



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 13.5.2015
COM(2015) 240 final

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

DIE EUROPÄISCHE MIGRATIONSAGENDA

I. Einleitung

Zu allen Zeiten hat es Menschen gegeben, die ihre Heimat verlassen und sich auf den Weg zu neuen Orten gemacht haben. Heute versuchen Menschen, aus unterschiedlichen Gründen und auf unterschiedlichen Wegen die europäische Küste zu erreichen. Sie suchen nach legalen Wegen, nehmen aber auch in Kauf, dass sie auf der Flucht vor politischer Unterdrückung, Krieg und Armut, in ihrem Streben nach wirtschaftlichem Aufstieg, Wissen und Bildung und in ihrem Wunsch, die Familie wieder zusammenzuführen, ihr Leben verlieren. Jede Person, jede Migration hat ihre ganz eigene Geschichte. Falsche und stereotype Darstellungen konzentrieren sich häufig nur auf bestimmte Arten von Migrationsströmen und tragen der inhärenten Vielschichtigkeit des Phänomens, das sich in vielerlei Hinsicht auf die Gesellschaft auswirkt und zu dessen Bewältigung Maßnahmen unterschiedlichster Art erforderlich sind, nicht Rechnung. In dieser Migrationsagenda haben wir die Maßnahmen zusammengestellt, die die Europäische Union jetzt und in den kommenden Jahren ergreifen sollte, um ein kohärentes, umfassendes Konzept zu entwickeln, das es ihr erlaubt, die Vorteile der Migration zu nutzen und sich den Herausforderungen, die die Migration mit sich bringt, zu stellen.

Die Aufnahme schutzbedürftiger Menschen ist unsere oberste Pflicht. Das Leid Tausender von Migranten, die bei der Überfahrt über das Mittelmeer ihr Leben aufs Spiel setzen, hat uns alle erschüttert. Die Kommission hat daraufhin als erste Reaktion einen Zehn-Punkte-Plan mit Sofortmaßnahmen vorgelegt, der die Unterstützung des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates erhielt. Auch die Mitgliedstaaten sagten konkrete Maßnahmen zu, insbesondere um weitere Verluste von Menschenleben zu verhindern.

Die Reaktion kam sofort, aber sie war nicht ausreichend. Wir dürfen es nicht bei einmaligen Maßnahmen belassen. Sofortiges Handeln ist notwendig geworden, weil die gemeinsame europäische Politik in diesem Bereich den Erfordernissen nicht gerecht wird. Zwar haben die meisten Europäer angesichts des Leids der Migranten reagiert, wir können aber nicht die Augen davor verschließen, dass in Europa ernsthafte Zweifel darüber bestehen, ob unsere Migrationspolitik zu leisten vermag, was von ihr gefordert wird: den Druck von Tausenden von Migranten aufzufangen, sie in unsere Gesellschaften zu integrieren und eine Antwort auf die wirtschaftlichen Anforderungen des Bevölkerungsrückgangs in Europa zu geben.

Wenn wir versuchen wollen, dem menschlichen Elend, das von jenen verursacht wird, die Migranten ausbeuten, ein Ende zu setzen, müssen wir die Rolle der EU in der Welt und das ganze Spektrum der uns zur Verfügung stehenden Instrumente nutzen und bei den Ursachen ansetzen. Einige dieser Ursachen sind tief verwurzelt, müssen aber dennoch angegangen werden. Die Globalisierung und die Revolution in der Informations- und Kommunikationstechnologie haben neue Möglichkeiten geschaffen und Erwartungen geweckt. Andere Ursachen sind in Kriegen und Krisen von der Ukraine bis zum Nahen und Mittleren Osten und Nordafrika begründet. Die Auswirkungen der weltweiten Armut und der Konflikte machen nicht an nationalen Grenzen halt.

Europa sollte auch weiterhin ein sicherer Hafen für Menschen sein, die vor Verfolgung fliehen, und ein attraktives Ziel für die fachliche Kompetenz und unternehmerische Initiative von Studenten, Forschern und Arbeitskräften. Die Achtung unserer internationalen Verpflichtungen und Werte bei gleichzeitiger Sicherung unserer Grenzen und der Schaffung der Voraussetzungen für das wirtschaftliche Wohlergehen Europas und den gesellschaftlichen Zusammenhalt ist ein schwieriger Balanceakt, der ein abgestimmtes Vorgehen auf europäischer Ebene erfordert.

Voraussetzung dafür sind eine Reihe von grundlegenden Maßnahmen und eine einheitliche und klare gemeinsame Politik. Wir müssen das Vertrauen in unsere Fähigkeit wiederherstellen, die europäischen und die nationalen Anstrengungen zur Bewältigung der Migration zu bündeln, unseren internationalen und moralischen Verpflichtungen nachzukommen und im Einklang mit den Grundsätzen der Solidarität und der geteilten Verantwortung effektiv zusammenzuarbeiten. Kein Mitgliedstaat kann die Migrationsproblematik im Alleingang bewältigen. Es liegt auf der Hand, dass wir ein neues, stärker europäisch ausgerichtetes Konzept brauchen. Dies erfordert den Einsatz aller uns zur Verfügung stehenden politischen Maßnahmen und Instrumente und die Verknüpfung der internen und externen Politiken in einer Weise, dass sie ihre Wirkung voll entfalten. Alle Akteure – die Mitgliedstaaten, EU-Organe, internationale Organisationen, die Zivilgesellschaft, Behörden und Drittstaaten – müssen zusammenarbeiten, damit die gemeinsame europäische Migrationspolitik Wirklichkeit wird.

II. Sofortmaßnahmen

Der erste Teil der Europäischen Migrationsagenda umfasst die Maßnahmen, die es ermöglichen, rasch und entschlossen auf die menschliche Tragödie im gesamten Mittelmeerraum zu reagieren. Die Erklärung des Europäischen Rates vom 23. April 2015¹ und die Entschließung des Europäischen Parlaments einige Tage später² bringen den Konsens über die Notwendigkeit raschen Handelns zur Rettung von Menschenleben und zur Stärkung der EU-Maßnahmen zum Ausdruck³.

Diese Sofortmaßnahmen müssen auch als Blaupause für die Reaktion der EU auf künftige Krisen dienen, je nachdem, welcher Teil der gemeinsamen Außengrenze – von Ost nach West und von Nord nach Süd – unter Druck gerät.

Rettung von Menschenleben auf See

Europa kann dem Sterben im Mittelmeer nicht tatenlos zusehen. Such- und Rettungsanstrengungen müssen verstärkt werden, um den gleichen Umfang an Einsätzen wie im Rahmen der früheren italienischen Operation „Mare Nostrum“ zu gewährleisten. Um die Mittelausstattung der **gemeinsamen Frontex-Operationen „Triton“ und „Poseidon“** zu verdreifachen, hat die Kommission bereits einen Berichtigungshaushalt für 2015 vorgelegt. Ihren Vorschlag für 2016 wird sie bis Ende Mai vorlegen. Damit werden sowohl die Kapazitäten für diese Operationen aufgestockt als auch die von ihnen abgedeckten geografischen Gebiete ausgedehnt, so dass Frontex seiner Doppelfunktion gerecht werden und zum einen die operative Unterstützung an den Grenzen der einem besonderen Druck ausgesetzten Mitgliedstaaten koordinieren und zum anderen einen Beitrag zur Rettung von Migranten auf See leisten kann.⁴ Parallel zu der Aufstockung der EU-Mittel werden von mehreren Mitgliedstaaten Schiffe und Flugzeuge eingesetzt. Diese begrüßenswerte Solidarität muss beibehalten werden, solange der Migrationsdruck anhält. Der neue Triton-Einsatzplan wird Ende Mai vorgestellt.⁵

Bekämpfung krimineller Schleusernetze

Die EU-Maßnahmen müssen auf die Bekämpfung der kriminellen Netze zielen, die die Lage schutzbedürftiger Migranten ausnutzen. Die Hohe Vertreterin/Vizepräsidentin hat bereits

¹ Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates vom 23. April 2015 – Erklärung: <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement>. In diesem Teil der Europäischen Migrationsagenda werden die Initiativen des Fahrplans, den die Kommission als Folgemaßnahme zur Erklärung des Europäischen Rates vom 23. April vorgelegt hat, konkretisiert.

² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0176+0+DOC+XML+V0//DE>.

³ Die gemeinsame Politik der Union in den Bereichen Asyl, Einwanderung, Visa und Kontrollen an den Außengrenzen gründet sich auf Titel V (Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Gemäß den Protokollen Nr. 21 und Nr. 22 zu den Verträgen beteiligen sich das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark nicht an der Annahme von Maßnahmen durch den Rat, die nach Titel V AEUV vorgeschlagen werden. Das Vereinigte Königreich und Irland können dem Rat binnen drei Monaten nach Vorlage eines Vorschlags oder einer Initiative oder zu einem beliebigen Zeitpunkt nach seiner Annahme mitteilen, dass sie sich an der Annahme und Anwendung der vorgeschlagenen Maßnahme beteiligen möchten. Dänemark kann im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften den anderen Mitgliedstaaten jederzeit mitteilen, dass es alle auf der Grundlage von Titel V AEUV angenommenen einschlägigen Maßnahmen in vollem Umfang anwenden möchte.

⁴ Diese Unterstützung wird zusätzlich zu der erheblichen Unterstützung geleistet, die diese Mitgliedstaaten bereits aus den Fonds für den Bereich Inneres erhalten und von denen Italien der größte Empfänger in absoluten Zahlen ist und Malta der größte Empfänger pro Kopf.

⁵ Da „Triton“ und „Poseidon“ von Frontex koordinierte Operationen sind, die auf den Schutz der Außengrenzen abzielen, stellen sie eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands dar, an dem Irland und das Vereinigte Königreich nicht teilnehmen (siehe Fußnote 25). Dies schließt jedoch nicht aus, dass Schiffe des Vereinigten Königreichs an Such- und Rettungseinsätzen im Mittelmeer, in Abstimmung mit „Triton“ und „Poseidon“, teilnehmen.

Optionen für mögliche **Operationen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)** aufgezeigt, um Schleuserschiffe systematisch aufzuspüren, aufzubringen und zu vernichten. Solche Maßnahmen auf völkerrechtlicher Grundlage werden die Entschlossenheit der EU zu handeln eindrucksvoll unter Beweis stellen.

Weitere Maßnahmen werden folgen, um **Informationen, mit deren Hilfe Schleuser identifiziert und ins Visier genommen werden können, zu bündeln und besser zu nutzen**. Europol wird ihre unlängst eingerichtete gemeinsame Einsatzgruppe für die Seeaufklärung (JOT MARE) und ihre Anlaufstelle für die Bekämpfung von Schleusernetzen unverzüglich aufstocken und zu einer zentralen Anlaufstelle für die behördenübergreifende Zusammenarbeit im Kampf gegen Schleuseraktivitäten ausbauen⁶. Frontex und Europol werden Profile der von Schleusern einsetzbaren Schiffe erstellen, um auf der Grundlage bestimmter Muster potenzielle Schleuserschiffe identifizieren und ihre Bewegungen überwachen zu können. Europol wird darüber hinaus nach illegalen Internet-Inhalten suchen, die Schleuser zur Anwerbung von Migranten und Flüchtlingen einsetzen, und die Beseitigung dieser Inhalte fordern.

