



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Straßburg, den 7.6.2016
COM(2016) 385

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

**über einen neuen Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern im
Kontext der Europäischen Migrationsagenda**

Mitteilung über einen neuen Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern im Kontext der Europäischen Migrationsagenda

Trotz verstärkter Bemühungen der EU sterben Tag für Tag Menschen im Mittelmeer. Europa ist derzeit mit beispiellosen Migrationsströmen konfrontiert, deren Auslöser geopolitische und wirtschaftliche Faktoren sind, die in den kommenden Jahren weiterbestehen und möglicherweise noch stärker zum Tragen kommen werden – diese Migrationsbewegungen sind mit heute weltweit 60 Millionen Flüchtlingen und Vertriebenen eine globale Herausforderung. Durch skrupellose Schleuser, die aus der Verzweiflung schutzbedürftiger Menschen Profit zu schlagen suchen, werden diese Ströme weiter gespeist. Europa steht hier in der Pflicht und muss auf diese Situation reagieren, es muss sich mit dem Schicksal von Migranten und Flüchtlingen auseinandersetzen und seinen Bürgern zeigen, dass Migration – auch in dem Ausmaß, wie wir es heute erfahren – nachhaltig bewältigt werden kann. In der vorliegenden Mitteilung wird dargelegt, wie das auswärtige Handeln der EU zur Verwirklichung dieser Ziele beitragen wird.

Seit der Annahme der Europäischen Migrationsagenda¹ vor einem Jahr wurde bereits viel getan, nicht zuletzt jenseits der Grenzen der EU. Hunderttausende Menschen wurden aus Seenot gerettet. Auf dem Gipfel von Valletta im November 2015 wurden Migrationsfragen in den Mittelpunkt der Beziehungen zwischen der EU und den afrikanischen Ländern gerückt. Durch die Erklärung EU-Türkei wurden neue Wege gefunden, um Ordnung in die Migrationsströme zu bringen und Leben zu retten. Die Auswirkungen waren unmittelbar zu spüren. Um die benötigte Hilfe zu leisten, tragen die neuen Finanzinstrumente der EU dazu bei, Menschen, die sonst möglicherweise bereit gewesen wären, auf dem gefährlichen Weg nach Europa ihr Leben zu riskieren, eine bessere Zukunft in ihrer Heimat zu sichern. Diese Maßnahmen zeugen von der Bereitschaft der EU, spezifische Herausforderungen im Zusammenhang mit der Migration zu bewältigen, aber auch die langfristigen Ursachen der Migration anzugehen.

Es bleibt jedoch noch viel zu tun. Die EU ist weiterhin mit einer humanitären Krise konfrontiert. In vielen Drittländern und Partnerländern der EU leben derzeit Millionen von Flüchtlingen, darunter zahlreiche unbegleitete Minderjährige, die gezwungen waren, ihre Heimat zu verlassen², sowie Wirtschaftsmigranten, die nach Europa wollen. Berichten zufolge halten sich in Libyen gegenwärtig Zehntausende von Migranten auf, die nach Möglichkeiten suchen, in die EU zu gelangen, und ihre Zahl steigt täglich.

Um hier sinnvoll Hilfe zu leisten, muss die EU alle verfügbaren Mittel nutzen und sowohl klare Prioritäten setzen als auch messbare Ziele festlegen. Die entwicklungs- und nachbarschaftspolitischen Instrumente sollten für den verstärkten Aufbau lokaler Kapazitäten genutzt werden, u. a. in den Bereichen Grenzkontrolle, Asyl, Bekämpfung der Schleuserkriminalität sowie Wiedereingliederung. Alle Akteure – Mitgliedstaaten, EU-Institutionen und wichtige Drittländer – müssen zusammenarbeiten, um Ordnung in die Migrationsströme zu bringen. Gleichzeitig müssen Anstrengungen unternommen werden, um mithilfe mittel- und langfristiger Strategien und einer besseren Nutzung bestehender Prozesse und Programme gegen die Ursachen von irregulärer Migration und von Flucht vorzugehen. Bei all dem muss die uneingeschränkte Achtung des Völkerrechts und der Grundrechte gewährleistet sein. Daher die Idee eines neuen „Partnerschaftsrahmens“.

Mit diesem neuen Partnerschaftsrahmen soll die Unterstützung für die Bedürftigen in ihren Herkunfts- und in den Transitländern ausgebaut werden. Er soll dazu beitragen, sichere und dauerhafte Aufnahmekapazitäten aufzubauen sowie für Flüchtlinge und ihre Familien in vom Migrationsdruck betroffenen Drittländern langfristige Perspektiven in der Nähe ihrer Heimat zu schaffen. Er soll

¹ COM(2015) 240 final vom 13. Mai 2015.

² Zum Beispiel haben die Türkei, Libanon und Jordanien zusammen rund 5 Millionen syrische Flüchtlinge aufgenommen, Iran etwa 2 bis 3 Millionen Afghanen, Tunesien 1 Million Libyer und in den Ländern am Horn von Afrika leben seit vielen Jahren jeweils mehr als eine halbe Million Flüchtlinge.

tatsächliche Aussichten auf Neuansiedlung in der EU schaffen, um Menschen davon abzuhalten, irreguläre und gefährliche Reisen anzutreten. Ein wesentliches Element hierbei ist eine kohärente, glaubwürdige und wirksame Politik für die Rückführung von Drittstaatsangehörigen ohne rechtmäßigen Aufenthalt, bei der die Menschenrechte und die Würde der Betroffenen sowie der Grundsatz der Nichtzurückweisung uneingeschränkt geachtet werden. In der Bereitschaft, umfangreichere Unterstützung für diejenigen Partnerländer bereitzustellen, die die größten Anstrengungen unternehmen, aber gegebenenfalls auch negative Anreizmaßnahmen einzusetzen, sollte die EU ihre Hilfe und ihre politischen Maßnahmen so gestalten, dass konkrete Ergebnisse bei der Eindämmung des Zustroms irregulärer Migranten erzielt werden.

Somit wird der neue Partnerschaftsrahmen nicht nur dazu beitragen, in Krisen unmittelbare und messbare Ergebnisse zu erzielen, sondern auch die Grundlagen für eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Herkunfts-, Transit- und Zielländern schaffen, deren Schwerpunkt auf einer gut gesteuerten Migrations- und Mobilitätspolitik liegt.

1. GEWONNENE ERKENNTNISSE

Die Botschaft, dass Migrationsfragen nun die Liste der Prioritäten der Außenbeziehungen der EU anführen, wurde noch nicht vollständig kommuniziert und von den Partnern aufgenommen. Es ist von wesentlicher Bedeutung, unseren Partnern gegenüber in enger Zusammenarbeit mit allen Mitgliedstaaten deutlich zu machen, dass eine Lösung für die irregulären und unkontrollierten Wanderbewegungen eine Priorität für die Union als Ganzes darstellt. Zwar haben die Dialoge auf hoher Ebene, die sich mit den wichtigsten Interessen der EU und ihrer Partner befassen, bereits zu konkreten politischen Verpflichtungen und ersten praktischen Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit geführt, dennoch bleibt gerade in Bezug auf die Frage der Rückführung und Rückübernahme noch viel zu tun.

Um die Europäische Migrationsagenda voranzubringen, sind regelmäßige praktische Schritte und wöchentliche Kontakte erforderlich.

Durch die **Dialoge auf hoher Ebene über Migrationsfragen**³ und die überarbeitete **Europäische Nachbarschaftspolitik**⁴ wurde in den Beziehungen mit Schlüsseländern ein neuer Schwerpunkt auf Migration gelegt. Durch den **Westbalkangipfel** im Oktober 2015⁵ wurde ein System eingeführt, das einen regelmäßigen und strukturierten Dialog, einen Informationsaustausch und eine Zusammenarbeit der Region umfasst und das mit direkter EU-Unterstützung für besondere Bedürfnisse verknüpft wurde. Eine solche tägliche Zusammenarbeit könnte mit entsprechenden Anpassungen auch im Falle anderer einschlägiger Migrationsrouten genutzt werden, beispielsweise um die effektive Umsetzung des Rabat- und des Khartum-Prozesses in Afrika zu stärken. Auf dem **Gipfel von Valletta**, der zur Vereinbarung eines Aktionsplans mit 16 vorrangigen Initiativen geführt hat, wurde eine gemeinsame Verantwortung anerkannt und unterstrichen, dass die EU und die Länder Afrikas partnerschaftlich zusammenarbeiten müssen. Die Umsetzung des Aktionsplans muss nun intensiviert werden und zu konkreten Ergebnissen führen.

Um wirklich Erfolge zu erzielen, darf sich die EU nicht allein auf ihre Instrumente im Bereich Migration beschränken.

³ Mit mehreren Ländern wurden Dialoge auf Ministerebene geführt. Sie wurden in den meisten Fällen von der Hohen Vertreterin/Vizepräsidentin und der Kommission geführt sowie in einigen Fällen von Mitgliedstaaten im Namen der gesamten EU. Deutsche, französische und niederländische Minister haben Drittländern in diesem Kontext Besuche abgestattet. Siehe Anhang 2 für weitere Details.

⁴ JOIN (2015) 50 final. Derzeit sind in den ENP- und den Erweiterungsländern zur Unterstützung der Flüchtlinge und der Aufnahmegemeinschaften insgesamt 1,2 Mrd. EUR für Projekte vertraglich gebunden. Dabei handelt es sich beispielsweise um Migrationssteuerungsmaßnahmen, Projekte zur sozioökonomischen Entwicklung und Bildungsprojekte.

⁵ COM(2015) 676 final vom 15. Dezember 2016.

Im Mittelpunkt der **Erklärung EU-Türkei** vom 18. März stand die Verzahnung der Migrationssteuerung auf beiden Seiten der Ägäis durch ein bisher beispielloses Maß an Zusammenarbeit **zwischen der EU und einem externen Partner**. In vollem Einklang mit dem EU-Recht und dem Völkerrecht ging es darum, die Anreize für die Nutzung irregulärer Routen zu beseitigen. In Verbindung mit der Tätigkeit der NATO und von Frontex hatte die Umsetzung der Erklärung, unter anderem im Hinblick auf die Rückübernahme aller ankommenden Drittstaatsangehörigen, unmittelbare Auswirkungen auf die Grenzüberquerungen von der Türkei nach Griechenland⁶. Dies hat bewiesen, dass es dank der internationalen Zusammenarbeit gelingen kann, Leben zu retten und das Geschäftsmodell der Schleuser zu zerschlagen⁷. Dies wurde durch finanzielle Unterstützung, die Schaffung von Neuansiedlungsmöglichkeiten sowie die Eröffnung von Perspektiven im Bereich der laufenden Visa- und Beitrittsverhandlungen erreicht. Auch wenn jedes Land anders ist und die Erklärung EU-Türkei besonderen Umständen Rechnung trägt, können einige Elemente dieses Ansatzes durchaus als Inspiration für die Zusammenarbeit mit anderen Drittländern dienen und zeigen, welche Hebel bewegt werden sollten.

