



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 25. September 2020
(OR. en)

11186/20

JAI 744
ASIM 69
MIGR 97
RELEX 683
FRONT 261

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	25. September 2020
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.:	COM(2020) 609 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION Ein neues Migrations- und Asylpaket

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2020) 609 final.

Anl.: COM(2020) 609 final



Brüssel, den 23.9.2020
COM(2020) 609 final

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

Ein neues Migrations- und Asylpaket

„Darin verfolgen wir einen menschlichen und menschenwürdigen Ansatz. Die Rettung von Menschen in Seenot ist keine Option, sondern Pflicht. Und diejenigen Länder, die ihre gesetzliche und moralische Pflicht tun oder der Migration stärker ausgesetzt sind als andere, müssen sich auf die Solidarität unserer gesamten Europäischen Union verlassen können... Jeder muss mehr Verantwortung übernehmen.“

Präsidentin von der Leyen, Rede zur Lage der Union 2020

1. EINLEITUNG: EIN NEUES MIGRATIONS- UND ASYLPAKET

Migration ist ein immerwährender Bestandteil der Menschheitsgeschichte, der sich tiefgreifend auf die europäische Gesellschaft, ihre Wirtschaft und Kultur auswirkt. Wird sie gut gesteuert, kann Migration zu Wachstum, Innovation und sozialer Dynamik beitragen. Zentrale gesellschaftliche Herausforderungen der heutigen Zeit – Demografie, Klimawandel, Sicherheit, der weltweite Wettlauf um Talente sowie Ungleichheit – wirken sich allesamt auf die Migration aus. Politische Gebote wie die Freizügigkeit im Schengen-Raum, der Schutz der Grundrechte, die Gewährleistung der Sicherheit und die Schließung von Qualifikationslücken verlangen eine wirksame Migrationspolitik. Die EU und ihre Mitgliedstaaten stehen nun vor der Aufgabe, sich weiterhin dringenden Bedürfnissen zu widmen und gleichzeitig ein System zu entwickeln, das die Migration langfristig steuert und normalisiert und sich vollständig auf europäische Werte und das Völkerrecht stützt.

Das **neue Migrations- und Asylpaket** bietet die Chance, diese Aufgabe neu in Angriff zu nehmen. Die Flüchtlingskrise der Jahre 2015-2016 hat erhebliche Mängel offenbart und gezeigt, welche komplexe Aufgabe es ist, eine Situation zu meistern, von der verschiedene Mitgliedstaaten unterschiedlich betroffen sind. Sie hat echte Sorgen und Unterschiede zu Tage gefördert, die gewürdigt und überwunden werden müssen. Vor allen Dingen aber hat sie eine dem Wesen der EU innewohnende, grundlegende Wahrheit hervorgehoben: **Jede Handlung hat Auswirkungen auf andere**. Einige Mitgliedstaaten sind nach wie vor mit den Herausforderungen des Außengrenzenmanagements konfrontiert. Andere müssen mit massivem Zustrom auf dem Land- oder Seeweg oder überbelegten Aufnahmezentren zurechtkommen, und wieder andere stehen weiterhin einer hohen Zahl unbefugter Bewegungen von Migrant*innen gegenüber. Es bedarf eines neuen, tragfähigen **europäischen Rahmens**, um die wechselseitige Abhängigkeit der Maßnahmen und Entscheidungen der Mitgliedstaaten zu bewältigen und eine angemessene Antwort auf Chancen und Herausforderungen zu finden – in normalen Zeiten, in Drucksituationen und in Krisenlagen. Ein solches Rahmenwerk, das den Männern, Frauen und Kindern, die in der EU ankommen, Sicherheit, Klarheit und menschenwürdige Bedingungen bietet und es den Europäer*innen und Europäern ermöglicht, darauf zu vertrauen, dass Migration wirksam, menschenwürdig und in vollem Einklang mit unseren Werten gesteuert wird.

- Im Jahr 2019 lebten 20,9 Millionen Drittstaatsangehörige mit **legalem Aufenthalt** in EU-Mitgliedstaaten, was in etwa 4,7 % der Gesamtbevölkerung der EU entspricht.
- Im Jahr 2019 stellten die EU-Mitgliedstaaten rund drei Millionen **erste Aufenthaltstitel** an Drittstaatsangehörige aus, darunter etwa 1,8 Millionen für eine Dauer von mindestens 12 Monaten.

- Auf dem Höhepunkt der Flüchtlingskrise im Jahr 2015 wurden 1,82 Millionen **illegale Grenzübertritte** an den EU-Außengrenzen verzeichnet. Diese Zahl ist bis 2019 auf 142 000 gesunken.
- Die Zahl der **Asylanträge** erreichte 2015 mit 1,28 Millionen einen Höchststand und lag 2019 bei 698 000.
- Im Durchschnitt werden jedes Jahr etwa 370 000 Anträge auf internationalen Schutz abgelehnt, aber nur etwa ein Drittel dieser Personen werden in ihre Heimat **zurückgeführt**.
- Ende 2019 betrug die Zahl der in der EU aufgenommenen **Flüchtlinge** rund 2,6 Millionen, was 0,6 % der EU-Bevölkerung entspricht.

Das neue Paket trägt dem Umstand Rechnung, dass **kein Mitgliedstaat eine unverhältnismäßige Verantwortung tragen sollte** und alle Mitgliedstaaten kontinuierlich ihren Teil **zur Solidarität beitragen** sollten.

Es bietet einen umfassenden Ansatz, der die Maßnahmen in den Bereichen **Migration, Asyl, Integration und Grenzmanagement** zusammenführt und anerkennt, dass die allgemeine Wirksamkeit von den Fortschritten in allen Bereichen abhängt. Es schafft schnellere, nahtlose **Migrationsprozesse** und eine **stärkere Steuerung** der Migrations- und Grenzpolitik, die durch moderne IT-Systeme und leistungsfähigere Agenturen unterstützt werden. Das Ziel ist es, die Zahl der unsicheren und irregulären Routen zu verringern und nachhaltige und sichere legale Wege für schutzbedürftige Personen zu fördern. Das Paket trägt der Realität Rechnung, dass die meisten Migranten auf legalem Weg in die EU kommen – dies sollte besser auf die Bedürfnisse des EU-Arbeitsmarktes abgestimmt werden. Durch die Schließung der bestehenden **Umsetzungslücken** wird zudem das Vertrauen in die Maßnahmen der EU gestärkt.

Diese gemeinsame Antwort muss auch die **Beziehungen der EU mit Drittländern** umfassen, da die interne und externe Dimension der Migration untrennbar miteinander verbunden sind: Die enge Zusammenarbeit mit den externen Partnern wirkt sich unmittelbar auf die Wirksamkeit der politischen Maßnahmen innerhalb der EU aus. Die Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und der Migrantenschleusung, die Unterstützung von sich in Drittländern aufhaltenden Flüchtlingen und die Förderung einer gut gesteuerten legalen Migration sind sowohl für die EU als auch für ihre Partner wertvolle Ziele, die im Rahmen umfassender, ausgewogener und maßgeschneiderter Partnerschaften verfolgt werden müssen.

Bei der Gestaltung des neuen Pakets führte die Kommission besondere hochrangige und technische Konsultationen mit dem Europäischen Parlament, allen Mitgliedstaaten und einer Vielzahl von Interessenträgern aus dem Kreis der Zivilgesellschaft, der Sozialpartner und der Wirtschaft durch. Das neue Paket ist geprägt von den Erfahrungen der interinstitutionellen Debatten, die seit der Vorlage der Vorschläge der Kommission aus dem Jahr 2016 zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems geführt wurden. Es wird die zu den bestehenden Vorschlägen bereits erzielten Kompromisse bewahren und neue Elemente enthalten, damit das für einen gemeinsamen Rahmen erforderliche Gleichgewicht gewährleistet ist; dabei vereint es alle Aspekte der Asyl- und Migrationspolitik. Es wird die Kluft zwischen den verschiedenen Gegebenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten schließen und das gegenseitige Vertrauen fördern, indem durch eine wirksame Umsetzung Ergebnisse erzielt werden. Gemeinsame Regeln sind von wesentlicher Bedeutung, sie alleine reichen aber nicht aus. Die Gewährleistung der vollständigen, transparenten und kohärenten Umsetzung vor Ort ist aufgrund der gegenseitigen Abhängigkeit der Mitgliedstaaten ebenso unerlässlich.

Das neue Migrations- und Asylnpaket:

- ein stabiles und gerechtes Außengrenzenmanagement, einschließlich Identitäts-, Gesundheits- und Sicherheitskontrollen;
- faire und effiziente Asylvorschriften, Rationalisierung der Asyl- und Rückführungsverfahren;
- ein neuer Solidaritätsmechanismus für Such- und Rettungseinsätze sowie für Druck- und Krisensituationen;
- bessere Voraussicht, Krisenvorsorge und -reaktion;
- eine wirksame Rückkehrpolitik und ein von der EU koordiniertes Konzept für Rückführungen;
- umfassende Steuerung auf EU-Ebene für eine bessere Steuerung und Umsetzung der Asyl- und Migrationspolitik;
- wechselseitig vorteilhafte Partnerschaften mit wichtigen Herkunfts- und Transitdrittstaaten;
- Entwicklung nachhaltiger legaler Wege für Schutzbedürftige und die Anwerbung von Talenten für die EU; sowie
- Unterstützung wirksamer Integrationsmaßnahmen.

2. EIN GEMEINSAMER EUROPÄISCHER RAHMEN FÜR MIGRATIONS- UND ASYLMANAGEMENT

Die Herausforderungen haben sich seit der Flüchtlingskrise der Jahre 2015-2016 verändert. Heterogene Flüchtlings- und Migrantenströme haben zu einer größeren Komplexität und einem stärkeren Bedarf an Koordinierungs- und Solidaritätsmechanismen geführt. Im Bereich der Migrations- und Asylpolitik haben die EU und ihre Mitgliedstaaten die Zusammenarbeit erheblich intensiviert. Die Reaktionen der Mitgliedstaaten auf die jüngste Situation im Aufnahmezentrum Moria haben gelebte gemeinsame Verantwortung und Solidarität gezeigt. Der Plan der Kommission, mit den nationalen Behörden an einem gemeinsamen Pilotprojekt für ein neues Aufnahmezentrum zu arbeiten, zeigt, wie operative Zusammenarbeit funktionieren kann. Um die Durchführung dieses gemeinsamen Pilotprojekts zu unterstützen, wird die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und den EU-Agenturen eine integrierte Task Force einrichten. *Ad-hoc*-Maßnahmen sind jedoch keine nachhaltige Antwort und es bestehen nach wie vor große strukturelle Schwächen sowohl bei der Konzeption als auch bei der Umsetzung. Unstimmigkeiten zwischen den nationalen Asyl- und Rückführungssystemen sowie Mängel bei der Umsetzung haben Ineffizienzen aufgezeigt und Bedenken hinsichtlich der Fairness aufkommen lassen. Gleichzeitig bedarf es für ein ordnungsgemäßes Funktionieren der Migrations- und Asylpolitik innerhalb der EU auch einer verstärkten Zusammenarbeit im Bereich Migration mit Partnern außerhalb der EU.

Daher ist ein umfassender Ansatz erforderlich, bei dem die kollektive Verantwortung anerkannt, die wichtigsten in den Verhandlungen seit 2016 geäußerten Bedenken berücksichtigt – insbesondere in Bezug auf die Solidarität – und die Umsetzungslücken geschlossen werden. Dieser Ansatz wird auf den seit 2016 erzielten Fortschritten aufbauen, aber auch einen gemeinsamen europäischen Rahmen und eine bessere Governance des Migrations- und Asylmanagements sowie einen neuen Solidaritätsmechanismus einführen. Außerdem wird er die Verfahren an der Grenze kohärenter und effizienter machen sowie einheitliche Aufnahmebedingungen gewährleisten.

Aufbauen auf die seit 2016 gemachten Fortschritte

Die früheren Vorschläge der Kommission zur Reform des **Gemeinsamen Europäischen Asylsystems** zielten darauf ab, ein faires und zügiges Verfahren zu schaffen, das den Zugang zum Asylverfahren sowie Gleichbehandlung, Klarheit und Rechtssicherheit für Asylsuchende gewährleisten und Mängel bei der Rückführung beseitigen sollte. Diese Ziele bleiben bestehen, wobei mit dem Paket die erzielten Fortschritte sowie die zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat erzielten Kompromisse so weit wie möglich erhalten werden sollen.

Die Kommission unterstützt die bereits getroffenen vorläufigen politischen Vereinbarungen über die Anerkennungsverordnung und die Richtlinie über die Aufnahmebedingungen. Diese Vorschläge sollten so schnell wie möglich angenommen werden. Mit der **Anerkennungsverordnung** sollen die Kriterien für die Gewährung internationalen Schutzes weiter harmonisiert, die Rechte und Pflichten der Begünstigten klargestellt und festgelegt werden, wie lange Schutz geboten werden sollte, insbesondere wenn die begünstigte Person eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellt oder eine schwere Straftat begangen hat. Die Neufassung der **Richtlinie über die Aufnahmebedingungen** soll zu einheitlicheren Vorschriften und verbesserten Aufnahmebedingungen für Asylbewerber führen, einschließlich eines früheren Zugangs zum Arbeitsmarkt und eines besseren Zugangs zu Bildung für minderjährige Migranten. Außerdem sollen darin die Vorschriften für die Inhaftnahme präzisiert und klargestellt werden, dass die Aufnahmebedingungen nur im zuständigen Mitgliedstaat zu gewähren sind, um unerlaubte Reisebewegungen weniger attraktiv zu machen. Die Verordnung zur Einrichtung einer eigenständigen **Asylagentur der Europäischen Union** ist ein weiterer wesentlicher Baustein eines kohärenten und operativen Systems, dessen rasche Annahme unmittelbare Vorteile bringen würde. Der Vorschlag für eine **Verordnung über einen Rahmen der Union für die Neuansiedlung und Aufnahme aus humanitären Gründen** würde einen stabilen EU-Rahmen für den Beitrag der EU zu den globalen Neuansiedlungsbemühungen bieten. Auch der Vorschlag der Kommission zur Änderung der **Rückführungsrichtlinie** aus dem Jahr 2018 bildet weiterhin eine Schlüsselpriorität, um Schlupflöcher zu schließen und die Verfahren zu rationalisieren, damit Asyl und Rückführung Teil eines einheitlichen Systems werden.¹

2.1 Neue Verfahren zur raschen Statuszuerkennung bei der Ankunft

Die EU muss die Lücken zwischen den Kontrollen an den Außengrenzen und den Asyl- und Rückführungsverfahren direkt an den Außengrenzen schließen. Dieser Prozess sollte zügig und mit klaren und fairen Regeln für die Gestattung der Einreise und den Zugang zu dem entsprechenden Verfahren erfolgen. Die Kommission schlägt vor, ein nahtloses Verfahren an der Grenze einzuführen, das für alle Drittstaatsangehörigen, die die Grenze unbefugt überqueren, gilt und das ein Screening vor der Einreise, ein Asylverfahren und gegebenenfalls ein zügiges Rückführungsverfahren umfasst. Damit würden derzeit getrennte Verfahren zusammengeführt werden.

Der erste Schritt sollte ein **Screening vor der Einreise**² sein, dem sich alle Drittstaatsangehörigen, die unbefugt die Außengrenzen übertreten, unterziehen müssen. Dieses Screening wird eine Identifizierung, Gesundheits- und Sicherheitsüberprüfungen, die Abnahme von Fingerabdrücken und die Registrierung in der Eurodac-Datenbank umfassen. Es wird der erste Schritt im gesamten Asyl- und Rückführungssystem sein, die Transparenz für die Betroffenen zu einem frühen Zeitpunkt erhöhen und Vertrauen in das System schaffen. Es wird mit Unterstützung von EU-Agenturen eine engere Zusammenarbeit zwischen allen einschlägigen Behörden fördern. Durch das Screening wird sich schneller feststellen lassen, welchen Status eine Person hat und welches Verfahren für sie gilt. Um

¹ Siehe hierzu Abschnitt 2.5.

² Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung eines Screenings von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen (COM(2020) 612 vom 23. September 2020).

sicherzustellen, dass alle irregulär eingetroffenen Personen vor der legalen Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats denselben Kontrollen unterzogen werden, müssen die Mitgliedstaaten auch dann ein Screening durchführen, wenn eine Person sich den Grenzübertretungskontrollen entzieht, aber später im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats identifiziert wird.

