



Rat der
Europäischen Union

115969/EU XXVII. GP
Eingelangt am 13/10/22

Brüssel, den 6. Oktober 2022
(OR. en)

13283/22

JAI 1281
MIGR 290
ASIM 78
RELEX 1300
FRONT 354
VISA 154
CADREFIN 151

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	6. Oktober 2022
Empfänger:	Generalsekretariat des Rates
Nr. Komm.dok.:	COM(2022) 740 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN Migrations- und Asylbericht

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2022) 740 final.

Anl.: COM(2022) 740 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 6.10.2022
COM(2022) 740 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Migrations- und Asylbericht

1. EINLEITUNG

Im vergangenen Jahr war die EU mit einer Reihe von Ereignissen mit erheblichen Auswirkungen auf Migration, Asyl und Grenzmanagement konfrontiert. Der ungerechtfertigte Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine hat die größte Vertreibung von Menschen in Europa seit dem Zweiten Weltkrieg verursacht, und die jüngste Eskalation des Krieges dürfte zu einem Anstieg der Zahl der an den Außengrenzen der Union ankommenden russischen Bürgerinnen und Bürger führen. Durch den anhaltenden Druck auf die Routen über das Mittelmeer und den westlichen Balkan verschärfte sich die Problematik der zunehmenden Migrationsströme weiter. Die Instrumentalisierung von Migrantinnen und Migranten für politische Zwecke durch das belarussische Regime zog beispiellose rechtliche und operative Herausforderungen nach sich. Parallel dazu sahen sich die Mitgliedstaaten mit der Notwendigkeit konfrontiert, das Grenzmanagement und die Visaverwaltung auszuweiten, da die COVID-19-bedingten Reisebeschränkungen aufgehoben wurden und sowohl der Tourismus als auch die Unternehmenstätigkeit wieder Fahrt aufnahmen.

Die EU hat gezeigt, dass sie in der Lage ist, schnell zu reagieren, konkrete Solidarität zu üben und sich wirksam abzustimmen. Die beispiellose Aktivierung der Richtlinie über vorübergehenden Schutz und die Aufnahme von Flüchtenden aus der Ukraine durch unzählige Europäerinnen und Europäer sind eine lebhaft demonstrierende europäische Werte. Praktische und direkte Maßnahmen vor Ort zeigten, wie die EU schutzbedürftigen Menschen und unter Druck stehenden Mitgliedstaaten hilft.

Ihr Umgang mit den Auswirkungen des Krieges machte deutlich, dass die EU immer besser zu einer kollektiven Reaktion in der Lage ist. Mit dem Vorsorge- und Krisenmanagementnetz für Migration wurde ein neuer Weg geschaffen, Kommunikation und gegenseitiges Verständnis als Grundlage eines kohärenten Vorgehens der EU zu fördern. Die Solidaritätsplattform hat sich als Knotenpunkt für die Koordinierung der Aufnahme von Flüchtenden aus der Ukraine etabliert. Die neue EU-Asylagentur, Frontex und Europol haben ihre Unterstützung der Mitgliedstaaten verstärkt, um ihnen bei der Bewältigung der neuen Herausforderungen besser zur Seite zu stehen.

Die schnelle Reaktionsfähigkeit und Flexibilität der Union leisten bei der Bewältigung der derzeitigen Herausforderungen gute Dienste. Dennoch hat das Jahr seit dem letzten Migrationsbericht¹ gezeigt, dass das Asyl- und Migrationssystem der EU strukturell reformiert werden muss, damit die EU in die Lage versetzt wird, angemessen auf Krisen und längerfristige Entwicklungen zu reagieren. Die Maßnahmen unter französischem Vorsitz haben zu einer positiven Dynamik geführt, die bei internen wie externen Aspekten des Migrations- und Asylpakets² erhebliche Fortschritte ermöglicht hat. Eine neue Solidaritätserklärung diente den Mitgliedstaaten als Grundlage für die Wiederaufnahme von Kooperationen mit Unterstützung durch die Kommission. Unsere Partnerschaft mit wichtigen Herkunfts- und Transitländern hat sich in allen Aspekten der Migration und Vertreibung vertieft. Unsere diplomatischen Bemühungen zeigten Wirkung, sowohl in Bezug auf eine breitere Zusammenarbeit in Migrationsfragen als auch in Bezug auf wichtige Einzelfragen wie die Instrumentalisierung von Migrantinnen und Migranten durch das belarussische Regime.

Der Arbeitskräftemangel, der viele Sektoren und alle Mitgliedstaaten betrifft, weist auf die Notwendigkeit hin, eine dynamische Erwerbsbevölkerung anzuziehen und sichere Migrationswege zu schaffen, um die Anreize für irreguläre Migration zu verringern. Die

¹ Mitteilung „Migrations- und Asylbericht“ (COM(2021) 590 final vom 29.9.2021).

² Mitteilung „Ein neues Migrations- und Asylpaket“ (COM(2020) 609 final vom 23.9.2020).

neuen Vorschläge zu Kompetenzen und Talenten spiegeln den umfassenden und internationalen Partnerschaftsansatz des Migrations- und Asylpakets wider.

Die Kommission begrüßt den gemeinsamen Fahrplan des Europäischen Parlaments und des turnusmäßig wechselnden Vorsitzes im Rat, in dem bekräftigt wird, dass alle Anstrengungen unternommen werden, um die in dem Paket dargelegten Gesetzgebungsvorschläge zum Asyl- und Migrationsmanagement noch vor Ende der Legislaturperiode 2019-2024 zu verabschieden.

Der vorliegende Bericht enthält eine Bestandsaufnahme der im vergangenen Jahr erzielten Fortschritte und wichtigsten Entwicklungen im Bereich Migration und Asyl. Es werden die wichtigsten Herausforderungen der Zukunft aufgezeigt und es wird beleuchtet, welche Schritte erforderlich sind, um die Migrations- und Asylpolitik künftig stärker und gerechter zu machen.

2. REAKTION DER EU AUF RUSSLANDS EINMARSCH IN DIE UKRAINE

Europa hat Millionen von Menschen, die vor dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine flohen, beispiellos aufgenommen. Getragen von der außerordentlichen Großzügigkeit einzelner Europäerinnen und Europäer, hat die Kommission schnell auf das Ausmaß der Problematik³ reagiert und jedes auf EU-Ebene verfügbare Instrument genutzt, um die Mitgliedstaaten zu unterstützen. Die Bemühungen, innerhalb der EU Hilfe zu leisten, sind dabei eng mit den Maßnahmen zur Deckung des Bedarfs an humanitärer Hilfe und den Schritten zur Unterstützung des Wiederaufbaus der Ukraine verbunden (siehe Abschnitt 7).

Kernstück der Aufnahmemaßnahmen der EU war die erstmalige Aktivierung der **Richtlinie über die Gewährung vorübergehenden Schutzes**⁴ am 4. März 2022⁵, die den Kriegsflüchtlingen einen klaren Rechtsstatus und einen beispiellosen Schutz in der gesamten EU gewährte, einschließlich des Rechts auf Wohnraum, Bildung und medizinische Versorgung sowie Zugang zum Arbeitsmarkt. Es gingen mehr als **vier Millionen Registrierungen** zwecks vorübergehenden oder angemessenen Schutzes nach nationalem Recht der Mitgliedstaaten ein.

Die Kommission, die EU-Agenturen und die Mitgliedstaaten haben gemeinsam daran gearbeitet, diese Rechte in die Praxis umzusetzen. Die Kommission hat rasch operative Leitlinien für Kontrollen an den EU-Grenzen zur Ukraine⁶ auf den Weg gebracht, in denen sie die Flexibilität des Schengener Grenzkodexes bei der Bewältigung der aktuellen Situation erläutert. Weitere Leitlinien zum vorübergehenden Schutz⁷ wurden regelmäßig aktualisiert⁸,

³ Mitteilung „Europäische Solidarität mit Flüchtlingen und den Menschen, die vor dem Krieg in der Ukraine fliehen“ (COM(2022) 107 vom 8.3.2022); und Mitteilung „Aufnahme von Menschen, die vor dem Krieg in der Ukraine fliehen: Vorbereitung Europas zur Deckung des Bedarfs“ (COM(2022) 131 vom 23.3.2022).

⁴ Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten.

⁵ Mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 wurde das Bestehen eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG festgestellt und die Anwendung des vorübergehenden Schutzes angestoßen. 26 Mitgliedstaaten haben die Richtlinie über die Gewährung vorübergehenden Schutzes in nationales Recht umgesetzt. Aufgrund seines „Opt-out“ ist Dänemark nicht an die Richtlinie über die Gewährung vorübergehenden Schutzes gebunden. Es hat jedoch ein Gesetz über befristete Aufenthaltstitel für Vertriebene aus der Ukraine (das sogenannte Sondergesetz) verabschiedet.

⁶ Mitteilung „Operative Leitlinien für das Außengrenzenmanagement zur Erleichterung des Grenzübertritts an den Grenzen zwischen der Ukraine und der EU“ (C(2022) 1404 final vom 2.3.2022).

⁷ Mitteilung zu operativen Leitlinien für die Umsetzung des Durchführungsbeschlusses 2022/382 des Rates (C(2022) 1806 vom 21.3.2022).

um sicherzustellen, dass die Begünstigten in allen Mitgliedstaaten einheitliche Rechte genießen.

Seit dem 24. Februar 2022 stellt das **Vorsorge- und Krisenmanagementnetz für Migration (Blueprint Network)** – eines der bereits eingeführten Elemente des Pakets – sicher, dass alle beteiligten Akteure über das nötige Lagebewusstsein verfügen, um eine wirksame und koordinierte Reaktion der EU zu ermöglichen. Das Netz stimmt sich eng mit anderen Foren ab, insbesondere mit der Integrierten EU-Regelung für die politische Reaktion auf Krisen und der Solidaritätsplattform.

Solidaritätsplattform

Die Solidaritätsplattform wurde von der Kommission als flankierende Maßnahme zur Anwendung der Richtlinie über die Gewährung vorübergehenden Schutzes eingerichtet. Sie ist zum Dreh- und Angelpunkt der koordinierten europäischen Reaktion geworden. Unter dem Vorsitz der Kommission kommen dabei Mitgliedstaaten, assoziierte Schengen-Länder, der Europäische Auswärtige Dienst, die EU-Asylagentur, Frontex und Europol, die Internationale Organisation für Migration wie auch die UN-Flüchtlingsagentur UNHCR zusammen, wobei auch die Ukraine und die Republik Moldau einbezogen werden. Darüber hinaus dient die Plattform als Gesprächskanal zu internationalen Partnern, insbesondere den Vereinigten Staaten, Kanada und dem Vereinigten Königreich. Die Solidaritätsplattform beobachtet den entstehenden Bedarf in der EU und koordiniert die operativen Maßnahmen, die sich daraus ableiten. Über die Plattform wurden die Aufnahmekapazitäten der Mitgliedstaaten erfasst, den Vertriebenen konnte vermittelt werden, welche Möglichkeiten ihnen offenstehen, und durch den gemeinsamen EU-Plan zur Bekämpfung des Menschenhandels, welcher unter der Federführung des EU-Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels erarbeitet wurde, konnte ein Beitrag zur Sicherheit dieser Menschen geleistet werden. Die Plattform war ein wichtiger Treiber für Anstrengungen in den Bereichen Bildung, Beschäftigung und nachhaltige Unterbringung, in Bezug auf Hilfen bei der Weiterreise aus der Republik Moldau und bei der Unterstützung von Menschen, die sich für eine Rückkehr in die Ukraine entschieden haben. Der ständige Schwerpunkt lag dabei auf dem Schutz besonders gefährdeter Personen, insbesondere von Kindern.

Umsetzung des Zehn-Punkte-Plans

Im März präsentierte die Kommission einen **Zehn-Punkte-Plan**, der den Maßnahmen der EU einen Rahmen gab.⁹ Ein wesentlicher Teil dieses Plans, die **Registrierungsplattform zur Gewährung vorübergehenden Schutzes** ermöglicht es den Mitgliedstaaten, Informationen über Registrierungen zur Gewährung vorübergehenden und angemessenen Schutzes nach nationalem Recht in Echtzeit auszutauschen und gleichzeitig möglichem Missbrauch vorzubeugen. In 24 Mitgliedstaaten¹⁰ ist die Plattform bereits im Einsatz und es wird beabsichtigt, sie auch auf Dänemark und die assoziierten Schengen-Länder auszuweiten.

Eine Karte der **Verkehrsknotenpunkte und Informationsportale**¹¹ erleichtert die Weiterreise, damit die Menschen in die Mitgliedstaaten weiterreisen können, in denen es noch Aufnahmekapazitäten gibt.

⁸ [Häufig gestellte Fragen zur Auslegung der Richtlinie über die Gewährung vorübergehenden Schutzes und des Durchführungsbeschlusses 2022/382 des Rates](#)

⁹ [Zehn-Punkte-Plan: für eine stärkere europäische Koordinierung bei der Aufnahme der Flüchtlinge aus der Ukraine \(in englischer Sprache\) \(europa.eu\)](#)

¹⁰ Bei Abfassung dieses Textes waren Schweden und Slowenien noch nicht Teil der Plattform.

¹¹ [Flucht vor dem Krieg: Informationen für Menschen aus der Ukraine – Informationen über nationale Behörden und kostenlose Reisemöglichkeiten](#)

Eine wichtige Priorität war **die Verbesserung der Aufnahmesysteme, die Gewährleistung der Eingliederung in die Gemeinschaft vor Ort und die Suche nach sicheren und geeigneten Unterkünften**. Die EU-Asylagentur legte dazu praktische Empfehlungen zur Notunterbringung von Flüchtlingen in privaten Unterkünften vor.¹² Die Initiative „Safe Homes“¹³ unterstützte die zahlreichen Organisationen, die die Unterbringung von ukrainischen Flüchtlingen durch private Wohnungseigentümer ermöglichten, z. B. indem sie darüber informierte, wie private Unterkünfte angemessen und sicher gestaltet werden können.

Die Vorbereitung auf künftige Entwicklungen umfasst nun einen **gemeinsamen europäischen Notfall- und Reaktionsplan**. Die Arbeiten an den nationalen Notfallplänen, die sich vor allem auf die Vorbereitungen für den Winter konzentrieren, sind im Gange.

Etwa die Hälfte der Menschen, die aus der Ukraine in die EU einreisen, sind begleitete oder unbegleitete Kinder. Neben gezielten Leitlinien¹⁴ zum **Schutz von Kindern** in jeder Phase ihrer Reise bis hin zur Ankunft in einem sicheren Zuhause wurde besonderes Augenmerk auf den sicheren Transfer unbegleiteter Kinder aus der Republik Moldau und die angemessene Betreuung von Kindern gelegt, die zuvor in ukrainischen Einrichtungen lebten.

Mit dem **Gemeinsamen Plan der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels**¹⁵ soll das Risiko reduziert werden, dass Menschen, die sich auf der Flucht befinden oder Arbeit suchen, insbesondere Frauen und Kinder, der organisierten Kriminalität zum Opfer fallen. Die Maßnahmen auf EU-Ebene sowie die Empfehlungen an die Mitgliedstaaten betreffen dabei Sensibilisierung, Prävention, verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung und Justiz, Identifizierung und Schutz von Opfern sowie die Zusammenarbeit mit Drittländern, insbesondere der Ukraine und der Republik Moldau. Auch wenn die Zahl der bestätigten Fälle von Menschenhandel derzeit gering ist, besteht die Gefahr dennoch weiter. Alle Fälle und Ermittlungen sollten deshalb weiterhin an Europol gemeldet werden. Die Kommission wird außerdem noch vor Ende des Jahres überarbeitete Rechtsvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern vorschlagen.

EU-Missionen vor Ort, darunter die EU-Beratungsmission (EUAM) für die Ukraine, unterstützen die ukrainischen Behörden beim Grenzmanagement. Durch die Ausweitung des Mandats der EU-Mission zur Unterstützung des Grenzschutzes (EUBAM) in Moldau und der Ukraine kann das Personal nun auch die moldauische Grenzpolizei unterstützen.

Die Republik Moldau braucht die solidarische Unterstützung der EU und hat gezielte Hilfe erhalten. Die Mitgliedstaaten haben in der Republik Moldau untergebrachten Menschen rund 20 000 Plätze zugesagt. Dennoch bleiben viele Flüchtlinge aus der Ukraine bislang lieber in der Nähe ihres Heimatlandes. Dank der zügig geschlossenen Statusvereinbarung mit der Republik Moldau¹⁶, unterstützt Frontex nun das Grenzmanagement. Eine neue **EU-Unterstützungsstelle für innere Sicherheit und Grenzmanagement**¹⁷ hilft Moldau auch bei diversen Sicherheitsproblemen wie dem Handel mit Schusswaffen, Drogen- und Menschenhandel.

