



Rat der
Europäischen Union

178106/EU XXVII. GP
Eingelangt am 21/03/24

Brüssel, den 13. März 2024
(OR. en)

7669/24

JAI 458
MIGR 116
ASILE 41
FRONT 87
RELEX 320
VISA 38

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	12. März 2024
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2024) 126 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN RAT UND DEN RAT Ein ausgewogenes Migrationskonzept: fair und entschlossen zugleich

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2024) 126 final.

Anl.: COM(2024) 126 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 12.3.2024
COM(2024) 126 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
EUROPÄISCHEN RAT UND DEN RAT**

Ein ausgewogenes Migrationskonzept: fair und entschlossen zugleich

I. EINLEITUNG

Migration ist eine europäische Herausforderung, die eine europäische Antwort erfordert. Dies ist eine Lektion, die Europa auf schmerzliche Weise gelernt hat. Die Flüchtlingskrise von 2015 und andere Herausforderungen an verschiedenen Außengrenzen der EU haben die Mängel der veralteten und unvollständigen Migrations- und Asylgesetze der EU sichtbar gemacht. Dadurch wurde auch deutlich, wie komplex die Bewältigung einer Situation ist, die die Mitgliedstaaten auf unterschiedliche Weise betrifft und in der die Maßnahmen eines Mitgliedstaats Auswirkungen auf die anderen Mitgliedstaaten haben. Diese Herausforderungen haben auch gezeigt, dass Migration eine globale Realität ist, die nur durch ein abgestimmtes Vorgehen mit unseren Partnern auf der ganzen Welt wirksam angegangen werden kann.

Bei ihrem Amtsantritt verpflichtete sich die **Kommission von der Leyen**, einen neuen, dauerhaften europäischen Rahmen für das Migrationsmanagement zu schaffen: einen Rahmen, mit dem die gegenseitige Abhängigkeit zwischen den Mitgliedstaaten gemeistert werden kann, der eine angemessene Reaktion darstellt und der das Vertrauen der Europäerinnen und Europäer in ein wirksames und humanes Migrationsmanagement, das im Einklang mit unseren Werten steht, ermöglicht.

Das **Migrations- und Asylpaket**, ein umfassendes Paket von Gesetzesreformen, diente diesem Zweck. Vier Jahre danach bildet die zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat erzielte politische Einigung über diese Reformen die Voraussetzung für ein faires, effizientes, nachhaltiges und langfristiges Migrationsmanagement – ein System, das den EU-Mitgliedstaaten die nötige Flexibilität bietet, um ihre jeweiligen Herausforderungen anzugehen, und gleichzeitig keinen Mitgliedstaat, der unter Druck steht, allein lässt.

Dies ist ein **wichtiger Meilenstein**. In den letzten vier Jahren sahen sich die EU und ihre Mitgliedstaaten jedoch mit zahlreichen neuen und einer Reihe wiederkehrender Herausforderungen konfrontiert. Diese Zeit war geprägt von kontinuierlichen Anstrengungen, **den unmittelbaren Bedarf** durch operative und gezielte Maßnahmen **rasch zu decken**. Trotz des anhaltenden und sogar zunehmenden Drucks an verschiedenen Migrationsrouten ist es der EU gelungen, die zur Bewältigung bzw. Meisterung komplexer Herausforderungen erforderliche Flexibilität zu zeigen. Insbesondere trat die EU bei der Verteidigung ihrer Außengrenzen gegen die Instrumentalisierung von Menschen durch die Regime von Belarus und Russland stark und geeint auf. Dabei verfolgte sie einen grundsatzorientierten und humanen Ansatz in Bezug auf die Menschen, die vor dem Krieg Russlands gegen die Ukraine fliehen, die große Zahl der Evakuierungen afghanischer Staatsangehöriger in die Mitgliedstaaten sowie die anhaltenden Neuansiedlungsbemühungen. So stellt sie Europas Zuverlässigkeit als Kontinent, in dem Bedürftigen Schutz garantiert wird, unter Beweis und nimmt ihre Rolle als globaler Akteur wahr.

Diese duale Vorgehensweise, die eine **gezielte operative Reaktion** mit **nachhaltigen Strukturreformen** verbindet, hat es Europa ermöglicht, die Bruchstellen der Vergangenheit hinter sich zu lassen und einen gemeinsamen Ansatz für das Migrations- und Grenzmanagement zu verwirklichen. Die Dualität muss weiter bestehen bleiben: Migration ist kein vorübergehendes Phänomen; alles deutet darauf hin, dass sie auch in Zukunft sehr präsent sein und die politischen Agenden dominieren wird. Eine gut gesteuerte und geordnete legale Migration kann eine Chance für die europäischen Gesellschaften und Volkswirtschaften sein, unter anderem durch die Behebung des Arbeitskräftemangels, und gleichzeitig zur Abschreckung von irregulärer Migration dienen.

Die Gesetzesreformen werden umgestaltende, aber nicht sofort eintretende Auswirkungen haben und das System auch niemals vollständig vor potenziellen neuen Problemen schützen.

Der entscheidende Unterschied besteht jedoch darin, dass die EU nun eine dynamische und gemeinsame Vorgehensweise im Bereich der Migration festgelegt hat. Dies hat zur Folge, dass die EU-Mitgliedstaaten jetzt besser denn je dafür gewappnet sind, den sich ständig weiterentwickelnden komplexen Herausforderungen gemeinsam, fair und entschlossen zu begegnen.

In dieser Mitteilung werden die Erfolge und Fortschritte der letzten vier Jahre beleuchtet. Es werden unmittelbare Prioritäten für die Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen festgelegt und die Bereiche untersucht, in denen weitere Arbeiten zur Ergänzung des neuen Systems erforderlich sind.

II. EIN NEUER RECHTSRAHMEN

Die historische politische Einigung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat über das Migrations- und Asylpaket stellt einen Wendepunkt dar. Sie wird die EU mit einer soliden Rechtsgrundlage für ein umfassendes und integriertes Migrationsmanagement ausstatten. Die elf¹ miteinander verflochtenen Gesetze werden einen kollektiven Ansatz zur besseren Sicherung unserer Außengrenzen, ein faires und wirksames System von Solidarität und Verantwortung sowie effiziente Asylverfahren mit einem besseren Schutz der Bedürftigen gewährleisten.

1. Die im Paket vorgesehenen Neuerungen

Sicherere Außengrenzen

Alle irregulären Migranten werden registriert und einer Identitäts-, Sicherheits- und Gesundheitsüberprüfung unterzogen. Nach diesem Screening müssen Personen, die aller Wahrscheinlichkeit nach keinen Schutz benötigen, sowie jene, die ein Sicherheitsrisiko darstellen oder die Behörden täuschen, künftig verpflichtend das Verfahren an der Grenze durchlaufen. Jeder Mitgliedstaat muss über die Kapazitäten zur angemessenen Unterbringung einer bestimmten Zahl von Asylwerbern während der Dauer der Verfahren verfügen. Es werden strenge rechtliche Garantien gelten, und unbegleitete Minderjährige werden vom Verfahren an der Grenze ausgenommen, sofern sie keine Gefahr für die Sicherheit darstellen. Alle Mitgliedstaaten müssen an der Grenze eine unabhängige Überwachung der Einhaltung der Grundrechte sicherstellen.

Durch die Sicherung der Außengrenzen zur Kontrolle der Einreise irregulärer Migranten wird jegliche Sekundärmigration eingeschränkt und eines der am meisten wertgeschätzten Rechte der EU-Bürger garantiert, nämlich jenes, sich innerhalb des Schengen-Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen zu bewegen. Durch die rasche Rückführung der im Verfahren an der Grenze abgelehnten Personen wird das klare Signal gesendet, dass Missbrauch im neuen europäischen System nicht toleriert wird.

Schließlich wird die EU über einen spezifischen Rechtsrahmen für den Umgang mit Krisensituationen, einschließlich der Instrumentalisierung, verfügen: Ein neues

¹ Screening-Verordnung und Änderungsverordnung zur Erleichterung des Screenings (ECRIS-TCN), Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement, Asylverfahrensverordnung (das Rückkehrverfahren an der Grenze wurde in ein eigenständiges Rechtsinstrument verschoben), Verordnung zur Bewältigung von Krisensituationen im Bereich Migration und Asyl (einschließlich Bestimmungen über die Instrumentalisierung), Eurodac-Verordnung, Richtlinie über Aufnahmebedingungen, Anerkennungsverordnung, Neuansiedlungsverordnung, Verordnung über die Asylagentur der Europäischen Union, Richtlinie über die kombinierte Erlaubnis und Richtlinie über die Blaue Karte.

Rechtsinstrument wird auf Unionsebene einen stabilen und planbaren Rahmen für die Bewältigung von Krisensituationen schaffen, wobei durch eine verstärkte Solidaritätskomponente die Deckung des gesamten Bedarfs des betreffenden Mitgliedstaats gewährleistet wird. Ausnahmeregelungen, die der besonderen Situation der Instrumentalisierung Rechnung tragen, werden den Mitgliedstaaten robuste und gezielte Mittel an die Hand geben, um unsere Außengrenzen zu schützen und gleichzeitig den Zugang zu Asyl und die Achtung der Grundrechte zu wahren.

Schnelle und effiziente Asyl- und Rückkehrverfahren mit stärkeren individuellen Garantien

Mit den neuen Vorschriften werden wirksamere Asylverfahren mit kürzeren Fristen und strengeren Vorschriften in Bezug auf missbräuchliche Anträge oder Folgeanträge eingeführt. Die EU kann künftig Listen sicherer Drittländer und sicherer Herkunftsländer führen, die neben den nationalen Listen Anwendung finden. Neben diesen strengeren Vorschriften werden wichtige Garantien für die Rechte des Einzelnen gelten, einschließlich kostenloser Rechtsberatung bei allen Verfahren. Ein besonderes Augenmerk wird auf schutzbedürftigen Gruppen, einschließlich unbegleiteter Minderjähriger und Familien mit Kindern, liegen. In allen Rechtsakten wird durch neue Verpflichtungen dafür gesorgt, dass für unbegleitete Minderjährige rasch ein Vertreter benannt wird, der sich um ihre Interessen kümmert.

Die neuen Vorschriften werden zu einer stärkeren Harmonisierung zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Voraussetzungen für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder die Qualität der Aufnahmebedingungen führen. EU-weite Standards für Aufnahmebedingungen werden einen früheren Zugang zum Arbeitsmarkt, einen besseren Zugang zu Bildung für minderjährige Migranten und Hilfe für schutzbedürftige Personen umfassen. Gleichzeitig werden die Mitgliedstaaten besser darauf vorbereitet sein, ihre Aufnahmesysteme wirksam zu verwalten. Darüber hinaus wurden einheitlichere gemeinsame Kriterien für die Gewährung internationalen Schutzes vereinbart, um die Rechte und Pflichten der Begünstigten genau festzulegen. Die vollwertige EU-Asylagentur verfügt über neue Instrumente zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Harmonisierung der Asyl- und Aufnahmeverfahren. Der neue Überwachungsmechanismus der Agentur wird ihr die Überprüfung der operativen und technischen Anwendung des neuen Rechtsrahmens ermöglichen.

Ein faires und wirksameres System, das von Solidarität und Verantwortung geprägt ist

Die Union wird erstmals über einen ständigen Solidaritätsmechanismus verfügen, der gewährleistet, dass kein Mitgliedstaat, der unter Druck steht, allein gelassen wird und dass jeder seinen Beitrag leistet. Die Mitgliedstaaten unterstützen sich gegenseitig durch Solidarität hinsichtlich der betroffenen Menschen (Umsiedlung oder Ausgleich im Falle von Sekundärmigration), operative Hilfsleistungen und Finanzbeiträge, auch für Projekte in Drittländern. Basierend auf einem verbindlichen Verteilungsschlüssel wählen die Mitgliedstaaten, welche Art von Solidarität sie anbieten möchten. Mitgliedstaaten, die aufgrund von Such- und Rettungseinsätzen mit einer erheblichen Zahl von Neuankömmlingen konfrontiert sind, können Solidaritätsbeiträge zugewiesen werden.

Die Vorschriften zur Bestimmung des für die Bearbeitung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaats wurden verschärft: Ein neues Zuständigkeitskriterium für Bildungsabschlüsse wurde hinzugefügt und die familienbezogenen Kriterien wurden verschärft. Neue Regeln für die Übertragung der Zuständigkeit werden zu einer größeren Ausgewogenheit bei der Zuständigkeit für Anträge führen, die vom Mitgliedstaat der ersten Einreise im Rahmen des Verfahrens an der Grenze bearbeitet werden. Bei Sekundärmigration wird es auch zu einer effizienteren Rückführung von Personen in den zuständigen Mitgliedstaat kommen.

