



Brüssel, den 7.12.2017
COM(2017) 820 final

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

**Beitrag der Kommission zu der Aussprache der EU-Führungsspitzen über das weitere
Vorgehen in Bezug auf die externe und die interne Dimension der Migrationspolitik**

Wir werden die Europäische Union durch noch mehr Einheit und Solidarität untereinander und die Achtung gemeinsamer Regeln stärker und widerstandsfähiger machen ... Wir wollen uns für ein sicheres und geschütztes Europa einsetzen: eine Union, in der sich alle Bürgerinnen und Bürger sicher fühlen und frei bewegen können, in der unsere Außengrenzen gesichert sind und eine wirksame, verantwortliche und nachhaltige Migrationspolitik, bei der internationale Normen geachtet werden, zum Tragen kommt.

(Erklärung von Rom, 27. März 2017)

Die Migration muss auf unserem Radarschirm bleiben. Europa ist keine Festung und es darf niemals eine werden. Europa ist und bleibt der Kontinent der Solidarität, auf dem diejenigen Schutz finden, die vor Verfolgung geflohen sind.

(Jean-Claude Juncker, Rede zur Lage der Union, 13. September 2017)

Zum Thema Migration haben wir noch wichtige und harte Arbeit vor uns. Wir müssen unsere auswärtige Migrationspolitik konsolidieren, unsere Fähigkeit zu Rückführungen verbessern und zu dauerhaften Lösungen für ein reformiertes Asylsystem gelangen.

(Donald Tusk, 21. September 2017)

Die Flüchtlings- und Migrationskrise verlangte rasches, entschiedenes Handeln vonseiten der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten. So wurden bei EU-Einsätzen im Mittelmeer mehr als 620 000 Menschen aus Seenot gerettet¹, es wurde mehr humanitäre Hilfe bereitgestellt², entschiedener gegen die eigentlichen Ursachen der Migration vorgegangen und unsere Außengrenzen wurden besser kontrolliert. Die getroffenen Maßnahmen trugen auch dazu bei, die Zahl der irregulären Grenzübertritte zu verringern: von etwa 177 000 Personen, die 2016 in Griechenland eintrafen, auf rund 35 000 im Jahr 2017; in Italien trafen 30 % weniger Menschen ein als im gleichen Zeitraum 2016. Für annähernd 26 000 Menschen öffneten sich auf der Grundlage der EU-Neuansiedlungsregelungen neue geordnete und legale Zugangswege nach Europa.

Gleichzeitig stand von Anfang an jedoch auch fest, dass die eigentliche Herausforderung darin besteht, ein langfristig robusteres und sicheres System zu schaffen.

Die Migrationsdynamik in einer zunehmend vernetzten Welt ist auf Dauer angelegt. Die Demografie in der EU und ihren Nachbarländern deutet auf eine langfristige Herausforderung hin.³ Vor diesem Hintergrund muss die Migrationspolitik entsprechend der Bedeutung, die ihr die Bürgerinnen und Bürger beimessen, wirksam gesteuert werden.

¹ Die Angaben beziehen sich auf die italienischen und griechischen Rettungseinsätze, auf die Operationen Triton und Poseidon der Europäischen Grenz- und Küstenwache sowie die Operation SOPHIA. Im „Missing Migrants Project“ (Projekt zu vermissten Migranten) der Internationalen Organisation für Migration (<http://missingmigrants.iom.int/>) werden für 2017 (bis 27. November) 3020 Tote im Mittelmeer gemeldet; die niedrigste Zahl seit zwei Jahren (gegenüber 3785 Toten 2015 und 5143 Toten 2016), auch wenn jedes verlorene Leben eines zu viel ist.

² So erhalten über das Soforthilfeinstrument im Durchschnitt 32 500 Flüchtlinge und Migranten in Griechenland monatliche Bargeldleistungen aus dem Bargeldprogramm. Das soziale Sicherheitsnetz für Notsituationen – eines der Projekte der EU-Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei – kommt in der Türkei inzwischen 1,1 Mio. Begünstigten zugute.

³ Europas Bevölkerung wird 2050 voraussichtlich geringer sein als heute, während für viele Länder in Afrika und Asien ein unverändert starkes Bevölkerungswachstum erwartet wird (Vereinte Nationen, Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten, Abteilung Bevölkerungsfragen (2017). World Population Prospects: The 2017 Revision. ESA/P/WP/248).