¹² [Private Unterkünfte für Vertriebene aus der Ukraine \(in englischer Sprache\) \(europa.eu\)](https://europa.eu/press-room/en/infographic-100-days-ukraine)

¹³ [Initiative „Safe Homes“ \(in englischer Sprache\) \(europa.eu\)](https://europa.eu/press-room/en/initiative-safe-homes)

¹⁴ [Unbegleitete und von ihren Familien getrennte Kinder, die vor Krieg in der Ukraine fliehen – häufig gestellte Fragen zu Registrierung, Aufnahme und Betreuung \(in englischer Sprache\)](https://europa.eu/press-room/en/unaccompanied-and-separated-children-ukraine)

¹⁵ [Ein neuer Plan zur Bekämpfung des Menschenhandels zum Schutz der Menschen, die vor dem Krieg in der Ukraine fliehen \(in englischer Sprache\) \(europa.eu\)](https://europa.eu/press-room/en/new-plan-ukraine)

¹⁶ Beschluss des Rates über die Unterzeichnung — im Namen der Union — und die vorläufige Anwendung der Vereinbarung zwischen der Europäischen Union und der Republik Moldau über operative Tätigkeiten, die von der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache in der Republik Moldau durchgeführt werden (Beschluss des Rates (EU) 2022/449 vom 17.3.2022).

¹⁷ [EU gibt Startschuss für die Unterstützungsplattform \(europa.eu\)](https://europa.eu/press-room/en/eu-gives-go-signals)

Die Kommission arbeitet im Schulterschluss mit ihren **internationalen Partnern**, um Menschen, die vor dem Krieg fliehen, sichere Ankunftsziele zu bieten. Drittstaatsangehörigen wurde geholfen, sicher in ihre Heimatländer zurückzukehren, und bislang wurden fast 250 000 Personen in den Vereinigten Staaten, Kanada und dem Vereinigten Königreich aufgenommen.¹⁸ Die Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst arbeiteten eng mit den Mitgliedstaaten und internationalen Partnern zusammen, um die Repatriierung ukrainischer Staatsangehöriger zu unterstützen, die nach der russischen Invasion der Ukraine im Ausland festsaßen.

Im Zehn-Punkte-Plan wurden auch die **Auswirkungen auf die innere Sicherheit** aufgegriffen. Im vierten Fortschrittsbericht zur Sicherheitsunion¹⁹ werden die Tätigkeiten von Europol dargelegt und es wird beschrieben, wie die vollständige Umsetzung der EU-Sanktionen gegen Russland durch die nationalen Behörden mithilfe der Taskforce „Freeze and Seize“ koordiniert wurde.

Gewährleistung von Rechten im Rahmen der Richtlinie über die Gewährung vorübergehenden Schutzes

Die EU hat außerdem eine Reihe gezielter sektorbezogener Initiativen ergriffen, um den im Rahmen der Richtlinie über die Gewährung vorübergehenden Schutzes vorgesehenen Rechten Geltung zu verleihen.

Was die **Bildung** von aus der Ukraine geflüchteten Menschen betrifft, wurde ein Schwerpunkt auf die Vorbereitungen für das Schuljahr 2022/2023 gelegt.²⁰ Alle Kinder sollten die Möglichkeit haben, eine lokale Schule in der EU zu besuchen, wobei es den Kindern auch ermöglicht werden sollte, eine enge Verbindung zur Ukraine aufrechtzuerhalten. Über europäische Plattformen wie das School Education Gateway²¹, eTwinning²² und die Plattform „New Ukrainian School (NUS)“²³ konnte die Kommission hier unterstützen und beraten. Die EU-Bildungssolidaritätsgruppe für die Ukraine trägt dazu bei, Fachwissen EU-weit zu bündeln.²⁴ Im Rahmen des Programms Erasmus+²⁵ werden außerdem Studierende, junge Hochschulabsolventinnen und -absolventen, Lehrkräfte und Auszubildende gezielt unterstützt, und im Rahmen einer eigenen Marie-Sklódowska-Curie-Maßnahme²⁶ werden künftig Stipendien für aus der Ukraine vertriebene Forscherinnen und Forscher bereitgestellt. Parallel dazu wirkt die EU auch daran mit, den Schulbetrieb in der Ukraine selbst wieder aufzunehmen (siehe Abschnitt 7).

Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, haben auch Anspruch auf **Zugang zum Arbeitsmarkt**. Um sicherzustellen, dass die Menschen einer Beschäftigung entsprechend ihrer Qualifikationen nachgehen können, verabschiedete die Kommission eine Empfehlung

¹⁸ Bis Ende Juli kehrten über 29 000 in die USA; bis Mitte September rund 126 000 in das Vereinigte Königreich; und bis Mitte September rund 87 000 nach Kanada zurück.

¹⁹ Mitteilung über den vierten Fortschrittsbericht zur EU-Strategie für die Sicherheitsunion (COM(2022) 252 final vom 25.5.2022).

²⁰ [Unterstützung der schulischen Eingliederung von vertriebenen Kindern aus der Ukraine | Europäische Website über Integration \(in englischer Sprache\) \(europa.eu\)](#)

²¹ <https://www.schooleducationgateway.eu/de/pub/latest/news/education-support-ua-refugees.htm>

²² <https://school-education.ec.europa.eu/de/etwinning>

²³ <https://nushub.org/en/> (in englischer Sprache)

²⁴ Siehe auch die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Unterstützung der schulischen Eingliederung von vertriebenen Kindern aus der Ukraine: Überlegungen, Grundsätze und Vorgehensweisen für das Schuljahr 2022-2023“ (in englischer Sprache) (SWD(2022) 185 final vom 30.6.2022).

²⁵ Noch in diesem Jahr soll eine Aufforderung zur Einreichung von Anträgen veröffentlicht werden, die zum Aufbau eines offenen digitalen Bildungsumfelds führen soll, das aus der Ukraine geflüchteten oder binnenvetriebenen Studierenden eine hochwertige Hochschulbildung bieten soll.

²⁶ Im September 2022 wurde eine Aufforderung zur Einreichung von Anträgen veröffentlicht, um ukrainischen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern dabei zu helfen, ihre Forschungstätigkeiten an einer Einrichtung in der EU fortzusetzen.

zur Anerkennung beruflicher und akademischer Qualifikationen²⁷ und legte Leitlinien für den Zugang zum Arbeitsmarkt, zur beruflichen Aus- und Weiterbildung und zur Erwachsenenbildung²⁸ vor. Die ukrainische Sprache wurde in das Instrument zur Erstellung von Kompetenzprofilen für Drittstaatsangehörige²⁹, das Europass-Portal³⁰ und die Klassifikation der Fähigkeiten und Berufe³¹ aufgenommen. Eine gemeinsam mit der Europäischen Arbeitsbehörde vorbereitete Pilotinitiative zum Aufbau eines Talentpools auf der EURES-Plattform erleichtert den Zugang von Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, zum EU-Arbeitsmarkt. Dies ermöglicht es Arbeitsuchenden, ihre Lebensläufe zu registrieren, veröffentlichte Stellenangebote einzusehen und von künftigen Arbeitgebern gefunden zu werden. In Zusammenarbeit mit der Europäischen Stiftung für Berufsbildung schließt die Kommission gerade ein Projekt zur Vergleichbarkeit des ukrainischen und des EU-Qualifikationsrahmens ab. Der EU-Kompetenzpakt³², Erasmus für junge Unternehmer³³ und eine Initiative für Unternehmerinnen³⁴ unterstützen auch Vertriebene aus der Ukraine. Die Europäische Garantie für Kinder trägt zur Integration von Kindern und zur Förderung des Zugangs ihrer Eltern zum Arbeitsmarkt bei.

Zum vorübergehenden Schutz gehört auch das Recht auf **medizinische Versorgung**, die zumindest die Notversorgung und die unbedingt erforderliche Behandlung von Krankheiten umfasst. In der Praxis sind viele Mitgliedstaaten über die formalen Anforderungen der Richtlinie hinausgegangen und bieten einen noch breiteren Zugang an.³⁵ Ein spezielles Netzwerk von Interessenträgern³⁶ unterstützt vertriebene Patientinnen und Patienten, Angehörige der Gesundheitsberufe und Organisationen der Zivilgesellschaft. Gleichzeitig arbeitet die Kommission daran, die Rückkehr von Personen zu unterstützen, die im Rahmen des Medevac-Programms nach einer medizinischen Behandlung in der EU in ihr Heimatland zurückkehren möchten. Darüber hinaus leistet die EU einen Beitrag zur Bewältigung der Kriegsfolgen für die **psychische Gesundheit**, indem sie psychosoziale Hilfe im Rahmen des Programms EU4Health anbietet, von dem die Ukraine nun zu denselben Bedingungen profitiert wie die EU und die assoziierten Länder. Insbesondere das Programm zur Unterstützung der psychischen Gesundheit, das von der Internationalen Föderation des Roten Kreuzes ursprünglich für die Menschen aufgesetzt wurde, die in den EU-Nachbarländern der Ukraine ankommen, wird nun mit verdoppeltem Etat auf alle Mitgliedstaaten ausgeweitet.

Klare und zeitnahe **Informationen** über die Website „Solidarität mit der Ukraine“³⁷ und eine Hotline in ukrainischer und russischer Sprache sind Teil einer breit angelegten Kommunikationsstrategie, die dazu beitragen soll, die Hilfeempfangenden über ihre Rechte

²⁷ Empfehlung zur Anerkennung der Qualifikationen von Menschen, die vor der Invasion Russlands in der Ukraine fliehen (Empfehlung (EU) 2022/554 vom 5.4.2022); und Leitlinien für die beschleunigte Anerkennung akademischer Qualifikationen aus der Ukraine (in englischer Sprache) |Europäischer Bildungsraum (europa.eu).

²⁸ Leitlinien betreffend den Zugang von Menschen, die vor dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine geflohen sind, zum Arbeitsmarkt, zur beruflichen Bildung und zur Erwachsenenbildung (in englischer Sprache) (C(2022) 4050 final vom 14.6.2022).

²⁹ Kompetenzprofil (europa.eu).

³⁰ Europass-Portal: <https://europa.eu/europass/select-language?destination=/node/1>.

³¹ ESCO ist auf Ukrainisch verfügbar: <https://esco.ec.europa.eu/en/news/esco-now-available-ukrainian-language>, 14. Juni 2022 (in englischer Sprache).

³² <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1517&langId=de>

³³ <https://www.erasmus-entrepreneurs.eu/>

³⁴ <https://wagate.eu/>

³⁵ [Bericht über den Zugang zur Gesundheitsversorgung in den EU-Mitgliedstaaten – Umsetzung der Richtlinie über die Gewährung vorübergehenden Schutzes \(2001/55/EG\) und des Durchführungsbeschlusses \(EU\) 2022/382 des Rates \(in englischer Sprache\) \(europa.eu\)](#)

³⁶ [EU-Plattform für Gesundheitspolitik – EU-Plattform für Gesundheitspolitik \(in englischer Sprache\) \(europa.eu\)](#)

³⁷ [Solidarität der EU mit der Ukraine |Europäische Kommission \(europa.eu\)](#)

aufzuklären und ihnen aufzuzeigen, welche Möglichkeiten ihnen in Bezug auf Wohnen, Beschäftigung, Bildung und Gesundheit offenstehen. So wurde Vertrauen aufgebaut, sich auch innerhalb der EU zu bewegen.

Operative und finanzielle Unterstützung

Neben der Unterstützung der Mitgliedstaaten durch Koordinierung und gemeinsame Leitlinien spielen auch die EU-Agenturen und die rasch nachjustierten Unionsmittel eine wichtige Rolle dabei, den vorübergehenden Schutz in der gesamten EU umzusetzen.

Die EU-Agenturen leisteten den EU-Nachbarländern der Ukraine sowie der Republik Moldau rasch Unterstützung vor Ort. Die **Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex)** entsandte fast 260 Einsatzkräfte aus der ständigen Reserve sowie technische Ausrüstung nach Rumänien, in die Slowakei, nach Polen und in die Republik Moldau und steht in Alarmbereitschaft, falls weitere Ressourcen in dem Gebiet erforderlich werden. Die **EU-Asylagentur** hat ihre Tätigkeiten erheblich ausgeweitet, neue Einsatzpläne mit Bulgarien, Rumänien und Tschechien geschlossen und andere geändert, um zusätzliche Unterstützung bei der Umsetzung des vorübergehenden Schutzes zu leisten. Derzeit sind über 60 Sachverständige und Dolmetscher in die Mitgliedstaaten und die Republik Moldau entsandt. **Europol** entsendet Einsatzteams nach Ungarn, Polen, Rumänien, in die Slowakei und nach Moldau, um die nationalen Behörden bei der Früherkennung krimineller Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Krieg, einschließlich Schleuserkriminalität und Menschenhandel, zu unterstützen.

Deckung des Finanzierungsbedarfs

Die Kommission hat bei der Verwendung von **EU-Mitteln** beispiellose Flexibilität eingeräumt, um die Bemühungen der Mitgliedstaaten, wichtiger Organisationen und der Zivilgesellschaft um Hilfeleistungen für Bedürftige zu unterstützen.

Um die verfügbaren Mittel aus den **Kohäsionsfonds** zu mobilisieren, hat die Kommission sehr schnell Maßnahmen ergriffen. Die Vorschläge für den Einsatz von Kohäsionsmitteln zugunsten von Flüchtlingen in Europa (CARE)³⁸, die unmittelbar nach der Invasion vorgelegt wurden, ermöglichten es den Mitgliedstaaten, die noch verfügbaren Mittel des Kohäsionsfonds 2014–2020, einschließlich REACT-EU³⁹, flexibel zur Unterstützung von aus der Ukraine geflüchteten Menschen einzusetzen. Danach folgte FAST-CARE⁴⁰ für den Zeitraum 2021–2027. Beide Mechanismen tragen dazu bei, dass die Mitgliedstaaten durch eine höhere Vorschusszahlung, eine 100 %ige EU-Kofinanzierung und vereinfachte Verfahren rasch Zugang zu möglichst vielen Finanzmitteln erhalten.

Die Programme im Rahmen des **Europäischen Sozialfonds (ESF)/ESF+** sind bereits stark auf die Bewältigung der Kriegsfolgen ausgerichtet. Die durch die neue Flexibilitätsregelung freigesetzten Mittel fließen in die Bildung, Beschäftigung und soziale Eingliederung der vor der Invasion geflüchteten Menschen sowie deren Versorgung mit Nahrungsmitteln und

³⁸ Verordnung (EU) 2022/562 vom 6.4.2022 in Bezug auf den Einsatz von Kohäsionsmitteln zugunsten von Flüchtlingen in Europa (CARE); Verordnung 2022/613 vom 12.4.2022 in Bezug auf eine erhöhte Vorschusszahlung aus REACT-EU-Mitteln.

³⁹ Verordnung 2020/2221 vom 23.12.2020 in Bezug auf zusätzliche Mittel und Durchführungsbestimmungen zur Unterstützung der Krisenbewältigung im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie und ihren sozialen Folgen und der Vorbereitung einer grünen, digitalen und stabilen Erholung der Wirtschaft (REACT-EU).

⁴⁰ Vorschlag für zusätzliche Flexibilität zur Bewältigung der Folgen des militärischen Angriffs durch die Russische Föderation – FAST - CARE (Flexible Assistance for Territories – Flexible Unterstützung für Gebiete) (COM(2022) 325 vom 30. Juni 2022).

materieller Basisunterstützung. Auch die Programme des **Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)** leisten einen wichtigen Beitrag, indem sie Investitionen zur Bewältigung der Migrationslage ermöglichen.

Die Flexibilitätsregelung⁴¹, die in Bezug auf die Verwendung der Mittel der **Innenfonds**⁴² für den Zeitraum 2014-2020 eingeführt wurde, hat ebenso zur Deckung des Erstaufnahmbedarfs (Notunterkünfte, Verpflegung, Gesundheitsversorgung usw.) sowie zur Umsetzung des vorübergehenden Schutzes (Erstverarbeitung und Registrierung, Überweisung von Personen an spezialisierte Unterstützungsdienste usw.) beigetragen. Ein Teil der Unterstützung sollte Organisationen der Zivilgesellschaft und lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zugutekommen, die eine wesentliche Rolle bei der Bereitstellung der Soforthilfe spielen.

Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten das **Instrument für technische Unterstützung**⁴³ in Anspruch nehmen, um ihre Kapazitäten zur Aufnahme von aus der Ukraine geflüchteten Menschen zu verbessern und ihre Eingliederung zu erleichtern.

Für den **längerfristigen Bedarf** stehen im Finanzrahmen 2021–2027 erhebliche Mittel zur Verfügung. Die Mitgliedstaaten haben im Rahmen der Kohäsionspolitik und bei nationalen Programmen im Rahmen der Innenfonds zudem die Möglichkeit, Maßnahmen zur Unterstützung der Eingliederung von Menschen mit Migrationshintergrund aufzunehmen.