Umsiedlung als Reaktion auf die große Zahl der in der EU ankommenden Flüchtlinge

Die Asylsysteme der Mitgliedstaaten sind heute einem nie dagewesenen Druck ausgesetzt, und es ist absehbar, dass sich der Zustrom von Flüchtlingen in die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen in den kommenden Sommermonaten fortsetzen wird. Die EU sollte nicht abwarten, bis der Druck unerträglich wird. Angesichts des Massenzustroms sind die Aufnahme- und Betreuungskapazitäten der örtlichen Einrichtungen bereits jetzt angespannt. Um die Lage im Mittelmeerraum in den Griff zu bekommen, wird die Kommission Ende Mai die Aktivierung der Notfallklausel gemäß Artikel 78 Absatz 3 AEUV vorschlagen.⁷ Der Vorschlag wird einen zeitlich befristeten Verteilungsmechanismus für Personen, die eindeutig internationalen Schutz benötigen, vorsehen. Mit diesem Mechanismus soll eine faire und ausgewogene Beteiligung aller Mitgliedstaaten an dieser gemeinsamen Anstrengung gewährleistet werden. Der Aufnahmemitgliedstaat wird für die Prüfung des Antrags im Einklang mit den geltenden Regeln und Garantien zuständig sein. Der Verteilungsschlüssel, der auf Kriterien wie dem BIP, der Bevölkerungszahl, der Arbeitslosenquote und der bisherigen Zahl von Asylbewerbern und neu angesiedelten Flüchtlingen basiert, ist im Anhang beigefügt.

Dieser Schritt wird die Vorstufe zu einer dauerhaften Lösung sein. Die EU braucht ein auf Dauer angelegtes System, das es ermöglicht, die Verantwortung für die zahlreichen Flüchtlinge und Asylbewerber unter den Mitgliedstaaten aufzuteilen. Die Kommission wird bis Ende 2015 einen Legislativvorschlag für die Einführung eines verbindlichen, automatisch aktivierten Umsiedlungsmechanismus vorlegen, der es ermöglicht, bei einem Massenzustrom die Personen, die eindeutig internationalen Schutz benötigen, auf die EU-Mitgliedstaaten zu verteilen.⁸ Der Mechanismus wird den Anstrengungen, die die Mitgliedstaaten bereits auf freiwilliger Basis unternommen haben, Rechnung tragen.

Bis beide Maßnahmen greifen, müssen die Mitgliedstaaten sich solidarisch zeigen und ihre Anstrengungen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen deutlich verstärken.

⁶ Die Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs, die Europäische Fischereiaufsichtsagentur und Eurojust könnten ebenfalls dazu beitragen.

⁷ Dieser Vorschlag würde nicht für Dänemark gelten; er würde nur dann für das Vereinigte Königreich und Irland gelten, wenn diese ihr „Opt-in“-Recht (siehe Fußnote 3) in Anspruch nehmen.

⁸ Zum Geltungsbereich des Vorschlags siehe Fußnote 3.

Neuansiedlung als gemeinsame Strategie für den Schutz von Vertriebenen, die diesen Schutz benötigen

Zusätzlich zur Umsiedlung derer, die sich bereits im Gebiet der EU befinden, muss die EU ihren Anteil zur Unterstützung vertriebener Personen, die eindeutig internationalen Schutz benötigen, leisten. Diese Verantwortung teilt sich die internationale Gemeinschaft mit dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR), dem die Entscheidung zufällt, wann Menschen in ihren eigenen Ländern nicht mehr sicher leben können. Derart schutzbedürftige Menschen dürfen nicht kriminellen Netzen von Schleppern und Menschenhändlern überlassen werden. Es müssen sichere und legale Wege geschaffen werden, auf denen sie in die EU gelangen können. Der UNHCR hat als Ziel die Schaffung von jährlich 20 000 Neuansiedlungsplätzen in der EU bis zum Jahr 2020 vorgegeben.⁹ Einige Mitgliedstaaten haben bereits einen großen Beitrag zu den weltweiten Neuansiedlungsanstrengungen geleistet. Andere jedoch bieten nichts an – und leisten in vielen Fällen auch keinen alternativen Beitrag, beispielsweise durch die Entgegennahme und Annahme von Asylanträgen oder durch finanzielle Unterstützung der Anstrengungen anderer Mitgliedstaaten.

Die Kommission wird bis Ende Mai eine Empfehlung für ein **EU-weites Neuansiedlungssystem vorlegen, das 20 000 Plätze anbieten** soll. Dieses System, in das alle Mitgliedstaaten einbezogen werden, wird sich auf die im Anhang aufgeführten Verteilungskriterien wie das BIP, die Bevölkerungszahl, die Arbeitslosenquote und die bisherige Zahl der Asylbewerber und neu angesiedelten Flüchtlinge stützen und den Anstrengungen Rechnung tragen, die die Mitgliedstaaten bereits auf freiwilliger Basis unternommen haben. Aus dem EU-Haushalt werden in den Jahren 2015 und 2016 eigens für dieses System **zusätzliche Mittel in Höhe von 50 Mio. EUR** bereitgestellt. Falls erforderlich wird der Empfehlung ein Vorschlag für verbindliche legislative Schritte über 2016 hinaus folgen.¹⁰ Zusätzlich zu dieser gemeinsamen Anstrengung fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, die bestehenden Möglichkeiten im Rahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds zu nutzen und die Bereitstellung weiterer Neuansiedlungsplätze im Rahmen ihrer nationalen Programme zuzusagen und die dafür erforderliche Mittelausstattung rasch anzupassen.

Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten alle anderen rechtlichen Möglichkeiten, die für schutzbedürftige Personen vorgesehen sind, in vollem Umfang nutzen. Dazu gehören neben der Unterstützung durch private oder regierungsunabhängige Organisationen die Erteilung von Aufenthaltstiteln aus humanitären Gründen und der Rückgriff auf Klauseln für die Familienzusammenführung.

Zusammenarbeit mit Drittstaaten, um die Migration bereits an der Quelle anzugehen

Die EU kann auch Sofortmaßnahmen ergreifen, die es ihr ermöglichen, in den Herkunfts- und Transitländern tätig zu werden. Die Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) werden in Zusammenarbeit mit den Partnerländern konkrete Maßnahmen ergreifen, um lebensgefährliche Reisen zu verhindern.

Erstens sollte die EU ihre Unterstützung für die Länder verstärken, die die Hauptlast der Aufnahme von Vertriebenen und Flüchtlingen tragen. In Nordafrika und am Horn von Afrika werden **regionale Entwicklungs- und Schutzprogramme** eingerichtet oder ausgebaut; im

⁹ Erklärung des stellvertretenden Direktors des UNHCR, Fortschrittsbericht über die Neuansiedlung, Sitzung des Ständigen Ausschusses des Exekutivausschusses für das Programm des Hohen Kommissars, Genf, 26.-28. Juni 2012.

¹⁰ Siehe Fußnote 3 bezüglich des Geltungsbereichs eines derartigen Vorschlags.

Nahen und Mittleren Osten wird auf dem bestehenden Programm aufgebaut. Für 2015/2016 werden 30 Mio. EUR bereitgestellt; dieser Betrag dürfte noch durch zusätzliche Beiträge der Mitgliedstaaten ergänzt werden.

Zweitens wird noch vor Ende des Jahres ein **multifunktionales Zentrum als Pilotprojekt in Niger** eingerichtet. Das Zentrum wird in Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM), dem UNHCR und den Behörden der Republik Niger Informationen bereitstellen, Schutz vor Ort bieten und für Menschen in Not Neuansiedlungsmöglichkeiten schaffen. Derartige Zentren in den Herkunfts- oder Transitländern werden dazu beitragen, ein realistischeres Bild der Erfolgchancen der Migranten zu zeichnen, die sich auf den Weg nach Europa machen, und irreguläre Migranten bei der freiwilligen Rückkehr zu unterstützen.

Drittens wird die Migration zu einem festen Bestandteil der Missionen im Rahmen der **Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)**, die in Ländern wie Niger und Mali bereits im Gange sind und die im Bereich Grenzmanagement ausgebaut werden. Im Herbst wird in Malta ein Gipfeltreffen mit den wichtigsten Partnern, einschließlich der Afrikanischen Union, stattfinden, um mit der Region eine gemeinsame Strategie zu entwickeln, die bei den Ursachen der irregulären Migration ansetzt und auf den Schutz von Menschen in Not sowie die Bekämpfung von Schlepperaktivitäten und Menschenhandel abzielt.

Diese Arbeiten werden mit breiter angelegten politischen Initiativen zur Förderung der Stabilität in der Region eng verknüpft sein. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die Maßnahmen unter der Federführung der Hohen Vertreterin/Vizepräsidentin der Kommission, die darauf abzielen, die Lage in **Libyen** in den Griff zu bekommen. Gleichzeitig werden dabei die unter Führung der Vereinten Nationen laufenden Bemühungen zur Förderung der Bildung einer Regierung der nationalen Einheit in vollem Umfang unterstützt. Für die anhaltenden Bemühungen zur Bewältigung der Krise in **Syrien** wurden Mittel in Höhe von 3,6 Mrd. EUR bereitgestellt, die für humanitäre Zwecke sowie für Maßnahmen zur Stabilisierung und Entwicklung innerhalb Syriens genutzt werden und die der Unterstützung syrischer Flüchtlinge in Ländern wie dem Libanon, Jordanien, der Türkei und dem Irak dienen. Dies sind nur einige der besonders augenfälligen politischen Krisen, die in den kommenden Monaten die Migration in die EU stark beeinflussen werden. Besondere Aufmerksamkeit gilt auch der Förderung der bestehenden Kooperationsrahmen mit unseren östlichen Partnern, dem westlichen Balkan und Asien.

Die EU-Instrumente nutzen, um die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen zu unterstützen

Es muss mehr getan werden, um die von den ankommenden Migranten direkt betroffenen Mitgliedstaaten bei der Bewältigung der damit verbundenen Herausforderungen zu unterstützen.

Erstens wird die Kommission ein neues „Brennpunkt“-Konzept entwickeln, bei dem das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO), Frontex und Europol vor Ort mit Mitgliedstaaten an den Außengrenzen zusammenarbeiten werden, um ankommende Migranten rasch erkenntnisdienlich zu behandeln, zu registrieren und ihre Fingerabdrücke abzunehmen. Die Agenturen werden sich in ihrer Tätigkeit ergänzen. Personen, die Asyl beantragen, werden unverzüglich in ein Asylverfahren übergeführt. EASO-Unterstützungsteams werden dabei behilflich sein, dass Asylanträge so schnell wie möglich bearbeitet werden. Bei nicht schutzbedürftigen Personen wird Frontex die Mitgliedstaaten durch Koordinierung der Rückführung irregulärer Migranten unterstützen. Bei der

Zerschlagung von Schlepper- und Menschenhandelsnetzen erhalten die Aufnahmemitgliedstaaten Hilfe durch die Ermittlungen von Europol und Eurojust.

Zweitens wird die Kommission zusätzliche 60 Mio. EUR **Soforthilfe** bereitstellen, u.a. um die einem besonderen Druck ausgesetzten Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer Aufnahmekapazitäten und ihrer Möglichkeiten, die Migranten medizinisch zu versorgen, zu unterstützen.¹¹ Eine Bedarfsermittlung ist im Gange.

<i>Leitaktionen</i>	<ul style="list-style-type: none">• Finanzierungspaket zur Verdreifachung der Mittelausstattung der Operationen „Triton“ und „Poseidon“ im Zeitraum 2015/2016 und zur Finanzierung eines EU-weiten Neuansiedlungsprogramms• Sofortige Unterstützung für eine etwaige GSVP-Mission gegen die Schleusung von Migranten• Legislativvorschlag für die Aktivierung der Notfallklausel nach Artikel 78 Absatz 3 AEUV bis Ende Mai auf der Grundlage des im Anhang beigefügten Verteilungsschlüssels• Vorschlag für ein dauerhaftes gemeinsames EU-Umsiedlungssystem für Krisenfälle bis Ende 2015• Empfehlung für ein EU-Neuansiedlungssystem bis Ende Mai und gegebenenfalls Vorschlag für eine dauerhaftere Regelung über das Jahr 2016 hinaus• 30 Mio. EUR für regionale Entwicklungs- und Schutzprogramme• Einrichtung eines multifunktionalen Zentrums als Pilotprojekt in Niger bis Ende 2015
---------------------	---

III. Vier Schwerpunkte für eine bessere Steuerung der Migration

Die Migrationskrise im Mittelmeerraum hat den Bedarf an Soforthilfe unmissverständlich deutlich gemacht, sie hat aber auch die strukturellen Grenzen der europäischen Migrationspolitik und des ihr zur Verfügung stehenden Instrumentariums aufgezeigt. Für die EU ist dies die Gelegenheit, sich der Notwendigkeit einer ausgewogeneren Migrationspolitik zu stellen und den Bürgerinnen und Bürgern deutlich zu signalisieren, dass sich Migration besser von allen EU-Akteuren gemeinsam steuern lässt.