Die thematische Debatte über die interne und die externe Dimension der Migration, die nach der Agenda der EU-Führungsspitzen für die Dezembertagung des Europäischen Rates terminiert ist, bietet die Gelegenheit, auf höchster politischer Ebene die künftige Strategie zu zentralen Aspekten der Migrationspolitik festzulegen.

Die Erfahrung der letzten Jahre hat gezeigt, dass einseitige Maßnahmen wenig bringen, teurer in der Anwendung sind und die Vorteile von Schengen aufs Spiel setzen. Im September berichtete die Kommission über den Stand der Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda seit 2015.⁴ Dabei zeigte sich, dass es trotz wachsender Probleme gelungen ist, mit einem gemeinsamen Konzept, der schrittweisen Bündelung von Ressourcen und mit abgestimmten, auf ein gemeinsames Ziel gerichteten Maßnahmen eine äußerst instabile Lage in den Griff zu bekommen. Um erfolgreich zu sein, bedarf es eines Gesamtkonzepts, das sich auf die gesamte Bandbreite des auf EU-Ebene zur Verfügung stehenden Instrumentariums stützt und unseren Rechtsrahmen in Kombination mit unseren politischen Hebeln und dem EU-Budget nutzt. Gleichzeitig wurde auch betont, dass sich ein hoher Migrationsdruck ohne angemessene Vorbereitung, ohne Vereinbarungen über den Informationsaustausch, ohne operative Krisenreaktionsfähigkeiten und flexible Finanzierungsinstrumente auf EU-Ebene nicht zufriedenstellend bewältigen lässt.

Es ist an der Zeit, Lösungen zu finden, um von dem Ad-hoc-Konzept des Krisenmanagements zu einem stabilen, zukunftsfesten Asylrahmen zu gelangen, der sich in eine voll integrierte EU-Migrationspolitik einfügt. Ein reformiertes Gemeinsames Europäisches Asylsystem, das diesen Zweck voll und ganz erfüllt, ist deshalb in Zukunft unverzichtbar.

Mit einer Konsolidierung ihrer laufenden Maßnahmen und einer Einigung darüber, wie Solidarität und eine gerechte Lastenteilung ineinandergreifen können, wird der EU der Nachweis gelingen, dass ein belastbarer Rahmen für das Asyl- und Migrationsmanagement besteht, auf dessen Grundlage Zuversicht und gegenseitiges Vertrauen gedeihen können.

1. DIE INTERNE UND DIE EXTERNE DIMENSION – EIN GESAMTKONZEPT

Als Reaktion auf die größte Migrationswelle seit dem Zweiten Weltkrieg ist die Europäische Union seit 2015 an mehreren Fronten aktiv. Allmählich hat sich ein neues Konzept für den Umgang mit der Migration herausgebildet. Es basiert auf einer Kombination von Instrumenten der internen Politik und des auswärtigen Handelns. Nach zwei Jahren hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass sich nur mit einem Gesamtkonzept etwas bewirken lässt. Eine Konzentration allein auf die interne Dimension und auf eine Unterstützung der Mitgliedstaaten reicht nicht aus. Aber auch eine ausschließlich nach außen gerichtete Migrationspolitik würde das Migrationsproblem für Europa nicht lösen.

Die EU hat wichtige Schritte unternommen, um die Mitgliedstaaten zu unterstützen, die dem außergewöhnlich hohen Zustrom von Flüchtlingen und Migranten am stärksten ausgesetzt waren, vor allem Griechenland und Italien. Die nationalen Regierungen und Behörden haben zusammen mit Fachleuten der EU-Agenturen Hotspots eingerichtet und damit letztlich für ein effektiveres Management der Außengrenzen gesorgt. Solidarität haben die Mitgliedstaaten auch über das Umverteilungsprogramm bekundet. Nach einer schwierigen Anlaufphase konnten mit diesem Programm 32 366 Personen von Griechenland und Italien auf andere EU-Mitgliedstaaten verteilt werden. Es hat sich als wertvolles Instrument erwiesen, um den Menschen zu helfen, die internationalen Schutz benötigen, und um die Asylsysteme dieser

⁴ Siehe Mitteilung zur Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda, COM(2017) 558 vom 27.9.2017.

beiden Länder zu entlasten. Griechenland und Italien sowie andere Mitgliedstaaten haben gezielte Unterstützung auch in Form von Finanzhilfen erhalten. Mit dem Soforthilfeinstrument, das mit über 440 Mio. EUR zur Unterstützung der Flüchtlingshilfe in Griechenland ausgestattet ist, hat die EU ein neues Instrument für die Bewältigung humanitärer Notlagen innerhalb ihrer Grenzen eingeführt.