Fachbesuche der Kommissionsdienststellen in allen wichtigen Mitgliedstaaten sorgten für Unterstützung der nationalen Behörden und es wurde eine **zentrale Anlaufstelle** eingerichtet, um die optimale und ergänzende Verwendung verfügbarer EU-Mittel zu erleichtern.

Das Engagement der EU für den Schutz der Menschen, die vor dem russischen Angriffskrieg in der Ukraine fliehen, ist ungebrochen. Die Kommission beabsichtigt, die Möglichkeiten, die sich aus der Richtlinie über die Gewährung vorübergehenden Schutzes ergeben, in vollem Umfang zu nutzen und eine Verlängerung des vorübergehenden Schutzes um ein weiteres Jahr bis März 2024 zu ermöglichen. Dies schafft Sicherheit und Stabilität für Millionen von Menschen. Die Mitgliedstaaten müssen unbedingt dafür Sorge tragen, dass die hilfeempfangenden Personen ihre Rechte weiterhin wahrnehmen können, indem sie die Menschen dabei unterstützen, stabilere Arbeitsverhältnisse zu erlangen, und Kinder schulisch eingliedern. Die EU wird die Bemühungen der Mitgliedstaaten um eine reibungslose und für beide Seiten vorteilhafte **Integration und Inklusion** von Neuankömmlingen in die Unionsgesellschaften weiterhin unterstützen.

Viele Menschen werden mehrmals zwischen der EU und der Ukraine hin- und herreisen müssen, während auch diejenigen, die sich für eine dauerhafte Rückkehr entscheiden, nachhaltige Unterstützung benötigen werden. Die Wiedereingliederung ukrainischer Staatsangehöriger, die in ihr Heimatland zurückkehren, wird von der Kommission im Rahmen ihres breiteren Engagements für die Soforthilfe und den Wiederaufbau der Ukraine unterstützt. Die Kommission wird im Rahmen der Solidaritätsplattform mit den Mitgliedstaaten und den ukrainischen Behörden zusammenarbeiten, um praktische Leitlinien und Lösungen zu entwickeln, damit diejenigen, die zurück in ihre Heimat gehen, sich abmelden oder ihre Rückkehr an die zuständigen Behörden melden, wohl wissend, dass sie

⁴¹ Verordnung 2022/585 vom 6.4.2022 zur Einrichtung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds.

⁴² Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF), Fonds für die innere Sicherheit – Grenzen und Visa (ISF-BV) und Fonds für die innere Sicherheit – Polizei (ISF-P).

⁴³ Verordnung (EU) 2021/240 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Februar 2021 zur Schaffung eines Instruments für technische Unterstützung.

problemlos wieder in die EU einreisen und die Rechte des vorübergehenden Schutzes wieder wahrnehmen können.

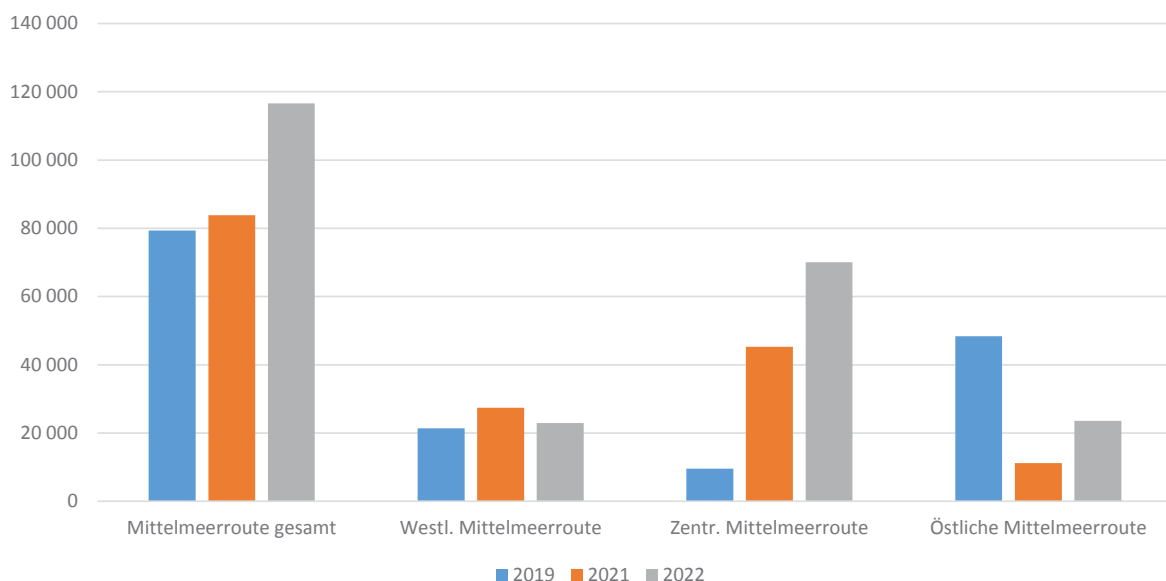
3. MIGRATIONSBEWEGUNGEN AUF ETABLIERTEN FLUCHTROUTEN

Im Jahr 2022 lagen die irregulären Einreisen über die östlichen, zentralen und westlichen Mittelmeerrouten bzw. die Atlantikroute bislang über den Zahlen vor der Pandemie, blieben aber immer noch deutlich unter dem Niveau von 2015⁴⁴.

Die **zentrale Mittelmeerroute** ist nach wie vor die am häufigsten genutzte Route. Fast alle Neuankömmlinge kamen in **Italien** an, während in **Malta** ein erheblicher Rückgang zu verzeichnen war. Die meisten Menschen auf dieser Route stammen derzeit aus Tunesien, Ägypten und Bangladesch. Die wichtigsten Ausgangsländer sind weiterhin Libyen und Tunesien, wobei 16 % der irregulär Einreisenden insgesamt derzeit aus der Türkei übersetzen. 2022 gab es auch Migrationsbewegungen aus dem Libanon direkt nach Italien.

Die irregulären Einreisen entlang der **östlichen Mittelmeerroute** haben sich im Vergleich zu 2021 verdoppelt, was vor allem auf den erhöhten Migrationsdruck auf **Zypern** zurückzuführen ist, auf das derzeit rund 60 % der Ankünfte entlang der Route entfallen. Die Zahl der Neuankömmlinge in Griechenland ist nach wie vor niedriger als vor der Pandemie. Die meisten Menschen auf dieser Route stammen aus Syrien, Nigeria und der Türkei.

Westliche Mittelmeerroute/Atlantikroute. Algerien und Marokko/Westsahara sind nach wie vor die wichtigsten Ausgangsländer für Überfahrten auf das spanische Festland und die Kanarischen Inseln. Die wichtigsten Herkunftsländer sind Marokko, Algerien, Senegal, Côte d'Ivoire und Guinea.



Irreguläre Grenzübertritte auf den drei Mittelmeerrouten bis 25. September⁴⁵ (Quelle: Mitgliedstaaten)

⁴⁴ Im Jahr 2015 wurden auf den drei Hauptrouten 1 047 210 irreguläre Grenzübertritte verzeichnet.

⁴⁵ Bis zum 25. September 2022 belief sich die Zahl der irregulären Einreisen auf den Mittelmeerrouten auf 116 610, was einem Anstieg um 39 % gegenüber dem gleichen Zeitraum im Jahr 2021 und einem Anstieg um 47 % gegenüber dem gleichen Zeitraum im Jahr 2019 entspricht. Auf der zentralen Mittelmeerroute kam es zu 70 088 irregulären Einreisen, was einem Anstieg um 55 % gegenüber 2021 und einem Anstieg um 634 % gegenüber 2019 entspricht. Auf der östlichen Mittelmeerroute kam es zu 23 601 irregulären Einreisen, was einem Anstieg um 111 % gegenüber 2021 und einem Rückgang um 51 % gegenüber 2019 entspricht. Auf der westlichen Mittelmeerroute/Atlantikroute kam es zu 22 921 irregulären Einreisen, was

Entlang der **Westbalkanroute** wurden in den ersten acht Monaten des Jahres 2022 über 86 000 irreguläre Grenzübertritte festgestellt, fast dreimal so viele wie im Jahr 2021 und mehr als das Zehnfache der Gesamtzahl im selben Zeitraum 2019.⁴⁶ Die meisten Menschen stammten aus Syrien, Afghanistan und der Türkei. Beeinflusst werden die hohen Zahlen unter anderem durch die Migrationsbewegungen von Personen, die sich bereits in der Region befinden, sowie Personen, die aufgrund der visafreien Einreise auf dem Luftweg nach Serbien einreisen. Auf der Route über Nordmazedonien und Serbien ist ein besonders starker Migrationsanstieg zu verzeichnen. Angesichts des starken Anstiegs der Einreisezahlen beobachtet die Kommission die Lage über das Vorsorge- und Krisenmanagementnetz für Migration mit erhöhter Wachsamkeit, wobei eine erste Sitzung dazu am 4. Oktober stattfindet.

Die Lage an der **Ostgrenze zu Belarus** ist mit einer deutlich geringeren Zahl irregulärer Grenzübertritte als auf dem Höhepunkt der Instrumentalisierungskrise im Jahr 2021 weiter stabil.⁴⁷ In jüngster Zeit gibt es jedoch Hinweise darauf, dass die Versuche irregulärer Grenzübertritte an der Grenze zu Litauen, Polen und Lettland – die immer noch deutlich unter dem Höchststand von 2021 liegen – leicht zugenommen haben⁴⁸. Bei den Nationalitäten und Routen kommt es offenbar immer wieder zu Verschiebungen, wobei viele nach Belarus einreisen, nachdem sie legal nach Russland eingereist sind.

In den ersten sieben Monaten des Jahres stieg die Zahl der **Asylanträge** im Vergleich zum selben Zeitraum im Jahr 2021 – einem Jahr, in dem die Zahlen durch die Pandemie gedrückt wurden – von etwa 290 000 auf fast 480 000.⁴⁹ Im gleichen Zeitraum des Jahres 2019 waren es 375 288 Anträge. Die meisten Anträge wurden von Menschen aus Afghanistan, Syrien und Venezuela eingereicht, und wie schon 2021 verzeichneten Deutschland, Frankreich und Spanien das größte Antragsvolumen.

4. BEWÄLTIGUNG DER MIGRATIONS-LAGE

Trotz ungleicher Belastung sind die Auswirkungen der dramatischen externen Ereignisse des vergangenen Jahres – seien es die Einreisen aus der Ukraine, der erhebliche Anstieg der irregulären Einreisen auf anderen Routen oder eine Kombination aus beidem – an keinem Mitgliedstaat spurlos vorbeigegangen. Die relativen Auswirkungen auf die einzelnen Mitgliedstaaten mit ihrer unterschiedlichen Größe, Aufnahmekapazität oder Vorgeschichte großer Mengen von Einreisen werden von den absoluten Zahlen dabei nicht immer widerspiegelt.

einem Rückgang um 16 % gegenüber 2021 und einem Anstieg um 7 % gegenüber 2019 entspricht. Die Zahl der Ankünfte auf den Kanarischen Inseln auf dieser Route, die derzeit 12 347 beträgt, war 5 % niedriger als im Jahr 2021 und fast 13 Mal höher als im Jahr 2019.

⁴⁶ Quelle: <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-map/> (in englischer Sprache).

⁴⁷ Im Jahr 2022 gab es bislang mehr als 800 irreguläre Grenzübertritte (gegenüber rund 8 300 im Jahr 2021) und 19 500 verhinderte illegale Einreisen (gegenüber 48 200 im Jahr 2021) nach Polen, Litauen und Lettland. Die meisten der 2022 aufgegriffenen Personen stammten bisher aus dem Irak, aus Belarus und Syrien.

⁴⁸ Zwischen April und Mitte Juli wurden im Durchschnitt wöchentlich etwa 270 irreguläre Grenzübertritte verhindert. Seit Mitte Juli ist die Zahl auf etwa 790 pro Woche gestiegen.

⁴⁹ In diesem Zeitraum wurden etwa 21 600 Asylanträge von ukrainischen Staatsangehörigen gestellt, wobei die Mehrheit davon während eines kurzzeitigen sprunghaften Anstiegs vor Anwendung der Richtlinie über die Gewährung vorübergehenden Schutzes einging.

Unterstützung der Mitgliedstaaten vor Ort

Die Kommission und die EU-Agenturen bieten den Mitgliedstaaten weiter gezielte fachliche Unterstützung bei der Bewältigung der Herausforderungen an, die im Zusammenhang mit Migration und der Aufnahme von Flüchtlingen entstehen.

Die im September 2020 eingerichtete **Taskforce für Migrationssteuerung** der Kommission hat ihre Arbeit zur Verbesserung der Aufnahmebedingungen auf den **griechischen Inseln** fortgesetzt. Angesichts der hohen Zahl von Neuankömmlingen auf der zentralen und westlichen Mittelmeerroute/Atlantikroute hat die Taskforce auch **Italien, Malta und Spanien** bei der Steuerung der Migrationsströme unterstützt und **Zypern** sowie die an Belarus und die Ukraine angrenzenden Mitgliedstaaten aktiv unterstützt.

Die europäische Solidarität mit **Griechenland** war in den letzten Jahren einzigartig. Sie umfasst nicht nur finanzielle Unterstützung, sondern auch die Anwesenheit von Personal der Kommission und der EU-Agenturen zur Unterstützung Griechenlands beim Grenzmanagement, bei Asyl- und Rückführungsverfahren sowie bei der operativen Planung und Koordinierung. Der Bau neuer Aufnahmeeinrichtungen auf den griechischen Inseln schreitet voran, wobei die neuen Einrichtungen auf Samos, Kos und Leros inzwischen fertiggestellt wurden. Mithilfe von EU-Soforthilfe werden auf fünf Inseln Mehrzweck-Aufnahme- und Identifizierungszentren errichtet. Dank der Transfers auf das Festland und über 4800 Übernahmen durch andere Mitgliedstaaten, die aus EU-Mitteln unterstützt wurden, liegt die Zahl der Menschen, die in einem Flüchtlingslager auf einer griechischen Insel leben, derzeit bei rund 4400 (2019 waren es noch 42 000). Die Aufnahmebedingungen (Unterkunft, Hygiene, Gesundheitsversorgung und Bildung für alle Kinder usw.) wurden sowohl auf den Inseln als auch auf dem Festland erheblich verbessert und stehen im Einklang mit europäischen Standards. Durch effizientere Asylverfahren konnte der Antragsrückstau in den ersten vier Monaten des Jahres 2022 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum halbiert werden. Für unbegleitete Minderjährige sind besondere Aufnahme- und Betreuungsmaßnahmen vorgesehen, für Asylsuchende in Aufnahmezentren wurden neue Vorintegrationsmaßnahmen wie Sprach- und Qualifizierungskurse geschaffen, und es wurden neue Projekte zur Integration anerkannter Flüchtlinge auf den Weg gebracht.

Die Unterstützung **Spaniens** durch die Kommission bei der Steuerung der Migrationsströme, etwa durch den Beitrag von Bediensteten der Kommission oder von EU-Agenturen (Frontex und EUBAA), konzentrierte sich auf die Reform des nationalen Aufnahmesystems und Berücksichtigung seiner Belastung aufgrund des erhöhten Migrationsdrucks. Die Aufnahmekapazität für Asylsuchende stieg von rund 10 000 Plätzen im September 2021 auf rund 18 000 im September 2022. Auch die Reform des Asylamts wurde aus EU-Mitteln unterstützt, sodass dessen Personaldecke deutlich verstärkt werden konnte. Zusätzliche Mittel werden zur Unterstützung des Aufnahmesystems in Ceuta und auf den Kanarischen Inseln bereitgestellt.

Die weitere Unterstützung **Italiens** umfasst die Koordinierung der langjährigen Arbeit von Frontex, der EU-Asylagentur und von Europol mit den italienischen Behörden, unter anderem mithilfe der regionalen EU-Taskforce in Catania, der Anwesenheit von EU-Bediensteten vor Ort und EU-Mitteln. Dies geht Hand in Hand mit der Zusammenarbeit mit den italienischen Behörden bei der Bewältigung der Migrationsströme aus Libyen und entlang der zentralen Mittelmeerroute.

Da mehrere Mitgliedstaaten im Jahr 2022 eine Zunahme der Zahl von Asylsuchenden aus visumpflichtigen Drittländern im **westlichen Balkan** feststellten, die von Regelungen zur Visumfreiheit Gebrauch machen, verfolgt die Kommission diese Frage mit den einschlägigen Partnern auf bilateraler Ebene, im Rahmen des Visa-Aussetzungsmechanismus sowie im Rahmen des Erweiterungsprozesses. Damit die Visumfreiheit innerhalb der EU reibungslos

funktioniert, ist es nach wie vor von entscheidender Bedeutung, dass die Partnerländer des westlichen Balkans ihre Visumpolitik an die Bestimmungen der EU angleichen.