Wie Präsident Juncker in seinen politischen Leitlinien betonte, müssen eine konsequente Bekämpfung der irregulären Migration, der Schleuser und Menschenhändler sowie die Sicherung der Außengrenzen Europas mit einer starken gemeinsamen Asylpolitik und einer neuen europäischen Politik für legale Migration einhergehen. Es ist offensichtlich, dass dies eine bessere Abstimmung der verschiedenen Politikbereiche erfordert, insbesondere zwischen den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit, Handel, Beschäftigung, Außen- und Innenpolitik.

Klare, gut umgesetzte Regeln für die legale Einreise in die EU (d. h. sowohl effiziente Asyl- als auch Visasysteme) werden die Push-Faktoren für irreguläre Einreise und Aufenthalt abschwächen und damit zu sichereren europäischen Grenzen und zu einer sichereren Migration beitragen.

Die EU muss schutzbedürftigen Personen weiterhin Hilfe bieten. Sie muss aber auch erkennen, dass die für eine dynamische Wirtschaft erforderlichen Kompetenzen im Arbeitsmarkt der EU nicht immer unmittelbar zur Verfügung stehen und dass deren

¹¹ Zu diesem Zweck können die Mitgliedstaaten Mittel aus dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds nutzen. Länder, die von einem Zustrom von Migranten und Asylsuchenden besonders betroffen sind, können gegebenenfalls auch um Unterstützung im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens der EU ersuchen.

Entwicklung einige Zeit in Anspruch nehmen kann. Migranten, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten der EU aufhalten, sollte nicht mit Ressentiments oder gar mit Ablehnung begegnet werden – sie sollten im Gegenteil bei der Integration in die Gesellschaft bestmögliche Unterstützung erfahren. Dies sollte als Kern der Werte begriffen werden, auf die Europa mit Stolz auch gegenüber seinen Partnern in der Welt verweisen sollte.

Gerade deshalb muss die EU aber auch konsequent vorgehen, wenn Migranten die Aufenthaltskriterien nicht erfüllen. Abgelehnte Asylbewerber, die versuchen, eine Rückführung zu vermeiden, Personen, die die Gültigkeit ihres Visums überziehen, und Migranten, die sich dauerhaft illegal in der EU aufhalten, stellen ein ernstes Problem dar, das das Vertrauen in das System unterminiert und das allen, die die Migration zu kritisieren oder zu denunzieren suchen, ein schlagkräftiges Argument liefert. Es erschwert die Integration aller, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten.

Die EU muss auch weiterhin über ihre Grenzen hinaus aktiv sein und die Zusammenarbeit mit ihren Partnern weltweit intensivieren, sie muss die Ursachen der Migration angehen, und sie muss die Modalitäten der legalen Migration ausbauen, die zirkulär – in den Herkunfts- und in den Aufnahmeländern – Wachstum und Entwicklung fördern. Diese Überlegungen sollen in der strategischen Überprüfung vertieft werden, die die Hohe Vertreterin/Vizepräsidentin der Kommission zur Bewertung der Auswirkungen der Veränderungen im globalen Umfeld eingeleitet hat, sowie bei der anstehenden Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, bei der es darum geht, in enger Partnerschaft mit unseren Nachbarn Vorschläge für eine gezieltere Zusammenarbeit in Fragen von gemeinsamem Interesse, wie der Migration, zu erarbeiten.

Diese Agenda gibt vier Handlungsschwerpunkte für eine faire, solide und realistische EU-Migrationspolitik vor. Werden die Vorgaben befolgt, erhält die EU eine Migrationspolitik, die das Recht auf Asyl achtet, der humanitären Herausforderung gerecht wird, einen klaren europäischen Rahmen für eine gemeinsame Migrationspolitik vorgibt und Bestand hat.¹²

III.1 Die Anreize für irreguläre Migration reduzieren

Irreguläre Migration kann viele verschiedene Gründe haben, meist endet sie jedoch mit einer bitteren Enttäuschung. Die Reise ist oft viel gefährlicher als erwartet, und die Migranten sind der Willkür krimineller Netze ausgeliefert, für die Profit mehr zählt als Menschenleben. Wer die Asylkriterien nicht erfüllt, muss mit einer Rückführung rechnen. Migranten, die in Europa ohne Papiere leben, müssen immer fürchten, entdeckt zu werden, und können deshalb leicht ausgebeutet werden. Es ist im Interesse aller, die Ursachen anzugehen, die Menschen veranlassen, ein Leben anderswo zu suchen, gegen Schleuser und Menschenhändler vorzugehen und eine klare, berechenbare Rückkehrpolitik zu verfolgen.

Die Ursachen für irreguläre Migration und Vertreibung in Drittländern angehen

Viele der tieferen Ursachen der Migration sind in globalen Problemen zu suchen, die die EU seit vielen Jahren anzugehen versucht. Migration muss als einer der Bereiche gesehen werden, in denen eine aktive und engagierte europäische Außenpolitik für die EU-Bürgerinnen und -Bürger von unmittelbarem Interesse ist. Bürgerkriege, Verfolgungen, Armut und

¹² Zu den einzelnen Maßnahmen, die zur Umsetzung der Agenda im Anwendungsbereich von Titel V AEUV bereits bestehen bzw. vorgeschlagen werden, siehe Fußnote 3 zu den „Opt-in“-Möglichkeiten für das Vereinigte Königreich und Irland und zum „Opt-out“-Status Dänemarks.

Klimawandel münden systematisch in Migration, weshalb die Verhütung und Eindämmung dieser Bedrohungen bei der Migrationsdebatte eine zentrale Rolle spielen.

Partnerschaften mit den Herkunfts- und Transitländern sind entscheidend, und es gibt bereits eine Reihe bilateraler und regionaler Kooperationsrahmen für Migration.¹³ Unterstützend werden die **EU-Delegationen** in wichtigen Ländern eine stärkere Rolle im Bereich der Migration übernehmen. Sie werden insbesondere über wichtige migrationsbezogene Entwicklungen in den Gastländern berichten, in der Entwicklungszusammenarbeit Migrationsaspekten Rechnung tragen und auf die Gastländer zugehen, um ein abgestimmtes Vorgehen zu gewährleisten. Ferner werden künftig **europäische Migrationsbeauftragte** in die EU-Delegationen der wichtigsten Drittstaaten entsandt und dort eng mit dem Netz von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen¹⁴, den lokalen Behörden und der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten, um Informationen zu sammeln, auszutauschen und zu analysieren.

Ein gutes Beispiel für ein Land, bei dem es sich als sehr hilfreich erwiesen hat, die Zusammenarbeit zu intensivieren, ist die **Türkei**. Seit Anfang 2014 hat die Türkei als Beitrag zur Bewältigung des Drucks auf ihr Flüchtlingsmanagementsystem und zur Verhütung gefährlicher Reisen im östlichen Mittelmeer Unterstützung in Höhe von 79 Mio. EUR erhalten. Mit der Entsendung eines Migrationsbeauftragten von Frontex in die Türkei soll die Zusammenarbeit noch ein Stück weiter ausgebaut werden.

Mit einer Mittelausstattung von 96,8 Mrd. EUR für den Zeitraum 2014-2020 spielt die **EU-Unterstützung für auswärtige Zusammenarbeit** und insbesondere die Entwicklungszusammenarbeit eine wichtige Rolle bei der Lösung globaler Probleme wie Armut, Unsicherheit, Ungleichheit und Arbeitslosigkeit, die zu den Hauptursachen der irregulären und erzwungenen Migration zählen. In diesem Rahmen werden auch Gebiete in Afrika, Asien und Osteuropa unterstützt, aus denen die meisten Migranten stammen, die nach Europa wollen.

Neben der langfristigen Bekämpfung der tieferen Ursachen leistet die EU auch Hilfe zur Linderung von Krisenfolgen vor Ort. Dies verlangt kontinuierliche Anstrengungen: Mehr als 70 % der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen weltweit befinden sich fünf Jahre oder länger auf der Flucht. Mit seit Anfang 2014 laufenden Entwicklungshilfeprojekten in Höhe von 200 Mio. EUR und mehr als 1 Mrd. EUR an humanitärer Hilfe für Flüchtlinge und Binnenvertriebene gehört die EU im Flüchtlingsbereich international zu den bedeutendsten Gebern. Zur Maximierung der Wirkung dieser Unterstützung sind derzeit strategische Überlegungen im Gange, mit deren Ergebnissen für 2016 zu rechnen ist.

Schleuser und Menschenhändler bekämpfen

Das primäre Ziel von Maßnahmen zur Bekämpfung krimineller Schleuser- und Menschenhändlernetze ist, die Ausbeutung von Migranten durch kriminelle Netze zu verhindern.¹⁵ Ihr Nebeneffekt kann es sein, potenzielle irreguläre Migranten abzuschrecken.

¹³ Rabat-Prozess, Khartum-Prozess, Budapester Prozess, Prager Prozess, Dialog über Migration und Mobilität EU-Afrika.

¹⁴ Verordnung (EG) Nr. 377/2004 des Rates vom 19. Februar 2004 (ABl. L 64 vom 2.3.2004, S. 1). Die Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen sind Vertreter der Mitgliedstaaten, die in Drittstaaten entsandt werden, um die Maßnahmen der EU zur Bekämpfung der irregulären Einwanderung zu unterstützen. Das Vereinigte Königreich und Irland beteiligen sich an dieser Verordnung (siehe Fußnote 3).

¹⁵ Diese Ziele werden auch im Rahmen der Europäischen Sicherheitsagenda und der EU-Strategie für maritime Sicherheit verfolgt. Die Schleusung von Migranten und der Menschenhandel sind zwei verschiedene aber zusammenhängende Tätigkeitsstränge von kriminellen Netzen. Der Unterschied zwischen beiden besteht darin, dass die Menschen im ersten Fall freiwillig und gegen Bezahlung die Dienstleistungen eines Schleusers in Anspruch nehmen, um eine internationale Grenze zu überschreiten, während sie im zweiten Fall die Opfer Krimineller sind, in extreme Ausbeutung gezwungen,

Um dies zu erreichen, muss es gelingen, die lukrative Schleuserkriminalität in ein wenig profitables Geschäft mit hohem Risiko zu verwandeln. Ende Mai wird die Kommission einen entsprechenden Aktionsplan vorlegen.

Die **Zusammenarbeit mit Drittstaaten** ist von entscheidender Bedeutung. Die meisten Schleuser operieren nicht von Europa aus, und die auf den Booten im Mittelmeer festgenommenen Personen sind in der Regel die letzten Glieder in der Kette. Ein Schwerpunkt der obengenannten intensiveren Zusammenarbeit wird daher die Zusammenarbeit im Kampf gegen Schleuserrouuten betreibende lokale und internationale kriminelle Vereinigungen sein.