Das System wird wirksame Vorschriften zur Aufdeckung und Verhinderung von Sekundärmigration enthalten, z. B. wird das gesamte Spektrum der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen nur im zuständigen Mitgliedstaat bereitgestellt. Die neuen Vorschriften beschränken auch die Möglichkeit des Übergangs oder der Verlagerung der Zuständigkeit von einem Mitgliedstaat auf den anderen, wodurch der Antragsteller daran gehindert wird, den für die Prüfung des Antrags zuständigen Mitgliedstaat selbst auswählen zu können.

Die Umsetzung der neuen Politik in den Bereichen Asyl, Neuansiedlung, vorübergehender Schutz und Rückführung wird durch die aktualisierte gemeinsame Eurodac-Datenbank unterstützt. Die Datenbank wird den Mitgliedstaaten auch bei der Erkennung und Bekämpfung von Sekundärbewegungen behilflich sein.

2. Umsetzung des Pakets

Dieser neue Rechtsrahmen wird jedoch nur in dem Maße wirksam sein, wie er angewandt und durchgesetzt wird. Dazu gehören die Umsetzung und Anwendung neuer Rechtsvorschriften, neue oder modernisierte Infrastruktur, neue Systeme und eine verbesserte Finanzplanung. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten bei ihren Vorbereitungen durch finanzielle Mittel, Lückenanalysen, Überwachung und weitere Hilfestellung durch die EU-Agenturen unterstützen. Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass die zwei Jahre bis zum Inkrafttreten des Pakets gut genutzt werden.

Die Kommission hat mit den Vorbereitungen für die Umsetzung und Operationalisierung des Pakets begonnen. Bis Juni 2024 wird die Kommission einen **gemeinsamen Umsetzungsplan** vorlegen, der mit einem Fahrplan, einem Zeitplan und Etappenzielen für EU- und nationale Maßnahmen den weiteren Weg vorgibt. In dem Plan werden die Lücken sowie die operativen Schritte ermittelt, die erforderlich sind, um zu gewährleisten, dass alle Mitgliedstaaten bis 2026 die rechtlichen und operativen Kapazitäten für die erfolgreiche Anwendung der neuen Rechtsvorschriften aufbauen.

Im Einklang mit der Logik des Pakets muss jeder Mitgliedstaat diese Arbeit im Rahmen eines strategischen Migrations- und Asylmanagements auf nationaler Ebene gestalten. Um für die Umsetzung des Pakets bereit zu sein, müssen alle Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, jedoch stehen nicht alle von ihnen vor denselben Herausforderungen. Der Umsetzungsplan der Kommission wird länderspezifische Lückenanalysen enthalten, die den Mitgliedstaaten als Grundlage für die Ausarbeitung ihrer eigenen **nationalen Umsetzungspläne** dienen können. Die Mitgliedstaaten müssen auch nationale Strategien entwickeln, die in weiterer Folge die Grundlage für eine auf fünf Jahre angelegte Europäische Strategie für Asyl- und Migrationsmanagement bilden. Diese soll von der Kommission innerhalb von 18 Monaten nach Inkrafttreten der neuen Vorschriften ausgearbeitet werden.

Einer der wichtigsten gemeinsamen Schwerpunkte in den kommenden zwei Jahren wird die effiziente Abwicklung eines erfolgreichen Übergangs sein. Die EU-Unterstützung umfasst **technische, operative und finanzielle Unterstützung** durch die Kommission und die EU-Agenturen. Zur Verfügung steht eine beträchtliche Finanzausstattung, die durch Mittel ergänzt wird, die aufgrund der bevorstehenden Halbzeitüberprüfung der bestehenden Programme des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) und des Instruments für Grenzmanagement und Visa (BMVI) vorhanden sind, sowie durch die zusätzlichen 2 Mrd. EUR aus der Halbzeitüberprüfung des mehrjährigen Finanzrahmens, die zur Unterstützung bei der Umsetzung des Pakets vorgesehen sind.

III. GEZIELTE OPERATIVE MAßNAHMEN

Parallel zu den Bemühungen der europäischen Organe und der Mitgliedstaaten, die Architektur dieses neuen Rechtsrahmens zu gestalten, haben diese Akteure auch intensiv und an vorderster Front daran gearbeitet, zahlreiche neue und eine Reihe wiederkehrender Herausforderungen zu bewältigen.

Dabei hat die EU ihr Instrumentarium erweitert, um abschreckend gegen irreguläre Migrationsbewegungen und die Schleusung von Migranten vorzugehen und diese Phänomene zu verhindern, aber auch um auf sich verändernde Migrationsmuster zu reagieren. Dank einer Reihe von Verbesserungen in den letzten Jahren ist die EU besser gerüstet und darauf vorbereitet, das tägliche Migrationsmanagement zu bewältigen und außergewöhnliche und unerwartete Herausforderungen zu meistern.

1. Gesamtrouten-Konzept

Eine der wichtigsten Neuerungen der letzten Jahre war die Verlagerung des Schwerpunkts auf ein Gesamtrouten-Konzept, um gemischten Bewegungen von Flüchtlingen und Migranten zu begegnen. Dabei wurde die gesamte Bandbreite an Situationen, in denen sich Menschen befinden können, berücksichtigt und gemeinsam mit den Herkunfts- und Transitländern in Angriff genommen.

Die Kommission hat vier **EU-Aktionspläne** für gemeinsame operative Maßnahmen ausgearbeitet, die sich auf die Routen über den Westbalkan, das zentrale/westliche Mittelmeer, den Atlantik sowie das östliche Mittelmeer konzentrieren. Die Aktionspläne enthalten eine Reihe von Maßnahmen, die heute entweder bereits abgeschlossen sind oder vollständig umgesetzt werden. Dieser gezieltere und koordiniertere Ansatz hat die Reaktionsfähigkeit und Flexibilität der Union angesichts der sich wandelnden Herausforderungen durch eine breite Palette kurz- und mittelfristiger Maßnahmen erhöht.

Die EU-Aktionspläne tragen den Besonderheiten der einzelnen Routen Rechnung und verstärken die Unterstützung der EU, auch durch die Arbeit der EU-Agenturen, für die unter Migrationsdruck stehenden Mitgliedstaaten und Partnerländer mit Maßnahmen zur Verringerung der irregulären und gefährlichen Migration.

Der einzigartige Mehrwert dieses Ansatzes bestand darin, die Arbeit auf vorrangige Maßnahmen zu konzentrieren und deren konsequente Weiterverfolgung zu gewährleisten sowie gleichzeitig das gesamte Spektrum der politischen und operativen Instrumente, die der EU zur Verfügung stehen, zu nutzen.

Die EU-Aktionspläne

In dem im November 2022 angenommenen **EU-Aktionsplan für das zentrale Mittelmeer** werden 20 Maßnahmen vorgeschlagen, darunter die Verbesserung des Grenz- und Migrationsmanagements in wichtigen nordafrikanischen Ländern, insbesondere Tunesien, Ägypten und Libyen, die Ausweitung der Präsenz der EU-Agenturen in der Region und die Umsetzung der Team-Europa-Initiative für die zentrale Mittelmeerroute. Dieser Plan wurde im September 2023 durch einen speziellen 10-Punkte-Plan für Lampedusa ergänzt.

Der im Dezember 2022 angenommene **EU-Aktionsplan für den Westbalkan** sieht 20 operative Maßnahmen in einer Fünf-Säulen-Struktur vor: (1) Verbesserung des Grenzmanagements entlang der Routen, (2) zügige Asylverfahren und Unterstützung für

Aufnahmekapazitäten, (3) Bekämpfung der Schleuserkriminalität, (4) Verbesserung der Rückführung und der Zusammenarbeit bei der Rückübernahme sowie (5) Angleichung der Visumpolitik. Der Aktionsplan hat die Zusammenarbeit in den Bereichen Migrations- und Grenzmanagement mit Partnern entlang der Westbalkanroute verstärkt.

Der im Juni 2023 angenommene **EU-Aktionsplan für die westliche Mittelmeer- und die Atlantikroute** konzentriert sich auf die Stärkung der operativen Maßnahmen in den Bereichen Suche und Rettung, Verhinderung irregulärer Ausreisen, Schutz der Grenzen und Rückführungsverfahren sowie Arbeitsmigration. Sein Gesamtrouten-Konzept hat die Zusammenarbeit mit Marokko, Mauretanien, Senegal, Côte d'Ivoire und Gambia gefördert. Schwerpunkte sind die Stärkung der Kapazitäten, die Intensivierung der Maßnahmen zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität, das Grenzmanagement, der Grenzschutz und die Arbeitsmigration sowie die Bewältigung von Herausforderungen, die sich aus Sicherheitsfragen in der Sahelzone ergeben.

Der im Oktober 2023 angenommene **EU-Aktionsplan für die östliche Mittelmeerroute** legt den Schwerpunkt auf die Verhinderung irregulärer Ausreisen, die Bekämpfung der Schleuserkriminalität und die Schaffung legaler Migrationswege. Dazu gehört auch die Ausweitung der Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern in Asien und Afrika. Zu den Maßnahmen zur Stärkung eines effektiven Grenzmanagements entlang der Route gehörte die Unterstützung der Grenzmanagementkapazitäten an den östlichen Grenzen der Türkei sowie an den Land- und Seeaußengrenzen der EU. Die vollständige und wirksame Umsetzung der Erklärung EU-Türkei und des Rückübernahmeabkommens zwischen der EU und der Türkei ist nach wie vor von entscheidender Bedeutung.

2. Verstärktes Außengrenzenmanagement

Die EU hat sorgfältig und kontinuierlich an der Verbesserung ihres Außengrenzenmanagements gearbeitet. Parallel zum Einsatz neuer Technologien wurde auch die Art und Weise, wie die EU-Mitgliedstaaten Informationen über das Grenzmanagement austauschen, überarbeitet.

Zur Verbesserung des Verständnisses der sich wandelnden Herausforderungen in den Bereichen Migration und Sicherheit an den Grenzen hat die Kommission eng mit den Mitgliedstaaten und Agenturen zusammengearbeitet, um ein gemeinsames Lagebewusstsein in der EU zu entwickeln. Seit 2021 bietet das modernisierte **Europäische Grenzüberwachungssystem (EUROSUR)** den nationalen Behörden ein aktuelles und umfassendes Bild der Lage an den EU-Außengrenzen. Es ermöglicht den Mitgliedstaaten den Informationsaustausch untereinander, mit Frontex und mit Nachbarländern.

Als Reaktion auf die Zunahme der irregulären Einreisen wurde die Arbeit im Rahmen des **Vorsorge- und Krisenplans für Migration** intensiviert, um die Früherkennung und Überwachung von Migrationstrends zu verbessern. Detaillierte Analysen und der Austausch von Informationen zu Bereichen, die den Mitgliedstaaten Probleme bereiten, sollen ihnen dabei helfen, neuen Druck auf die Außengrenzen abzuwenden.

Die Schaffung eines umfassenden und effizienten Lagebewusstseins endet jedoch nicht an den Außengrenzen der EU. Eine enge Zusammenarbeit mit den Nachbar- und Partnerländern ist von grundlegender Bedeutung. Während des laufenden Mandats wurde viel erreicht, etwa der Abschluss von 17 aktiven Frontex-Arbeitsvereinbarungen und fünf Statusvereinbarungen. Grundrechtsgarantien werden dabei systematisch eingebaut. Derzeit gibt es mehr als 500 Verbindungsbeamte in Drittländern, die im Rahmen eines gemeinsamen EU-Netzes tätig

sind. Ihre Aufgabe besteht darin, Informationen zu sammeln und auszutauschen, die für die Erstellung eines gemeinsamen Lagebilds auf europäischer Ebene von wesentlicher Bedeutung sind.

Ein neuer Goldstandard für das Grenzmanagement

Die EU hat ihre Bemühungen um die Einführung des technologisch fortschrittlichsten Grenzmanagementsystems der Welt fortgesetzt. Das modernisierte Visa-Informationssystem wird den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten verbessern und so Lücken bei sicherheitsrelevanten Informationen schließen. Seit März 2023 bietet das erneuerte Schengener Informationssystem den nationalen Behörden vollständigere und zuverlässigere Informationen zu den darin erfassten Personen und trägt so dazu bei, die Sicherheit und das Grenzmanagement zu verbessern.

Auch bei der Einführung des Interoperabilitätsrahmens, der die Vernetzung aller wichtigen Informationssysteme ermöglicht, wird dieses Jahr ein wichtiges Etappenziel erreicht. Dadurch können bestehende Lücken geschlossen werden, die es Kriminellen ermöglichen, dank falscher Identitäten unentdeckt zu bleiben. Der erste Baustein, das Einreise-/Ausreisesystem für die Registrierung von Reisenden aus Drittländern, geht im Herbst an den Start. Kurz danach wird die ETIAS-Reisegenehmigung für nicht visumpflichtige Reisende eingeführt. Die Anbindung dieser Systeme an die neue Eurodac-Datenbank wird uns einen genauen Überblick darüber liefern, wer in die EU einreist. Wird eine Sicherheitsbedrohung festgestellt, so wird die betreffende Person inhaftiert oder in ihr Herkunftsland rückgeführt.