Unterstützung für Zypern

Zypern verzeichnete im Vergleich zu 2021 einen Anstieg der irregulären Einreisen um 122 %, was hauptsächlich auf Einreisen aus der Türkei in die nicht von der Regierung kontrollierten Landesteile, die anschließend über die Grüne Linie hinweg fortgesetzt werden, zurückzuführen ist. Zypern hat EU-weit derzeit die höchste Zahl von Asylsuchenden pro Kopf. Die Kommission hat gemeinsam mit den EU-Agenturen ihre Unterstützung verstärkt. Ein umfassender Aktionsplan unterstützt die Umsetzung einer gemeinsamen Absichtserklärung zur Migrationssteuerung, die im Februar 2022 zwischen den zyprischen Behörden, der Kommission und den Agenturen vereinbart wurde. Diese Unterstützung umfasst insgesamt mehr als 160 Sachverständige, die von der Kommission, Frontex, Europol und der EU-Asylagentur vor Ort entsandt werden.

Nach Einrichtung der dreigliedrigen Arbeitsgruppe „Rückführung“ in Zusammenarbeit mit Frontex und der Kommission konnte Zypern die Zahl der Rückführungen auch mithilfe gemeinsamer Rückführungsaktionen, die von Frontex organisiert wurden, stetig steigern. Inzwischen ist Zypern der Mitgliedstaat, in dem mithilfe von Frontex am drittmeisten Rückführungen per kommerziellem Flug stattfinden, wobei die Zwangsrückführungen im März durch entsandte Rückführungsspezialisten begleitet wurden. Untermauert werden diese Bemühungen durch Gespräche der EU mit Herkunfts- und Transitländern, die für Zypern besonders relevant sind, wie die Türkei, Nigeria, die Demokratische Republik Kongo, Pakistan und Kamerun. Ein zentrales Gesprächsthema sind dabei die Einschreibungen in „Scheinuniversitäten“ in den nicht von der Regierung kontrollierten Landesteilen Zyperns bzw. das Phänomen, dass Menschen auf der Grundlage solcher Einschreibungen aus der Türkei einreisen und dann versuchen, die Grüne Linie zu überqueren. Die Kommission hat insbesondere gegenüber der Türkei und der türkisch-zyprischen Behörde intensive Bemühungen unternommen, um Praktiken, die zu solchen irregulären Einreisen beitragen, ein Ende zu setzen. Ergänzend finanziert die EU entsprechende Informationskampagnen in den Herkunftsländern.

Die Mittel für Zypern im Rahmen der Innenfonds 2021–2027 umfassen die Unterstützung des Baus eines neuen offenen Aufnahmезentrums und einer neuen Abschiebungshafteinrichtung mit geschützten Bereichen für schutzbedürftige Personen, Freizeit- und Gemeinschaftsbereichen sowie Bereichen für die medizinische Versorgung und Quarantäne.

Entsprechend dem Vorschlag des französischen Ratsvorsitzes einer schrittweisen Vorgehensweise wurde den Solidaritätsaspekten des Pakets besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Zahlreiche Mitgliedstaaten haben im Juni 2022 eine politische **Solidaritätserklärung**⁵⁰ unterstützt, mit der ein **freiwilliger Solidaritätsmechanismus** eingerichtet wurde, der auch den Weg für weitere Gespräche über die Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement ebnete. Die Unterzeichnerstaaten⁵¹ ersuchten die Kommission, den Mechanismus zu koordinieren, unter anderem durch eine Einschätzung des Bedarfs der Mitgliedstaaten der ersten Einreise sowie durch Überwachung der Einhaltung eingegangener Verpflichtungen. Damit soll eine angemessene Unterstützung der Mitgliedstaaten der ersten

⁵⁰ [Die erste Etappe der schrittweisen Umsetzung des europäischen Migrations- und Asylpakts: Modus Operandi eines freiwilligen Solidaritätsmechanismus – Französischer Vorsitz im Rat der Europäischen Union 2022 \(europa.eu\)](#)

⁵¹ Neben 18 Mitgliedstaaten haben auch Norwegen, die Schweiz und Liechtenstein die Erklärung unterzeichnet, denen der freiwillige Solidaritätsmechanismus ebenfalls offensteht.

Einreise auf der zentralen, östlichen und westlichen Mittelmeerroute/Atlantikroute sichergestellt werden, bei gleichzeitiger Berücksichtigung, dass aufgrund des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine alle Mitgliedstaaten unter Druck stehen. Der Mechanismus ist freiwillig und auf ein Jahr befristet. Die Umverteilung von Flüchtlingen ist dabei die bevorzugte Art der Solidarität, wobei die Mitgliedstaaten unter der Koordinierung der Kommission aber auch finanzielle Beiträge leisten können. Der Mechanismus unterliegt einer aufmerksamen Überprüfung und kann verlängert werden. Während es bei der Umverteilung um Personen geht, die internationalen Schutz benötigen, und dabei die am stärksten Gefährdeten priorisiert werden, können finanzielle Beiträge auch für Projekte in Partnerländern genutzt werden.

Zur Koordinierung des Mechanismus hat die Kommission eine Solidaritätsplattform für den freiwilligen Solidaritätsmechanismus (**Solidaritätsplattform „Paket“**) eingerichtet, deren Vorsitz sie in Zusammenarbeit mit dem Ratsvorsitz führt. Bislang haben sich 13 Mitgliedstaaten und assoziierte Staaten bereit erklärt, Flüchtlinge aufzunehmen, während andere einen finanziellen Beitrag leisten werden. Inzwischen werden die ersten Ergebnisse der Erklärung sichtbar. Eine erste Überstellung von Asylsuchenden fand bereits im August statt und weitere sind geplant. Gemeinsam mit allen Ländern, die Zusagen gemacht haben, mit der EU-Asylagentur und der IOM arbeitet die Kommission daran, das Tempo der Überstellungen zu beschleunigen. Wie in der Erklärung selbst betont wird, können aus diesem vorübergehenden Mechanismus nützliche Lehren für die Solidaritätselemente der Legislativvorschläge gezogen und bei den laufenden Verhandlungen über die Einrichtung eines dauerhaften, strukturierten und berechenbaren Solidaritätsmechanismus berücksichtigt werden.

Finanzierung

Die laufende Verabschiedung nationaler Programme für den Zeitraum 2021–2027 wird es den Mitgliedstaaten ermöglichen, erhebliche zusätzliche Finanzmittel in Anspruch zu nehmen. Die Innenfonds sind eine direkte Unterstützung für die Stärkung der nationalen Asyl- und Migrationssysteme und den Aufbau langfristiger, ausgereifter Grenzmanagement- und Überwachungslösungen im Einklang mit den Werten und den Rechtsvorschriften der EU. Bis Mitte September waren 15 der 78 Programme der Mitgliedstaaten verabschiedet, die übrigen sollen bis Ende des Jahres folgen. Die Fortschritte der Kommission entsprechen der Planung für die Umsetzung der Arbeitsprogramme der thematischen Fazilität 2021–2022.

Unterstützung der Mitgliedstaaten durch EU-Agenturen

Die **EU-Asylagentur**, die Nachfolgerin des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen, hat ihre Tätigkeiten im Januar 2022 mit Inkrafttreten der Verordnung zur Einrichtung der Agentur⁵² intensiviert. Sie unterstützt derzeit 12 Mitgliedstaaten⁵³ bei ihren Bedürfnissen rund um Asyl, Aufnahme und vorübergehenden Schutz und hat derzeit über 1000 Sachverständige entsandt.

Europol spielt ebenso eine wichtige Rolle dabei, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass das Migrationsmanagement mit dem erforderlichen Maß an Sicherheit einhergeht. Europol unterstützt derzeit neun Mitgliedstaaten und Moldau mit der Entsendung von Europol-Bediensteten und abgestellten Beamtinnen und Beamten.

Frontex hat derzeit mehr als 2000 **entsandte Einsatzkräfte** und stellt an den Land-, See- und Luftaußengrenzen sowie zur Unterstützung von Rückführungen **technische Ausrüstung** zur Verfügung. Um anhaltende Kapazitätslücken zu schließen, die zu mangelhaften geplanten

⁵² Verordnung (EU) 2021/2303 vom 15. Dezember 2021 über die Asylagentur der Europäischen Union.

⁵³ Belgien, Bulgarien, Zypern, Tschechien, Griechenland, Spanien, Italien, Lettland, Litauen, Malta, Niederlande, Rumänien.

Einsätzen führen, ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen nachkommen und ihren Beitrag leisten.

Frontex

Die jüngsten Ereignisse haben die wichtige Rolle von Frontex bei der Unterstützung der Mitgliedstaaten in den Bereichen Grenzmanagement, Überwachung und Rückführungen bestätigt. Die Agentur hat auch ihre Zusammenarbeit mit Partnerländern ausgeweitet, unter anderem im Rahmen formeller Statusvereinbarungen (siehe Abschnitt 7).

Mit der Erweiterung seiner Rolle hat Frontex einen schwierigen Übergangsprozess durchlaufen. Beim Schutz der EU-Außengrenzen ist es unerlässlich, dass alle ergriffenen Maßnahmen in vollem Einklang mit der **Charta der Grundrechte und den Werten der EU** stehen. Die Kommission nimmt Vorwürfe eines unangemessenen Verhaltens der europäischen Grenz- und Küstenwache sehr ernst und verfolgt gemeinsam mit den betroffenen Mitgliedstaaten die Fortschritte der Agentur bei der Umsetzung der einschlägigen Empfehlungen. Die Kommission begrüßt den verstärkten Rahmen der Agentur für die Überwachung der Grundrechte durch die jetzt vollzogene Ernennung des Grundrechtsbeauftragten und seiner Stellvertretung. Bis November 2022 wird die Agentur über 46 Grundrechtsbeobachter verfügen. Im Juni 2022 veröffentlichte der Grundrechtsbeauftragte einen Jahresbericht für 2021 mit einem Überblick über die Überwachungs- und Beratungstätigkeiten⁵⁴. Der Grundrechtsbeauftragte erstattet dem Verwaltungsrat zudem regelmäßig Bericht.

Wie in der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache⁵⁵ vorgesehen, wird die Kommission bis zum 5. Dezember 2023 eine **Evaluierung** durchführen, in der sie die Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz und Kohärenz der von Frontex durchgeführten Maßnahmen sowie deren Mehrwert für die EU untersuchen wird, einschließlich der Leitungsstruktur der Agentur und der Aufsicht durch den Verwaltungsrat. Im Vorfeld der Evaluierung wird die Kommission dabei Gespräche über die Leitung der Agentur mit dem Parlament und dem Rat aufnehmen.

Unerlaubte Migrationsbewegungen

Sekundärmigration innerhalb der EU untergräbt die Glaubwürdigkeit und Integrität des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Auch wenn es schwierig ist, zuverlässige Daten über solche Bewegungen zu erheben, kann Eurodac Daten über Ausreisen und Zielorte liefern und zeigen, ob eine in einem Mitgliedstaat registrierte Person bereits mindestens einen Asylantrag in einem anderen Mitgliedstaat gestellt hat.⁵⁶ Ebenso kann Eurodac Auskunft darüber geben, ob eine Person nach der Registrierung eines Asylantrags in einem Mitgliedstaat in einem anderen Mitgliedstaat wegen irregulären Aufenthalts aufgegriffen wurde.⁵⁷

Im Juni 2022 einigten sich die Mitgliedstaaten, die Kommission und die EU-Asylagentur darauf, einen **Fahrplan auszuarbeiten, um eine bessere Umsetzung** der Überstellungen im

⁵⁴ [Frontex-Grundrechtsbüro veröffentlicht Jahresbericht \(europa.eu\)](https://europa.eu/press-room/en/infographic-10-frontex-annual-report-2021)

⁵⁵ Verordnung (EU) 2019/1896 vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache.

⁵⁶ In den ersten Hälfte 2022 trat bei 166 864 der von den nationalen Behörden registrierten Asylanträgen ein Treffer „Kategorie 1 – Kategorie 1“ in Eurodac auf, was bedeutet, dass die Person bereits mindestens einen Asylantrag in einem anderen Mitgliedstaat/assoziierten Staat gestellt hat.

⁵⁷ In der ersten Hälfte 2022 führten 83 339 Abfragen in Eurodac im Zusammenhang mit Fingerabdrücken illegal aufhältiger Personen (Daten der Kategorie 3 in Eurodac) zu einem Treffer mit Daten der Kategorie 1, was bedeutet, dass eine Person nach der Registrierung ihres Asylantrags in einem Mitgliedstaat/assoziierten Staat in einem anderen Mitgliedstaat/assoziierten Staat als illegal aufhältige Person aufgegriffen wurde.

Rahmen der Dublin-III-Verordnung⁵⁸ zu gewährleisten. In dem Fahrplan werden die praktischen Schritte dargelegt, die die Mitgliedstaaten unternehmen sollten, um die größten Hindernisse, mit denen die Mitgliedstaaten derzeit bei Überstellungen konfrontiert sind, zu überwinden. Das erste Treffen der Sachverständigengruppe, die sich aus freiwilligen Mitgliedstaaten zusammensetzt, fand am 8. September 2022 statt. Der Fahrplan soll bis Ende des Jahres fertiggestellt und gebilligt werden.

Ziel des Migrations- und Asylpakets ist es, **strukturelle Lösungen** zu schaffen und die Anreize für unerlaubte Migrationsbewegungen mithilfe genauerer und vollständigerer Daten zu verringern. In der Solidaritätserklärung betonten die Mitgliedstaaten, dass sie entschlossen sind, Sekundärmigration durch beschleunigte Dublin-Überstellungen⁵⁹ zu unterbinden. Gleichzeitig erkannten sie darin an, wie wichtig es ist sicherzustellen, dass Personen, die internationalen Schutz genießen, Zugang zu legaler Mobilität zwischen den Mitgliedstaaten haben.

Mit dem Vorschlag zur Änderung des **Schengener Grenzkodexes**⁶⁰ wird ein neues Überstellungsverfahren zur Bekämpfung unerlaubter Migrationsbewegungen eingeführt, das es den Mitgliedstaaten ermöglicht, bestehende bilaterale Rückübernahmeabkommen untereinander zu überarbeiten oder neue bilaterale Rückübernahmeabkommen zu schließen. Während die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen eine Ultima Ratio bleiben sollte, sieht der Vorschlag auch die Möglichkeit vor, die Wiedereinführung solcher Kontrollen im Falle sehr umfangreicher unerlaubter Migrationsbewegungen zu rechtfertigen.

5. AUSSENGRENZENMANAGEMENT UND RÜCKFÜHRUNG

Der Schutz der Außengrenzen ist zentraler Bestandteil des Pakets. Er ist gleichzeitig eine der Prioritäten der **Schengen-Strategie**⁶¹, die inzwischen durch einen jährlichen Schengen-Zyklus – ein neues Governance-Modell für den Schengen-Raum – vorangebracht wird und deren Fortschritte im ersten Schengen-Statusbericht⁶², welcher im Mai angenommen wurde, festgehalten werden.

Ein wichtiges Instrument für ein starkes Grenzmanagement ist das **integrierte europäische Grenzmanagement**⁶³. Die Kommission hat das Parlament und den Rat zur künftigen Ausrichtung konsultiert und einen starken und kohärenten operativen Ansatz in den Bereichen Grenzkontrolle, Such- und Rettungsmaßnahmen, Risikoanalyse, behördenübergreifende Zusammenarbeit, EU-weite und internationale Zusammenarbeit, Rückkehr, Grundrechte, Forschung und Innovation sowie Ausbildung gefordert.

Die Kommission, eu-LISA und die Mitgliedstaaten haben ihre Anstrengungen zur Entwicklung und Umsetzung der neuen **IT-Architektur und Interoperabilität** verstärkt. Dies wird dem Grenzschutzpersonal bessere Mittel an die Hand geben, die Einreise in die EU zu kontrollieren und die Risiken im Zusammenhang mit Sicherheit, Gesundheit oder

⁵⁸ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung).

⁵⁹ Beantragt eine Person internationalen Schutz in einem Mitgliedstaat, der nach den Kriterien der Dublin-III-Verordnung nicht für die Prüfung dieses Antrags zuständig ist, so kann der Mitgliedstaat eine Überstellung an den für die Prüfung des Antrags zuständigen Mitgliedstaat beantragen.

⁶⁰ Vorschlag für eine Verordnung über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (COM(2021) 891 final vom 14.12.2021).

⁶¹ Mitteilung „Strategie für einen reibungslos funktionierenden und resilienten Schengen-Raum“ (COM(2021) 277 final vom 2.6.2021).

⁶² Mitteilung „Schengen-Statusbericht 2022“ (COM(2022) 301 final/2 vom 24.5.2022).