Die finanzielle Unterstützung muss aufgestockt werden.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind der weltweit größte Geber von Entwicklungshilfe und humanitärer Hilfe und stellen immer mehr finanzielle Mittel für humanitäre Soforthilfe für Flüchtlinge und strukturelle Unterstützungsmaßnahmen im Bereich Migration bereit. Die EU leistet bereits seit langen Jahren **Unterstützung für Flüchtlinge, Binnenvertriebene und Gastgemeinschaften**, zum Beispiel am Horn von Afrika und in der Tschadseeregion (Kenia, Somalia, Uganda, Äthiopien und Sudan)⁸. Der globale Bedarf hat jedoch ein Ausmaß angenommen, das ein zielgerichteteres und wirksameres Vorgehen erfordert, indem Investitionen getätigt werden, die tatsächlich einen Einfluss auf die Migration haben und speziell auf die Bedürfnisse und Gegebenheiten der einzelnen Länder ausgerichtet sind. Die Kommission hat ihre strategische Vision davon dargelegt, wie das auswärtige Handeln der EU die **Resilienz und Eigenständigkeit von Flüchtlingen und Vertriebenen**⁹ so nah wie möglich am Herkunftsland der Flüchtlinge fördern kann. Für die **humanitäre Soforthilfe für syrische Flüchtlinge** wurden seit Beginn der Krise bereits über 1 Mrd. EUR bereitgestellt; diese Unterstützung ist Teil der von der EU seither insgesamt zugesagten 6 Mrd. EUR für humanitäre Hilfe, Entwicklungshilfe und Stabilisierungshilfe. Der auf der **Londoner Konferenz „Unterstützung für Syrien und die Region“** im Februar zugesagte Gesamtbeitrag der EU und ihrer Mitgliedstaaten beläuft sich auf 7,15 Mrd. EUR und damit auf mehr als 70 % aller Zusagen auf dieser Konferenz. Es ist nun eine politische Notwendigkeit, dieser Zusage nachzukommen.

Innovative Instrumente für gezielte Unterstützung

Der **Regionale Treuhandfonds der EU als Reaktion auf die Syrien-Krise** dient der längerfristigen Stärkung der Widerstandsfähigkeit der syrischen Flüchtlinge in den Nachbarländern sowie der Unterstützung der Aufnahmegemeinschaften in den Bereichen Bildung, Existenzgrundlagen und Gesundheit¹⁰. Im Rahmen des **Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika** mit einer ursprünglichen

⁶ COM(2016) 231 final vom 20. April 2016. Die rückläufige Tendenz hat sich in den letzten drei Wochen fortgesetzt (zwischen dem 9. und dem 29. Mai 2016 gelangten pro Woche durchschnittlich rund 300 Neuankömmlinge von der Türkei zu den griechischen Hotspot-Inseln).

⁷ Die intensiviertere Zusammenarbeit infolge der Erklärung EU-Türkei hat zu einem deutlichen Anstieg der Maßnahmen der türkischen Behörden geführt, welche im April 2016 insgesamt 124 Schleuser festgenommen haben. Die Türkei hat ferner einen Verbindungsbeamten zu Europol entsandt. Außerdem wurde für die westlichen Balkanstaaten das „Joint Operational Office“ in Wien eröffnet, das beim Austausch von Erkenntnissen hilft und Räumlichkeiten für die bei gemeinsamen Operationen zur Schleuserbekämpfung zusammenarbeitenden Ermittler zur Verfügung stellt.

⁸ Beispiele für wichtige EU-finanzierte Maßnahmen siehe Anhang 3.

⁹ COM(2016) 234 final vom 26. April 2016.

¹⁰ Von den insgesamt verfügbaren 733 Mio. EUR in den Jahren 2015 und 2016 wurden bislang 427,5 Mio. EUR bewilligt, davon wurden 200 Mio. EUR vertraglich vergeben und 96 Mio. EUR ausgezahlt.

Mittelausstattung von 1,88 Mrd. EUR wurden Beschlüsse über Projekte im Wert von über 750 Mio. EUR in Bereichen wie Arbeitsplatzschaffung und Resilienz angenommen, wobei die Hauptzielgruppe besonders bedürftige Menschen in der Sahelzone/der Tschadseeregion und am Horn von Afrika sind¹¹. Die **Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei**¹² kombiniert unmittelbare und strukturelle Unterstützung, die sich im Zeitraum 2016-2017 auf 3 Mrd. EUR belaufen wird. Fast 200 Mio. EUR wurden bereits für die Unterstützung von Flüchtlingen und Aufnahmegemeinschaften bewilligt und vertraglich vergeben – kurzfristiges Ziel ist es, bis Ende Juli insgesamt 1 Mrd. EUR vertraglich zu vergeben¹³. Weitere 3 Mrd. EUR werden bis Ende 2018 bereitgestellt, sofern die anfängliche Mittelausstattung voll ausgeschöpft wird und alle Verpflichtungen eingehalten werden.

Erfordernis operativer Maßnahmen zur Bekämpfung der Migrantenschleusung

Grundlegend geht es darum, das Geschäftsmodell der Schleuser zu zerschlagen. Hierfür sind glaubwürdige und wirksame Rückführungsstrategien ein wesentliches Element. Darüber hinaus ist eine operative Zusammenarbeit beim Vorgehen gegen Schleuser erforderlich. In Bezug auf die **westliche Mittelmeerroute/Atlantikroute** besteht eine erfolgreiche Kooperation, die nach wie vor als Modell für Partnerschaften dient. In der **Ägäis** und im **zentralen Mittelmeerraum** arbeitet Frontex und mit der EUNAVFORMED-Operation „Sophia“ zusammen, wobei ihre jeweiligen Funktionen bei der Migrationssteuerung zusammengeführt, Erkenntnisse über die Schleusung von Migranten gewonnen, Informationen ausgetauscht, Patrouillen koordiniert und Ausschiffungen gemeinsam durchgeführt werden¹⁴. Dies sollte für den zentralen Mittelmeerraum noch einen Schritt weiter gehen, indem Ressourcen in Echtzeit gemeinsam genutzt und gemeinsame Risikobewertungen im Bereich der maritimen Sicherheit und der Grenzsicherheit eingeführt werden. In diese Aktivitäten könnte auch die italienische Operation „Mare sicuro“ einbezogen werden.

Die Tätigkeiten der **EUNAVFORMED-Operation „Sophia“** haben zur Festnahme von 71 mutmaßlichen Schleusern und zur Neutralisierung von 129 für Schleusungen eingesetzten Schiffen geführt. Auch die Verhinderung weiterer Todesfälle auf See bleibt eine grundlegende und rechtlich vorgeschriebene Aufgabe der Operation, dank der bisher 14 857 Menschen direkt gerettet werden konnten. Weitere 31 096 Menschen wurden bei Einsätzen anderer Akteure mit der Unterstützung der Operation gerettet. Der Informationsaustausch war hierbei von entscheidender Bedeutung, und er könnte weiter ausgebaut werden, indem die Beziehungen zwischen der Operation und dem Europäischen Zentrum zur Bekämpfung der Migrantenschleusung bei Europol gestärkt werden. Der Rat hat sich darauf geeinigt, das Mandat der Operation um ein Jahr zu verlängern und es um zwei unterstützende Aufgaben zu erweitern. Dies soll verschiedene Einsätze wie z. B. Kapazitätsaufbau und Ausbildung für die lybische Küstenwache und Marine sowie die Umsetzung des durch eine neue Resolution des VN-Sicherheitsrates verhängten Waffenembargos auf See umfassen.

Bedeutung einer wirksamen Migrationssteuerung innerhalb Europas für eine wirksame Politik außerhalb Europas

Weitere 267 Mio. EUR sollen im Juni 2016 bewilligt werden, so dass – zusätzlich zu möglichen neuen Beiträgen – noch 38,5 Mio. EUR zur Verfügung stehen.

¹¹ Zusätzliche Mittel von rund 150 Mio. EUR für die Komponenten Sahelzone und Nordafrika sind für Juni vorgesehen.

¹² Die Fazilität wurde im November 2015 nach Annahme des Gemeinsamen Aktionsplans EU-Türkei eingerichtet. Zu den einzelnen Beiträgen siehe Anhang 4.

¹³ Die wichtigsten Prioritäten der Fazilität sind kurz- und mittelfristig ausgerichtet. Dazu zählen u. a. humanitäre Hilfe, Migrationssteuerung, Bildung, Gesundheit, kommunale Infrastruktur und sozioökonomische Unterstützung. Im April wurde eine mit 60 Mio. EUR ausgestattete Sondermaßnahme vereinbart, um durch Unterkünfte, Nahrungsmittel und medizinische Versorgung Unterstützung für Rückkehrer zu leisten.

¹⁴ Beispielsweise spürte Frontex im Oktober 2015 mehrere Schiffe mit Migranten durch die kombinierte Nutzung von Schiffsmeldesystemen und Satellitenaufnahmen auf – in Zusammenarbeit mit der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA) und dem Satellitenzentrum der Europäischen Union. Dabei konnten 350 Migranten aus vier Booten gerettet werden.

Die Erfahrungen haben gezeigt, dass die Migrationspolitik innerhalb der Union und das Geschehen außerhalb der Union unmittelbar miteinander verbunden sind. Im vergangenen Jahr war auf allen Migrationsrouten festzustellen, dass das Versagen von Grenzmanagement und Migrationssteuerung ein Sogfaktor ist. Glaubwürdige Maßnahmen innerhalb der EU – zum einen mit abschreckender Wirkung, um Schleusertätigkeiten und irreguläre Grenzübertritte zu unterbinden, und zum anderen, um legale Wege aufzuzeigen – sind entscheidend, um unsere Ziele zu erreichen.

Die **Europäische Grenz- und Küstenwache**¹⁵ wird für mehr Kohärenz und weniger Durchlässigkeit der Außengrenzen sorgen, insbesondere in Zeiten hohen Drucks, wobei die Sicherheit ein Schlüsselaspekt ist. Durch die Reform des **Gemeinsamen europäischen Asylsystems**¹⁶ wird das bestehende System verbessert, das bisher in Fällen, in denen Menschen die Regeln einfach ignorieren und in das Land ihrer Wahl reisen, unwirksam ist. Durch die Wiederherstellung einer Ordnung in diesen Bereichen werden die Anreize für eine irreguläre Einreise drastisch reduziert. Allerdings bedarf es dazu auch ausreichender EU-Mittel, die die gemeinsame Verantwortung widerspiegeln. Wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung der **Migrantenschleusung**¹⁷ innerhalb der EU – schwerpunktmäßig seitens des neuen Europäischen Zentrums zur Bekämpfung der Migrantenschleusung bei Europol – sind eine Vorbedingung für eine erfolgreiche praktische Zusammenarbeit mit Drittländern.

Neben der Einschränkung der Möglichkeiten für die irreguläre Einreise muss die EU Möglichkeiten schaffen¹⁸, damit Menschen auf legalem Wege in die EU kommen können – unabhängig davon, ob es um internationalen Schutz, Arbeitssuche, Ausbildung, Forschung oder Investitionsmöglichkeiten geht¹⁹.

2. DER PARTNERSCHAFTSRAHMEN – NEUE UMFASSENDE ZUSAMMENARBEIT MIT DRITTLÄNDERN IM BEREICH DER MIGRATION

Externer Migrationsdruck ist sowohl für die EU als auch für die Partnerländer inzwischen zum „neuen Normalzustand“ geworden. Aus diesem Grund ist ein stärker koordinierter, systematischer und strukturierter Ansatz erforderlich, um die Synergien und Einflussmöglichkeiten der internen und externen Politik der Union zu maximieren. Um erfolgreich zu sein, muss dieser Ansatz sowohl den Interessen der EU als auch denen unserer Partner Rechnung tragen. Er muss sich auf klare Ziele stützen und deutlich aufzeigen, wie diese Ziele verwirklicht werden können, ob – wann immer möglich – durch positive Zusammenarbeit oder aber – wann immer notwendig – durch Einflussnahme. Auf der Grundlage dieses Ansatzes werden Migrationspakete entstehen, die in den bestehenden und künftigen Prozessen und Partnerschaften verankert werden.

