



HOHE VERTRETERIN
DER UNION FÜR
AUSSEN- UND
SICHERHEITSPOLITIK

Brüssel, den 9.9.2015
JOIN(2015) 40 final

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

**Bewältigung der Flüchtlingskrise in Europa: Die Rolle des auswärtigen Handelns der
EU**

Bewältigung der Flüchtlingskrise in Europa: Die Rolle des auswärtigen Handelns der EU

I. Die derzeitige Flüchtlingskrise im internationalen Kontext

Die Europäische Union (EU) ist mit der größten Flüchtlingskrise seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs konfrontiert. Die derzeitige Situation muss vor dem Hintergrund der Lage in anderen Teilen der Welt betrachtet werden, die durch gewaltsame Konflikte und Destabilisierung gekennzeichnet ist. Es handelt sich um eine Krise von beispiellosem Ausmaß, die hauptsächlich auf die Konflikte und Verfolgungen in der weiteren Nachbarschaft Europas zurückzuführen ist. Die gewaltsamen Konflikte in Syrien und Irak wie auch die Instabilität und Armut in Teilen Afrikas haben Millionen von Frauen, Männern und Kindern zur Flucht aus ihrer Heimat gezwungen. Zu den Zufluchtsorten, an denen sie sich Schutz und ein menschenwürdiges Leben erhoffen, gehört auch die Europäische Union.

Geleitet durch die Grundsätze der Solidarität und Verantwortung sowie unter uneingeschränkter Achtung ihrer Grundwerte und internationalen Verpflichtungen unternimmt die Europäische Union verstärkte Anstrengungen zur Bewältigung dieser Krise. Seit Anfang 2015 hat die EU die Gesamtheit ihrer Instrumente des auswärtigen Handelns neu ausgerichtet und für die Bewältigung der Flüchtlingskrise mobilisiert. Sie verfolgt dabei drei Zielsetzungen: Rettung von Menschenleben, Schutz von Hilfebedürftigen sowie Grenzmanagement und Mobilitätssteuerung.

Die Migrationsströme, insbesondere über die **zentrale Mittelmeerroute**, hatten bereits 2014 erheblich zugenommen. Im bisherigen Verlauf des Jahres 2015 hat sich die Lage dramatisch verschärft. Die Zahl der Grenzübertritte in die Europäische Union über die sogenannte **östliche Mittelmeerroute** beläuft sich auf 182 740¹ und ist somit gegenüber 2014 enorm gestiegen. Migranten auf der sogenannten **Westbalkanroute** versuchen über die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Serbien nach Ungarn und in andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu gelangen. Bis August 2015 wurden auf dieser Route 142 649 irreguläre Grenzübertritte nach Ungarn registriert.

Zwar handelt es sich um gemischte Migrationsströme, doch ist die Zahl der Personen auf der Suche nach internationalem Schutz, vor allem aus **Syrien, Irak und Afghanistan**, exponentiell gestiegen. De facto sind 90 % der Personen, die die östliche Mittelmeerroute nutzen, Staatsangehörige eines dieser drei Länder. Die irregulären Migranten, die die zentrale Mittelmeerroute nutzen, stammen größtenteils aus afrikanischen Ländern südlich der Sahara und damit häufig ebenfalls aus Konfliktgebieten: Rund 20 % dieser Migranten kommen aus Eritrea, etwa 12 % aus Somalia und auch hier 10 % aus Syrien. Im Vergleich zu 2014, als diese Route zumeist von syrischen Flüchtlingen genutzt wurde, hat sich die Zusammensetzung des Migrationsstroms auf dieser Route geändert. Kaum verändert hat sich

¹ Wöchentlich aktualisierte Statistiken von Frontex: Januar – August 2015.

hingegen die Zahl der Grenzübertritte (106 290 bis August 2015). Die raschen Veränderungen bei der Zusammensetzung der Migrationsströme und den genutzten Routen verdeutlichen, wie anpassungsfähig die Schleuser auf neue Gegebenheiten reagieren.

So dramatisch der gegenwärtige Migrationsdruck den europäischen Bürgern erscheinen mag, die Europäische Union ist keineswegs die am stärksten betroffene Region der Welt. Nach Angaben des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten (UNHCR) wurde 2014 die **Höchstzahl an Flüchtlingen und Vertriebenen** seit dem Zweiten Weltkrieg erreicht: 59,5 Millionen. Mehr als **85 % dieser Menschen leben in Entwicklungsländern**. Sehr viele von ihnen sind Binnenvertriebene², und zahlreiche Flüchtlinge suchen zunächst in den Nachbarländern Zuflucht. So haben beispielsweise Libanon, Jordanien und die Türkei den Hauptteil der syrischen Flüchtlinge aufgenommen. Afrikanische Migranten migrieren meist innerhalb Afrikas selbst: Allein in Westafrika werden mehr als 8,4 Millionen Binnenmigranten gezählt. Somit ist die derzeitige Migrations- und Flüchtlingskrise weder ausschließlich noch hauptsächlich ein europäisches Problem, sondern eine bedeutende internationale Herausforderung. Die Europäische Union spielt bei den internationalen Bemühungen um die Bewältigung von Konflikten und Instabilität und bei der Hilfe für die betroffenen Bevölkerungsgruppen eine führende Rolle.

II. Politischer Handlungsrahmen und Antwortstrategie der Europäischen Union

In den letzten Monaten haben die EU-Institutionen erhebliche Anstrengungen zur Bewältigung dieser globalen Krise unternommen. Der Europäische Rat und die Kommission haben – in erster Linie in der **Europäischen Migrationsagenda**³ – die Hauptelemente einer europäischen Antwort auf die EU-internen und internationalen Herausforderungen der Migration formuliert.