⁶³ Strategiepapier zur Entwicklung einer mehrjährigen strategischen Politik für das integrierte europäische Grenzmanagement (COM(2022) 303 final vom 24.5.2022).

irregulärer Migration zu bewältigen. Das Schengener Informationssystem (SIS) ist das größte und am weitesten verbreitete System für den Informationsaustausch in den Bereichen Sicherheit und Grenzmanagement in Europa. Ab Herbst 2022 werden zur besseren Durchsetzung Informationen über Rückkehrentscheidungen im System ausgetauscht. Neue Informationssysteme wie das Einreise-/Ausreisensystem (EES) werden dazu beitragen, die Qualität und Effizienz der Kontrollen sowie die Aufdeckung von Dokumenten- und Identitätsbetrug zu verbessern. Das Europäische Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS) wird bei der Ermittlung von Sicherheitsrisiken oder Risiken irregulärer Migration im Zusammenhang mit von der Visumpflicht befreiten Besuchern helfen, noch bevor diese die EU-Grenzen erreichen. Eine stärkere Interoperabilität wird außerdem dazu beitragen, Personen, deren Daten in diesen IT-Systemen gespeichert sind, korrekt zu identifizieren und damit Identitätsbetrug zu bekämpfen. Wie im Bericht der Kommission über die Durchführung der Interoperabilitätsverordnungen⁶⁴ dargelegt, ist es von großer Bedeutung, dass eu-LISA und die Mitgliedstaaten die Verzögerungen aufholen und sicherstellen, dass die IT-Systeme für das Grenzmanagement und die Migrationssteuerung bis Ende 2023 voll funktionsfähig sind.

Das Außengrenzenmanagement würde auch durch den Vorschlag der Kommission zur **Digitalisierung der Visumverfahren**⁶⁵ erleichtert. Dessen Hauptziel besteht darin, die Einreichung und Bearbeitung von Visumanträgen zu modernisieren, um ihre Effizienz und Harmonisierung zwischen den Mitgliedstaaten zu steigern und so die Sicherheit sowie die Attraktivität der EU als Reiseziel zu erhöhen.

Maßnahmen zur Steigerung der Rückkehr

Das **gemeinsame EU-Rückkehrsystem** nimmt Gestalt an und es wurden wichtige Schritte unternommen, um die Grundlage für eine effizientere, nachhaltigere und humanere Rückkehr aus der EU zu schaffen. Bei der Strukturreform der Migrations- und Asylpolitik ist wichtig zu beachten, dass das geltende EU-Recht uneingeschränkt eingehalten werden muss. Am 29. September 2022 strengte die Kommission eine Reihe von Vertragsverletzungsverfahren wegen Verstößen einiger Rechtsvorschriften und Verfahren von Mitgliedstaaten gegen unionsrechtliche Bestimmungen im Bereich der Rückführung an.

Ein besonderer Punkt war die Steigerung der Rückführungsquote aus der EU, insbesondere angesichts der Aufhebung der pandemiebedingten Beschränkungen. Die Rückführung von Menschen ohne Aufenthaltsrecht in der EU ist ein unverzichtbarer Bestandteil einer fairen und wirksamen Migrationspolitik. Nach einem Rückgang aufgrund von COVID-19 im Jahr 2020 stieg die effektive Rückführungsquote 2021 auf 21 %, blieb aber unter dem Niveau von 2019, das bei 29 % lag. In absoluten Zahlen kehrten 2021 mehr als 70 000 Drittstaatsangehörige nach einer Ausreiseanordnung in ihr Heimatland zurück. Das entspricht etwa der Hälfte der 2019 Zurückgekehrten. Die EU und die Mitgliedstaaten müssen weiter daran arbeiten, einerseits die korrekte Funktionsweise der Rückführungsverfahren innerhalb der EU sicherzustellen und andererseits die weltweite Zusammenarbeit mit Partnern in Bezug auf die Rückübernahmen zu verbessern. Durch diese Zusammenarbeit konnten die Rückführungen in Länder wie Bangladesch und Pakistan bereits verbessert werden und die Länder, die am stärksten von irregulären Migrationsströmen betroffen sind, wie Griechenland, Malta und Zypern, konnten so ebenfalls unterstützt werden.

⁶⁴ Bericht über den Stand der Vorbereitungen für die vollumfängliche Durchführung der Interoperabilitätsverordnungen (COM(2021) 688 final vom 10.11.2021).

⁶⁵ Vorschlag für eine Verordnung in Hinblick auf die Digitalisierung des Visumverfahrens (COM(2022) 658 final vom 27.4.2022).

Seit Juni leitet der im Paket angekündigte **Rückkehrkoordinator** ein **hochrangiges Netz**, dem Vertreter der Mitgliedstaaten und von Frontex angehören. Das erste Treffen des Netzes fand am 8. September 2022 statt. Als Richtschnur für ihre gemeinsame Arbeit werden der Koordinator und das Netz ein gemeinsames und kohärentes Konzept und eine operative Strategie für Rückführungen festlegen und umsetzen, welche derzeit ausgearbeitet werden. In dieser operativen Strategie werden praktische Schwerpunkte zur Behebung von Mängeln und zur Verbesserung der gegenseitigen Kohärenz festgelegt. Ziel ist es, die nationalen politischen und rechtlichen Rahmen weiterzuentwickeln, einschließlich einer besseren Verknüpfung von Asyl- und Rückführungsverfahren in der Praxis, Hindernisse für die Rückkehr zu beseitigen, nationale Kapazitäten zu stärken, Wissenslücken zu schließen und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und mit Frontex zu verbessern.

Dieser strategische Ansatz wird durch praktische Maßnahmen flankiert. Zunächst hat **Frontex** seine Unterstützung für die Mitgliedstaaten in allen Phasen des Prozesses – insbesondere bei der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung – erheblich verstärkt und sich dadurch als Schlüsselakteur im Bereich der Rückkehr etabliert. Bislang hat Frontex im Jahr 2022 insgesamt 210 **Rückführungsaktionen** für 7210 Drittstaatsangehörige mit Charterflugzeugen organisiert und 10 115 Rückführungsaktionen mit gewerblichen Flügen. Im Jahr 2022 wurden die ersten beiden von Frontex geleiteten Operationen durchgeführt, wobei 40 irreguläre Migrantinnen und Migranten nach Albanien und 40 nach Nigeria zurückgeführt wurden. Seit April 2022 bietet Frontex auch Unterstützung bei der Wiedereingliederung in 24 Herkunftsländern. Aufgrund der hohen Erwartungen und der wachsenden Rolle der Agentur bei der Unterstützung der Mitgliedstaaten müssen klare Prioritäten festgelegt und Ressourcen strategisch zugewiesen werden.

Die **EU-Strategie für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung**⁶⁶ vom April 2021 wurde vorangebracht. Der Rahmen, die Strukturen und die Instrumente, um sicherzustellen, dass die freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung in das gemeinsame EU-Rückkehrsystem integriert werden können, sind weitgehend vorhanden. Erste Anzeichen der für 2021 gemeldeten Zahlen deuten darauf hin, dass immer mehr Menschen die freiwillige Rückkehr in Anspruch nehmen. Darüber hinaus erfolgten 2021 erstmals mehr als die Hälfte der von Frontex organisierten Flüge per Linienflugzeug freiwillig (57 % im Jahr 2021, bislang 58 % im Jahr 2022 gegenüber 38,5 % im Jahr 2020). Wichtige Instrumente wie die gemeinsamen Wiedereingliederungsdienste von Frontex, ein gemeinsamer Rahmen für Wiedereingliederungsanbieter und Schulungen für Rückkehrberater sind nun vorhanden, um die Qualität der Unterstützung irregulärer Migrantinnen und Migranten, die zur Rückkehr bereit sind, zu verbessern. Die Arbeit in diese Richtung muss fortgeführt werden, um die neuen Instrumente in enger Abstimmung mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst und den EU-Delegationen in Drittländern in vollem Umfang zu nutzen und sicherzustellen, dass die freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung zu einem zentralen Bestandteil der Rückkehrsysteme der Mitgliedstaaten wird.

Rückkehr und **Rückübernahme** sind nun fest in dem neuen umfassenden Konzept zur Vertiefung der Migrationspartnerschaften mit Drittländern verankert, welches im Paket vorgestellt wird. In Abschnitt 7 wird skizziert, wie Migration in modernisierte, umfassende Partnerschaften weltweit eingebettet wird. Die Rückübernahme wird dabei als ein wesentlicher Bestandteil der Beziehungen betrachtet, damit bei einer Vielzahl von Fragen von gemeinsamem Interesse Fortschritte erzielt werden können.

Die Kommission hat den politischen Fokus auf die Rückübernahme in ihren Außenbeziehungen verstärkt, indem sie die Gespräche darüber im Rahmen hochrangiger

⁶⁶ Mitteilung über die EU-Strategie für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung (COM(2021) 120 final vom 27.4.2021).

bilateralen Formate und Missionen wieder aufgenommen und mit den Mitgliedstaaten einschlägige Botschaften dazu koordiniert hat. Sie nutzt alle ihr zur Verfügung stehenden Instrumente, um die Bedeutung der Rückkehr als festen Bestandteil der Migrationspolitik hervorzuheben. Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben die bestehenden Verhandlungsaufträge für EU-Rückübernahmeabkommen bewertet und einen pragmatischen, maßgeschneiderten und flexiblen Ansatz erörtert, um bei den laufenden Verhandlungen konkrete Fortschritte zu erzielen. Die Kommission verfolgt diesen Ansatz aktiv, und der Europäische Auswärtige Dienst und die EU-Delegationen bringen bei ihren Kontakten mit wichtigen Partnerländern zu Migrationsfragen die Rückübernahme zur Sprache.

Die Umsetzung des in Artikel 25a des Visakodexes⁶⁷ vorgesehenen Mechanismus bietet einen strukturierten Ansatz zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Rückübernahme, indem ein Rahmen geschaffen wird, um die Frage im Kontext des allgemeinen Stands der Beziehungen zu prüfen und die Zusammenarbeit bei der Rückübernahme mit der Visumpolitik der EU zu verknüpfen (siehe Abschnitt 7).

Angesichts der internationalen Lage musste die EU auch tätig werden, um frühere Visaerleichterungen rückgängig zu machen. So verabschiedete der Rat am 9. November 2021 den Vorschlag der Kommission zur teilweisen Aussetzung der Visaerleichterung zwischen der **EU und Belarus**.⁶⁸ Am 25. Februar 2022 wurde eine teilweise Aussetzung des Visaerleichterungsabkommens⁶⁹ zwischen der **EU und Russland** verabschiedet, die Inhaberinnen und Inhaber russischer Diplomatpässe, russische Regierungsbedienstete und Geschäftsleute betraf. Am 9. September 2022 wurde das Visaerleichterungsabkommen mit Russland ausgesetzt⁷⁰ und die Kommission veröffentlichte Leitlinien⁷¹ für die Erteilung neuer Visa sowie für den Umgang mit bestehenden Visa. Angesichts der Eskalation des Krieges hat die Kommission Leitlinien⁷² für die Einreise von russischen Staatsangehörigen herausgegeben.

6. FORTSCHRITTE BEI DER UMSETZUNG DES PAKETS

Die jüngsten migrationsbezogenen Entwicklungen in Verbindung mit dem anhaltenden Druck, den die irregulären Migrationsbewegungen auf mehreren Routen verursachen, zeigen, dass ein nachhaltiges und faires EU-Migrationssystem unverzichtbar ist. Das Migrations- und Asylpaket ist relevanter denn je.

⁶⁷ Verordnung 810/2009 vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex).

⁶⁸ Beschluss 2021/1940 des Rates vom 9. November 2021 über die teilweise Aussetzung der Anwendung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Belarus zur Erleichterung der Visaerteilung.

⁶⁹ Beschluss 2022/333 des Rates vom 25. Februar 2022 über die teilweise Aussetzung der Anwendung des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Russischen Föderation über die Erleichterung der Ausstellung von Visa für Bürger der Europäischen Union und für Staatsangehörige der Russischen Föderation

⁷⁰ Beschluss 2022/1500 des Rates vom 9. September 2022 über die vollständige Aussetzung der Anwendung des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Russischen Föderation über die Erleichterung der Ausstellung von Visa für Bürger der Europäischen Union und für Staatsangehörige der Russischen Föderation

⁷¹ Mitteilung der Kommission „Leitlinien zur generellen Vorgehensweise bei der Ausstellung von Visa für russische Antragsteller nach dem Beschluss (EU) 2022/1500 des Rates vom 9.9.2022 über die vollständige Aussetzung der Anwendung des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Russischen Föderation über die Erleichterung der Ausstellung von Visa für Bürger der Europäischen Union und für Staatsangehörige der Russischen Föderation“ (COM(2022) 6596 final vom 9.9.2022).

⁷² Mitteilung zur Aktualisierung der Leitlinien zur generellen Vorgehensweise bei der Ausstellung von Visa für russische Antragsteller und zur Festlegung von Leitlinien zu Kontrollen russischer Staatsangehöriger an den Außengrenzen (C(2022) 7111 final vom 30.9.2022).

Die am 7. September 2022 erzielte politische Einigung über einen **gemeinsamen Fahrplan des Europäischen Parlaments und des turnusmäßig wechselnden Vorsitzes im Rat der EU**⁷³ bildet die Grundlage für einen verstärkten Dialog über das Paket und regt dazu an, die Verhandlungen zu allen anhängigen Gesetzgebungsdossiers im Zusammenhang mit Asyl- und Migrationsmanagement bis Februar 2024 abzuschließen. Die Verhandlungen ab Herbst 2022 sollten gleichwertige und ausgewogene Fortschritte sicherstellen. Die Folgemaßnahmen, an denen die Mitglieder der Kontaktgruppe „Asyl“ des Europäischen Parlaments und der turnusmäßig wechselnde Ratsvorsitz beteiligt sind, werden in dieser Hinsicht von entscheidender Bedeutung sein.

Auf Seiten des Rates hat der schrittweise Ansatz des französischen Vorsitzes, der ein gleichwertiges Engagement der Mitgliedstaaten in Bezug auf Solidarität und Verantwortung impliziert, zu erheblichen Fortschritten bei der Verabschiedung des umfassenden Rechtsrahmens geführt. Der Rat hat Aufträge zur Aushandlung von Gesetzgebungsvorschlägen betreffend **Screening** und **Eurodac**⁷⁴ angenommen. Fortschritte bei diesen Dossiers sind von entscheidender Bedeutung für einen verstärkten Schutz der EU-Außengrenzen, um den Druck auf den Schengen-Raum zu verringern. Die neue Eurodac-Verordnung wird dazu beitragen, unerlaubte Migrationsbewegungen und irreguläre Migration aufzuspüren, die Rückkehrperspektiven zu verbessern, die Einreisen nach Such- und Rettungseinsätzen zu erfassen und den Interoperabilitätsrahmen zu vollenden. Der Screening-Vorschlag wird sicherstellen, dass das korrekte Verfahren – Asyl oder Rückkehr – an der Grenze oder innerhalb des Hoheitsgebiets rasch ermittelt wird. Die Kommission begrüßt die Arbeit des tschechischen Vorsitzes zu Solidarität und zur Asylverfahrensverordnung. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, eine Einigung über die **Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement**, über die **Asylverfahrensverordnung** sowie über die Vorschläge zur Bewältigung verschiedener Formen migrationsbezogener Krisen zu erzielen.⁷⁵

Die Berichterstatter des Parlaments legten Berichtsentwürfe zu allen das Paket im Jahr 2020 flankierenden Legislativvorschlägen sowie zu der 2018 vorgeschlagenen Neufassung der Rückführungsrichtlinie vor. Die Kontaktgruppe „Asyl“ des Europäischen Parlaments trägt im Einklang mit der im gemeinsamen Fahrplan eingegangenen Verpflichtung zur raschen Annahme aller Berichte bei. Die Aufnahme von Verhandlungen zu **Eurodac**, zur **Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement** und zur **Asylverfahrensverordnung** sowie der Abschluss der Arbeiten an den im Jahr 2016 im Rahmen der umfassenderen Asylreform vorgeschlagenen Dossiers, die bereits weit fortgeschritten sind, würden unmittelbare Vorteile bringen – nicht nur in Bezug auf ein besseres Migrationsmanagement, sondern auch in Bezug auf eine kohärente Reaktion der EU auf neue Herausforderungen. Insbesondere die 2018 erzielte vorläufige Einigung über die **Verordnung über den Neuansiedlungsrahmen der Union**⁷⁶ muss vorangebracht werden, um die EU mit einem soliden und berechenbaren Neuansiedlungsrahmen und Strategien für die Aufnahme aus humanitären Gründen auszustatten. Im Juni 2018 erzielten das Parlament und der Rat zudem eine vorläufige Einigung über die Neufassung der **Richtlinie über Aufnahmebedingungen**⁷⁷

⁷³ Frankreich, Tschechien, Schweden, Spanien und Belgien.

⁷⁴ Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung des Screenings von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen (COM(2020) 612 final vom 23.9.2020) und geänderter Vorschlag für eine Verordnung über die Einrichtung von „Eurodac“ (COM(2020) 614 final vom 23.9.2020).