Diese Migrationspakete dienen kurzfristig dazu,

- Menschenleben im Mittelmeer zu retten,
- die Rückkehrquote in die Herkunfts- und Transitländer zu steigern und
- den Migranten und Flüchtlingen einen Verbleib nahe an ihrem Heimatort zu ermöglichen und sie von dem Versuch abzuhalten, auf gefährlichem Weg nach Europa zu gelangen.

In den folgenden Bereichen sollten spezifische und messbare Ziele festgelegt und gemeinsam mit den wichtigsten Partnern unverzüglich Maßnahmen ergriffen werden:

¹⁵ COM(2015) 671 final vom 15. Dezember 2015.

¹⁶ COM(2016) 270 final vom 4. Mai 2016.

¹⁷ Im EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten wird die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern als Schlüsselpriorität genannt (COM(2015) 285 final vom 27. Mai 2015).

¹⁸ In diesem Sinne zielt die am 7. Juni 2016 vorgestellte Reform der sogenannten Blue Card (COM(2016)378) darauf ab, hochqualifizierte Migranten für den EU-Arbeitsmarkt zu gewinnen.

¹⁹ Dies war ein wichtiges Thema bei der Überarbeitung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, bei der Vorzugsregelungen für Staatsangehörige derjenigen ENP-Länder erörtert wurden, die bereit sind, in Migrationsfragen stärker mit der EU zusammenzuarbeiten.

- Zusammenarbeit mit den wichtigsten Partnern bei der Verbesserung des rechtlichen und institutionellen Rahmens für die Migration;
- konkrete Unterstützung beim Kapazitätsaufbau im Bereich Grenz- und Migrationsmanagement, einschließlich der Bereitstellung von Schutz für Flüchtlinge;
- Steigerung der Rückkehr- und Rückübernahmequote mit Schwerpunkt auf der freiwilligen Rückkehr und der Wiedereingliederung;
- Eindämmung der irregulären Migrationsströme bei gleichzeitiger Eröffnung legaler Migrationswege, einschließlich verstärkter Bemühungen im Bereich der Neuansiedlung.

Langfristig sollte die EU ihre Bemühungen, die Grundursachen von irregulärer Migration und von Flucht zu bekämpfen und die Kapazitäten der Aufnahmegemeinschaften und der relevanten Institutionen auszubauen, weiter verstärken. Synergien mit allen Strategien, Initiativen und Prozessen, die auf langfristige Ziele wie z. B. die Überwindung der politischen, sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Faktoren, die Migration verursachen, ausgerichtet sind (einschließlich der Förderung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Investitionen der Diasporagemeinschaften in den Herkunftsländern) werden den Migrationspakten zugutekommen.

Übergeordnetes Ziel des Partnerschaftsrahmens ist ein kohärentes und maßgeschneidertes Engagement der Union und ihrer Mitgliedstaaten. Sie sollen in koordinierter Weise handeln und dabei verschiedene Instrumente und Einflussmöglichkeiten kombinieren und einsetzen, um umfassende Partnerschaften („Migrationspakete“) mit Drittländern zur besseren Steuerung der Migration unter uneingeschränkter Achtung unserer humanitären und menschenrechtsbezogenen Verpflichtungen zu errichten.

Um positive Veränderungen zu bewirken, muss die gesamte Bandbreite der Strategien und Instrumente der EU im Bereich der Außenbeziehungen in Anspruch genommen werden. Dies erfordert einen neuen Denkansatz, bei dem positive und negative Anreize miteinander kombiniert werden und sämtliche Einflussmöglichkeiten und Instrumente zum Einsatz kommen. Es liegt auf der Hand, dass wir bereit sein müssen, unsere Programmierung im Rahmen der bilateralen Beziehungen und unsere Finanzierung anzupassen, wenn wir unsere Ziele erreichen wollen.

Die Migrationspakete werden das Kernelement der allgemeinen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den Drittländern bilden, die Herkunfts- oder Transitländer von Migranten sind. Die Entwicklung dieser Beziehungen wird sich nach der Fähigkeit und der Bereitschaft dieser Länder richten, bei der Migrationssteuerung und insbesondere bei der wirksamen Bekämpfung der irregulären Migration und der Rückübernahme irregulärer Migranten mit der EU zusammenzuarbeiten.

Die einzelnen Partner stehen vor unterschiedlichen Herausforderungen und Gegebenheiten. Die Migrationspakete sollten diesem Umstand voll und ganz Rechnung tragen. Die Herkunftsländer stehen vor der Aufgabe, der eigenen Bevölkerung sichere Existenzgrundlagen und Stabilität zu bieten und die Migration lokal zu steuern. Die Transit- und Aufnahmeländer stehen unter akutem Druck, humanitäre Hilfe und Dienstleistungen für Migranten und Flüchtlinge bereitzustellen, die Nachhaltigkeit der wirtschaftlichen Lage von Migranten, Flüchtlingen und Aufnahmegemeinschaften zu gewährleisten und irreguläre Migrationsströme durch Bekämpfung der an Schleusung und Menschenhandel beteiligten kriminellen Netzwerke zu verhindern. Besonderes Augenmerk sollte auf den Aufbau von Kapazitäten im Bereich der Migrationssteuerung gerichtet werden.

Für eine wirksame Rückkehr, Rückübernahme und Wiedereingliederung

Wirksame Rückkehr-, Rückübernahme- und Wiedereingliederungsverfahren für diejenigen, die keinen Anspruch auf Schutz haben, sind ein wesentliches Element bei der Bekämpfung der irregulären Migration und werden dazu beitragen, Menschen davon abzuhalten, ihr Leben aufs Spiel zu setzen. Die Erhöhung der Rückkehrquote wird dazu beitragen, das Geschäftsmodell der Schleuser zu zerschlagen. Die Menschen sollen erkennen, dass es sich nicht lohnt, große Summen auszugeben, um

unter gefährlichen Bedingungen in die EU zu gelangen²⁰. Die Eröffnung legaler Wege in die EU wird die Wirkung gesteigerter Rückkehrquoten zusätzlich stärken.

Die Wirksamkeit des EU-Rückkehrsystems, beginnend mit der Umsetzung des Aktionsplans für die Rückkehr²¹, ist hier zwar eine Grundvoraussetzung. Doch weitere Anstrengungen sind erforderlich, weil Drittländer nicht immer bereitwillig bei der Rückübernahme und Rückkehr kooperieren. Was die **Herkunftsländer** irregulärer Migranten betrifft, ist neben einer Zusammenarbeit bei der Identifizierung²² und Rückübernahme ihrer Staatsangehörigen auch Unterstützung bei der Wiedereingliederung von Rückkehrern, und insbesondere bei der weiteren Stärkung der dazu notwendigen Verwaltungs- und Dienstleistungskapazitäten, erforderlich. Ebenso wichtig ist eine verstärkte Zusammenarbeit mit den **Transitländern**, die mehr Verantwortung für die Steuerung irregulärer Migrationsströme übernehmen – und einen größeren Anreiz zum verbesserten Grenzmanagement haben –, wenn sie verpflichtet sind, irreguläre Migranten, die ihr Hoheitsgebiet durchquert haben, zurückzunehmen.

Die bisherigen Erfahrungen bei den Dialogen mit den Partnerländern zeigen, dass in der Frage der Rückkehr und Rückübernahme die Erwartungen und die Ergebnisse weit auseinander liegen.

Das Ziel der EU sollte daher in der **gezielten und messbaren Erhöhung der Zahl der Rückkehrer und Rückübernahmen und der Rückkehr- und Rückübernahmequote** bestehen. Aus diesem Grund werden gemeinsame Maßnahmen zur Gewährleistung einer wirksamen Rückkehr und Rückübernahme ein zentrales Element der Migrationspakete bilden. Die Migrationspakete werden außerdem darauf ausgerichtet werden, die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit des Rückkehrprozesses zu steigern und die rückübernehmenden Länder, insbesondere die Gemeinschaften, in denen die Rückkehrer wiederingegliedert werden sollen, in ausreichendem Maße finanziell zu unterstützen. Die EU sollte die Partnerländer ebenfalls im Bereich der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung – in Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration – unterstützen.

Um sicherzustellen, dass Drittländer ihrer Verpflichtung zur Rückübernahme der eigenen Staatsangehörigen nachkommen, müssen folgende vorrangige Elemente fest vorgesehen werden:

- eine Fokussierung auf die Herkunftsländer, die aber auch eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Transitländern im Bereich der Rückübernahmen ermöglichen sollte;
- eine wirksame Koordinierung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Rückübernahme, wobei die zügige operative Durchführung der Rückkehr und nicht unbedingt der Abschluss förmlicher Rückübernahmeabkommen oberste Priorität hat²³;
- Erleichterung der Identifizierung irregulärer Migranten mit Blick auf ihre Rückübernahme durch Stärkung der Fähigkeit von Drittländern zur Gewährleistung funktionierender Personenstandsregister und der Digitalisierung von Fingerabdrücken oder biometrischen Daten sowie durch Kapazitätsaufbau im Bereich Grenz- und Migrationsmanagement;
- Verstärkung der Initiativen für eine begleitete freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung entlang der Migrationsrouten als Mittel zur Unterstützung der Transitländer bei der Rückkehr von Drittstaatsangehörigen in ihre Herkunftsländer, wenn immer dies möglich ist – dies

²⁰ Die Rückführungsrichtlinie enthält die wichtigsten Schutzbestimmungen, mit denen sichergestellt wird, dass die Rückführung auf humane Weise und unter Achtung der Rechte der Migranten erfolgt. Dies schließt u. a. die Achtung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung und des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf, die Achtung der Einheit der Familie und der Interessen der Kinder sowie die Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse benachteiligter Personen ein.

²¹ COM(2015) 453 final vom 9. September 2015.

²² Derzeit laufen Diskussionen mit einschlägigen Ländern Afrikas über die Organisation von Besuchen in der EU zwecks Hilfestellung bei der Identifizierung von Migranten. Vier Länder haben bereits zugesagt, solche Besuche zu organisieren.

²³ Die jüngsten Beispiele für ein gemeinsames Engagement der EU und der Mitgliedstaaten in West- und Ostafrika sowie in Asien haben hier Vorbildcharakter.

schließt auch die Förderung der regionalen Zusammenarbeit zwischen den Herkunfts- und Transitländern ein;

- die Einwilligung der Partnerländer in die Verwendung des Laissez-Passer der EU zum Zwecke der Rückkehr.

Umsetzung der Migrationspakete: mehr Kohärenz und bessere Koordinierung zwischen EU und Mitgliedstaaten

Wirksames Handeln gegenüber Drittländern erfordert nicht nur ein **maßgeschneidertes Konzept, sondern auch eine gemeinsame und besser koordinierte Vorgehensweise aller Akteure der EU und der Mitgliedstaaten**. Die EU kann nur dann bessere Ergebnisse erzielen, wenn sie mit einer Stimme spricht.