Oberste Priorität hat weiterhin die Rettung jener Menschen, die auf ihrem Weg nach Europa ihr Leben bei der Überquerung des Mittelmeers riskieren. Von entscheidender Bedeutung sind eindeutig auch der Schutz von Menschen in Not, die Entsendung humanitärer Soforthilfe, die Sicherung des Zugangs zu Asylverfahren und die Beseitigung der eigentlichen Migrationsursachen, wie Konflikte, politische Gewalt und Menschenrechtsverletzungen. Diese Ziele müssen auch künftig im Mittelpunkt der Politik der Europäischen Union stehen.

Angesichts der derzeitigen Krise muss Maßnahmen Vorrang eingeräumt werden, die stärkere unmittelbare Auswirkungen auf die Migrationsströme haben. Gleichzeitig erfordert diese Problematik ein langfristiges Engagement, mit dem die eigentlichen Ursachen der Migration angegangen werden. Die Europäische Union hat sich zum Ziel gesetzt, den politischen Dialog, die Zusammenarbeit sowie den Austausch von Wissen und Erfahrungen mit den

² Zahlenangaben des Internal Displaced Monitoring Centre der Vereinten Nationen zu den Binnenvertriebenen im Juli/August 2015: Syrien (7 600 300) Irak (3 171 600), Sudan (2 192 830), Südsudan (1 645 392), Pakistan (1 375 900), Nigeria (1 500 000), Somalia (1 133 000), Afghanistan (805 409), Tschad (130 000), Kamerun (80 000), Niger (50 000).

³ COM(2015)240.

Partnerländern, den Organisationen der Zivilgesellschaft und den lokalen Behörden zu stärken, um die Mobilität von Personen als positives Element der menschlichen Entwicklung zu unterstützen. Die Zusammenarbeit nach einem menschenrechtsbasierten, an Rechtsnormen orientierten Ansatz wird einen Beitrag zur Bewältigung der Herausforderungen der Migration leisten, auch im Hinblick auf die Süd-Süd-Migration und die Situation schutzbedürftiger Migranten.

In der vorliegenden Mitteilung, die Teil eines von der Europäischen Kommission verabschiedeten Vorschlagspakets ist, wird erläutert, wie die Europäische Union durch ihr auswärtiges Handeln zur Bewältigung der Flüchtlingskrise beitragen will. Sie stützt sich auf ein solides internationales Engagement in diesen Bereichen auf bilateraler, regionaler und multilateraler Ebene, dessen Grundlage insbesondere der 2011 vorgelegte Gesamtansatz für Migration und Mobilität⁴ ist.

Mobilisierung der wichtigsten Finanzierungsinstrumente. Mit einer Mittelausstattung von 96,8 Mrd. EUR für den Zeitraum 2014-2020 spielt die auswärtige Zusammenarbeit der Europäischen Union und insbesondere die Entwicklungszusammenarbeit eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung von Armut, Unsicherheit, Ungleichheit und Arbeitslosigkeit. In diesem Rahmen unterstützt die Europäische Union auch Bereiche wie Wachstum und Beschäftigung, Frieden und Sicherheit, Menschenrechte und verantwortungsvolle Staatsführung in den Herkunftsregionen und -ländern der Flüchtlinge.

Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Krise schlägt die Europäische Kommission den EU-Mitgliedstaaten darüber hinaus vor, zusätzlich zu dem Treuhandfonds für Syrien einen neuen **Nothilfe-Treuhandfonds der Europäischen Union zur Unterstützung der Stabilität und zur Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Binnenvertreibungen in Afrika** einzurichten. Treuhandfonds geben der EU, ihren Mitgliedstaaten und den Beiträgen leistenden Gebern die Möglichkeit, gemeinsam auf die vielfältigen Dimensionen von Notsituationen rasch und flexibel zu reagieren und dem sich wandelnden Bedarf Rechnung zu tragen. Der vorgeschlagene Treuhandfonds wird die Stabilität fördern und die Resilienz, die wirtschaftliche Entwicklung, die Sicherheit und die Migrationssteuerung unterstützen. Mit dem Treuhandfonds werden die EU und ihre Mitgliedstaaten über ein rasch einsetzbares und flexibles Instrument verfügen, das schneller zu Ergebnissen führen wird. Er wird die Mobilisierung von EU-Unterstützung erleichtern, eine Plattform für eine größere politische Sichtbarkeit schaffen und einen stärker integrierten und kohärenten Ansatz fördern. Der Treuhandfonds soll zu den konkreten Ergebnissen des Gipfeltreffens von Valletta im November 2015 gehören. Die Europäische Kommission und die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik erwarten von den Mitgliedstaaten, dass sie regelmäßige und großzügige Beiträge zu diesem Treuhandfonds leisten.

⁴ KOM(2011)743.

III. Schlüsselthemen und Antwortstrategien der Europäischen Union

Die Europäische Union engagiert sich weltweit. Für die derzeitige Krise sind vor allem die folgenden Länder und Regionen relevant:

- **Syrien und Irak**

Die EU unterstützt seit Beginn der Konflikte in Syrien und Irak diplomatische Initiativen, die auf politische Lösungen abzielen. In diesem Zusammenhang haben die Kommission und die Hohe Vertreterin in einer Anfang dieses Jahres verabschiedeten Mitteilung⁵ den politischen Rahmen einer Regionalstrategie abgesteckt, die auch das Vorgehen gegen Da'esh umfasst und mit Finanzierungsverpflichtungen in Höhe von 1 Mrd. EUR verbunden ist. **Mehr als 4 Millionen Menschen sind bislang aus Syrien geflohen.** Hinzu kommen 7,6 Millionen Binnenvertriebene und über 230 000 Todesopfer. Der **Großteil der syrischen Flüchtlinge befindet sich in Libanon, Jordanien und der Türkei.** Die Flüchtlingszahlen in diesen Ländern steigen weiter an, was enormen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Druck verursacht. Seit Anfang 2015 haben diese Nachbarländer die Grenzen ihrer Kapazitäten für die Aufnahme weiterer Flüchtlinge erreicht und verfolgen daher eine restriktivere Grenzpolitik. Dies wiederum hat zu einem starken Anstieg der Zahl der Binnenvertriebenen wie auch der Flüchtlingsströme in die EU – insbesondere nach Griechenland – geführt.