Mit der neu geschaffenen und inzwischen einsatzfähigen Europäischen Grenz- und Küstenwache, über die in Rekordzeit Einigung erzielt wurde,⁵ ist ein weiteres schlagkräftiges Instrument zur Stärkung der Kontrollen an den Außengrenzen und zur raschen Unterstützung der Mitgliedstaaten, die einem hohen Migrationsdruck ausgesetzt sind, hinzugekommen. Die Mitgliedstaaten, die primär für die Kontrolle der Außengrenzen zuständig sind, werden von der Agentur mit ihren 100 000 Grenz- und Küstenschutzbeamten bei dieser Aufgabe unterstützt. Die Agentur steht im Dienst der Mitgliedstaaten und wird von ihnen gelenkt – Schnelligkeit und Wirksamkeit ihrer Einsätze hängen vom Engagement und von den Vorgaben des Verwaltungsrats und jedes einzelnen darin vertretenen Mitgliedstaats ab. Engagement und Lenkung sind für das Vertrauen der Mitgliedstaaten untereinander und mehr Sicherheit unerlässlich.

Gleichzeitig wurde die Wirksamkeit der EU-Unterstützung für besonders belastete Mitgliedstaaten durch parallele Bemühungen um eine Zusammenarbeit mit Partnerdrittländern verstärkt. Während die Unterstützungsmaßnahmen der EU Griechenland halfen, die hohe Zahl der ins Land gekommenen Flüchtlinge zu bewältigen, ist es mit der gemeinsamen Steuerung der Migration durch die Erklärung EU-Türkei gelungen, die Zahl der gefährlichen Überfahrten über die Ägäis zu reduzieren und den Migrationsdruck erheblich abzuschwächen. Die EU-Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei hat die Bemühungen der Türkei, Flüchtlingen einen Mindestlebensstandard sowie Bildungs- und Gesundheitsleistungen bereitzustellen, unterstützt und so in hohem Maße zur Stabilität unter der großen Flüchtlingspopulation in der Türkei beigetragen. Küstenschutz und Migrationsdienste haben ihre Zusammenarbeit sowohl im Hinblick auf Einsätze als auch in Bezug auf den Kapazitätsaufbau intensiviert. Polizei und Strafverfolgung entwickeln neue Konzepte für ein gemeinsames Vorgehen gegen Schleusernetze.

Auch Italien erhielt im Einklang mit der Erklärung von Malta vom 3. Februar 2017⁶ Hilfe bei der Bewältigung der hohen Zahl von Migranten und Flüchtlingen, die die italienische Küste erreichen. Die EU hat gemeinsam mit Italien in enger Zusammenarbeit mit den libyschen Behörden und in Partnerschaft mit dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, der Internationalen Organisation für Migration und anderen VN-Einrichtungen Schritte unternommen, um den irregulären Zustrom über die zentrale Mittelmeerroute zu stabilisieren und den Schutz und die Unterstützung für entlang der Route gestrandete Flüchtlinge und Migranten zu verbessern. Mit von der EU finanzierten Projekten werden mehr als 64 500 Personen in Hafteinrichtungen, an Ausschiffungsorten oder in Aufnahmegemeinschaften in Libyen unterstützt und geschützt. Die EU arbeitet im Einklang mit dem im Juni 2016 vereinbarten Konzept des Partnerschaftsrahmens auf der vorgelagerten

⁵ Die Europäische Kommission hatte die Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache am 15. Dezember 2015 vorgeschlagen. Das Europäische Parlament und der Rat erzielten am 22. Juni 2016 eine politische Einigung, und am 14. September 2016 – nur neun Monate nach Vorlage des Vorschlags – wurde die Verordnung förmlich erlassen. Sie trat am 6. Oktober 2016 in Kraft. Die Soforteinsatz- und Rückführungspools sind seit dem 7. Dezember 2016 bzw. 7. Januar 2017 einsatzbereit.

⁶ Von den Mitgliedern des Europäischen Rates abgegebene Erklärung von Malta über die externen Aspekte der Migration: Vorgehen in Bezug auf die zentrale Mittelmeerroute.