Vor kurzem hat die EU damit begonnen, ein neues Konzept für die Zusammenarbeit mit ausgewählten Drittländern zu testen. Als Beitrag zu den Dialogen auf hoher Ebene wurden mit den Mitgliedstaaten **Länderpakete** für 16 Schwerpunktländer²⁴ erörtert, in denen die verschiedenen Interessen darlegt und die Instrumente und Anreize aufgeführt werden, die auf EU-Ebene zur Förderung der Zusammenarbeit im Bereich der Migration, einschließlich der Rückkehr und Rückübernahme, zur Verfügung stehen. Das Konzept und der Inhalt dieser „Länderpakete“ sollten den Drittländern bekannt sein, genauso wie die Chancen, aber auch die möglichen Folgen, die mit ihrer Zusammenarbeit - je nach Umfang - verbunden sind. Diese Länderpakete müssen nun **in Form von Migrationspakten mit einer begrenzten Anzahl von wichtigen Herkunfts- und Transitländern in die Praxis umgesetzt** werden, um einen wirklich integrierten und koordinierten Ansatz zu gewährleisten, mit dem kurzfristig greifbare Ergebnisse vor Ort erzielt werden können. Dies erfordert auch die klare Festlegung positiver und negativer Anreize. Vor diesem Hintergrund werden die **Mitgliedstaaten** aufgefordert, die von der EU ermittelten Anreize durch ergänzende Maßnahmen zu verstärken, die in ihre nationale Zuständigkeit fallen.

Auch das Potenzial der besonderen Beziehungen einzelner Mitgliedstaaten zu den betreffenden Drittländern, die auf jahrzehntelang gepflegte politische, historische und kulturelle Bindungen und Kontakte zurückzuführen sind, sollte zum Nutzen der EU voll ausgeschöpft werden. Derzeit ist oft das Gegenteil der Fall. Vertrauen muss aufgebaut werden. Die Mitgliedstaaten, die die umfassendsten bilateralen Beziehungen zu einem bestimmten Partnerland unterhalten, sollten in vollem Umfang an den Diskussionen zwischen der EU und diesem Land beteiligt sein. Zudem müssen sie an dem Mechanismus für die Koordinierung zwischen der EU-Ebene und den Mitgliedstaaten beteiligt sein, der einzurichten ist, um die wirksame Umsetzung jedes Migrationspakts zu gewährleisten. Die EU-Organe und die betreffenden Mitgliedstaaten sollten Hand in Hand arbeiten, um den kollektiven Einfluss der EU zur Geltung zu bringen und damit ihre gemeinsamen Ziele zu erreichen.

Der Sachverstand und die Ressourcen der Mitgliedstaaten sind für die erfolgreiche Umsetzung der Migrationspakete unverzichtbar. Wesentliche Voraussetzung für eine wirksame Zusammenarbeit ist der Auf- und Ausbau von EU-Expertennetzwerken vor Ort in den Drittländern. Die Entsendung weiterer **europäischer Verbindungsbeamter für Migration** in die wichtigsten Herkunfts- und Transitländer würde zur besseren Koordinierung der EU-Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Migrantenschleusung beitragen, und die Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen könnten darauf hinwirken, dass den gemeinsamen Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur verbesserten Durchsetzung Vorrang eingeräumt wird. Zu diesem Zweck sollten die Mitgliedstaaten zügig Kandidaten benennen. **EU-Plattformen für die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Migrantenschleusung** sollten an wichtigen Orten eingerichtet werden, um die Koordinierung der Maßnahmen der EU zur Unterstützung der Partnerländer beim gezielten Vorgehen gegen die organisierten kriminellen Gruppen zu verstärken, die an der Migrantenschleusung beteiligt sind.

²⁴ Äthiopien, Eritrea, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Somalia, Sudan, Côte d'Ivoire, Ghana, Marokko, Tunesien, Algerien, Afghanistan, Bangladesch und Pakistan.

Umsetzung der Migrationspakete: neue Ausrichtung für den Einsatz aller Politikinstrumente

Jeder Migrationspakt wird geeignete Maßnahmenpakete umfassen, bei denen Elemente aus verschiedenen in die Zuständigkeit der EU fallenden Politikbereichen (Nachbarschaftspolitik, Entwicklungshilfe, Handel, Mobilität, Energie, Sicherheit, Digitalpolitik usw.) miteinander kombiniert und auf ein und dasselbe Ziel ausgerichtet werden. Parallel dazu müssen auch die Mitgliedstaaten beim Einsatz ihrer nationalen Politikinstrumente und Anreize eine entsprechende Neuausrichtung und -programmierung vornehmen.

Die **Migrationspolitik** selbst bietet eine Reihe von Möglichkeiten zur Verwirklichung der kurzfristigen Ziele der Migrationspakete. Der künftige Vorschlag für ein strukturiertes Neuansiedlungssystem, das Personen, die internationalen Schutz benötigen, die Möglichkeit bietet, im Rahmen eines gemeinsamen Neuansiedlungskonzepts sicher und legal in die EU einzureisen, ist ein direkter Beweis für die Entschlossenheit der EU, den am stärksten belasteten Ländern zu helfen²⁵. Auch die Eröffnung anderer **legaler Wege** in die EU ist ein anerkanntes Ziel vieler Partner der EU und wäre für sie und die EU von beiderseitigem Nutzen. Der Aktionsplan von Valletta enthält eine Zusage der EU und der Mitgliedstaaten, Pilotprojekte zur Bündelung von Angeboten für die legale Migration einzuleiten. Die Visapolitik kann ein sehr wirksames Element in den Diskussionen mit Drittländern über die Zusammenarbeit im Bereich der Migration sein. Darüber hinaus können durch spezifische Maßnahmen legale Migranten auf den Bedarf der Arbeitsmärkte in der EU vorbereitet oder Migrantenüberweisungen unterstützt und die Reinvestition der entsprechenden Gelder in den Herkunftsländern gefördert werden. Schließlich können die **Zusammenarbeit und der Informationsaustausch** im gegenseitigen Interesse der EU und ihrer Partner weiter ausgebaut werden. Technische Neuerungen, insbesondere in den Bereichen Biometrie und digitale Identifizierung, können als praktisches Instrument zur Zusammenführung der für Migrationssteuerung zuständigen Dienste dienen. Die Entwicklung einer **einheitlichen Plattform für die Registrierung von Flüchtlingen und Vertriebenen** könnte sowohl die Bereitstellung der Hilfe in Drittländern als auch die Einreise und die Neuansiedlung in der EU und anderswo erleichtern.

Mit den Partnerländern im Osten und Süden hat die Kommission konsequent einen strategischen Ansatz in Migrationsfragen verfolgt und diesen Ansatz im Rahmen der 2015 erfolgten Überarbeitung der **Europäischen Nachbarschaftspolitik**, bei der Migration und Mobilität zu den wichtigsten Bereichen der Zusammenarbeit zählen, weiter gestärkt. Etwa die Hälfte der verfügbaren Mittel wird für migrationsbezogene Maßnahmen bereitgestellt. Dies bildet eine gute Grundlage für die Migrationspakete.

Die **Kohärenz zwischen Migrations- und Entwicklungspolitik** muss gestärkt werden, um zu gewährleisten, dass die Entwicklungshilfe die Partnerländer bei der wirksameren Migrationssteuerung unterstützt und ihnen Anreize zur wirksamen Zusammenarbeit bei der Rückübernahme irregulärer Migranten bietet. Positive und negative Anreize sollten in die Entwicklungspolitik der EU integriert werden, damit diejenigen Länder belohnt werden können, die ihrer internationalen Verpflichtung zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger nachkommen, bei der Bewältigung irregulärer Migrantenströme aus Drittländern kooperieren oder Maßnahmen zur angemessenen Aufnahme von Menschen ergreifen, die vor Konflikten und Verfolgung fliehen. In gleicher Weise muss es für diejenigen Länder, die nicht bei der Rückübernahme und Rückführung kooperieren, Folgen geben. Das Gleiche sollte auch für die **Handelspolitik** gelten, insbesondere in den Fällen, in denen die EU ihren Partnern Präferenzregelungen gewährt. So sollte bei der bevorstehenden Evaluierung der Handelspräferenzen im Rahmen von „APS +“ auch die Zusammenarbeit im Bereich der Migration berücksichtigt werden.

Auch wenn sie als potenziell besonders wirkungsvoll gelten, und auch wenn auf ihren positiven Migrationsauswirkungen weiter aufgebaut werden sollte, sind die Nachbarschafts-, Entwicklungs- und Handelspolitik nicht die einzigen Politikbereiche, die zur Unterstützung der Migrationspakete

²⁵ Siehe COM(2016) 197 final vom 6. April 2016.

herangezogen werden können. Kein Politikbereich sollten von diesem Ansatz ausgenommen werden²⁶. Grundsätzlich sollten sämtliche Politikbereiche der EU, einschließlich Bildung, Forschung, Klimawandel, Energie, Umwelt und Landwirtschaft, zu einem Gesamtpaket gebündelt werden, um in den Diskussionen mit den Partnerländern die Einflussmöglichkeiten zu maximieren.

Umsetzung der Migrationspakete: angemessene finanzielle Unterstützung

Zur Erreichung der Ziele der Migrationspakete müssen sämtliche Finanzierungsinstrumente der EU und ihrer Mitgliedstaaten in möglichst effizienter Weise mobilisiert und eingesetzt werden und zwar auf der Grundlage der Fähigkeit und Bereitschaft der betreffenden Länder zur Zusammenarbeit bei der Migrationssteuerung, insbesondere bei der wirksamen Verhinderung irregulärer Migration und bei der Rückübernahme irregulärer Migranten. Grundsätzlich sollten die Mittel, die im Rahmen der externen Instrumente der EU für die verbesserte Migrationssteuerung bereitgestellt werden, weiter aufgestockt werden – unter voller Ausschöpfung sowohl innovativer Finanzierungsinstrumente wie der Treuhandfonds und Mischfinanzierungsfazilitäten der EU als auch der durch nationale, regionale und thematische Instrumente gebotenen Möglichkeiten.

Finanzielle Unterstützung zur Erreichung der kurzfristigen Ziele der Migrationspakete

Alle zur Verfügung stehenden Instrumente und Ressourcen werden in gezielter, besser abgestimmt, flexiblerer und zügiger eingesetzt werden.

Erstens wird beim **Einsatz der bestehenden Finanzierungsinstrumente** Projekten der Vorrang gegeben, die auf die Verbesserung der Migrationssteuerung ausgerichtet sind und Drittländer in die Lage versetzen, ihrer Verpflichtung zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger nachzukommen²⁷.

Zweitens wird auch das **Potenzial** innovativer Finanzierungsinstrumente voll ausgeschöpft werden, um die Durchführung der in den Migrationspakten vorgesehenen Sofortmaßnahmen zu unterstützen. **Die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei, der Regionale Treuhandfonds der Europäischen Union als Reaktion auf die Syrien-Krise und der EU-Notfall-Treuhandfonds für Afrika** haben eine flexiblere, besser abgestimmte und zügigere Projektidentifizierung und -vergabe ermöglicht. Auf diese Weise konnte eine Reihe von Sofortmaßnahmen finanziert werden, um einerseits Flüchtlinge und ihre Aufnahmegemeinschaft und andererseits – durch verbesserte Wiedereingliederung und verstärkten Kapazitätsaufbau – die Migrationssteuerung und die Rückkehr und Rückübernahme zu unterstützen. Die Migrationspakete sollen nach dem gleichen Muster umgesetzt werden. Die volle Beteiligung der Mitgliedstaaten ist unverzichtbar. Bisher allerdings lagen die Beiträge weit unter dem Bedarf und nicht alle Mitgliedstaaten haben sich beteiligt. Das Zielvolumen des Treuhandfonds für die syrische Krise beträgt 1 Mrd. EUR. Derzeit liegen die Beitragszusagen der Mitgliedstaaten um insgesamt 0,27 Mrd. EUR unter diesem Wert. Was den EU-Notfall-Treuhandfonds für Afrika betrifft, so hat die Kommission 1,8 Mrd. EUR zur Verfügung gestellt und ist bereit, diesen Betrag um weitere 0,5 Mrd. EUR aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) zur Finanzierung der Sofortmaßnahmen im Rahmen der Migrationspakete aufzustocken. Die Kommission fordert die

²⁶ Gemäß den humanitären Grundsätzen können jedoch an die bedarfsorientierte humanitäre Hilfe keine Bedingungen geknüpft werden.