Seit 2011 haben die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten mehr als **3,9 Mrd. EUR** für humanitäre Hilfe und die Förderung der Entwicklung, der Wirtschaft und der Stabilisierung bereitgestellt, um den Bedarf von Binnenvertriebenen und Flüchtlingen sowie deren Aufnahmegemeinschaften in Syrien, Irak, Jordanien, Libanon und der Türkei zu decken. Davon stammen nahezu 1,8 Mrd. EUR aus dem EU-Haushalt.

Der **Regionale Treuhandfonds der Europäischen Union als Reaktion auf die Syrien-Krise**⁶ wurde eingerichtet, um für eine kohärente, verstärkte Reaktion auf regionaler Ebene zu gewährleisten. Unterstützt werden nicht nur die Flüchtlinge beherbergenden Nachbarländer, sondern auch humanitäre Hilfe und Stabilisierungs- und Entwicklungsbemühungen innerhalb Syriens, wozu auch die Wiederherstellung lokaler Verwaltungen und die Bereitstellung grundlegender Dienstleistungen gehören. Die Kommission appelliert an die Mitgliedstaaten, weitere Beiträge zu diesem Treuhandfonds zu leisten.

Das EU-Büro in Gaziantep (Südtürkei) unterstützt die Koordinierung der Maßnahmen. In diesem Zusammenhang wurde zudem ein **Krisenreaktionsmechanismus für grenzübergreifende Maßnahmen** in Syrien geschaffen. Außerdem befürwortet die EU, dass regionale Entwicklungs- und Schutzprogramme für die Unterstützung der Hauptaufnahmeländer von Flüchtlingen und/oder der Transitländer im Nahen Osten genutzt werden.⁷ Bei den **regionalen Entwicklungs- und Schutzprogrammen**, die im Gegensatz zu den bisherigen regionalen Schutzprogrammen auch eine Entwicklungskomponente umfassen,

⁵ JOIN (2015) 2 final.

⁶ http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad/index_en.htm

⁷ Unterstützung in Höhe von 12 Mio. EUR.

liegt der **Schwerpunkt der auf dem Schutz von Hilfebedürftigen**, zugleich aber auch auf der **Stärkung der Resilienz** von Flüchtlingen, Binnenvertriebenen und Aufnahmegemeinschaften sowie auf der Bewältigung lang anhaltender Flüchtlingskrisen, für die die humanitäre Hilfe keine geeignete langfristige Lösung ist.

Die EU würdigt die enormen Anstrengungen, die **Libanon, Jordanien und die Türkei** zur Aufnahme von Flüchtlingen unternehmen, die vor der Gewalt in Syrien und Irak fliehen, und unterstützt diese Anstrengungen kontinuierlich. Die EU finanziert gegenwärtig umfangreiche Projekte zur Unterstützung von Gemeinschaftszentren, Ernährungssicherheit, Existenzsicherung sowie schulischer und beruflicher Bildung für Flüchtlinge in der Region, einschließlich 855 Mio. EUR an humanitärer Hilfe nicht nur innerhalb Syriens, sondern auch in Libanon, Jordanien und in der Türkei.

Die Zahl der Binnenvertriebenen in **Irak** ist aufgrund des seit drei Jahren andauernden Konflikts auf über 3,1 Millionen gestiegen. Die Zahl der Iraker, die um internationalen Schutz in der Europäischen Union nachgesucht haben, ist im Vergleich zu den Syrern noch relativ niedrig, könnte jedoch in naher Zukunft erheblich steigen. 2015 hat die Europäische Kommission für die Opfer der Irak-Krise humanitäre Hilfe im Wert von 65,55 Mio. EUR bereitgestellt. Die humanitäre Hilfe der EU für das Land, einschließlich der Region Kurdistan–Irak, umfasst lebensrettende Soforthilfe für die schutzbedürftigsten Zielgruppen sowie medizinische Versorgung. Die EU unternimmt intensive politische und diplomatische Anstrengungen, um die Einheit des Landes zu stärken und die Inklusivität zu fördern.

- **Türkei**

Die Türkei ist derzeit das größte Flüchtlingsaufnahmeland weltweit.

Im Rahmen eines gezielten Dialogs mit der **Türkei** soll ermittelt werden, wie die syrischen Flüchtlinge unterstützt, die Grenzkontrollen verbessert und die für die Schleusung von Migrantinnen verantwortliche organisierte Kriminalität bekämpft werden können. Im Rahmen des Dialogs mit der Türkei wird auch die weitere Zusammenarbeit im Hinblick auf die Lösung der Syrien-Krise erörtert.

2015 erhielt die Türkei im Zusammenhang mit der Syrien-Krise 175 Mio. EUR. Aus den im Instrument für Heranführungshilfe⁸ für den Bereich „Inneres“ veranschlagten Mitteln wurden im Zeitraum 2007-2013 **130 Mio. EUR** bereitgestellt. Für den Zeitraum 2014-2016 ist eine Aufstockung des Richtbetrags auf **245 Mio. EUR** vorgesehen. Die Türkei wird ferner – wie auch die Länder des westlichen Balkans – Mittel aus dem neuen regionalen Migrationssteuerungsprogramm erhalten. Zudem werden die Bemühungen der Türkei, den Anforderungen des Rückübernahmeabkommens EU–Türkei nachzukommen, mit EU-Mitteln unterstützt.