Bei der Intensivierung ihrer Maßnahmen gegen **kriminelle Schleusernetze** können die Behörden der Mitgliedstaaten auch die Unterstützung von EU-Agenturen in Anspruch nehmen. Die Agenturen helfen, Schleuser ausfindig zu machen, gegen sie zu ermitteln, sie strafrechtlich zu verfolgen und ihre Vermögenswerte sicherzustellen und einzuziehen. Die zentrale Aufgabe der Agenturen wird darin bestehen, potenzielle Schleuserschiffe zu ermitteln, aufzubringen und zu vernichten, bevor sie von kriminellen Netzen eingesetzt werden (siehe oben). Durch eine Verstärkung der Zusammenarbeit mit den zentralen Meldestellen für Verdachtsmeldungen über Finanzströme und die beginnende Zusammenarbeit mit Finanzinstituten, wie Banken, internationalen Geldtransferdienstleistern und Kreditkartenunternehmen, werden proaktive Finanzermittlungen zur Beschlagnahme und Einziehung von Vermögenswerten aus Straftaten sowie Maßnahmen gegen Geldwäsche im Zusammenhang mit der Migrantenschleusung unterstützt. Auch der in der Europäischen Sicherheitsagenda angeregte verbesserte Informationsaustausch soll hierzu genutzt werden.

Um das Instrumentarium zu stärken, mit dem Staatsanwälte gegen Schleusernetze vorgehen können, wird die Kommission den EU-Rechtsrahmen im Hinblick auf die Bekämpfung der **Migrantenschleusung** und derjenigen, die davon profitieren, verbessern.¹⁶ Im Hinblick auf gezielte Maßnahmen gegen Menschenhändlernetze und auf die Unterstützung von Opfern des Menschenhandels wird die Kommission ferner die derzeit in der EU-Strategie gegen **Menschenhandel** vorgesehenen Initiativen ergänzen und im Jahr 2016 prüfen, wie die Arbeit weiter verbessert werden kann.¹⁷ Eine weitere mögliche Form der Ausbeutung ist die Ausbeutung durch Arbeitgeber in der EU. Die Kommission will sich einerseits für eine bessere Eingliederung der legalen Migranten in den Arbeitsmarkt einsetzen und andererseits rigoros gegen die illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen vorgehen, unter anderem, indem sie für eine bessere Durchsetzung und Anwendung der **Richtlinie über**

aber nicht unbedingt über eine Grenze geschafft werden. In Wirklichkeit sind die beiden Stränge aber nicht einfach zu trennen, da Personen, die ihre Reise freiwillig antreten, ebenfalls in hohem Maße gefährdet sind, Netzen zum Opfer zu fallen, die Menschen durch Zwangsarbeit oder sexuell ausbeuten.

¹⁶ Einige der Maßnahmen, die die Union vor dem 1. Dezember 2009 auf dem Gebiet der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen angenommen hat, gelten aufgrund der Anwendung der in den Artikeln 9 und 10 des Protokolls Nr. 36 zu den Verträgen vorgesehenen spezifischen „Block-opt-out“- und „Opt-back-in“-Möglichkeiten seit dem 1. Dezember 2014 nicht mehr für das Vereinigte Königreich (siehe Beschlüsse der Kommission und des Rates zu den vom Vereinigten Königreich mitgeteilten Maßnahmen (ABl. L 345 vom 1.12.2014, S. 1, und ABl. C 430 vom 1.12.2014, S. 1). 2002 verabschiedete die EU Vorschriften zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität: Richtlinie 2002/90/EG zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt (ABl. L 328 vom 5.12.2002, S. 17) und Rahmenbeschluss 2002/946/JI betreffend die Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens für die Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt (ABl. L 238 vom 5.12.2002, S. 1). Das Vereinigte Königreich und Irland beteiligen sich sowohl an der Richtlinie als auch am Rahmenbeschluss. Allerdings gilt der Rahmenbeschluss infolge der im obengenannten Protokoll Nr. 36 vorgesehenen „Block-opt-out“-Regelung nicht mehr für das Vereinigte Königreich. Es kann sich jedoch jederzeit wieder für ein „Opt-in“ zu diesem Rahmenbeschluss entscheiden.

¹⁷ Zum Anwendungsbereich dieser und der bereits geltenden Maßnahmen siehe Fußnoten 3 und 16.

Arbeitgebersanktionen¹⁸ sorgt, die die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne Aufenthaltsrecht in der EU unter Strafe stellt. Ferner wird sie Vertragsverletzungsverfahren im Anwendungsbereich dieser Richtlinie vorrangig behandeln.

Rückführung

Das Rückführungssystem der EU, mit dem irreguläre Migranten oder Personen, deren Asylantrag abgelehnt wurde, rückgeführt werden sollen, hat Schwachstellen, die für irreguläre Migranten einen Anreiz darstellen. Schleusernetze werben oft mit dem Umstand, dass relativ wenige Rückführungsentscheidungen vollstreckt werden – nur 39,2 % der 2013 gefassten Entscheidungen wurden tatsächlich vollstreckt.

Um die Vollstreckungsquote zu erhöhen, muss zunächst dafür gesorgt werden, dass Drittstaaten ihrer internationalen Verpflichtung¹⁹ zur Rückübernahme ihrer eigenen Staatsangehörigen, die sich irregulär in Europa aufhalten, nachkommen. Die EU sollte bereit sein, alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel und Anreize einzusetzen. Das vor kurzem beschlossene **Rückkehr-Pilotprojekt** für Pakistan und Bangladesch wird ein wichtiger Praxistest für das weitere Vorgehen sein.²⁰ Die EU wird **Drittstaaten helfen, ihren Verpflichtungen nachzukommen**, indem sie beispielsweise den Aufbau von Kapazitäten für das Rückführungsmanagement, Informations- und Sensibilisierungskampagnen sowie Wiedereingliederungsmaßnahmen unterstützt. Die Kommission wird ihre Strategie gegenüber Rückübernahmeabkommen²¹ überarbeiten und sich dabei vorrangig auf die wichtigsten Herkunftsländer irregulärer Migranten konzentrieren.

Parallel dazu müssen die Mitgliedstaaten die **Rückführungsrichtlinie**²² anwenden. Die Kommission wird vorrangig die Umsetzung der Richtlinie überwachen, die einerseits ein System für eine zügigere Rückführung vorsieht, andererseits aber auch Verfahren und Standards, die es der EU ermöglichen, im Einklang mit den Grundrechten und dem Grundsatz der Nichtzurückweisung²³ eine menschenwürdige Behandlung von rückzuführenden Personen sowie einen angemessenen Gebrauch von Zwangsmaßnahmen zu gewährleisten. Im Rahmen des Schengener Evaluierungsmechanismus wird nun die Umsetzung von EU-Vorschriften für die Rückführung irregulärer Migranten eingehend geprüft. Darüber hinaus werden den Mitgliedstaaten mit einem **Handbuch zum Thema „Rückkehr/Rückführung“** gemeinsame Richtlinien, bewährte Verfahren und Empfehlungen an die Hand gegeben.

¹⁸ Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen (ABl. L 168 vom 30.6.2009, S. 24). Das Vereinigte Königreich und Irland beteiligen sich nicht an dieser Richtlinie und sind daher weder durch diese gebunden noch ist die Richtlinie ihnen gegenüber anwendbar.

¹⁹ Das Cotonou-Abkommen mit den AKP-Staaten enthält hierzu eine spezifische Verpflichtung. Nach Artikel 13 gestatten die Mitgliedstaaten der Europäischen Union ihren Staatsangehörigen, die sich illegal im Hoheitsgebiet eines AKP-Staates aufhalten, die Rückkehr und übernehmen sie ohne Weiteres auf Ersuchen dieses Staates; ebenso gestatten die AKP-Staaten ihren Staatsangehörigen, die sich illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates der Europäischen Union aufhalten, die Rückkehr und übernehmen sie ohne Weiteres auf Ersuchen dieses Mitgliedstaates.

²⁰ Schlussfolgerungen des Rates zur Rückkehrpolitik der EU, vom Rat (Justiz und Inneres) auf seiner Tagung vom 5. und 6. Juni 2014 angenommen.

²¹ Ein Rückübernahmeabkommen erleichtert die Rückkehr von Drittstaatsangehörigen. Jede Vertragspartei übernimmt formlos die eigenen Staatsangehörigen, die sich rechtswidrig in dem anderen Land aufhalten bzw. dessen Grenzen sie illegal überschritten haben.

²² Richtlinie 2008/115/EG vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98). Das Vereinigte Königreich und Irland beteiligen sich nicht an dieser Richtlinie und sind daher weder durch diese gebunden noch ist die Richtlinie ihnen gegenüber anwendbar.

²³ Nichtzurückweisung ist ein in der Charta der Grundrechte enthaltener völkerrechtlicher Grundsatz, dem zufolge niemand an einen Ort abgeschoben werden darf, an dem für ihn die ernsthafte Gefahr der Todesstrafe, Folter oder einer anderen unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung besteht.

Zwar gibt es in der EU gemeinsame Rechtsvorschriften für Rückführungen, doch fehlt es an einer wirksamen operativen Zusammenarbeit. Die Außengrenzen-Agentur Frontex unterstützt die Mitgliedstaaten bereits in erheblichem Maße, aber ihr Mandat muss gestärkt werden, damit sie noch besser umfassende operative Unterstützung leisten kann. Derzeit kann Frontex gemeinsame Rückführungsmaßnahmen nur koordinieren, aber keine eigenen initiieren. Auf der Grundlage der laufenden und noch in diesem Jahr abzuschließenden Bewertung wird die Kommission einen Vorschlag zur **Änderung der Rechtsgrundlage von Frontex** vorlegen, um die Rolle der Agentur im Rückkehrmanagement zu stärken.²⁴

<i>Leitaktionen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Bewältigung der Ursachen im Wege der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe • Verankerung des Schwerpunkts Migration im Mandat der EU-Delegationen • Vorlage eines Aktionsplans zur Bekämpfung von Schleusern im Mai 2015 • Entschlossenere Maßnahmen gegenüber Drittstaaten, damit diese ihrer Verpflichtung zur Rückübernahme eigener Staatsangehörigen nachkommen • Annahme eines Handbuchs zum Thema „Rückkehr/Rückführung“ und Überwachung der Anwendung der Rückführungsrichtlinie • Ausbau und Änderung der Rechtsgrundlage von Frontex, um die Rolle der Agentur im Bereich der Rückführung zu stärken
---------------------	---

III.2 Grenzmanagement – Menschenleben retten und Außengrenzen sichern

Die oben beschriebenen Sofortmaßnahmen zur Bewältigung der gegenwärtigen Situation im Mittelmeer wurden als Reaktion auf die besondere Krisensituation konzipiert. Davon auszugehen, dass es sich um eine nicht wiederkehrende kurzfristige Notsituation handelt, wäre jedoch ein Irrtum. Die Stärkung von Frontex und die Einführung neuer Formen der mitgliedstaatlichen Zusammenarbeit sind als neue, dauerhafte Stufe der gegenseitigen Unterstützung und Solidarität zu sehen.

Die Einsatzregeln für die **Triton**-Operationen sollten Vorbild für künftige Maßnahmen an der gesamten Land- und Seeaußengrenze sein. Jede Krise wird anders sein, doch die EU muss aus dieser Erfahrung lernen und künftig gerüstet sein, um bereits im Vorfeld einer Krise zu handeln und nicht nur darauf zu reagieren.

Den Küstenwachen fällt sowohl bei der Rettung von Menschenleben als auch bei der Sicherung der Seegrenzen eine entscheidende Rolle zu. Durch bessere Zusammenarbeit ließe sich ihre Wirksamkeit erhöhen. Gemeinsam mit den zuständigen Agenturen wird die Kommission diese Zusammenarbeit und etwaige Möglichkeiten der Zusammenlegung bestimmter Küstenwache-Funktionen auf EU-Ebene unterstützen.