Stufe auch mit anderen afrikanischen Ländern zusammen. Am Horn von Afrika werden durch aktuell laufende Projekte, die von der EU finanziert werden, mehr als 44 000 Arbeitsplätze in Äthiopien, Kenia und Somalia geschaffen und weitere 30 000 Arbeitsplätze werden im Südsudan direkt finanziert. Mit den Projekten wird die Bereitstellung grundlegender Sozialleistungen für mehr als 2,3 Mio. Menschen unterstützt. In Westafrika und der Sahelzone sollen im Zuge der laufenden Arbeiten 114 000 Arbeitsplätze entstehen und fast 10 000 Kleinstunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen gefördert werden. Niger hat mit Unterstützung der EU das Vorgehen gegen Schleuser an einer der Haupttrouten nach Libyen verstärkt. Länder wie Bangladesch haben sich mit der EU auf eine Reihe praktischer Vereinbarungen im Interesse einer besseren Rückführung derjenigen Bürger verständigt, die kein Bleiberecht in der EU haben.

Die erste EU-weite Neuansiedlungsregelung vom Juli 2015 hat allgemein dazu beigetragen, den von der irregulären Migration ausgehenden Druck abzuschwächen, und hat Menschen, die internationalen Schutz benötigen, legale Zuwanderungsmöglichkeiten eröffnet. Im Zuge dieser Regelung und der durch die Erklärung EU-Türkei geschaffenen Regelung wurden bisher fast 26 000 Menschen neu angesiedelt. Das von Kommissionspräsident Juncker im September dieses Jahres vorgegebene neue, ehrgeizigere Ziel von 50 000 Personen ist in greifbare Nähe gerückt.

Die Rückkehrpolitik ist ein weiteres überzeugendes Beispiel für die Notwendigkeit und die Vorteile eines Gesamtkonzepts. Maßnahmen wurden unternommen, um die EU-Komponente der Rückkehrpolitik zu stärken und auf diese Weise zu den Bemühungen um besser abgestimmte, wirksamere nationale Rückkehrsysteme beizutragen. Eine engere Verbindung zwischen Rückkehr- und Asylverfahren könnte die Wirksamkeit der Rückkehrpolitik erheblich verbessern und durch ständige Beobachtung und einen Austausch aktueller Daten mit der EU einen wesentlichen Beitrag zur Feststellung ihrer Wirkung leisten. Wirksamere Rückkehr-/Rückführungsmaßnahmen lassen sich auch durch eine bessere Einbindung der Unterstützungsfazilitäten der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache erreichen. Gleichzeitig ist der Anreiz für nationale Systeme, ihre Leistungsfähigkeit zu erhöhen, größer, wenn die Gelegenheit für den Abschluss gut funktionierender Rückübernahmeabkommen oder praktischer Vereinbarungen mit wichtigen Herkunfts- und Transitländern genutzt wird.

2. WEITER VORAN IN ALLEN BEREICHEN

Die einzelnen Komponenten des EU-Gesamtkonzepts sind nicht einfach nur miteinander verflochten: Ihr Erfolg hängt entscheidend davon ab, ob es gelingt, die Handlungsdynamik in allen Bereichen aufrechtzuerhalten. Die Schritte zur Bewältigung der Migration gemeinsam mit Drittstaaten, der Aufbau eines robusten Schutzes der EU-Außengrenzen oder die Durchsetzung von Solidarität und Verantwortung innerhalb der EU sind allesamt noch im Gange. In allen Bereichen sind Maßnahmen erforderlich, um das Erreichte zu festigen und Lücken zu schließen.

Die EU muss die laufenden Arbeiten fortsetzen, um irreguläre und gefährliche Migrationswege weiter zu beschränken. In einigen Fällen bedeutet dies, die Arbeit an erfolgreichen Initiativen weiterzuführen; in anderen geht es darum, bestehende Pläne wie die Herstellung der vollen Einsatzfähigkeit der Europäischen Grenz- und Küstenwache oder die Erfüllung der Neuansiedlungszusagen erfolgreich zum Abschluss zu bringen. Es bedeutet auch, die EU-Unterstützung für besonders stark belastete Mitgliedstaaten beizubehalten.