Zur Stärkung der operativen Zusammenarbeit wird noch vor Ende des Jahres ein Frontex-Verbindungsbeamter nach Ankara entsandt. Die Bemühungen um die rasche Identifizierung

⁸ Verordnung (EU) Nr. 231/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014.

und Rückführung von Personen, die keinen internationalen Schutz benötigen, sollen sowohl in der Türkei als auch in anderen Transitländern unterstützt werden.

Seit Anfang 2014 führt die Europäische Kommission zudem mit der Türkei einen Dialog über die Visaliberalisierung. Er erstreckt sich u.a. auf die Entwicklung eines integrierten Grenzmanagements nach EU-Normen, das die Grenzsicherung und -überwachung sowie die Durchsetzung von Zollkontrollen umfasst. Der Dialog liefert zudem politische Orientierungshilfen in den Bereichen Prävention und Bekämpfung von organisierter Kriminalität, Terrorismus und Korruption, Verbesserung der justiziellen Zusammenarbeit und der Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung sowie Schutz personenbezogener Daten.

- **Westlicher Balkan**

Die Europäische Union verstärkt auch ihre Unterstützung für die nicht zur EU gehörenden **Länder des westlichen Balkans**, die sich derzeit mit einem beispiellosen Zustrom von Flüchtlingen konfrontiert sehen, die in erster Linie aus Syrien stammen. Die Unterstützung erstreckt sich u.a. auf den Ausbau der Aufnahmekapazitäten und der Kapazitäten für die Abwicklung von Asylverfahren sowie auf die Intensivierung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der für die Schleusung von Migranten verantwortlichen organisierten Kriminalität. Zu diesem Zweck wird die Europäische Kommission in Kürze ein regionales Unterstützungsprogramm für Schutzmaßnahmen und die angemessene Migrationssteuerung in der Westbalkanregion vorlegen, mit den drei Schwerpunkten Identifizierung von Migranten, intraregionaler und interregionaler Informationsaustausch sowie Mechanismen für Rückkehr. Dabei soll gleichzeitig gewährleistet werden, dass der spezifischen Lage von Migranten durch praktische Schutzgarantien Rechnung getragen wird.⁹

Für Serbien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, beides Transitländer für Flüchtlinge auf dem Weg nach Ungarn, wurde bereits humanitäre Hilfe in Höhe von 1,75 Mio. EUR genehmigt, damit diese Länder Nothilfe für Flüchtlinge leisten können.

In den vergangenen Jahren wurde im Rahmen des Instruments für Heranführungshilfe bereits umfangreiche Unterstützung in den Bereichen Grenzmanagement, Migration und Asyl bereitgestellt. Die Europäische Kommission prüft derzeit, welche weitere länderspezifische Unterstützung zur Stärkung der Kapazitäten in den Bereichen Asyl, Migration und Visapolitik geleistet werden könnte, um besonders schutzbedürftige Migranten und Opfer von Menschenhandel besser zu schützen. Speziell in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und Serbien unterstützt die EU die langfristige Entwicklung der Einwanderungs- und Asylpolitik.¹⁰

Die operative Zusammenarbeit zwischen den Grenzschutzbehörden des westlichen Balkans und der EU-Mitgliedstaaten sollte weiter ausgebaut werden. So könnten in die Zusammenarbeit Maßnahmen in den Bereichen Risikoanalyse, Schulung und Austausch

⁹ Unterstützung in Höhe von 8 Mio. EUR.

¹⁰ Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien: gebunden/ingeplant: 24 Mio. EUR, Serbien: gebunden/ingeplant: 44 Mio. EUR.

bewährter Verfahren einbezogen werden. Frontex hat Arbeitsvereinbarungen mit Serbien, Montenegro, Albanien, Bosnien und Herzegowina sowie der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien geschlossen und eine Zusammenarbeit mit diesen Ländern aufgebaut. Frontex ist bereit, eine aktive Rolle bei der Bewältigung der anstehenden Aufgaben zu übernehmen.

- **Afrika**

Afrika, insbesondere Afrika südlich der Sahara, steht weiterhin vor großen Herausforderungen. Dazu zählen u. a. demografischer Druck, Umweltbelastungen, extreme Armut, interne Spannungen und institutionelle Schwächen, die in einigen Regionen in offene Konflikte umgeschlagen sind, zunehmende Fragilität, Vertreibung, Kriminalität, Terrorismus und Radikalisierung, irreguläre Migration, Menschenhandel und Schleuserkriminalität sowie ein steigender Bedarf an humanitärer Hilfe. Die Europäische Union geht diese Herausforderungen gemeinsam mit ihren afrikanischen Partnern an und zwar im Rahmen ihrer regionalen Strategien (Sahelzone, Horn von Afrika, Golf von Guinea), ihrer humanitären Hilfe, ihrer Entwicklungspolitik und ihrer Hilfsprogramme in der Region sowie durch ihr nachdrückliches Engagement für die Umsetzung der Resilienz-Agenda.