²⁷ Am Horn von Afrika dienen Projekte im Wert von 124 Mio. EUR dem Ziel, die Voraussetzungen für die wirksame Rückkehr und Wiedereingliederung irregulärer Migranten und Flüchtlinge zu schaffen, die von anderen Ländern aufgenommen wurden. So wird z. B. mit einem Betrag von 50 Mio. EUR die freiwillige Rückkehr von Somaliern sowohl aus Ländern der Region als auch aus Europa durch Verbesserung des Zugangs zu grundlegenden Dienstleistungen, durch Schaffung neuer wirtschaftlicher Möglichkeiten und durch einen besseren Schutz der Rückkehrer und der Rückkehrergemeinschaften unterstützt. Ein ähnliches Projekt wird für Afghanistan, Pakistan und Bangladesch entwickelt, um die Kapazitäten dieser Länder für die Rückkehr und Rückübernahme zu stärken und Rückkehrern aus der EU Unterstützung bei der Wiedereingliederung anzubieten.

Mitgliedstaaten und andere Geber auf, so rasch wie möglich Beiträge in gleicher Höhe wie sie zu leisten²⁸.

Drittens sollte die **Programmierung der Hilfe durch die EU und die Mitgliedstaaten noch zielgerichteter werden**.²⁹ In den letzten Jahren lag die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) der EU und ihrer Mitgliedstaaten zugunsten der Schwerpunktländer bei durchschnittlich 4,4 Mrd. EUR pro Jahr³⁰. Zur Umsetzung der Migrationspakete wird die Kommission weiterhin gewährleisten, dass bei der Konzeption und Durchführung aller Programme in sämtlichen in einem Land ausgewählten Schwerpunktbereichen die positiven Auswirkungen auf die Migrationsströme und die Migrationssteuerung maximiert werden. So wird beispielsweise bei Maßnahmen im Rahmen des jährlichen Durchführungszyklus der geografischen Instrumente in den einschlägigen Herkunftsländern der Schwerpunkt auf den wichtigsten Herkunftsregionen der Migranten liegen. Darüber hinaus wird die Kommission dafür Sorge tragen, dass die Mehrjahresrichtprogramme für die Schwerpunktländer mit dem aktuellen Bedarf, insbesondere im Hinblick auf die Umsetzung der Migrationspakete, im Einklang stehen. Sie wird die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um diese Richtprogramme gegebenenfalls anzupassen. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, durch gezielte Neuausrichtung ihrer bilateralen finanziellen Unterstützung und der gemeinsamen Programmierung einen Beitrag zu diesen Bemühungen zu leisten. Die Programmierung der thematischen Haushaltslinien in der Zeit nach 2017 wird dem neuen Partnerschaftsrahmen Rechnung tragen.

Viertens werden die **Synergien mit anderen Finanzierungsinstrumenten** voll ausgeschöpft werden. So werden z. B. die Nachbarländer weiterhin die Möglichkeit haben, in Ausnahmefällen – und in Verbindung mit einem Auszahlungsprogramm des Internationalen Währungsfonds – Makrofinanzhilfe der EU in Form von Darlehen (und ggf. Zuschüssen) zu beantragen, um eine Außenfinanzierungskrise zu überwinden. Die Makrofinanzhilfe ist zwar nicht als Instrument der Migrationssteuerung konzipiert, doch kann sie dazu eingesetzt werden, die Auswirkungen von Migrationsströmen abzufedern oder das Entstehen solcher Ströme infolge wirtschaftlicher Instabilität zu verhindern. Zudem fördert die Makrofinanzhilfe Reformen, mit denen die Push-Faktoren verringert und die Rahmenbedingungen für Investitionen verbessert werden.

Vor diesem Hintergrund stehen folgende wichtige Finanzierungsquellen der EU und der Mitgliedstaaten für die Umsetzung der Migrationspakete zur Verfügung:

- Finanzierung der im Rahmen der Migrationspakete vorgesehenen Sofortmaßnahmen: Aufstockung des EU-Notfall-Treuhandfonds für Afrika um 1 Mrd. EUR, davon 0,5 Mrd. EUR aus der EEF-Reserve und 0,5 Mrd. EUR von den Mitgliedstaaten
- Mittel der bestehenden innovativen Finanzierungsinstrumente: 3,6 Mrd. EUR aus dem EU-Notfall-Treuhandfonds für Afrika³¹ und 1 Mrd. EUR aus dem Regionalen Treuhandfonds der Europäischen Union als Reaktion auf die Syrien-Krise³²
- Auf der Londoner Konferenz von der EU und ihren Mitgliedstaaten zugesagte Beiträge zugunsten Libanons, Jordaniens (und Syriens) in Höhe von insgesamt fast 2,4 Mrd. EUR
- Makrofinanzhilfe zur Vermeidung wirtschaftlicher Instabilität in Höhe von bis zu 1 Mrd. EUR in Form von Darlehen für Tunesien (davon wurden 0,3 Mrd. EUR inzwischen bereitgestellt; im Februar 2016 schlug die Kommission die Bereitstellung weiterer Mittel in Höhe von 0,5 Mrd. EUR vor) und Jordanien (0,2 Mrd. EUR - die Bereitstellung dieser Mittel wird noch geprüft)
- Die öffentliche Entwicklungshilfe der EU und ihrer Mitgliedstaaten zugunsten der Schwerpunktländer, die in den letzten Jahren bei durchschnittlich 4,4 Mrd. EUR pro Jahr lag.

²⁸ Die bisherigen Beiträge der Mitgliedstaaten belaufen sich auf ca. 80 Mio. EUR.

²⁹ Mit Ausnahme der humanitären Hilfe, die ausschließlich bedarfsorientiert ist.

³⁰ Quelle: Angaben des OECD/DAC zu den Nettoauszahlungen für die öffentliche Entwicklungshilfe. Daten für das Jahr 2015 werden erst Ende 2016 verfügbar sein.

³¹ Davon sind Mittel in Höhe von mehr als 0,75 Mrd. EUR für bereits vereinbarte Projekte vorgesehen.

³² Von diesen Mitteln wurden 428 Mio. EUR bereits gebunden.

Damit werden – vorausgesetzt, dass die Mitgliedstaaten ihren Beitrag leisten – im Zeitraum 2016-2020 fast 8 Mrd. EUR für die Umsetzung der Migrationspakete – ergänzt durch die jährliche öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) der EU und ihrer Mitgliedstaaten – zur Verfügung stehen.

Langfristige Ziele – Angehen der grundlegenden Ursachen

Langfristig wird sich die EU weiterhin für die Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und von Flucht einsetzen. Dies setzt voraus, dass die traditionellen Modelle der Entwicklungszusammenarbeit hinsichtlich Umfang und Art grundlegend überdacht werden. Privaten Investoren, die auf der Suche nach neuen Investitionsmöglichkeiten in aufstrebenden Märkten sind, muss eine viel wichtigere Rolle zukommen. Anstatt dass irreguläre Migranten ihr Leben beim Versuch aufs Spiel setzen, auf den europäischen Arbeitsmarkt zu gelangen, sollten europäische öffentliche und private Mittel für Investitionen in den Herkunftsländern mobilisiert werden. So kann zu einer nachhaltigen Entwicklung der Volkswirtschaften vor Ort und zu dem in der Agenda 2030 geforderten Wandel beigetragen werden.

Eine besondere Rolle sollten daher sämtliche innovativen Finanzierungsmechanismen spielen, die so eingesetzt und gestaltet werden können, dass damit Darlehen und Zuschüsse mobilisiert, öffentlich-private Partnerschaften gefördert und private Investoren an Bord geholt werden können. Wenn die begrenzten verfügbaren Haushaltsmittel klug eingesetzt werden, können dank der Hebelwirkung sowohl in den Herkunfts- als auch in Transitländern und -regionen Wachstum und Beschäftigung erzeugt werden. Durch Beseitigung von Engpässen für Investitionen in KMU und nachhaltige Infrastrukturen dürften einige der grundlegenden Ursachen der Migration direkt angegangen werden, denn derartige Investitionen haben erhebliche Auswirkungen auf die Beschäftigung und die Verringerung von Ungleichheiten.

Daher hält die Kommission eine **ambitionierte Investitionsoffensive für Drittländer** für erforderlich, mit der die Ursachen der Migration angegangen werden und gleichzeitig zur Verwirklichung anderer Entwicklungsziele beigetragen wird. Gestützt auf die Erfahrung und Fachkompetenz der Europäischen Investitionsbank (EIB) würde ein solcher Plan – wie im Fall der erfolgreichen „Investitionsoffensive für Europa“ – auf drei Säulen beruhen. Die erste Säule würde es ermöglichen, die knappen öffentlichen Mittel innovativ zur Mobilisierung privater Investitionen einzusetzen, indem zusätzliche Garantien und Vorzugsbedingungen gewährt werden. Bei der zweiten Säule läge der Schwerpunkt auf technischer Hilfe für lokale Behörden und Unternehmen, damit sie zahlreichere erfolversprechende Projekte konzipieren und die internationalen Investoren auf diese aufmerksam machen können. Bei der dritten Säule ginge es um die Verbesserung der allgemeinen Rahmenbedingungen für Unternehmen durch Förderung einer guten Regierungsführung, Korruptionsbekämpfung und Beseitigung von Investitionshindernissen und Marktverzerrungen. Grundlage hierfür wären die im Rahmen der derzeitigen Anstrengungen gewonnenen Erkenntnisse. Die EU, die Mitgliedstaaten, die Drittländer, die internationalen Finanzinstitutionen und die europäischen bilateralen Entwicklungsinstitutionen sowie der Privatsektor sollten alle ihren Beitrag leisten. Das Europäische Parlament und alle relevanten Akteure werden in die Konzipierung des Investitionsplans in geeigneter Weise einbezogen werden.

Im Herbst 2016 wird die Kommission einen Vorschlag vorlegen, der auf ihren Erfahrungen mit den auf EU-Ebene angesiedelten Investitionsprogrammen aufbaut (etwa der von der Europäischen Investitionsbank verwalteten Investitionsfazilität für die Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean, den von der Europäischen Kommission verwalteten Mischfinanzierungs-Investitionsfazilitäten sowie der Darlehenstätigkeit der Europäischen Investitionsbank in Drittländern). Als zentrales Element dieses Ansatzes ist für die Komplementarität der Maßnahmen und die Zusammenarbeit mit der Europäischen Investitionsbank, europäischen bilateralen und anderen internationalen Finanzinstitutionen sowie den Gebern in der betreffenden Region zu sorgen, damit optimale Ergebnisse und Wirkungen erzielt werden können.