Die Kommission schlägt außerdem eine gezielte Änderung ihres Vorschlags aus dem Jahr 2016 für eine neue Asylverfahrensverordnung³ vor, um eine wirksamere und flexiblere Anwendung der Verfahren an der Grenze als zweite Stufe des Verfahrens zu ermöglichen. Die Vorschriften über die **Asyl- und Rückkehrverfahren an der Grenze** sollen in einem einzigen Rechtsinstrument zusammengefasst werden. Die Verfahren an der Grenze ermöglichen eine beschleunigte Bearbeitung eines Antrags, genauso wie etwa Beschleunigungsgründe wie die Konzepte sicherer Herkunftsstaaten oder sicherer Drittstaaten. Asylanträge mit geringen Erfolgsaussichten sollten rasch geprüft werden, ohne dass eine legale Einreise in das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats erforderlich ist. Dies soll für Anträge gelten, die von Antragstellern eingereicht werden, die die Behörden irreführen, aus Ländern mit niedrigen Anerkennungsquoten stammen und wahrscheinlich keinen Schutz benötigen oder eine Gefahr für die nationale Sicherheit darstellen. Wenngleich an den Außengrenzen der EU gestellte Asylanträge im Rahmen der EU-Asylverfahren geprüft werden, stellen sie kein automatisches Recht auf Einreise in die EU dar. Das normale Asylverfahren wäre weiterhin auf andere Asylanträge anwendbar, würde effizienter werden und Klarheit für Personen mit begründeten Anträgen schaffen. Darüber hinaus sollte es möglich sein, Antragsteller während des Verfahrens an der Grenze umzusiedeln, sodass Verfahren in einem anderen Mitgliedstaat fortgeführt werden könnten.

Für diejenigen, deren Anträge im Asylverfahren an der Grenze abgelehnt wurden, würde unverzüglich ein EU-Rückkehrverfahren an der Grenze zur Anwendung kommen. Die Risiken unerlaubter Reisebewegungen würden dadurch beseitigt und ein klares Signal an die Schleuser gesendet werden. Das Verfahren wäre ein besonders wichtiges Instrument auf Routen, auf denen ein großer Teil der Asylbewerber aus Ländern mit einer niedrigen Anerkennungsquote stammt.

Alle erforderlichen Garantien werden geschaffen, um sicherzustellen, dass jede Person individuell bewertet wird und wesentliche Garantien unter uneingeschränkter Achtung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung und der Grundrechte in vollem Umfang gewahrt bleiben. Den Bedürfnissen der schutzbedürftigsten Personen wird besondere Aufmerksamkeit geschenkt; diese sollen von den Verfahren an der Grenze grundsätzlich ausgenommen werden, wenn die erforderlichen Garantien nicht gewährleistet werden können. Um einen wirksamen Zugang zu Asylverfahren und die Achtung der Grundrechte zu gewährleisten, werden die Mitgliedstaaten in enger Zusammenarbeit mit der Agentur für Grundrechte bereits in der Phase des Screenings einen wirksamen Überwachungsmechanismus als zusätzliche Schutzmaßnahme einrichten.

Die neuen Verfahren werden es den Asyl- und Einwanderungsbehörden ermöglichen, begründete Anträge effizienter zu bewerten, schnellere Entscheidungen zu treffen und so zu einer besseren und glaubwürdigeren Funktionsweise der Asyl- und Rückkehrpolitik beizutragen. Dies wird sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für die EU insgesamt von Nutzen sein: Die Arbeit sollte durch Ressourcen und Fachwissen der EU-Agenturen sowie durch EU-Mittel unterstützt werden.

³ Geänderter Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU (COM(2020) 611 vom 23. September 2020).

Durch die Asylverfahrensverordnung soll die Beschlussfassung außerdem zugänglicher, wirksamer und zeitnaher werden und auf einfacheren, klareren und kürzeren Verfahren, angemessenen Verfahrensgarantien für Asylbewerber und Instrumenten beruhen, die verhindern, dass Beschränkungen umgangen werden. Eine größere Harmonisierung der Konzepte der sicheren Herkunftsstaaten und der sicheren Drittstaaten durch EU-Listen, die Staaten wie etwa die Länder des westlichen Balkans aufführen, wird in den laufenden Verhandlungen, die auf früheren interinstitutionellen Diskussionen aufbauen, von besonderer Bedeutung sein.

2.2 Ein gemeinsamer Rahmen für Solidarität und Lastenteilung

Die Verhandlungen über die Vorschläge von 2016 zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems haben gezeigt, dass ein Konzept erforderlich ist, das über die Grenzen der derzeitigen Dublin-Verordnung hinausgeht. Die Vorschriften zur Bestimmung des für einen Asylantrag zuständigen Mitgliedstaats sollten Teil eines gemeinsamen Rahmens sein sowie intelligentere und flexiblere Instrumente bieten, um die Mitgliedstaaten, die sich den größten Herausforderungen gegenübersehen, zu unterstützen. Die Kommission wird daher ihren Vorschlag von 2016 zur Änderung der Dublin-Verordnung zurückziehen und durch ein neues, umfassenderes Instrument für einen gemeinsamen Rahmen zum Asyl- und Migrationsmanagement ersetzen, nämlich durch die **Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement**.⁴ Diese Reform ist dringend erforderlich, und bis Ende 2020 sollte eine politische Einigung über die Kernprinzipien erzielt werden.

In diesem neuen gemeinsamen Rahmen werden die Grundsätze und Strukturen festgelegt, die für ein integriertes Migrations- und Asylkonzept erforderlich sind – ein Konzept, das eine gerechte Aufteilung der Verantwortlichkeiten gewährleistet und ein wirksames Vorgehen bei unterschiedlich zusammengesetzten Gruppen von Ankömmlingen ermöglicht, die zum Teil internationalen Schutz benötigen und zum Teil nicht. Dazu gehört auch ein neuer **Solidaritätsmechanismus**, der das Prinzip der Fairness im EU-Asylsystem verankern soll, indem zum einen den unterschiedlichen Herausforderungen Rechnung getragen wird, die sich aus den unterschiedlichen geografischen Gegebenheiten ergeben, und zum anderen sichergestellt wird, dass alle solidarisch einen Beitrag leisten, damit die tatsächlichen Herausforderungen, die durch die irreguläre Einreise von Migranten und Asylsuchenden entstehen, nicht von einzelnen Mitgliedstaaten allein, sondern von der EU als Ganzes bewältigt werden. Wie der Gerichtshof der Europäischen Union klargestellt hat, bedeutet Solidarität, dass alle Mitgliedstaaten einen Beitrag leisten.⁵

Der Schwerpunkt des neuen Solidaritätsmechanismus wird auf Umsiedlung bzw. Rückkehrförderung liegen. Im Rahmen der Rückkehrförderung würden die Mitgliedstaaten dem unter Druck stehenden Mitgliedstaat die erforderliche Unterstützung gewähren, damit diejenigen, die kein Aufenthaltsrecht haben, rasch rückgeführt werden können, wobei der unterstützende Mitgliedstaat die volle Verantwortung übernimmt, wenn die Rückkehr nicht innerhalb eines bestimmten Zeitraums erfolgt. Die Mitgliedstaaten können sich dabei insbesondere auf jene Nationalitäten konzentrieren, bei denen sie die Erfolgsaussichten einer erfolgreichen Rückkehr höher einschätzen. Jeder Mitgliedstaat müsste einen Beitrag zur Unterstützung von Umsiedlungs- und/oder Rückkehrmaßnahmen leisten und es würde ein Verteilungsschlüssel zur Anwendung kommen. Die Mitgliedstaaten könnten indes flexibel

⁴ Vorschlag für eine Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement, COM(2020) 610 vom 23. September 2020.

⁵ Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-715/17, C-718/17 und C-719/17, Europäische Kommission/Republik Polen, Kommission/Ungarn, Kommission/Tschechische Republik.

entscheiden, ob und in welchem Ausmaß sie sich stärker bei der Umsiedlung oder der Rückkehrförderung einbringen möchten. Auch andere Formen der Solidarität könnten zum Tragen kommen, wie Unterstützung beim Kapazitätsaufbau, operative Unterstützung, Bereitstellung von technischem und operativem Fachwissen sowie Unterstützung bei den externen Aspekten der Migration. Während die Mitgliedstaaten stets über tragfähige Alternativen zur Umsiedlung verfügen, wird so gleichzeitig durch ein Sicherheitsnetz sichergestellt, dass der Druck auf einen Mitgliedstaat durch Maßnahmen der Umsiedlung oder Rückkehrförderung wirksam gemindert wird. Die besondere Situation im Zusammenhang mit Such- und Rettungseinsätzen und besonders schutzbedürftigen Gruppen sollte ebenfalls berücksichtigt werden. Die Kommission wird ausgehend von ihren kurzfristigen Prognosen für voraussichtliche Ausschiffungen auf allen Routen sowie für schutzbedürftige Gruppen, die wahrscheinlich umgesiedelt werden müssen, einen Pool geplanter, hauptsächlich aus Umsiedlungen bestehender Solidaritätsmaßnahmen erstellen, die aufgeschlüsselt nach Mitgliedstaat und Jahr angegeben werden.

Die derzeitigen Vorschriften über die Verlagerung der **Zuständigkeit** für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz von einem Mitgliedstaat auf den anderen können als Anreiz für unbefugte Reisebewegungen dienen, insbesondere wenn die Zuständigkeitsverlagerung durch das Verhalten des Antragstellers ausgelöst wird (z. B. Flucht des Antragstellers). Das System muss daher gestärkt und Schlupflöcher müssen geschlossen werden. Die bisherigen Kriterien für die Bestimmung der Zuständigkeit werden zwar weiter gelten, zugleich aber werden die Vorschriften über die Zuständigkeit für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz verfeinert, um das System effizienter zu gestalten und Missbrauch sowie unbefugte Bewegungen zu verhindern. Außerdem sollte es klare Verpflichtungen für die Antragsteller geben, und es sollte genau festgelegt werden, welche Folgen mit einer Nichtbeachtung verbunden sind. Ein weiterer Schritt wird die Änderung der Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige sein, damit Personen, die internationalen Schutz genießen, einen Anreiz haben, in dem Mitgliedstaat, der internationalen Schutz gewährt hat, zu verbleiben, wenn Aussicht auf eine langfristige Aufenthaltsberechtigung nach drei Jahren rechtmäßigen und ununterbrochenen Aufenthalts in diesem Mitgliedstaat besteht. Dies würde auch ihre Integration in die lokalen Gemeinschaften erleichtern.

2.3 Gegenseitiges Vertrauen durch solide Steuerung und Überwachung der Umsetzung

Um wirksam zu sein, müssen Grenzmanagement sowie Asyl- und Rückkehrpolitik gut auf nationaler Ebene funktionieren. Im Hinblick auf die Integration von Migranten ist zudem ein gutes Funktionieren auf lokaler Ebene erforderlich. Die nationalen Maßnahmen müssen daher mit dem europäischen Gesamtkonzept in Einklang stehen. Mit der neuen Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement soll dies im Wege einer engeren europäischen Zusammenarbeit erreicht werden. Sie sieht eine Verbesserung von Planung, Vorsorge und Überwachung auf nationaler und auf EU-Ebene vor. Im Rahmen eines strukturierten Prozesses würde die EU Unterstützung anbieten, damit sich die Mitgliedstaaten gegenseitig beim Aufbau eines widerstandsfähigen, wirksamen und flexiblen Systems mit **nationalen Strategien** zur Integration der Asyl- und Rückkehrpolitik auf nationaler Ebene unterstützen können. Eine **europäische Strategie** würde die Mitgliedstaaten leiten und unterstützen. Die Kommission wird ferner einen Bericht über Vorsorgemaßnahmen und Notfallsituationen erstellen, der sich auf die jährliche Berichterstattung der Mitgliedstaaten stützt. Dies würde eine zukunftsorientierte Perspektive für den Umgang mit den Risiken und Chancen des Migrationsmanagements bieten und auf eine verbesserte Reaktionsfähigkeit und -bereitschaft hinwirken.

Entscheidend für das Vertrauen in die Politik der EU und der Mitgliedstaaten ist eine kohärente Umsetzung, was eine verstärkte Begleitung und operative Unterstützung durch die EU-Agenturen erfordert. Dazu gehört eine systematischere Umsetzungskontrolle bestehender und neuer Vorschriften durch die Kommission, auch im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren.

Qualitätskontrollsysteme im Bereich des Migrationsmanagements, wie der Schengen-Evaluierungsmechanismus und die Schwachstellenbeurteilungen durch die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex), werden eine Schlüsselrolle spielen. Ein weiterer wichtiger Schritt wird die künftige Beobachtung der Asylsysteme gemäß dem jüngsten Kompromiss zum Vorschlag für eine neue **Asylagentur der Europäischen Union** sein. Das neue Mandat würde dem wachsenden Bedarf der Mitgliedstaaten an operativer Unterstützung und Anleitung bei der Umsetzung der gemeinsamen Asylvorschriften entsprechen und zu größerer Konvergenz führen. Durch die neue Beobachtung der Asyl- und Aufnahmesysteme der Mitgliedstaaten und die Möglichkeit der Kommission, Empfehlungen mit Hilfsmaßnahmen abzugeben, würde das gegenseitige Vertrauen gestärkt. Die betreffenden Rechtsvorschriften sollten noch in diesem Jahr verabschiedet werden, damit diese praktische Unterstützung rasch zur Verfügung steht, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Einrichtung neuer Strukturen, wie die für die Beobachtung, eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen könnte.

2.4 Unterstützung von Kindern und schutzbedürftigen Personen

Das EU-System für Asyl- und Migrationsmanagement muss den besonderen Bedürfnissen schutzbedürftiger Gruppen Rechnung tragen; dazu gehört auch die Neuansiedlung. Die Kommission hat die Bedürfnisse von Kindern als Priorität eingestuft, da minderjährige Migranten besonders gefährdet sind.⁶ Dies wird bei umfassenderen Initiativen zur Förderung der Rechte und Interessen von Kindern – wie der Kinderrechtsstrategie – im Einklang sowohl mit völkerrechtlichen Bestimmungen zum Schutz der Rechte von Flüchtlingen und Kindern als auch der Charta der Grundrechte der Europäischen Union uneingeschränkt berücksichtigt.⁷

Die Reform der EU-Vorschriften über Asyl und Rückkehr bietet die Gelegenheit, im EU-Recht die **Garantien und Schutzstandards** für minderjährige Migranten **zu stärken**. Mit den neuen Vorschriften wird sichergestellt, dass bei sämtlichen Entscheidungen in Bezug auf minderjährige Migranten das Kindeswohl vorrangig berücksichtigt und der Anspruch des Kindes auf rechtliches Gehör gewahrt wird. Vertreter für unbegleitete Minderjährige sollten schneller ernannt und mit ausreichenden Mitteln ausgestattet werden. Das Europäische Netzwerk von Vormundschaftseinrichtungen⁸ sollte gestärkt werden und eine wichtigere Rolle für Vormünder bei der Koordinierung, der Zusammenarbeit und dem Kapazitätsaufbau übernehmen. Unbegleitete Kinder und Kinder unter zwölf Jahren mit Familie sollten vom Verfahren an der Grenze ausgenommen werden, es sei denn, es bestehen Sicherheitsbedenken. In allen anderen relevanten Asylverfahren sollten kinderspezifische Verfahrensgarantien und zusätzliche Unterstützung in wirksamer Art und

⁶ Mitteilung über den Schutz minderjähriger Migranten, COM(2017) 211 vom 12. April 2017, in der ein umfassendes Maßnahmenpaket zur Verbesserung des Schutzes minderjähriger Migranten in allen Phasen des Migrationsprozesses empfohlen wird.

⁷ Die besonderen Bedürfnisse minderjähriger Migranten werden auch im Rahmen der EU-Garantie gegen Kinderarmut sowie im Aktionsplan zur Integration und Inklusion (siehe Abschnitt 8) berücksichtigt.

⁸ Das Netzwerk wurde in der Mitteilung von 2017 angekündigt (siehe Fußnote 6). Es bringt Vormundschaftsbehörden und -agenturen, (kommunale) Behörden sowie internationale und nichtstaatliche Organisationen zusammen, um gute Vormundschaftsdienste für unbegleitete und von ihren Eltern getrennte Kinder in der EU zu fördern.

Weise bereitgestellt werden. Das System muss darauf ausgerichtet sein, den besonderen Bedürfnissen von Kindern in jeder Phase Rechnung zu tragen, wirksame Alternativen zur Haft zu bieten, eine rasche Familienzusammenführung zu fördern und sicherzustellen, dass die Stimme der Kinderschutzbehörden gehört wird. Kindern sollte während des gesamten Verfahrens der Statusbestimmung eine angemessene Unterbringung und Unterstützung, einschließlich Rechtshilfe, angeboten werden. Schließlich sollten sie auch rasch einen diskriminierungsfreien Zugang zu Bildung sowie frühzeitig Zugang zu Integrationsmaßnahmen haben.