Libyen ist durch den dortigen Konflikt und das Fehlen staatlicher Strukturen zu einem wichtigen Durchgangsland für Menschen aus afrikanischen Ländern südlich der Sahara geworden, die vor allem über Italien nach Europa gelangen wollen. Die Europäische Union **unterstützt aktiv den von den Vereinten Nationen geführten Dialog** zwischen den libyschen Konfliktparteien, der zur friedlichen Beilegung des Konflikts führen soll, und ist bereit, eine künftige Regierung der nationalen Einheit zu unterstützen. In der Zwischenzeit leistet die Kommission humanitäre und Entwicklungshilfe für schutzbedürftige Migranten, die in Libyen festsitzen.

Die wichtigste Transitroute nach Libyen führt über **Niger**, eines der ärmsten Länder der Welt. Die Europäische Union unterstützt die Entwicklung Nigers und trägt auch zur Stärkung seiner Sicherheit bei¹¹. In der **Sahelzone** unterstützt die Europäische Union außerdem den politischen Prozess in **Mali** und die Umsetzung des Friedensabkommens mit den bewaffneten Gruppen im Norden des Landes. Dieses Engagement trägt zur Stabilität bei und umfasst u. a. die Ausbildung der malischen Streit- und Sicherheitskräfte¹². Weitere Unterstützung im Bereich Grenzmanagement wird in Erwägung gezogen. Auch die GSVP-Missionen der EU in Niger und Mali leisten einen Beitrag zur Verhütung des Menschenhandels und der Schleusung von Migranten¹³. Gegenwärtig unterstützt die EU die Einrichtung eines

¹¹ Die Mission EUCAP SAHEL Niger unterstützt die Behörden des Landes bei der Prävention, Eindämmung und Bewältigung der irregulären Migrationsströme durch Niger und insbesondere Agadez.

¹² Die zivile GSVP-Mission der EU in Mali (EUCAP Sahel Mali) unterstützt die Umstrukturierung der internen Sicherheitskräfte (Polizei, Gendarmerie und Nationalgarde) des Landes. Die Mission hat zum Ziel, den malischen Behörden dabei zu helfen, die Verfassungsordnung und die demokratische Ordnung wiederherzustellen und die Voraussetzungen für einen dauerhaften Frieden zu schaffen. Sie umfasst Ausbildungsmaßnahmen und strategische Beratung.

¹³ Im Rahmen des umfassenden Ansatzes der EU (JOIN (2013) 30) werden GSVP-Missionen mit den Entwicklungsprogrammen verzahnt, um die Gesamteffizienz zu maximieren.

„multifunktionalen Zentrums“ in Agadez, einer wichtigen Transit-Drehscheibe. Dieses Zentrum wird den festsitzenden Migranten Hilfe und Informationen anbieten und diejenigen unterstützen, die in ihre Heimat zurückkehren oder sich in den Aufnahmegemeinschaften integrieren wollen.

Die Europäische Union spielt außerdem eine aktive Rolle bei der **Unterstützung der regionalen Maßnahmen gegen Boko Haram**. Dabei unterstützt sie u. a. die multinationale Eingreiftruppe („Multinational Joint Task Force“ – MNJTF) sowie Niger, Tschad, Kamerun und Nigeria. Weitere Anstrengungen werden unternommen, um die humanitäre Lage zu verbessern. **Nigeria** ist nach wie vor ein wichtiges Ursprungsland der irregulären Migration in die Europäische Union. Im Rahmen des Migrationsdialogs mit Nigeria werden derzeit neben der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Boko Haram auch Fragen der Rückübernahme und Rückkehr behandelt¹⁴.

Die Europäische Union bemüht sich zudem um den Wiederaufbau staatlicher Strukturen und die Wiederherstellung von Stabilität in der **Zentralafrikanischen Republik**.¹⁵ Dazu gehört Unterstützung für den politischen Prozess, bei der wirtschaftlichen Erholung und – im Rahmen einer militärischen Beratungsmission – bei der Stabilisierung des Landes. Eine weitere Verschlechterung der Lage in der Zentralafrikanischen Republik hätte gravierende Auswirkungen auf die regionale Stabilität und die bereits ernste humanitäre Lage und könnte die Vertreibung weiterer Menschen aus ihrer Heimat zur Folge haben.

In **Somalia** unterstützt die Europäische Union im Rahmen der Mission der Afrikanischen Union¹⁶ und der militärischen EU-Ausbildungsmission den Wiederaufbau eines handlungsfähigen Staates und die Wiederherstellung eines sicheren Umfelds. Im Rahmen ihres Programms der Entwicklungszusammenarbeit im Zusammenhang mit dem New Deal für Somalia leistet die EU massive Unterstützung in den Bereichen Stabilisierung, Staatsaufbau und Entwicklung.

Auslöser für die Auswanderung aus **Eritrea** sind das Fehlen wirtschaftlicher Perspektiven und Menschenrechtsverletzungen. Im Jahr 2014 beantragten 36 990 Eritreer internationalen Schutz in der Europäischen Union. Eine Viertelmillion Eritreer haben in Äthiopien und Sudan Zuflucht gesucht. Die EU prüft zurzeit, wie sie am besten mit Eritrea bei der Bekämpfung der irregulären Migration zusammenarbeiten kann. Im Dezember 2014 gab die Regierung Eritreas ihren Beschluss bekannt, den bis dahin unbefristeten Wehrdienst ab dem 1. Januar 2015 auf 18 Monate für neue Rekruten zu begrenzen. Da die unbefristete Dauer des Wehrdiensts einen maßgeblichen Beweggrund für die Auswanderung darstellt, kommt der Überwachung der Umsetzung dieses Beschlusses entscheidende Bedeutung zu. Der Dialog mit Eritrea erfolgt auch im Rahmen des **Khartum-Prozesses**, der es der Europäischen Union ermöglicht, zu

¹⁴ Im Jahr 2015 wurde mit Nigeria bereits eine Gemeinsame Agenda für Migration und Mobilität vereinbart, die eine Zusammenarbeit in den Bereichen legale Migration, irreguläre Migration, Migration und Entwicklung sowie internationaler Schutz vorsieht.