Dieser Vorschlag wird die Einzelheiten eines neuen Fonds für Investitionen in Drittländern enthalten, wobei bestehende Mischfinanzierungsfazilitäten (z. B. die Investitionsfazilität für Afrika und die Nachbarschaftsinvestitionsfazilität (NIF)) miteinander kombiniert werden, sodass regionale Investitionsplattformen³³ entstehen, über die weitere Mittel der Mitgliedstaaten und anderer Geber mobilisiert werden könnten. Dies würde zur Verbesserung der Wirksamkeit und Wirkung, zur Maximierung der Synergien und zur Schaffung von Anreizen für private und institutionelle Anleger beitragen. Dies würde auch die Ausweitung innovativer Finanzierungsmöglichkeiten in fragilen oder noch unter den Folgen eines Konflikts leidenden Ländern ermöglichen, die oft eine wichtige Rolle bei Migrationsbewegungen spielen, aber in denen das Potenzial für direkte private oder öffentliche Investitionen derzeit beschränkt ist.

Durch den Fonds für Investitionen in Drittländern sollen Mittel für Investitionen in die wirtschaftliche und soziale Infrastruktur und den Privatsektor – auch Kleinstunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen – mobilisiert werden. Zunächst würden aus dem neuen Fonds Maßnahmen in Afrika und der Nachbarschaft der EU (Süden und Osten) finanziert werden, um zur Umsetzung der Prioritäten des neuen Partnerschaftsrahmens beizutragen, wobei eine spätere Ausweitung der Aktivitäten auf andere Regionen angestrebt würde.

Der Fonds würde Folgendes bieten: Bonitätsverbesserungen, Risikoteilung, Investitionszuschüsse und technische Hilfe auf der Grundlage von Garantien und Finanzierungen aus dem EEF und dem EU-Haushalt sowie anderer Geber nach Maßgabe ihrer jeweiligen Finanzregelungen.

Zu diesem Zweck wird die Kommission bis 2020 insgesamt **3,1 Mrd. EUR** zur Verfügung stellen: Von diesem Betrag sollen **2 Mrd. EUR** aus dem EEF beigesteuert werden (**1,6 Mrd. EUR** aus der Investitionsfazilität für Afrika und zusätzliche **0,4 Mrd. EUR** aus spezifischen EEF-Finanzrahmen). Darüber hinaus sollen **0,94 Mrd. EUR** aus der Nachbarschaftsinvestitionsfazilität (NIF) und **0,16 Mrd. EUR** aus dem Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI) bereitgestellt werden. Mit diesem Gesamtbetrag von **3,1 Mrd. EUR** dürften zusätzliche öffentliche und private Investitionen angestoßen werden, sodass insgesamt Investitionen in Höhe von bis zu **31 Mrd. EUR** mobilisiert werden. Zur weiteren Steigerung der Durchschlagskraft und Effizienz des neuen Fonds ruft die Kommission die Mitgliedstaaten und andere Partner auf, einen Beitrag in gleicher Höhe wie die EU zu leisten, sodass zusätzliche Investitionen in Gesamthöhe von fast **62 Mrd. EUR** erreicht werden könnten.

Die Europäische Investitionsbank wird in Afrika, in den Ländern der Nachbarschaftsregion und in anderen Regionen außerhalb der EU weiterhin eine wichtige Rolle spielen. Insbesondere verwaltet die Europäische Investitionsbank die AKP-Investitionsfazilität und finanziert Infrastrukturen und die Entwicklung des Privatsektors in Afrika. Im März dieses Jahres hat der Europäische Rat die Europäische Investitionsbank ersucht, im Juni eine Initiative vorzulegen, mit der rasch zusätzliche Finanzmittel zur Förderung eines nachhaltigen Wachstums, wichtiger Infrastrukturen und des sozialen Zusammenhalts in den Ländern der südlichen Nachbarschaftsregion und des westlichen Balkans mobilisiert werden können. Zu diesem Zweck arbeitet die Europäische Investitionsbank derzeit an einem Vorschlag für ein Maßnahmenpaket, mit dem in den nächsten fünf Jahren in den fraglichen Ländern erhebliche zusätzliche Mittel mobilisiert werden können.

Umsetzung der Migrationspakete: Wirksamer Multilateralismus

Starke und wirksame **multilaterale Partnerschaften** können die Umsetzung der Migrationspakete vereinfachen. Migration ist ein weltweites Phänomen, das eine koordinierte internationale Reaktion erfordert. Im vergangenen Jahr wurde die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen wie den **Vereinten Nationen**, insbesondere dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen und der Internationalen Organisation für Migration, sowie mit Partnerländern im Rahmen der **G7 und der G20** intensiviert. Initiativen der Vereinten Nationen zu Themen wie der globalen

³³ Finanzierungen aus dem neuen Fonds würden den regionalen Zuweisungen und Förderkriterien der beteiligten Fonds und Instrumente Rechnung tragen.

Verantwortungsteilung im Hinblick auf Flüchtlinge aus Syrien³⁴ und der erste humanitäre Weltgipfel im Mai 2016 haben ein Schlaglicht auf die gemeinsame Verantwortung der internationalen Gemeinschaft geworfen. Der Gipfel zur Bewältigung großer Flüchtlings- und Migrantenströme im Rahmen der Generalversammlung der Vereinten Nationen im September 2016 bietet allen Beteiligten eine einzigartige Gelegenheit zu konkreten Zusagen. Die EU unterstützt voll und ganz die VN-geführten Bemühungen um langfristige Stärkung der Fähigkeit des internationalen Systems zur wirksamen Steuerung von Flüchtlings- und Migrantenbewegungen im Geist der Lastenteilung und Solidarität.

Während die EU in der Pflicht steht, ihren Beitrag zur Unterstützung von Vertriebenen zu leisten, die eindeutig internationalen Schutz benötigen, liegt die **Neuansiedlung von Flüchtlingen**, insbesondere aus Syrien, in der gemeinsamen Verantwortung der internationalen Gemeinschaft. Die internationalen Partner der EU müssen ihren Teil der Verantwortung übernehmen. Die EU sollte die ihr zur Verfügung stehenden politischen Einflussmöglichkeiten nutzen, um sich bei der Gestaltung eines gerechteren Neuansiedlungssystems eine verstärkte Unterstützung durch ihre Partner zu sichern. Außerdem sollte die EU die Einrichtung eines von den Vereinten Nationen unterstützten weltweiten Neuansiedlungsprogramms unterstützen, das die zügige und effiziente Neuansiedlung von Flüchtlingen in sicheren Drittländern ermöglicht. Alle Länder sollten aufgefordert werden, sich im Einklang mit den Grundsätzen der geteilten Verantwortung und der Solidarität an einem solchen Programm zu beteiligen.

Als weltgrößter Geber von Entwicklungshilfe und humanitärer Hilfe sollte sich die EU gemeinsam mit den Mitgliedstaaten uneingeschränkt an allen Diskussionen über den globalen institutionellen und rechtlichen Rahmen für das Migrationsmanagement beteiligen.

Wichtigste Maßnahmen zur Umsetzung der Migrationspakete: eine neue, umfassende Partnerschaft mit prioritären Drittländern

Unmittelbare und kurzfristige konkrete Maßnahmen

- Zustimmung zum Partnerschaftsrahmen – einem neuen ergebnisorientierten, umfassenden Partnerschaftskonzept zur Mobilisierung und Bündelung der Maßnahmen und Ressourcen der EU im Hinblick auf eine bessere Migrationssteuerung mit Drittländern.
- Aufbauend auf den vorhandenen 16 Länderpaketen: Einigung auf eine begrenzte Zahl prioritärer Herkunfts- und Transitländer, mit denen Migrationspakete ausgearbeitet werden.
- Auf der Grundlage der im Zuge der Dialoge auf hoher Ebene gewonnenen Erfahrungen: Schaffung eines Mechanismus für die Koordinierung zwischen der EU-Ebene und den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Migrationspakete, soweit erforderlich unter Nutzung des besonderen Potenzials der Beziehungen einzelner Mitgliedstaaten zu Drittländern. Die Ermittlung positiver und negativer Anreize sollte ein wichtiger Bestandteil dieses Prozesses sein.
- Die Mitgliedstaaten sollten europäische Verbindungsbeamte für Migration benennen, sodass das Netz bis Herbst 2016 steht.
- Berücksichtigung der Ziele des Partnerschaftsrahmens in allen Politikbereichen, Instrumenten und Haushaltsplanungen der EU in innovativer, gezielter und koordinierter Weise, um die erforderlichen Synergieeffekte zu gewährleisten.
- Gewährleistung, dass alle lang- und kurzfristigen außenpolitischen Maßnahmen der EU zur Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Flucht auch für den Partnerschaftsrahmen nützlich sind.
- Alle zur Verfügung stehenden Instrumente und Ressourcen der EU und der Mitgliedstaaten werden gezielter, besser aufeinander abgestimmt, flexibler und zügiger eingesetzt.

³⁴ Eine vom UNHCR veranstaltete hochrangige Tagung zur Teilung der Verantwortung durch legale Wege zur Aufnahme von syrischen Flüchtlingen fand am 30. März in Genf statt.

- Bereitstellung von rund 8 Mrd. EUR im Zeitraum 2016-2020 zur Umsetzung der Migrationspakete.
- Vorlage eines Vorschlags für einen Investitionsfonds für Drittländer zur Mobilisierung von Investitionen in Höhe von bis zu 62 Mrd. EUR, um das langfristige Ziel der Bekämpfung der grundlegenden Ursachen der Migration anzugehen.

3. MIGRATIONSPAKTE MIT SCHWERPUNKTLÄNDERN

Kurzfristige Prioritäten

Damit die Migration gemeinsam mit Drittländern besser gesteuert und Ordnung in die Migrationsströme gebracht werden kann, sollte die EU bald Gespräche mit einer begrenzten Anzahl prioritärer Herkunfts- und Transitländer aufnehmen, um mit ihnen Migrationspakete auszuarbeiten.

Mit **Jordanien** und **Libanon** stellt die EU derzeit – im Anschluss an die Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik 2015 – neue Partnerschaftsprioritäten auf, wobei bis Sommer 2016 eine Einigung erzielt werden soll. Die Migrationspakete mit diesen beiden Ländern werden gegenseitige Verpflichtungen zur Linderung der Notlage sowohl der syrischen Flüchtlinge als auch der Aufnahmegemeinschaften enthalten, um diese Aufnahmeländer bei der Bewältigung der Krise zu unterstützen. Die Migrationspakete werden umfassende Maßnahmenpakete vorsehen, wobei Elemente verschiedener Politikbereiche – ob sie in die EU-Zuständigkeit (Handel, Mobilität, Energie, Sicherheit usw.) oder die nationale Zuständigkeit fallen – mit Blick auf dasselbe Ziel kombiniert werden. Im Falle Libanons geht es um die Verbesserung der Grundversorgung (Abfallentsorgung, Wasserversorgung, Bildung und Gesundheit) sowie um größere wirtschaftliche Chancen in Libanon sowohl für die syrischen Flüchtlinge als auch für die am stärksten benachteiligten libanesischen Gemeinschaften. Im Gegenzug sollte die libanesische Regierung die gesellschaftliche und wirtschaftliche Eingliederung der syrischen Flüchtlinge fördern, sodass sich deren Lebensbedingungen verbessern und sie einen legalen Aufenthaltsstatus erhalten. Im Falle Jordaniens wird der Migrationspakt entsprechend dem Vorschlag Jordaniens die Lockerung der Ursprungsregeln für bestimmte Exportwaren vorsehen, die in speziellen Wirtschaftszonen von Arbeitskräften hergestellt werden, unter denen sich ein vereinbarter Anteil von Syrern befindet. Bislang hat die Kommission 639 Mio. EUR für die Bewältigung der Krise in Libanon, u. a. für die Deckung des Grundbedarfs, die Gesundheitsversorgung und die Bereitstellung von Unterkünften, sowie 637 Mio. EUR zur Unterstützung Jordaniens bereitgestellt. Neben der Erleichterung des Handels durch Lockerung bestimmter Ursprungsregeln umfasst das Paket, das Jordanien vorgeschlagen wurde, eine Makrofinanzhilfe in Höhe von 180 Mio. EUR im Jahr 2015. Derzeit wird ein weiteres Makrofinanzhilfe-Darlehen in Höhe von ca. 200 Mio. EUR geprüft.