Mehr operative Kapazitäten an den Außengrenzen

In den vergangenen zehn Jahren wurden die EU-Außengrenzen durch die Entsendung von Personal der EU-Agenturen in die Mitgliedstaaten nach und nach verstärkt. Dank ihres erweiterten Mandats kann die Agentur Frontex die Mitgliedstaaten beim Management ihrer Außengrenzen im Einklang mit dem integrierten europäischen Grenzmanagement nun besser unterstützen.

Derzeit sind 2650 Bedienstete der Grenz- und Küstenwache in der ständigen Reserve im Einsatz, um die Mitgliedstaaten bei Grenzübertrittskontrollen, Rückführungsaktionen und der Grenzüberwachung zu unterstützen. Die Agentur muss auch künftig unterstützt werden, damit sie ihr Mandat umfassend wahrnehmen und u. a. bis zum Jahr 2027 insgesamt 10 000 Personen für die ständige Reserve der Grenz- und Küstenwache bereitstellen kann. Um dies zu erreichen, ist es nun wichtig, dass Frontex, die Mitgliedstaaten und die Kommission den Aktionsplan umsetzen, der begleitend zur Evaluierung der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache erstellt wurde. Sachverständige der EU-Agenturen – beispielsweise der EUAA sowie von Europol, Frontex und Eurojust – werden gezielt an Brennpunkten eingesetzt, um die nationalen Behörden bei der Identifizierung von Personen, die in die Union einreisen, zu unterstützen.

Dank neuer **Pilotprojekte an wichtigen Außengrenzen** (Bulgarien-Türkei, Rumänien-Serbien) wurden das Außengrenzenmanagement verstärkt, die Zusammenarbeit mit Nachbarländern ausgebaut und zügige Asyl- und Rückkehrverfahren sichergestellt. Dies hat bereits zu konkreten Ergebnissen geführt: So hat Bulgarien seine Kapazitäten für den Einsatz von entsandten Frontex-Beamten von 124 auf 264 Personen aufgestockt und damit mehr als verdoppelt. Seit März 2023 fanden zudem mehr als 400 gemeinsame rumänisch-serbische Patrouillen statt, die zum erfolgreichen Management der rumänischen Außengrenze zu Serbien beigetragen haben. Beide Projekte wurden über den ursprünglichen Durchführungszeitraum (März bis Oktober 2023) hinaus verlängert. Darauf aufbauend streben **Bulgarien und**

Rumänien eine langfristige Zusammenarbeit zur Stärkung des Grenz- und Migrationsmanagements an und haben zu diesem Zweck **Kooperationsrahmen** unterzeichnet. Diese positive Erfahrung könnte als Grundlage für umfassendere Kooperationsrahmen, auch auf regionaler Ebene, dienen.

Bessere Zusammenarbeit an den Seegrenzen

Seit mindestens Mitte der 1990er Jahre haben jedes Jahr Tausende von Menschen das Mittelmeer in Booten überquert, um Asyl zu finden oder nach Europa auszuwandern – und immer mehr sind in den vergangenen Jahren im Mittelmeer ums Leben gekommen. Das Management dieser 46 000 km langen Küste erfordert daher eine verstärkte Zusammenarbeit aller Akteure, um Menschenleben zu retten.

Die EU-Mitgliedstaaten führen groß angelegte Rettungseinsätze durch, um den Verlust von Menschenleben auf See zu verhindern. Sie wurden in den vergangenen Jahren durch eine Reihe von Seeinsätzen der Europäischen Grenz- und Küstenwache unterstützt. Durch die kontinuierliche Ankunft geretteter Migranten, die im Rahmen nationaler und privater Einsätze ausgeschifft werden, in einigen EU-Küstenländern stehen die nationalen Asyl-, Migrations- und Grenzmanagementsysteme jedoch unter erheblichem Druck.

Die Hilfeleistung für Menschen in Seenot ist eine völkerrechtliche Verpflichtung. Die Europäische Kommission hat keine formelle Rolle bei der Koordinierung von Such- und Rettungseinsätzen oder bei der Bestimmung eines sicheren Ausschiffungsortes für die Geretteten, da dies in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt. Die Kommission fördert jedoch weiterhin eine stärker strukturierte Zusammenarbeit in diesem Bereich, insbesondere über die **europäische Kontaktgruppe für Suche und Rettung**, die 2021 als Plattform für den strukturierten Dialog zwischen den EU-Mitgliedstaaten, den assoziierten Schengen-Ländern und anderen einschlägigen Akteuren eingerichtet wurde und sich mit der Umsetzung des Rechtsrahmens und Entwicklungen auf dem Gebiet der Suche und Rettung befasst.

Da aber nicht nur EU-Mitgliedstaaten an das Mittelmeer grenzen, wurde verstärkt darauf hingewirkt, dass Drittländer in Nordafrika auch einen Teil der Verantwortung dafür übernehmen, Todesfälle auf See zu verhindern. Die EU hat die **Bereitstellung von Fachwissen, Ausrüstung und Schulungen** sowie den Aufbau von Kapazitäten wichtiger Stellen wie des mobilen Seenotrettungszentrums in Libyen finanziell unterstützt. Es wurden Such- und Rettungsschiffe nach Libyen geliefert, und Tunesien hat Motoren und Ersatzteile für 17 Boote, die von der Küstenwache eingesetzt werden, sowie Radar- und Kommunikationssysteme erhalten. Neben der Ausrüstung werden auch Schulungen bereitgestellt: Im Rahmen des Konzepts des „humanitären Grenzmanagements“ der Internationalen Organisation für Migration wird beispielsweise ein menschenrechtsbasierter Ansatz beim Grenzmanagement in Ägypten gefördert; ferner werden das libysche Innenministerium und der libysche Grenzschutz durch Schulungs- und Monitoringmaßnahmen zum Thema Menschenrechte unterstützt. Geplant sind ferner eine Schulungsakademie in Libyen und die Ausarbeitung eines Fortbildungsplans für tunesisches Personal. Alle von der EU finanzierten migrationsbezogenen Programme werden u. a. im Rahmen externer Evaluierungen genau überwacht. Das unabhängige Monitoringsystem, das bereits in Libyen im Einsatz ist, wird in anderen Ländern Nordafrikas weiter ausgebaut, um die Umsetzung der Vorschriften, u. a. die Einhaltung der Menschenrechte, zu überwachen.

Beim Thema der Meeresüberfahrten geht es insbesondere darum, irreguläre Ausreisen zu verhindern. Die EU setzt dabei auf eine Kombination von Maßnahmen: die Bekämpfung von Schleuserkriminalität sowie der Ursachen von irregulärer Migration in den Herkunfts- und Transitländern, umfangreiche Kampagnen zur Information über die tödlichen Risiken von

Bootsüberfahrten und die Schaffung glaubwürdiger Alternativen für legale Migrationsmöglichkeiten. Ein verbessertes Rückkehrsystem und eine intensivere Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Rückübernahme sind ebenfalls ein effizientes Mittel zur Abschreckung von irregulären Meeresüberfahrten.

Auch das Migrations- und Asylpaket wird zur Lösung des Problems beitragen. Dem spezifischen Aspekt der Ankünfte nach Such- und Rettungseinsätzen wird in den neuen Rechtsvorschriften gezielt Rechnung getragen. Insbesondere wird der neue Solidaritätsrahmen sicherstellen, dass die Mittelmeerstaaten, die nach Such- und Rettungseinsätzen durch die Zahl der Neuankömmlinge besonders unter Druck stehen, nicht überproportional belastet werden. Angesichts der komplexen Gegebenheiten des Mittelmeerraums sind jedoch kontinuierliche Anstrengungen aller Akteure erforderlich, um Schleusern das Handwerk zu legen und den unnötigen Verlusten von Menschenleben ein Ende zu setzen.

3. Gezielte Bekämpfung krimineller Schleusernetze

Mehr als 90 % der irregulären Einreisen in die EU erfolgen mithilfe von Schleusern. Kriminelle Organisationen erzielen enorme Gewinne damit, dass sie Menschen über lebensgefährliche Routen schleusen. Irreguläre Migranten erwartet dann ein Leben in prekären Verhältnissen, und sie laufen Gefahr, noch weiter ausgebeutet zu werden. In ihrer Rede zur Lage der Union 2023 forderte Präsidentin von der Leyen, alle der Union zur Verfügung stehenden Instrumente zu stärken, um die Schleuserkriminalität wirksam zu bekämpfen.

Im **Paket zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität**² vom November 2023 schlug die Kommission vor, den seit 20 Jahren bestehenden Rechtsrahmen zu aktualisieren, und zwar durch eine Definition des Straftatbestands der Migrantenschleusung und eine Verschärfung der Sanktionen. Mit den Vorschlägen würden auch die EU-Governance zum Thema Schleusung, die Rolle von Europol und die behördenübergreifende Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Schleuserkriminalität gestärkt. Dank der stärkeren Rolle des Europäischen Zentrums zur Bekämpfung der Migrantenschleusung mit dauerhaft entsandten Verbindungsbeamten, u. a. von Eurojust, könnte Europol Operationen und Untersuchungen der Mitgliedstaaten vor Ort erheblich besser unterstützen.

Parallel dazu wurde im Rahmen eines Aufrufs eine **Globale Allianz zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität** ins Leben gerufen, die sich schwerpunktmäßig mit folgenden Aspekten befasst: Ausbau des Grenzmanagements, um zu verhindern, dass Menschen in die Fänge von Schleusern geraten, Informationskampagnen sowie digitale Aspekte der Schleusung als neues Schwerpunktthema; gezieltes Vorgehen gegen Schleuser durch koordinierte Strafverfolgungsmaßnahmen sowie die Sicherstellung der Beschlagnahme von Erträgen aus Straftaten; Bekämpfung der Ursachen der irregulären Migration durch einen besseren Zugang zu hochwertiger Bildung, die Schaffung nachhaltiger wirtschaftlicher Chancen und menschenwürdiger Arbeitsplätze sowie die Bereitstellung von mehr legalen Alternativen, um die Anreize für irreguläre Ausreisen zu schmälern. Spezielle Expertensitzungen zu diesen Themen werden im Laufe des Jahres 2024 stattfinden.

Die Grundlage für die genannten Arbeiten bildet der überarbeitete **Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten** (2021-2025), der neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit Partnerländern im Wege spezieller und maßgeschneiderter operativer Partnerschaften zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität eröffnet hat. Sie ergänzen die bereits laufenden

² Zusammenfassung siehe [„Die EU verstärkt ihre Bemühungen zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität“](https://european-council.europa.eu/media/1000000/attachment/data/1000000/1000000.pdf) ([europa.eu](https://european-council.europa.eu/media/1000000/attachment/data/1000000/1000000.pdf)).

Arbeiten der **operativen Europol-Taskforces**, insbesondere entlang der zentralen Mittelmeerroute.

Im Rahmen der **operativen Partnerschaften zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität** mit Partnerländern, Mitgliedstaaten und Organisationen der Vereinten Nationen werden Schleuseraktivitäten gezielt an wichtigen Orten bekämpft. Die erste Partnerschaft mit Marokko wurde im Juli 2022 ins Leben gerufen. Sie ebnete den Weg für eine engere Zusammenarbeit mit Frontex und Europol, die auch den Abschluss einer Arbeitsvereinbarung und die Entsendung eines Verbindungsbeamten umfassen könnte. Im April 2023 wurde eine operative Partnerschaft mit Tunesien vereinbart, in deren Rahmen eine Arbeitsvereinbarung mit Europol ausgehandelt und die Zusammenarbeit mit CEPOL fortgesetzt werden soll. Ergänzend dazu ist ein mit 18 Mio. EUR ausgestattetes Programm zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels in Tunesien vorgesehen. Im November 2022 wurde eine regionale operative Partnerschaft mit dem Westbalkan ins Leben gerufen, im Juni 2023 folgte ein mit 36 Mio. EUR dotiertes regionales Programm zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität. Die gezielte Unterstützung der Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung und Justiz im Kampf gegen kriminelle Netze sowie die Bereitstellung von EU-Mitteln und von Know-how der EU-Agenturen für den Ausbau der Grenzmanagementkapazitäten haben bereits zu mehr Ermittlungen, Festnahmen und Strafverfolgungsmaßnahmen geführt.