¹⁵ Zu diesem Zweck hat die Europäische Union 2014 gemeinsam mit Frankreich, Deutschland und den Niederlanden den Treuhandfonds „Bêkou“ eingerichtet.

¹⁶ AMISOM: <http://amisom-au.org/>

allen Ländern am **Horn von Afrika** Kontakte zu pflegen. Der Khartum-Prozess dient der Verbesserung der regionalen Zusammenarbeit in Migrationsfragen. **Für Eritrea wurde ein neues nationales Richtprogramm in Höhe von 200 Mio. EUR ausgehandelt, bei dem der Schwerpunkt auf wirtschaftlicher Entwicklung, Beschäftigung und Governance liegt.**

In **Südsudan** wurden mehr als 2 Millionen Menschen aus ihrer Heimat vertrieben. Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben seit 2014 mehr als 377 Mio. EUR für die humanitäre Hilfe in diesem Land bereitgestellt. Außerdem unterstützt die EU finanziell und politisch den von der Zwischenstaatlichen Behörde für Entwicklung gesteuerten Friedensprozess und den Mechanismus zur Überwachung der Einhaltung des Waffenstillstands. Die EU unterstützt auch die Bemühungen der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen um Beendigung der Konflikte in Sudan, die das Land weiterhin destabilisieren.

Der Konflikt im **Jemen** wirkt sich ebenfalls auf das Horn von Afrika aus, da das Land mehr als 250 000 registrierte Flüchtlinge aus der Region (zu 95 % aus Somalia) aufgenommen hat. Die EU spielt seit 2011 eine aktive Rolle bei der Unterstützung des Übergangs in Jemen und beteiligt sich in vollem Umfang an den internationalen Bemühungen um eine politische Lösung der Krise.

Viele afrikanische Länder, insbesondere am Horn von Afrika, wie z. B. Äthiopien, Sudan und Kenia, und am Tschadsee, haben eine große Anzahl von Flüchtlingen aufgenommen, die sich dort sehr häufig längerfristig aufhalten. Bei der Unterstützung im Rahmen der laufenden Entwicklungsprogramme und Programme der humanitären Hilfe wird bereits für eine Verknüpfung von Soforthilfe, Wiederaufbau und Entwicklung gesorgt. Daher kommt nun der Stärkung der Resilienz entscheidende Bedeutung zu.

Die Europäische Kommission und die Hohe Vertreterin werden weiterhin nach tragfähigen Lösungen suchen, um dauerhafte Vertreibungen zu verhindern bzw. zu überwinden. Werden keine Entwicklungschancen geboten, so können Spannungen zwischen Bevölkerungsgruppen zu einer Destabilisierung ganzer Regionen führen, die massive Sekundärmigration, u. a. in Richtung Europa, auslösen kann. Bekommen Flüchtlinge und Binnenvertriebene im Gegenteil die Möglichkeit, einen eigenen wirtschaftlichen Beitrag zu leisten, so verringern sich dadurch die mit ihrem Aufenthalt verbundenen wirtschaftlichen Kosten und Auswirkungen. Dies trägt wiederum zum wirtschaftlichen Wachstum bei, was sowohl ihnen als auch den Aufnahmegemeinschaften zugutekommt.

Die Europäische Kommission wird einen neuen, entwicklungsorientierten Ansatz in Bezug auf Vertreibungen vorschlagen, der von Beginn einer Krise an parallel zur humanitären Hilfe umgesetzt werden soll. Bereits in diesem Jahr wurden Pilotprojekte für Nordafrika und das Horn von Afrika eingeleitet. Nach dem Vorbild der regionalen Entwicklungs- und Schutzprogramme für den Nahen und Mittleren Osten wurden ebenfalls in diesem Jahr zwei weitere Programme dieser Art – für Nordafrika bzw. das Horn von Afrika – aufgelegt.

- **Die Vereinten Nationen und die internationale Gemeinschaft**

Diese Krise ist eine Herausforderung nicht nur für Europa, sondern auch für die internationale Gemeinschaft insgesamt. Die Zusammenarbeit mit wichtigen internationalen Partnern und mit den Vereinten Nationen, insbesondere mit dem UNHCR und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) sowie mit Organisationen wie der Internationalen Organisation für Migration (IOM), ist unverzichtbar. Der UNHCR hat besondere Zuständigkeiten bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise. Die EU verstärkt ihre Zusammenarbeit mit dem UNHCR noch weiter, um die Wirksamkeit ihrer Unterstützung für Länder, die eine große Anzahl von Flüchtlingen aufgenommen haben, zu steigern und die Steuerung der Migrationsströme innerhalb der Europäischen Union zu verbessern. Darüber hinaus arbeitet die EU bei ihren Bemühungen, die Hilfe für Menschen, die internationalen Schutz benötigen, insgesamt zu verstärken und ihnen mehr Neuansiedlungsmöglichkeiten zu bieten, mit anderen internationalen Partnern (auch im Nahen und Mittleren Osten) zusammen, die über große Kapazitäten verfügen.

Zusammenarbeit im Bereich der Rückübernahme und Rückkehr irregulärer Migranten

Eine wirksame Politik der Rückführung von Migranten, die illegal in das Hoheitsgebiet des Gastlandes gelangt sind und nicht die Voraussetzungen für internationalen Schutz erfüllen, ist ein notwendiger Bestandteil jeder kohärenten EU-Strategie zur Verhinderung der irregulären Migration. Gegenwärtig sind die Rückkehrquoten in den EU-Mitgliedstaaten relativ niedrig. Im Jahr 2014 haben weniger als 40 % der ausgewiesenen irregulären Migranten die EU tatsächlich verlassen.