Tunesien hat seit 2011 bemerkenswerte Fortschritte bei dem friedlichen und demokratischen Übergangsprozess nach der Revolution gemacht und ist ein positives Beispiel des Arabischen Frühlings. Doch ist dieser Prozess nach wie vor gefährdet. Angesichts der bereits hohen Jugendarbeitslosigkeit und der Bedrohung durch Terrorismus werden Stabilität und Wohlstand des Landes von zentraler Bedeutung für die Steuerung der Migrationsströme in der Region sein, auch wenn aus Tunesien in letzter Zeit nur sehr wenige Migranten in die Union kamen. Neben der Zusage Tunesiens, seine Grenzen und die von seinem Gebiet ausgehenden Migrationsströme zu kontrollieren, bedarf es einer größeren finanziellen und politischen Unterstützung, um den noch fragilen Übergang in Tunesien zu begleiten. Die EU sollte den Prozess der schrittweisen Integration der tunesischen Wirtschaft in den EU-Binnenmarkt fortsetzen und die Verhandlungen über eine vertiefte und umfassende Freihandelszone auf der Grundlage des bestehenden Assoziierungsabkommens

voranbringen. Begleitend zu den Verhandlungen gewährt die EU technische und finanzielle Hilfe³⁵, einschließlich zusätzlicher Mobilitäts erleichterungen für Tunesier in der EU. Aufbauend auf dem umfassenderen Engagement im Rahmen der bestehenden Mobilitätspartnerschaft sollte die Zusammenarbeit im Bereich Rückkehr und Rückübernahme wirksamer gestaltet werden, insbesondere durch die Aushandlung des Rückübernahmeabkommens. Demnächst wird eine Mitteilung über die Strategie für Tunesien angenommen. Für den Übergang zur nächsten Stufe der Beziehungen mit Tunesien bedarf es einer umfassenden, wirksamen nationalen Migrationspolitik. Insgesamt wird die Unterstützung für Tunesien aus dem Europäischen Nachbarschaftsinstrument (ENI) im Jahr 2016 über 200 Mio. EUR betragen. Der Großteil davon wird in migrationsbezogene Maßnahmen, unter anderem in den Bereichen sozioökonomische Entwicklung, Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen und Reform des Sicherheitssektors, sowie in den Bereich Migration fließen.

Westafrika gehört zu den Hauptherkunftsregionen irregulärer Migranten, die nach Europa wollen. Besonderes Augenmerk gilt der regionalen Dimension der Migration, wobei auf bestehenden Strukturen wie der ECOWAS und den G5 der Sahelzone aufgebaut wird. Durch spezifische Finanzierungen des Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika werden vereinbarte Projekte und Aktivitäten unterstützt, die es ermöglichen, die Ursachen der irregulären Migration langfristig anzugehen und die Migration kurzfristig besser zu steuern.

Damit die Zusammenarbeit innerhalb der Region durch all diese Maßnahmen noch stärker gefördert wird, sollte die Union mit Nigeria, Niger, Mali und Senegal maßgeschneiderte Migrationspakete treffen, wobei sie sich auf die Ergebnisse der auf hoher Ebene geführten Dialoge und auf die Festlegung von Anreizen stützen sollten. Grundlage hierfür sind die bereits bestehenden Partnerschaften mit den betreffenden Ländern. Eine Gemeinsame Agenda für Migration und Mobilität (Common Agenda on Migration and Mobility, CAMM) wurde im März 2015 mit **Nigeria** unterzeichnet. Sie bildet eine solide Grundlage für die Intensivierung des Dialogs und der Zusammenarbeit in Migrationsfragen. Die Verhandlungen über ein Rückübernahmeabkommen dürften ebenfalls bald anlaufen. In **Senegal** ist der Dialog über Migrationsfragen im Gange, sollte aber insbesondere im Hinblick auf die wirtschaftlichen Chancen und die Eindämmung der irregulären Migrationsströme ausgebaut werden. **Mali** ist ein wichtiges Herkunftsland irregulärer Migranten auf dem Weg nach Europa und ein Partner beim umfassenderen europäischen Engagement in der Sahelzone. Im April fand ein Treffen im Rahmen des Dialogs auf hoher Ebene statt. **Niger** ist der wichtigste Knotenpunkt für Migranten aus West- und Zentralafrika: Nach Schätzungen vom Mai 2016 durchqueren wöchentlich mehr als 16 000 Personen das Land auf ihrem Weg nach Norden. Die EU sollte ihre Unterstützung für Niger und das dortige multifunktionale Zentrum in Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen wie dem UNHCR fortsetzen. Ein besonderes Augenmerk sollte der Bekämpfung der Schleusung von Migranten und des Menschenhandels sowie der Förderung von Wachstums- und Beschäftigungsalternativen gelten.

Am **Horn von Afrika** wird das mit 46 Mio. EUR³⁶ ausgestattete Projekt zur Verbesserung der Migrationssteuerung in diesem Sommer im Rahmen des Khartum-Prozesses anlaufen und als Modell dafür dienen, wie Migrationsfragen gezielt angegangen werden können. Außerdem entwickelt die EU derzeit im Rahmen des Rabat-Prozesses eine Fazilität für die regionale Migrationssteuerung, um die Umsetzung von Initiativen zur Migrationssteuerung in den Herkunfts-, Transit- und Zielländern in der Sahelzone und der Tschadseeregion zu unterstützen.

Äthiopien ist ein strategischer Partner, mit dem seit November 2015 eine Gemeinsame Agenda für Migration und Mobilität besteht. Migration ist bereits ein wesentliches Element der strategischen Beziehungen. In Äthiopien leben mehr als 750 000 Flüchtlinge und Vertriebene, unter anderem aus Somalia, Eritrea und Südsudan. Äthiopien gehört zu den wichtigsten Herkunfts- und Transitländern

³⁵ Im Februar 2016 hat die Kommission eine weitere Makrofinanzhilfe in Höhe von 500 Mio. EUR vorgeschlagen, die der Rat am 1. Juni 2016 genehmigt hat.

³⁶ 40 Mio. EUR aus dem Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika, davon ein Kofinanzierungsbeitrag von Deutschland in Höhe von 6 Mio. EUR.

irregulärer Migranten auf dem Weg nach Europa. Die Intensivierung dieser Zusammenarbeit durch einen Migrationspakt mit Äthiopien sollte ein vorrangiges Ziel sein, einschließlich konkreter Maßnahmen aufgrund der Verpflichtung Äthopiens zur Zusammenarbeit bei der Rückführung.

Die Lage in **Libyen** erfordert besondere Aufmerksamkeit und strategisches Engagement. Mehr als 230 000 Migranten halten sich in Libyen auf.³⁷ Davon werden zwischen 4000 und 5000 in Auffanglagern festgehalten und viele haben keinen Zugang zur Gesundheits- und Nahrungsmittelversorgung. Hinzu kommt die Fragilität des Staates, die daran zweifeln lässt, ob die Migranten grundlegenden Schutz genießen und ihre Rechte geachtet werden³⁸. Außerdem gibt es über 400 000 notleidende Binnenvertriebene. Zwar wurden im Zusammenhang mit der Migration in Libyen einige Maßnahmen ergriffen, insbesondere in Zusammenarbeit mit dem UNHCR und der Internationalen Organisation für Migration, doch kann erst dann mehr getan werden, wenn sich die politische Lage stabilisiert und die Sicherheit verbessert hat. Dies setzt ein kontinuierliches politisches Engagement, Entschlossenheit und finanzielle Unterstützung im Hinblick auf die Einsetzung einer stabilen und geeinten Regierung in Libyen voraus. Daher soll vorrangig die Regierung der nationalen Einheit dabei unterstützt werden, für die Bereitstellung grundlegender sozialer Dienstleistungen und die Sicherheit der eigenen Bürger zu sorgen. Dies wird der neuen Regierung mehr Geltung verschaffen und zur Stabilisierung beitragen.

Die EU hat ein Maßnahmenpaket zur Unterstützung der Regierung der nationalen Einheit und der Bevölkerung vorbereitet, das zum Teil bereits umgesetzt wird. Dieses Hilfsprogramm umfasst die folgenden Elemente:

- **Finanzielle Unterstützung:** Projekte mit einem Gesamtvolumen von rund 100 Mio. EUR wurden genehmigt; ein Teil dieser Mittel wurde bereits ausgezahlt. Seit 2014 hat die EU 12,5 Mio. EUR für rein humanitäre Hilfsprojekte und an die 40 Mio. EUR für Projekte zugunsten der Opfer von Konflikten bereitgestellt.
- **Schutz:** Die Verbesserung des Schutzes und der Resilienz und die Stabilisierung der Flüchtlingsgemeinschaften wie auch ihrer Aufnahmegemeinschaften innerhalb und außerhalb der Auffanglager sind von größter Bedeutung.
- **Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors mit den Schwerpunkten Polizei und Strafjustiz sowie Grenzmanagement:** Aufbauend auf der bestehenden EU-Mission zur Unterstützung des Grenzmanagements sowie auf anderen von der EU finanzierten Programmen zum Aufbau von Kapazitäten könnte eine zivile Mission im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) auf Ersuchen der libyschen Regierung eingesetzt werden, um einen Beitrag zum Aufbau von Kapazitäten und zur Unterstützung, u. a. im Bereich Grenzmanagement und Migration, zu leisten. Dadurch könnten die Ausbildungsmaßnahmen für die Küstenwache und die Marine Libyens ergänzt werden.
- **Governance:** Die EU ist bereit, die Regierung bei der Ausarbeitung des rechtlichen und institutionellen Rahmens im Einklang mit den Menschenrechten und internationalen Übereinkommen zu unterstützen. Dazu gehört der Ausbau der Kapazitäten der zuständigen Behörden und Institutionen, einschließlich der Strafverfolgungsbehörden.
- **Technische Hilfe:** Neben den Möglichkeiten zur Finanzierung technischer Hilfe aus den für die Zusammenarbeit vorgesehenen Mitteln kann eine Unterstützung durch Frontex erwogen werden, bei der auf das bestehende Mandat zurückgegriffen wird, um eine Arbeitsvereinbarung mit Libyen zu treffen.

Im Süden von Libyen hat die EU den Dialog und die Zusammenarbeit in Fragen der Migration, der Sicherheit und der Entwicklung vor dem Hintergrund der verstärkten regionalen Eigenverantwortung

³⁷ „Displacement Tracking Matrix“ der Internationalen Organisation für Migration.