Die Ermittlung von **Risikotrends** ist für die wirksame Vorbereitung operativer Einsätze zunehmend unverzichtbar. In diesem Bereich kann die Einführung von Eurosur²⁵ als

²⁴ Frontex wurde mit der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 eingerichtet (ABl. L 349 vom 25.11.2004, S. 1). Da die Agentur eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands darstellt und sich Irland und das Vereinigte Königreich nicht an Schengen beteiligen, sind diese Länder auch nicht Teil von Frontex. Auf der Grundlage von Artikel 12 der Verordnung gibt es allerdings insbesondere in Bezug auf die Organisation gemeinsamer Rückführungsaktionen eine Zusammenarbeit mit Irland und dem Vereinigten Königreich.

²⁵ Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 vom 22. Oktober 2013 zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (Eurosur) (ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 1). Eurosur ist ein Informationsaustauschsystem, das das Management der EU-Außengrenzen verbessern soll, indem es die Mitglieder des Netzwerks (Frontex und die Schengen-Mitgliedstaaten) in die Lage versetzt, Grenzdaten nahezu in Echtzeit auszutauschen. Da Eurosur eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands darstellt und sich Irland und das Vereinigte Königreich nicht an Schengen beteiligen, sind diese Länder auch

vorbildliche erste Maßnahme gelten; sämtliche für die Überwachung der Seegrenzen zuständigen Zivil- und Militärbehörden sollten das System umfassend nutzen. Die zuständigen EU-Agenturen sollten ein aussagekräftiges Lagebild entwickeln, das sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene bei der Beschlussfassung und Einsatzvorbereitung genutzt werden kann.²⁶

Die EU unterstützt ihre Mitgliedstaaten beim Aufbau eines zuverlässigen, kohärenten Grenzschutzsystems. Im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit stehen den Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2014-2020 bereits mehr als 2,7 Mrd. EUR zur Verfügung. Zwar gibt es Vorschriften über Grenzkontrollen, jedoch ist das Grenzmanagement in den einzelnen Ländern unterschiedlich geregelt und basiert auf einer Vielzahl von Einzelregelungen und Instrumenten. 2016 wird die Kommission diese in einem **EU-weiten Standard für das Grenzmanagement** zusammenfassen, der alle die EU-Außengrenzen betreffenden Aspekte einschließen soll.

Ein leistungsfähigeres Grenzmanagement setzt voraus, dass die Möglichkeiten, die IT-Systeme und -Technologien bieten, besser genutzt werden. Die EU verfügt gegenwärtig über drei IT-Großsysteme: für Asylangelegenheiten (Eurodac), Visumanträge (Visa-Informationssystem) und für den Austausch von Informationen über Personen oder Gegenstände, für die zuständige Behörden eine Warnmeldung ausgegeben haben (Schengener Informationssystem). Durch die umfassende Nutzung dieser Systeme ergeben sich neue Möglichkeiten für das Grenzmanagement und zusätzliche Gelegenheiten für die EU, die irreguläre Migration einzudämmen und irreguläre Migranten zurückzuführen. Mit der Initiative „**Intelligente Grenzen**“ soll nun eine neue Phase eingeleitet werden: Sie soll eine effizientere Abfertigung an den Grenzübergängen gewährleisten und einem Großteil der Bona-fide-Reisenden aus Drittländern den Grenzübertritt erleichtern. Gleichzeitig soll wirksamer gegen die irreguläre Migration vorgegangen werden, indem alle grenzüberschreitenden Bewegungen von Drittstaatsangehörigen – unter uneingeschränkter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgebots – vollständig erfasst werden. Nach einer ersten Diskussion des Vorschlags in den Organen beabsichtigt die Kommission, Anfang 2016 einen überarbeiteten Vorschlag über intelligente Grenzen vorzulegen, in dem sie den Bedenken des Rates und des Europäischen Parlaments Rechnung trägt.²⁷

Wenn die EU selbst über hochentwickelte Standards verfügt, kann sie Drittstaaten leichter dabei helfen, ihr Grenzmanagement zu verbessern. Entsprechende Initiativen in wichtigen afrikanischen und EU-Nachbarschaftsländern könnten von Frontex, mit EU-Fördermitteln und im Rahmen einschlägiger Initiativen der EU-Nachbarschafts- und -Entwicklungspolitik unterstützt werden. Es geht nicht nur darum, eine bessere Grenzsicherung zu erreichen, sondern auch um die **Stärkung der Interventions- und Rettungskapazitäten der Länder in Nordafrika**, um Migranten in Not zu helfen.

<i>Leitaktionen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Stärkung der Rolle und Kapazitäten von Frontex • EU-weiter Standard für das Grenzmanagement • Stärkung der Kapazitäten der EU zur Koordinierung von Aufgaben der Küstenwache • Überarbeiteter Vorschlag zu „Intelligenten Grenzen“ • Stärkung der Grenzmanagement-Kapazitäten in Drittstaaten
---------------------	---

nicht Teil von Eurosur. Hinsichtlich der eingeschränkten Zusammenarbeit im Rahmen regionaler Netze nach Artikel 19 der Verordnung ist derzeit beim Gerichtshof eine Rechtssache anhängig (Rechtssache C-88/14).

²⁶ Dabei soll Frontex koordinieren und EASO, Europol, das EU-Satellitenzentrum und die Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs sollen die erforderlichen Daten liefern.

²⁷ Zum Geltungsbereich dieses Vorschlags siehe Fußnote 3.

III.3. Europas Schutzauftrag: eine starke gemeinsame Asylpolitik

Die EU braucht ein klares System für die Aufnahme von Asylbewerbern in der EU. Im Jahr 2014 haben 600 000 Menschen in der EU Asyl beantragt, so viele wie nie zuvor. Alle Asylanträge müssen bearbeitet werden, und allen Menschen, die Anspruch auf Schutz haben, muss dieser gewährt werden. Eine der Schwachstellen der derzeitigen Politik ist das fehlende Vertrauen der Mitgliedstaaten untereinander, insbesondere infolge des nach wie vor uneinheitlichen Asylsystems. Dies hat unmittelbare Auswirkungen, nicht nur auf Asylsuchende, die „Asylshopping“ betreiben, sondern auch auf die öffentliche Meinung in der EU: Den Menschen wird das Gefühl vermittelt, dass das aktuelle System grundlegend ungerecht ist. Die EU verfügt jedoch über gemeinsame Vorschriften, die bereits die Grundlage für gegenseitiges Vertrauen hätten bilden sollen; eine Weiterentwicklung dieser Vorschriften dürfte einen Neuanfang ermöglichen.

Eine kohärente Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

Allem voran muss die vollständige und kohärente Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems sichergestellt werden. Unterstützend dazu wird ein **neuer systematischer Kontrollmechanismus** geschaffen, mit dem die Umsetzung und Anwendung der Asylvorschriften überwacht und gegenseitiges Vertrauen gefördert werden soll. Ferner wird die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen weitere Leitlinien zur Verbesserung der **Normen** für die Aufnahmebedingungen und Asylverfahren ausarbeiten, um den Mitgliedstaaten klar definierte und einfache Qualitätsindikatoren an die Hand zu geben und den Schutz der Grundrechte von Asylbewerbern zu stärken, wobei den Bedürfnissen schutzbedürftiger Gruppen wie Kindern²⁸ besondere Aufmerksamkeit gilt. Außerdem wird sich die Kommission vorrangig mit der Umsetzung und der praktischen Anwendung der kürzlich erlassenen Asylvorschriften befassen, wenn sie die Einleitung von **Vertragsverletzungsverfahren** erwägt.²⁹

Gleichzeitig wird das EASO die **praktische Zusammenarbeit** ausweiten und künftig als Zentralstelle für Informationen über das Herkunftsland – auf denen letztendlich die Asylentscheidungen basieren – fungieren. Dies würde einheitlichere Entscheidungen ermöglichen. Weitere wichtige Maßnahmen sind Schulungen³⁰ und ein neues, speziell zu diesem Zweck eingerichtetes Netz von Aufnahmebehörden, das die Grundlage für die Zusammenlegung von Aufnahmezentren in Notsituationen bilden könnte.

Ein stärkeres Gemeinsames Europäisches Asylsystem würde auch dazu beitragen, **Missbrauch** wirksamer zu bekämpfen. Zu viele Anträge sind unbegründet: 2014 wurden 55 % der Asylanträge abgelehnt. Bei Antragstellern aus bestimmten Herkunftsländern wurden fast alle Asylanträge abgelehnt, was die Mitgliedstaaten daran hindert, denjenigen raschen Schutz zu gewähren, die ihn dringend benötigen. Die Rechtsvorschriften enthalten spezifische Bestimmungen zur Bekämpfung von Missbrauch, z. B. indem die zügige Bearbeitung unbegründeter Asylanträge ermöglicht wird. Um die Wirkung zu verstärken, wird die

²⁸ Um die besondere Schutzbedürftigkeit von Kindern, nicht nur derjenigen mit Migrationshintergrund, zu untersuchen, wird die Kommission als Folgemaßnahme zu dem Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige (2011-2014) eine umfassende Strategie ausarbeiten, die auch vermisste und unbegleitete Kinder einbezieht.

²⁹ Richtlinie 2013/32/EU vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes, ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 60; Richtlinie 2013/33/EU vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 96. Das Vereinigte Königreich und Irland beteiligen sich nicht an diesen Richtlinien (kein „Opt-in“).

³⁰ EASO-Ausbildungslehrplan, ein gemeinsames System der beruflichen Bildung für Asylbeamte und andere Zielgruppen wie Manager und Juristen in der ganzen EU.

Kommission in Zusammenarbeit mit dem EASO und den Mitgliedstaaten Leitlinien dazu ausarbeiten, wie diese Möglichkeiten voll ausgeschöpft werden können.

Ein weiteres Problem ergibt sich aus den Asylanträgen von Drittstaatsangehörigen, die kein Visum benötigen, um in die EU zu gelangen. Teilweise können diese Fälle durch die Kontrollmechanismen für die Zeit nach der Visaliberalisierung geregelt werden.³¹ Damit diese Möglichkeit häufiger in Anspruch genommen wird, wird die Kommission auch vorschlagen, das **Prinzip des sicheren Herkunftsstaats** in der Asylverfahrensrichtlinie zu stärken, damit Asylanträge aus als sicher eingestuften Ländern zügiger bearbeitet werden können.³²

Dublin-System – eine stärkere Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten

Obwohl die Rechtsvorschriften erst 2014 überarbeitet wurden, funktioniert der Mechanismus für die Verteilung der Zuständigkeiten für die Prüfung von Asylanträgen (das „Dublin-System“³³) nicht so, wie er sollte. 2014 wurden 72 % aller in der EU gestellten Asylanträge von fünf Mitgliedstaaten bearbeitet. Die EU kann weitere Hilfe leisten, doch müssen die Vorschriften in vollem Umfang angewandt werden.

Die Mitgliedstaaten sind für die Anwendung des Dublin-Systems zuständig. Insbesondere sollten sie die notwendigen Ressourcen bereitstellen, um die Zahl der Überstellungen zu erhöhen und Verzögerungen abzubauen, die die Familienzusammenführung betreffenden Klauseln proaktiv und konsequent anwenden sowie umfassender und regelmäßig die Ermessensklauseln nutzen, die ihnen ermöglichen, einen Asylantrag zu prüfen und die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen zu entlasten. Auf Unionsebene wird das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen die Mitgliedstaaten durch die Einrichtung eines speziellen **Netztes nationaler Dublin-Stellen** unterstützen.

Zudem müssen die Mitgliedstaaten die Vorschriften über die Abnahme von **Fingerabdrücken**³⁴ von Migranten an den Grenzen in vollem Umfang anwenden. Die Mitgliedstaaten, die unter besonderem Druck stehen, profitieren von dem Brennpunktsystem für operative Unterstützung vor Ort (siehe oben). Bis Ende Mai wird die Kommission Leitlinien zur Erleichterung der systematischen Abnahme von Fingerabdrücken unter uneingeschränkter Wahrung der Grundrechte vorlegen, die sich auf die praktische Zusammenarbeit und den Austausch bewährter Verfahren stützen. Die Kommission wird zudem untersuchen, wie mehr biometrische Identifikatoren über das Eurodac-System verwendet werden können (wie etwa die Nutzung von Gesichtserkennungstechniken durch digitale Fotos).

Als das Dublin-System konzipiert wurde, befand sich Europa im Bereich Asyl noch auf einer anderen Stufe der Zusammenarbeit. Der Flüchtlingszustrom war – von seinem Umfang und

³¹ Auf diese Weise kann die EU in Partnerschaft mit den Herkunftsländern vorbeugende Maßnahmen ergreifen, gezielte Informationskampagnen entwickeln und die Zusammenarbeit beim Grenzmanagement und bei der Bekämpfung der Schleuser verstärken.

³² Richtlinie 2013/32/EU, siehe oben.

³³ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 31). Das Vereinigte Königreich und Irland haben mitgeteilt, dass sie sich an der Annahme und Anwendung dieser Verordnung beteiligen möchten. Dänemark beteiligt sich am Dublin-System durch ein im Jahr 2006 mit der EU geschlossenes, gesondertes internationales Abkommen. Die Kriterien für die Bestimmung der Zuständigkeit reichen von familiären Umständen über kürzlichen Besitz eines Visums oder Aufenthaltstitels für einen Mitgliedstaat bis zur Frage, ob der Antragsteller irregulär oder regulär in die EU eingereist ist.

³⁴ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac (Neufassung). Das Vereinigte Königreich und Irland beteiligen sich an dieser Verordnung („Opt-in“). Dänemark beteiligt sich an Eurodac durch ein im Jahr 2006 mit der EU geschlossenes, gesondertes internationales Abkommen.

seiner Art her – mit dem von heute nicht vergleichbar. Wenn die Kommission das **Dublin-System** 2016 bewerten wird, wird sie auch auf ihre Erfahrungen mit den Umsiedlungs- und Neuansiedlungsmechanismen zurückgreifen können. Auf dieser Grundlage wird sie besser entscheiden können, ob die rechtlichen Parameter von Dublin überarbeitet werden müssen, um die Asylsuchenden gerechter auf die Mitgliedstaaten zu verteilen.³⁵

Leitaktionen	<ul style="list-style-type: none"> • Einrichtung eines neuen Kontroll- und Bewertungssystems für das Gemeinsame Europäische Asylsystem und Leitlinien zur Verbesserung der Normen für die Aufnahmebedingungen und Asylverfahren • Leitlinien gegen den Missbrauch des Asylsystems • Stärkung des Prinzips des sicheren Herkunftsstaats in der Asylverfahrensrichtlinie, um die zügige Bearbeitung der Asylanträge aus als sicher eingestuften Ländern zu fördern • Maßnahmen zur Förderung der systematischen Identitätsfeststellung und Abnahme von Fingerabdrücken • Übermittlung einer größeren Zahl von biometrischen Identifikatoren durch Eurodac • Bewertung und mögliche Überarbeitung der Dublin-Verordnung im Jahr 2016
---------------------	--

III.4 Eine neue Politik für legale Migration

Europa steht im Wettbewerb mit anderen Volkswirtschaften, wenn es darum geht, Arbeitnehmer mit den nötigen Kompetenzen zu gewinnen. 2012 bis 2025 wird ein Wandel bei den nachgefragten Kompetenzen in der EU erwartet, was sich in einer starken Zunahme des Anteils von Arbeitsplätzen für Arbeitskräfte mit höheren Bildungsabschlüssen (um 23 %) widerspiegeln dürfte.³⁶ In Schlüsselbereichen wie Wissenschaft, Technologie, Ingenieurwissenschaften und Gesundheitsversorgung mangelt es bereits an Fachkräften. Europa muss seine eigene Kompetenzbasis schaffen und dafür sorgen, dass die Menschen für den Arbeitsmarkt von heute gerüstet sind. Die Kommission wird 2015 ein Paket zur Arbeitnehmermobilität und eine Initiative zu Fachkenntnissen³⁷ vorlegen. Aber auch wenn wir mittel- und langfristig gezielte Maßnahmen ergreifen, werden wir unseren Bedarf voraussichtlich nicht vollständig decken können.

Die EU steht überdies vor einer Reihe langfristiger wirtschaftlicher und demografischer Herausforderungen. Ihre Bevölkerung altert, während ihre Wirtschaft in zunehmendem Maße von hoch qualifizierten Arbeitsplätzen abhängt. Ohne Migration wird die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zudem in den nächsten zehn Jahren um 17,5 Millionen schrumpfen. Migration wird immer wichtiger, um die Tragfähigkeit unseres Sozialsystems zu stärken und ein nachhaltiges Wachstum der Wirtschaft der EU sicherzustellen.

Obwohl es in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit und sozialen Wandels immer schwierig sein wird, für legale Migration einzutreten, ist es daher wichtig, über ein klares, solides gemeinsames System zu verfügen, das das Interesse der EU widerspiegelt, und zwar auch das Interesse daran, Europa als attraktives Ziel für Migranten zu erhalten.³⁸

³⁵ Zum Geltungsbereich dieser neuen Initiative, siehe Fußnote 3.

³⁶ Descy, Pascaline (2014), „Projected labour market imbalances in Europe: Policy challenges in meeting the Europe 2020 employment targets“, in OECD/Europäische Union, Matching Economic Migration with Labour Market Needs, OECD Publishing (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264216501-12-en>).

³⁷ Beide Initiativen sind bereits in Anhang 1 zum Arbeitsprogramm der Kommission für 2015 vorgesehen.

³⁸ Die Kommission wird auch eine Bewertung (Eignungsprüfung) des bestehenden Besitzstands im Bereich der legalen Migration durchführen, um Lücken und Unstimmigkeiten festzustellen und um herauszufinden, auf welche Weise der derzeitige EU-Rahmen möglicherweise so vereinfacht und gestrafft werden könnte, dass er zur besseren Steuerung der legalen Migrationsströme beiträgt. Zum Geltungsbereich dieser neuen Initiative, siehe Fußnote 3.

Gut gesteuerte reguläre Migration und Visumpolitik

Für die Entscheidungen darüber, wie viele arbeitssuchende Drittstaatsangehörige zugelassen werden, werden auch weiterhin ausschließlich die Mitgliedstaaten zuständig sein. Dennoch kommt der EU eine besondere Aufgabe zu. In den nächsten sieben Jahren werden mit europäischen Programmen wie Horizont 2020 und Erasmus+ fähige Köpfe nach Europa kommen. Mit der Richtlinie für Studenten und Forscher, über die die beiden gesetzgebenden Organe derzeit verhandeln, sollen diesen Gruppen neue Möglichkeiten für Arbeitsplatzsuche und Mobilität gegeben werden. Im Falle einer zügigen Annahme dieser Richtlinie könnten diese strategisch wichtigen Gruppen die EU als günstiges Umfeld für ihre Arbeit wahrnehmen.³⁹

Der nächste Schritt sollte eine attraktive EU-weite Regelung für hochqualifizierte Drittstaatsangehörige sein. Die „**Blue-Card-Richtlinie**“⁴⁰ sieht bereits eine solche Regelung vor, doch in den ersten zwei Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie wurden nur 16 000 „blaue Karten“ ausgestellt, davon 13 000 von einem einzigen Mitgliedstaat. Die Kommission wird noch vor Ende Mai eine öffentliche Konsultation über die Zukunft der „Blue-Card-Richtlinie“ starten. Im Rahmen der Überprüfung der Richtlinie wird untersucht werden, wie Europa für Fachkräfte attraktiver werden kann. Des Weiteren werden Fragen des Anwendungsbereichs, z. B. die Einbeziehung von Unternehmern, die bereit sind, in Europa zu investieren, oder die Verbesserung der Mobilitätsmöglichkeiten innerhalb der EU für Blue-Card-Inhaber geprüft werden.

Ein weiterer Sektor von großer wirtschaftlicher Bedeutung ist der Bereich **Dienstleistungen**. Der Dienstleistungssektor beschäftigt gut ausgebildete, hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte, die für kurze Zeit in die EU reisen müssen, um dort Dienstleistungen für Unternehmen oder staatliche Stellen zu erbringen. Die Kommission wird prüfen, auf welche Weise Rechtssicherheit für diese Kategorien von Personen geschaffen werden kann, auch um die Position der EU zu stärken, wenn diese bei der Aushandlung von Freihandelsabkommen Gegenseitigkeitsklauseln verlangt.

Die Rolle der Mitgliedstaaten bei diesen Entscheidungen gebietet einen direkteren und offeneren Dialog mit dem Ziel, gemeinsame Denkansätze und politische Konzepte zu entwickeln und bewährte Verfahren auf europäischer Ebene auszutauschen. Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Förderung eines ständigen Dialogs und der gegenseitigen Bewertung auf europäischer Ebene zu Themen wie Arbeitsmarktlücken, Legalisierung und Integration – Themen, bei denen die Entscheidungen eines Mitgliedstaats Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten haben.

Die Kommission wird außerdem eine Plattform einrichten, über die sich Unternehmen, Gewerkschaften und andere Sozialpartner austauschen können, um den größtmöglichen Nutzen aus der Migration zu ziehen – sowohl für die europäische Wirtschaft als auch für die Migranten selbst.

Die EU benötigt die entsprechenden Instrumente, um ermitteln zu können, in welchen Branchen und Berufen **Arbeits- oder Fachkräftemangel** herrscht oder herrschen wird. Die bestehenden Instrumente liefern zwar bereits einige Informationen, doch ist ein

³⁹ COM/2013/0151 final. Zum Geltungsbereich dieses Vorschlags, siehe Fußnote 3.

⁴⁰ Richtlinie 2009/50/EG vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung (ABl. L 155 vom 18.6.2009, S. 17-29). Das Vereinigte Königreich und Irland beteiligen sich nicht an dieser Richtlinie (kein „Opt-in“) und sind weder durch sie gebunden noch ist die Richtlinie ihnen gegenüber anwendbar.

vollständigeres Bild erforderlich.⁴¹ Bestehende Internetportale wie das EU-Migrationsportal und das europäische Portal zur beruflichen Mobilität (EURES) können bei der Erleichterung der Arbeitsvermittlung für Drittstaatsangehörige, die bereits in der EU sind, ebenfalls eine wichtige Rolle spielen. Ein besonderes Problem bei der Abstimmung der Kompetenzen von Migranten ist die fehlende Anerkennung von Qualifikationen, die Migranten in ihren Heimatländern erworben haben. Die EU kann helfen, die Einschätzung von außerhalb der EU erworbenen Qualifikationen zu verbessern.⁴²

Die Bemühungen zur Entwicklung unserer neuen Politik für legale Migration spiegeln sich auch in der **Modernisierung unserer Visumpolitik** wider.⁴³ Im Jahr 2014 legte die Kommission eine Überarbeitung des Visakodexes vor und schlug die Einführung einer neuen Art von Visum vor: das Rundreise-Visum.⁴⁴ Mit der Annahme dieser Vorschläge erhielt die EU flexiblere Instrumente im Bereich der Visumpolitik, deren Ziel darin besteht, die positiven wirtschaftlichen Auswirkungen einer höheren Zahl von Touristen und Besuchern, die aus persönlichen oder beruflichen Gründen reisen, zu maximieren und zugleich die Risiken der irregulären Migration und die Gefahren für die Sicherheit möglichst gering zu halten. Die Kommission wird außerdem bis Ende 2015 ihre derzeitige **Überprüfung der visumpflichtigen Länder** abschließen und unter Umständen die Aufhebung der Visumpflicht für Staatsangehörige bestimmter Länder auf der Grundlage der Gegenseitigkeit oder die Wiedereinführung der Visumpflicht für andere Länder vorschlagen. Dabei wird den laufenden politischen Dialogen mit den wichtigsten Ländern über Migration und Mobilität Rechnung getragen.