⁷⁵ Vorschläge für eine Verordnung zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt (COM(2020) 613 final vom 23.9.2020) und Verordnung zur Bewältigung von Situationen der Instrumentalisierung im Bereich Migration und Asyl (COM(2021) 890 final vom 14.12.2021).

⁷⁶ Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens der Union (COM(2016) 468 final vom 13.7.2016).

⁷⁷ Vorschlag für eine Richtlinie zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung) (COM(2016) 465 final vom 13.7.2016).

und die **Anerkennungsverordnung**⁷⁸. Die Beratungen über den neuen Rechtsrahmen für die Rückkehr sollten ebenfalls vorangebracht werden, damit gemäß dem Paket eine Einigung über den Vorschlag für eine Neufassung der **Rückführungsrichtlinie** erzielt werden kann. Die Verhandlungen sollten wieder aufgenommen werden, um die noch offenen Punkte in diesen Dossiers zu klären.

Im Dezember 2021 schlug die Kommission eine **Verordnung zur Bewältigung von Situationen der Instrumentalisierung im Bereich Migration und Asyl**⁷⁹ vor. Eine derartige Verordnung würde einen stabilen Rahmen innerhalb der Asyl- und Rückführungsvorschriften der EU schaffen und klarstellen, wie die Mitgliedstaaten solche Situationen unter vollständiger Einhaltung des EU-Rechts, der Grundrechte und internationalen Verpflichtungen bewältigen können. Die Notwendigkeit, in künftigen Situationen der Instrumentalisierung von Migrantinnen und Migranten, wie im überarbeiteten Schengener Grenzkodexes definiert, auf Ad-hoc-Maßnahmen zurückzugreifen, würde damit enden. Die Kommission fordert das Parlament und den Rat daher auf, ihre Arbeit an diesem Vorschlag, mit dem das im Paket dargelegte Gesamtkonzept für Migration und Asyl vervollständigt wird, zu intensivieren und den Vorschlag zusammen mit dem Vorschlag für eine Verordnung zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt zu prüfen.

Die Kommission sieht auch der Aufnahme von Verhandlungen zwischen dem Parlament und dem Rat zum Vorschlag vom Dezember 2021 zur Änderung des **Schengener Grenzkodexes** im Anschluss an die Annahme des Verhandlungsauftrags des Rates im Juni mit Zuversicht entgegen.

Jedes Jahr reisen bereits zwei bis drei Millionen Drittstaatsangehörige legal in die EU ein. Eine ehrgeizige und nachhaltige Politik der **legalen Migration** ist ein Schlüsselement des umfassenden Konzepts, das im Paket vorgeschlagen wird. Das **Kompetenz- und Fachkräftpaket**⁸⁰ zielt darauf ab, den Arbeitsmarkbedarf im Zusammenhang mit aktuellen demografischen Entwicklungen und dem Fachkräftemangel in der EU zu decken und sich auf den künftigen Bedarf vorzubereiten. Das Paket umfasst rechtliche, operative und politische Initiativen zum Nutzen der EU-Wirtschaft, zur Festigung der Zusammenarbeit und Partnerschaften mit Drittländern und zur Verbesserung der langfristigen Migrationssteuerung. Eine zukunftsorientierte Politik für die mittel- bis längerfristige legale Migration in die EU wird sich auf drei Aktionsbereiche konzentrieren: Pflege, Jugend und Innovation. Die Politik zielt darauf ab, Kompetenzen und Talente in Sektoren anzuziehen, in denen ein dringender Arbeitskräftemangel und -bedarf besteht. Die Neufassung der **Daueraufenthaltsrichtlinie**⁸¹ wird die Rechte und die EU-weite Mobilität von Migrantinnen und Migranten, die bereits gut in unsere Gesellschaften integriert sind, weiter verbessern, während die Neufassung der

⁷⁸ Vorschlag für eine Verordnung über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (COM(2016) 0466 final vom 13.7.2016).

⁷⁹ Vorschlag für eine Verordnung zur Bewältigung von Situationen der Instrumentalisierung im Bereich Migration und Asyl (COM(2021) 890 final vom 14.7.2021).

⁸⁰ Mitteilung „Anwerbung qualifizierter Arbeitskräfte aus Drittländern“ (COM(2022) 657 final vom 27.4.2022).

⁸¹ Vorschlag für eine Richtlinie zum Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (Neufassung) (COM(2022) 650 final vom 27.4.2022). Bei den Verhandlungen über diesen Vorschlag sollte auch der Vorschlag der Kommission zur Änderung der Richtlinie berücksichtigt werden, in dem gefordert wird, dass Personen, die internationalen Schutz genießen, über die in dem Vorschlag für eine Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement vorgesehenen drei Jahre hinaus einen langfristigen Aufenthaltstitel erhalten.

Richtlinie über eine kombinierte Erlaubnis⁸² die Zulassungsverfahren zugunsten von Arbeitgebern, Migrationsbehörden und Migrantinnen und Migranten selbst weiter straffen und vereinfachen und den Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus Drittstaaten verbessern wird. Der Beginn der Beratungen zu diesen Vorschlägen im Parlament und im Rat wird zum Aufbau eines soliden Rahmens beitragen, um neue Talente für die EU zu gewinnen. Darüber hinaus wird 2023, wie von Präsidentin von der Leyen in ihrer Rede zur Lage der Union angekündigt, das Europäische Jahr der Kompetenzen sein. Die Kommission wird gezielte Maßnahmen zur Anerkennung von Qualifikationen von Drittstaatsangehörigen ausarbeiten, um weiter dazu beizutragen, Talente aus Drittländern für den europäischen Arbeitsmarkt zu gewinnen.

Eine ehrgeizige und nachhaltige Politik der legalen Migration baut auch auf der ordnungsgemäßen Umsetzung in nationales Recht sowie der wirksamen Anwendung und **Durchsetzung** der geltenden Rechtsvorschriften auf. Die Kommission wird ihre Bemühungen in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten weiter verstärken, um die ordnungsgemäße und wirksame Umsetzung, Anwendung und Durchsetzung der Richtlinie über Saisonarbeitnehmer⁸³ und der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber⁸⁴ sicherzustellen. Um Drittstaatsangehörige, einschließlich ukrainische Staatsangehörige, besser vor Ausbeutung der Arbeitskraft zu schützen, arbeitet die Kommission unter anderem im Rahmen der Europäischen Plattform zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit mit der Europäischen Arbeitsbehörde zusammen. Die Kommission hat eine Verordnung zum Verbot von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten auf dem Unionsmarkt vorgeschlagen⁸⁵.

7. ZUSAMMENARBEIT MIT INTERNATIONALEN PARTNERN

Zusammenarbeit mit wichtigen Partnern im Bereich Migration und Vertreibung

Die externe Dimension ist ein wesentlicher Bestandteil des im Paket vorgeschlagenen umfassenden Ansatzes. Im vergangenen Jahr hat die EU ihren Austausch mit Partnerländern intensiviert und ihre Bemühungen um eine wechselseitig vorteilhafte Zusammenarbeit im Bereich Migration auch im multilateralen Kontext intensiviert. Für den Aufbau einer dauerhaften Zusammenarbeit ist es von zentraler Bedeutung, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten als „Team Europa“ auftreten, mit einer Stimme mit den Partnerländern sprechen und dabei gleichzeitig maßgeschneiderte Unterstützung leisten, um deren Bedürfnissen Rechnung zu tragen. Partnerschaften umfassen das gesamte Spektrum der Zusammenarbeit in den Bereichen Migration und Vertreibung. Im Sinne einer echten Zusammenarbeit und des gegenseitigen Respekts stützt sich der partnerschaftliche Ansatz auf die Zusammenarbeit der Partnerländer mit der EU und den Mitgliedstaaten gleichermaßen.

Als Reaktion auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24./25. Juni 2021⁸⁶ wurden umfassende **Aktionspläne** zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit zehn wichtigen Partnerländern auf den Weg gebracht, die auf früheren Fortschritten aufbauen und weitere konkrete Ziele, Zeitpläne und Unterstützungsmaßnahmen zur Verbesserung der

⁸² Vorschlag für eine Richtlinie über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten (Neufassung) (COM(2022) 655 final vom 27.4.2022).

⁸³ Richtlinie 2014/36/EU vom 26. Februar 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer.

⁸⁴ Richtlinie 2009/52/EG vom 18.6.2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen.

⁸⁵ Vorschlag für eine Verordnung über ein Verbot von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten auf dem Unionsmarkt (COM(2022) 453 final vom 14.9.2022).

⁸⁶ [2425-06-21-euco-conclusions-en.pdf \(in englischer Sprache\) \(europa.eu\)](#)

internationalen Zusammenarbeit enthalten. Mit diesen Aktionsplänen, die auf Gesprächen mit den Mitgliedstaaten aufbauen, soll sichergestellt werden, dass Maßnahmen, Projekte und Ressourcen aufeinander abgestimmt sind und Synergien erzeugen, wobei ihr Schwerpunkt auf der operativen Zusammenarbeit mit einzelnen Partnerländern liegt.

Als Teil des schrittweisen Ansatzes und zur Herstellung einer starken Kohärenz zwischen den bilateralen Arbeiten der EU und der Mitgliedstaaten zur externen Dimension des Pakets hat der französische Ratsvorsitz eine neue Koordinierungsstelle im Rat eingerichtet: den **Mechanismus der operativen Koordinierung für die externe Dimension der Migration (Mocadem)**. Dank der strategischen Beratungen innerhalb der Gruppe „Externe Aspekte der Asyl- und Migrationspolitik“ (**External Migration Working Party, EMWP**) und dem operativen Schwerpunkt von Mocadem ist es gelungen, einen gemeinsamen, strategischen, maßgeschneiderten Ansatz für bestimmte Partner zu konsolidieren. Die Arbeit zur Gewährleistung der Koordinierung und Komplementarität der Tätigkeiten, die von den Mitgliedstaaten und aus EU-Mitteln finanziert werden, wird fortgesetzt. Die Kommission und die Mitgliedstaaten tauschen Informationen aus und koordinieren ihren Ansatz in Bezug auf die regionalen und bilateralen Maßnahmen, die sie im Bereich Migration und Vertreibung im Einklang mit den politischen Zielen der EMWP und Mocadem sowie entsprechend den vereinbarten Mehrjahresrichtprogrammen in der **Koordinierungsgruppe Migration im Rahmen des Instruments „NDICI/Europa in der Welt“ und der bilateralen Kooperationsinstrumente der Mitgliedstaaten planen**.

Bei Besuchen und politischen Dialogen in diesem Jahr wurden Migration und Vertreibung durch einen umfassenden und ausgewogenen Ansatz in den Kontext unserer breiteren bilateralen und regionalen Beziehungen gestellt – etwa unseren Beziehungen zu Marokko, Tunesien, Ägypten, Libyen, Algerien, Mauretanien, Senegal, Niger, Nigeria, Äthiopien, Pakistan, Bangladesch, Irak, Jordanien, Libanon, der Türkei und den westlichen Balkanstaaten, zur Afrikanischen Union und zu den Rabat-, Prag- und Khartum-Prozessen.

Erfolgreiches Zugehen auf Partner – Bekämpfung der Instrumentalisierung von Migrantinnen und Migranten durch Belarus

Das zeitnahe, entschlossene und geeinte Zugehen der EU auf Partner kann zu beeindruckenden Ergebnissen führen, wie die Reaktion auf die Instrumentalisierung von Migrantinnen und Migranten durch das belarussische Regime zeigt. Der Hohe Vertreter, Vizepräsident Schinas und mehrere Kommissionsmitglieder nahmen auf hochrangiger Ebene Kontakt zu Herkunfts- und Transitländern sowie zu Luftfahrtunternehmen und Zivilluftfahrtbehörden auf, um sich zur Bekämpfung dieses hybriden Angriffs zu einer Koalition zusammenzuschließen. In Abstimmung mit hochrangigen Outreach-Maßnahmen der Mitgliedstaaten besuchte Vizepräsident Schinas den Irak, die Vereinigten Arabischen Emirate, den Libanon, die Türkei und Usbekistan. Die EU-Delegationen und Mitgliedstaaten unternahmen gemeinsame Demarchen, aber auch zwischen Mitgliedstaaten und Kasachstan, Indien, Georgien, der Ukraine, der Türkei und Usbekistan gab es auf bilateraler Ebene gemeinsame Demarchen. Das Ergebnis waren ein erheblicher Rückgang der Flüge nach Minsk, Reisebeschränkungen für bestimmte Nationalitäten an wichtigen Flughäfen und eine beträchtliche Anzahl von Rückwanderungen und Rückführungen, insbesondere aufgrund der beeindruckenden Bemühungen des Irak. Die Kommission passte laufende Projekte an, um das Bewusstsein für die Gefahren der Instrumentalisierung (z. B. im Irak, in der Türkei und in Syrien) zu schärfen, und arbeitete mit der IOM zusammen, um die freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung von Migrantinnen und Migranten aus

Belarus in ihre Herkunftsländer zu unterstützen.

Die EU handelte auch zügig, um sowohl die instrumentalisierten Menschen als auch die Außengrenzen der Union zu schützen.⁸⁷ Die Kommission und die EU-Agenturen arbeiteten eng mit den litauischen, polnischen und lettischen Behörden zusammen, um den Grenzschutz zu stärken, die Schleusung von Migrantinnen und Migranten zu bekämpfen, die Asyl- und Aufnahmekapazitäten zu stärken und die Rückführung zu verbessern. Die EU-Grenze zu Belarus muss fortlaufend und aufmerksam überwacht werden. Die vorgeschlagenen Normen für die Sanktionierung von Luftfahrtunternehmen sind nach wie vor relevant und müssen rasch verabschiedet werden.

Die erheblichen Migrationsströme über das Mittelmeer haben 2022 weiterhin die Aufmerksamkeit der EU erfordert. Der Austausch mit **Marokko** in diesem Jahr bekräftigte das starke gemeinsame Engagement für die Fortsetzung des Dialogs und der Zusammenarbeit in allen Bereichen der Migration, einschließlich der regionalen Dimension, Rückkehr, Fachkräftepartnerschaften und Bekämpfung von Schleuserkriminalität.⁸⁸ In **Libyen** setzt sich die EU trotz des schwierigen politischen Umfelds dafür ein, grundlegende Bedürfnisse in Bezug auf den Schutz gefährdeter Migrantinnen und Migranten sowie Flüchtlinge zu decken und die Schleuserkriminalität, etwa im Rahmen von Missionen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), zu bekämpfen. Die Zusammenarbeit der EU mit **Niger** und **Mauretanien** hat ebenfalls deutlich gezeigt, dass beide Seiten bereit sind, die Migrationsströme anzugehen und mit der EU zusammenzuarbeiten. Die trilaterale Zusammenarbeit zwischen der **Afrikanischen Union (AU), der EU und den Vereinten Nationen** zeigte in den letzten fünf Jahren insbesondere bei Schutzfragen in den Ländern Wirkung und es wird gerade daran gearbeitet, die Zusammenarbeit neu zu beleben.

Auf dem **Gipfeltreffen der Europäischen Union (EU) und der Afrikanischen Union (AU)** im Februar 2022 einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf eine verstärkte Partnerschaft für Migration und Mobilität, wie in der Gemeinsamen Erklärung des Gipfeltreffens (Eine gemeinsame Vision für 2030)⁸⁹ dargelegt. Im Laufe des Jahres haben die Partner auch ihre Zusammenarbeit im Rahmen des AU-EU-Dialogs über interkontinentale Migration und Mobilität vertieft.

Die EU begrüßte die Verabschiedung der Fortschrittserklärung zur Umsetzung des **Globalen Pakts für Migration** auf dem Weltmigrationsforum im Mai 2022.

Die EU praktiziert eine beispiellos enge Zusammenarbeit mit den **Vereinigten Staaten und Kanada** im Rahmen hochrangiger Dialoge über migrationsbezogene Fragen von Afghanistan bis Lateinamerika sowie bei der Unterstützung ukrainischer Flüchtlinge angesichts des russischen Angriffskriegs (siehe Abschnitt 2).

Schutz der Vertriebenen und Unterstützung der Aufnahmeländer

Ende 2021 belief sich die Zahl der durch Krieg, Gewalt, Verfolgung und Menschenrechtsverletzungen vertriebenen Personen auf über 89,3 Millionen. Das entspricht einem Anstieg um 8 % im Vergleich zum Vorjahr und übersteigt die Zahl von vor zehn Jahren um deutlich mehr als das Doppelte. Seitdem haben die russische Invasion der Ukraine und andere Notfälle – wie in Afghanistan, Syrien, Venezuela und dem Südsudan – die Zahl auf über 100 Millionen ansteigen lassen. Im Einklang mit den globalen Verpflichtungen der EU hat sich das Engagement in diesem Bereich schrittweise von einem kurzfristigen

⁸⁷ Siehe Gemeinsame Mitteilung „Reaktion auf staatlich geförderte Instrumentalisierung von Migranten an der EU-Außengrenze“ (JOIN(2021) 32 final vom 23. November 2021).