³⁸ Von den 765 inhaftierten westafrikanischen Staatsbürgern haben 572 Interesse an einer Rückkehr in ihr Herkunftsland bekundet.

der G5-Sahel-Staaten ausgebaut. In diesem Rahmen wurde eine Außenstelle der Mission EUCAP Sahel in Agadez eröffnet und eine gemeinsame Ermittlungsgruppe mit Niger eingesetzt. Zusätzlich zu den derzeitigen Aktivitäten könnte in Betracht gezogen werden, dass die drei Missionen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in der Region ihre Ausbildungskurse auf Einladung der jeweiligen Regierungen auch für andere G5-Sahel-Staaten öffnen. Dies könnte zur Förderung der Zusammenarbeit und zur Erleichterung gemeinsamer Patrouillen an den Grenzen beitragen. Eine Unterstützung bei der Aufnahme einer operativen grenzübergreifenden Zusammenarbeit könnte ebenfalls in Betracht gezogen werden. Die enge Koordinierung der Aktivitäten im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Mali und Niger mit den Entwicklungsprojekten, auch denjenigen, die aus dem Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika finanziert werden, wird auch künftig von entscheidender Bedeutung sein.

Auch wenn in der vorliegenden Mitteilung Schwerpunktländer genannt werden, sollte das Konzept letztlich auf alle einschlägigen Länder ausgeweitet werden. Die Verwirklichung des mit den Migrationspakten angestrebten langfristigen Ziels der Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Flucht wird mithilfe der künftigen politischen Strategien und Instrumente, insbesondere der Globalen Strategie und der EU-Strategie für Afrika, unterstützt.

Langfristige Ziele

Langfristig bleibt **Afrika** die Schwerpunktregion, was bei der Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, in den Beziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten nach dem Auslaufen des Abkommens von Cotonou sowie in der künftigen integrierten Afrikastrategie angemessen berücksichtigt werden wird. Dabei sollte folgenden Aspekten Rechnung getragen werden: neuen Sicherheitsvorstellungen, Investitionsmöglichkeiten, den Zielen für nachhaltige Entwicklung nach der Überarbeitung des Europäischen Konsenses und der Beschäftigung junger Menschen. Außerdem sollte die bereits hohe europäische öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) für Afrika (20 Mrd. EUR pro Jahr) im Hinblick auf das Ziel eines ODA-Anteils von 0,7 % am BNE noch weiter aufgestockt werden. All dies wird auch für das EU-Afrika-Gipfeltreffen 2017 von Bedeutung sein.

In **Asien** ist **Afghanistan** ein wichtiges Herkunftsland von irregulären Migranten und Flüchtlingen, die nach Europa kommen. Die EU sollte ihre langjährigen Bemühungen zur Unterstützung der Stabilisierung des Landes fortsetzen und gleichzeitig ihr Engagement verstärken, um die Zusammenarbeit mit Afghanistan im Bereich der Rückübernahme zu verbessern. Andere prioritäre Herkunftsländer in Asien sind Pakistan und Bangladesch. **Iran** ist ein Herkunftsland und gleichzeitig ein wichtiges Transitland für Migranten, vor allem aus Afghanistan, aber auch aus Irak, Pakistan und Bangladesch. Derzeit leben in Iran rund 2 bis 3 Millionen Afghanen. Daher sollten die EU und Iran einen umfassenden Migrationsdialog einleiten. Die EU sollte außerdem weiterhin die Bemühungen Irans um gesellschaftliche Integration afghanischer Flüchtlinge im Land unterstützen. Die EU wird auch künftig humanitäre Maßnahmen finanzieren (2016 hat sie bereits 9 Mio. EUR bereitgestellt), um die iranische Regierung bei ihren Bemühungen zu unterstützen, den Flüchtlingen Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen zu verschaffen.

In ihrer **Nachbarschaft** arbeitet die EU seit langem mit **Marokko** in Migrationsfragen partnerschaftlich zusammen und wird diese erfolgreiche Kooperation noch ausbauen, sobald die Bedingungen günstig sind. **Algerien** gehört derzeit nicht zu den Ländern, die hinsichtlich der Migration Sorgen bereiten, aber die EU ist bereit, den Dialog und die Zusammenarbeit in dieser Frage jederzeit zu vertiefen. Allerdings wird die Union stärker mit **Ägypten** zusammenarbeiten, unter anderem durch Aufstockung ihrer finanziellen Hilfe für den Aufbau von Kapazitäten, den Schutz gefährdeter Gruppen und sozioökonomische Unterstützung für Bevölkerungsgruppen mit besonders hohem Anteil an potenziell migrationswilligen Personen. Diese Zusammenarbeit sollte angesichts der zunehmenden Migrationsströme aus Ägypten auf der zentralen Mittelmeerroute noch ausgebaut werden, indem das gemeinsame Vorgehen zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität als Teil des umfassenderen Engagements im Rahmen des Khartum-Prozesses verstärkt wird.

Wichtigste Maßnahmen

- Abschluss von Migrationspakten mit Jordanien und Libanon und Sondierung mit Tunesien, wie am besten zur nächsten Stufe der Zusammenarbeit zwischen der EU und Tunesien übergegangen werden kann.
- Vorbereitung und Vereinbarung von Migrationspakten mit Niger, Nigeria, Senegal, Mali und Äthiopien.
- Bereitschaft zur Unterstützung der libyschen Regierung der nationalen Einheit bei ihren Anstrengungen zur Bewältigung der irregulären Migrationsströme, unter anderem durch Förderung der regionalen Zusammenarbeit mit den südlichen Nachbarn Libyens und der Sahelzone.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Zur deutlichen Steigerung der Wirkung unserer Maßnahmen auf die auswärtige Dimension der Europäischen Migrationsagenda schlagen die Kommission und die Hohe Vertreterin ein neues, ergebnisorientiertes Kooperationskonzept vor: den Partnerschaftsrahmen. Das Ziel besteht in einem kohärenten Engagement der EU, bei dem die Union und ihre Mitgliedstaaten in koordinierter Weise handeln. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten ihre jeweiligen Instrumente und Möglichkeiten miteinander kombinieren und mit Drittstaaten Migrationspakte schließen, um die Migration besser zu steuern. Dies bedeutet, dass für jedes Partnerland ein Mix aus positiven und negativen Anreizen zum Tragen kommt, wobei klar sein muss, dass die gesamten Beziehungen zwischen der EU und dem betreffenden Land vor allem von der Fähigkeit und Bereitschaft des Landes zur Zusammenarbeit bei der Migrationssteuerung abhängen. Die gesamte Bandbreite der Strategien, Finanzierungsinstrumente und außenpolitischen Instrumente der EU wird eingesetzt werden müssen. In diesem Zusammenhang ist es auch wichtig, die Bemühungen um Umsetzung des auf dem Migrationsgipfel in Valletta vereinbarten Aktionsplans von Valletta, einschließlich seiner finanziellen Aspekte, zu verstärken. Um zu gewährleisten, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten Hand in Hand arbeiten, muss ein Mechanismus für die Koordinierung zwischen den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten geschaffen werden. Dies bedeutet, dass das Potenzial der besonderen Beziehungen einzelner Mitgliedstaaten zu Drittländern – zum Nutzen der EU und der betreffenden Mitgliedstaaten – voll ausgeschöpft werden sollte.

Auf kurze Sicht wird vorgeschlagen, die Migrationspakte mit Jordanien und Libanon abzuschließen, mit Tunesien zu sondieren, wie am besten zur nächsten Stufe der Zusammenarbeit zwischen der EU und Tunesien übergegangen werden kann, und mit Niger, Nigeria, Senegal, Mali und Äthiopien Migrationspakte auszuarbeiten und zu vereinbaren. Außerdem sollte die EU bereit sein, die libysche Regierung der nationalen Einheit bei ihren Anstrengungen zur Bewältigung der irregulären Migrationsströme zu unterstützen, unter anderem durch Förderung der regionalen Zusammenarbeit mit den südlichen Nachbarn Libyens und der Sahelregion. Um die Umsetzung der Migrationspakte zu unterstützen, wird vorgeschlagen, im Zeitraum 2016-2020 zusätzlich zu der öffentlichen Entwicklungshilfe, die jedes Jahr von den Mitgliedstaaten und der EU bereitgestellt wird, fast 8 Mrd. EUR zu mobilisieren.

Langfristig sollte die EU ihre Bemühungen verstärken, die Ursachen von irregulärer Migration und Flucht zu bekämpfen und die Kapazitäten der Aufnahmegemeinschaften auszubauen. Nach Ansicht der Kommission können zusätzliche Mittel in Höhe von 62 Mrd. EUR mobilisiert werden, um auf diese Herausforderungen zu reagieren, sofern alle Mitgliedstaaten und Partner, einschließlich der internationalen Finanzinstitutionen, sich im gleichen Maße wie die Kommission engagieren und das Europäische Parlament diese Bemühungen nachdrücklich unterstützt. Das Ziel des Partnerschaftsrahmens besteht darin, die EU in die Lage zu versetzen, die größten Migrationsströme seit dem Zweiten Weltkrieg zu bewältigen. Dabei wird sie alle Aspekte dieser Migrationskrise angehen – angefangen bei den grundlegenden Ursachen bis hin zu den täglichen Tragödien im Mittelmeer. Diese ehrgeizigen Ziele können nur erreicht werden, wenn die EU und ihre

Mitgliedstaaten in Partnerschaft mit den Herkunfts- und Transitländern der Migranten eng und kontinuierlich zusammenarbeiten.

Vor diesem Hintergrund wird der Europäische Rat ersucht, Folgendes zu billigen:

- Ein neuer Partnerschaftsrahmen zur Mobilisierung und Bündelung der Maßnahmen und Ressourcen der EU im Hinblick auf eine bessere Migrationssteuerung mit Drittländern wird geschaffen. Hierfür sollte die gesamte Bandbreite der politischen Strategien und Instrumente der EU und der Mitgliedstaaten genutzt werden. Ein Mix aus positiven und negativen Anreizen wird insbesondere in die Entwicklungs- und Handelspolitik der EU integriert, um die Anstrengungen derjenigen Länder zu honorieren, die bereit sind, mit der EU bei der Migrationssteuerung wirksam zusammenzuarbeiten, und um für Konsequenzen für diejenigen zu sorgen, die nicht kooperieren.
- Verstärkte Anstrengungen zur Umsetzung des Aktionsplans von Valletta, einschließlich seiner finanziellen Aspekte, werden für diesen Prozess ebenfalls ganz wesentlich sein.
- Die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten werden bei der Umsetzung der Migrationspakete eng und kontinuierlich zusammenarbeiten.
- Als Beitrag zur Umsetzung der Migrationspakete werden zügig Mittel aus den Haushalten der EU und der Mitgliedstaaten bereitgestellt, insbesondere um den Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika aufzustocken.
- Ein Investitionsfonds für Drittländer zur Mobilisierung von bis zu 62 Mrd. EUR wird bald eingerichtet. Zur Erreichung dieses Ziels werden die Mitgliedstaaten, die Europäische Investitionsbank und andere internationale Finanzinstitutionen aufgerufen, sich an dem Fonds zu beteiligen.
- In einer ersten Phase werden maßgeschneiderte Migrationspakete mit Niger, Nigeria, Senegal, Mali und Äthiopien auf den Weg gebracht und die Zusammenarbeit mit Tunesien und Libyen intensiviert.

Anhänge

Anhang 1: Illegale Grenzübertritte in die EU, Rückführungsentscheidungen und tatsächliche Rückführungen im Zeitraum 2014-2015

Anhang 2: Dialoge auf hoher Ebene

Anhang 3: Beispiele für wichtige laufende von der EU finanzierte Maßnahmen

Anhang 4: Finanzielle Zusagen und Beiträge der Mitgliedstaaten zugunsten der Treuhandfonds und der Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei