



HOHE VERTRETERIN
DER UNION FÜR
AUSSEN- UND
SICHERHEITSPOLITIK

Brüssel, den 25.1.2017
JOIN(2017) 4 final

**GEMEINSAME MITTEILUNG AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
EUROPÄISCHEN RAT UND DEN RAT**

**Migration über die zentrale Mittelmeerroute
Ströme steuern, Leben retten**

EINLEITUNG

Im Jahr 2016 hat eine Rekordzahl von Flüchtlingen und Migranten versucht, über die zentrale Mittelmeerroute eine europäische Küste zu erreichen. Mehr als 181 000 Menschen wurden im Jahr 2016 auf dieser Route festgestellt. Die meisten von ihnen trafen in Italien ein. Im Jahr 2016 kam aber auch eine Rekordzahl von Menschen bei der Überquerung des Mittelmeers ums Leben: Mehr als 4500 Menschen ertranken bei Überfahrtversuchen.¹ Die zentrale Mittelmeerroute ist nunmehr wieder die meistgenutzte Route von Migranten und Flüchtlingen, die nach Europa gelangen wollen, wie dies der Fall war, bevor gegen Ende 2015 und Anfang 2016 die Nutzung der östlichen Mittelmeerroute stark zunahm. Das menschliche Leid und die Kosten sind nicht hinnehmbar.

Es gibt viele Gründe für den wachsenden Zustrom von Migranten über die zentrale Mittelmeerroute, unter anderem die Instabilität in Libyen, aber auch allgemeinere Faktoren wie gewaltsame Konflikte und die wirtschaftliche Lage in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara. An diesen Umständen wird sich voraussichtlich bis auf Weiteres nichts ändern. Deshalb ist damit zu rechnen, dass der Migrationsdruck auf die am stärksten betroffenen EU-Mitgliedstaaten, Italien und Malta, durch den anhaltenden Zustrom weiter wachsen wird.

Libyen liegt am Knotenpunkt der zentralen Mittelmeerroute. Von diesem Land aus treten 90 %² der Menschen die Überfahrt nach Europa an.³ Schleuser und Menschenhändler nutzen die instabile politische Lage in Libyen und die mangelnde Kontrolle über das Staatsgebiet und die Außengrenzen aus. Ihre Aktivitäten und Menschenrechtsverletzungen führen zu einem weiteren Anstieg der Instabilität im Land, was die Schutzbedürftigkeit der Migranten weiter erhöht. Fortschritte zur Stabilisierung der politischen Lage in Libyen sind von entscheidender Bedeutung für eine nachhaltige Zukunft des Landes und für die Stabilität in der gesamten Region. Die Erzielung einer dauerhaften Lösung für die Herausforderungen in den Bereichen Governance und Sicherheit stellt weiterhin eine der wichtigsten Prioritäten für Libyen selbst sowie für die EU, ihre Mitgliedstaaten und die internationalen Partner dar und ist von entscheidender Bedeutung für eine wirksame und nachhaltige Reaktion auf die migrationsbedingten Herausforderungen. Daher wird die EU die legitimen libyschen Vertreter, d. h. die libysche Regierung der nationalen Einheit und den Präsidenschaftsrat⁴, die in diesem Zusammenhang die wichtigsten Partner sind, weiterhin unterstützen.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben ihre Maßnahmen zur Bewältigung der Migrationsströme und zur Rettung von Menschenleben auf der zentralen Mittelmeerroute Schritt für Schritt ausgebaut. Der Europäische Rat vom Dezember 2013 erklärte: „Vorrangig sollte ein verstärkter Dialog mit Drittländern geführt werden, um zu verhindern, dass Migranten auf gefährlichen Routen in die Europäische Union einzureisen versuchen.“ Im Jahr 2015 hat die Kommission eine umfassende Europäische Migrationsagenda⁵ vorgestellt. Nachdem bei einem Schiffsunglück in der Nähe von Lampedusa im April 2015 Hunderte von Menschen ums Leben gekommen waren, bekräftigte der Europäische Rat, dass die EU „alles in ihrer Macht Stehende unternehmen [wird], um den Verlust weiterer Menschenleben auf See zu verhindern und die eigentlichen Ursachen der menschlichen Katastrophe ... zu bekämpfen“, und beschloss, „unsere Präsenz auf See zu verstärken.“ Infolgedessen wurde eine ständige Präsenz der EU auf See eingerichtet, was zehntausenden Menschen das Leben gerettet hat. Im Oktober 2015 hat die EU infolge des Migrationsgipfels von Valletta eine Phase der

¹ Quelle: <https://missingmigrants.iom.int/mediterranean>.

² Quelle: Italienisches Ministerium des Innern.

³ Die Zahl der in Libyen aufhältigen Migranten wird auf 700 000 bis 1 Million geschätzt. Rund 350 000 Menschen gelten als Binnenvertriebene (laut Zahlen der Internationalen Organisation für Migration – IOM), die in ihre Heimat zurückzukehren bzw. zumindest in Libyen bleiben wollen.

⁴ Gemäß der Resolution 2259 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen.

⁵ COM(2015)240 final vom 13.5.2015.

intensiven Zusammenarbeit mit Partnern in Afrika eingeleitet.⁶ Seit Juni 2016 wird über den Partnerschaftsrahmen eine gezielte Zusammenarbeit mit den wichtigsten Herkunfts- und Transitländern aufgebaut.⁷ Im Dezember 2016 hat der Europäische Rat betont, dass „die Unterstützung für die libysche Küstenwache – auch durch die EUNAVFOR MED Operation Sophia – verstärkt werden muss“ und dass „Initiativen ergriffen werden [müssen], um in Libyen festsetzenden Migranten Möglichkeiten zur unterstützten freiwilligen Rückkehr zu bieten und gefährliche Reisen einzuschränken.“

Wenn keine weiteren Maßnahmen ergriffen werden, ist im Frühjahr 2017 mit einem erneuten unkontrollierten Zustrom irregulärer Migranten über die zentrale Mittelmeerroute zu rechnen. Der maltesische Premierminister Joseph Muscat hat in einer Rede vor dem Europäischen Parlament erklärt: „Ab [dem kommenden] Frühjahr wird sich Europa wieder einem starken Zuwanderungsstrom über das zentrale Mittelmeer gegenübersehen. ... Ich sehe keine Möglichkeit, dass ein einziger Mitgliedstaat diese neue Welle bewältigen oder verkraften kann. Wenn wir jetzt nicht handeln, werden die grundlegenden Prinzipien der Europäischen Union ernsthaft auf die Probe gestellt.“⁸

Deshalb müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten noch vor dem kommenden Frühjahr und Sommer operative Maßnahmen festlegen und voranbringen, die zu einer Verbesserung der Lage beitragen. Ein koordiniertes Vorgehen der EU muss in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten erfolgen. Sofern die Mitgliedstaaten – insbesondere Italien und Malta – eigene Anstrengungen unternehmen, werden die Maßnahmen der EU darauf ausgerichtet sein, diese Bemühungen mit allen auf EU-Ebene verfügbaren Instrumenten gemeinsamen und kohärent zu unterstützen. Die libysche Regierung der nationalen Einheit ist in diesem Zusammenhang ein wichtiger Partner. Alle Maßnahmen müssen in voller Abstimmung und mit Unterstützung der Regierung der nationalen Einheit durchgeführt werden. Die EU wird ihre Anstrengungen zur Verbesserung der Kapazitäten der Regierung der nationalen Einheit verstärken.

In dieser gemeinsamen Mitteilung werden eine Reihe wichtiger Maßnahmen genannt, die an verschiedenen Punkten der zentralen Mittelmeerroute unmittelbare Wirkung entfalten können, wobei ein Schwerpunkt auf Maßnahmen gelegt wird, die zeitnah eingeleitet werden können. Diese Maßnahmen sind Teil einer umfassenden Strategie, die vor allem auf die Libyenroute ausgerichtet ist, aber auch die umliegenden Länder der Region (insbesondere Tunesien, Ägypten und Algerien) berücksichtigt, um einer Verlagerung der Migrationsroute sowie negativen Folgen für die Nachbarländer vorzubeugen. Die Strategie sieht auch vor, die libyschen Gemeinden einzubinden und eng mit den im Land tätigen internationalen Organisationen wie der IOM und dem UNHCR zusammenzuarbeiten.

Ein weiteres wichtiges Element sind Bemühungen innerhalb der EU zur Bewältigung der Migration, insbesondere durch effiziente Verfahren und die vollständige Registrierung bei Ankunft in der EU sowie durch die effektive Rückkehr von Personen, die keinen internationalen Schutz benötigen. Den betroffenen Menschen muss durch eine glaubwürdige Rückkehrpolitik klar gemacht werden, dass es sich nicht lohnt, die mit der Überfahrt verbundenen Risiken auf sich zu nehmen. In Anbetracht der neuen Erfordernisse wird die Kommission den EU-Aktionsplan für die Rückkehr⁹ in den kommenden Wochen aktualisieren, um rasch eine wirksame Reaktion zu gewährleisten. Insbesondere wird die

⁶ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Dezember 2016. Siehe die politische Erklärung und den Aktionsplan von Valletta. Als nächster Schritt findet am 8.-9. Februar eine Sitzung hochrangiger Beamter statt.

⁷ COM (2016) 960 final vom 14.12.2016. Zweiter Fortschrittsbericht: Erste Ergebnisse des Partnerschaftsrahmens für die Zusammenarbeit mit Drittländern im Kontext der Europäischen Migrationsagenda. Der nächste Bericht wird im März 2017 angenommen.

⁸ <https://www.eu2017.de/Aktuelles/Pages/Speech-by-Prime-Minister-Joseph-Muscat-at-the-EP-Plenary-Session-on-the-Presidency-Priorities.aspx>

⁹ Der gegenwärtige EU-Aktionsplan für die Rückkehr wurde 2015 angenommen (COM(2015) 453 final vom 9.9.2015).

Kommission auf der Grundlage der gegenwärtigen EU-Rechtsvorschriften festhalten, wie die Umsetzung von Rückkehrentscheidungen durch Ausnutzung des in diesen Vorschriften vorgesehenen Spielraums verbessert werden kann, und diesbezüglich klare Orientierungshilfen bereitstellen.

1. HERAUSFORDERUNGEN DER MIGRATION ÜBER DIE ZENTRALE MITTELMEERROUTE

Im Jahr 2016 wurden mehr als 181 000 irreguläre Migranten auf der zentralen Mittelmeerroute festgestellt. Die meisten von ihnen trafen in Italien ein. Italienischen Angaben zufolge hat sich die Zahl der Ankömmlinge gegenüber 2015 um 18 % erhöht und lag damit sogar über dem bisherigen Höchstwert von 2014. In Malta kommen im Vergleich dazu wenig Menschen an. Das Hauptherkunftsland der Migranten war mit fast 90 % Libyen, gefolgt von Ägypten (7 %), der Türkei (1,9 %), Algerien (0,6 %) und Tunesien (0,5 %).¹⁰

Diese Zahlen belegen, dass die zentrale Mittelmeerroute 2016 die Haupteinwanderungsrouten für irreguläre Migranten auf dem Weg nach Europa war. Nachdem die Zahl der festgestellten illegalen Grenzübertritte auf der östlichen Mittelmeerroute im Jahr 2015 mit 885 000 einen Höchststand erreicht hatte, kam es infolge der Erklärung EU-Türkei vom 18. März 2016¹¹ zu einem drastischen Rückgang (siehe Schaubild 1). Vor diesem Hintergrund fiel der Anstieg auf der zentralen Mittelmeerroute noch stärker aus (siehe Schaubild 2).

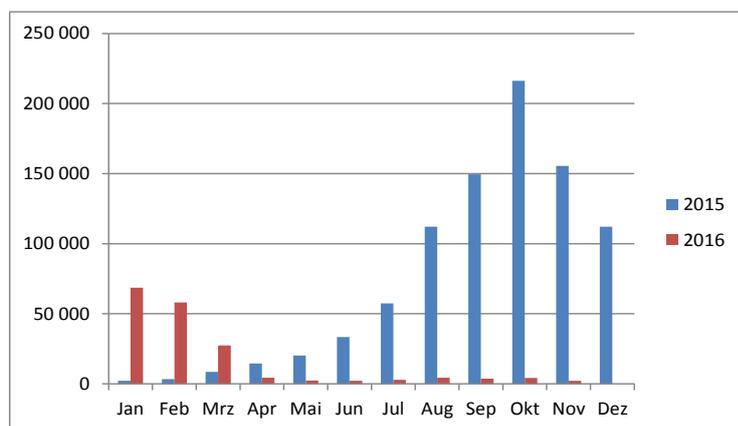


Schaubild 1: Ankunft über die östliche Mittelmeerroute 2015-2016 (Quelle: Frontex – Daten bis November 2016)

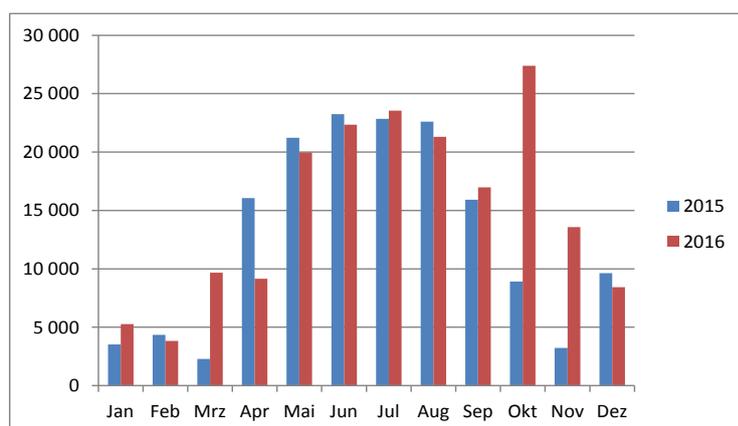


Schaubild 2: Ankunft über die zentrale Mittelmeerroute 2015-2016 (Quelle: Italienisches Ministerium des Innern – Gesamtzahl 2015: 153 842; Gesamtzahl 2016: 181 436)

¹⁰ Quelle: Italienisches Ministerium des Innern.

¹¹ <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>

Eine Analyse der Staatsangehörigkeit der Migranten ergibt, dass ein kontinuierlicher Zustrom von Menschen aus den afrikanischen Ländern südlich der Sahara zu verzeichnen ist. Unter den Menschen, die 2016 in Italien angekommen sind, sind die Staatsangehörigkeiten der folgenden zehn Länder am stärksten vertreten: Nigeria (21 %), Eritrea (11 %), Guinea (7 %), Côte d'Ivoire (7 %), Gambia (7 %), Senegal (6 %), Mali (6 %), Sudan (5 %), Bangladesch (4 %) und Somalia (4 %). Die übrigen Staatsangehörigkeiten kamen auf insgesamt 22 %.

Etwas mehr als die Hälfte der Personen, die in Italien eintrafen, beantragten Asyl. Migration gab es zwar schon immer, aber hierbei handelt es sich offenbar um eine strukturelle Auswanderung aus afrikanischen Ländern südlich der Sahara, und es ist nicht damit zu rechnen, dass sich daran etwas ändern wird, solange sich die wirtschaftliche und (sicherheits)politische Lage in den Herkunftsländern nicht verbessert.

Besonders besorgniserregend ist dabei, dass die Zahl der schutzbedürftigen Migranten, insbesondere der Frauen und Minderjährigen, zunimmt. Von den 181 000 Migranten, die in Italien ankamen, waren rund 24 000 Frauen (13 %, fast die Hälfte der Frauen kamen aus Nigeria) und etwa 28 000 Minderjährige (15 %), von denen die allermeisten (91 %) unbegleitet waren. Damit ist der Anteil der Minderjährigen gegenüber 2015 (10 %) gestiegen, und auch der Anteil der unbegleiteten Minderjährigen hat sich erhöht (von 75 % im Jahr 2015). Unter den unbegleiteten Minderjährigen sind die Staatsangehörigkeiten der folgenden fünf Länder am häufigsten vertreten: Eritrea (15 %), Gambia (13 %), Nigeria (12 %), Ägypten (10 %) und Guinea (10 %).

2. SENKUNG DER ZAHL DER ÜBERFAHRTEN, RETTUNG VON MENSCHENLEBEN AUF SEE

Reaktion auf Tragödien auf See

Seit Beginn dieses Jahrzehnts sind mehr als 13 000 irreguläre Migranten bei dem Versuch der Überfahrt nach Europa über die zentrale Mittelmeerroute ums Leben gekommen. Italien und Malta haben große Anstrengungen unternommen, um bei Notrufen auf See mit Such- und Rettungsmaßnahmen das Risiko des Verlusts von Menschenleben zu verringern. Im Jahr 2013 hat die italienische Regierung mit der Operation „Mare Nostrum“ zur See und in der Luft das erste große koordinierte Programm zur Rettung von Menschenleben auf See eingeführt.

Seit Ende 2014 wurde durch die Zusammenarbeit der EU, unter vollständiger Achtung der Menschenrechte und des Völkerrechts, ein wesentlicher Beitrag dazu geleistet. Im Rahmen der Operationen Triton und Sophia konnten mehr als 200 000 Migranten auf See gerettet werden.

Wichtige EU-Initiativen im zentralen Mittelmeer

Die **Militäroperation der Europäischen Union im südlichen zentralen Mittelmeer (EUNAVFOR MED Operation Sophia)** wurde im Juni 2015 in Rekordzeit eingerichtet, um Schiffe und materielle Güter, die tatsächlich oder mutmaßlich von Schleusern oder Menschenhändlern verwendet werden, auszumachen, zu beschlagnahmen und zu zerstören. Ziel ist es, deren Geschäftsmodell im südlichen zentralen Mittelmeer zu zerschlagen und so zu verhindern, dass noch mehr Menschen auf See ums Leben kommen. Im Oktober 2015 begann die zweite Phase der Operation: Seither können Schiffe, bei denen der Verdacht besteht, dass sie für Schleusung oder Menschenhandel benutzt werden, angehalten, durchsucht, beschlagnahmt und umgeleitet werden. Das derzeitige Mandat der Operation läuft bis Juli 2017. Für die Operation haben 25 Mitgliedstaaten¹² fast 1800 Mitarbeiter und materielle Güter bereitgestellt. Derzeit stehen unter anderem sechs Schiffe und sechs Luftfahrzeuge zur Verfügung. Im Rahmen der Operation Sophia wurden bislang etwa 372 Schleuserschiffe aus dem Verkehr gezogen, 101 mutmaßliche Schleuser festgenommen und fast 32 000 Menschen auf hoher See

¹² Belgien, Bulgarien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, , Griechenland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Schweden, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich, Zypern.

gerettet. Im Juni 2016 wurde das Mandat der Operation um zwei Aufgaben erweitert: Schulung der libyschen Küstenwache und der Marine und Unterstützung der Umsetzung des UN-Waffenembargos auf hoher See vor der Küste Libyens. Die Operation Sophia darf gegenwärtig nur auf hoher See vor der Küste Libyens agieren, nicht jedoch in libyschen Hoheitsgewässern.