Artikel 13 des Partnerschaftsabkommens von Cotonou mit den Ländern in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP-Staaten) bildet die Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit bei der Rückführung und Rückübernahme von Staatsangehörigen der AKP-Staaten. Die EU ist entschlossen, die Zusammenarbeit mit den afrikanischen Partnern bei der wirksamen Umsetzung von Rückübernahmeregelungen zu intensivieren.

Neben der vollständigen Umsetzung bereits bestehender Rückübernahmeabkommen¹⁷ und dem raschen Abschluss der laufenden Verhandlungen¹⁸ werden sich die Bemühungen auf **praktische Kooperationsmaßnahmen** im Bereich der Rückkehr, einschließlich der Entwicklung von Regelungen zur unterstützten freiwilligen Rückkehr, konzentrieren. In diesem Zusammenhang wird das **kürzlich vereinbarte Pilotprojekt zur Rückkehr nach Pakistan und Bangladesch** wertvolle Erkenntnisse für das weitere Vorgehen liefern. Die Europäische Union muss ihre Maßnahmen zur Förderung der Rückkehr irregulärer Migranten entlang der Migrationsrouten verstärken. **Die Unterstützung der EU für die Einrichtung eines multifunktionalen Zentrums in Agadez dient diesem Zweck.**

¹⁷ Derzeit sind 17 Rückübernahmeabkommen in Kraft und zwar mit Hongkong, Macao, Sri Lanka, Albanien, Russland, der Ukraine, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Serbien, Moldau, Pakistan, Georgien, Armenien, Aserbaidschan, der Türkei und Kap Verde.

¹⁸ Verhandlungen werden mit Marokko und Tunesien geführt.

Der EU-Aktionsplan für die Rückkehr¹⁹, der parallel zu dieser Mitteilung angenommen wurde, befasst sich mit diesem Politikbereich.

Bekämpfung der organisierten Kriminalität im Zusammenhang mit der Schleusung von Migranten und dem Menschenhandel

Die Zerschlagung krimineller Netze ist ein wichtiger Teil der Bemühungen der Europäischen Union, Leben zu retten und die Ausbeutung von Migranten zu verhindern. Der Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit zwischen den Polizei- und Justizbehörden in den Herkunfts- und Zielländern bzw. zwischen ihnen und den einschlägigen Agenturen der EU und den Mitgliedstaaten kommt entscheidende Bedeutung zu. In vielen Ländern setzt dies Unterstützung beim Auf- und Ausbau der Kapazitäten von Polizei, Justiz und Grenzschutz voraus.

Die Europäische Union ist einer der Hauptakteure, wenn es um den Ausbau der Kapazitäten der Partnerländer im Hinblick auf das Grenzmanagement und die Förderung der freiwilligen Rückkehr und der Wiedereingliederung geht. Dabei wird ein integrierter Ansatz verfolgt, mit dem die Sicherheit der Grenzen, gleichzeitig aber auch die rasche Abwicklung des legalen Grenzübertritts von Menschen und Waren gewährleistet wird.

Die Europäische Migrationsagenda enthält eine Reihe von Initiativen zur Stärkung der verfügbaren EU-Instrumente zur Bekämpfung von Schleusernetzen. Dazu gehört insbesondere ein EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten²⁰. Die in wichtigen EU-Delegationen eingesetzten Verbindungsbeamten für Migrationsfragen und Sicherheitsexperten werden zur Zusammenarbeit in diesen Fragen beitragen. Eine Reihe von GSVP-Operationen und -Missionen spielen bereits eine wichtige Rolle im Kampf gegen die organisierte Kriminalität.

Bei der EU-Militäroperation **EUNAVFOR MED** handelt es sich um eine Krisenbewältigungsoperation, deren Aufgabe in der Überwachung, der Nachrichtengewinnung und ggf. in der Durchführung operativer Maßnahmen gegen Schleuseraktivitäten im südlichen zentralen Mittelmeer unter uneingeschränkter Achtung des Völkerrechts besteht²¹.

Die Mission **EUCAP SAHEL Niger** wird derzeit ausgebaut, damit sie die Behörden des Landes bei der Kontrolle und Eindämmung der irregulären Migration durch Niger, und insbesondere Agadez, unterstützen kann.²² Zu den nun erweiterten Aufgaben der Mission zählen vor allem i) Stärkung des rechtlichen Rahmens für Migration, Grenzsicherung und Bekämpfung krimineller Aktivitäten im Zusammenhang mit der irregulären Migration, ii)

¹⁹ COM(2015) 453.

²⁰ COM(2015) 285 final.

²¹ Beschluss (GASP) 2015/778 des Rates vom 18. Mai 2015 über eine Militäroperation der Europäischen Union im südlichen zentralen Mittelmeer (EUNAVFOR MED) (ABl. L 122 vom 19.5.2015, S. 31).

²² Durch die Eröffnung einer Außenstelle in Agadez wird die Mission sowohl einen besseren Einblick in die Migrationsströme und damit zusammenhängende Fragen als auch die Möglichkeit bekommen, täglich mit den Behörden zusammenzuarbeiten, die für die Steuerung der Migrationsströme zuständig sind.