Die Maßnahmen, die der Einrichtung operativer Mechanismen dienen, haben es der EU ermöglicht, effektiv mit der Krise umzugehen. Diese Maßnahmen müssen fortgesetzt werden, andernfalls sind die bereits erzielten Fortschritte gefährdet. Die bisherigen Erfahrungen sollten in die Gestaltung der Instrumente einfließen, mit denen wir unsere Reaktionsfähigkeit in der Zukunft sichern wollen; dazu gehören auch strukturelle Lösungen für unser Migrationssystem. Für die Mitgliedstaaten ist gleichermaßen wichtig, dass sie über die notwendigen administrativen Kapazitäten für eine wirksame Umsetzung des reformierten rechtlichen, operativen und finanziellen Rahmens verfügen. Bei all diesen Bemühungen ist die Einheit der EU und ihrer Mitgliedstaaten die beste Garantie für ein integriertes, ganzheitliches Konzept, ohne das wir nicht erfolgreich sein können.

3. VOM KRISENMANAGEMENT ZU EINEM STABILEN, ZUKUNFTSFÄHIGEN ASYLSYSTEM

Ein integriertes Maßnahmenpaket für ein tragfähiges Asylsystem

Im Mai und Juli 2016 schlug die Kommission eine Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems vor und präsentierte ein Maßnahmenpaket, mit dem die Asylpolitik der EU gestärkt und den Herausforderungen unserer Zeit angepasst werden soll.

Das bestehende System muss reformiert werden, damit wir in der Lage sind, Schutzbedürftigen rasch Schutz zu gewähren und diejenigen rückzuführen, die nicht schutzbedürftig sind. Gleichzeitig wollen wir damit Sekundärmigration und Missbrauch vorbeugen, die das Vertrauen untergraben und das reibungslose Funktionieren des Schengen-Raums gefährden. Die Reform soll auch eine größere Konvergenz innerhalb des EU-Asylsystems bewirken, sodass Antragsteller in der EU eine in höherem Maße gleiche und gerechte Behandlung erwarten können. In einem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem dürfen die Anerkennungsquoten von Asylbewerbern derselben Staatsangehörigkeit von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat nicht so stark schwanken, wie dies heute der Fall ist. Bei afghanischen Staatsbürgern beispielsweise liegt die Anerkennungsquote zwischen 0 % und 98 % je nach Mitgliedstaat.⁷ Notwendig sind auch zügige und effiziente Verfahren. Ein Asylverfahren dauert heute in manchen Mitgliedstaaten ein paar Monate, in anderen ein paar Jahre. Wenn die Union hier eine Lösung herbeiführt, entfällt gleichzeitig der Anreiz für „Asyl-Shopping“, und Pull-Faktoren für irreguläre Migration nach Europa werden abgeschwächt.

Die Vorschläge der Kommission für die Reform der Dublin-Verordnung, für die Anerkennungs- und Asylverfahrensverordnungen sowie die Richtlinie über Aufnahmebedingungen ebnen den Weg zu einem System, das besser gerüstet ist, um an den Außengrenzen einen hohen Zustrom von Menschen, die internationalen Schutz benötigen, zu bewältigen, und das über Mechanismen verfügt, die in einem solchen Fall mithilfe der Lastenteilung für Solidarität sorgen können. So wie es mit der Europäischen Grenz- und Küstenwache einfacher geworden ist, die Mitgliedstaaten bei der Sicherung der Außengrenzen zu unterstützen, soll nach dem Vorschlag der Kommission das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen in eine vollwertige Europäische Asyagentur umgewandelt werden, die Mitgliedstaaten beim Asylmanagement eine neue Form der Unterstützung bieten kann.

⁷ Quelle: EASO-Jahresbericht 2016. Die Schwankungen bei den Anerkennungsquoten können auch durch objektive Faktoren beeinflusst sein, sind aber dennoch signifikant.

Des Weiteren hat die Kommission einen EU-Neuansiedlungsrahmen vorgeschlagen, der Personen, die internationalen Schutz benötigen, geordnete und sichere Wege nach Europa bietet, sowie den Ausbau der Fingerabdruck-Datenbank Eurodac, um effizienter gegen irreguläre Migration vorzugehen.