⁸⁸ Nach Angaben der spanischen Behörden haben die marokkanischen Behörden im Jahr 2022 bis September etwa 25 % der Abreisen abgefangen.

⁸⁹ https://www.consilium.europa.eu/media/54412/final_declaration-en.pdf (in englischer Sprache)

humanitären Ansatz zu einem längerfristigen entwicklungspolitischen Ansatz entwickelt, der dauerhafte Lösungen für Vertriebene und ihre Aufnahmegemeinschaften entsprechend dem Nexus von humanitärer Hilfe, Entwicklung und Frieden fördert.⁹⁰ Die EU ist ein führender globaler Akteur und Geber bei der Verbesserung des Schutzes und der Unterstützung von Vertriebenen und ihren Gastgebern, bei der Rettung von Menschenleben und bei der Schaffung der Grundlagen für dauerhafte Lösungen.

- ***Unterstützung von Binnenvertriebenen in der Ukraine***

Da die Zivilbevölkerung in der Ukraine, insbesondere im Süden und Osten, massiv belastet wird, ist die humanitäre Lage in dem Land nach wie vor alarmierend. 17,7 Millionen Menschen brauchen Hilfe – mehr als ein Drittel der Gesamtbevölkerung. Trotz des schwierigen Zugangs erreichte die internationale humanitäre Hilfe dank der guten Zusammenarbeit zwischen der EU, den Vereinten Nationen, internationalen NRO und internationalen Organisationen über 13,3 Millionen Menschen im ganzen Land. Mit der humanitären Hilfe der EU konnte auch denjenigen geholfen werden, die nach Moldau geflohen sind.

Die EU setzt alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel ein, um zur Linderung der Lage in der Ukraine beizutragen. Das Katastrophenschutzverfahren der Union (UCPM) hat seine bislang größte Operation durchgeführt und bis Ende September mehr als 68 500 Tonnen Hilfsgüter einschließlich Notunterkünfte geliefert. Es wurden 300 Generatoren und Brennstoff geliefert, und die Vorbereitungen für den kommenden Winter laufen. Fast 1500 Patientinnen und Patienten mit schweren Erkrankungen wurden in die EU evakuiert.

Darüber hinaus unterstützt die EU den Plan der Ukraine zum schnellen Wiederaufbau der Schulen, zuletzt mit der Zusage, sich mit 100 Mio. EUR an den dringenden Instandsetzungsarbeiten für Schulen und Kindergärten zu beteiligen.

- ***Unterstützung von Vertriebenen und von Aufnahmegemeinschaften in Syrien, im Libanon, in Jordanien, in der Türkei und im Irak***

Elf Jahre nach Beginn der **Krise in Syrien** beeinträchtigt diese immer noch die Stabilität in der Region, sodass viele auf Hilfe angewiesen sind. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind nach wie vor entschlossen, die Bemühungen um eine politische Lösung im Einklang mit der Resolution 2254 des VN-Sicherheitsrates⁹¹ zu unterstützen, die es syrischen Vertriebenen ermöglicht, unter sicheren, freiwilligen und menschenwürdigen Bedingungen in ihr Heimatland zurückzukehren.⁹² Die Priorität der Kommission besteht nach wie vor darin, einen Übergang in Syrien zu fördern und gleichzeitig die Auswirkungen der Krise durch direkte Unterstützung der Bevölkerung abzufedern. Die gesamte Unterstützung erfolgt nach strengen operativen Parametern. Die EU zeigt sich weiterhin solidarisch mit dem **Libanon** und unterstützt nach wie vor syrische Flüchtlinge und libanesische Schutzbedürftige durch Sicherung des Zugangs zu grundlegenden Dienstleistungen. Gleichzeitig unterstützt sie die Aufnahmegemeinschaften und beobachtet die Abreisen. Darüber hinaus unterstützt die EU **Jordanien** bei der Bewältigung der gesundheitlichen und sozioökonomischen Folgen der Pandemie sowie bei Herausforderungen im Zusammenhang mit der Syrien-Krise. Unterstützung für die Integration syrischer Flüchtlinge in die nationalen Systeme ist auch im Irak vorgesehen.

Die Erklärung EU-Türkei vom März 2016 bildet nach wie vor den wichtigsten Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen der EU und der Türkei in Fragen der Migration, und die EU

⁹⁰ Die Maßnahmen der EU stehen im Einklang mit der Mitteilung „Ein Leben in Würde“ (COM(2016) 234 final vom 26.4.2016) und dem Globalen Pakt für Flüchtlinge.

⁹¹ <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2254> (in englischer Sprache)

⁹² Im Einklang mit den Mindestanforderungen und Parametern des UNHCR für die Rückkehr von Flüchtlingen nach Syrien.

betont, dass die Einhaltung aller Zusagen aus der Erklärung von wesentlicher Bedeutung ist. Insbesondere fordert die EU die Türkei weiter mit Nachdruck dazu auf, die Rückführungsaktionen aus Griechenland entsprechend den Zusagen aus der Erklärung wieder aufzunehmen und irreguläre Migration in die EU-Mitgliedstaaten zu verhindern. Mit rund 4 Millionen Menschen, darunter 3,7 Millionen Flüchtlingen aus Syrien, beherbergt die Türkei eine der größten Flüchtlingspopulationen der Welt. Die EU unterstützt die Bemühungen der Türkei weiterhin und mobilisiert zusätzliche Mittel für Flüchtlinge und ihre Aufnahmegemeinschaften. Anfang 2023 wird die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei von humanitärer Hilfe zu Entwicklungshilfe für Bildung und Grundbedürfnisse übergehen. Die EU hat ihren Migrationsdialog mit der Türkei vertieft, unter anderem im Rahmen des ersten Dialogs auf hoher Ebene zwischen der EU und der Türkei über Migration und Sicherheit, welcher am 12. Oktober 2021 in Ankara stattfand und bei dem gemeinsame Herausforderungen sowie die gegenseitige Notwendigkeit hervorgehoben wurden, an der Prävention neuer Migrationsrouten und Sicherheitsbedrohungen zu arbeiten.

- ***Unterstützung von Vertriebenen in anderen Teilen der Welt***

Trotz des massiven Abrufs der Mittel für die Ukraine-Krise und zur Unterstützung syrischer Flüchtlinge in der Türkei und in der gesamten Region ist die EU nach wie vor entschlossen, Vertriebenen und ihren Aufnahmegemeinschaften weltweit zu helfen – dazu gehören die Venezolanerinnen und Venezolaner, die in Kolumbien, Ecuador und Peru untergebracht sind, Vertriebene in und aus Myanmar, Binnenvertriebene und Flüchtlinge im Irak, in Äthiopien und im Sudan sowie Afghaninnen und Afghanen, die im Iran und Pakistan untergebracht sind.

Die EU ist aktives Mitglied der **regionalen Unterstützungsplattformen**⁹³, die auf dem Globalen Flüchtlingsforum 2019 ins Leben gerufen wurden und durch humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit politische und finanzielle Unterstützung leisten.

In **Afrika** wurde im Rahmen der gemeinsamen Initiative der EU und der IOM für den Schutz und die Wiedereingliederung von Migranten weiterhin den Bedürfnissen gestrandeter und schutzbedürftiger Migrantinnen und Migranten in 26 afrikanischen Ländern Rechnung getragen. Menschen, die sich auf dem Weg befanden, aber freiwillig zur Rückkehr in ihr Heimatland entschieden, sowie Rückkehrern und ihren Gemeinschaften wurde bei der Wiedereingliederung gezielte Unterstützung zuteil. Der **Nothilfe-Transitmechanismus** bietet den schutzbedürftigsten Asylsuchenden und Flüchtlingen in Libyen weiterhin einen sicheren Raum und langfristige Lösungen. Er ermöglicht deren Evakuierung nach Niger und Ruanda, mit der Perspektive einer Neuansiedlung in den Mitgliedstaaten oder anderen Partnerländern.

In **Asien** hat die EU durch ihren Vorsitz in der Kerngruppe der Unterstützungsplattform für afghanische Flüchtlinge⁹⁴, durch Unterstützung der schätzungsweise über 5,9 Millionen afghanischen Binnenvertriebenen und durch Unterstützung der Vertriebenen und ihrer Aufnahmegemeinschaften im **Iran und Pakistan** im Kontext der regionalen Vertreibung aus **Afghanistan** eine politische und finanzielle Führungsrolle übernommen. In **Myanmar** finanzierte die EU im Jahr 2022 humanitäre Hilfe, um den dringendsten Bedarf der schutzbedürftigsten Bevölkerungsgruppen, in konfliktbetroffenen Gemeinschaften und von Binnenvertriebenen zu decken und die rund eine Million Rohingya-Flüchtlinge zu unterstützen, die in den Lagern und Siedlungen in Bangladesch leben.

⁹³ Zwischenstaatliche Entwicklungsbehörde am Horn von Afrika (IGAD); Umfassender regionaler Rahmen für Schutz und Lösungen in Zentralamerika (MIRPS); und Lösungsstrategie für afghanische Flüchtlinge (SSAR).

⁹⁴ <https://ssar-platform.org/support-platform>

Aufbauend auf dem verstärkten Dialog, der nach der Instrumentalisierung irakischer Migrantinnen und Migranten durch das belarussische Regime entstanden ist, arbeiten die EU und der **Irak** bei der Wiedereingliederung von Rückkehrern und Vertriebenen nun zusammen.

Schaffung wirtschaftlicher Möglichkeiten und Bekämpfung der Ursachen irregulärer Migration

Die **Entwicklungszusammenarbeit** der EU wirkt sich sowohl mittel- als auch langfristig auf die Bekämpfung der strukturellen Ursachen irregulärer Migration und Vertreibung aus. Maßnahmen zur Förderung guter Regierungsführung, zur Konfliktprävention, zum Klimaschutz und zur Unterstützung der sozioökonomischen Entwicklung können sich unmittelbar auf die Migration auswirken. Über **Global Gateway**⁹⁵ trägt die EU dazu bei, die weltweite Investitionslücke zu verringern, die weltweite Konjunkturerholung zu fördern und den ökologischen und digitalen Wandel über die europäischen Grenzen hinaus zu begleiten. Eigene Initiativen im Rahmen von Global Gateway zielen auf spezifische Regionen wie die südlichen Nachbarländer, Afrika und Lateinamerika ab⁹⁶ und fördern die langfristige soziale und wirtschaftliche Erholung und die nachhaltige Entwicklung im Allgemeinen. Daneben gibt es auch Maßnahmen, die speziell auf die Chancen und Beschäftigungsfähigkeit von Migrantinnen und Migranten und den Aufnahmegemeinschaften ausgerichtet sind.

Partnerschaften zur Stärkung der Migrationssteuerung und des Migrationsmanagements

Partnerschaften mit wichtigen Drittländern müssen ein Gleichgewicht zwischen den Bedürfnissen dieser Länder und den Interessen der EU widerspiegeln. Im vergangenen Jahr wurden Fortschritte bei Fragen der Rückkehr, der Rückübernahme und des Grenzmanagements sowie bei Schleusernetzen erzielt.

Bei der **operativen Zusammenarbeit im Bereich des Grenzmanagements** gibt es eine zunehmende Zahl wichtiger Partner. Die Statusvereinbarungen der Europäischen Grenz- und Küstenwache⁹⁷ mit Albanien, Montenegro und Serbien ermöglichen es Frontex, Teams der ständigen Reserve der Europäischen Grenz- und Küstenwache und technische Ausrüstung in das Hoheitsgebiet dieser Partnerländer zu entsenden. Dies wirkt sich unmittelbar auf die Bekämpfung irregulärer Migration und organisierter Kriminalität aus. Eine Statusvereinbarung mit Nordmazedonien⁹⁸ wurde auf den Weg gebracht und die Kommission bereitet sich gerade darauf vor, einen Auftrag zur Aushandlung einer Statusvereinbarung mit Bosnien und Herzegowina zu empfehlen. Eine Statusvereinbarung mit der Republik Moldau wurde ausgehandelt und trat in Rekordzeit in Kraft. Bei den Aufträgen zur Aushandlung von Statusvereinbarungen mit dem Senegal und Mauretanien⁹⁹ handelt es sich um die ersten Vereinbarungen dieser Art mit Partnerländern in Afrika. Sie zielen darauf ab, das Grenzmanagement zu unterstützen, die Schleuserkriminalität zu bekämpfen und die irreguläre Migration auf der Atlantikroute zu verringern. Eine Arbeitsvereinbarung zwischen

⁹⁵ Gemeinsame Mitteilung „Global Gateway“ (JOIN(2021) 30 final vom 1.12.2021).

⁹⁶ Beispiele sind der Wirtschafts- und Investitionsplan für die südliche Nachbarschaft (siehe SWD(2021) 23 final vom 9.2.2021) im breiteren Rahmen der neuen Agenda für den Mittelmeerraum (siehe JOIN(2021) 2 final vom 9.2.2021), das Global-Gateway-Investitionspaket zwischen der EU und der Afrikanischen Union und das künftige Global-Gateway-Investitionspaket zwischen der EU und Lateinamerika/Karibik.

⁹⁷ Im Rahmen dieser Vereinbarungen besitzt Frontex zwar Durchführungsbefugnisse, die Agentur arbeitet jedoch unter der Leitung der Behörden der Partnerländer.

⁹⁸ Am 29. Juli 2022 verabschiedete der Rat den Beschluss (EU) 2022/1350 des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über eine Statusvereinbarung für operative Tätigkeiten von Frontex in der Republik Nordmazedonien.

⁹⁹ Beschluss 2022/1169 des Rates vom 4. Juli 2022 über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über eine Statusvereinbarung mit der Republik Senegal und Beschluss 2022/1168 des Rates vom 4. Juli 2022 über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über eine Statusvereinbarung mit der Islamischen Republik Mauretanien.

Frontex und der Mission EUCAP Sahel Niger im Rahmen der GSVP besteht bereits. Frontex und Niger sind ebenfalls kurz davor, einer Arbeitsvereinbarung zuzustimmen. Weitere Arbeitsvereinbarungen werden gerade mit der EUBAM Libya und der EUAM Ukraine ausgehandelt.

Die **GSVP-Missionen und Operationen** leisten auch weiterhin einen wichtigen Beitrag, soweit die Bekämpfung der irregulären Migration oder der Schleuserkriminalität zu ihrem Auftrag gehört. Zivile Missionen in Libyen, Niger, Mali, im Irak, im Kosovo und Palästina unterstützen die Behörden in diesen Ländern bei ihren Bemühungen, ihre Kapazitäten im Bereich des Grenzmanagements, zur Bekämpfung irregulärer Migration und Schleuserkriminalität sowie bei Sicherheitsfragen wie Menschenhandel auszubauen.

Wie bereits erwähnt, sind **Rückkehr und Rückübernahme** ein wesentlicher Aspekt der Beziehungen bei Fragen des Migrationsmanagements. Im Rahmen der jährlichen Bewertung nach Artikel 25a des Visakodexes können spezifische Probleme der Zusammenarbeit mit Drittländern in Bezug auf die Rückübernahme ermittelt werden, und es wird sichergestellt, dass diese Probleme durch ein gezieltes Engagement für die Rückübernahme oder als Teil breiterer Dialoge über Migration regelmäßig angegangen werden. Dieses verstärkte Engagement trägt dazu bei, dass die Fortschritte bei der Rückübernahme und in den anderen Bereichen der Partnerschaften mit Drittländern parallel verlaufen. Nach Annahme des ersten Bewertungsberichts über die Zusammenarbeit bei Rückübernahmen für das Jahr 2019 schlug die Kommission dem Rat vor, angesichts der mangelhaften Zusammenarbeit von Bangladesch, dem Irak und Gambia bei Rückübernahmen und unter Berücksichtigung der generellen Beziehungen der EU zu diesen Ländern vorübergehend restriktive Maßnahmen in Bezug auf ihre Visa zu erlassen.¹⁰⁰ Im Oktober 2021 erließ der Rat vorübergehende restriktive Maßnahmen gegen Gambia. Diese sind zwar noch in Kraft, doch mit der Aufhebung des Moratoriums für Rückführungen wurden bereits wichtige Fortschritte erzielt (März 2022). Nach einer verstärkten Zusammenarbeit mit Bangladesch und dem Irak beschloss der Rat angesichts der erzielten Fortschritte, keine Maßnahmen gegen Bangladesch zu verhängen. Die Zusammenarbeit mit dem Irak wird weiter geprüft. Im Dezember 2021 nahm die Kommission ihren zweiten Bewertungsbericht über die Zusammenarbeit bei Rückübernahmen an, diesmal für das Jahr 2020. Der Hohe Vertreter verstärkte darin die Zusammenarbeit mit mehreren Partnerländern, in denen eine unzureichende Zusammenarbeit bei der Rückübernahme weitere Maßnahmen erforderte. Die Ergebnisse dieser Bemühungen werden eine Grundlage für die Entscheidung der Kommission über mögliche Visamaßnahmen schaffen, wobei auch die allgemeinen Beziehungen der EU zu den betreffenden Drittländern berücksichtigt werden. Die Annahme des dritten Bewertungsberichts ist für Ende des Jahres vorgesehen.