Wirksame Integration

Unsere Migrationspolitik wird Erfolg haben, wenn ihr wirksame Integrationsstrategien zugrunde liegen. Auch wenn die Zuständigkeit in erster Linie bei den Mitgliedstaaten liegt, kann die Europäische Union Maßnahmen von nationalen Regierungen, lokalen Behörden und der Zivilgesellschaft, die am komplexen und langwierigen Prozess der Förderung der Integration und des gegenseitigen Vertrauens beteiligt sind, unterstützen.

Mittel werden durch den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) bereitgestellt, doch auch der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und der Europäische Sozialfonds (ESF) können von Belang sein.⁴⁵ Im neuen Programmplanungszeitraum (2014-20) werden mindestens 20 % der Mittel aus dem ESF zur sozialen Eingliederung beitragen. Dies umfasst auch Maßnahmen zur **Integration von Migranten**, mit besonderem Schwerpunkt auf Asylbewerber und Flüchtlinge sowie auf Kinder. Eingesetzt werden können die Mittel zur Unterstützung gezielter Initiativen zur Verbesserung von sprachlichen und

⁴¹ Zum Beispiel das Kompetenzpanorama und die Allianzen für branchenspezifische Fertigkeiten.

⁴² Zum Beispiel durch den Europäischen Qualifikationsrahmen und in Verbindung mit der bevorstehenden Überarbeitung des Europass-Systems.

⁴³ In der gemeinsamen Visumpolitik (hauptsächlich im Visakodex (Verordnung (EG) Nr. 810/2009) sind die Regeln für die Erteilung von Visa für den kurzfristigen Aufenthalt an Drittstaatsangehörige festgelegt, die zu touristischen oder geschäftlichen Zwecken, für private Besuche von Familie oder Freunden oder zu Kultur- und Sportveranstaltungen einreisen. Er ist Teil des Schengen-Besitzstands, an dem sich Irland und das Vereinigte Königreich nicht beteiligen. Im Jahr 2014 stellten die Schengen-Staaten rund 15,8 Mio. Visa aus, was einer Steigerung von etwa 60 % im Vergleich zu 2009 entspricht. Ein Vorschlag für eine Neufassung des Visakodexes wird derzeit im Parlament und im Rat erörtert (COM(2014) 164).

⁴⁴ Hierbei handelt es sich um eine neue Art von Visum sowohl für visumbefreite als auch für visumpflichtige Drittstaatsangehörige, die ein berechtigtes Interesse haben, den Schengen-Raum länger als 90 Tage in einem Zeitraum von 180 Tagen zu bereisen (COM(2014) 163). Dieser Vorschlag baut auf dem Teil des Schengen-Besitzstands auf, an dem sich Irland und das Vereinigte Königreich nicht beteiligen.

⁴⁵ Die Umsetzung dieser Maßnahmen wird bis Ende 2015 geprüft, um festzustellen, ob die Mitgliedstaaten ihre Ziele erreicht haben und ob eine Neuprogrammierung von ESF-Mitteln erforderlich ist.

beruflichen Fertigkeiten, zur Verbesserung des Zugangs zu Dienstleistungen und zum Arbeitsmarkt, zur Förderung der integrativen Bildung und des interkulturellen Austauschs und zur Unterstützung von Sensibilisierungskampagnen, die sich sowohl an die Aufnahmegemeinschaften als auch an die Migranten richten.

Maximierung der Entwicklungsvorteile in den Herkunftsländern

Die EU-Politik für legale Migration sollte auch die Entwicklung der Herkunftsländer unterstützen.⁴⁶ Die Vereinten Nationen werden in Kürze die **Ziele für die nachhaltige Entwicklung** annehmen, und neben Zielen in Bereichen wie der Förderung menschenwürdiger Arbeit, der Jugendbeschäftigung und von Strategien für gerechte Löhne und Sozialschutz, die den Herkunftsländern helfen können, im eigenen Land bessere wirtschaftliche Möglichkeiten zu schaffen, sollten auch mit dem Bereich Migration verbundene Ziele darin aufgenommen werden. Die EU wird mit der Migration zusammenhängende Ziele als Teil des endgültigen Gesamtrahmens weiterhin unterstützen und betonen, wie wichtig es ist, die positiven Auswirkungen der Migration als horizontales Mittel zur Umsetzung der Entwicklungsagenda für die Zeit nach 2015 zu nutzen. Dies würde die Arbeit der **Mobilitätspartnerschaften**⁴⁷ der EU und unsere Bemühungen um die Einbeziehung von Migrationsfragen in Schlüsselsektoren für die Entwicklung ergänzen.

Die Kommission wird zudem mindestens 30 Mio. EUR bereitstellen, um Partner beim Aufbau von Kapazitäten für eine **wirksame Steuerung der Arbeitsmigration** zu unterstützen, wobei der Schwerpunkt darauf liegt, die Rechte der Arbeitsmigranten zu stärken und Ausbeutung zu bekämpfen. Entsprechend dem Erfolg Europas bei der Schaffung eines auf der Mobilität der Arbeitskräfte aufbauenden Binnenmarkts hat die EU eine mit 24 Mio. EUR ausgestattete Initiative zur Förderung der Freizügigkeit in der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten auf den Weg gebracht. Regionale Programme für die Mobilität von Arbeitskräften, die die **Süd-Süd-Mobilität** fördern, können einen bedeutenden Beitrag zur lokalen Entwicklung leisten. Ferner wird die Kommission die Berücksichtigung ethischer Gesichtspunkte bei der Anwerbung in Sektoren, die von einem Mangel an qualifizierten Arbeitskräften in den Herkunftsländern betroffen sind, fördern, indem sie internationale Initiativen in diesem Bereich unterstützt.

Eine Möglichkeit, wie die EU dazu beitragen kann, dass die Herkunftsländer von der Migration profitieren, ist die **Erleichterung billigerer, schnellerer und sicherer Heimatüberweisungen**. Die Annahme des Vorschlags für eine „zweite EU-Zahlungsdiensterichtlinie“⁴⁸ würde helfen, das Regelungsumfeld für Überweisungen zu konsolidieren. Durch das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit werden überdies mindestens 15 Mio. EUR zur Unterstützung von Leitinitiativen in Entwicklungsländern zur Verfügung gestellt.

⁴⁶ Mitteilung der Kommission: „Den Beitrag der Migration zur Entwicklung optimieren“ (COM(2013) 292 final); Schlussfolgerungen des Rates zum Thema „Die Migration im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit der EU“ vom 12. Dezember 2014.

⁴⁷ Mitteilung der Kommission: „Gesamtansatz für Migration und Mobilität“ (KOM(2011) 743 endgültig). Dies sind die umfassendsten bilateralen Kooperationsrahmen im Bereich der Migration. Sie bieten einen politischen Rahmen für einen umfassenden, verstärkten und maßgeschneiderten Dialog und die Zusammenarbeit mit Partnerländern, einschließlich einer Reihe von Zielen und Verpflichtungen sowie eines Pakets spezifischer Unterstützungsmaßnahmen der EU und interessierter Mitgliedstaaten. Dazu zählen auch Verhandlungen über Visaerleichterungs- und Rückübernahmeabkommen.

⁴⁸ COM(2013) 547 final.

Leitaktionen	<ul style="list-style-type: none"> • Modernisierung und Überarbeitung der „Blue Card“-Regelung • Plattform für den Dialog mit den Sozialpartnern über die Wirtschaftsmigration • Entschiedeneres Vorgehen, um Migrations- und Entwicklungspolitik miteinander zu verbinden • Neufestsetzung der Prioritäten bei der Finanzierung von Integrationsstrategien • Billigere, schnellere und sicherere Heimatüberweisungen
---------------------	--

IV. Weiteres Vorgehen

Diese Agenda will in erster Linie Lösungen anbieten, die es Europa ermöglichen werden, auf kurze und mittlere Sicht weitere Fortschritte in den genannten Bereichen zu erzielen. Wenn wir die Probleme allerdings auf lange Sicht wirksam und dauerhaft angehen wollen, muss die europäische Zusammenarbeit im Bereich der Migration noch ein Stück darüber hinausgehen.

Die in der Agenda vorgesehenen Initiativen werden ganz entscheidend zur Gestaltung einer wirksamen und ausgewogenen europäischen Migrationspolitik beitragen. Die Kommission wird im Rahmen der Verträge und der einschlägigen Protokolle weitere Überlegungen zu einer Reihe von Bereichen anstoßen:

1. *Die Vollendung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems:* Im EU-Vertrag wird ein EU-weit gültiger einheitlicher Asylstatus angestrebt. Die Kommission wird eine breit angelegte Debatte über die nächsten Schritte bei der Entwicklung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems anstoßen und sich dabei auch mit Themen wie einem gemeinsamen Asylkodex und der gegenseitigen Anerkennung von Asylbescheiden befassen.⁴⁹ Längerfristige Überlegungen, wie ein einheitliches Asylverfahren geschaffen werden kann, das unionsweit die Gleichbehandlung der Asylbewerber gewährleistet, werden dabei ebenfalls Teil der Debatte sein.

2. *Ein gemeinsames Management der europäischen Außengrenzen:* Die Ausweitung der Maßnahmen im Mittelmeer macht deutlich, dass das Management der Außengrenzen zunehmend in unserer gemeinsamen Verantwortung liegt. Die Zusammenarbeit an den Außengrenzen würde neben einem europäischen System von Grenzschutzbeamten⁵⁰ ein neues Konzept für die Küstenwache in der EU umfassen, wobei Initiativen wie die gemeinsame Nutzung von Ausrüstung und Ressourcen, gemeinsame Übungen sowie der mögliche Übergang zu einer europäischen Küstenwache eingehender geprüft würden.

3. *Ein neues Modell für die legale Migration:* Gemäß den EU-Verträgen entscheiden in letzter Instanz die Mitgliedstaaten über die Aufnahme von Wirtschaftsmigranten. Die EU muss allerdings prüfen, wie sich diese Beschränkung mit den kollektiven Erfordernissen der europäischen Wirtschaft vereinbaren lässt. Insbesondere wird die Kommission die Möglichkeit prüfen, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten ein „System der Interessenbekundung“ zu entwickeln. Dabei würde auf der Grundlage nachprüfbarer

⁴⁹ Die gegenseitige Anerkennung positiver Asylbescheide bedeutet, dass ein Mitgliedstaat die positiven Asylbescheide eines anderen Mitgliedstaats anerkennt.

⁵⁰ Studie über die Durchführbarkeit der Einführung eines europäischen Systems von Grenzschutzbeamten (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/docs/20141016_home_esbg_frp_001_esbg_final_report_3_00_en.pdf), die laufende Studie über die Zukunft von Frontex.

Kriterien eine erste automatische Auswahl potenzieller Migranten getroffen; gleichzeitig würden die Arbeitgeber aufgefordert, aus dem Kreis der Migranten diejenigen Personen auszuwählen, denen sie den Vorrang geben würden. Migration fände erst statt, nachdem der betreffenden Person eine Stelle angeboten wurde. Auf diese Weise könnte ein „EU-weiter Pool“ qualifizierter Migranten geschaffen werden, auf den sowohl die Arbeitgeber als auch die Behörden der Mitgliedstaaten Zugriff hätten, wobei das eigentliche Auswahl- und Zulassungsverfahren nach wie vor auf nationaler Ebene durchgeführt und auf den tatsächlichen Bedarf des dortigen Arbeitsmarkts abgestimmt würde.