All diese Reformvorschläge werden derzeit im Europäischen Parlament und im Rat geprüft. Sie wurden in der Gemeinsamen Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission von 2016 als Priorität bezeichnet.⁸ Anderthalb Jahre nach ihrer Vorlage sind die Vorschläge im Gesetzgebungsverfahren unterschiedlich weit fortgeschritten. Einige wie der Vorschlag für die Europäische Asylagentur und der Vorschlag zur Reform von Eurodac stehen kurz vor der Annahme. Andere, darunter der Neuansiedlungsrahmen der Union, die Anerkennungsverordnung und die Richtlinie über Aufnahmebedingungen, kommen voran. Bei dem Vorschlag für eine Asylverfahrensverordnung hingegen und dem Vorschlag für eine neue Dublin-Verordnung, dem Eckstein der Reform, ist noch viel zu tun. Auch die Arbeiten an dem EU-Konzept des sicheren Drittstaats sollten unter Beachtung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Juni vorangetrieben werden.

Bei den Kernelementen des Reformpakets handelt es sich um ein Bündel ineinander greifender, zusammenhängender Maßnahmen, mit denen – als Reaktion auf die anstehenden Herausforderungen – eine sinnvolle Harmonisierung erreicht werden soll. Sie müssen als Ganzes betrachtet und sollten als Paket angenommen werden, auch wenn die Arbeiten auf technischer Ebene möglicherweise unterschiedlich schnell vorankommen. Da es jedoch darauf ankommt, bereits die wichtigsten operativen Grundlagen für eine raschere Umsetzung der gesamten Reform zu legen, könnten die Vorschläge für die Europäische Asylagentur und für Eurodac angenommen werden, ohne die Einigung über andere wesentliche Teile des Pakets abzuwarten. Alle weiteren Änderungen im Zusammenhang mit dem übrigen Teil des Pakets könnten nach und nach einbezogen werden.

Solidarität und Verantwortung als grundlegende Bestandteile des integrierten Maßnahmenpakets

Ein stabiler und zukunftsfähiger Asylrahmen muss sich auf ein solides Fundament und klare Werte stützen – auf ein wirksames und gerechteres Konzept auf der Grundlage von Solidarität und Verantwortung. Die zentrale Bedeutung dieser Grundsätze spiegelt sich in den Verträgen wider, die vorsehen, dass *für die unter das Kapitel über die Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung fallende Politik der Union und ihre Umsetzung der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, einschließlich in finanzieller Hinsicht, gilt. Die aufgrund dieses Kapitels erlassenen Rechtsakte der Union enthalten, immer wenn dies erforderlich ist, entsprechende Maßnahmen für die Anwendung dieses Grundsatzes.*⁹

Die bisherige Reaktion der EU erfolgte im Einklang mit diesen grundlegenden Prinzipien. In operativer, finanzieller und politischer Hinsicht wurde in der EU enger zusammengearbeitet, um die am stärksten belasteten Mitgliedstaaten durch Umverteilungs- und Neuansiedlungsmaßnahmen sowie durch operative Hilfe in Grenz- und Asylfragen – unter anderem durch die EU-Agenturen – zu unterstützen. Am wirksamsten war diese Arbeit, wenn das Engagement möglichst breit ausgerichtet war, wenn es allen Mitgliedstaaten zugutekam und alle Mitgliedstaaten einen Beitrag geleistet haben.

⁸ Gemeinsame Erklärung der Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Europäischen Kommission über die gesetzgeberischen Prioritäten der EU für 2017, 13.12.2016.

⁹ Siehe Artikel 80 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

Es muss Einigkeit darüber erzielt werden, wie den Grundsätzen der Verantwortung und der Solidarität im Zuge der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ausgewogen Rechnung getragen werden kann. In einem gemeinsamen System und in einem Schengen-Raum ohne Binnengrenzen ist das eine ohne das andere nicht möglich. Eine verstärkte Zusammenarbeit ist immer nur das letzte Mittel, um aus einer Sackgasse herauszukommen. Im Migrationsbereich ist sie nicht geeignet für die Gestaltung eines Mechanismus der Solidarität und der Verantwortung, an dem sich alle Mitgliedstaaten beteiligen sollten. Sollte dieses Ziel nicht erreicht werden, würde das Schengen-System weiterhin unter Druck stehen.