Die **Operation Triton** wurde im November 2014 von Frontex gestartet, um vor allem den Grenzschutz zu verbessern und zudem auch Such- und Rettungs Einsätze zu unterstützen. Im Juli 2015 wurde das Einsatzgebiet nach Süden erweitert, um die Unterstützung von Such- und Rettungs Einsätzen in weiteren Gebieten zu ermöglichen. Frontex-Beamte unterstützen die italienischen Behörden bei der Registrierung ankommender Migranten. Der operative Schwerpunkt von Triton wurde ausgeweitet und umfasst nun auch grenzüberschreitende Kriminalität wie Schleusung, Drogenhandel, illegale Fischerei und Meeresverschmutzung. Die Operation untersteht dem Kommando des italienischen Innenministeriums. Insgesamt 28 europäische Länder¹³ beteiligen sich an der Operation, indem sie entweder technische Ausrüstung oder Grenzschutzbeamte bereitstellen.

Parallel dazu führt seit Ende 2014 auch eine kleine, aber wachsende Zahl von Nichtregierungsorganisationen (NRO) Such- und Rettungsmaßnahmen im zentralen Mittelmeerraum durch. Gegenwärtig betreiben etwa 9 NRO rund 14 Schiffe zu diesem Zweck. Sie sind vor allem in der Nähe Libyens tätig, wobei die größeren Schiffe vollständige Such- und Rettungsmaßnahmen durchführen, indem sie Migranten aufnehmen und in italienische Häfen bringen. Kleinere NRO beschränken sich auf Rettungsmaßnahmen: Sie verteilen in der Nähe der libyschen Küste Schwimmwesten, stellen medizinische Notversorgung bereit und überlassen es den größeren Schiffen, die Migranten zu italienischen Häfen zu befördern. Im Jahr 2016 haben die italienische Küstenwache und Marine, die Operation Triton und die Operation Sophia sowie die NRO alle in etwa den gleichen Beitrag zur Erstrettung geleistet.

Patrouillenmaßnahmen einschließlich der Unterstützung von Such- und Rettungs Einsätzen wurden schrittweise von Gewässern in der Nähe des italienischen Staatsgebiets zu Gewässern in der Nähe Libyens verlagert. Daraufhin haben die Schleuser ihr Verhalten angepasst. Seither setzen sie irreguläre Migranten und Flüchtlinge in zunehmendem Maße in billige und vollkommen seeuntüchtige Schlauchboote, die niemals die libysche Küste erreichen könnten, da sie davon ausgehen, dass diese noch in libyschen Hoheitsgewässern oder in der Nähe aufgegriffen werden. Da es sich mittlerweile bei rund 70 % der Boote, die die libysche Küste verlassen, um solche Schlauchboote handelt, wird die Überfahrt immer gefährlicher, sodass die Zahl der Todesfälle auf See steigt. Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache sowie Europol sollten die Versorgungslinien für diese Schlauchboote auf dem Weg nach Libyen sorgfältig aufspüren und gemeinsam mit den libyschen Behörden versuchen, die Lieferketten der Schleuser zu unterbrechen.

Die EU erhält ihren humanitären Ansatz aufrecht, Leben auf See zu retten. Die Operation Sophia darf gegenwärtig nur auf hoher See vor der Küste Libyens agieren, nicht jedoch in libyschen Hoheitsgewässern. Unter den derzeitigen Bedingungen kann eine in vollem Einvernehmen mit den libyschen Behörden erfolgende enge operative Zusammenarbeit mit einer gestärkten libyschen Küstenwache durch die Bereitstellung von Schulungen und materiellen Gütern dazu beitragen, dass eine größtmögliche Zahl von Menschenleben gerettet wird, die Wahrscheinlichkeit des Aufgreifens von Schleusern steigt und unbeabsichtigte Folgen gemildert werden.

Intensivierung der Unterstützung für die libysche Küstenwache

Zu einer erfolgreichen Bewältigung der gegenwärtigen Lage gehört auch, dass die libyschen Behörden Schleuser an ihrem Tun hindern und die libysche Küstenwache in die Lage versetzt wird, die

¹³ Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Island, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Schweden, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich.

Seegrenze besser zu kontrollieren und ein sicheres Ausschiffen an der libyschen Küste zu gewährleisten. Dabei ist es selbstverständlich, dass die Bemühungen der libyschen Behörden von der EU und den Mitgliedstaaten insbesondere durch Schulungen, Beratung, Kapazitätsaufbau und mit anderen Mitteln unterstützt werden. Im Rahmen ihrer jeweiligen Zonen und Aufgaben könnten sich Sophia und Triton auf die Schleuserbekämpfung und die Unterstützung von Such- und Rettungseinsätzen auf hoher See, auf die Überwachung zwecks Übermittlung von Warnungen an die libyschen Behörden sowie auf die Schlepperbekämpfung konzentrieren.

In Anerkennung der zentralen Rolle, die der libyschen Küstenwache¹⁴ bei der Bewältigung der Lage zukommt, ist die Heranbildung von Kapazitäten, d. h. die Einsatzbefähigung und die Ausrüstung, ein vorrangiges Anliegen. Um eine kohärente Herangehensweise zu gewährleisten, arbeitet die EU mit der Operation Sophia und der Mission der Europäischen Union zur Unterstützung des Grenzschutzes (EUBAM) in Libyen zusammen und stimmt sich dabei eng mit den Mitgliedstaaten und anderen Akteuren ab. Angedacht werden könnte im Rahmen von EUBAM, Sophia oder anderen EU-Initiativen auch eine Schulung der libyschen Seepolizei, die dem Innenministerium untersteht und auf See operiert.

Der Schulungsbedarf der libyschen Küstenwache ist komplex, angefangen von grundlegenden seemännischen Qualifikationen und der Fähigkeit, auf hoher See sichere Einsätze zu fahren, bis hin zur Wahrnehmung der gesamten Palette der üblichen Küstenwache-Aufgaben zur Durchsetzung von Recht und Ordnung, einschließlich einer wirksamen Kontrolle der libyschen Seenotrettungs-Zone in internationalen Gewässern. Die EU legt beim Kapazitätsaufbau besonderen Wert auf einen Beitrag zur Wahrung der Menschenrechte von Migranten. Die Operation Sophia hat mit den ersten drei Schulungsblöcken zur Ausbildung der libyschen Küstenwache begonnen.

Diese werden durch Maßnahmen im Rahmen von Programmen flankiert, die von der EU finanziert und von der Kommission verwaltet werden. Dazu zählt das „Seahorse“-Programm, in dessen Rahmen sieben Mitgliedstaaten¹⁵ unter Federführung der spanischen Guardia Civil die Überwachung der libyschen Grenze begleiten. Diese Tätigkeit sollte nunmehr intensiviert werden, um mittels weiterer Maßnahmen die gesamte Bandbreite des identifizierten Bedarfs abzudecken.

Als Sofortmaßnahme wird die Kommission möglichst bald mit der Guardia Civil vereinbaren, die Mittel zur Schulung der libyschen Küstenwache im Rahmen des laufenden Seahorse-Programms um 1 Mio. EUR aufzustocken.¹⁶ Daran müsste sich ein neues Programm zur Unterstützung der libyschen Küstenwache anschließen¹⁷, um zu gewährleisten, dass die unterschiedlichen Schulungsmaßnahmen unter den verschiedenen Programmen dazu beitragen, das ganze Spektrum des Bedarfs der libyschen Küstenwache zu decken. Ergänzend hat auch die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache Schulungen der libyschen Küstenwache vorgenommen, und weitere Maßnahmen werden angedacht. Komplementarität und Kohärenz der von unterschiedlichen Akteuren durchgeführten Schulungsmaßnahmen werden durch eine informelle Abstimmung gewährleistet.

¹⁴ Die derzeitige libysche Küstenwache war 1996 gegründet worden; sie ist für die Wahrnehmung der staatlichen Hoheitsrechte und die Ausübung der Staatsgewalt Libyens auf der Grundlage des Rechts der Vereinten Nationen und des innerstaatlichen Rechts zuständig. Sie ist logistisch, personell und was die Ausbildung angeht, mit der Marine verbunden. Generell besteht Einvernehmen, dass die Marine die am ehesten einsatzfähige Struktur ist, die die einschlägigen Aufgaben wahrnehmen kann.

¹⁵ Spanien, Italien, Malta, Frankreich, Griechenland, Zypern und Portugal.

¹⁶ Finanziert unter dem Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit. Die Schulungsmaßnahmen könnten auf die Küstenwachen Tunesiens, Algeriens und Ägyptens ausgeweitet werden, wenn diese Länder dem „Seahorse“-Programm beitreten.

¹⁷ Finanziert werden könnten sie u. a. über den Nothilfe-Treuhandfonds zur Unterstützung der Stabilität und zur Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibungen in Afrika („Treuhandfonds der Europäischen Union für Afrika“) und das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI).

In diese Abstimmung würde auch die Finanzhilfe-Vereinbarung mit dem italienischen Innenministerium¹⁸ über 2,2 Mio. EUR einbezogen. Diese Vereinbarung umfasst zwei Komponenten, eine (durchgeführt von der Internationalen Organisation für Migration IOM) zur Unterstützung der Seenotrettungstätigkeit und der Ausbildung der libyschen Küstenwache und eine (in Zusammenarbeit mit dem UNHCR durchzuführende) zum Aufbau des libyschen Staatsapparats und zur Unterstützung von Flüchtlingen und Asylbewerbern, die sich in Libyen ausschiffen oder aufhalten.

Diese Programme lassen erkennen, dass der EU-Haushalt finanziell zur Ausbildung der libyschen Küstenwache beitragen kann, auch wenn eine unmittelbare Finanzierung der Operation Sophia ausgeschlossen ist. Vor diesem Hintergrund ist die Kommission bereit, praktikable Möglichkeiten zur Sicherung einer langfristigen Finanzierung der Ausbildung der libyschen Küstenwache über diese Programme auszuloten, die die Beiträge der Mitgliedstaaten ergänzen kann.