Am 6. April 2022 schlug die Kommission vor, Staatsangehörige **Katars und Kuwaits** von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte in der EU zu befreien.¹⁰¹ Die Kommission hält an ihrer Bewertung vom Juli 2018 fest, wonach das **Kosovo** alle Benchmarks für die Visaliberalisierung¹⁰² erfüllt hat und der kosovarischen Bevölkerung eine visumfreie Einreise gewährt werden sollte.

¹⁰⁰ Vorschläge für Durchführungsbeschlüsse des Rates in Bezug auf Bangladesch (COM(2021) 412 final vom 15.7.2021); Gambia (COM(2021) 413 final vom 15.7.2021); und Irak, (COM(2021) 414 final vom 15. Juli 2021).

¹⁰¹ Vorschlag zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (Katar, Kuwait) (COM(2022) 189 vom 27.4.2022).

¹⁰² Anhänge zum Bericht „Update on the implementation of the remaining benchmarks of the visa liberalisation roadmap by Kosovo*“ (aktualisierter Bericht über die Umsetzung der verbleibenden Vorgaben des Fahrplans für die Visaliberalisierung durch das Kosovo) (COM(2018) 543 vom 18.7.2018).

Darüber hinaus prüft die Kommission weiter alle Abkommen, die sie mit Drittländern für visafreies Reisen geschlossen hat, auf etwaige Migrations- oder Sicherheitsrisiken. Das Abkommen der EU mit Vanuatu über die Befreiung von der Visumpflicht wurde deshalb ab dem 4. Mai 2022 teilweise ausgesetzt¹⁰³, um die Sicherheitsrisiken im Zusammenhang mit der Staatsbürgerschaftsregelung Vanuatus für Investoren zu verringern. Da die Bedenken der EU nicht ausgeräumt wurden, könnte diese Aussetzung um weitere 18 Monate verlängert werden.

Im Juli startete die Kommission in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst im Anschluss an den neuen EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten 2021–2025¹⁰⁴ die ersten **operativen Partnerschaften zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität mit Marokko und Niger**. Ziel der Partnerschaften ist es, die rechtlichen, politischen, operativen und strategischen Rahmen zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität in den Partnerländern zu stärken und die Eigenverantwortung, die Wirkung und die langfristige Tragfähigkeit ihrer Bemühungen zu erhöhen. Die Partnerschaften werden Folgendes umfassen: Unterstützung des Grenzmanagements, verstärkte polizeiliche Zusammenarbeit (einschließlich gemeinsamer Ermittlungen), Sensibilisierung für die Gefahren irregulärer Migration und verstärkte Zusammenarbeit mit EU-Agenturen.

Einrichtung legaler Zugangswege nach Europa

Es braucht eine ehrgeizige und nachhaltige EU-Politik der legalen Migration, um sichere Zugangswege nach Europa zu schaffen und angesichts der alternden Bevölkerung und des dringlichen Fachkräftemangels die Anwerbung von Arbeitskräften mit den von unseren Volkswirtschaften benötigten Kompetenzen und Talenten zu erleichtern. Eine solche Politik ist darüber hinaus wichtiger Bestandteil erfolgreicher Partnerschaften. Der im Paket zu Kompetenzen und Fachkräften vorgeschlagene **EU-Talentpool** wäre die erste EU-weite Plattform und das erste Instrument zur EU-weiten Zusammenführung von Angebot und Nachfrage, das einerseits Arbeitgeber dabei unterstützt, das benötigte Personal zu finden, und die EU gleichzeitig attraktiver für Nicht-EU-Bürger macht, die auf der Suche nach neuen Chancen sind. Wie bereits erwähnt, wird es in der Erstphase ein **EU-Talentpool-Pilotprojekt** geben, das Ukrainerinnen und Ukrainer dabei unterstützt, ihre Kompetenzen und Erfahrungen auszubauen.

- Fachkräftepartnerschaften

Fachkräftepartnerschaften mit wichtigen Partnern sollen die internationale Arbeitskräftemobilität fördern und Fachkräfte ausbilden – zum Nutzen der Mitgliedstaaten, der Partnerländer, der Wirtschaft auf beiden Seiten und der betroffenen Personen selbst. Bis Ende 2022 wird die Kommission auf Grundlage der engen kontinuierlichen Zusammenarbeit in allen Fragen des Migrationsmanagements konkrete Schritte zum Aufbau erster Fachkräftepartnerschaften mit Marokko, Tunesien und Ägypten unternehmen. Grundlage dafür sind ein derzeit laufendes Pilotprojekt¹⁰⁵ und Konsultationen mit allen betroffenen Interessengruppen. Die spezifischen Interessen und das Engagement der Partnerländer wie auch der Mitgliedstaaten, die weiterhin für die Arbeitsmigration zuständig sind, werden den Erfolg der Partnerschaften entscheidend mitbestimmen. Die Kommission fordert die

¹⁰³ Beschluss (EU) 2022/366 des Rates vom 3. März 2022 über die teilweise Aussetzung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Vanuatu über die Befreiung von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte.

¹⁰⁴ Mitteilung „Ein neuer EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2021-2025)“ (COM(2021) 591 final vom 29.9.2021).

¹⁰⁵ Towards a Holistic Approach to Labour Migration Governance and Labour Mobility in North Africa (THAMM III) (für einen ganzheitlichen Ansatz für die Steuerung der Arbeitsmigration und für die Arbeitskräftemobilität in Nordafrika).

Mitgliedstaaten auf, sich aktiv mit Partnerländern über Fachkräftepartnerschaften auszutauschen und konkrete Vorschläge zu unterbreiten, wie die Partnerschaften dazu beitragen könnten, ihren Arbeitsmarktbedarf zu decken, insbesondere durch Ermittlung der Zahl der in Schlüsselsektoren verfügbaren Plätze und Einbeziehung privater Unternehmen. Anschließend könnten auch Fachkräftepartnerschaften mit weiteren Ländern in Betracht gezogen werden.

- Legale Schutzwege: Neuansiedlung und Aufnahme aus humanitären Gründen

Die **Neuansiedlung** ist fester Bestandteil des Pakets und ein wichtiger Baustein der EU-Migrationspolitik. Die EU leistet einen erheblichen Beitrag zu den weltweiten Neuansiedlungsbemühungen und setzt sich dafür ein, dieses Engagements weiter aufrechtzuerhalten. Die Runde der Neuansiedlungszusagen 2021–2022 führte zu insgesamt fast 65 000 Zusagen, wobei die Neuansiedlung erstmalig mit der Aufnahme aus humanitären Gründen kombiniert wurde¹⁰⁶ und die Zahl auch die Plätze für gefährdete Afghaninnen und Afghanen nach dem Fall von Kabul im August 2021 umfasst. Darüber hinaus reagiert die EU weiterhin auf die Bedürfnisse in Syrien und im zentralen Mittelmeerraum. Bis Juni 2022 meldeten die Mitgliedstaaten insgesamt mehr als 36 000 Einreisen zur Neuansiedlung oder Aufnahme von Menschen aus humanitären Gründen. Um die Kontinuität der Bemühungen der EU zu gewährleisten, hat die Kommission die Mitgliedstaaten kürzlich aufgefordert, neue Zusagen für 2023 zu machen, die durch weitere EU-Mittel unterstützt werden.

Selbst in Zeiten großer Belastungen ist es entscheidend, dass die EU ihre Führungsrolle bei der Neuansiedlung aufrechterhält. Innovative Lösungen können dazu beitragen, Engpässe bei der Aufnahme zu beseitigen – insbesondere Patenschaftsprogramme können eine wichtige Rolle bei der Bereitstellung von Unterkünften spielen und der Zivilgesellschaft eine stärkere Rolle bei der Aufnahme und Integration von Neuankömmlingen verleihen. In diesem Zusammenhang ermöglicht die Initiative „Safe Homes“, Lehren aus der Aufnahme von Menschen, die vor der russischen Invasion der Ukraine geflohen sind, zu nutzen und die Aufnahmesysteme zu verbessern, indem die Menschen lokal in der Gemeinschaft aufgenommen werden. Im Herbst wird die EU ein zweites hochrangiges Forum zum Thema Neuansiedlung einberufen, um derartige Innovationen mit wichtigen globalen Partnern und internationalen Organisationen zu erörtern.

Finanzielle und operative Instrumente

- Finanzierung

Um umfassende Migrationspartnerschaften aufzubauen und das verstärkte politische Engagement zu ergänzen, stellt die EU umfangreiche Unterstützung und Finanzmittel bereit, mit denen die Partnerländer besser für die Bewältigung der verschiedenen Aspekte von Migration und Vertreibung gerüstet werden.

Im neuen **Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (NDICI/Europa in der Welt)** werden Migration und Vertreibung als ein Schwerpunkt für die Zusammenarbeit mit Partnerländern genannt. Im Programmplanungsverfahren der Jahre 2021 und 2022 wurde von einem Ausgabenziel für Migration von indikativ 10 % ausgegangen, um dessen Erreichung sicherzustellen, wobei die relevanten Erwägungen in den Bereichen Migration und Vertreibung, die Themen wie Schutz, legale Migration, Grenzmanagement, Rückkehr und Wiedereingliederung sowie die Ursachen irregulärer Migration und Vertreibung aufgegriffen, auf gezielte und gleichzeitig flexible Weise berücksichtigt wurden. Das Ausgabenziel für Migration und Vertreibung im Rahmen von NDICI/Europa in der Welt bildete die Grundlage dafür, dass die Kommission bei der Bewältigung der Herausforderungen – und bei der Nutzung der Chancen – in

¹⁰⁶ Siehe Anhang 2.

Verbindung mit Migration und Vertreibung einen immer umfassenderen und kohärenteren Ansatz verfolgt. Grundlage für die Gesamtfinanzhilfe der EU für Drittländer in den kommenden Jahren sind die länderspezifischen und regionalen Mehrjahresrichtprogramme (MIP). Der erste Jahresbericht über NDICI/Europa in der Welt ist für diesen Herbst vorgesehen und wird auch einen Überblick über die migrationsbezogenen Ausgaben enthalten.

Aus dem **Instrument für Heranführungshilfe (IPA III)** werden bilaterale und regionale Migrationsprogramme in Heranführungsländern finanziert. Maßnahmen im **Westbalkan** stärken das Migrationsmanagement, die Asylsysteme und das Grenzmanagement. Zu den Prioritäten gehören dabei die Verbesserung des Rückkehrmanagements und die Ausweitung der Programme für die unterstützte freiwillige und nicht freiwillige Rückkehr sowie die Prävention und Bekämpfung der Schleuserkriminalität.

In der **Türkei** wird die Unterstützung für Flüchtlinge und Aufnahmegemeinschaften entsprechend den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Juni 2021¹⁰⁷ fortgesetzt, um die Maßnahmen der Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei weiterzuverfolgen. Die Maßnahmen in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Schutz, Grundbedürfnisse und sozioökonomische Entwicklung werden fortgesetzt, insbesondere um den Zugang zu nachhaltigeren Existenzgrundlagen für Flüchtlinge zu gewährleisten und die Aufnahmegemeinschaften zu unterstützen.

Die EU ist nach wie vor ein führender Geber bei der internationalen Reaktion auf die **Syrien-Krise** und setzt sich weiterhin für die Unterstützung syrischer Flüchtlinge und der Aufnahmeländer in der Region ein. Die erfolgreiche **Sechste Brüsseler Konferenz zur Unterstützung der Zukunft Syriens und der Region**, die am 10. Mai 2022 stattfand, übertraf die Zusagen internationaler Geber für das Jahr 2021, sodass die finanzielle und anderweitige Unterstützung der wichtigsten Aufnahmeländer aufrechterhalten werden konnte.

Andere einschlägige Programme wie die **Innenfonds** sind ausdrücklich darauf ausgelegt, politischen Interessen innerhalb der EU zu dienen, wobei bestimmte Maßnahmen jedoch auch außerhalb der EU unterstützt werden können, insbesondere wenn dadurch laufende Maßnahmen (wie die Migrationspartnerschaftsfazilität und das regionale Entwicklungs- und Schutzprogramm) weitergeführt werden.

- **Team-Europa-Initiativen zu Migration**

Die EU und interessierte Mitgliedstaaten haben sich im Rahmen der regionalen Team-Europa-Initiativen zusammengetan, um die operative Koordinierung im Bereich Migration auf der **westlichen Mittelmeerroute/Atlantikroute** unter der Führung Spaniens **und auf der zentralen Mittelmeerroute** unter der Leitung Frankreichs und Italiens zu verstärken. Die thematischen Bausteine dieses Rahmens entsprechen dabei den fünf Säulen der Intervention, die im gemeinsamen Aktionsplan von Valletta¹⁰⁸ anerkannt wurden, und stehen im Einklang mit dem Paket.

Darüber hinaus hat die EU eine regionale Team-Europa-Initiative zu **Vertreibungen aus Afghanistan** vorgelegt. Ihre Schwerpunkte werden der politische Dialog und Migrationsmanagement, Schutz, die Bekämpfung des Menschenhandels und der Schleuserkriminalität, die Versorgung mit grundlegenden Dienstleistungen, die Entwicklung von Kompetenzen und die Schaffung von Existenzgrundlagen sein. Die Initiative richtet sich an afghanische Vertriebene und Aufnahmegemeinschaften in Afghanistan und den Nachbarländern, einschließlich in Zentralasien.

¹⁰⁷ [2425-06-21-euco-conclusions-en.pdf \(in englischer Sprache\) \(europa.eu\)](#)

¹⁰⁸ Gemeinsamer Aktionsplan von Valletta (JVAP) (in englischer Sprache) (europa.eu).

8. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das vergangene Jahr hat gezeigt, dass die EU in der Lage ist, als Union der Entschlossenheit und Solidarität zu handeln, um die sich ständig verändernden Herausforderungen der Migration nach Europa zu bewältigen und ihre Chancen zu nutzen. Wie Präsidentin von der Leyen in ihrer Rede zur Lage der Union deutlich machte, muss diese Solidarität in unserer Migrationsdebatte unbedingt weiterhin sichtbar bleiben. Die beispiellosen Bemühungen, Millionen Flüchtlinge aus der Ukraine aufzunehmen, sollten uns als Inspiration für künftiges Handeln dienen – als eine Blaupause für eine koordinierte und kooperative Reaktion auf EU-Ebene.

Das kommende Jahr wird entscheidend für die gesetzgeberische Arbeit im Bereich Migration und Asyl sein. Diese ist dringend erforderlich, um die Fähigkeit der EU, auf alle Herausforderungen mit Solidarität, Verantwortung und Fairness zu reagieren, zu vollenden. Die Kommission sieht den Fortschritten bei der Umsetzung des zwischen dem Rat und dem Parlament vereinbarten Fahrplans erwartungsvoll entgegen, damit bis zum Frühjahr 2024 eine Einigung über wichtige Gesetzgebungsdossiers erzielt werden kann.

Als wichtige nächste Schritte

- ruft die Kommission das Parlament und den Rat dazu auf, den gemeinsamen Fahrplan umsetzen, damit alle vorliegenden Vorschläge bis März 2024 angenommen werden können.
- ruft die Kommission das Parlament und den Rat dazu auf, ihre Standpunkte zu allen anhängigen Vorschlägen rasch einzunehmen.
- ruft die Kommission das Parlament und den Rat dazu auf, auf rasche Fortschritte bei den Verhandlungen zum Paket zu Kompetenzen und Fachkräften (Neufassung der Daueraufenthaltsrichtlinie und Neufassung der Richtlinie über eine kombinierte Erlaubnis) hinzuwirken.
- ruft die Kommission die Mitgliedstaaten dazu auf, den freiwilligen Solidaritätsmechanismus umzusetzen.

Die Kommission wird diese Bemühungen weiterhin unterstützen und auf anderen in diesem Bericht hervorgehobenen Aspekten – darunter in den Bereichen Grenzmanagement, Rückkehr, Solidarität und Bekämpfung von Sekundärmigration – aufbauen, unsere Partnerschaften weltweit vertiefen und die legale Migration erleichtern. Gleichzeitig wird sie die Integration von Neuankömmlingen in Europa stärken, die in unserer Wirtschaft dringend benötigte Kompetenzen mitbringen.

Die Entwicklungen im Bereich der Migration machen es erforderlich, dass die EU mit vereinter Kraft und kollektivem politischen Willen handelt, wobei jeder Akteur mitverantwortlich für ein würdiges und respektvolles Migrationsmanagement und die Solidarität mit anderen ist. So zeigen wir Europa von seiner besten Seite – stark und in der Lage, die Herausforderungen der kommenden Jahre zu meistern.