Stattdessen sollten die Erkenntnisse und bewährten Verfahren der vergangenen Jahre als Orientierungshilfe für die zu erzielende Einigung dienen. Der strittigste Aspekt der Reform der Dublin-Verordnung ist der Solidaritätsmechanismus und dessen Ausgewogenheit in Bezug auf die Verantwortung. Dieser Mechanismus kann unterschiedlich konzipiert werden. Die Kommission legte zunächst einen Vorschlag für einen dauerhaften Rahmen für einen Umverteilungsmechanismus für Krisensituationen vor. Im Mai 2016 schlug sie dann ein umfassenderes und berechenbareres Konzept vor, wonach in die Dublin-Vorschriften ein Fairness-Mechanismus aufgenommen werden soll, der unter bestimmten Umständen automatisch ausgelöst würde. Auf der Grundlage dieses Vorschlags haben der slowakische, der maltesische und der estnische Ratsvorsitz an einem Stufenkonzept gearbeitet. Das Europäische Parlament schlägt ein verpflichtendes Umverteilungssystem vor, dass ungeachtet des Migrationsdrucks grundsätzlich Anwendung finden würde. Unter Berücksichtigung dieser Standpunkte könnte eine Lösung darin bestehen, ein Konzept zu beschließen, dem zufolge die Komponente der verpflichtenden Umverteilung in schweren Krisensituationen zum Tragen käme, während in weniger problematischen Situationen eine Umverteilung aufgrund freiwilliger Verpflichtungen der Mitgliedstaaten erfolgen würde. In diesen Situationen wäre die Solidarität in unterschiedlicher Form auf der Grundlage der internen und der externen Dimension einer umfassenden integrierten Migrationspolitik zu leisten. In diesem Sinne hat Präsident Juncker in seiner Rede zur Lage der Union 2017 eingeräumt, dass diese Reform Kompromisse erfordert und dass das Ergebnis für unsere Union stimmen und allen Mitgliedstaaten gegenüber fair sein muss.

4. DIE EXTERNE DIMENSION

Die EU hat schrittweise eine echte auswärtige Migrationspolitik eingeführt und die interne Dimension ergänzt und gestärkt. Diese Maßnahmen haben dazu beigetragen, dass sich weniger Menschen auf eine gefährliche Reise begeben, mehr Migranten gerettet werden und die EU-Unterstützung ein neues Niveau erreicht hat, damit die eigentlichen Ursachen der Fluchtbewegungen bekämpft werden können und der Schutz von Flüchtlingen und Migranten gewährleistet ist. Da der Migrationsdruck auf Europa auch in den kommenden Jahren ein Problem darstellen wird, gibt es keine Alternative zur Konsolidierung und Stärkung der externen Dimension der Migration.

In Bezug auf die östliche Mittelmeerroute muss sichergestellt werden, dass die Erklärung EU-Türkei weiterhin vollständig umgesetzt wird. In dieser Erklärung haben die Mitgliedstaaten bereits vereinbart, weitere 3 Mrd. EUR für die EU-Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei bereitzustellen, kurz nachdem die derzeit verfügbaren Mittel vertraglich gebunden und die sonstigen in der Erklärung EU-Türkei festgelegten Bedingungen erfüllt sind. Dabei sollten sie sich an dem 2016 vereinbarten Modell der Lastenverteilung zwischen dem EU-Haushalt und

den nationalen Haushalten orientieren.¹⁰ Bei den Neuansiedlungen aus der Türkei sollte das Tempo beibehalten werden. In dem Maße, wie die Regelung über die freiwillige Aufnahme aus humanitären Gründen umgesetzt wird, wird es zunehmend möglich sein, syrischen Flüchtlingen in der Türkei legale Wege nach Europa zu eröffnen. Besonderes Augenmerk gebührt dem Westbalkan. So sollte die EU die Länder entlang der Westbalkanroute weiterhin unterstützen und in Bezug auf Sekundärmigration wachsam sein.