Über die operativen Partnerschaften zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität hinaus arbeitet die Kommission im Wege der bilateralen und regionalen operativen Zusammenarbeit an der Bekämpfung der Schleuserkriminalität in Afrika und in Asien. Dies umfasst die Unterstützung der Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung und Justiz, den Kapazitätsaufbau im Bereich des Managements der Land- und Seegrenzen sowie Informations- und Sensibilisierungskampagnen. Im Frühjahr 2023 wurden von der EU finanzierte **Informationskampagnen** gestartet, um Migranten vor den Gefahren zu warnen, die damit verbunden sind, wenn sie sich in die Arme von Schleusern begeben. Die Kampagnen richteten sich an Herkunfts- und Transitländer entlang der wichtigsten Migrationsrouten, darunter Nigeria, Tunesien, Marokko, Senegal, Gambia, Pakistan und Irak.

Schleuser können auch oft bestehende internationale Reiserouten nutzen. Im Juni 2023 nahm die Kommission ein Instrumentarium zur Bekämpfung der **Nutzung gewerblicher Beförderungsmittel** zur Erleichterung der irregulären Migration in die EU an. Es umfasst eine Reihe operativer und diplomatischer Maßnahmen zur Bekämpfung des zunehmenden Missbrauchs gewerblicher Beförderungsmittel durch kriminelle Netze, die an Schleuseraktivitäten beteiligt sind. Dieses Instrumentarium bildet die Grundlage für die Gespräche mit Partnerländern (Türkei, Pakistan) und soll dazu beitragen, die Zahl der irregulären Einreisen in die EU, insbesondere nach Zypern, zu verringern.

Schleuser haben auch leichteres Spiel, wenn Menschen legale Regelungen für **visumfreies Reisen** in den Nachbarländern der EU nutzen können, um in die Nähe der EU zu gelangen. Die Angleichung an die EU-Regelungen für visumfreies Reisen kann dazu beitragen, solche Geschäftsmodelle der Schleuser zu zerschlagen. Eine von der Kommission und den Mitgliedstaaten durchgeführte konzertierte Initiative, die das gegenseitige Interesse an der Angleichung der Visumpolitik an die EU-Vorschriften unterstrich, führte 2022 und 2023 im Westbalkan zu bedeutenden Ergebnissen. Um diese Schwachstelle noch weiter zu verringern, hat die Kommission vorgeschlagen, die Hebel in diesem Bereich zu vergrößern: Der Visa-Aussetzungsmechanismus soll dahin gehend geändert werden, dass bei einer fehlenden Angleichung der Visumpolitik künftig der visumfreie Reiseverkehr ausgesetzt werden kann.

In den kommenden Monaten und Jahren wird es von zentraler Bedeutung sein, das **legislative Instrumentarium**, das die Kommission zur Bewältigung der wichtigsten Herausforderungen

vorgeschlagen hat, zu **vervollständigen**. Dazu zählen auch Vorschläge, die ein wirksames Vorgehen gegen Schleuser und deren strafrechtliche Verfolgung ermöglichen. Zudem muss die Globale Allianz zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität, die im Rahmen eines Aufrufs der Kommission ins Leben gerufen wurde, mit vereinten Kräften vorangebracht werden. Die erste Expertengruppe zum Thema der digitalen Schleusung soll im April 2024 ihre Arbeit aufnehmen. Sie wird vor allem gezielt an Online-Dienstleister und private Unternehmen herantreten, um gegen Schleuser, die online operieren, vorzugehen. Dänemark richtet im Mai eine Konferenz zu Partnerschaften aus, die eine wichtige Gelegenheit bieten wird, Bilanz zu ziehen und über die nächsten Schritte zu beraten. Eine intensivere praktische Zusammenarbeit zwischen EU-Agenturen, Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und externen Partnern wird die Grundlage für Maßnahmen gegen kriminelle Schleuserbanden bilden.

4. Entschlosseneres Handeln bei Rückführungen

Wirksamere Rückführungen sind ein wichtiger Aspekt der Reaktion der EU auf irreguläre Migration und tragen dazu bei, die Anreize für unerlaubte Einreisen zu verringern. Ein wirksames und gemeinsames EU-Rückkehrsystem ist eine zentrale Säule des Migrations- und Asylpakets. Dies wird auch in der EU-Strategie für die freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung bekräftigt.

Grundlegende Voraussetzung hierfür ist, dass die Mitgliedstaaten über wirksame Systeme verfügen, um Rückkehrentscheidungen umzusetzen. Die EU unterstützt die Mitgliedstaaten bei diesem Prozess sowohl finanziell als auch mittels operativer Hilfe durch die einschlägigen EU-Agenturen. Derzeit wird allerdings nur jede fünfte Rückkehrentscheidung in der Praxis vollstreckt.

Wirksamere Rückführungen und gegenseitige Anerkennung von Rückkehrentscheidungen

Mittlerweile sind spezielle Strukturen eingerichtet, über die die Mitgliedstaaten gezielt unterstützt werden. Der EU-Rückkehrkoordinator arbeitet mit dem hochrangigen Netz für Rückkehrfragen intensiv an besseren Ergebnissen auf dem Gebiet der Rückkehr.

Der kürzlich aufgestellte **Rückkehr-Fahrplan** bietet diesbezüglich einen flexiblen Rahmen. Er konzentriert sich derzeit auf fünf Schwerpunktmaßnahmen: gemeinsame Identifizierungsmaßnahmen zwecks Ausstellung von Reisedokumenten, die Frontex in Bezug auf sieben Schwerpunktländer (Irak, Bangladesch, Pakistan, Tunesien, Nigeria, Senegal und Gambia) unterstützt, Maßnahmen in den Bereichen unterstützte freiwillige Rückkehr, nachhaltige Wiedereingliederung und gemeinsame Rückführungsaktionen in Zusammenarbeit mit Frontex, den Erlass von Rückkehrentscheidungen parallel zu negativen Asylbescheiden, die gegenseitige Anerkennung von Rückkehrentscheidungen und ihre anschließende Vollstreckung sowie die Priorisierung der Rückführung irregulärer Migranten, die eine Sicherheitsbedrohung darstellen.

Der Austausch bewährter Verfahren bildet die Grundlage für die erfolgreiche Umsetzung des Fahrplans. Zu diesem Zweck werden spezielle Workshops entwickelt, die von Zypern, den Niederlanden und Belgien ausgerichtet werden. Im ersten Halbjahr 2024 werden unter der Federführung von Frontex für jedes als prioritär eingestufte Drittland Koordinierungssitzungen stattfinden, um die Mitgliedstaaten bei der Bearbeitung ihrer Rückkehrfälle zu unterstützen.

Ein weiteres Instrument, mit dem die Rückkehrpolitik in der EU insgesamt wirksamer gestaltet werden kann, ist die **gegenseitige Anerkennung von Rückkehrentscheidungen**. Die Empfehlungen der Kommission vom März 2023 haben dazu geführt, dass die Mitgliedstaaten nun häufiger von **Ausschreibungen zur Rückkehr im Schengener Informationssystem**

Gebrauch machen: Binnen sechs Monaten haben die Mitgliedstaaten mehr als 200 000 solcher neuen Ausschreibungen eingegeben. Da die Behörden der Mitgliedstaaten nun feststellen können, ob gegen eine in ihrem Hoheitsgebiet aufgegriffene Person bereits eine Rückkehrentscheidung in einem anderen Mitgliedstaat ergangen ist, können diese Informationen genutzt werden, um die Rückkehr zu beschleunigen. Experten arbeiten derzeit daran, dass von dieser Möglichkeit in der Praxis möglichst umfassend Gebrauch gemacht wird.³

Eine verpasste Chance ist die **Reform der Rückführungsrichtlinie**, die erstmals im Jahr 2018 vorgeschlagen wurde: Hier wurde im Rahmen des Asyl- und Migrationspakets noch keine Einigung erzielt. Die Reform würde wesentliche Verbesserungen der Rückkehrpolitik ermöglichen. Durch gemeinsame Kriterien für die Bewertung jedes Einzelfalls sowie dank der Möglichkeit, Menschen, die eine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit darstellen, zu inhaftieren, würde sie dazu beitragen, das Untertauchen der Betroffenen sowie irreguläre Sekundärmigration zu verhindern bzw. zu verringern.

Unterstützung der Rückkehr und Wiedereingliederung

Die Mitgliedstaaten werden im Bereich der **Rückkehr und Wiedereingliederung** sowohl durch EU-Finanzmittel als auch durch Frontex unterstützt, u. a. wenn es darum geht, die Betroffenen zur freiwilligen Rückkehr zu bewegen und dafür zu sorgen, dass sie das Rückkehrverfahren anschließend tatsächlich durchlaufen. Dies umfasst die praktische Unterstützung wie die Buchung von Flügen, die Übernahme der Kosten für Begleitpersonen für Rückführungen und die Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) bei der Wiedereingliederung.

Rückführungen aus der EU werden sowohl durch bilaterale Programme der Mitgliedstaaten als auch durch den **gemeinsamen Wiedereingliederungsdienst von Frontex**, der die Wiedereingliederung von Rückkehrern in über 35 Drittländer (und demnächst sogar in 50 Ländern) begleitet, unterstützt. Seit der Einrichtung des Dienstes im April 2022 haben mehr als 5 500 Begünstigte Unterstützung erhalten, wobei die Arbeiten ab dem Jahr 2023 intensiviert wurden. 24 Mitgliedstaaten und assoziierte Schengen-Länder haben den Dienst in Anspruch genommen, der alle in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden Drittländer abdeckt. Die kontinuierliche Bereitstellung von Wiedereingliederungshilfe, insbesondere bei Rückführungen, wurde von den Partnerländern begrüßt und hat dazu beigetragen, dass die Länder Rückführungsaktionen eher zustimmen und diese durchführen. Beispielsweise wurden 13 Mio. EUR für die nachhaltige Wiedereingliederung von Personen bereitgestellt, die aus der EU nach Marokko, Ägypten und Tunesien zurückkehren – sowohl in Form einer direkten Unterstützung für die Rückkehrer selbst als auch im Rahmen einer strukturellen Unterstützung für die zuständigen nationalen Behörden.

Ein weiteres zentrales Ziel ist die Förderung der **unterstützten freiwilligen Rückkehr** aus Partnerländern sowie der **nachhaltigen Wiedereingliederung** der Betroffenen in die Herkunftsländer. Seit 2021 hat die EU fast 400 Mio. EUR für die Unterstützung der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung von Rückkehrern aus Transitländern in afrikanischen Ländern südlich der Sahara bereitgestellt. Zwischen August 2022 und Januar 2024 hat die EU im Rahmen dieses Programms mehr als 17 000 Migranten bei der freiwilligen Rückkehr und umfangreichen Wiedereingliederungsmaßnahmen unterstützt. Im Rahmen eines mit 68 Mio. EUR ausgestatteten Programms für die freiwillige Rückkehr aus

³ Am 7. März 2024 fand eine Sitzung von Rückkehr- und SIS-Experten statt, um die praktische Zusammenarbeit zu verbessern und das Potenzial von SIS-Ausschreibungen zur Rückkehr umfassend zu nutzen und so den Rückkehrprozess wirksamer zu gestalten.

Nordafrika hat sich die Zahl der jährlich rückgeführten Migranten zwischen 2020 und 2023 fast verdreifacht (auf über 13 000 im Jahr 2023), wobei dem Schutz der betreffenden Personen vor der Rückkehr besondere Aufmerksamkeit gewidmet wurde.

Eine der wesentlichen Säulen des EU-Aktionsplans für den westlichen Balkan ist die Erhöhung der Rückkehrquote. Mit einem neuen **regionalen Rückkehrprogramm** im Umfang von 13 Mio. EUR werden die Partner im Westbalkan bei der Inbetriebnahme wirksamer und rechtbasierter Rückkehrmanagementsysteme unterstützt, mit denen sowohl Fälle der freiwilligen als auch der nicht freiwilligen Rückkehr bearbeitet werden. Im Rahmen eines Pilotprojekts, das von der IOM gemeinsam mit den Behörden von Bosnien und Herzegowina durchgeführt wurde, wurde auch die nicht freiwillige Rückkehr irregulärer Migranten – vor allem nach Bangladesch und in die Türkei – unterstützt.

5. Reaktion auf aktuelle Bedürfnisse und Krisen

Die EU hat ihre Reaktion auf eine Vielzahl unvorhergesehener Belastungen und Krisen, die in den letzten vier Jahren aufgetreten sind, verstärkt. Dabei hat die Kommission wiederholt gezeigt, inwiefern Mitgliedstaaten, die einem besonderen Migrationsdruck an den Außengrenzen ausgesetzt sind oder eine starke Zunahme irregulärer Einreisen verzeichnen, durch Unterstützung auf EU-Ebene entlastet werden können. Durch Bündelung der Arbeit verschiedener Agenturen (EU-Asylagentur, Europol und Frontex) sowie durch finanzielle und operative Unterstützung kann die EU ihre Hilfe rasch auf spezifische Bedürfnisse ausrichten.