Ein Mangel herrscht aber nicht nur an Fähigkeiten der libyschen Küstenwache, sondern auch an Ausrüstung zur Durchführung von Patrouillen. Einige Schiffe mussten im Ausland repariert werden. Ihre Rückgabe wird zusammen mit der erforderlichen Schulung der Besatzungen und der Errichtung einer angemessenen Kommando- und Kontrollstruktur die Einsatzkapazitäten der libyschen Küstenwache erhöhen. Die zurückgegebenen Schiffe müssen aber auch durch Wartung einsatzfähig gehalten werden.

Langfristig soll der Aufbau von Kapazitäten der libyschen Küstenwache das Land in die Lage versetzen, selber einen Seenotrettungs-Korridor im Einklang mit seinen internationalen Verpflichtungen abzustecken. Hierzu leistet die Kommission der italienischen Küstenwache finanzielle Unterstützung, die der libyschen Küstenwache bei der Einrichtung eines Seenotrettungszentrums zu Seite steht. Ein solches Zentrum ist eine Grundvoraussetzung für die Koordinierung von Rettungseinsätzen innerhalb des libyschen Seenotrettungs-Korridors nach internationalem Recht.¹⁹ Durch Mitnutzung der satellitengestützten Kommunikations-Infrastruktur des „Seahorse“-Mittelmeernetzes, die dieses Jahr eingerichtet werden soll, wird die libysche Küstenwache am Informationsaustausch über Vorfälle und andere Koordinierung von Patrouillen- und Rettungseinsätzen mit den Küstenwachen der benachbarten Länder teilnehmen und so erheblich zu den Rettungseinsätzen beitragen können. Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache wird diese Zusammenarbeit mit regelmäßigen Informationen aus ihren Überwachungstätigkeiten unterstützen.²⁰ Wie die Unterstützung und Beratung der libyschen Küstenwache nach Abschluss der Schulung und Rückgabe des Einsatzmaterials weitergeführt werden soll, ist noch zu klären.

Schließlich wird die Kommission im Rahmen des Europäischen Aktionsplans der EU-Strategie für maritime Sicherheit (EUMSS-AP)²¹ 2017 (mit einer Finanzhilfe von 80 000 EUR) das Forum für

¹⁸ Unterzeichnet im Rahmen des regionalen Entwicklungs- und Schutzprogramms für Nordafrika.

¹⁹ Die Verpflichtung für Schiffe, anderen, in Seenot geratenen Schiffen zu helfen, ist sowohl in der Seemannstradition als auch im Internationalen Übereinkommen von 1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (SOLAS 74) verankert. Gemäß dem Internationalen Übereinkommen über den Such- und Rettungsdienst auf See (SAR) von 1979 müssen die Vertragsparteien gewährleisten, dass in ihren Hoheitsgewässern Vorkehrungen für einen angemessenen Such- und Rettungsdienst getroffen sind. Ferner werden sie zu Seenotrettungs-Abkommen mit Nachbarländern angehalten, um SAR-Korridore einzurichten, Kapazitäten zu bündeln, Verfahren zu vereinheitlichen, gemeinsame Schulungen abzuhalten und sich gegenseitig Liaison-Besuche abzustatten. Ferner sollen sie Maßnahmen ergreifen, um den beschleunigten Zutritt von Einsatzkräften der anderen Vertragsparteien in ihre Hoheitsgewässer zu ermöglichen. Libyen hat beide Übereinkommen ratifiziert.

²⁰ Die von der Europäischen Grenz- und Küstenwache verwalteten „Fusion Services“ von Eurosur ermöglichen die regelmäßige Überwachung von Ablegestellen in Drittländern und das Aufspüren und Nachverfolgen verdächtiger Schiffe auf ihrem Weg über das Mittelmeer. Dabei werden Schiffsmeldesysteme, Satelliten und Überwachungsflugzeuge eingesetzt.

²¹ Die EU-Strategie für maritime Sicherheit (EUMSS) wurde vom Europäischen Rat im Juni 2014 beschlossen. Es handelt sich um einen gemeinsamen EU-Plan zur Verbesserung der Früherkennung und Bewältigung von Bedrohungen für Sicherheit und Frieden und die Außengrenzen.

Küstenwachdienste im Mittelmeerraum unterstützen, um die gegenseitige Vertrautheit der zuständigen Behörden und den Erfahrungsaustausch zu fördern und Möglichkeiten für eine weitere Zusammenarbeit der libyschen Küstenwache mit den Küstenwachen der Mitgliedstaaten und von Drittländern mit einer Mittelmeerküste auszuloten.

Wichtigste Maßnahmen:

- Finanzierung der Schulungen für die libysche Küstenwache durch sofortige Aufstockung des „Seahorse“-Programms um 1 Mio. EUR und eine Finanzhilfe von 2,2 Mio. EUR unter dem regionalen Entwicklungs- und Schutzprogramm für Nordafrika;
- Gewährleistung einer soliden komplementären Finanzierung zur Deckung des unterschiedlichen Schulungsbedarfs;
- Unterstützung der libyschen Behörden bei der Einrichtung eines Seenotrettungszentrums und Verbesserung der Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten;
- Unterstützung der Versorgung der libyschen Küstenwache mit zusätzlicher Einsatzrüstung und Gewährleistung der Wartung.

3. INTENSIVIERUNG DES KAMPFES GEGEN SCHLEUSER UND SCHLEPPER

Im Zuge der Bemühungen um eine Eindämmung der Überfahrten und die Rettung von Menschenleben muss der Kampf gegen Schleuser und Schmuggler im Mittelmeer und im nördlichen Afrika intensiviert werden. Die Bekämpfung des Menschenschmuggels ist ein zentrales Anliegen der Operation Sophia. Es wurden Schritte unternommen, um die Einsätze auf hoher See durch einen Beitrag zum Kapazitätsaufbau der libyschen Küstenwache für Einsätze in den eigenen Hoheitsgewässern zu ergänzen. Die Operation Sophia trägt auch zur allgemeinen Sensibilisierung für dieses Thema im Einsatzgebiet bei. Es sind Überlegungen im Gange, wie die Überwachung und Informationsgewinnung weiter ausgebaut werden kann und besser auf die sich verändernden Verhaltensweisen der Schleuser reagiert werden kann, um die Tätigkeit der libyschen Behörden besser zu unterstützen.

Wichtigste Priorität ist es, das „Seahorse-Netz Mittelmeer“ im Frühjahr 2017 zur Einsatzreife zu bringen. Mit dem Programm sollen die Grenzschutzbehörden der Länder Nordafrikas gestärkt und ihre Fähigkeit zum Informationsaustausch und zur Einsatzkoordinierung mit den Partneereinrichtungen der EU und der am Mittelmeer gelegenen Mitgliedstaaten ausgebaut werden. Gezielt geht es darum, die Aufmerksamkeit der nordafrikanischen Behörden für irreguläre Migrationsströme und illegale Schleusertätigkeiten in ihren Ländern (insbesondere an den Küsten und in den Hoheitsgewässern) zu schärfen und ihr Reaktionsvermögen auf nationaler und regionaler Ebene (auch im Hinblick auf SAR-Einsätze) zu verbessern. Ein wichtiger Schritt dazu ist der Aufbau eines sicheren Kommunikationsnetzes der Grenzbehörden aller Mittelmeer-Anrainer.

Italien, Malta, Griechenland, Zypern, Frankreich, Spanien und Portugal haben ihre nationalen Eurosur-Koordinierungszentren zum „Seahorse-Netz Mittelmeer“ verbunden. Bemühungen laufen, um die libysche Küstenwache mit der erforderlichen Ausrüstung für eine Kommunikationsverbindung mit den Mitgliedstaaten zu versehen, damit ein Informationsaustausch nahezu in Echtzeit stattfinden kann und beide Seiten ihre Patrouilleneinsätze abstimmen können. So soll gewährleistet werden, dass die Zusammenarbeit auch unter Einschluss der Europäischen Grenz- und Küstenwache bei der Schleuserbekämpfung genauso gut funktioniert, wie es im Atlantik bereits der Fall ist.

Da die Schleuser zunehmend auf Schlauchboote anstatt hölzerner Fischerboote ausweichen, könnte ihre Tätigkeit durch ein gezieltes Vorgehen gegen ihren einschlägigen Nachschub (Boote, Motoren, Fahrzeuge) wirksam gestört werden. Dieses anspruchsvolle Unterfangen würde ein koordiniertes Vorgehen erfordern, das die EU, die über einschlägige Operationstätigkeiten, Agenturen und Instrumente verfügt, gewillt ist, mit den Mitgliedstaaten, Interpol und anderen Partnern in der Region auszuloten. Die Ressourcen zur Informationsgewinnung und Überwachung sollten gebündelt werden,

um Positionen und Strecken besser zu kontrollieren und ins Visier zu nehmen und die dort tätigen Schleuser zu identifizieren. Mit Hilfe der „Fusion Services“ von Eurosur können unter Einsatz von Schiffsmeldesystemen, Satelliten und Überwachungsflugzeugen Ablegestellen in Drittländern regelmäßig überwacht, und verdächtige Schiffe auf ihrem Weg über das Mittelmeer aufgespürt und nachverfolgt werden. Mit diesen Maßnahmen würden die Einsätze der Operation Sophia auf hoher See zur Störung der Aktivitäten von Schleusern und Menschenhändlern ergänzt. Damit wäre die weitere Verfügbarkeit von Einsatzkräften für die Operation Sophia gewährleistet, so dass ihr umfassender Beitrag zur Sicherheit auf See in den Blick genommen werden könnte. Einen wichtigen Beitrag leistet auch die gemeinsame Europol-Einsatzgruppe MARE, die im März 2015 zur Bekämpfung von Gruppen der organisierten Kriminalität eingerichtet wurde, die an der Schleusung von Migranten über das Mittelmeer beteiligt sind. Im Februar 2016 wurde die Einsatzgruppe in das Europäische Zentrum zur Bekämpfung der Migrantenschleusung bei Europol integriert. Ihr gehören abgestellte Sachverständige aus sieben Mitgliedstaaten an. Diese Mitgliedstaaten tauschen Informationen, die der Bekämpfung von Schleusernetzen dienen, in Echtzeit aus.

Schließlich kann der Kampf gegen kriminelle Organisationen, die sich am Migrantenschmuggel beteiligen, nicht von dauerhaftem Erfolg gekrönt werden, wenn er nicht mit Maßnahmen einhergeht, die an den Migrationsursachen ansetzen und damit diesen Organisationen den menschlichen Nachschub abschneiden. In dieser Hinsicht sollte die laufende Unterstützung von Kommunen entlang der Migrationsroute (insbesondere von Migrationsdrehscheiben und Küstenstädten) intensiviert werden²², damit der Kapazitätsaufbau, die soziale und wirtschaftliche Entwicklung und der Zugang (auch von Migranten) zu grundlegenden Dienstleistungen ausgeweitet werden können und Schleusertätigkeiten die Attraktivität genommen wird.

Wichtigste Maßnahmen:

- Sicherstellen, dass das „Seahorse-Netz Mittelmeer“ im Frühjahr 2017 einsatzfähig ist, damit es zu mehr Informationsaustausch und Einsatzkoordinierung zwischen der libyschen Küstenwache und den beteiligten Mitgliedstaaten kommt;
- Förderung der Mitwirkung von Tunesien, Algerien und Ägypten am „Seahorse-Netz Mittelmeer“ ;
- Unterbindung des Nachschubs von Schleusern durch Bündelung der Informationen von Mitgliedstaaten, EUNAVFOR MED Sophia, der Europäischen Grenz- und Küstenwache, Europol, Interpol, und Partnern in der Region, insbesondere unter Nutzung der „Fusion Services“ von Eurosur.

4. SCHUTZ VON MIGRANTEN, UNTERSTÜTZTE FREIWILLIGE RÜCKKEHR UND NEUANSIEDLUNG

Ein verstärktes Vorgehen gegen Schleuser macht es auch erforderlich, auf dem Festland aktiv zu werden, für mehr Schutz zu sorgen und Möglichkeiten für eine unterstützte freiwillige Rückkehr zu eröffnen. Instabilität und fehlende Sicherheit haben zudem zu erheblichen Bevölkerungsverschiebungen sowohl unter den Einheimischen als auch von zu einem Großteil stark gefährdeten Drittstaatsangehörigen²³ in Richtung Durchgangs- und Ausreisezonen ohne wirkliche öffentliche Ordnung geführt. Dort müssen sowohl unmittelbar als auch längerfristig Hilfe und Schutz der Migranten gewährleistet und Maßnahmen gegen das Entstehen von Drucksituationen ergriffen werden. Vor allem in folgenden vier Bereichen muss etwas unternommen werden: Verbesserung des Schutzes von und der humanitären Hilfe für Migranten, Unterstützung bei der Wiedereingliederung in

²² Der Ausschuss der Regionen ist um den Aufbau einer vielfältigen Zusammenarbeit mit libyschen Kommunen bemüht, die auch Migrationsfragen umfasst.

²³ In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass Libyen lange Zeit in erheblichem Ausmaß auf die Arbeitskraft von Migranten angewiesen war.

die Wirtschaft vor Ort, freiwillige Rückkehr ins Herkunftsland und Neuansiedlung von Personen, die internationalen Schutz benötigen.

Die libyschen Behörden sollten im Wege der Zusammenarbeit und des Dialogs beim Aufbau von Kapazitäten zur Bewältigung der Migration unterstützt werden. Es wurde bereits damit begonnen, Kontaktpersonen in den zuständigen Ministerien (Inneres, Justiz, Auswärtige Angelegenheiten) zu benennen, in diesen Behörden Synergien zu schaffen und ein Forum zur Migrationssteuerung einzurichten.²⁴

Die Bedingungen in den Aufnahmezentren für Migranten sind unakzeptabel und entsprechen nicht den internationalen Menschenrechtsnormen. Es ist unabdingbar, für angemessene Bedingungen in diesen Lagern zu sorgen und gegen Misshandlung, Folter, Erpressung und Verstöße gegen die Menschenwürde vorzugehen. In Zusammenarbeit mit den libyschen Behörden und internationalen Organisationen wie der IOM und dem UNHCR muss dafür gesorgt werden, dass in diesen Aufnahmezentren angemessene, menschenrechtskonforme Bedingungen herrschen. Insbesondere für Frauen und Minderjährige sollte in enger Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen an Alternativen zur Haft gearbeitet werden. Zudem muss die Sicherheit sowohl der Migranten als auch der dort tätigen Hilfsorganisationen gewährleistet werden.

Ferner müssen der UNHCR und die IOM ungehinderten Zugang zu Menschen mit Anspruch auf internationalen Schutz und vor allem zu besonders gefährdeten Personen haben.

Die Kommission wird sich mit den libyschen Behörden und den betroffenen internationalen Organisationen in Verbindung setzen, um diese Punkte voranzubringen, und gegebenenfalls vermehrt gezielt Mittel zur Verfügung stellen.

Manche Migranten, die sich nach Libyen begeben haben und jetzt vor Ort sind, wollten dort arbeiten. Viele von ihnen sitzen inzwischen wegen der Instabilität und des Wegfalls von Arbeitsplätzen im Land fest. Eine Lösung kann darin bestehen, sie nach Möglichkeit in die örtlichen Gemeinschaften zu integrieren. Es wurde eine Pilotinitiative in die Wege geleitet, mit der von Binnenvertreibungen und Migrantenströmen betroffene Gemeinschaften stabilisiert werden sollen und u.a. durch die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für Schutzbedürftige deren Eingliederung erleichtert werden soll.

Viele andere Migranten können ein Interesse daran haben, in ihr Herkunftsland zurückzuführen, wenn sich ihre Pläne im Hinblick auf einen Job in Libyen oder die Hoffnung auf eine Weiterreise nach Europa nicht realisieren. Für sie kann die unterstützte freiwillige Rückkehr einen Ausweg bieten. Die EU führt einige Projekte²⁵ durch, die die freiwillige Rückkehr festsitzender Migranten aus Libyen in ihre Herkunftsländer erleichtern sollen. Eine Maßnahme mit einem Budget von 20 Mio. EUR wurde im Dezember 2016 im Rahmen des EU-Treuhandfonds für Afrika beschlossen. Sie soll die Migrationssteuerung verbessern helfen, den dringenden Schutzbedarf von Migranten decken und dazu beitragen, dass die Zahl der Todesopfer zurückgeht. Mit dem Projekt sollen gezielt Migranten an den Ausschiffsstellen und in Aufnahmelagern unterstützt, und die Rückführung in die Herkunftsländer aus humanitären Gründen (Anfangsziel: 5000 Migranten) sowie die Wiedereingliederung²⁶ gefördert

²⁴ Von der EU mit 3 Mio. EUR finanziertes Projekt (1. Komponente des Projekts zur Förderung einer rechtebasierten Migrations- und Asylpolitik in Libyen).

²⁵ Vorhaben über insgesamt 35 Mio. EUR, die aus dem Europäischen Nachbarschaftsinstrument, dem Stabilitäts- und Friedensinstrument, dem regionalen Entwicklungs- und Kooperationsinstrument, den Mitteln für humanitäre Hilfe, dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds und den Mitteln für regionale Entwicklung finanziert werden.

²⁶ Das Vorhaben ist Teil der gemeinsamen Initiative des EU-Treuhandfonds für Afrika und der IOM mit einem Gesamtbudget von 100 Mio. EUR zum Schutz und zur Wiedereingliederung von Rückkehrern in vierzehn Ländern in der Sahelzone und der Tschadseeregion entlang der zentralen Mittelmeerrouen. Deutschland beteiligt sich mit 45 Mio. EUR, Italien mit 22 Mio. EUR. Die Mittel dieser gemeinsamen Initiative dienen dem Schutz von 60 000 festsitzenden, bedürftigen Migranten, der Rückkehr von 24 000 Personen, der Wiedereingliederung von Migranten, und der Information und Sensibilisierung im Hinblick auf mit der

werden. Die EU wird in Zusammenarbeit mit den libyschen Behörden auf angemessene Sicherheitsbedingungen für die Mitarbeiter internationaler Organisationen hinwirken, die an der freiwilligen Rückkehr mitwirken, und ist bereit, die einschlägigen Arbeiten rasch auch um ergänzende Maßnahmen in Nachbarländern auszuweiten, wenn das Projekt gut anläuft.

Die Maßnahmen zur Wiedereingliederung in örtliche Gemeinschaften und zur unterstützten freiwilligen Rückkehr könnten durch die Neuansiedlung insbesondere der schutzbedürftigsten Personen ergänzt werden. Die EU prüft mit dem UNHCR, inwieweit es möglich wäre, Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz aus Libyen in EU-Mitgliedstaaten oder anderen internationalen Partnerländern anzusiedeln. Die Neuansiedlung erleichtert eine ordnungsgemäße und sichere Einreise der Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz in das Hoheitsgebiet des Landes, in dem sie neu angesiedelt werden sollen. So können Sicherheitsüberprüfungen schon vor der Einreise vorgenommen werden, und sie ist Ausdruck der Solidarität mit dem Aufenthaltsland, das mit einer hohen Zahl von Kriegs- oder politischen Flüchtlingen zurechtkommen muss. Außerdem kann sie Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz davon abhalten, sich auf eine gefährliche Überfahrt einzulassen. Durchführbarkeit, konkrete Modalitäten und Tempo solcher Neuansiedlungen müssten natürlich in enger Zusammenarbeit mit der libyschen Regierung und den internationalen Partnern vor dem Hintergrund der Entwicklungen vor Ort geprüft werden. Darüber hinaus müssten Mitgliedstaaten gewillt sein, an einer Neuansiedlung aus Libyen mitzuwirken.²⁷

Neben diesen spezifischen Maßnahmen betreffend Libyen sollte die EU weiter das Einvernehmen mit den Ländern der Region suchen, um sie bei der Entwicklung einer eigenen Asyl- und Migrationspolitik, beginnend mit der Registrierung von Migranten, zu unterstützen. Das würde zudem, ganz im Einklang mit dem regionalen Entwicklungs- und Schutzprogramm für Nordafrika, zu einer Verbesserung der Schutz- und Asylsysteme in der Region führen. Das wiederum würde den Mitgliedstaaten die Anwendung des im EU-Asylrecht verankerten Grundsatzes des sicheren Drittstaats erleichtern, sobald die entsprechenden Bedingungen erfüllt sind. Die Bestimmungen zu den sicheren Drittstaaten leisten einen wesentlichen Beitrag zu einem wirksamen Umgang mit der Migrationskrise. Dies sollte in den laufenden Erörterungen zur Reform des gemeinsamen europäischen Asylsystems und in künftigen Gesprächen über die Rückkehrpolitik der EU und ihre Durchführung berücksichtigt werden.

Gezielte Informationskampagnen sind nicht nur in den Herkunftsländern und entlang der afrikanischen Migrationsrouten wichtig, sondern auch in Libyen erforderlich, um Menschen dort auf die Gefahren einer irregulären Überfahrt und die Möglichkeit einer unterstützten freiwilligen Rückkehr aufmerksam zu machen. Sie sollten sich auf die vorgelagerten Abschnitte der Route und die südlichen Landesteile konzentrieren, weil die Nähe zur Küste den Migranten einen starken Anreiz zur Überfahrt verschafft.

Wichtigste Maßnahmen:

- Abstimmung mit den libyschen Behörden, um eine Verbesserung der Bedingungen in den Aufnahmelagern insbesondere für gefährdete Personen und Minderjährige zu erwirken; Intensivierung der Zusammenarbeit mit der IOM und dem UNHCR in dieser Hinsicht;
- Intensivierung der Zusammenarbeit mit libyschen Kommunen, um eine alternative Lebensgestaltung zu ermöglichen und die Belastbarkeit örtlicher Aufnahmegemeinschaften zu stärken;
- Unterstützung des Kapazitätsaufbaus zur Migrationssteuerung durch die libyschen Behörden;

irregulären Migration verbundene Gefahren und mögliche Alternativen in 2000 migrationsträchtigen Gemeinschaften und unter 200 000 Migranten entlang der Route. Gefördert werden auch die Erhebung und Auswertung von Daten in den einzelnen Zielländern und Regionen zwecks Anpassung der einschlägigen Maßnahmen und der Kapazitätsaufbau bei staatlichen und lokalen Stellen im Interesse der Nachhaltigkeit und der Übernahme von Eigenverantwortung.

²⁷ In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, zu welchem Ergebnis der Kommissionsvorschlag für einen Neuansiedlungsrahmen der Union (COM(2016) 468 final vom 13.7.2016) führen wird.

- In Zusammenarbeit mit den libyschen Behörden Unterstützung internationaler Organisationen wie des UNHCR bei der Betreuung von Personen, die Anspruch auf internationalen Schutz haben, was auch die Möglichkeit einer Neuansiedlung einschließt;
- Unterstützung der Bemühungen der IOM um eine Verbesserung der Lage der Migranten in Libyen und um Durchführung eines Projekts der unterstützten freiwilligen Rückkehr aus Libyen, mit der Möglichkeit einer Ausweitung des Programms über die ursprünglich anvisierte Zahl von 5000 Rückkehrern hinaus.

5. STEUERUNG DES ZUSTROMS VON MIGRANTEN ÜBER DIE SÜDLICHE GRENZE

Da in Libyen bereits zahlreiche Migranten und Binnenvertriebene leben, muss der Zustrom weiterer Menschen über die südliche Grenze gesteuert werden, um den Migrationsdruck zu mindern. Dafür sind der Erfolg des Aktionsplans von Valletta und des Partnerschaftsrahmens von großer Bedeutung.

Die EU trägt mit verschiedenen Maßnahmen – insbesondere durch die Missionen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) und Projekte in der gesamten Region – zur Bewältigung dieser Herausforderung bei.

Die derzeit in Tunis ansässige EU-Mission zur Unterstützung des Grenzschutzes (EUBAM) in Libyen hat inzwischen ausreichend Kapazitäten für unabhängige Besuche in Tripolis aufgebaut. Die Mitarbeiter schließen gegenwärtig eine Bestandsaufnahme der wichtigsten Akteure im Sicherheitsbereich ab und sondieren mit den libyschen Behörden Möglichkeiten für eine künftige zivile GSVP-Mission. Diese Mission könnte im Bereich Polizei/Rechtsstaatlichkeit/Grenzmanagement stattfinden und die libyschen Behörden mit Beratung und Schulungen unterstützen. Außerdem sollen weitere Anstrengungen zur Unterstützung der libyschen Behörden unternommen werden. Dies ließe sich mit Maßnahmen im Rahmen anderer Instrumente wie der Operation Sophia und der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache kombinieren, um die Überwachung und den Informationsfluss zu verbessern.²⁸ Auch sollte die Versorgung mit technischer Ausrüstung, Fahrzeugen und anderen Elementen ins Auge gefasst werden, um die Kontrolle der libyschen Landgrenze zu den Nachbarstaaten zu optimieren.

Stabilisierungsbemühungen vor Ort, die auf eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Aufnahmegemeinschaften abzielen, spielen ebenfalls eine wesentliche Rolle. Seit Mai 2016 läuft ein Projekt der IOM im Süden Libyens, das an Aufnahmegemeinschaften, Binnenvertriebene und Migranten gerichtet ist und möglicherweise auf andere Regionen ausgeweitet werden sollte. Die EU unterstützt über das Stabilitäts- und Friedensinstrument mehrere vor allem auf den Süden Libyens ausgerichtete Projekte zur Konfliktbeilegung, zur Umsetzung von Vereinbarungen zwischen Konfliktparteien sowie zur Gewalteinämmung auf Gemeinschaftsebene.

Der Beitrag der EU zur Steuerung der Migration über die Südgrenze Libyens umfasst Unterstützung für den Aufbau von Sicherheits- und Verteidigungskapazitäten und für die regionale Sicherheitszusammenarbeit in der Sahelzone, insbesondere im Rahmen der G5. Die EU-Ausbildungsmission und die EUCAP Sahel Mali²⁹ tragen durch Schulungen und Beratung zur besseren Grenzkontrolle in Mali bei. Niger als eines der wichtigsten Transitländer für Migranten auf dem Weg nach Europa profitiert von einem intensiveren GSVP-Engagement, das auch die ständige

²⁸ Hier könnten auch die Eurosur Fusion Services hilfreich sein.

²⁹ Die Mission EUCAP Sahel Mali wurde im Januar 2015 nach Beginn der EU-Ausbildungsmission Mali 2013 gestartet, um die Kapazitäten der internen Sicherheitskräfte Malis zu erhöhen. Dabei geht es darum, ihre operative Effizienz zu verbessern, den jeweiligen hierarchischen Aufbau wiederherzustellen, die Rolle der Justiz- und Verwaltungsbehörden bei der Leitung und Kontrolle ihrer Aufgaben zu stärken sowie ihren Einsatz im Norden des Landes vorzubereiten.

Präsenz der EUCAP Sahel Niger³⁰ in Agadez einschließt. Ziel ist es, die nigrischen Behörden bei der Bewältigung der irregulären Migration und dem Kampf gegen den damit verbundenen Menschenhandel sowie organisierte Kriminalität zu unterstützen. Im Zuge der Regionalisierung der GSVP-Missionen in der Sahelzone und der erwarteten Einrichtung eines GSVP-Netzes in der Region wird die Unterstützung in diesen Bereichen auf andere Länder der Region wie Mauretanien, Burkina Faso und Tschad ausgeweitet wie Mauretanien, Burkina Faso und Tschad.

Die mit Niger im Zuge des Partnerschaftsrahmens erzielten Errungenschaften sollten umfassend genutzt werden, um den Zustrom von Migranten über die südlibysche Grenze zu bremsen. Die Zahl der Menschen, die sich von Niger aus zur gefährlichen Durchquerung der Sahara- aufmachten, ist von über 70 000 im Mai 2016 auf rund 1500 im November zurückgegangen³¹. Die Arbeit in Agadez kann in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle spielen. Als konkrete Maßnahmen wären beispielsweise Informationskampagnen und Sensibilisierungsmaßnahmen für die örtliche Bevölkerung und Migranten sowie die Ausweitung der unterstützten freiwilligen Rückkehr und der Wiedereingliederung auf andere Standorte als Agadez und Niamey denkbar. Agadez könnte zudem als Zwischenstation bei der unterstützten freiwilligen Rückkehr von in Libyen gestrandeten Migranten genutzt werden. In diesem Zusammenhang sollte auch die Unterstützung der Grenzbehörden in Niger fortgesetzt werden, um eine bessere Kontrolle der nigrisch-libyschen Grenze zu erreichen.

Die Region Agadez wird zudem beim Aufbau einer örtlichen Wirtschaft unterstützt werden, die nicht vom Schleusergeschäft abhängt. Bei den Maßnahmen, die darauf abzielen, dass Niger die Kontrolle über seine Grenze zu Libyen und die Migrantenströme verbessert und die freiwillige Rückkehr wirksamer unterstützt, müssen die möglichen Auswirkungen auf Gemeinschaften im Norden Nigers berücksichtigt werden, wo die wirtschaftliche Existenz vieler Menschen vom Schleusergeschäft abhängig ist. Auch hier muss ein angemessenes alternatives Auskommen gewährleistet werden – sowie der Zugang zu brauchbaren legalen Märkten, um Ersatz für das Geschäft mit dem Schleusen von Migranten zu schaffen.

Zur intensiven Zusammenarbeit mit Niger gehört auch das gezielte Vorgehen gegen Schleuser. Die Strategie des Landes umfasst unter anderem gemeinsame Ermittlerteams, die Umsetzung des Gesetzes von 2015 zum Kampf gegen Schleuser und der Ausbau von Kapazitäten von Ermittlern und Staatsanwälten. Ziel dieser Maßnahmen ist die effektive Kontrolle der das Land durchquerenden Migrantenströme. In Kürze werden ein europäischer Verbindungsbeamter für Migration und ein Verbindungsbeamter der Europäischen Grenz- und Küstenwache nach Niger entsandt. Sie sollen dazu beitragen, dass die EU die Verhandlungen und die Zusammenarbeit mit den nigrischen Behörden bezüglich der Bekämpfung der irregulären Migration und einer besseren Organisation der Migrationssteuerung effizienter gestalten kann.

Eine engere Verbindung zwischen der EU-Präsenz in Niger und Mali und Europol kann auch die Bewertung und Analyse von Menschenhandel und Schleuseraktivitäten verbessern und zu verstärkter Unterstützung der Behörden vor Ort beitragen; dies fügt sich zudem in ein bestehendes, vom EU-Treuhandfonds für Afrika unterstütztes Programm zum Aufbau von Beziehungen zu Interpol ein. Dieses Erfolgsmodell, das nachweislich die Zahl irregulärer Migranten gesenkt hat, sollte mit anderen regionalen Partnern – vor allem Mali, Tschad, Ägypten, Algerien und Sudan – sowie weiteren Ländern im Rahmen des Khartum- und Rabat-Prozesses repliziert werden.

³⁰ Die Mission EUCAP Sahel Niger wurde im Juli 2012 eingeführt, um die Kapazitäten der nigrischen Sicherheitskräfte zur Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität auszubauen und um die politische Stabilität, die Sicherheitslage und die Governance in Niger zu verbessern. Im Rahmen der Mission werden seit 2015 die Kontrolle und Steuerung von Migrationsströmen sowie der Kampf gegen irreguläre Migration und die damit verbundene Kriminalität unterstützt.

³¹ COM(2016) 960 final vom 14.12.2016, Zweiter Fortschrittsbericht: Erste Ergebnisse des Partnerschaftsrahmens für die Zusammenarbeit mit Drittländern im Kontext der Europäischen Migrationsagenda.

Schon jetzt fördert die EU aktiv den Dialog zwischen Libyen und seinen südlichen Nachbarn über das Management ihrer gemeinsamen Grenzen und den Austausch von Erkenntnissen über Migrationsrouten. Im August 2016 wurde der Ausschuss EU-Libyen zum integrierten Management der Landgrenzen für den Austausch über das Grenzmanagement eingerichtet. Ein anderes mögliches Forum für die weitere operative Zusammenarbeit in der Region ist die Africa-Frontex Intelligence Community, die einen Rahmen für den regelmäßigen Austausch von Fachwissen und Erkenntnissen im Bereich Grenzsicherheit bietet und zudem für Risikoanalyse und kurzfristige Missionen genutzt werden könnte, um, möglicherweise mit Unterstützung durch Satellitenbilder, Migrationsrouten und ihre möglich Verlagerung aufzudecken. Aus dem Dialog lassen sich potenzielle prioritäre Maßnahmen und Felder für eine verstärkte Zusammenarbeit im Rahmen des EU-Treuhandfonds für Afrika ableiten. Regionalprogramme wie Euromed Migration IV³² und Mediterranean City to City Migration Profiles³³ sind geeignete Foren, um den Dialog über Migrationsfragen zwischen den Ländern der Region voranzubringen und Erfahrungen und bewährte Verfahren auf regionaler Ebene auszutauschen. Diese Arbeit erhielt durch ein Treffen der Hohen Vertreterin/Vizepräsidentin mit den Außenministern Libyens, Nigers und Tschads über das Grenzmanagement im Juni 2016 neue Impulse. Dieses Forum kann weiter zu Beratungen über das Thema Schleusung genutzt werden.

Wichtigste Maßnahmen:

- Nutzung der gesamten Bandbreite von EU-Missionen und -Projekten zur Unterstützung der libyschen Behörden beim Grenzmanagement und zum Schutz von Migranten im Süden Libyens;
- Förderung der grenzbezogenen Zusammenarbeit, des Dialogs und des Informationsaustauschs zwischen Libyen und seinen südlichen Nachbarländern einschließlich der umfassenden Nutzung der Africa-Frontex Intelligence Community;
- Ausbau der bestehenden Zusammenarbeit mit Niger im Zuge des Partnerschaftsrahmens; Ergreifung weiterer Maßnahmen zur Minderung des Migrationsdrucks Richtung Norden, Bekämpfung von Schleuseraktivitäten und Rückkehrförderung.

6. AUSBAU DER ZUSAMMENARBEIT MIT ÄGYPTEN, TUNESIEN UND ALGERIEN – VERHINDERUNG IRREGULÄRER MIGRATION UND DER VERLAGERUNG VON MIGRATIONSROUTEN

Bei gemeinsamen Maßnahmen mit Libyen muss durch verstärkten Dialog und intensivere Zusammenarbeit bezüglich der Migration in der Region zugleich das Risiko minimiert werden, dass neue Migrationsrouten in den Nachbarländern entstehen. Maßnahmen zur unterstützten freiwilligen Rückkehr könnten beispielsweise in Ländern wie Ägypten, Algerien und Tunesien durchgeführt werden, in denen eine beträchtliche Zahl von Migranten lebt. Diese Länder müssten weiterhin unterstützt werden, damit sie funktionierende eigene Asylsysteme aufbauen und jenen Menschen helfen können, die internationalen Schutzes bedürfen. Ferner sollte die Kooperation mit den Vereinten Nationen und EU-Agenturen³⁴ auf eine solidere Grundlage gestellt werden, und diese Länder sollten an gemeinsamen Initiativen teilnehmen, beispielsweise dem Seahorse-Netzwerk Mittelmeer. Dies würde sowohl die praktische Zusammenarbeit als auch einen gemeinsamen Ansatz fördern, um – unter

³² Regionales Projekt im Umfang von 6,4 Mio. EUR (ENI-finanziert) zur Umsetzung eines umfassenden gemeinsamen Konzepts für wirksamen Dialog und Zusammenarbeit in den Bereichen Migration, Mobilität und internationaler Schutz in der südlichen Nachbarschaftsregion.

³³ Regionales Projekt im Umfang von 1,9 Mio. EUR (NEAR-TS-finanziert), das durch die Zusammenarbeit zwischen Vertretern von Städten und Fachleuten in einem speziellen Netzwerk in fünf südlichen und fünf europäischen Städten zu einer besseren Migrationsplanung auf Stadtebene in der südlichen Mittelmeerregion beiträgt.

³⁴ Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache berät mit den ägyptischen Behörden über eine Arbeitsvereinbarung.

uneingeschränkter Wahrung der Menschenrechte im Einklang mit internationalen Standards – die Migration besser zu steuern und Menschen aus dem Meer zu retten.

Das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Ägypten aus dem Jahr 2004 enthält Bestimmungen zur Zusammenarbeit in Migrationsfragen, allerdings waren die konkreten Folgemaßnahmen sehr begrenzt. Der förmliche Dialog zwischen der EU und Ägypten wurde im Zuge der überarbeiteten Europäischen Nachbarschaftspolitik wieder in Gang gesetzt, und die Partnerschaftsprioritäten EU-Ägypten³⁵, die den übergeordneten politischen Rahmen für die Gestaltung der Beziehungen in den kommenden Jahren bilden, werden ein eigenes Kapitel zur verstärkten Zusammenarbeit bei allen Aspekten der Bereiche Migration und Mobilität enthalten. Dies ist nun ein wichtiger Faktor bei Kontakten auf politischer Ebene wie zuletzt die Besuche mehrerer Kommissare in Kairo im Herbst 2016 und der anschließende Besuch hoher Beamter am 22. Januar 2017. Infolgedessen hofft die EU, in Kürze eine umfassende Kooperation mit Ägypten im Bereich Migration aufnehmen zu können. Die rasche Entsendung des europäischen Verbindungsbeamten für Migration in die EU-Delegation nach Ägypten wird diese Zusammenarbeit ebenfalls fördern.

Die Zahl der Menschen, die Tunesien als Transitland nutzen oder von Tunesien aus aufbrechen, ist gering. Dennoch hat der durch die im März 2014 geschlossene Mobilitätspartnerschaft geschaffene Rahmen für ein besseres Management der operativen und finanziellen Unterstützung gesorgt. Die Zusammenarbeit in diesem Bereich erreicht mit dem Partnerschaftsrahmen nun eine neue Ebene³⁶. Laut den Vorschlägen aus der gemeinsamen Mitteilung über die Verstärkung der EU-Unterstützung für Tunesien³⁷ sollte die EU von der Bekämpfung der Ursachen irregulärer Migration bis hin zur Entwicklung und Umsetzung einer umfassenden und wirksamen nationalen Migrations- und Asylpolitik verstärkt Unterstützung leisten. Dies würde eine konkrete Zusammenarbeit bei der Rückkehr und bei den Möglichkeiten zur legalen Migration sowie die Stärkung der Kapazitäten Tunesiens zur Verhinderung irregulärer Migration umfassen. Ein Projekt im Umfang von 23 Mio. EUR zur Reform des Sicherheitssektors unterstützt den Kapazitätsaufbau im Bereich des Grenzmanagements. Mit der bevorstehenden Entsendung eines europäischen Verbindungsbeamten für Migration in die EU-Delegation in Tunesien wird eine intensivere Zusammenarbeit dauerhaft gefördert.

Im Oktober 2016 fand eine erste Verhandlungsrunde zu Abkommen über Visaerleichterungen und Rückübernahme zwischen der EU und Tunesien statt. Bei einem raschen Abschluss dieser Verhandlungen würde Tunesien zum ersten Land in der südlichen Nachbarschaft, das in den Genuss eines ehrgeizigen, wirksamen Abkommens über Visaerleichterungen käme. Ein Rückübernahmeabkommen würde die Beziehungen im Bereich Migration auf eine solide Grundlage stellen und hätte eine abschreckende Wirkung auf potenzielle Transitmigranten. Eine verbesserte Zusammenarbeit in praktischen Fragen der Rückübernahme könnte bereits die raschere Identifizierung von Migranten und das effizientere Ausstellen der notwendigen Reisedokumente umfassen.

Die Partnerschaftsprioritäten EU-Algerien³⁸ werden eine engere Zusammenarbeit bei Fragen in Zusammenhang mit Migration und Mobilität vorsehen; zugleich laufen Verhandlungen mit den algerischen Behörden über ein erstes durch den EU-Treuhandfonds für Afrika finanziertes Projekt³⁹. Beim Ausbau dieser Zusammenarbeit sollte die Situation Algeriens als Herkunfts- und Transitland berücksichtigt werden.

³⁵ Die Verhandlungen sind zwar abgeschlossen, aber die Partnerschaftsprioritäten EU-Ägypten wurden bislang noch nicht formal angenommen.

³⁶ COM(2016) 385 final vom 7. Juni 2016.

³⁷ JOIN(2016) 47 final vom 29. September 2016.

³⁸ Die Verhandlungen sind zwar abgeschlossen, aber die Partnerschaftsprioritäten EU-Algerien wurden bislang noch nicht formal angenommen.

³⁹ Im Rahmen dieses Projekts werden eine statistische Erhebung über Migration, die Umsetzung der nationalen Strategie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und die Gesundheitsversorgung von Migranten (Kampf gegen die Ausbreitung des HI-Virus und von Tuberkulose) unterstützt.

Wichtigste Maßnahmen:

- Vertiefung des Dialogs und der operativen Zusammenarbeit mit Ägypten, Tunesien und Algerien bei der Steuerung von Migrationsströmen;
- Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit mit der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache, unter anderem in Bezug auf die Rückkehr.

7. MOBILISIERUNG VON FINANZMITTELN FÜR NORDAFRIKA

Das zentrale Thema bei der Bewältigung der Migrationsströme entlang der zentralen Mittelmeerroute ist eigentlich nicht so sehr der Mangel an Geldern, weil in erster Linie Partner vor Ort gefunden werden müssen, mit denen die Maßnahmen umgesetzt werden können. Jedoch werden für eine Reihe von Maßnahmen, die in dieser gemeinsamen Mitteilung vorgeschlagen werden – wie die Ausbildung und Ausrüstung der libyschen Küstenwache, die Verbesserung der Bedingungen in den Einrichtungen für Migranten, eine verstärkte Rückkehrförderung oder die grenzübergreifende regionale Zusammenarbeit – Finanzmittel benötigt.

Einige dieser Maßnahmen können aus dem breiten Spektrum bereits laufender Projekte finanziert werden: Mehr als 50 Mio. EUR⁴⁰ wurden bereits für migrationsbezogene Projekte Libyens vorgemerkt. Weitere Finanzmittel werden aus einer Vielzahl von Quellen bereitgestellt. Das Hauptinstrument dafür ist der EU-Treuhandfonds für Afrika mit seiner Nordafrika-Komponente und einem Schwerpunkt auf der zentralen Mittelmeerroute. Für die Nordafrika-Komponente des Fonds werden 2017 Mittel von 200 Mio. EUR bereitgestellt. Vorrang haben dabei migrationsbezogene Projekte, die Libyen betreffen. Die Kommission wird im Laufe des Jahres 2017 überprüfen, ob weiterer Finanzbedarf besteht. Dabei wird sie berücksichtigen, welche Fortschritte bei der Umsetzung der in dieser Mitteilung aufgeführten Maßnahmen und welche konkreten Ergebnisse erzielt wurden und wie der Bedarf an zusätzlichen Maßnahmen im Jahr 2018 aussieht. Der EU-Treuhandfonds für Afrika wird nicht nur aus dem EU-Haushalt, sondern auch aus Beiträgen der Mitgliedstaaten mit Finanzmitteln ausgestattet. Die nationalen Finanzbeiträge zum Treuhandfonds belaufen sich auf 152 Mio. EUR. Die Mitgliedstaaten haben auch erhebliche anderweitige Unterstützung geleistet, insbesondere durch materielle Güter wie Schiffe und über bilaterale Programme. Die Mitgliedstaaten werden ersucht, in gleicher Höhe wie die EU zur Nordafrika-Komponente beizutragen, um eine Ausweitung der Maßnahmen zu ermöglichen und größtmögliche Wirkung vor Ort zu erzielen.

Der EU-Treuhandfonds für Afrika erweist sich als wirksames Instrument, um schnell Ergebnisse zu erzielen. Die Kommission kann bereits heute feststellen, dass der Treuhandfonds auch weiterhin ein wertvolles Instrument für die in dieser gemeinsamen Mitteilung dargelegten Maßnahmen bleiben wird.

Wichtigste Maßnahmen:

- Mobilisierung von 200 Mio. EUR für die Nordafrika-Komponente des EU-Treuhandfonds für Afrika zur Finanzierung für Projekte im Jahr 2017 mit einem Schwerpunkt auf migrationsbezogenen Projekten in Bezug auf Libyen.
- Die Mitgliedstaaten sollten den gleichen Beitrag zur Nordafrika-Komponente des Treuhandfonds leisten wie die EU.

⁴⁰ Diese Zahl umfasst einen Betrag von 30,5 Mio. EUR, mit dem migrationsbezogene Projekte in Libyen im Rahmen des Europäischen Nachbarschaftsinstruments, des Stabilitäts- und Friedensinstruments und der regionalen Entwicklungs- und Schutzprogramme finanziert werden, sowie einen Betrag von 20 Mio. EUR aus dem EU-Treuhandfonds für Afrika.

8. FAZIT

Es ist absehbar, dass die unkontrollierte irreguläre Migration entlang der zentralen Mittelmeerroute ab dem Frühjahr 2017 wieder das sehr hohe Niveau von 2016 erreichen wird, wenn keine Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Da die allermeisten Migranten versuchen, von Libyen aus das Mittelmeer zu überqueren, arbeiten die EU-Mitgliedstaaten, vor allem die vom Zustrom am stärksten betroffenen Länder Italien und Malta, eng mit den libyschen Behörden zusammen, um diese Ströme zu steuern und Menschen auf See zu retten. Diese Anstrengungen sollten von der Europäischen Union als Ganzes uneingeschränkt unterstützt werden. In den vergangenen beiden Jahren hat die EU im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda eine ganze Reihe von Maßnahmen, Strategien und Finanzierungen auf den Weg gebracht, um unter anderem entlang der zentralen Mittelmeerroute in jeder Hinsicht und im Geiste der Solidarität wirksam zur Bewältigung der Flüchtlings- und Migrationskrise beizutragen.

Die vorliegende gemeinsame Mitteilung baut auf diesen Anstrengungen auf und skizziert weitere umfassende operative Maßnahmen, die sämtliche Akteure rasch ergreifen müssen, um Menschenleben zu retten, Schleusern das Handwerk zu legen, die Lebensumstände von Migranten und Flüchtlingen in den Transitländern Nordafrikas zu verbessern, Menschen zur Rückkehr in ihre Herkunftsländer zu ermutigen und so letztlich die Migrationsströme einzudämmen. Die Maßnahmen sind auf alle zentralen Etappen entlang der zentralen Mittelmeerroute ausgerichtet und berücksichtigen den übergeordneten regionalen Kontext. Wenngleich es keine Patentlösung gibt, könnten diese Maßnahmen zusammengenommen effektiv vor Ort Wirkung entfalten und dazu beitragen, dass Schleusern das Handwerk gelegt wird und die Zahl gefährlicher Reisen über das Mittelmeer zurückgeht. Für den Erfolg dieser Maßnahmen sind eine enge Zusammenarbeit der einschlägigen Partner in Nordafrika und gemeinsame Anstrengungen und Zusagen der Mitgliedstaaten und EU-Organe ebenso erforderlich wie die Kooperation mit internationalen Organisationen wie dem UNHCR und der IOM. Einige der vorgeschlagenen Maßnahmen können erst dann vollständig umgesetzt werden, wenn die Lage vor Ort dies erlaubt. Die hier vorgeschlagenen Maßnahmen ergänzen jene, die bereits im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda ergriffen wurden, wie den neuen Migrationspartnerschaftsrahmen mit Drittländern und die laufenden Arbeiten zum Ausbau interner EU-Strategien wie das Gemeinsame Europäische Asylsystem und gemeinsame Maßnahmen zur Förderung der Rückkehr. Auf der Grundlage dieser Erwägungen empfiehlt die Kommission, dass die Staats- und Regierungschefs bei ihrem Treffen in Valletta am 3. Februar 2017 die in dieser gemeinsamen Mitteilung dargelegten und in Anhang 1 genannten operativen Maßnahmen billigen.