ANHANG

Europäisches Umsiedlungs- und Neuansiedlungssystem

Umsiedlung

„Umsiedlung“ bedeutet, dass Personen, die eindeutig internationalen Schutz benötigen, auf die Mitgliedstaaten verteilt werden.

Die Kommission wird noch vor Ende Mai vorschlagen, die Notfallklausel nach Artikel 78 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zu aktivieren, und auf der Grundlage eines Verteilungsschlüssels ein **zeitlich befristetes europäisches Umsiedlungssystem** für Asylbewerber, die eindeutig internationalen Schutz benötigen, einführen.

Der Verteilungsschlüssel wird auf objektiven, quantifizierbaren und überprüfbaren Kriterien beruhen, die die Kapazität der Mitgliedstaaten widerspiegeln, Flüchtlinge aufzunehmen und zu integrieren, wobei geeignete Gewichtungsfaktoren angewandt werden, die die relative Bedeutung dieser Kriterien widerspiegeln (*siehe nachstehend Tabelle 1*). Der Verteilungsschlüssel wird auf der Grundlage folgender Kriterien erstellt⁵¹:

- a) Bevölkerungsgröße (40 %), weil sie die Fähigkeit zur Aufnahme einer bestimmten Anzahl von Flüchtlingen widerspiegelt
- b) Gesamt-BIP⁵² (40 %), weil es den absoluten Wohlstand eines Landes widerspiegelt und sich somit als Indikator für die Fähigkeit einer Volkswirtschaft zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen eignet
- c) durchschnittliche Zahl der spontanen Asylanträge und Zahl der neu angesiedelten Flüchtlinge je 1 Million Einwohner im Zeitraum 2010-2014 (10 %), weil diese Zahlen die Anstrengungen widerspiegeln, die der jeweilige Mitgliedstaat in der jüngsten Vergangenheit unternommen hat
- d) Arbeitslosenquote (10 %) als Indikator für die Fähigkeit zur Integration von Flüchtlingen

Die tatsächlichen Zahlen der in die einzelnen Mitgliedstaaten umzusiedelnden Personen hängen von der Gesamtzahl der umzusiedelnden Personen ab. Diese Zahlen werden in den Legislativvorschlag aufgenommen.

Der Aufnahmemitgliedstaat wird für die Prüfung des Asylantrags im Einklang mit den geltenden Regeln und Garantien zuständig sein.

Bei der Anwendung des Basis-Verteilungsschlüssels wird jeweils der spezifischen Krisensituation Rechnung getragen. Die Mitgliedstaaten, aus denen die Umsiedlung stattfindet, sollten sich nicht für eine Umsiedlung zur Verfügung stellen. Der Vorschlag wird die Position des Vereinigten Königreichs, Irlands und Dänemarks gemäß den einschlägigen Protokollen zu den Verträgen widerspiegeln.

⁵¹ Unter Berücksichtigung früherer Diskussionen im Rahmen des Forums für Neuansiedlungs- und Umsiedlungsmaßnahmen.

⁵² Das Pro-Kopf-BIP wird nicht als Kriterium herangezogen, da pro Kopf-Erwägungen bereits in den Kriterien für die Bevölkerungsgröße enthalten sind.

Neuansiedlung

„Neuansiedlung“ bedeutet die Überstellung von Vertriebenen, die eindeutig internationalen Schutz benötigen, auf Vorschlag des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge und mit Zustimmung des Landes der Neuansiedlung aus einem Drittstaat in einen Mitgliedstaat, in dem sie zugelassen werden und ihnen ein Recht auf Aufenthalt und sonstige Rechte gewährt werden, die mit den Rechten einer Person, die internationalen Schutz genießt, vergleichbar sind.

Die Kommission wird noch vor Ende Mai eine Empfehlung für ein **europäisches Neuansiedlungssystem** verabschieden.

Dieses System wird alle Mitgliedstaaten umfassen. Die assoziierten Staaten werden zur Teilnahme an dem System aufgefordert werden. Der Anteil der einzelnen Mitgliedstaaten an den insgesamt zugesagten Neuansiedlungsplätzen wird auf der Grundlage des gleichen **Verteilungsschlüssel** wie im Falle der Umsiedlung (*siehe nachstehend Tabelle 2*) berechnet.

Im Rahmen des **europäischen Neuansiedlungssystems** werden Plätze für **20 000** Menschen angeboten.

Die Kommission wird eigens für dieses System in den Jahren 2015 und 2016 zusätzliche Mittel in Höhe von insgesamt 50 Mio. EUR bereitstellen.

Zu den **Regionen, deren Einwohner vorrangig für die Neuansiedlung in Betracht kommen**, gehören Nordafrika, der Nahe und Mittlere Osten und das Horn von Afrika, wobei der Schwerpunkt auf den Ländern liegt, in denen die regionalen Entwicklungs- und Schutzprogramme derzeit umgesetzt werden. Das Neuansiedlungssystem soll eng mit diesen Programmen verknüpft werden.

Bei der Durchführung des Systems wird die **Zusammenarbeit mit dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR)** und mit anderen einschlägig tätigen Organisationen im Einklang mit der derzeitigen Praxis (zwecks Identifizierung, Erstellung des Aufnahmedossiers, Überstellung usw.) in Anspruch genommen. Die **Einbindung des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen** in das System kann ebenfalls in Betracht gezogen werden. Jeder Mitgliedstaat bleibt weiterhin für die einzelnen Aufnahmeentscheidungen zuständig.

Die Kommission ist sich der **Gefahr einer spontanen Sekundärmigration** neu angesiedelter Personen bewusst. Dieser Gefahr wird sie dadurch begegnen, dass sie die Neuansiedlung an die Bedingung knüpft, dass sich die neu angesiedelten Personen verpflichten, während eines Zeitraums von mindestens 5 Jahren in dem betreffenden Mitgliedstaat zu bleiben. Außerdem werden die neu angesiedelten Personen über die Konsequenzen einer Weiterreise innerhalb der EU und die Tatsache aufgeklärt werden, dass sie in einem anderen Mitgliedstaat keinen Rechtsstatus erlangen und keinen Zugang zu sozialen Rechten erwerben können. Die rasche Identifizierung und Rückführung von Personen, die sich nicht an diese Vereinbarung halten, ist bereits nach EU-Recht möglich. Die Kommission wird in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den einschlägigen Agenturen weitere Instrumente für die praktische Anwendung dieser Maßnahmen ausarbeiten.

Tabelle 1 Europäisches Umsiedlungssystem

Mitgliedstaaten^{53 54}	Schlüssel
Belgien	2,91 %
Bulgarien	1,25 %
Deutschland	18,42 %
Estland	1,76 %
Finnland	1,72 %
Frankreich	14,17 %
Griechenland	1,90 %
Italien	11,84 %
Kroatien	1,73 %
Lettland	1,21 %
Litauen	1,16 %
Luxemburg	0,85 %
Malta	0,69 %
Niederlande	4,35 %
Österreich	2,62 %
Polen	5,64 %
Portugal	3,89 %
Rumänien	3,75 %
Schweden	2,92 %
Slowakei	1,78 %
Slowenien	1,15 %
Spanien	9,10 %
Tschechische Republik	2,98 %
Ungarn	1,79 %
Zypern	0,39 %

Die Berechnungen beruhen auf statistischen Angaben von Eurostat (abgerufen am 8. April 2015).

⁵³ Die gemeinsame EU-Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung, Visum und Kontrollen an den Außengrenzen stützt sich auf Titel V (Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Gemäß den Protokollen Nr. 21 und Nr. 22 zu den Verträgen beteiligen sich das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark nicht an der Annahme von Maßnahmen durch den Rat, die nach Titel V AEUV vorgeschlagen werden. Das Vereinigte Königreich und Irland können dem Rat innerhalb von drei Monaten, nachdem ein Vorschlag oder eine Initiative vorgelegt wurde, oder zu einem beliebigen Zeitpunkt nach seiner Annahme, mitteilen, dass sie sich an der Annahme und Anwendung der vorgeschlagenen Maßnahme beteiligen möchten. Dänemark kann den anderen Mitgliedstaaten im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften jederzeit mitteilen, dass es sämtliche einschlägigen Maßnahmen, die auf der Grundlage von Titel V AEUV angenommen wurden, in vollem Umfang anwenden will. Sollten das Vereinigte Königreich und Irland beschließen, sich am Umsiedlungssystem zu beteiligen („Opt-in“), würde der prozentuale Anteil der Beiträge der Mitgliedstaaten entsprechend angepasst. Sollten Dänemark und die assoziierten Staaten beschließen, am Umsiedlungssystem auf freiwilliger Basis teilzunehmen, würde der prozentuale Anteil der Beiträge der Mitgliedstaaten entsprechend geändert.

⁵⁴ Die Prozentsätze des Verteilungsschlüssels werden angepasst, um der spezifischen Krisensituation, auf die mit dem Umsiedlungssystem gemäß Artikel 78 Absatz 3 AEUV reagiert wird, Rechnung zu tragen. Die Mitgliedstaaten, aus denen die Umsiedlung stattfindet, sollten sich nicht für eine Umsiedlung zur Verfügung stellen.

Tabelle 2 Europäisches Neuansiedlungssystem

Mitgliedstaaten⁵⁵	Schlüssel	Gesamtzweisung auf der Grundlage von 20 000 Personen
Belgien	2,45 %	490
Bulgarien	1,08 %	216
<i>Dänemark⁵⁶</i>	<i>1,73 %</i>	<i>345</i>
Deutschland	15,43 %	3086
Estland	1,63 %	326
Finnland	1,46 %	293
Frankreich	11,87 %	2375
Griechenland	1,61 %	323
<i>Irland⁵⁶</i>	<i>1,36 %</i>	<i>272</i>
Italien	9,94 %	1989
Kroatien	1,58 %	315
Lettland	1,10 %	220
Litauen	1,03 %	207
Luxemburg	0,74 %	147
Malta	0,60 %	121
Niederlande	3,66 %	732
Österreich	2,22 %	444
Polen	4,81 %	962
Portugal	3,52 %	704
Rumänien	3,29 %	657
Schweden	2,46 %	491
Slowakei	1,60 %	319
Slowenien	1,03 %	207
Spanien	7,75 %	1549
Tschechische Republik	2,63 %	525
Ungarn	1,53 %	307
<i>Vereinigtes Königreich⁵⁶</i>	<i>11,54 %</i>	<i>2309</i>
Zypern	0,34 %	69

Die Berechnungen beruhen auf statistischen Angaben von Eurostat (abgerufen am 8. April 2015).

Bei der Berechnung der Prozentsätze wurden diese auf fünf Dezimalstellen gerundet. Für die Darstellung in der Tabelle wurden sie auf zwei Dezimalstellen auf- oder abgerundet. Zuweisungen von Personen erfolgten auf der Grundlage der vollständigen Zahlen mit fünf Dezimalstellen.

⁵⁵ Wenn die assoziierten Staaten beschließen, am Neuansiedlungsprogramm teilzunehmen, werden der Schlüssel und die Gesamtzweisungen entsprechend angepasst.

⁵⁶ Das vorgeschlagene Neuansiedlungssystem wird in Form einer Empfehlung eingeführt. Die gemeinsame Politik der Union im Bereich Migration basiert allerdings auf Titel V AEUV. Daher werden die besonderen Aspekte, auf die in Fußnote 3 verwiesen wird (bezüglich der den Verträgen beigefügten Protokolle Nr. 21 und Nr. 22 zur Position des Vereinigten Königreichs, Irlands und Dänemarks), berücksichtigt.