Gezielte Unterstützung von Mitgliedstaaten mit Migrationsdruck

In **Zypern** basiert die Unterstützung auf einer Vereinbarung, die im Februar 2022 mit dem Land getroffen wurde. Darüber sind alle Aspekte des Migrationsmanagements, einschließlich erheblicher Finanzmittel zur Erhöhung der Aufnahmekapazitäten, abgedeckt. Infolgedessen konnte Zypern seine Kapazitäten für das Grenzmanagement ausbauen und die Möglichkeiten des freiwilligen Solidaritätsmechanismus sowie seine Rückkehrkapazitäten in vollem Umfang ausschöpfen.

In **Griechenland** unterstützt die Europäische Kommission die Stärkung des nationalen Migrationsmanagementsystems, wobei der Schwerpunkt auf der Verbesserung der Aufnahmeeinrichtungen und der Effizienz der Asyl- und Rückkehrverfahren liegt. Die nationalen Behörden erhielten erhebliche finanzielle, operative und technische Unterstützung, dank derer die Aufnahmekapazitäten und -bedingungen insgesamt erheblich verbessert, die Asylverfahren gestrafft und sowohl Umsiedlungen als auch Rückführungen vorangetrieben werden konnten.

Als im September 2023 innerhalb von 72 Stunden fast 10 000 Migranten in **Lampedusa** ankamen, leistete die EU Soforthilfe. Der von Präsidentin von der Leyen vorgelegte 10-Punkte-Plan wurde wirksam umgesetzt. Neben der finanziellen Unterstützung wurden Agenturen eingesetzt, um bei der Registrierung von Neuankömmlingen und der Weiterleitung an die zuständigen Behörden zu helfen sowie um zusätzliches Personal und Überwachungsmittel bereitzustellen. Auch die mittels EU-Soforthilfe finanzierten Überstellungen von der Insel per Flugzeug trugen zur Entlastung bei. Zusätzlich zu dieser Arbeit vor Ort wurden erneute Anstrengungen zur Bekämpfung von Schleusernetzen unternommen. Darüber hinaus bewirkten die diplomatischen Bemühungen mit Tunesien und den Herkunftsländern der Migranten schnell einen Rückgang der irregulären Einreisen.

Auch **Spanien** hat finanzielle und operative Unterstützung zur Verbesserung seines Grenzmanagements sowie zur Stärkung der Aufnahmeeinrichtungen und -verfahren auf den

Kanarischen Inseln und auf dem Festland erhalten. Dazu gehören spezifische gemeinsame Frontex-Aktionen, die Spanien sowohl an seinen See- als auch seinen Luftgrenzen ein sicheres und effizientes Außengrenzenmanagement ermöglichen sollen.

Bekämpfung von Instrumentalisierung

Auch wenn die für das Außengrenzenmanagement zuständigen Stellen jederzeit auf die sich ändernden Bewegungsmuster, die sich aus den Routen und den Praktiken der Schleuser ergeben, vorbereitet sein müssen, sah sich die EU in den letzten Jahren neuen Herausforderungen gegenüber, da es immer häufiger zu Vorfällen kam, bei denen Migranten für politische Zwecke instrumentalisiert wurden.

Die EU hat schnell reagiert, um sowohl die betroffenen Personen als auch die Außengrenzen der Union zu schützen. Als das **belarussische Regime** in der zweiten Hälfte des Jahres 2021 Menschen für seine Zwecke instrumentalisierte, arbeitete die EU eng mit den litauischen, polnischen und lettischen Behörden zusammen, um den Grenzschutz zu stärken und mehr Finanzmittel zur Unterstützung der Asyl- und Aufnahmekapazitäten bereitzustellen. Durch verstärkte diplomatische Beziehungen konnte die weitere Ausbeutung von Menschen verhindert und ihre würdige Rückkehr erleichtert werden.

Um zu vermeiden, dass bei künftiger Instrumentalisierung von Migranten Ad-hoc-Maßnahmen ergriffen werden müssen, enthält das Paket eine Definition und einen stabilen Rahmen innerhalb der Asyl- und Rückkehrvorschriften der EU. Darin wird erläutert, wie die Mitgliedstaaten solche Situationen unter vollständiger Einhaltung des EU-Rechts, der Grundrechte und der internationalen Verpflichtungen bewältigen können.

Unterstützung der vor der russischen Invasion der Ukraine fliehenden Menschen

Die im März 2022 auf Vorschlag der Kommission hin vorgenommene Aktivierung der **Richtlinie über den vorübergehenden Schutz** gilt als einer der wichtigsten Schritte in der Asyl- und Migrationspolitik der EU der letzten vier Jahre. Bislang ist sie mehr als vier Millionen Menschen, die vor dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine geflohen sind, zugutegekommen. Trotz der beispiellos hohen Zahl von Migranten, die innerhalb kurzer Zeit nach Europa kamen, hat die EU dazu beigetragen, dass sowohl die Menschen, die in die EU fliehen, als auch die sie aufnehmenden Mitgliedstaaten angemessene Unterstützung erhalten. Im Rahmen des vorübergehenden Schutzes erhielten die vor dem Krieg fliehenden Menschen Wohnraum, Zugang zum Arbeitsmarkt, medizinische Versorgung und Schulbildung für Kinder, wodurch wiederum ein übermäßiger Druck auf die Asylsysteme der Mitgliedstaaten vermieden wurde.

Koordinierungsinstrumente zur Verknüpfung nationaler Anstrengungen spielen eine Schlüsselrolle bei der gemeinsamen Umsetzung. Um die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz zu unterstützen, hat die Kommission die **Solidaritätsplattform „Ukraine“**⁴ eingerichtet, über die alle in diesem Bereich wichtigen Akteure zusammengebracht werden. Über die Solidaritätsplattform wird der sich abzeichnende Bedarf von Vertriebenen aus der Ukraine in der EU verfolgt und somit die Koordinierung operativer Maßnahmen unterstützt. Darüber hinaus hat die Kommission die Registrierungsplattform für vorübergehenden Schutz eingerichtet, über die die Mitgliedstaaten

⁴ Die Plattform verbindet die Mitgliedstaaten, die assoziierten Schengen-Länder, den Europäischen Auswärtigen Dienst, die EU-Asylagentur, Frontex und Europol, die Internationale Organisation für Migration und das Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen UNHCR sowie die Ukraine, Moldau und internationale Partner, darunter insbesondere die Vereinigten Staaten, Kanada und das Vereinigte Königreich.

in Echtzeit Informationen über Personen auszutauschen können, die vorübergehenden und angemessenen Schutz nach nationalem Recht genießen.

Die rasche Nachjustierung der EU-Mittel war entscheidend für die Unterstützung der Bemühungen der Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft sowie der vielen Gemeinschaften und einzelnen Europäerinnen und Europäer, die den Bedürftigen helfen. Die Kommission schlug im März 2022 den Einsatz von Kohäsionsmitteln zugunsten von Flüchtlingen in Europa (CARE) vor, die später durch CARE (+) verstärkt wurden. Mit diesen Mitteln wurden Maßnahmen zur Unterbringung, für Gesundheitsversorgung und für den Zugang zu Beschäftigung sowie medizinischer, sozialer und psychologischer Betreuung unterstützt. Dies erfolgt zusätzlich zu der bereits bestehenden Integrationsförderung durch EU-Mittel. Darüber hinaus erhielten die an die Ukraine angrenzenden Mitgliedstaaten sowie Moldau direkte Vor-Ort-Unterstützung durch EU-Agenturen. Der Beschluss, die Anwendung der Regelung über den vorübergehenden Schutz bis März 2025 zu verlängern, ist ein Zeichen der unerschütterlichen Entschlossenheit der EU, die Ukraine zu unterstützen.

Sekundärmigration senken und Solidarität zeigen

In den letzten vier Jahren wurden erhebliche Anstrengungen zur Unterstützung von Mitgliedstaaten unternommen, die entweder durch ankommende Menschen an den Außengrenzen oder durch unerlaubte Migrationsbewegungen innerhalb der EU unter Druck geraten sind. Dadurch konnten Mängel des derzeitigen Dublin-Systems bis zur Umsetzung des Pakets behoben werden.

Zur Unterstützung der unter Druck stehenden Mitgliedstaaten, insbesondere aufgrund der Einreisen über das Meer, wurde der **freiwillige Solidaritätsmechanismus** eingerichtet. Die Kommission koordiniert diesen Mechanismus und wird dabei von der Asylagentur der Europäischen Union unterstützt, die den Bedarf der Mitgliedstaaten der ersten Einreise bewertet und die Einhaltung der Verpflichtungen in Bezug auf Umsiedlung und finanzielle Solidarität überwacht. Neben den bisher mehr als 4 000 Umsiedlungen hat dieser befristete Mechanismus wertvolle Erfahrungen geliefert, die in die Umsetzung des ständigen, strukturierten und vorhersehbaren Solidaritätsmechanismus einfließen, der im Rahmen des Pakets eingeführt werden soll und in dem Umsiedlungen eine mögliche Form der Unterstützung für unter Druck stehende Mitgliedstaaten darstellen.

Um der Sekundärmigration entgegenzuwirken, stellte die Kommission bewährte Praktiken für die Umsetzung des **Dublin-Fahrplans** vor, die eine verstärkte Kommunikation zwischen den Mitgliedstaaten, eine bessere Einhaltung des EU-Rechts sowie eine geringere Zahl untertauchender Personen zum Ziel haben. Das übergeordnete Ziel besteht darin, für mehr Überstellungen nach der Dublin-Verordnung zu sorgen und somit unerlaubte Migrationsbewegungen innerhalb der Mitgliedstaaten einzudämmen. Um die Ziele des Dublin-Fahrplans zu erreichen, müssen die Mitgliedstaaten diesen weiterhin vorrangig umsetzen und die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen für die Dublin-Stellen aufbringen. Die Umsetzung der im Fahrplan festgelegten Maßnahmen ist nach wie vor von zentraler Bedeutung, nicht nur zur Bewältigung der aktuellen Herausforderungen, sondern auch um eine wirksame Umsetzung des Pakets zu gewährleisten. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten auch in Zukunft dabei unterstützen, alle im Dublin-Fahrplan festgelegten Ziele zu erreichen.

IV. DIE AUßENDIMENSION: ZUSAMMENARBEIT MIT PARTNERLÄNDERN

Europa ist ein Kontinent, dessen Geschichte von vielen Menschen geprägt wurde. Migration ist weder ein neues Phänomen noch eines, das Europa allein betrifft. Migrationsbewegungen

haben immer einen Anfang und ein Ende und weltweit stehen Länder vor ähnlichen Herausforderungen wie wir. Jede europäische Migrationspolitik muss vollständig in unsere Außenpolitik eingebettet sein. Eine gut funktionierende Migrationspolitik liegt im Interesse der Partnerländer, der EU sowie der Flüchtlinge und Migranten selbst.

1. Ein neues Paradigma auf der Grundlage umfassender Partnerschaften

Bei ihrem Amtsantritt verpflichtete sich die Kommission von der Leyen, ihre Prioritäten neu zu überdenken, zunächst im Hinblick auf den Stellenwert der Migration in ihren Außenbeziehungen und anderen Politikbereichen und dann im Hinblick auf ihre Bedeutung für unsere allgemeinen Beziehungen zu bestimmten Partnern.

Migration ist sowohl eine Schlüsselpriorität für die EU als auch ein wichtiges politisches Thema für ihre Partner und daher integraler Bestandteil der sich stetig vertiefenden Beziehungen zwischen der EU und ihren Partnern auf der ganzen Welt. Derzeit gibt es klare Bestrebungen, die Partnerschaften mit wichtigen Drittländern zu vertiefen und die Zusammenarbeit im Bereich der Migration mit anderen wichtigen Interessen zu verknüpfen.

Umfassende Partnerschaften, die auch Fragen der Migration berücksichtigen, haben sich als für beide Seiten vorteilhaft erwiesen. Dieser Ansatz muss ausgebaut und auf weitere Partner ausgeweitet werden. Außerdem muss die EU pragmatischer und entschlossener vorgehen, um sicherzustellen, dass unsere eigenen Interessen in diesen Partnerschaften berücksichtigt werden. Dabei darf sie nicht davor zurückschrecken, sowohl positive als auch negative Hebel einzusetzen.

Migration im Kontext umfassender Beziehungen zu Nordafrika und anderen Partnern

Im vergangenen Jahr wurden große Anstrengungen unternommen, um im Rahmen der Vertiefung der Beziehungen zu Nordafrika und anderen Partnern eine Lösung für die Migrationsprobleme im Mittelmeerraum und im Atlantik zu finden. Die Kommission hat Team-Europa-Missionen mit führenden Vertretern der Mitgliedstaaten nach Tunesien (Juli 2023), Mauretanien (Februar 2024) und Ägypten (März 2024) geleitet, um das Engagement der EU für die Entwicklung umfassender und für beide Seiten vorteilhafter Partnerschaften zu unterstreichen, in denen die Migration neben Anliegen wie der regionalen Stabilität und dem enormen Potenzial für die wirtschaftliche Entwicklung in Bereichen wie erneuerbare Energien ein Schlüsselement darstellt.

Das waren auch die Hauptthemen der im Juli 2023 mit **Tunesien** geschlossenen Vereinbarung, in der es vor allem um makroökonomische Stabilität, Wirtschaft und Handel, grüne Energie und zwischenmenschliche Kontakte geht. Neben den anderen Schwerpunktbereichen wurde auch ein Abschnitt über die Migration aufgenommen, der ab Herbst 2023 zu einem deutlichen Rückgang der Ausreisen aus Tunesien führte. Im Mittelpunkt einer neuen umfassenden Partnerschaft mit **Ägypten** stehen wirtschaftliche Stabilität, Investitionen, Handel sowie Migration und Mobilität, Sicherheit und Entwicklung des Humankapitals.

Die EU hat vorgeschlagen, die Zusammenarbeit mit **Mauretanien** in vielen Bereichen zu vertiefen, wobei der Schwerpunkt auf dem ökologischen Wandel liegt. Eine im März 2024 unterzeichnete Gemeinsame Erklärung über eine Migrationspartnerschaft wird von Hilfsmaßnahmen und Kooperationen begleitet, unter anderem zur Verbesserung der sozioökonomischen Chancen für junge Menschen in Mauretanien, zur Unterstützung der Aufnahme von Flüchtlingen und der sie aufnehmenden Gemeinschaften, zum Grenzmanagement und zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität.

Bekämpfung der Ursachen

Die EU und ihre Mitgliedstaaten leisten zusammengekommen nach wie vor den größten Beitrag zur weltweiten öffentlichen Entwicklungshilfe. Im Rahmen von **Global Gateway**, der Investitionsstrategie der EU zur Förderung nachhaltiger Infrastrukturinvestitionen, werden bis zum Jahr 2027 bis zu 300 Mrd. EUR zur Förderung der Konnektivität und zur Unterstützung des ökologischen und digitalen Wandels bereitgestellt. Mehr als die Hälfte des Gesamtbetrags ist für Investitionen in Afrika vorgesehen, während 77 Mrd. EUR für die Wirtschafts- und Investitionspläne der Östlichen Partnerschaft, der südlichen Nachbarschaft und des westlichen Balkans verwendet werden sollen.

Neben den allgemeinen Auswirkungen dieses massiven Engagements für die wirtschaftliche Entwicklung zielen die Maßnahmen der EU vor allem darauf ab, ihre Partner bei der Verhinderung irregulärer Migration zu unterstützen, indem die **Ursachen** dieser Migration bekämpft werden. Nachhaltige wirtschaftliche Perspektiven, berufliche Aus- und Weiterbildung – insbesondere für junge Menschen –, Sozialdienste, Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen und verbesserter Zugang zu Finanzmitteln können einen wichtigen Beitrag leisten, um den Druck zu verringern, der zu irregulärer Migration führt. Auch Diaspora-Investitionen in den Herkunftsländern können diesem Druck entgegenwirken, während die Heimatüberweisungen für Entwicklungszwecke genutzt werden können. Die EU arbeitet mit Partnern zusammen, um die verschiedenen Ursachen von Migration und Vertreibung zu bekämpfen. Dazu gehören Herausforderungen wie Armut und schlechte Regierungsführung, Katastrophen, die negativen Auswirkungen des Klimawandels und der Umweltzerstörung sowie Konflikte und Instabilität in den Herkunfts- und Transitländern.

Zusammenarbeit vor Ort

Die EU investiert in ein breites Spektrum von Dialogen mit Partnern, **um Drittländern dabei zu helfen, ihre eigenen Migrations- und Asylstrategien und -systeme zu verbessern bzw. weiterzuentwickeln**, ihre Kapazitäten für das Grenz- und Migrationsmanagement auszubauen, internationalen Schutz zu gewähren und spezifische Bedürfnisse wie die effektive Wiedereingliederung nach der Rückkehr zu bewältigen.

Dieser umfassende Ansatz für die Zusammenarbeit im Bereich der Migration spiegelt sich in den **Migrationsdialogen** mit prioritären Partnerländern wider. So umfasst der Migrationsdialog zwischen der EU und Ägypten beispielsweise die Themen Grenzmanagement, Rückkehr und Wiedereingliederung sowie Schutz und Arbeitsmigration, wobei die Unterstützung sudanesischer Flüchtlinge einen hohen Stellenwert hat. Während des zweiten hochrangigen Dialogs mit der Türkei über Migration im November 2023 wurde die beidseitige Bereitschaft zur Stärkung der bilateralen Zusammenarbeit bestärkt. Die Umsetzung der Erklärung EU-Türkei und des Rückübernahmeabkommens zwischen der EU und der Türkei ist für die Zusammenarbeit nach wie vor von entscheidender Bedeutung. Neben der Aufnahme von Flüchtlingen aus Syrien gehören die Verhinderung der irregulären Ein- und Ausreise sowie die Bekämpfung von Schleusernetzwerken zu den wichtigsten Arbeitsbereichen. In Asien eröffnete die Kommission im März 2023 zwei umfassende Dialoge über Migration und Mobilität mit Bangladesch und Pakistan. Die laufende Zusammenarbeit mit anderen Partnern wie Nigeria, Irak, Tunesien, Marokko und Mauretanien bietet die Möglichkeit, die Interessen der einzelnen Partner in allen Bereichen voranzubringen.

Der **Aufbau von Kapazitäten** im westlichen Balkan umfasst auch die legislative Vorbereitung der Kandidatenländer auf ihre künftige Verantwortung als Mitgliedstaaten im Bereich Migration und Asyl. Weitere Schlüsselthemen sind die Aufnahmekapazitäten sowie die operative Unterstützung durch EU-Agenturen und Finanzmittel, die zur Verbesserung der

Migrations- und Grenzmanagementsysteme der westlichen Balkanländer beitragen sollen. Der Einsatz von Grenzschutzbeamten von Frontex und gemeinsame Patrouillen zur Unterstützung des Grenzmanagements wurden durch den Abschluss neuer Statusvereinbarungen ausgeweitet (siehe unten).

Diese Kooperation ist durch erhebliche **Finanzmittel der EU** möglich. Im Rahmen des Instruments „NDICI/Europa in der Welt“ (Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt), von dem 10 % für Maßnahmen im Zusammenhang mit Migration und Vertreibung vorgesehen sind, werden derzeit mehr als 190 Projekte im Wert von rund **5,3 Milliarden EUR** durchgeführt. So wurde beispielsweise für den Zeitraum 2021-2023 ein Betrag von 691 Mio. EUR für Maßnahmen in Nordafrika bereitgestellt, wovon fast zwei Drittel auf Unterstützungsleistungen für eine bessere Steuerung und Verwaltung der Migrations- und Asylpolitik entfallen. Die umfassende Bewältigung der Herausforderungen in den Bereichen Migration und Außenbeziehungen in der südlichen Nachbarschaft wird durch den jüngsten Beschluss des Europäischen Rates, die Mittel für die Migration aufzustocken, weiter gestärkt.⁵

Darüber hinaus werden die EU-Mittel durch die Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten und anderer Partner im Rahmen der **Team-Europa-Initiativen** ergänzt und aufgestockt. Dabei liegt der Schwerpunkt auf der Arbeit an wesentlichen Prioritäten im Bereich Migration in einem bestimmten Land oder einer bestimmten Region, in dem bzw. der koordinierte und kohärente Anstrengungen eine tiefgreifende Wirkung entfalten können. Im Dezember 2022 wurden auf politischer Ebene Team-Europa-Initiativen für die zentrale Mittelmeerroute sowie für die Atlantik- und die westliche Mittelmeerroute ins Leben gerufen, um Aktivitäten entlang der Hauptrouten in die EU zu unterstützen sowie Lücken und Überschneidungen zu ermitteln, die lokale Koordinierung zu stärken und gemeinsame Maßnahmen zu priorisieren, während sich eine weitere Team-Europa-Initiative mit der regionalen Vertreibung in Afghanistan befasst.

Unterstützung für den weltweiten Schutz

Jedes Jahr sind Millionen Menschen gezwungen, ihre Heimat aufgrund von Konflikten, Gewalt, Menschenrechtsverletzungen, Verfolgung, Katastrophen und den Auswirkungen des Klimawandels zu verlassen. Die Zahl der Vertriebenen hat im Jahr 2023 einen neuen Höchststand erreicht und beläuft sich derzeit auf weltweit 110 Millionen Menschen. Die überwiegende Mehrheit von ihnen ist in Entwicklungsländern untergebracht und die EU wird auch weiterhin Unterstützung leisten.

Mit einem Anteil von 42 % aller bereitgestellten Finanzmittel sind die EU und ihre Mitgliedstaaten der weltweit größte Geldgeber im Bereich der **Unterstützung von Flüchtlingen**.⁶ Im Jahr 2022 stellte allein die EU 2,4 Mrd. EUR für humanitäre Zwecke, Entwicklungshilfe und Friedensförderung bereit, sowohl zugunsten von Flüchtlingen als auch den sie aufnehmenden Ländern. In den letzten Jahren wurden jährlich rund 80 % des humanitären Budgets der EU für Projekte bereitgestellt, die auf die Bedürfnisse von Vertriebenen und ihren Aufnahmegemeinschaften in der ganzen Welt ausgerichtet sind.

So hat die EU der Türkei, die mehr als 4 Millionen Flüchtlinge aufgenommen hat und aufgrund der Syrienkrise vor einer großen Herausforderung steht, seit 2011 erhebliche Finanzmittel in Höhe von 10 Mrd. EUR bereitgestellt. Ferner hat die EU Jordanien, den Libanon und den Irak bei der Bewältigung der Auswirkungen der Syrienkrise unterstützt und eine wichtige Rolle bei der Mobilisierung anderer Geldgeber eingenommen.

⁵ Sondertagung des Europäischen Rates vom 1. Februar 2024.

⁶ OECD-DAC-Umfrage 2022.

Von 2021 bis 2023 wurden fast 150 Mio. EUR für Schutzmaßnahmen in Libyen, Tunesien, Marokko und Ägypten bereitgestellt, um beispielsweise die Zugänglichkeit und Versorgung von Migranten in besonders gefährdeten Situationen auf lokaler Ebene zu verbessern, den Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen zu erleichtern, bessere Lebensbedingungen zu schaffen und im Falle Libyens die Verlegung von registrierten Flüchtlingen und Asylbewerbern aus Auffanglagern in städtische Gebiete zu ermöglichen.

Darüber hinaus hat die EU seit 2019 erhebliche Mittel für humanitäre Hilfe in Afghanistan, Iran und Pakistan in Höhe von insgesamt über 665 Mio. EUR bereitgestellt und außerdem über 400 Mio. EUR zur Bekämpfung der Vertreibung der Rohingya, vor allem in Bangladesch, zugesagt. Auch andere Aufnahmelande in Asien, Afrika und Lateinamerika, in denen erhebliche Fluchtbewegungen zu verzeichnen sind, werden mit humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit unterstützt. Dazu gehören beispielsweise Länder wie Kolumbien, Uganda, Tschad und Mosambik.

Multilaterales Engagement

Die **Zusammenarbeit zwischen EU und VN-Organisationen** ist für beide Seiten nach wie vor äußerst wertvoll. Die vielschichtige und enge Partnerschaft mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und dem Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) umfasst alle Aspekte von Migration und Vertreibung und hat sich durch die Reaktion auf die Vertreibungskrise infolge der Invasion der Ukraine durch Russland weiter vertieft. Zusammen sind die EU und ihre Mitgliedstaaten die größten Geber für die IOM und die zweitgrößten Geber für das UNHCR. Die Zusammenarbeit im Bereich der Lagerfassung und -vorsorge wurde ausgeweitet, wobei das UNHCR und die IOM nun am EU-Vorsorge- und Krisenmanagementnetz für Migration teilnehmen. Durch die Vertreibungskrise in der Ukraine wurde auch die Zusammenarbeit der EU mit UNICEF bei der Unterstützung von Kindern gestärkt.⁷ Das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) ist im Zuge des Aufrufs zum Handeln im Rahmen der Globalen Allianz gegen die Schleusung von Migranten ein enger Partner der EU geworden.

Die EU unterstützt eine Reihe **regionaler Prozesse** zur Förderung des Gesamtrouten-Konzepts, so etwa den EU-Afrika-Dialog über Migration und Entwicklung (Rabat-Prozess), die Migrationsrouten-Initiative EU-Horn von Afrika (Khartum-Prozess), die Seidenroutenpartnerschaft für Migration (Budapest-Prozess) und den Prager Prozess (Westbalkan, östliche Nachbarschaft und Zentralasien). Seit 2018 unterstützt die EU auch den Niamey-Prozess in West- und Nordafrika zur Verhütung und Bekämpfung der Schleusung von Migranten und des Menschenhandels.

Das von der EU und ihren Mitgliedstaaten im November 2023 mit den Mitgliedern der **Organisation afrikanischer, karibischer und pazifischer Staaten** unterzeichnete neue Samoa-Abkommen, das einen Rechtsrahmen für die Beziehungen in den nächsten zwanzig Jahren bietet, enthält einen erweiterten Abschnitt über Migration und Mobilität.

Die Arbeit der gemeinsamen **Dreiparteien-Taskforce AU-EU-VN**, die um Lösungen für die Herausforderungen im Bereich der Migration für Libyen bemüht ist, wird vor Ort fortgesetzt. Zu den vereinbarten Prioritäten⁸ gehören die Beendigung der willkürlichen Inhaftierung von

⁷ Weitere VN-Organisationen wie die Internationale Arbeitsorganisation (IAO), die Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO) und das Büro der Vereinten Nationen für Projektdienste (UNOPS) führen EU-finanzierte Programme vor Ort durch.

⁸ EU, AU und VN drängen auf sofortige Maßnahmen, um den dringenden Bedürfnissen von Migranten und Flüchtlingen in Libyen gerecht zu werden – Europäische Kommission (europa.eu)

Migranten in Libyen und die Entwicklung von Alternativen zur Inhaftierung sowie die Bekämpfung von Schleusung und Menschenhandel.

Gemeinsam mit internationalen Partnern unterstützt die EU den im Juli 2023 auf den Weg gebrachten Aktionsplan von Rom für Entwicklung und Migration im Mittelmeerraum, im Nahen Osten und in Afrika sowie den laufenden Rom-Prozess, mit dem ein umfassender Ansatz zur Bekämpfung der irregulären Migration verfolgt wird, von wirtschaftlichen Investitionen bis hin zu legalen Migrationswegen und von Schutzmaßnahmen bis hin zur Bekämpfung von Schleusung.

2. Förderung legaler Migrationswege als Alternativen zur irregulären Migration

Die Zusammenarbeit im Bereich der legalen Migration ist eines der Elemente maßgeschneiderter, für alle Seiten vorteilhafter Partnerschaften, die zur Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen und zur wirksamen Umsetzung der Rückübernahmeverpflichtungen beitragen können.

Fachkräftepartnerschaften

Mit den im Migrations- und Asylpaket angekündigten Fachkräftepartnerschaften werden **legale Wege in die EU** ausgebaut und gleichzeitig die Partnerländer strategisch in das Migrationsmanagement eingebunden, insbesondere indem die Partnerschaften zur Verringerung der irregulären Migration beitragen und Anreize für Partner schaffen, bei der Rückkehr und Rückübernahme zusammenzuarbeiten. Neben Finanzierungsmaßnahmen und Unterstützung beim Aufbau von Kapazitäten in Bereichen wie Arbeitsmarktdaten und Kompetenzentwicklung, Stärkung der Steuerung der Arbeitsmigration sowie berufliche Aus- und Weiterbildung tragen Programme der Kommission, die Staatsangehörigen von Partnerländern ein Studium, eine Ausbildung oder die Arbeit in der EU ermöglichen, zu diesen Partnerschaften bei. Jede Partnerschaft hat spezifische Prioritäten, die von der EU, den Mitgliedstaaten und dem jeweiligen Partnerland festgelegt werden. Damit das Potenzial dieses Instruments voll ausgeschöpft werden kann, wird das Engagement der Mitgliedstaaten auf EU-Ebene entscheidend sein, um die mögliche Hebelwirkung der Zusammenarbeit im Bereich der Arbeitsmigration auf die Rückübernahme zu maximieren.

Bislang hat die Kommission der Einleitung solcher Partnerschaften mit Marokko, Tunesien, Ägypten, Pakistan und Bangladesch Priorität eingeräumt. Vorbehaltlich einer verbesserten Zusammenarbeit in allen Migrationsfragen sind weitere Fachkräftepartnerschaften mit Nigeria und Senegal geplant. Nach den ersten Rundtischgesprächen im Rahmen der Fachkräftepartnerschaft mit jedem Partnerland im Jahr 2023 wird im ersten Halbjahr 2024 eine neue Reihe von Rundtischgesprächen stattfinden.

Anwerbung von Talenten

Das Wirtschaftswachstum in der EU wird durch einen starken Arbeitskräftemangel gebremst, von dem zahlreiche Sektoren in allen Mitgliedstaaten betroffen sind. Wenngleich in der EU vorrangig das Potenzial einheimischer Fachkräfte bestmöglich ausgeschöpft werden soll, ist Arbeitsmigration ein notwendiger Teil der Lösung. Um wettbewerbsfähig zu bleiben, muss die EU qualifizierte Arbeitskräfte anwerben und dabei auf den bereits ergriffenen Maßnahmen aufbauen, darunter die überarbeitete Richtlinie über die Blaue Karte EU und die Richtlinie über die kombinierte Erlaubnis. Es bedarf weiterer Anstrengungen, um die Reform der Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige abzuschließen, damit die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten im Wege vereinfachter Verfahren leichter erlangt werden kann. Im November 2023 schlug die Kommission die Einrichtung eines **EU-Talentpools** vor, der ersten EU-weiten Plattform zur Erleichterung der Anwerbung von

Arbeitskräften aus Drittländern in Branchen mit Arbeitskräftemangel. Neben Integrationsmaßnahmen, mit denen sichergestellt werden soll, dass Migranten ihr volles Potenzial auf dem Arbeitsmarkt entfalten können, wird die Entwicklung der Plattform in den kommenden Jahren ein wichtiger Arbeitsbereich sein.

Beitrag zu weltweiten Neuansiedlungsbemühungen

Die Neuansiedlungsprogramme der EU haben es ermöglicht, dass besonders schutzbedürftige Flüchtlinge Europa erreichen können, ohne auf kriminelle Schleusernetze zurückgreifen oder sich auf gefährliche Routen begeben zu müssen und damit ihr Leben aufs Spiel zu setzen. Die EU ist nach wie vor entschlossen, Schutzbedürftigen sichere und legale Wege zu bieten. Mit dem neuen Neuansiedlungsrahmen der EU im Rahmen des Migrations- und Asylpakets wird die EU über ein dauerhaftes System verfügen, das die Erfolgsbilanz der EU hinsichtlich ihres Beitrags zu den weltweiten Neuansiedlungsbemühungen festigt. Für den Zeitraum 2024-2025 haben die Mitgliedstaaten zugesagt, mehr als 60 000 Personen im Rahmen des Programms der EU für Neuansiedlung und Aufnahme aus humanitären Gründen aufzunehmen. In den letzten drei Jahren hat die EU Mittel in Höhe von über 318 Mio. EUR zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bereitgestellt. Die EU unterstützt auch weiterhin die humanitäre Evakuierung von Menschen aus Libyen in Nothilfe-Transitmechanismen in Niger und Ruanda zur späteren Neuansiedlung, um den schutzbedürftigsten Menschen zu ermöglichen, aus einer hoffnungslosen Lage zu entkommen.

3. Nutzung kollektiver Hebelwirkungen für die Rückübernahme

Damit Rückkehr und Rückübernahme wirksam funktionieren können, müssen die Herkunftsländer bei der Identifizierung ihrer Staatsangehörigen mit der EU kooperieren, Reisedokumente ausstellen und Rückführungsaktionen akzeptieren. Diese Verpflichtung ergibt sich aus dem Völkerrecht sowie aus einer Reihe multilateraler Instrumente und bilateraler Rückübernahmeabkommen und -vereinbarungen. In der Praxis ist die Zusammenarbeit jedoch oft unzureichend und muss strategisch durch Engagement auf allen Ebenen im Wege eines Team-Europa-Ansatzes und der weitsichtigen Nutzung aller einschlägigen Strategien und Instrumente unterstützt werden.

Die Kommission und der EAD haben ihren diplomatischen Einsatz und das kollektive Gewicht der EU gestärkt, um die EU-Politik gezielt zur Unterstützung von Rückführungs- und Rückübernahmemaßnahmen zu nutzen. Mit der **Visumpolitik** wurden neue Instrumente zur Förderung der Zusammenarbeit in diesem Bereich bereitgestellt.

Gemäß **Artikel 25a des Visakodexes** bewertet die Kommission regelmäßig die Kooperation von Drittländern bei der Rückübernahme und erstattet dem Rat darüber Bericht. Ist die Kooperation bei der Rückübernahme unzureichend, hat die Kommission unter Berücksichtigung der allgemeinen Beziehungen der Union zu dem betreffenden Drittland die Möglichkeit, restriktive Visamaßnahmen vorzuschlagen. Dieser Prozess hat entscheidend zur Ermittlung und Bewältigung der Herausforderungen beigetragen und zu einem verstärkten Dialog über die Rückübernahme mit mehreren Partnern geführt; dabei haben sich der Dialog und die Zusammenarbeit mit Partnern wie Irak, Bangladesch und Gambia verbessert. Der vierte Bericht wurde im Juli 2023 vorgelegt, und ein neuer Vorschlag für restriktive Visamaßnahmen in Bezug auf Äthiopien wurde zusammen mit einem Vorschlag zur teilweisen Aufhebung der für Gambia geltenden restriktiven Maßnahmen angenommen.

Der Mechanismus nach Artikel 25a gilt nur für visumpflichtige Länder. Für die 64 Länder, mit denen die EU eine Regelung für visumfreies Reisen vereinbart hat, bietet der **Visa-Aussetzungsmechanismus** einen Schutz vor Missbrauch des visumfreien Reiseverkehrs, der

zu irregulärer Migration führen kann. Dieser Mechanismus kann zwar eine starke Abschreckungswirkung entfalten, wurde aber erst einmal aktiviert. Der Abschluss der Reform dieses Mechanismus wird von entscheidender Bedeutung sein, um seine Nutzung zu erleichtern und gegen ein größeres Spektrum an Missbrauch des visumfreien Reiseverkehrs vorzugehen, z. B. vermehrte irreguläre Einreisen aufgrund der mangelnden Angleichung an die Visumpolitik der EU, Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren in von der Visumpflicht befreiten Ländern oder hybride Bedrohungen wie die staatlich geförderte Instrumentalisierung von Migranten. Die Reform enthält auch strengere Vorschriften für Missbrauch im Zusammenhang mit unbegründeten Asylanträgen (2023 kamen 23 % aller Asylanträge in der EU aus von der Visumpflicht befreiten Ländern).

Ein weiteres mögliches Instrument zur Sicherung der Zusammenarbeit bei der Rückkehr und Rückübernahme könnte das überarbeitete **Allgemeine Präferenzsystem** (APS-Verordnung) sein. Die Kommission hat eine neue Bestimmung in der Verordnung vorgeschlagen, wonach ein neues Kriterium für die Aufhebung der einseitig von der EU gewährten Zollpräferenzbehandlung eingeführt würde, nämlich schwerwiegende Mängel bei der Umsetzung der Pflicht zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger. Dies würde den Anreiz für Drittländer erhöhen, ihren internationalen Verpflichtungen nachzukommen, und eine bessere Migrationssteuerung fördern. Über die Verordnung wird derzeit verhandelt.

Der Paradigmenwechsel, den die EU in ihren Beziehungen zu Drittländern vollzogen hat, zeigt bereits deutliche Ergebnisse und wird auch in den kommenden Jahren die Arbeit der EU prägen. Positive Anreize – auch in den Bereichen Handel, Entwicklung und legale Migration – müssen strategisch und kohärent genutzt werden, damit sie ihre positive Dynamik auch bei der Zusammenarbeit bei der Rückübernahme entfalten.

V. UNTERSTÜTZUNG DURCH EU-AGENTUREN

Entscheidend für das Vertrauen in die Migrationspolitik der EU und der Mitgliedstaaten ist eine kohärente Umsetzung, was eine verstärkte Begleitung und operative Unterstützung durch die EU-Agenturen erfordert. In den letzten zehn Jahren hat die operative Ausweitung der Mandate der EU-Agenturen für Grenz- und Migrationsmanagement es ihnen ermöglicht, die Mitgliedstaaten stärker zu unterstützen und ihre Bediensteten und Experten in Bereichen wie Grenzkontrolle, Rückführung und Bearbeitung von Asylanträgen einzusetzen.

Frontex

Mit ihrem gestärkten Mandat **hat die Agentur Frontex ihre Unterstützung für die Mitgliedstaaten beim Außengrenzenmanagement verstärkt** und stellt Dienstleistungen, Informationen, Ausrüstung und den Zugang zu Instrumenten und Fachkenntnissen bereit, die zur Bewältigung der Migrationsherausforderungen in den Mitgliedstaaten beitragen. Wie oben dargelegt, schließt dies auch eine immer wichtigere Rolle im Bereich der Rückführung mit ein. Die schrittweise Einrichtung der ständigen Reserve verläuft planmäßig, bis 2027 soll sie ihre vorgesehene Stärke von 10 000 Personen erreicht haben; bis dann soll die ständige Reserve vollständig ausgerüstet und geschult sein, um substanzielle Unterstützung für Grenzkontrollen und Rückführungen zu leisten. Dies wird jedoch zum Teil davon abhängen, ob die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen nachkommen, sowohl durch langfristige Abordnungen als auch durch kurzfristige Entsendungen Personal bereitzustellen.

Frontex hat zudem ihre Handlungsfähigkeit verbessert und kann nun plötzlichem Bedarf und hybriden Bedrohungen besser begegnen, wie die rasche Reaktion der Agentur in Finnland Ende

2023 gezeigt hat. Neben der operativen Unterstützung kommt Frontex eine entscheidende Rolle bei der Umsetzung des integrierten europäischen Grenzmanagements zu.

Frontex unterstützt auch den Kapazitätsaufbau und das Grenzmanagement von **Partnerdrittländern**. Eine neue Generation von Statusvereinbarungen zwischen der EU und Drittländern ermöglicht den Einsatz der ständigen Reserve von Frontex mit Exekutivbefugnissen zwischen zwei Nicht-EU-Ländern, was gemeinsame Grenzkontrolltätigkeiten auf dem Luft-, See- und Landweg ermöglicht. Die EU hat entsprechende Vereinbarungen bislang mit Albanien, Moldau, Montenegro und Nordmazedonien unterzeichnet. In Kürze soll eine Vereinbarung mit Serbien unterzeichnet werden, und am 12. Februar wurde offiziell vereinbart, dass Verhandlungen mit Bosnien und Herzegowina aufgenommen werden.

Frontex verfügt auch über **Arbeitsvereinbarungen**, die eine Zusammenarbeit mit den Behörden von Drittländern in Bereichen wie Informationsaustausch, Kapazitätsaufbau und Risikoanalyse ermöglichen. Solche Vereinbarungen bestehen derzeit mit Albanien, Georgien, Bosnien und Herzegowina, dem Kosovo*, Nordmazedonien, Aserbaidschan, der Türkei, Armenien, Nigeria, Kap Verde, Kanada, Montenegro, den USA, Moldau, der Ukraine und dem Vereinigten Königreich.⁹ Die Agentur verhandelt derzeit über weitere 16 Arbeitsvereinbarungen, unter anderem mit nordafrikanischen und westafrikanischen Partnern, und aktualisiert gleichzeitig die bestehenden Vereinbarungen mit anderen Partnern.

Für all diese neuen Aufgaben hat Frontex eine Grundrechtsstrategie angenommen und umgesetzt, mit der sichergestellt wird, dass die Agentur das EU-Recht und das Völkerrecht, einschließlich des Grundsatzes der Nichtzurückweisung, einhält.

Frontex-Einsätze

Anfang 2024 waren 22 operative Frontex-Tätigkeiten im Gange, mit denen die Mitgliedstaaten und assoziierten Schengen-Länder sowie Partnerländer bei der Grenzkontrolle und Rückführung unterstützt werden. Derzeit hat die Agentur über 2700 Mitglieder der ständigen Reserve im Einsatz. Mit den Operationen wird die Überwachung der Land-, See- und Luftgrenzen unterstützt. Unterstützt werden unter anderem Grenzübertretungskontrollen an den Grenzübergangsstellen sowie Rückführungsaktionen.

Die vorstehenden Zahlen umfassen auch Frontex-Operationen in Drittländern. Anfang 2024 waren über 500 Frontex-Beamte im westlichen Balkan, in Albanien, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien sowie in Moldau im Einsatz, um die nationalen Behörden bei dem Grenzmanagement, der Überwachung, der Erkennung gefälschter Dokumente und der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität zu unterstützen. Dabei wurden auch entsprechend ausgerüstete Fahrzeuge eingesetzt.

EU-Asylagentur

Im Januar 2022 wurde das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) zur **Asylagentur der Europäischen Union (EUAA)**, einer vollwertigen Agentur mit mehr Instrumenten zur Unterstützung der Mitgliedstaaten beim Asyl- und Aufnahmemanagement. Ein Überwachungsmechanismus, dessen Methodik 2023 ausgearbeitet wurde, wird die operative und technische Anwendung der rechtlichen Verpflichtungen der EU überwachen und

* Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244 des VN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos.

⁹ Die Tätigkeiten im Rahmen von Vereinbarungen mit Russland und Belarus wurden ausgesetzt.

somit zu einem stärker harmonisierten EU-Asylsystem beitragen. Die EUAA unterstützt direkt die Arbeit der Mitgliedstaaten, fördert durch operative Standards, Leitlinien und Schulungen zur Angleichung der Asyl- und Aufnahmepraktiken der Mitgliedstaaten eine größere Konvergenz und trägt zur Verringerung der Sekundärmigration bei.

Die EUAA stützt die Kommission bei ihren Bemühungen, Mitgliedstaaten mit hohem Migrationsdruck beim Aufbau einer soliden Asyl-Governance zu helfen, indem sie den Mitgliedstaaten operative und technische Unterstützung für ihre Asyl- und Aufnahmesysteme leistet.

Darüber hinaus unterstützt die EUAA einige **Drittländer** beim Kapazitätsaufbau, wobei der Schwerpunkt auf den Bewerberländern liegt. Die Agentur hat insbesondere bilaterale Fahrpläne mit allen Partnern im westlichen Balkan vereinbart, die zur Angleichung an den EU-Besitzstand beitragen sollen und auf die spezifischen Bedürfnisse vor Ort zugeschnitten sind.

EUAA-Einsätze

Die Asyl-Unterstützungsteams der EUAA in der gesamten EU unterstützen die nationalen Asyl- und Aufnahmebehörden in den Bereichen Governance, strategische Planung, Qualität und Verfahren.

Zum 3. März 2024 verzeichnete die EUAA 1141 Einsätze in 12 Mitgliedstaaten.

Europol

Die Entsendung von Personal in die Mitgliedstaaten und in Partnerländer ist ein wichtiger Bestandteil der Arbeit von Europol zur Erleichterung des Informationsaustauschs und zur Unterstützung von Ermittlungen. Dazu gehört auch die Entsendung von Experten und abgestellten Beamten zur Unterstützung lokaler Strafverfolgungsbehörden in 12 Mitgliedstaaten und Partnerländern. Im Rahmen der operativen Arbeit hat Europol sein Netz auf der Grundlage von 20 Vereinbarungen aufgebaut, die den Austausch personenbezogener Daten mit Drittländern über schwere organisierte Kriminalität und Terrorismus ermöglichen.¹⁰ Diese Vereinbarungen sind für die wirksame Wahrnehmung des neuen Mandats des Europäischen Zentrums zur Bekämpfung der Migrantenschleusung von entscheidender Bedeutung.

Europol-Einsätze

Zum 4. März 2024 verzeichnete Europol 79 Einsätze in 11 Mitgliedstaaten.

Diese Teams, die aus Europol-Spezialisten und abgestellten Beamten bestehen, unterstützen die nationalen Behörden bei Zweitkontrollen und Ermittlungen. Sie sammeln vor Ort auch einschlägige Informationen, die zur Erstellung von Bewertungen krimineller Bedrohungen auf europäischer Ebene und zur Unterstützung von Ermittlungen genutzt werden.

eu-LISA

eu-LISA ist die EU-Agentur, die für ein breites Spektrum wichtiger IT-Systeme zuständig ist, die in der EU im Bereich Justiz und Inneres eingesetzt werden. Ihre Arbeit ist von zentraler Bedeutung für die Anwendung von bereits funktionierenden oder künftigen IT-Tools, die für das Grenzmanagement äußerst wichtig sind, sowie für deren Interoperabilität. Es ist der Agentur gelungen, ein Netz von Systemen auf EU- und nationaler Ebene einzurichten, die einen umfassenden Überblick darüber ermöglichen, wer in die EU einreist.

¹⁰ Europol hat außerdem 16 Arbeitsvereinbarungen und strategische Vereinbarungen geschlossen, die eine strukturierte Zusammenarbeit ohne Austausch personenbezogener Daten vorsehen.

Eurojust, die Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, ist ein wichtiger Akteur, wenn es um die Bekämpfung der Schleusung von Migranten geht. Sie leistet Unterstützung in komplexen grenzüberschreitenden Fällen, die eine justizielle Koordinierung und gemeinsame Ermittlungsgruppen zur Verfolgung krimineller Schleuser erfordern, und unterhält eine Fokusgruppe zur Schleuserkriminalität, in der justizielle Akteure aus den Mitgliedstaaten zusammenkommen, um die sich ändernden Taktiken organisierter krimineller Gruppen in diesem Bereich zu analysieren und bewährte Verfahren bei der Ermittlung und Strafverfolgung in diesen Fällen auszutauschen.

VI. SCHLUSSFOLGERUNG

Durch ihre Zusammenarbeit hat die EU bewiesen, dass sie eine wirklich gemeinsame Migrations- und Asylpolitik verfolgen kann und wird. Mit dem neu vereinbarten Migrations- und Asylpaket wird ein alle Ebenen umfassender Ansatz eingeführt, um für eine fairen, effizientes und nachhaltiges Migrationsmanagement in Europa zu sorgen. Es ist die bahnbrechendste Überarbeitung der Migrations- und Grenzmanagementvorschriften der EU seit Beginn des Schengen-Raums und des Binnenmarkts. Und es wird Generationen von Europäerinnen und Europäern ermöglichen, auch künftig von diesen einzigartigen Freiheiten, die ein Markenzeichen Europas sind, zu profitieren.

Im Weiteren müssen wir uns **unermüdlich auf die Umsetzung konzentrieren**, um sicherzustellen, dass alle Mitgliedstaaten über ein gut vorbereitetes System verfügen, denn ein solches ist die Voraussetzung für den Aufbau des gegenseitigen Vertrauens, das für den neuen ausgewogenen Ansatz des Migrations- und Asylpakets erforderlich ist. Die Kommission wird die gemeinsame Arbeit zu diesem Thema ausgehend von einem gemeinsamen Umsetzungsplan leiten und die Mitgliedstaaten bei allen weiteren Schritten mit finanzieller, technischer und operativer Unterstützung, auch durch die EU-Agenturen, begleiten. Zudem muss weiter daran gearbeitet werden, dieses Legislativinstrumentarium mit den fehlenden Elementen in Bezug auf Rückkehr und langfristig Aufenthaltsberechtigte sowie mit den ergänzenden Initiativen in den Bereichen Schleusung, gewerbliche Verkehrsmittel und Visa zu vervollständigen.

Das Migrations- und Asylpaket wird die Art und Weise verändern, wie Europa die Migration steuert, kann aber nicht in einem Vakuum funktionieren. Will Europa erfolgreich sein, muss es sich neben kontinuierlichen Anstrengungen zur **alltäglichen Bewältigung von akuten Drucksituationen** und Krisen stets auf einen zweigleisigen Ansatz bei der Umsetzung von Strukturreformen stützen. Wie in den letzten Jahren wird die Kommission weiterhin operative Schritte unternehmen, um die Reaktion der EU auf gemeinsame Herausforderungen zu verbessern und dafür zu sorgen, dass Krisen rasch bewältigt werden. Dabei gilt es, unter Rückgriff auf verfügbare Finanzmittel und die EU-Agenturen die Mitgliedstaaten umfassend zu unterstützen und Migranten fair zu behandeln.

Letztlich wird die Suche nach Lösungen für neue und alte Herausforderungen, mit denen die Mitgliedstaaten konfrontiert sind, ein dauerhaftes Unterfangen sein. Die EU als Ganzes wird weiterhin nach praktischen Wegen suchen müssen, um einige der beständigsten Probleme im Zusammenhang mit der Migration in dem Bewusstsein anzugehen, dass die Verhinderung von riskanten Reisen, die Menschenleben kosten können, eine globale Verantwortung ist. Die externe Dimension der Migrationspolitik ist für den Erfolg von entscheidender Bedeutung, und dauerhafte Lösungen erfordern kontinuierliche Anstrengungen, um die Migrationsfrage zu einer Priorität in für alle Seiten vorteilhaften Partnerschaften zu machen.

Wenn wir unsere Maßnahmen an unseren Werten ausrichten und gemeinsam fair und entschlossen handeln, können wir im Bereich der Migration Ergebnisse erzielen – das hat die EU unter Beweis gestellt. Danach sollten wir unser Handeln auch künftig ausrichten.