Aufbau der Kapazitäten der Sicherheitsdienste, die für Grenzmanagement, Migrationskontrolle und Bekämpfung organisierter Kriminalität zuständig sind, und iii) Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Justiz. Die Mission **EUCAP Sahel Mali** trägt bereits indirekt zur Prävention von irregulärer Migration bei, indem sie Ausbildungsmaßnahmen für die internen Sicherheitskräfte durchführt. Sie hat im August 2015 ihre volle Einsatzfähigkeit erreicht. Eine ähnliche Ausweitung ihres Mandats wie bei der Mission in Niger wird derzeit geprüft. Weitere Initiativen und GSV-Missionen in anderen Ländern der Sahelzone und am Horn von Afrika werden – unter Berücksichtigung der bilateralen Maßnahmen der Mitgliedstaaten – in Erwägung gezogen.

IV. Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen

Bei der gemeinsamen Bewältigung der Flüchtlingskrise und der damit verbundenen Herausforderungen und Chancen kommt der Fähigkeit der Europäischen Union zur Zusammenarbeit mit Partnern in Drittländern entscheidende Bedeutung zu. In diesem Zusammenhang spielen die Partnerschaft EU-Afrika für Migration, die Prozesse von Rabat, Khartum, Prag und Budapest²³, die Union für den Mittelmeerraum, die Seidenroutenpartnerschaft für Migration, die Östliche Partnerschaft und der Migrationsdialog AKP-EU eine maßgebliche Rolle.

Mehrere der in dieser Mitteilung dargelegten Herausforderungen werden im Rahmen politischer und diplomatischer Bemühungen angegangen. In erster Linie werden verstärkte Bemühungen unternommen, um die Ursache dieser Krise, nämlich den Krieg in Syrien und Irak, zu überwinden. Wie vom Europäischen Rat gefordert, führt die Hohe Vertreterin einen Dialog auf hoher Ebene zu diesen Fragen. Dabei nutzt sie die Unterstützung der Europäischen Union für die Länder und Regionen als Hebel und baut auf den bereits bestehenden Partnerschaften auf.

Die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern erfolgt auf bilateraler Ebene unter Nutzung aller vorhandenen Rahmen. Dazu zählen insbesondere die **Mobilitätspartnerschaften**²⁴, die **Gemeinsame Agenda für Migration und Mobilität** sowie die **Rückübernahmeabkommen**. Auch die Kontakte in anderen Bereichen wie z. B. Handel und Entwicklung werden genutzt werden, um die Zusammenarbeit im Bereich der Migration zu erörtern.

Darüber hinaus werden die EU-Delegationen ihre Kontakte mit den lokalen Behörden ausbauen. In wichtigen Transit- und Herkunftsländern werden die Delegationen – wie in der Europäischen Migrationsagenda vorgesehen – durch die Entsendung von **europäischen Verbindungsbeamten für Migration** verstärkt.

²³ Am Budapester Prozess nehmen Länder Ost- und Zentralasiens und Südost- und Westeuropas teil.

²⁴ Mobilitätspartnerschaften bieten einen umfassenden Rahmen für die bilaterale Zusammenarbeit in Mobilitäts-, Migrations- und Asylfragen. Bisher wurden sieben Partnerschaften vereinbart und zwar mit Kap Verde, der Republik Moldau, Georgien, Armenien, Marokko, Aserbaidschan und Tunesien.

Außerdem bereitet die Europäische Union entsprechend dem Auftrag des Europäischen Rates vom Juni 2015 zwei Konferenzen auf hoher Ebene vor:

1. den **Migrationsgipfel in Valletta** (11.- 12. November 2015), an dem sowohl Staats- und Regierungschefs aus Europa und wichtigen afrikanischen Ländern, insbesondere den Ländern, die sich am Khartum- und am Rabat-Prozess beteiligen, als auch hochrangige Vertreter der Kommission der Afrikanischen Union und der Kommission der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten teilnehmen werden. Auf dem Gipfel werden unter anderem folgende Themen zur Sprache kommen: Nutzen der Migration für die Entwicklung, Grundursachen der Migration, legale Migration und Mobilität, internationaler Schutz und Asyl, Verhütung und Bekämpfung der Schleusung von Migranten und des Menschenhandels sowie Zusammenarbeit bei der Rückführung und Rückübernahme;

2. die **hochrangige Konferenz über die Migrationsroute Östliches Mittelmeer/westlicher Balkan** (Herbst 2015), auf der Vertreter der EU-Mitgliedstaaten, der Länder des westlichen Balkans und der Türkei zusammenkommen werden, um die Problematik der Flüchtlings- und Migrantenströme über das östliche Mittelmeer und den westlichen Balkan zu erörtern.

Seit vielen Jahren geht die Europäische Union die mit Flüchtlingen und Migranten verbundenen Herausforderungen im Rahmen ihres auswärtigen Handelns an und setzt dabei sowohl politische Instrumente als auch Instrumente der Entwicklungshilfe und der humanitären Hilfe ein. Bei der heutigen Flüchtlingskrise handelt es sich um einen akuten Ausdruck seit langem bestehender, komplexer Probleme; die Ursachen der Krise sind vielfältig und können nicht sofort beseitigt werden. Die umfassende Überwindung der Grundursachen von Migration erfordert vielmehr einen Ansatz, der kurz- und langfristig angelegten Maßnahmen umfasst. Dabei spielen Solidarität und Verantwortung sowie der koordinierte Einsatz der verschiedenen Instrumente der Union – von der Diplomatie bis hin zur Finanzhilfe – eine unverzichtbare Rolle.

Die Europäische Kommission und die Hohe Vertreterin fordern die Mitgliedstaaten auf, entschlossen bei der Überwindung des Leids der Flüchtlinge und der Probleme vorzugehen, die die Menschen dazu bewegen, ihre Heimatländer zu verlassen. Solidarität, Verantwortung und Geschlossenheit sind notwendig, um die rechtlichen, institutionellen und moralischen Verpflichtungen, denen die Europäische Union heute gegenübersteht, zu erfüllen.