Entlang der Migrationsrouten ist das Risiko hoch, Opfer von Menschenhandel zu werden. Insbesondere Frauen und Mädchen sind der Gefahr ausgesetzt, Opfer von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung oder anderen Formen geschlechtsbezogener Gewalt zu werden. Menschenhändlernetze missbrauchen Asylverfahren und nutzen Aufnahmezentren, um potenzielle Opfer zu identifizieren.⁹ Die frühzeitige Erkennung potenzieller Opfer aus Drittstaaten wird ein spezifischer Bestandteil der künftigen Strategie der Kommission zur Beseitigung des Menschenhandels sein, wie in der jüngsten Strategie für eine Sicherheitsunion dargelegt.¹⁰

2.5 Ein wirksames und gemeinsames EU-Rückkehrsystem

Die EU-Migrationsvorschriften sind nur dann glaubwürdig, wenn diejenigen, die kein Aufenthaltsrecht in der EU haben, auch tatsächlich rückgeführt werden. Derzeit verlässt nur etwa ein Drittel der Personen, die eine Rückkehranordnung erhalten haben, die EU. Dies untergräbt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in das gesamte Asyl- und Migrationsmanagementsystem und wirkt als Anreiz für irreguläre Migration. Außerdem sind Personen, die sich illegal aufhalten, prekären Bedingungen und der Gefahr der Ausbeutung durch kriminelle Netze ausgesetzt. Die Wirksamkeit von Rückführungen ist heute von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich und hängt weitgehend von den nationalen Vorschriften und Kapazitäten sowie von den Beziehungen zu bestimmten Drittländern ab. Es bedarf eines **gemeinsamen EU-Rückkehrsystems**, bei dem solidere Strukturen innerhalb der EU mit einer wirksameren Zusammenarbeit mit Drittstaaten bei der Rückkehr und der Rückübernahme einhergehen, basierend auf einer Neufassung der Rückkehr-Richtlinie und einer wirksamen operativen Unterstützung u. a. durch Frontex. Diesem Ansatz käme auch das in der neuen Verordnung über das Asyl- und Migrationsmanagement vorgeschlagene Verfahren zugute, um auszuloten, mit welchen Maßnahmen erforderlichenfalls Anreize für die Zusammenarbeit mit Drittstaaten gesetzt werden könnten.¹¹ Das gemeinsame EU-Rückkehrsystem sollte die Rückkehrförderung einschließen und ihre erfolgreiche Durchführung unterstützen.

Der wichtigste Baustein für ein wirksames EU-Rückkehrsystem ist der Vorschlag aus dem Jahr 2018 zur Neufassung der **Rückführungsrichtlinie**. Dies würde wesentliche Verbesserungen der Rückkehrpolitik mit sich bringen. So würde etwa ein Beitrag dazu geleistet, Flucht und unerlaubte Fortbewegungen zu verhindern bzw. zu verringern, indem gemeinsame Kriterien für die Bewertung jedes Einzelfalls sowie die Möglichkeit der Inhaftierung aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit vorgesehen würden. Programme zur Erleichterung der freiwilligen Rückkehr würden als effizienteste und nachhaltigste Methode der Rückkehrförderung unterstützt. Die Umsetzung würde durch

⁹ Europol 2020, 4. Jahresbericht des Europäischen Zentrums zur Bekämpfung der Migrantenschleusung, 2019.

¹⁰ EU-Strategie für eine Sicherheitsunion, COM(2020) 605 vom 24. Juli 2020.

¹¹ Die Rückkehrpolitik und die in Abschnitt 6.5 dargelegte Rückübernahmepolitik müssen Hand in Hand gehen.

maßgeschneiderte IT-Tools und eine klare Verpflichtung der Verfahrensbeteiligten zur Zusammenarbeit verbessert, und die Verfahren würden beschleunigt. Es ist wichtig, dass sich das Europäische Parlament und der Rat auf Bestimmungen über gemeinsame Bewertungskriterien und die Haft einigen. Die Kommission ist bereit, eng mit den anderen Organen zusammenzuarbeiten, um rasch eine Einigung über eine überarbeitete Richtlinie zu erzielen, die diese Verbesserungen herbeiführt: Dies würde auch dadurch erleichtert, dass die Vorschriften über die Asyl- und Rückkehrverfahren an der Grenze in der neuen Asylverfahrensverordnung zusammengeführt werden, wodurch bestehende Schlupflöcher geschlossen und die Möglichkeiten zur Umgehung des Asylsystems weiter verringert werden.

Auch die nationalen Rückkehrmaßnahmen bedürfen **operativer Unterstützung**. Die Arbeit im Bereich Rückkehr/Rückführungen wird häufig durch die knappen finanziellen und personellen Ressourcen in den Mitgliedstaaten behindert. Die Einbeziehung von Rückkehr/Rückführungen in nationale Strategien innerhalb des gemeinsamen Rahmens dürfte zu einer besseren Planung, einer besseren Mittelausstattung und einer besseren Infrastruktur für Rückführungs- und Rückübernahmeoperationen führen.

Frontex muss eine führende Rolle im gemeinsamen EU-Rückkehrsystem übernehmen und dafür sorgen, dass Rückkehr bzw. Rückführungen in der Praxis gut funktionieren. Die Entwicklung von Frontex zum operativen Arm der EU-Rückkehrpolitik sollte ein vorrangiges Anliegen darstellen. Dazu zählen die Ernennung eines eigenen stellvertretenden Exekutivdirektors für diesen Bereich und die stärkere personelle Repräsentanz von Fachwissen im Bereich Rückkehr/Rückführungen im Verwaltungsrat.¹² Die neue ständige Reserve wird ebenfalls in diesem Bereich helfen. Frontex wird ferner die Einführung eines Rückkehrverwaltungssystems auf EU- und nationaler Ebene unterstützen, das alle Verfahrensschritte von der Aufdeckung irregulärer Aufenthalte bis zur Rückübernahme und Wiedereingliederung in den betreffenden Drittstaaten abdeckt. So kann die Agentur ihr volles Potenzial zur Unterstützung von Rückführungen ausschöpfen und die operative Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten mit einer wirksamen Zusammenarbeit mit Drittstaaten bei der Rückübernahme verbinden.

Ein wirksames System zur Gewährleistung der Rückkehr liegt in der gemeinsamen Verantwortung und erfordert feste Strukturen, die einen kohärenteren und wirksameren Ansatz gewährleisten. Zu diesem Zweck wird die Kommission einen **Rückkehrkoordinator** ernennen, der durch ein **hochrangiges Netz für Rückkehrfragen** unterstützt wird. Der Koordinator wird technische Unterstützung leisten, um die verschiedenen Komponenten der EU-Rückkehrpolitik zusammenzuführen. Er wird auf den positiven Erfahrungen der Mitgliedstaaten beim Rückkehrmanagement aufbauen und eine nahtlose und vernetzte Umsetzung des Rückkehrprozesses erleichtern. Eine operative Rückkehrstrategie wird einen strategischen Schwerpunkt bilden.

Eine Rückkehr ist wirksamer, wenn sie freiwillig erfolgt und mit entschlossenen Wiedereingliederungsmaßnahmen einhergeht. Die Förderung der freiwilligen Rückkehr ist ein zentrales strategisches Ziel, das im Vorschlag der Kommission von 2018 zur Rückführungsrichtlinie sowie in einer geplanten Strategie zur freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung zum Ausdruck kommt. In dieser Strategie werden neue Konzepte für die Gestaltung, Förderung und Umsetzung von Programmen zur Rückkehrförderung und

¹² Gemäß der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache sollte einem der drei stellvertretenden Exekutivdirektoren eine spezifische Rolle und Verantwortung bei der Überwachung der Aufgaben der Agentur im Bereich Rückkehr/Rückführungen zugewiesen werden.

Wiedereingliederung¹³ festgelegt, indem gemeinsame Ziele formuliert werden und der Zusammenhang zwischen EU- und nationalen Initiativen sowie zwischen nationalen Programmen gestärkt wird. Diese Arbeit kann sich auch auf das ausgeweitete Mandat der Europäischen Grenz- und Küstenwache im Bereich der Rückkehrpolitik stützen.

2.6 Eine neue gemeinsame Asyl- und Migrationsdatenbank

Ein nahtloser Migrations- und Asylprozess erfordert eine angemessene Verwaltung der erforderlichen Informationen. **Eurodac** sollte entsprechend weiterentwickelt werden, um den gemeinsamen Rahmen zu unterstützen.¹⁴ Der Vorschlag der Kommission von 2016, über den das Europäische Parlament und der Rat eine vorläufige politische Einigung erzielt haben, würde den Anwendungsbereich von Eurodac bereits erweitern. Ein verbessertes Eurodac-System würde dazu beitragen, unerlaubte Fortbewegungen zu verfolgen, irreguläre Migration zu bekämpfen und die Rückkehr zu verbessern. Die gespeicherten Daten würden unter Beachtung der notwendigen Schutzmaßnahmen erweitert, um spezifischen Erfordernissen gerecht zu werden: So hatten beispielsweise das Europäische Parlament und der Rat bereits vereinbart, den Anwendungsbereich des Systems auf neu angesiedelte Personen auszuweiten.

Diese Änderungen sollten nun ergänzt werden, damit im Rahmen einer **verbesserten Datenbank** anstelle von Anträgen die einzelnen Antragsteller erfasst werden können, die neuen Bestimmungen über die Verlagerung der Zuständigkeit innerhalb der EU leichter angewandt werden können, Umsiedlungsmaßnahmen erleichtert werden und eine bessere Überwachung der Rückkehrer gewährleistet ist. Das neue System würde dazu beitragen, die notwendige Verbindung zwischen Asyl- und Rückkehrverfahren herzustellen, und die nationalen Behörden zusätzlich unterstützen, die mit Asylbewerbern befasst sind, deren Antrag bereits in einem anderen Mitgliedstaat abgelehnt wurde. Ferner könnte es Unterstützungsmaßnahmen für die freiwillige Ausreise und die Wiedereingliederung verfolgen. Das neue Eurodac wäre als Teil eines umfassenden und integrierten Migrations- und Grenzmanagementsystems vollständig mit den Datenbanken für das Grenzmanagement interoperabel.

Zentrale Maßnahmen

Die Kommission

- schlägt eine Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement einschließlich eines neuen Solidaritätsmechanismus vor;
- schlägt neue Rechtsvorschriften zur Einführung eines Screening-Verfahrens an den Außengrenzen vor;
- ändert den Vorschlag für eine neue Asylverfahrensverordnung, um ein neues Verfahren an der Grenze einzuführen und Asylverfahren wirksamer zu gestalten;
- ändert den Vorschlag über die Eurodac-Verordnung, um den Datenbedarf des neuen EU-Rahmens für Asyl- und Migrationsmanagement zu decken;
- wird einen Rückkehrkoordinator innerhalb der Kommission ernennen, der durch ein neues hochrangiges Netz für Rückkehrfragen und eine neue operative Strategie unterstützt wird und
- wird eine neue Strategie für die freiwillige Rückkehr und die Wiedereingliederung vorlegen.

¹³ Siehe Abschnitt 6.5.

¹⁴ Geänderter Vorschlag für eine Verordnung über die Einrichtung von „Eurodac“, COM(2020) 614 vom 23. September 2020.

Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) sollte

- das ausgeweitete Mandat im Bereich der Rückkehr/Rückführungen vollständig umsetzen und die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene umfassend unterstützen und
- einen stellvertretenden Exekutivdirektor für Rückkehrfragen ernennen.

Das Europäische Parlament und der Rat sollten

- die Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement sowie die Screening-Verordnung und die überarbeitete Asylverfahrensverordnung bis Juni 2021 annehmen;
- der Annahme der Verordnung über die Asylagentur der Europäischen Union bis Ende des Jahres unmittelbare Priorität einräumen, um eine wirksame europäische Unterstützung vor Ort zu ermöglichen;
- die Annahme der überarbeiteten Eurodac-Verordnung in diesem Jahr sicherstellen;
- die rasche Annahme der überarbeiteten Richtlinie über Aufnahmebedingungen und der Anerkennungsverordnung sicherstellen und
- den raschen Abschluss der Verhandlungen über die überarbeitete Rückführungsrichtlinie sicherstellen.

3. EIN SOLIDES SYSTEM FÜR KRISENVORSORGE UND -REAKTION

Das Ziel des neuen Pakets – die Schaffung einer umfassenden und soliden Migrations- und Asylpolitik – ist der beste Schutz vor dem Risiko von Krisensituationen. Die EU ist heute bereits besser vorbereitet als im Jahr 2015, und der gemeinsame Rahmen für Asyl und Migrationsmanagement wird die EU auf eine solidere Grundlage stellen, indem die Vorsorge verstärkt und die Solidarität zu einem festen Bestandteil gemacht wird. Dennoch muss die EU stets auf unerwartete Ereignisse vorbereitet sein.

Die EU muss bereit sein, **Krisensituationen und Fällen höherer Gewalt** mit Resilienz und Flexibilität zu begegnen – in dem Wissen, dass unterschiedliche Arten von Krisen unterschiedliche Reaktionen erfordern. Die Wirksamkeit der Reaktion lässt sich durch Vorbereitung und vorausschauendes Handeln erhöhen. Hierfür ist ein faktenbasierter Ansatz erforderlich, damit Situationen besser antizipiert werden können und die Reaktion der EU auf wichtige Trends besser vorbereitet werden kann.¹⁵ Ein neuer **Vorsorge- und Krisenplan für Migration**¹⁶ soll dabei helfen, die Vorgehensweise von einem bloßen Reagieren auf einen auf Bereitschaft und Antizipation beruhenden Modus umzustellen. In diesem Plan werden alle bestehenden Krisenbewältigungsinstrumente zusammengeführt und die wichtigsten institutionellen, operativen und finanziellen Maßnahmen und Protokolle festgelegt, die vorhanden sein müssen, um die Bereitschaft sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene zu gewährleisten.

Der Plan beinhaltet eine fortlaufende Antizipation und Überwachung der Kapazitäten der Mitgliedstaaten und bietet einen Rahmen für den Aufbau von Resilienz und die Organisation einer koordinierten Reaktion auf Krisen. Dem Plan zufolge leisten auf Ersuchen eines Mitgliedstaats sowohl EU-Agenturen als auch andere Mitgliedstaaten operative Unterstützung. Dies baut auf dem Hotspot-Konzept auf und orientiert sich an den jüngsten Erfahrungen mit Krisenreaktion und Katastrophenschutz. Der Plan wird sofort wirksam sein, aber auch als wichtige operative Unterstützung der Reaktionsfähigkeit der EU im Rahmen

¹⁵ Unterstützt werden diese Arbeiten durch das Wissenszentrum für Migration und Demografie in der Gemeinsamen Forschungsstelle der Kommission.

¹⁶ Empfehlung der Kommission über einen Vorsorge- und Krisenmanagementmechanismus der EU für Migration (Vorsorge- und Krisenplan für Migration) (C(2020) 6469 vom 23. September 2020).

der künftigen Regelungen dienen. In dem Plan wird dargelegt, welche Maßnahmen zur Bewältigung von Krisen im Zusammenhang mit einer großen Zahl irregulärer Einreisen ergriffen werden können. Allerdings zeigt die Erfahrung, dass wir auch ein neues Element in das Instrumentarium aufnehmen müssen.

Ein neues Rechtsinstrument würde **befristete und außerordentliche Maßnahmen** vorsehen, **die angesichts der Krise erforderlich sind**.¹⁷ Mit diesem Instrument würden zwei Ziele verfolgt: Erstens soll den Mitgliedstaaten die Flexibilität eingeräumt werden, auf Krisensituationen und Fälle höhere Gewalt zu reagieren und in Krisensituationen einen unmittelbaren Schutzstatus zu gewähren, und zweitens soll sichergestellt werden, dass das in der neuen Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement festgelegte Solidaritätssystem gut auf eine Krise zugeschnitten ist, die durch eine große Zahl irregulärer Einreisen gekennzeichnet ist. Da die Krisenumstände ein rasches Handeln erfordern, muss der Solidaritätsmechanismus gestärkt werden, und der Zeitrahmen für diesen Mechanismus sollte verkürzt werden.¹⁸ Zudem würde der Anwendungsbereich der obligatorischen Umsiedlung ausgeweitet, beispielsweise auf Personen, die unmittelbaren Schutz beantragt haben, und Personen, denen ein solcher Schutz gewährt wurde. Der Anwendungsbereich der Rückkehrförderung würde ebenfalls ausgeweitet.

In Krisensituationen, die so umfangreich sind, dass sie die Asyl- und Migrationssysteme der Mitgliedstaaten überfordern könnten, würde den praktischen Schwierigkeiten, mit denen die Mitgliedstaaten konfrontiert sind, durch einen begrenzten Spielraum Rechnung getragen, der es ihnen ermöglichen würde, unter Achtung der Grundrechte und des Grundsatzes der Nichtzurückweisung¹⁹ vorübergehend von den üblichen Verfahren und Fristen abzuweichen

Ein dem subsidiären Schutz entsprechender Schutz könnte auch einer vorab festgelegten Gruppe von Personen unverzüglich gewährt werden, insbesondere Personen, die aufgrund bewaffneter Konflikte in ihrem Herkunftsland einem außergewöhnlich hohen Risiko willkürlicher Gewalt ausgesetzt sind. Angesichts der Entwicklung der Konzepte und Regeln für die Zuerkennung internationalen Schutzes und der Tatsache, dass in den neuen Rechtsvorschriften Regeln für die Gewährung des unmittelbaren Schutzstatus in Krisensituationen festgelegt würden, würde die Richtlinie über die Gewährung vorübergehenden Schutzes²⁰ aufgehoben.

Zentrale Maßnahmen

Die Kommission

- legt einen Vorsorge- und Krisenplan für Migration vor und
- schlägt Rechtsvorschriften zur Bewältigung von Krisensituationen und Fällen höherer Gewalt und zur Aufhebung der Richtlinie über die Gewährung vorübergehenden Schutzes vor.

¹⁷ Vorschlag für eine Verordnung zur Bewältigung von Krisensituationen und Fällen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl (COM(2020) 613 vom 23. September 2020).

¹⁸ Vorverlegung der Verpflichtung, irreguläre Migranten in das Hoheitsgebiet des unterstützenden Mitgliedstaats umzusiedeln.

¹⁹ Nach den internationalen Menschenrechtsnormen garantiert der Grundsatz der Nichtzurückweisung, dass niemand in ein Land zurückgeführt werden darf, in dem er Folter, grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe und anderen nicht wiedergutzumachenden Schädigungen ausgesetzt wäre.

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

Das Europäische Parlament und der Rat sollten

- der Arbeit an dem neuen Kriseninstrument Priorität einräumen.

Die Mitgliedstaaten, der Rat und die Kommission sollten

- mit der Umsetzung des Vorsorge- und Krisenplans für Migration beginnen.

4. INTEGRIERTES GRENZMANAGEMENT

Das integrierte Grenzmanagement ist ein unverzichtbares politisches Instrument der EU, um die Außengrenzen der EU zu schützen und die Integrität und das Funktionieren eines Schengen-Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen zu gewährleisten. Zudem ist es ein wesentlicher Bestandteil einer umfassenden Migrationspolitik: Gut verwaltete EU-Außengrenzen sind ein wesentlicher Bestandteil der gemeinsamen Arbeit an einer integrierten Asyl- und Rückkehrpolitik.

4.1 Erhöhung der Wirksamkeit der EU-Außengrenzen

Das Management der Außengrenzen der EU fällt in die gemeinsame Verantwortung aller Mitgliedstaaten und assoziierten Schengen-Länder sowie der EU und ihrer Agenturen. Dies bedeutet auch, dass sich etwaige Mängel in zweifacher Hinsicht auswirken: Sie stellen einerseits eine zusätzliche Herausforderung für den betreffenden Mitgliedstaat dar und haben andererseits Folgen wie unbefugte Migrationsbewegungen, die die Glaubwürdigkeit des gesamten EU-Systems beeinträchtigen. Ein wirksames Management der EU-Außengrenzen ist daher ein Schlüsselement für einen Schengen-Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen.

Das **integrierte europäische Grenzmanagement** wird von der Europäischen Grenz- und Küstenwache umgesetzt, die sich aus den Grenzschutzbehörden und den mit der Küstenwache betrauten Behörden der Mitgliedstaaten sowie Frontex zusammensetzt. Es soll eine Fragmentierung verhindern und die Kohärenz zwischen verschiedenen politischen Maßnahmen der EU gewährleisten.

Die Kommission wird den Vorbereitungsprozess einleiten, damit das Strategiepapier für den **mehrjährigen strategischen Politik- und Umsetzungszyklus** im ersten Halbjahr 2021 vorgelegt werden kann. Dieser Zyklus wird einen einheitlichen Rahmen gewährleisten, um allen relevanten Akteuren im Bereich Grenzmanagement und Rückkehr auf europäischer und nationaler Ebene strategische Leitlinien an die Hand zu geben, und zwar durch miteinander verknüpfte Strategien, nämlich eine von Frontex ausgearbeitete technische und operative EU-Strategie und nationale Strategien der Mitgliedstaaten. Dies ermöglicht die Kohärenz aller einschlägigen rechtlichen, finanziellen und operativen Instrumente und Mechanismen sowohl innerhalb der EU als auch bei der Zusammenarbeit mit unseren externen Partnern. Der Zyklus wird mit dem Europäischen Parlament und dem Rat erörtert.

Die EU muss in der Lage sein, die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen rasch, flexibel und in großem Umfang zu unterstützen. Die rasche und vollständige Umsetzung der neuen Verordnung über die **Europäische Grenz- und Küstenwache** ist ein entscheidender Schritt voran. Sie stärkt die tägliche Zusammenarbeit und verbessert die Reaktionsfähigkeit der EU. Die Entwicklung gemeinsamer Fähigkeiten und eine verbundene Planung in Bereichen wie Ausbildung und Beschaffung werden für mehr Kohärenz und Effizienz sorgen. Die jährlichen Schwachstellenbeurteilungen von Frontex sind besonders wichtig. Mit diesen wird die Fähigkeit der Mitgliedstaaten zur Bewältigung von Bedrohungen und Herausforderungen an den Außengrenzen bewertet, und es werden spezifische Abhilfemaßnahmen zur Beseitigung von Schwachstellen empfohlen. Diese Beurteilungen

ergänzen die Evaluierungen im Rahmen des Schengen-Evaluierungsmechanismus, die von der Kommission und den Mitgliedstaaten gemeinsam durchgeführt werden. Ferner werden die Schwachstellenbeurteilungen dazu beitragen, dass die von der Agentur geleistete operative Unterstützung den Mitgliedstaaten optimal zugutekommt.

Mit der neuen Verordnung wird eine ständige Reserve von Einsatzkräften eingerichtet, die sich aus Personal der Agentur und der Mitgliedstaaten zusammensetzt und Exekutivbefugnisse ausübt. Dies bedeutet eine erhebliche Stärkung der Fähigkeit der EU, auf unterschiedliche Situationen an den Außengrenzen zu reagieren. Eine **ständige Reserve mit einer Kapazität von 10 000 Einsatzkräften** ist nach wie vor unerlässlich, um die nötige Fähigkeit zu einer raschen und ausreichenden Reaktion zu gewährleisten. Die ständige Reserve sollte bis zum 1. Januar 2021 einsatzbereit sein.

4.2 Vollständig interoperable IT-Systeme

Starke Außengrenzen erfordern auch moderne und **interoperable IT-Systeme**, damit Neuankömmlinge und Asylbewerber nachverfolgt werden können. Sobald die einzelnen Systeme betriebsbereit sind, werden sie eine integrierte IT-Plattform für das Grenzmanagement bilden, die es ermöglicht, die Aufenthaltsrechte aller Drittstaatsangehörigen mit oder ohne Visum, die legal in das Hoheitsgebiet der EU einreisen, zu prüfen und nachzuverfolgen, sodass Überschreitungen der zulässigen Aufenthaltsdauer leichter ermittelt werden können²¹.

Im Zuge der Interoperabilität werden alle europäischen Systeme für Grenzen, Migration, Sicherheit und Justiz miteinander verbunden sein und miteinander „kommunizieren“ können, sodass den nationalen Behörden die benötigten vollständigen, zuverlässigen und korrekten Informationen vorliegen werden und es nicht mehr vorkommen kann, dass Kontrollen wegen fehlender Informationen versäumt werden. Dies wird die Bekämpfung des Identitätsbetrugs erheblich voranbringen. Jedes System wird seine bestehenden Sicherheitsfunktionen beibehalten. Es ist wichtig, dass diese neuen und modernisierten Informationssysteme **bis Ende 2023 betriebsbereit und vollständig interoperabel** sind und das Schengener Informationssystem modernisiert wird. Ferner wird die Kommission mit der vorgeschlagenen Überarbeitung der **Eurodac**-Verordnung die notwendigen Änderungen vornehmen, um die Verordnung in diesen Ansatz zu integrieren. damit auch das Potenzial von Eurodac bei der Kontrolle der irregulären Migration und der Aufdeckung unerlaubter Bewegungen innerhalb der EU vollauf zum Tragen kommt. Um das Vertrauen in den Schengen-Raum noch zu vertiefen, wird das **Visumverfahren bis 2025 vollständig digitalisiert** werden, mit einem digitalen Visum und der Möglichkeit, Visumanträge online einzureichen.

Angesichts des engen Zeitplans für die Umsetzung der neuen Architektur der EU-Informationssysteme müssen die Vorbereitungen in den Mitgliedstaaten und Agenturen sowohl überwacht als auch unterstützt werden. Das **Frühwarnverfahren für IT-Systeme** der Kommission wird eine zeitnahe Meldung ermöglichen, sodass gegebenenfalls rasche und gezielte Korrekturmaßnahmen getroffen werden können. Diese Meldungen bilden die Informationsgrundlage für ein **hochrangiges Umsetzungsforum**, das sich aus Koordinatoren in Führungspositionen aus den Mitgliedstaaten, der Kommission und den Agenturen zusammensetzt und zweimal jährlich zusammentritt.

²¹ Zu den interoperablen Systemen gehören: das Einreise-/Ausreisesystem, das Europäische Reiseinformations- und -genehmigungssystem, das Visa-Informationssystem, das Europäische Strafregisterinformationssystem für Drittstaatsangehörige, Eurodac und das Schengener Informationssystem.

4.3 Ein gemeinsames europäisches Konzept für Such- und Rettungsdienste

Seit 2014 haben die Versuche, auf seeuntüchtigen Booten nach Europa zu gelangen, zugenommen, wobei viele Menschen auf See ums Leben kamen. Dies hat die EU, die Mitgliedstaaten und private Akteure dazu veranlasst, ihre Such- und Rettungskapazitäten im Mittelmeer erheblich auszubauen. Dank der gemeinsamen EU-Marineoperation EUNAVFOR MED Sophia und der von Frontex koordinierten Operationen wie Themis, Poseidon und Indalo konnten seit 2015 mehr als 600 000 Menschen auf See gerettet werden.

Hilfeleistung für Menschen in Seenot ist nicht nur eine moralische, sondern auch eine völkerrechtliche Pflicht. Auch wenn die Umsetzung der einschlägigen völkerrechtlichen Vorschriften letztlich in die Zuständigkeit der nationalen Behörden fällt, sind Such- und Rettungseinsätze auch ein wichtiges Element des integrierten europäischen Grenzmanagements; sie werden von Frontex²² und nationalen Behörden in gemeinsamer Verantwortung durchgeführt, sodass die Bereitstellung weiterer See- und Luftkapazitäten für Frontex unerlässlich ist.

Die riskanten Versuche, das Mittelmeer zu überqueren, sind nach wie vor mit erheblichen Gefahren verbunden und leisten kriminellen Netzen Vorschub. Die Ausschiffung von Migranten wirkt sich in erheblichem Maße auf die Asyl-, Migrations- und Grenzmanagementsysteme der Mitgliedstaaten und insbesondere der Küstenmitgliedstaaten aus. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass für die sich herausbildenden Such- und Rettungspraktiken ein auf Solidarität gegründeter, stärker koordinierter EU-Ansatz geschaffen wird. Dieser sollte die folgenden zentralen Merkmale aufweisen:

- **Ein EU-Rechtsrahmen für Migration und Asyl, der den Besonderheiten der Such- und Rettungsaktionen Rechnung trägt.** Seit Januar 2019 hat die Kommission auf Ersuchen der Mitgliedstaaten die Umverteilung von mehr als 1800 Personen, die nach Rettungseinsätzen von privaten Schiffen ausgeschifft wurden, koordiniert. Die Kommission wird weiterhin operative Unterstützung und proaktive Koordinierung leisten, jedoch bedarf es eines besser berechenbaren Solidaritätsmechanismus in Bezug auf Ausschiffungen. Die Hilfeleistung in Form der Umverteilung von Menschen, die nach Such- und Rettungseinsätzen ausgeschifft wurden, soll in der neuen Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement geregelt werden. Dies dürfte dazu beitragen, die Kontinuität der Unterstützung zu gewährleisten und Ad-hoc-Lösungen zu vermeiden.
- Im Rahmen der Zuständigkeit der EU **sollte Frontex mehr operative und technische Unterstützung leisten** und den Mitgliedstaaten marine Ausrüstung zur Verfügung stellen, um deren Kapazitäten zu erhöhen und so zur Rettung von Menschenleben auf See beizutragen.
- Insbesondere in Bezug auf die in den vergangenen Jahren entstandenen Such- und Rettungsaktionen, bei denen regelmäßig private Akteure beteiligt sind, muss die **Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten** erheblich intensiviert werden. Die Kommission gibt eine Empfehlung zur Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei Such- und Rettungsaktionen, für die regelmäßig im Eigentum privater Einrichtungen befindliche oder von solchen betriebene Schiffe eingesetzt werden, ab, die die Schiffsverkehrssicherheit gewährleisten und ein

²² Die Verordnung (EU) Nr. 656/2014 enthält spezifische Vorschriften für die Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von Frontex koordinierten operativen Zusammenarbeit und erstreckt sich auf Such- und Rettungseinsätze, die sich bei gemeinsamen Frontex-Aktionen ergeben.

wirksames Migrationsmanagement sicherstellen soll²³. Um die Kooperation und den Austausch bewährter Verfahren zu fördern, sollte diese Zusammenarbeit auch im Rahmen einer von der Kommission eingesetzten Sachverständigengruppe für Such- und Rettungsdienste stattfinden.

- Ferner legt die Kommission Leitlinien zur Anwendung der **EU-Vorschriften betreffend die Definition und Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt**²⁴ sowie zur Verhinderung der Kriminalisierung humanitärer Akteure²⁵ vor.
- Die **EU wird die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern intensivieren**, um gefährliche Reisen und irreguläre Grenzübertritte zu verhindern, und dazu unter anderem mit Drittländern gezielte Partnerschaften zur Bekämpfung der Migrantenschleusung eingehen²⁶.

4.4 Ein gut funktionierender Schengen-Raum

Der Schengen-Raum ist einer der wichtigsten Erfolge der europäischen Integration. Allerdings ist er infolge der Schwierigkeiten, auf die sich wandelnde Situation an den Außengrenzen der Union zu reagieren, aufgrund von Lücken und Schlupflöchern sowie wegen der Unterschiede bei den nationalen Asyl-, Aufnahme- und Rückführungssystemen unter Druck geraten. Diese Schwachstellen haben dazu geführt, dass die unerlaubte Migration sowohl von Asylbewerbern als auch von Migranten, die rückgeführt werden sollten, zugenommen hat. Bereits vereinbarte Maßnahmen, die nun vom Europäischen Parlament und vom Rat angenommen werden müssen, werden zu kohärenteren Standards in den Asyl- und Migrationssystemen beitragen. Ferner werden zusätzliche Maßnahmen des neuen Pakets in den Bereichen Screening und Verfahren an der Grenze, Stärkung der Außengrenzen und kohärentere Asyl- und Rückführungsverfahren als Teil des stärker integrierten Ansatzes des gemeinsamen Rahmens zu einer weiteren erheblichen Vertiefung des Schengen-Systems beitragen.

Bedenken hinsichtlich bestehender Mängel haben die Einführung **vorübergehender Kontrollen an den Binnengrenzen** mitverursacht. Je länger diese Kontrollen andauern, desto mehr Zweifel werfen sie in Bezug auf ihren vorübergehenden Charakter und ihre Verhältnismäßigkeit auf. Vorübergehende Kontrollen dürfen nur unter außergewöhnlichen Umständen eingesetzt werden, und zwar um auf Situationen zu reagieren, die die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit ernsthaft gefährden. Sie sind als letztes Mittel gedacht und sollten nur so lange andauern, wie die außergewöhnlichen Umstände fortbestehen: Beispielsweise wurden in der jüngsten Notsituation angesichts der COVID-19-Pandemie Kontrollmaßnahmen an den Binnengrenzen eingeführt, die inzwischen mehrheitlich wieder aufgehoben wurden.

Auf der Grundlage der Erfahrungen aus den zahlreichen Krisen der letzten fünf Jahre wird die Kommission eine **Strategie zur Zukunft des Schengen-Systems** vorlegen, die Initiativen für ein stärkeres und umfassenderes Schengen-System enthalten wird. Dazu

²³ Empfehlung der Kommission zur Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei Such- und Rettungsaktionen, für die im Eigentum privater Einrichtungen befindliche oder von solchen betriebene Schiffe eingesetzt werden (C(2020) 6468 vom 23. September 2020).

²⁴ Leitlinien der Kommission zur Anwendung der EU-Vorschriften betreffend die Definition und Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt (C(2020) 6470 vom 23. September 2020).

²⁵ Siehe Abschnitt 5.

²⁶ Siehe Abschnitt 5.

werden auch ein neuer Ansatz in Bezug auf die Weiterentwicklung des Schengener Grenzkodex sowie Schlussfolgerungen gehören, die sich angesichts des Stands der Verhandlungen über den Vorschlag der Kommission aus dem Jahr 2017 ergeben. Es geht dabei auch um die Frage, wie der Schengen-Evaluierungsmechanismus verbessert werden kann, damit er seinen Zweck als Instrument für die Bewertung der Funktionsweise des Schengen-Systems uneingeschränkt erfüllen und sicherstellen kann, dass Verbesserungen wirksam umgesetzt werden. Ein effizienter **Schengen-Evaluierungsmechanismus** ist ein wesentliches Instrument für einen wirksamen Schengen-Raum, denn indem er zeigt, wie die Mitgliedstaaten die Schengen-Vorschriften umsetzen, schafft er Vertrauen. Dabei ist wichtig, dass die Mitgliedstaaten die bei den Evaluierungen festgestellten Mängel beheben. Wenn Mitgliedstaaten dies langfristig versäumen oder Kontrollen an den Binnengrenzen länger als erforderlich aufrechterhalten, wird die Kommission systematischer erwägen, Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten.

Es gibt Alternativen zu Kontrollen an den Binnengrenzen. So können Polizeikontrollen sehr wirksam sein, und neue Technologien sowie eine intelligente Nutzung interoperabler IT-Systeme können dazu beitragen, dass Kontrollen weniger stark in die Privatsphäre eingreifen. Ferner bestehen derzeit noch Rückübernahmeabkommen zwischen den Mitgliedstaaten, die ebenfalls wirksamer angewandt werden könnten.

Die Kommission wird zur Förderung dieser Maßnahmen auf den laufenden Arbeiten aufbauen²⁷ und ein **Unterstützungs- und Kooperationsprogramm** auflegen, um die Mitgliedstaaten bei der bestmöglichen Ausschöpfung des Potenzials der Maßnahmen zu unterstützen. Um eine konkretere Zusammenarbeit zu ermöglichen und mehr gegenseitiges Vertrauen zu schaffen, wird die Kommission ein spezielles **Schengen-Forum** einrichten, in das die zuständigen nationalen Behörden, wie die Innenministerien und die nationalen und regionalen Instanzen der (Grenz-)Polizei, eingebunden werden. Einmal jährlich sollte in diesem Forum eine Diskussion auf politischer Ebene organisiert werden, damit die Minister der Mitgliedstaaten, die Mitglieder des Europäischen Parlaments und andere Interessenträger diesem Prozess politische Impulse verleihen können.

Zentrale Maßnahmen

Die Kommission

- nimmt eine Empfehlung zur Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei Rettungsaktionen privater Einrichtungen an;
- gibt den Mitgliedstaaten Leitlinien an die Hand, um klarzustellen, dass Rettungsaktionen auf See nicht unter Strafe gestellt werden dürfen;
- wird eine Strategie für die Zukunft des Schengen-Systems annehmen, die auf eine Stärkung des Schengener Grenzkodexes und des Schengen-Evaluierungsmechanismus abzielt;
- wird ein Schengen-Forum einrichten, um mittels eines Unterstützungs- und Kooperationsprogramms zur Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen die konkrete Zusammenarbeit und Möglichkeiten zur Vertiefung des Schengen-Systems zu fördern; und
- wird eine neue europäische Sachverständigengruppe für Such- und Rettungsdienste einrichten.

Die Kommission, die Mitgliedstaaten und Frontex sollten

²⁷ C(2017) 3349 final vom 12. Mai 2017 und C(2017) 6560 final vom 27. September 2017.

- für die rasche und vollständige Umsetzung der neuen Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache sorgen; und
- dafür sorgen, dass sämtliche IT-Großsysteme bis 2023 implementiert und vollständig interoperabel sind.

5. VERSTÄRKTE BEKÄMPFUNG DER SCHLEUSERKRIMINALITÄT

Schleuserkriminalität bedeutet die organisierte Ausbeutung von Migranten, wobei das Streben nach Profit über das menschliche Leben gestellt wird. Diese kriminelle Aktivität schadet daher sowohl den humanitären Zielen der EU als auch ihren Zielen im Bereich des Migrationsmanagements. Der neue **EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten** für den Zeitraum 2021-2025 wird sich auf die Bekämpfung krimineller Netzwerke konzentrieren und im Einklang mit der EU-Strategie für die Sicherheitsunion die Zusammenarbeit fördern und die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden bei der Bekämpfung der Migrantenschleusung, die häufig auch mit Menschenhandel in Verbindung steht, unterstützen. Der Aktionsplan wird auf der Arbeit von Europol und seinem Europäischen Zentrum zur Bekämpfung der Migrantenschleusung, Frontex, Eurojust und der EU-Agentur für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung aufbauen. Mit neuen Maßnahmen und einer verstärkten behördenübergreifenden Zusammenarbeit werden Herausforderungen in den Bereichen Finanzermittlung, Vermögensabschöpfung und Dokumentenbetrug sowie neue Phänomene wie die digitale Schleusung²⁸ angegangen.

Die bestehenden Vorschriften zur Bekämpfung der Migrantenschleusung²⁹ haben sich als wirksamer Rechtsrahmen erwiesen, um diejenigen zu bekämpfen, die Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt leisten. Derzeit wird darüber nachgedacht, wie diese Vorschriften modernisiert werden können³⁰. Die Kommission wird durch **Leitlinien zur Umsetzung der Vorschriften** zur Bekämpfung der Schleusungskriminalität Klarheit über die Frage der Kriminalisierung privater Akteure schaffen und klarstellen, dass die Erfüllung der rechtlichen Verpflichtung zur Rettung von Menschen in Seenot nicht unter Strafe gestellt werden kann.

Eine der Triebfedern für die Schleusung von Migranten in die EU ist die Hoffnung, eine Beschäftigung in der EU zu finden – auch ohne den erforderlichen Rechtsstatus. Die Kommission wird prüfen, wie die Wirksamkeit der **Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber** gestärkt werden kann und ob weitere Maßnahmen erforderlich sind. Ferner wird die Kommission mit der Europäischen Arbeitsbehörde zusammenarbeiten, um die Bemühungen der nationalen Behörden zu koordinieren und die wirksame Umsetzung der Richtlinie sicherzustellen. Dies ist unerlässlich, um Menschen durch ein wirksames Verbot der Beschäftigung irregulär aufhältiger Drittstaatsangehöriger vor irregulärer Migration abzuschrecken.

Die Bekämpfung der Schleuseraktivitäten ist eine gemeinsame Herausforderung, die internationale Zusammenarbeit und Koordinierung sowie ein wirksames Grenzmanagement erfordert. Auf der Ministerkonferenz zwischen der EU und afrikanischen Partnern im

²⁸ Der Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien, insbesondere durch organisierte kriminelle Gruppen, zur Erleichterung der Schleusung von Migranten, wie Werbung, Organisation, Einziehung von Zahlungen.

²⁹ „Beihilfe-Paket“ der Richtlinie 2002/90/EG und begleitender Rahmenbeschluss des Rates über die Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt.

³⁰ Richtlinie 2002/90/EG und Rahmenbeschluss 2002/946/JI des Rates.

Juli 2020 wurde die beiderseitige Entschlossenheit bekräftigt, dieses Problem anzugehen³¹. Mit dem neuen EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten soll die Zusammenarbeit zwischen der EU und Drittländern durch gezielte Partnerschaften zur **Bekämpfung der Migrantenschleusung** als Teil umfassender Partnerschaften mit wichtigen Drittländern gefördert werden. Dazu gehört die Unterstützung der Herkunfts- und Transitländer beim Kapazitätsaufbau sowohl im Hinblick auf die Strafverfolgungsrahmen als auch auf die operativen Kapazitäten, um ein wirksames Vorgehen der Polizei- und Justizbehörden zu fördern. Die EU wird auch den Informationsaustausch mit Drittländern und das Vorgehen vor Ort verbessern, indem sie gemeinsame Einsätze und gemeinsame Ermittlungsgruppen unterstützt sowie Informationskampagnen zu den Risiken der irregulären Migration und zu legalen Alternativen durchführt. Die EU-Agenturen sollten ebenfalls intensiver mit Partnerländern zusammenarbeiten. So wird Europol die Zusammenarbeit mit dem Westbalkan intensivieren, und die Kommission wird gemeinsam mit Europol auf ähnliche Übereinkommen mit der Türkei und anderen Ländern in der Nachbarschaft hinarbeiten. Diesen Ansatz wird die Kommission auch in ihrer Zusammenarbeit mit der Afrikanischen Union (AU) verfolgen.

Die Operationen und Missionen der **Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik** werden weiterhin einen wichtigen Beitrag leisten, soweit die Bekämpfung der irregulären Migration oder der Schleusung von Migranten zu ihrem Auftrag gehört. Ergänzend zu bestehenden Missionen wie EUCAP Sahel Niger und EUBAM Libyen läuft derzeit die Operation EUNAVFOR MED IRINI im zentralen Mittelmeerraum und trägt zur Zerschlagung von Schleusernetzen bei.

Die **Verbindungsbeamten für Zuwanderungsfragen** stellen ein wertvolles Element bei der Bekämpfung der irregulären Migration und der Schleusung von Migranten dar. Durch die vollständige Umsetzung der Verordnung über das europäische Netz von Verbindungsbeamten für Zuwanderungsfragen³² soll dieses Netz weiter konsolidiert und der Kampf gegen die Schleuserkriminalität verstärkt werden.

Zentrale Maßnahmen

Die Kommission wird

- einen neuen EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten für den Zeitraum 2021-2025 vorlegen,
- die Frage bewerten, wie die Wirksamkeit der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber gestärkt werden kann, und
- Maßnahmen gegen die Schleusung von Migranten in ihre Partnerschaften mit Drittländern aufnehmen.

6. ZUSAMMENARBEIT MIT UNSEREN INTERNATIONALEN PARTNERN

Die Mehrheit der Migranten tritt ihren Weg unter rechtmäßigen und sicheren Bedingungen an, und eine gut gesteuerte Migration auf der Grundlage von Partnerschaft und geteilter Verantwortung kann sich sowohl auf Herkunfts- als auch auf Transit- und Zielländer positiv auswirken. Im Jahr 2019 belief sich die Zahl der internationalen Migranten auf weltweit

³¹ An der Ministerkonferenz, die am 13. Juli 2020 stattfand, nahmen die Innenminister Algeriens, Libyens, Mauretaniens, Marokkos und Tunesiens, ihre Amtskollegen aus Italien (Vorsitz), Frankreich, Deutschland (teilnehmend als Ratsvorsitz), Malta und Spanien sowie Vertreter der Kommission teil.

³² Verordnung (EU) 2019/1240.

272 Millionen³³, wobei ein Großteil der Migration zwischen den Entwicklungsländern stattfindet. Demografische und wirtschaftliche Trends, politische Instabilität und Konflikte sowie der Klimawandel lassen erwarten, dass Migration auch in den kommenden Jahren ein wichtiges Thema und eine globale Herausforderung bleiben wird. Eine gut funktionierende Migrationspolitik liegt im Interesse der Partnerländer, der EU sowie der Flüchtlinge und Migranten selbst.

Um diese Herausforderungen zu bewältigen, müssen wir mit unseren Partnern zusammenarbeiten, in erster Linie auf bilateraler Ebene, aber auch auf regionaler und multilateraler Ebene. **Migration ist ein zentrales Thema in den allgemeinen Beziehungen der EU zu den wichtigsten Herkunfts- und Transitländern.** Sowohl die EU als auch ihre Partner verfügen über eigene Interessen und Handlungsinstrumente. Umfassende, ausgewogene und maßgeschneiderte Partnerschaften können für alle Seiten von Nutzen sein – in der Wirtschaft, in der nachhaltigen Entwicklung, im Bereich Bildung und Kompetenzen, für Stabilität und Sicherheit sowie in den Beziehungen zur Diaspora. Die Zusammenarbeit mit Partnern hilft der EU auch bei der Erfüllung ihrer Verpflichtung, den Schutzbedürftigen zu helfen, und ihrer Rolle als weltweit größter Geber von Entwicklungshilfe gerecht zu werden. Im Rahmen des neuen Pakets wird die Zusammenarbeit mit den Partnerländern in allen Bereichen intensiviert werden. Die Kommission und der Hohe Vertreter werden zusammen mit den Mitgliedstaaten unverzüglich damit beginnen, diesen Ansatz durch Dialog und Zusammenarbeit mit unseren Partnern in die Praxis umzusetzen.

6.1 Optimierung der Ergebnisse unserer internationalen Partnerschaften

Die EU muss ihre Prioritäten neu betrachten – zunächst in Bezug auf den Stellenwert der Migration in ihren Außenbeziehungen und anderen Politikbereichen und anschließend in Bezug darauf, was dies für unsere Beziehungen zu bestimmten Partnern insgesamt bedeutet. In einer umfassenden Partnerschaft **sollte Migration auf der Grundlage der Bewertung der Interessen der EU und der Partnerländer als Kernthema verankert werden.** Es ist wichtig, die komplexen Herausforderungen der Migration und ihre Ursachen zum Nutzen der EU und ihrer Bürger, der Partnerländer sowie der Migranten und Flüchtlinge selbst anzugehen. Durch Zusammenarbeit können die EU und ihre Partner die Migrationssteuerung verbessern, die gemeinsamen Anstrengungen zur Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen verstärken und Chancen besser nutzen.

Der Ansatz muss ein breites Spektrum an politischen Instrumenten umfassen und hinreichend flexibel sein, um maßgeschneiderte und mit der Zeit anpassungsfähige Lösungen zu bieten. Unterschiedliche Politikbereiche wie Entwicklungszusammenarbeit, Sicherheit, Visa, Handel, Landwirtschaft, Investitionen und Beschäftigung, Energie, Umwelt und Klimawandel sowie Bildung sollten nicht isoliert behandelt werden, sondern im Rahmen eines maßgeschneiderten Ansatzes im Mittelpunkt einer echten **Partnerschaft von wechselseitigem Nutzen** stehen. Ferner ist zu bedenken, dass Migrationsfragen wie Grenzmanagement oder eine wirksamere Umsetzung der Rückführung und Rückübernahme für die Partner politisch heikel sein können. Wenn wir die Probleme, denen wir heute gegenüberstehen – allen voran der Verlust von Menschenleben, aber auch die Defizite des Migrationsmanagements – bewältigen wollen, müssen wir zusammenzuarbeiten, sodass jeder Verantwortung übernimmt.

Engagement auf EU-Ebene allein reicht nicht aus: Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass eine wirksame Koordinierung zwischen der **EU und den Mitgliedstaaten** stattfindet, und

³³ Weltmigrationsbericht 2020, Internationale Organisation für Migration, 2019, S. 2.

zwar sowohl auf bilateraler, regionaler als auch auf multilateraler Ebene. Eine kohärente Kommunikation zwischen der EU und den Mitgliedstaaten beim Thema Migration sowie die Zusammenarbeit mit Partnern hat sich als entscheidend erwiesen, um dem geschlossenen Engagement der EU Ausdruck zu verleihen. Die EU sollte sich insbesondere auf die Erfahrungen und privilegierten Beziehungen einiger Mitgliedstaaten zu wichtigen Partnern stützen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die umfassende Einbeziehung der Mitgliedstaaten in die Migrationspartnerschaften der EU, auch durch die Bündelung von Mitteln und Fachwissen über die verschiedenen EU-Treuhandfonds, von entscheidender Bedeutung für den Erfolg ist.

Die EU verfügt über Glaubwürdigkeit und Stärke durch ihre Rolle im **internationalen und multilateralen Kontext**, unter anderem durch ihr aktives Engagement in den Vereinten Nationen (VN) und durch eine enge Zusammenarbeit mit deren Organisationen. Sie sollte auf den bedeutenden Fortschritten aufbauen, die auf **regionaler** Ebene durch spezielle Dialoge und Rahmen³⁴ sowie durch Partnerschaften mit Organisationen wie der Afrikanischen Union erzielt wurden. Weitere innovative Partnerschaften könnten auf dem positiven Beispiel der gemeinsamen Taskforce der EU, der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen zu Libyen aufbauen. Der spezifische Kontext des Rahmens für die Zeit nach dem Cotonou-Abkommen mit den Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean ist für die Gestaltung und wirksame Umsetzung der Zusammenarbeit im Bereich Migration von besonderer Bedeutung.

Der Dialog mit einer Reihe wichtiger Partner wurde in den letzten Jahren ausgebaut³⁵. Dabei genießen die **Nachbarländer** der EU besondere Priorität. Wirtschaftliche Entfaltungsmöglichkeiten insbesondere für junge Menschen sind oft der beste Weg, um den Druck zur irregulären Migration abzumildern. Die laufenden Arbeiten zur Bekämpfung der Migrantenschleusung sind ein Beispiel dafür, wie wichtig die Beziehungen zu den Ländern **Nordafrikas** sind. Die **westlichen Balkanstaaten** brauchen einen maßgeschneiderten Ansatz, sowohl aufgrund ihrer geografischen Lage als auch im Hinblick auf ihre Zukunft als integraler Bestandteil der EU: Koordinierung kann dazu beitragen, dass sie als künftige Mitgliedstaaten in der Lage sind, konstruktiv auf gemeinsame Herausforderungen zu reagieren, indem ihre Kapazitäten und Grenzverfahren ausgebaut werden, um sie angesichts ihrer Erweiterungsperspektive näher an die EU heranzuführen. Die Erklärung EU-Türkei von 2016 spiegelte ein verstärktes Engagement und einen intensiveren Dialog mit der **Türkei** wider, wobei es auch darum ging, die Türkei bei ihren Bemühungen zur Aufnahme von rund 4 Millionen Flüchtlingen zu unterstützen³⁶. Die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei deckt weiterhin die Grundbedürfnisse von Millionen von Flüchtlingen, und eine kontinuierliche und nachhaltige Finanzierung durch die EU in der einen oder anderen Form wird auch in Zukunft von wesentlicher Bedeutung sein³⁷.

Die Migration ist integraler Bestandteil des Konzepts der Gemeinsamen Mitteilung für eine umfassende **Strategie für Afrika**, die darauf ausgerichtet ist, die wirtschaftlichen und

³⁴ Einschließlich des Valletta-Prozesses zwischen der EU und afrikanischen Ländern. Weitere wichtige regionale Prozesse sind die Prozesse Budapest, Prag, Rabat und Khartum.

³⁵ Fortschrittsbericht über die Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda, COM(2019) 481 vom 16. Oktober 2019.

³⁶ Im Rahmen der Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei wurden 6 Mrd. EUR mobilisiert.

³⁷ So vereinbarte die EU im Juli 2020 eine Aufstockung der humanitären Hilfe im Rahmen der Fazilität in Höhe von 485 Mio. EUR, um die Programme, mit denen dazu beigetragen werden soll, die Grundbedürfnisse von mehr als 1,7 Millionen Flüchtlingen zu decken und mehr als 600 000 Kindern den Schulbesuch zu ermöglichen, bis Ende 2021 verlängern zu können.

politischen Beziehungen in einer ausgereiften und weitreichenden Beziehung zu vertiefen³⁸ und praktische Unterstützung zu leisten. Die Realität zahlreicher Migrationsrouten verdeutlicht auch die Notwendigkeit der Zusammenarbeit mit Partnerländern in **Asien**³⁹ und **Lateinamerika**.

Bei all diesen Partnern wird deutlich, dass die COVID-19-Pandemie bereits massive Störungen verursacht. Diese Erkenntnis sollte die Grundlage für eine Vision der Zusammenarbeit zum gegenseitigen Nutzen sein, die zum Aufbau gestärkter, widerstandsfähiger Volkswirtschaften beiträgt, die Wachstum und Arbeitsplätze für die Menschen vor Ort mit sich bringen. Gleichzeitig würde dadurch der Druck verringert, der zu irregulärer Migration führt.

Die **EU-Mittel** zur Bewältigung von Flüchtlings- und Migrationsangelegenheiten außerhalb der EU, die sich seit 2015 auf über 9 Mrd. EUR belaufen, haben sich für die Verwirklichung der Migrationsziele der EU als unerlässlich erwiesen. Im Juli 2020 betonte der Europäische Rat, dass die Mittelbereitstellung für Programme in allen einschlägigen Rubriken des EU-Haushalts weiterentwickelt und besser koordiniert werden muss⁴⁰. Die strategische, politikorientierte Programmierung der EU-Außenfinanzierung wird für die Umsetzung dieses neuen umfassenden Migrationskonzepts von entscheidender Bedeutung sein. Durch das im Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit vorgeschlagene Ziel von 10 % für migrationsbezogene Maßnahmen wird anerkannt, dass die Ressourcen den Erfordernissen des verstärkten internationalen Engagements der EU entsprechen und ausreichend flexibel sein müssen, um den Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Die vorgeschlagene Architektur der externen Finanzinstrumente der EU bietet auch zusätzliche Flexibilität, um auf unvorhergesehene Umstände oder Krisen reagieren zu können.

6.2 Schutz der Bedürftigen und Unterstützung der Aufnahmeländer

Die Maßnahmen der EU zur Deckung des Bedarfs an Soforthilfe und humanitärer Hilfe beruhen auf den Grundsätzen der Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit. Schätzungen zufolge gibt es weltweit über 70 Millionen Vertriebene, Männer, Frauen und Kinder, darunter fast 30 Millionen Flüchtlinge und Asylsuchende⁴¹. Die überwiegende Mehrheit von ihnen ist in Entwicklungsländern untergebracht, und die EU ist weiterhin gewillt zu helfen.

Die EU kann bei der Bereitstellung dieser Unterstützung auf den Erfolgen der Zusammenarbeit mit einem breiten Spektrum von Partnern aufbauen. Dazu gehören: die humanitäre Evakuierung von Menschen aus Libyen in Nothilfe-Transitmechanismen in Niger und Ruanda zur späteren Neuansiedlung, die den am stärksten gefährdeten Menschen ermöglichte, aus einer hoffnungslosen Lage zu entkommen; die Unterstützung der von der Syrienkrise betroffenen Flüchtlinge und ihrer Aufnahmeländer, die auch weiterhin von wesentlicher Bedeutung sein wird; die tägliche Unterstützung von Millionen von Flüchtlingen und ihren Aufnahmegemeinschaften in der Türkei, im Libanon, in Jordanien

³⁸ Gemeinsame Mitteilung „Auf dem Weg zu einer umfassenden Strategie für Afrika“, JOIN(2020) 4 final vom 9. März 2020.

³⁹ Insbesondere mit den Ländern entlang der Seidenstraße: Afghanistan, Bangladesch, Iran, Irak und Pakistan.

⁴⁰ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 21. Juli 2020, Nummern 19, 103, 105, 111 und 117.

⁴¹ Gemäß einem Bericht des Hohe Flüchtlingskommissariats der Vereinten Nationen waren im Jahr 2018 fast 71 Millionen Vertriebene zu verzeichnen, darunter fast 26 Millionen Flüchtlinge und 3,5 Millionen Asylsuchende (UNHCR Global Trends – Forced Displacement in 2018, <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>).

oder im Irak über spezielle Instrumente wie die EU-Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei und den Regionalen Treuhandfonds der EU als Reaktion auf die Syrien-Krise.

Wie im Dezember 2019 auf dem Globalen Flüchtlingsforum bekräftigt wurde, ist die EU entschlossen, ihr starkes Engagement für die Bereitstellung lebensrettender **Unterstützung für Millionen von Flüchtlingen und Vertriebenen** sowie die Förderung nachhaltiger entwicklungsorientierter Lösungen aufrechtzuerhalten⁴².

6.3 Schaffung wirtschaftlicher Möglichkeiten und Bekämpfung der Ursachen irregulärer Migration

Die **Ursachen** von irregulärer Migration und Vertreibung sowie die unmittelbaren Gründe, die Menschen zur Migration veranlassen, sind komplex⁴³.

Die EU ist der weltweit größte Geber von **Entwicklungshilfe**. Dies wird auch weiterhin ein zentrales Element der Zusammenarbeit der EU mit den Ländern sein, auch in Migrationsfragen. Durch den Aufbau stabiler und von Zusammenhalt geprägter Gesellschaften, die Verringerung von Armut und Ungleichheit, die Förderung von menschlicher Entwicklung, Beschäftigung und wirtschaftlichen Chancen, die Stärkung von Demokratie, guter Regierungsführung und von Frieden und Sicherheit sowie die Bewältigung der mit dem Klimawandel verbundenen Herausforderungen kann dazu beigetragen werden, dass Menschen Zukunftsperspektiven in ihrer Heimat sehen. In den Vorschlägen der Kommission für die nächste Generation außenpolitischer Instrumente wird die Migration systematisch als Priorität bei der Programmplanung berücksichtigt. Die Hilfe wird je nach Bedarf gezielt für Länder mit einer erheblichen Migrationsdimension bereitgestellt. Die Vorschläge für diese Instrumente sehen Flexibilität vor, die, wie die Erfahrungen der letzten Jahre gezeigt haben, bei Instrumenten wie dem Treuhandfonds bei Bedarf eine rasche Reaktion ermöglicht – anders als die vorab festgelegten Mittelausstattungen für Länder oder Programme.

Auch durch viele andere politische Maßnahmen können Stabilität und Wohlstand in den Partnerländern gefördert werden⁴⁴. Konfliktverhütung und -beilegung sowie die Förderung von Frieden, Sicherheit und guter Regierungsführung sind häufig Eckpfeiler solcher Bemühungen. Maßnahmen im Bereich der Handels- und Investitionspolitik tragen durch die Schaffung von Arbeitsplätzen und Perspektiven für Millionen von Arbeitnehmern und Landwirten weltweit bereits zur Bekämpfung der Ursachen bei. Die Ankurbelung von Investitionen durch Instrumente wie die Investitionsoffensive für Drittländer kann einen wesentlichen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung, zum Wachstum und zur Beschäftigung leisten. Auch die effizientere Nutzung des Potenzials von Heimatüberweisungen kann die wirtschaftliche Entwicklung voranbringen. Die Zusammenarbeit in den Bereichen Bildung, Kompetenzen und Forschung sowie in Politikbereichen wie Digitalisierung, Energie und **Verkehr** wird die wirtschaftliche Entwicklung ebenfalls weiter vertiefen. Die EU wird die entsprechenden Maßnahmen,

⁴² In den letzten Jahren flossen die meisten humanitären Mittel der EU (80 % von 1,2 Mrd. EUR im Jahr 2018 und von 1,6 Mrd. EUR im Jahr 2019) in Projekte, mit denen Soforthilfe für Vertriebene und ihre Aufnahmegemeinschaften bereitgestellt wird, um ihre unmittelbaren Grundbedürfnisse in Konflikt- und Krisensituationen oder im Fall anhaltender Vertreibung zu decken.

⁴³ Siehe die vom Knowledge Centre on Migration and Demography der Gemeinsamen Forschungsstelle im Rahmen des Berichts über Ursachen internationaler Migrationsbewegungen (2018) und des Atlas der Migration (2019) geleistete und unterstützte Arbeit.

⁴⁴ Dieser breit angelegte Ansatz wird bei der Allianz EU-Afrika (Eine neue Allianz Afrika-Europa für nachhaltige Investitionen und Arbeitsplätze, COM (2018) 643 vom 12. September 2018) uneingeschränkt übernommen.

sofern dies sinnvoll ist, für die Zusammenarbeit mit Partnerländern im Rahmen des neuen Pakets nutzen.

6.4 Partnerschaften zur Stärkung der Migrationssteuerung und -management

Die Unterstützung der Partner der EU bei dem Aufbau wirksamer Kapazitäten für **Migrationssteuerung und —management** wird ein zentrales Element der für beide Seiten vorteilhaften Partnerschaften sein, die die EU anstrebt. Die EU kann dabei den Aufbau von Kapazitäten entsprechend den Bedürfnissen der Partner unterstützen. Dies wird den Partnerländern ein besseres Management der irregulären Migration sowie ein wirksames Vorgehen gegen Vertreibung und Schleusernetze ermöglichen.⁴⁵ Außerdem sollten verstärkt Instrumente wie die strategische Kommunikation eingesetzt werden, um über legale Migrationsmöglichkeiten zu informieren, die Risiken irregulärer Migration zu erläutern und Desinformation zu bekämpfen. Des Weiteren kann die EU je nach Kontext und Lage Partnerländer bei der Stärkung ihrer Kapazitäten für das Grenzmanagement unterstützen, unter anderem durch den Ausbau ihrer Such- und Rettungskapazitäten auf See oder an Land, die Schaffung gut funktionierender Asyl- und Aufnahmesysteme und durch die Erleichterung der freiwilligen Rückkehr in Drittländer oder der Integration von Migranten⁴⁶.

Die Zusammenarbeit der EU mit Partnerländern im Bereich der Migrationssteuerung wird weiterhin den Schutz der Rechte von Migranten und Flüchtlingen gewährleisten, ihre Diskriminierung und die Ausbeutung ihrer Arbeitskraft bekämpfen und sicherstellen, dass ihre wichtigsten Bedürfnisse durch die Bereitstellung grundlegender Dienstleistungen gedeckt werden. Sie kann auch darauf ausgerichtet sein, die positiven Auswirkungen der Migration zu maximieren und die negativen Folgen für die Partnerländer zu verringern, indem beispielsweise die Überweisungskosten für Heimatüberweisungen gesenkt werden, die Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte eingedämmt oder die zirkuläre Migration erleichtert wird.

Den **Mitgliedstaaten** kommt eine Schlüsselrolle bei der Bereitstellung einer solchen praktischen Unterstützung zu, wie die fruchtbare Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Migrantenschleusung zeigt, bei der gemeinsame Ermittlungsgruppen vom praktischen Fachwissen der nationalen Verwaltungen profitieren.

Die EU sollte alle ihr zur Verfügung stehenden Instrumente nutzen, um die neuen Partnerschaften in der Praxis zu unterstützen, auch durch eine viel stärkere Einbindung der **EU-Agenturen**. Der erweiterte Tätigkeitsbereich von Frontex sollte nun genutzt werden, um die Zusammenarbeit mit den Partnern praktisch umzusetzen. Die Zusammenarbeit mit dem westlichen Balkan, unter anderem durch Statusvereinbarungen der EU mit fünf Partnern des westlichen Balkans, wird es Frontex-Grenzschutzbeamten ermöglichen, mit den nationalen Grenzschutzbeamten im Hoheitsgebiet eines Partnerlandes zusammenzuarbeiten. Frontex kann nun auch praktische Unterstützung bei dem Ausbau der Grenzmanagementkapazitäten der Partner leisten und in Zusammenarbeit mit den Partnern die freiwillige Rückkehr optimieren. Die Kommission wird sich auch weiterhin für Vereinbarungen mit den Nachbarn der EU einsetzen⁴⁷. Im Asylbereich sind die Möglichkeiten der Zusammenarbeit

⁴⁵ Siehe Abschnitt 5.

⁴⁶ Unter anderem durch die Entsendung europäischer Verbindungsbeamter für Migration, die derzeit in 10 Drittländern eingesetzt werden, wobei weitere vier einsatzbereit sind, sobald die COVID-19-Situation dies zulässt.

⁴⁷ Statusvereinbarungen wurden mit allen Partnern des westlichen Balkans (mit Ausnahme des Kosovo) ausgehandelt. Die Statusvereinbarungen mit Albanien, Montenegro und Serbien wurden bereits unterzeichnet und sind in Kraft getreten, während die Unterzeichnung der Vereinbarungen mit Nordmazedonien und Bosnien und Herzegowina noch aussteht.

mit Drittländern derzeit begrenzt, aber ein gut funktionierendes Migrationsmanagement auf den Haupttrouten ist sowohl für die Gewährleistung von Schutz als auch für Asyl- und Rückführungsverfahren von wesentlicher Bedeutung. Die neue Asylagentur der EU könnte sich am Kapazitätsaufbau beteiligen und operative Unterstützung für Drittländer leisten sowie die Neuansiedlungsregelungen der EU und der Mitgliedstaaten unterstützen. Dabei könnte sie auf der bestehenden Zusammenarbeit mit dem Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) aufbauen.

6.5 Förderung der Zusammenarbeit bei Rückübernahme und Wiedereingliederung

Die Zusammenarbeit bei der Schaffung wirtschaftlicher Möglichkeiten, der Förderung von Stabilität und der Bekämpfung der Schleusung von Migranten kann dazu beitragen, die Zahl der irregulären Einreisen in die EU und derer, die kein Aufenthaltsrecht in der EU haben, zu verringern. Allerdings muss für Personen, die kein Aufenthaltsrecht haben, ein wirksames Rückführungssystem vorhanden sein. Falls einige von ihnen die Option der freiwilligen Rückkehr wählen, sollten sie dabei proaktiv unterstützt werden. Derzeit gehört zu den größten Schwachstellen des europäischen Migrationsmanagements jedoch die schwierige Durchsetzung der Rückführung derjenigen, die eine freiwillige Rückkehr ablehnen. Eine enge Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern ist eine zentrale Voraussetzung für ein gut funktionierendes Rückkehr-, Rückübernahme- und Wiedereingliederungssystem.

Maßnahmen der Mitgliedstaaten⁴⁸ im Bereich Rückkehr/Rückführungen müssen mit neuen Bestrebungen zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit Drittstaaten bei der Rückübernahme einhergehen und durch die Zusammenarbeit bei der Wiedereingliederung ergänzt werden, um die Nachhaltigkeit der Rückkehr zu gewährleisten. Wesentliche Voraussetzungen dafür sind die vollständige und wirksame Umsetzung der vierundzwanzig bestehenden **Rückübernahmeabkommen und -vereinbarungen der EU** mit Drittstaaten, der Abschluss der laufenden Rückübernahmeverhandlungen und gegebenenfalls die Aufnahme neuer Verhandlungen sowie praktische kooperative Lösungen, um die Zahl wirksamer Rückführungen zu erhöhen.

Diese Diskussionen sollten dem gesamten Spektrum der Strategien, Werkzeuge und Instrumente der EU und der Mitgliedstaaten Rechnung tragen, die strategisch gebündelt werden können. Ein erster Schritt erfolgte durch die Verknüpfung der Zusammenarbeit bei der Rückübernahme und der Visumerteilung im Visakodex getan⁴⁹. Anhand der von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen wird die Kommission mindestens einmal jährlich den **Umfang der Zusammenarbeit von Drittländern bei der Rückübernahme** bewerten und dem Rat darüber Bericht erstatten. Ein Mitgliedstaat kann die Kommission auch unterrichten, wenn er bei der Zusammenarbeit mit einem Drittstaat bei der Rückübernahme mit erheblichen und anhaltenden praktischen Problemen konfrontiert ist, was eine Ad-hoc-Bewertung erforderlich macht. Nach einer Bewertung kann die Kommission restriktivere Visamaßnahmen oder im Falle einer guten Zusammenarbeit Visaerleichterungen vorschlagen.

Die Visumpolitik kann auch eingesetzt werden, um die Zahl **unbegründeter Asylanträge** aus Ländern, die von der Visumpflicht befreit sind, einzudämmen, da fast ein Viertel der bei den Mitgliedstaaten eingegangenen Asylanträge von Antragstellern eingereicht werden, die visumfrei in den Schengenraum+ einreisen können. Eine engere Zusammenarbeit und ein stärkerer Informationsaustausch würden dazu beitragen, Visamissbrauch aufzudecken. Der

⁴⁸ Siehe Abschnitt 2.5.

⁴⁹ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 in der geänderten Fassung.

Visa-Aussetzungsmechanismus sieht die systematische Bewertung von visumfreien Ländern anhand von Kriterien vor, die Risiken irregulärer Migration und missbräuchlicher Asylanträge einschließen. Dies kann letztlich dazu führen, dass Drittländer aus der Liste der von der Visumpflicht befreiten Länder gestrichen werden.

Um die vom Europäischen Rat als Ziel⁵⁰ vorgegebene **Mobilisierung einschlägiger Strategien und Instrumente** zu erreichen, sind gemeinsame Anstrengungen erforderlich. Aus diesem Grund sieht der Vorschlag für eine Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement die Möglichkeit vor, dass die Kommission im Zuge der Berichterstattung an den Rat über den Stand der Zusammenarbeit bei der Rückübernahme weitere wirksame Maßnahmen anführen könnte, um Anreize für die Zusammenarbeit zur Förderung von Rückkehr und Rückübernahme zu schaffen und diese zu stärken. Dies gilt auch für andere für die Drittstaaten relevante Politikbereiche⁵¹, wobei die allgemeinen Interessen der Union und ihre Beziehungen zu dem jeweiligen Drittstaat zu berücksichtigen sind. Von großer Bedeutung ist dabei die enge Zusammenarbeit mit dem Hohen Vertreter. Die Kommission, der Hohe Vertreter und die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Fortschritte bei der Rückübernahme mit Fortschritten in anderen Bereichen der Partnerschaft einhergehen. Dies würde eine stärkere Koordinierung und Flexibilität der legislativen, politischen und Finanzierungsinstrumente und eine Bündelung der Maßnahmen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten erfordern.

Die künftige **Strategie für die freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung** sieht als wichtige Komponente die Festlegung neuer Ansätze in Drittländern und bessere Verknüpfungen mit anderen Entwicklungsinitiativen und nationalen Strategien vor, um die Kapazitäten und die Eigenverantwortung der Drittländer zu stärken. Die wirksame Umsetzung der Strategie erfordert eine enge Zusammenarbeit mit Frontex im Rahmen seines erweiterten Rückführungsmandats und als Bestandteil des gemeinsamen EU-Rückkehrsystems.

6.6 Einrichtung legaler Zugangswege nach Europa

Sichere Zugangswege, die Menschen in Not Schutz bieten, beseitigen nicht nur den Anreiz, gefährliche Reisen nach Europa zu unternehmen, sondern zeugen zugleich von der Solidarität mit Drittstaaten, die Flüchtlinge aufnehmen. Legale Migration kann für unsere Gesellschaft und unsere Wirtschaft von Nutzen sein. Die Mitgliedstaaten werden auch weiterhin das Recht haben, selbst festzulegen, wie viele Arbeitsuchende sie aus Drittländern aufnehmen. Gleichzeitig muss die gemeinsame Migrationspolitik der EU die Integration der EU-Wirtschaft und die wechselseitige Abhängigkeit der Arbeitsmärkte der Mitgliedstaaten widerspiegeln. Aus diesem Grund muss die EU-Politik gleiche Wettbewerbsbedingungen für die nationalen Arbeitsmärkte fördern, die sich der Migration öffnen. Sie soll den Mitgliedstaaten auch dabei helfen, die EU-Mitgliedschaft als Trumpf zu nutzen, um für Fachkräfte attraktiver zu werden.

Die **Neuansiedlung** ist ein erprobtes und bewährtes Mittel, um Flüchtlingen, die dringend Hilfe brauchen, Schutz zu bieten. In den letzten Jahren ist die Zahl der Neuansiedlungen in der EU bereits deutlich gestiegen. Diese sollten weiter gesteigert werden. Die Kommission empfiehlt, die Ad-hoc-Regelung mit etwa 29 500 Neuansiedlungsplätzen, die bereits von den Mitgliedstaaten zugesagt wurden, zu formalisieren und über den Zweijahreszeitraum

⁵⁰ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 18. Oktober 2018.

⁵¹ Die humanitäre Hilfe der EU wird im Einklang mit den Grundsätzen der Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit geleistet.

2020/2021⁵² zu erstrecken (aufgrund der COVID-19-Pandemie wird es nicht möglich sein, alle zugesagten Neuansiedlungsplätze noch im Jahr 2020 bereitzustellen). Um eine nahtlose Fortsetzung der Neuansiedlungsbemühungen der EU über 2021 hinaus zu gewährleisten und die weltweite Führungsposition der EU bei der Neuansiedlung zu bestätigen, wird die Kommission die Mitgliedstaaten auffordern, ab 2022 weitere Neuansiedlungsplätze anzubieten. Unterstützt wird dies aus dem EU-Haushalt. Gleichzeitig werden komplementäre Zugangswege, die ebenfalls Schutz bieten, wie Programme für die Aufnahme aus humanitären Gründen und Maßnahmen in den Bereichen Bildung und Beschäftigung, angeboten. Darüber hinaus wird die EU allen Mitgliedstaaten, die **Patenschaftsprogramme** einrichten möchten, finanziell, durch Kapazitätsaufbau und durch Wissensaustausch in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft unterstützen, um ein europäisches Modell für Patenschaftsprogramme zu entwickeln, das längerfristig zu besseren Integrationsergebnissen führen kann.

Darüber hinaus arbeitet die EU mit ihren Partnerländern im Rahmen von Migrationspartnerschaften an legalen Zugangswegen nach Europa und ebnet hierzu den Weg für die Zusammenarbeit bei Projekten, die Menschen, Fähigkeiten und Arbeitsmarkterfordernisse durch legale Migration zusammenbringen. Gleichzeitig werden legale Zugangswege zu einer Verringerung der irregulären Migration beitragen, die in der EU häufig Schwarzarbeit und die Ausbeutung von Arbeitskräften zur Folge hat. Um einen positiven Anreiz zu schaffen und dem Bedarf an Fachkräften in der EU und den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts Rechnung zu tragen, wird die Kommission die Mitgliedstaaten bei der Intensivierung der legalen Migration gemeinsam mit den Partnerländern und unter voller Wahrung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten stärker unterstützen.

Bei den Programmen zur Förderung der Arbeitskräftemobilität hat die EU gute Erfolge vorzuweisen. Pilotprojekte im Bereich der legalen Migration⁵³ haben gezeigt, dass die EU den Mitgliedstaaten mit gezielter Unterstützung bei Programmen helfen kann, die dem Bedarf der Arbeitgeber entsprechen. Die EU hat auch Erasmus + und die Berufsausbildung für Drittstaatsangehörige geöffnet und Finanzhilfen für die Mobilisierung der Diasporagemeinschaften angeboten. Umfang und Ambitionen der bestehenden Programme sind jedoch nach wie vor begrenzt.

Ein verbessertes, umfassenderes Konzept⁵⁴ würde die Zusammenarbeit mit Partnerländern ermöglichen und dazu beitragen, die für beide Seiten vorteilhafte internationale Mobilität zu fördern. Die Kommission wird deshalb mit wichtigen Partnern **Fachkräftepartnerschaften** auf den Weg bringen und hierzu die legale Migration und Mobilität stärker unterstützen. Solche Partnerschaften sollten sich zunächst auf die Nachbarschaft der EU, den westlichen Balkan und auf Afrika konzentrieren, bevor sie auf andere Regionen ausgeweitet werden. Sie werden sowohl einen umfassenden Rahmen für die EU-Politik als auch finanzielle Unterstützung für die Zusammenarbeit mit Drittländern bieten, um den Bedarf an Arbeitskräften und Kompetenzen in der EU besser aufeinander abzustimmen. Zudem

⁵² Empfehlung der Kommission zu legalen Schutzwegen in die EU: Förderung der Neuansiedlung, der Aufnahme aus humanitären Gründen und anderer komplementärer Zugangswege, C(2020) 6467 vom 23. September 2020.

⁵³ Acht Mitgliedstaaten beteiligen sich derzeit an sechs Projekten dieser Art mit Ägypten, Marokko, Tunesien, Nigeria und Senegal. Zu den wichtigsten Themen gehören die Mobilität von IKT-Experten, Studien- und Praktikumsmöglichkeiten in Europa sowie die Stärkung der Kapazitäten von Drittländern, Migration zu steuern und die Wiedereingliederung zu unterstützen.

⁵⁴ Dies stünde im Einklang mit den globalen Kompetenzpartnerschaften, die in Form bilateraler Abkommen geschlossen werden, durch die ein Zielland vor der Migration im Herkunftsland direkt an der Ausbildung potenzieller Migranten beteiligt wird.

werden sie Teil des Instrumentariums der EU für die strategische Einbeziehung von Partnerländern in Migrationsfragen sein. Ein starkes Engagement der Mitgliedstaaten wird ebenso wichtig sein wie die Beteiligung des Privatsektors und der Sozialpartner sowie die Eigenverantwortung der Partnerländer. Die Kommission wird eine hochrangige Konferenz mit Vertretern der Mitgliedstaaten und wichtigen Interessenträgern veranstalten, auf der die Fachkräftepartnerschaften auf den Weg gebracht werden.

Fachkräftepartnerschaften sollten inklusiv sein und eine enge Zusammenarbeit aller Beteiligten (z. B. Arbeits- und Bildungsministerium, Arbeitgeber und Sozialpartner, Bildungs- und Berufsbildungseinrichtungen und Diasporagemeinschaften) begründen. Die Kommission wird diese Zusammenarbeit durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit fördern und ein Netzwerk beteiligter Unternehmen aufbauen.

Die Fachkräftepartnerschaften werden einen einheitlichen Rahmen für die Mobilisierung des Instrumentariums der EU und der Mitgliedstaaten bieten. Hierzu könnten sämtliche EU-Finanzierungsquellen in den Bereichen Außenbeziehungen, Inneres, Forschung und Bildung (Erasmus +) einen Beitrag leisten. Die Partnerschaften würden die direkte Unterstützung von Mobilitätsprogrammen in den Bereichen Arbeit oder Ausbildung mit dem Aufbau von Kapazitäten in Bereichen wie Arbeitsmarkt- oder Qualifikationsinformation, berufliche Aus- und Weiterbildung, Integration zurückkehrender Migranten und Mobilisierung der Diasporagemeinschaft kombinieren. Eine stärkere Konzentration auf Bildung würde dazu beitragen, Investitionen in lokale Fähigkeiten zu unterstützen und zu verstärken.

Im Rahmen des Gesamtkonzepts für Migration und Mobilität können Visumaßnahmen als positiver Anreiz für die Zusammenarbeit mit Drittländern wirken. Die vollständige Anwendung des kürzlich überarbeiteten **Visakodexes**⁵⁵ und die zusätzlichen Bemühungen um Visaerleichterungen mit Drittländern werden für mehr Kohärenz sorgen und die Bonafide-Kurzzeitmobilität, einschließlich des Studentenaustauschs, fördern. Die Kurzzeitmobilität könnte andere legale Zugangswege ergänzen, um die Zusammenarbeit mit Drittländern im Vorfeld (z. B. bei der Eindämmung der irregulären Migration) zu verbessern.

Zentrale Maßnahmen

Die Kommission wird – gegebenenfalls in enger Zusammenarbeit mit dem Hohen Vertreter und den Mitgliedstaaten –

- unverzüglich Arbeiten einleiten, um maßgerechte, umfassende und ausgewogene Migrationsdialoge und -partnerschaften mit Herkunfts- und Transitländern einzuführen und zu vertiefen,
- die Unterstützung für Schutzbedürftige und ihre Aufnahmegemeinschaften ausweiten,
- die Unterstützung zur Schaffung wirtschaftlicher Möglichkeiten und zur Bekämpfung der Ursachen irregulärer Migration verstärken,
- die Migration bei der Programmplanung und den neuen Instrumenten im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen stärker berücksichtigen,
- die vollständige und wirksame Anwendung der bestehenden EU-Rückübernahmeabkommen und -vereinbarungen sicherstellen und Möglichkeiten für neue Abkommen prüfen,

⁵⁵ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 in der jeweils geltenden Fassung.

- mithilfe des Visakodex Kooperationsanreize schaffen und die Zusammenarbeit verbessern, um die Rückkehr und die Rückübernahme zu erleichtern, sowie die Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement abarbeiten, sobald sie in Kraft ist,
- die Empfehlung zu legalen Schutzwegen in die EU, einschließlich Neuansiedlung, voranbringen und
- Fachkräftepartnerschaften der EU mit wichtigen Partnerländern zur Erleichterung der legalen Migration und Mobilität aufbauen.

Das Europäische Parlament und der Rat sollten

- die Verhandlungen über die Rahmenverordnung zu Neuansiedlung und Aufnahme aus humanitären Gründen rasch zum Abschluss bringen.

7. ANWERBUNG QUALIFIZIERTER UND TALENTIERTER ARBEITSKRÄFTE AUS DRITTLÄNDERN

Die Zusammenarbeit mit Drittländern an legalen Zugangswegen liegt im ureigenen Interesse der EU. Europa ist mit einer Alterung und einem Rückgang der Bevölkerung konfrontiert.⁵⁶ Der in diesem Zusammenhang zu erwartende strukturelle Druck auf dem Arbeitsmarkt wird durch Fachkräftemangel in verschiedenen Regionen und Bereichen wie dem Gesundheitswesen, der medizinischen Versorgung oder der Landwirtschaft noch verschärft. In der kürzlich aktualisierten **Europäischen Kompetenzagenda** wird anerkannt, dass aufenthaltsberechtigte Migranten zum Abbau des Fachkräftemangels und zur Belebung des EU-Arbeitsmarktes beitragen⁵⁷.

Die Aktivierung und Weiterqualifizierung der einheimischen Arbeitskräfte ist notwendig, reicht aber nicht aus, um den bereits bestehenden Arbeitskräfte- und Fachkräftemangel in allen Regionen und Bereichen zu beseitigen und künftigen Mangel vorzubeugen. Deshalb haben die Mitgliedstaaten beispielsweise im Jahr 2018 mehr als 775 000 Drittstaatsangehörigen erste Aufenthaltstitel zu Beschäftigungszwecken ausgestellt⁵⁸. Arbeitskräfte aus Drittländern tragen in einer Reihe von Berufen in den Mitgliedstaaten zur Behebung bedeutender Engpässe bei⁵⁹, so etwa auch in Berufen, die im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie von entscheidender Bedeutung waren bzw. sind.⁶⁰ In einer gemeinsamen Erklärung mit der Kommission haben die europäischen Sozial- und Wirtschaftspartner hervorgehoben, dass Wanderarbeitnehmer zum ökologischen und digitalen Wandel beitragen können, indem sie die erforderlichen Qualifikationen in den europäischen Arbeitsmarkt einbringen⁶¹. Dennoch hat die EU gegenwärtig im weltweiten

⁵⁶ Bericht über die Auswirkungen des demografischen Wandels, COM(2020) 241 vom 17. Juni 2020.

⁵⁷ Europäische Kompetenzagenda für nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit, soziale Gerechtigkeit und Resilienz, COM(2020) 274 vom 1. Juli 2020.

⁵⁸ Eurostat (Online-Datencode: [migr_pop1ctz](#)). In dieser Zahl sind die Daten des Vereinigten Königreichs nicht enthalten.

⁵⁹ OECD (2018), The contribution of migration to the dynamics of the labour force in OECD countries: 2005-2015 (Beitrag der Migration zur Dynamik des Arbeitskräfteangebots in den OECD-Ländern: 2005-2015), OECD Social, Employment and Migration Working Papers Nr. 203, OECD Publishing, Paris.

⁶⁰ So stellten Migranten aus Drittländern im Jahr 2018 etwa 6 % der Angehörigen der Gesundheitsberufe in der EU, 14 % der Pflegebeschäftigten, 10 % der Abfallentsorgungsarbeiter, 16 % der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft (ohne Saisonarbeiter), 25 % der Reinigungs- und Hilfskräfte und 27 % der Hilfskräfte in der Nahrungsmittelzubereitung.

⁶¹ <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/legal-migration-policy/joint-statement-commission-economic-social-partners-renewal-european-partnership-integration.pdf>

Wettlauf um Talente in der Regel das Nachsehen.⁶² Wenngleich es Sache der Mitgliedstaaten ist zu entscheiden, wie viele Menschen sie zu Arbeitszwecken aufnehmen, könnte ein verbesserter EU-Rahmen die Chancen der Mitgliedstaaten und Unternehmen, die benötigten Talente anzuwerben, deutlich verbessern.

Abgesehen von der Gründung von Talentpartnerschaften sollten die Arbeiten an der Reform der **Richtlinie über die Blaue Karte EU** zur Anwerbung hoch qualifizierter Talente abgeschlossen werden⁶³. Die Kommission erkennt an, dass die Lage am Arbeitsmarkt von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich ausfällt, und nimmt zur Kenntnis, dass ein flexibler Ansatz gewünscht wird, bei dem an den nationalen Regelungen, die auf die spezifischen Bedürfnisse des jeweiligen Arbeitsmarktes zugeschnitten sind, festgehalten wird. Gleichzeitig muss die Reform der EU jedoch anhand eines wirksamen und flexiblen EU-weiten Instruments einen echten Mehrwert im Hinblick auf die Anwerbung von Fachkräften bringen. Dafür brauchen wir integrationsfreundlichere Aufnahmebedingungen, verbesserte Rechte, zügige und flexible Verfahren, eine Erleichterung von Umzügen und Arbeit in verschiedenen Mitgliedstaaten sowie eine Abstimmung von nationalen Regelungen und EU-Regelwerk. Das neue EU-weite System sollte es ermöglichen, höhere berufliche Qualifikationen und einschlägige Erfahrung anzuerkennen. Das System sollte auch integrativ sein und dafür sorgen, dass Kategorien wie hoch qualifizierte Personen, die internationalen Schutz genießen, ihre Qualifikationen in der EU einsetzen können und bei der Integration in die Gesellschaft unterstützt werden. Die Kommission fordert das Europäische Parlament und den Rat auf, die Verhandlungen zügig abzuschließen, und ist bereit, mit ihnen auf einen entsprechenden Kompromiss hinzuarbeiten.

Die internationale Mobilität von Studierenden und Forschenden kann dazu beitragen, das den europäischen Universitäten und Forschungseinrichtungen zur Verfügung stehende Fachwissen zu vergrößern, und die Anstrengungen zur Bewältigung des Übergangs zu einer ökologischen und digitalen Wirtschaft unterstützen. Die kürzlich überarbeitete **Richtlinie über Studierende und Forschende**⁶⁴ sollte vollständig umgesetzt werden, um einen Aufenthalt in der EU zu Studien- oder Forschungszwecken attraktiver zu machen, den Betroffenen einen solchen Aufenthalt in der Praxis zu erleichtern sowie den Wissensaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern. Im Wege von Talentpartnerschaften können auch direkt Programme unterstützt werden, mit denen die Mobilität von Studierenden und Forschenden gefördert wird.

Es könnte mehr dafür getan werden, dass der EU-Rechtsrahmen für legale Migration im Hinblick auf die demografischen Herausforderungen Europas und die Migrationsherausforderungen mehr Wirkung entfaltet⁶⁵. Das EU-System für die legale Migration weist eine Reihe inhärenter Mängel auf (wie fehlende Einheitlichkeit, begrenzter Anwendungsbereich der EU-Vorschriften, Unstimmigkeiten zwischen verschiedenen Richtlinien sowie komplexe Verfahren). Diese Mängel könnten durch Maßnahmen beseitigt werden, die von einer besseren Durchsetzung bis hin zu neuen Rechtsvorschriften reichen. Die Kommission wird zunächst sicherstellen, dass der bestehende Rahmen vollständig und

⁶² Siehe zum Beispiel: Recruiting immigrant workers: Europe (Anwerbung von Wanderarbeitnehmern), OECD und EU (2016), OECD Publishing, Paris.

⁶³ COM(2016) 378 vom 7. Juni 2016.

⁶⁴ Richtlinie (EU) 2016/801.

⁶⁵ Siehe Eignungsprüfung der EU-Rechtsvorschriften in Bezug auf legale Migration (SWD (2019) 1055 vom 29. März 2019). Zu demografischen Fragen siehe auch: Demographic Scenarios for the EU – Migration, Population and Education (Demografische Szenarios für die EU – Migration, Bevölkerung und Bildung (Kommission, 2019).

wirksam umgesetzt wird, indem sie die Zusammenarbeit und den Dialog mit den Mitgliedstaaten intensiviert.

Zudem wird die Kommission die wichtigsten Mängel mit drei neuen Maßnahmenpaketen angehen, um so zu dem übergeordneten Ziel beizutragen, die in der EU benötigten Talente anzuwerben. So sollen die Aufnahme von Arbeitskräften unterschiedlicher Qualifikationsniveaus in die EU und die interne Mobilität von bereits in der EU tätigen Arbeitnehmern aus Drittstaaten erleichtert werden:

- Überarbeitung der **Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige**⁶⁶, die gegenwärtig unzureichend in Anspruch genommen wird und kein wirksames Recht auf Mobilität innerhalb der EU vorsieht. Ziel ist die Schaffung eines echten EU-weiten langfristigen Aufenthaltsstatus, insbesondere durch die Stärkung des Rechts langfristig aufenthaltsberechtigter Personen, in andere Mitgliedstaaten zu ziehen und dort zu arbeiten;
- Überarbeitung der **Richtlinie über die kombinierte Aufenthaltserlaubnis**⁶⁷, deren Ziele im Hinblick auf die Vereinfachung der Verfahren zur Aufnahme von Arbeitskräften aus Drittstaaten noch nicht vollständig erreicht sind. Dabei soll geprüft werden, wie der Geltungsbereich der Rechtsvorschriften vereinfacht und präzisiert werden kann, einschließlich der Aufnahme- und Aufenthaltsbedingungen für Arbeitskräfte mit geringer oder mittlerer Qualifikation;
- weitere Sondierung eines **EU-Talentpools** für qualifizierte Arbeitskräfte aus Drittländern, der als EU-weite Plattform für die internationale Rekrutierung dienen könnte. Über diese Plattform könnten qualifizierte Drittstaatsangehörige ihr Interesse an der Aufnahme einer Tätigkeit in der EU bekunden, sodass Migrationsbehörden und Arbeitgeber in der EU dort die benötigten Arbeitskräfte ausfindig machen könnten⁶⁸.

Darüber hinaus hat die Kommission eine **öffentliche Konsultation zur Anwerbung kompetenter und talentierter Arbeitskräfte** eingeleitet. Durch die Konsultation soll ermittelt werden, in welchen weiteren Bereichen der EU-Rahmen verbessert werden könnte, möglicherweise auch im Wege neuer Rechtsvorschriften. Die Konsultation soll auch zur Entwicklung neuer Ideen beitragen, wie die Attraktivität der EU gesteigert, die Abstimmung von Qualifikationsangebot und -nachfrage erleichtert und Arbeitsmigrantinnen und -migranten besser vor Ausbeutung geschützt werden können. Im Rahmen der Konsultation wird die Kommission ihren Dialog mit den Sozial- und Wirtschaftspartnern zu all diesen Initiativen fortsetzen. Die Ergebnisse werden in die Entwicklung eines EU-Talentpools und in die Überlegungen der Kommission einfließen, welche anderen Initiativen erforderlich sind, um die langfristigen Herausforderungen in diesem Bereich anzugehen.

Zentrale Maßnahmen

Die Kommission wird

- mit einer öffentlichen Konsultation eine Debatte über das weitere Vorgehen in Bezug auf legale Migration einleiten und
- ein Paket zu Kompetenzen und Talenten vorschlagen, das eine Überarbeitung der Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige sowie der

⁶⁶ Richtlinie 2003/109/EG.

⁶⁷ Richtlinie 2011/98/EU.

⁶⁸ Siehe die diesbezügliche Arbeit der OECD: Building an EU Talent Pool – A New Approach to Migration Management for Europe (Aufbau eines EU-Talentpools – Ein neues Konzept zur Migrationssteuerung für Europa), 2019.

Richtlinie über die kombinierte Aufenthaltserlaubnis umfasst und mit dem die Optionen hinsichtlich der Einrichtung eines EU-Talentpools dargelegt werden.

Das Europäische Parlament und der Rat sollten

- die Verhandlungen über die Richtlinie über die Blaue Karte EU abschließen.

8. FÖRDERUNG DER INTEGRATION FÜR EINE INKLUSIVERE GESELLSCHAFT

Ein zweckmäßiges und gerechtes System zur Migrationssteuerung soll gewährleisten, dass jede Person, die sich rechtmäßig in der EU aufhält, am Wohlergehen, am Wohlstand und am Zusammenhalt der europäischen Gesellschaften teilhaben und dazu beitragen kann. Im Jahr 2019 lebten fast 21 Millionen Drittstaatsangehörige rechtmäßig in der EU.⁶⁹ Von einer erfolgreichen Integration profitieren nicht nur die betroffenen Personen selbst, sondern auch die lokalen Gemeinschaften, in die sie sich integrieren. Integration fördert den sozialen Zusammenhalt und die wirtschaftliche Dynamik. Sie bringt positive Beispiele hervor, wie Europa die Auswirkungen von Migration und Vielfalt durch den Aufbau offener und robuster Gesellschaften bewältigen kann. Wenngleich es zahlreiche Erfolgsgeschichten gibt, stehen nach wie vor zu viele Migranten und Haushalte mit Migrationshintergrund vor Problemen wie Arbeitslosigkeit, fehlenden Bildungs- oder Ausbildungsmöglichkeiten oder begrenzter sozialer Interaktion. So gab es im Jahr 2019 bei den Beschäftigungsaussichten von Drittstaatsangehörigen nach wie vor erhebliche Defizite: Unter Drittstaatsangehörigen im Alter von 20 bis 64 betrug dieser Wert etwa 60 %, während er unter Einheimischen bei rund 74 % lag. Dies sorgt bei Bürgerinnen und Bürgern für Bedenken in Bezug auf das Tempo und die Tiefe der Integration und macht deutlich, dass die Politik in diesem Bereich eine Lösung finden muss.

Die Integration von Migranten und ihren Familien ist daher ein zentraler Bestandteil der umfassenderen EU-Agenda zur Förderung der sozialen Inklusion. Während die Integrationspolitik in erster Linie in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, hat die EU ihre Unterstützung für die Mitgliedstaaten und andere einschlägige Interessenträger seit der Annahme des Aktionsplans 2016⁷⁰ ausgebaut. Das Europäische Integrationsnetzwerk fördert die Zusammenarbeit und das wechselseitige Lernen zwischen den für Integration zuständigen nationalen Behörden. Darüber hinaus hat die EU die Zusammenarbeit mit den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften sowie der Zivilgesellschaft intensiviert und neue Partnerschaften mit Arbeitgebern sowie Sozial- und Wirtschaftspartnern aufgebaut.⁷¹ Die Kommission hat kürzlich die Europäische Integrationspartnerschaft mit Sozial- und Wirtschaftspartnern erneuert, die dazu beitragen soll, dass Flüchtlinge Möglichkeiten zur Integration in den europäischen Arbeitsmarkt erhalten.⁷² Dies sollte den Dialog und die künftige Zusammenarbeit stärken, um Arbeitskräfte mit den Qualifikationen anzuwerben, die unsere Wirtschaft benötigt.

Diese Arbeit muss nun vertieft werden, um sicherzustellen, dass alle Betroffenen echte Chancen zur Teilhabe an unserer Wirtschaft und Gesellschaft erhalten. Im Rahmen der Priorität „Förderung unserer europäischen Lebensweise“ wird die Kommission einen **Aktionsplan zur Integration und Inklusion 2021-2024** annehmen. In diesem

⁶⁹ Quelle der Statistiken in diesem Absatz: Eurostat. Zahlen für das Vereinigte Königreich nicht enthalten.

⁷⁰ COM(2016) 377 final vom 7. Juni 2016.

⁷¹ Initiativen [Europäische Integrationspartnerschaft](#) und [Arbeitgeber gemeinsam für Integration](#); Unterstützung der Initiative des Ausschusses der Regionen [Städte und Regionen für Integration](#).

⁷² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_20_1561

Zusammenhang ist die Integration von Migranten und ihren Familien von zentraler Bedeutung. Diese Arbeit wird strategische Leitlinien sowie konkrete Maßnahmen zur Förderung der Inklusion von Migranten und des sozialen Zusammenhalts im weiteren Sinne hervorbringen und die einschlägigen Interessenträger zusammenbringen, wobei den regionalen und lokalen Akteuren eine Schlüsselrolle zukommt. Konkret wird auf alle einschlägigen Strategien und Instrumente in Schlüsselbereichen wie soziale Eingliederung, Beschäftigung, Bildung, Gesundheit, Gleichstellung, Kultur und Sport zurückgegriffen und dargelegt, wie die Integration von Migranten in die Bemühungen zur Verwirklichung der jeweiligen Ziele der EU eingebunden werden kann. Dabei sollte insbesondere sichergestellt werden, dass Migranten in vollem Umfang in den Genuss der europäischen Säule sozialer Rechte kommen. Außerdem wird anerkannt, dass Menschen mit Migrationshintergrund (z. B. im Ausland geborene Migranten oder Migranten der zweiten Generation) häufig mit ähnlichen Integrationsherausforderungen konfrontiert sind wie Drittstaatsangehörige. Die Maßnahmen umfassen direkte Unterstützung für die „vor Ort“ tätigen Beteiligten und decken das gesamte Spektrum der Leistungen ab, mit denen Migranten und ihre Familien auf dem Weg zu erfolgreicher Integration und sozialer Inklusion begleitet werden. Die Kommission konsultiert nun Interessenträger, Bürgerinnen und Bürger sowie Migranten in Bezug auf mögliche Maßnahmen zur Förderung der Integration und sozialen Eingliederung von Migranten und EU-Bürgern mit Migrationshintergrund.

Um sicherzustellen, dass Migranten aktiv in die Entwicklung der Migrationspolitik der EU eingebunden werden, richtet die Kommission eine informelle Expertengruppe ein, die sich mit der jeweiligen Sichtweise der Migranten befasst. Eine der ersten Aufgaben dieser Expertengruppe wird darin bestehen, einen Beitrag zur Ausarbeitung des Aktionsplans zur Integration und Inklusion zu leisten. Außerdem wird sie der Kommission Beratungsleistungen und Fachwissen in Bezug auf die Konzeption und Umsetzung von Initiativen in allen Teilbereichen des Themenkomplexes Migration und Asyl bereitstellen.

Zentrale Maßnahmen

Die Kommission wird

- einen umfassenden Aktionsplan zur Integration und Inklusion für den Zeitraum 2021-2024 annehmen und
- die erneuerte Europäische Integrationspartnerschaft mit Sozial- und Wirtschaftspartnern umsetzen und prüfen, inwieweit die Zusammenarbeit auf den Bereich der Arbeitsmigration ausgedehnt werden kann.

9. NÄCHSTE SCHRITTE

Mit diesem neuen Migrations- und Asylpaket wird ein alle Ebenen umfassender Ansatz eingeführt, um für eine faire, effiziente und nachhaltige Migrationssteuerung in Europa zu sorgen. Die EU muss nun den Nachweis erbringen, dass sie bereit ist, dieses neue Paket zu verwirklichen. Nur so kann verhindert werden, dass sich Ereignisse, wie sie in diesem Monat in Moria eingetreten sind, wiederholen: durch die Schaffung eines Systems, das der Größe der Herausforderung gewachsen ist. Ein gemeinsamer europäischer Rahmen zur Migrationssteuerung ist der einzige Weg, um die erforderliche Wirkung zu erzielen. Um die gewünschten Ergebnisse auf für die die Bürgerinnen und Bürger transparente Weise zu erzielen, müssen vielfältige politische Maßnahmen zusammengeführt und gebündelt werden, damit für die Menschen klar ersichtlich ist, dass die EU in diesem Bereich sowohl handfeste als auch humane Ergebnisse liefert.

Ein solches System kann nur funktionieren, wenn es mit den erforderlichen Instrumenten ausgestattet ist. Folglich bedarf es eines soliden Rechtsrahmens, der für die Klarheit und Fokussierung sorgt, die für gegenseitiges Vertrauen erforderlich sind, wobei anhand fester und fairer Regeln entschieden wird, welche Menschen internationalen Schutz benötigen und welche Menschen kein Aufenthaltsrecht haben. Die Migration muss dabei im Mittelpunkt von Partnerschaften stehen, die für beide Seiten von Nutzen sind, um das Migrationsmanagement wirksam zu verbessern. Wir brauchen einen intelligenten Ansatz für legale Migration, der zur Deckung des wirtschaftlichen Bedarfs an Talenten beiträgt und gleichzeitig die sozial notwendige Integration unterstützt. Dafür werden auch ausreichende Haushaltsmittel benötigt, wobei die Finanzausstattung den gemeinsamen Aufgaben und dem gemeinsamen Nutzen der Migrationspolitik der EU innerhalb und außerhalb der EU gerecht werden muss.

Und schließlich bedarf es des Engagements und des Einsatzes aller Beteiligten. Aus diesem Grund war die Kommission darauf bedacht, das neue Paket anhand sorgfältiger Konsultationen des Europäischen Parlaments und des Rates, der Mitgliedstaaten sowie sonstiger Interessenträger auf eine breite Basis zu stellen. Das Paket baut auf unseren Werten auf, wird aber auch die erforderlichen Ergebnisse hervorbringen. Nach Auffassung der Kommission stellt das Paket einen Ausgleich der verschiedenen Interessen und Bedürfnisse dar und sollte daher von allen Beteiligten unterstützt werden. Die Kommission fordert nun das Europäische Parlament und den Rat auf, weitere Impulse zu setzen. Zunächst sollte bis zum Ende dieses Jahres Einvernehmen über den neuen Solidaritätsmechanismus und die Zuständigkeitsfragen in Form des neuen Screenings und des neuen Verfahrens an der Grenze erzielt und anschließend sollte rasch das gesamte Gesetzgebungspaket angenommen werden. Die EU kann und muss durch Zusammenarbeit dafür sorgen, dass zeitnah eine tatsächlich gemeinsame Migrations- und Asylpolitik verwirklicht wird.