Außerdem müssen die Maßnahmen entlang der zentralen Mittelmeerroute verstärkt und alle Aspekte der in der Erklärung von Malta formulierten Strategie sowie der Mittelmeer-Aktionsplan umgesetzt werden. Die EU und die Mitgliedstaaten werden in Zusammenarbeit mit den libyschen Behörden, der Afrikanischen Union, der Internationalen Organisation für Migration, dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge und anderen VN-Einrichtungen schnellstmöglich ihre Maßnahmen intensivieren, um den Schutz von Migranten und Flüchtlingen im Land unter voller Achtung der Menschenrechte zu gewährleisten sowie Gewalt und Missbrauch durch kriminelle Netzwerke ein Ende zu setzen. Wie am 29. November 2017 in Abidjan angekündigt, hat die EU zu diesem Zweck zusammen mit der Afrikanischen Union und den Vereinten Nationen eine Task Force ins Leben gerufen, um Migranten und Flüchtlinge entlang der einschlägigen Routen und insbesondere in Libyen zu retten und zu schützen. Damit wird das Programm der Internationalen Organisation für Migration zur Förderung der unterstützten freiwilligen Rückkehr aus Libyen in die Herkunftsländer, in dessen Rahmen die Rückkehr von weiteren 15 000 Personen bis Februar 2018 finanziert wird, beschleunigt umgesetzt werden können. Sobald in Tripolis eine „Transit- und Ausreiseeinrichtung“ für Personen, die internationalen Schutz benötigen, geschaffen ist, sollten die EU und die Mitgliedstaaten Neuansiedlungen aus Libyen im Wege des Nothilfe-Transitmechanismus des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge unterstützen und bis Februar 2018 mindestens 1000 Neuansiedlungen ermöglichen. Nach wie vor geht es vorrangig darum, den Schleusern das Handwerk zu legen. Vor diesem Hintergrund sollte die EU – insbesondere in Libyen und Niger – neue Projekte zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur sozioökonomischen Entwicklung lokaler Gebietskörperschaften fördern.

Die sich ändernden Muster der Migrationsströme erfordern ständige Wachsamkeit: Beispielsweise erhöhte sich die Gesamtzahl der Personen, die über die westliche Mittelmeer-/Atlantikroute nach Spanien gelangten, auf insgesamt über 25 500 im Jahr 2017 und lag damit um rund 105 % höher als im gleichen Zeitraum des Jahres 2016. Die Zusammenarbeit mit Marokko und den anderen relevanten Ländern entlang dieser Route wird von entscheidender Bedeutung sein.

All diese Ziele lassen sich nicht ohne zusätzliche finanzielle Unterstützung erreichen. Daher ist es wichtig, dass die Nordafrika-Komponente des EU-Treuhandfonds aufgestockt wird. Auch wenn seit der letzten Tagung des Europäischen Rates einige Mitgliedstaaten weitere Zusagen erteilt haben, ist es unerlässlich, dass alle Mitgliedstaaten einen angemessenen Beitrag dazu leisten, die Finanzierungslücke in Höhe von 340 Mio. EUR, von denen 110 Mio. EUR zur Deckung des unmittelbaren Bedarfs bestimmt sind, zu schließen.

Neben Nordafrika werden aus dem EU-Treuhandfonds Projekte in 21 Ländern im Afrika südlich der Sahara und in Ostafrika durch die Sahel- und Tschadsee-Komponente und die Komponente für das Horn von Afrika unterstützt, die unter anderem auf die

¹⁰ Am 3. Februar 2016 verständigten sich die 28 Mitgliedstaaten und die Kommission auf Folgendes: 1 Mrd. EUR sollte aus dem EU-Haushalt und 2 Mrd. EUR sollten durch Beiträge der Mitgliedstaaten entsprechend ihrem Anteil am Bruttonationaleinkommen der EU bereitgestellt werden.

Ernährungssicherheit, die Schaffung von Arbeitsplätzen für junge Menschen und eine wirksamere Migrationssteuerung abzielen. 1,2 Mrd. EUR wurden bereits im Rahmen von 178 Verträgen vergeben, unter anderem für komponentenübergreifende Projekte. Die verfügbaren Mittel sind bald ausgeschöpft. Es muss dafür gesorgt werden, dass die Mittel in den verbleibenden Jahren der Fondslaufzeit möglichst zielgerichtet und effizient eingesetzt werden. Gleichzeitig ist zu prüfen, ob den Mitgliedstaaten weitere Verpflichtungen auferlegt werden können, da insbesondere die Ergebnisse des Gipfeltreffens zwischen der Afrikanischen Union und der Europäischen Union vom 29. und 30. November 2017 umgesetzt werden müssen.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten ihre Einflussmöglichkeiten, etwa im Rahmen der Visumpolitik und in anderen Politikbereichen, bestmöglich ausschöpfen und Rückübernahmeabkommen oder praktische Vereinbarungen mit Herkunfts- und Transitländern schließen.

Auch künftig sollten die Bekämpfung der Migrationsursachen durch Entwicklungszusammenarbeit einschließlich der Förderung digitaler Komponenten, gezielte Maßnahmen im Rahmen des EU-Treuhandfonds und eine beträchtliche Erhöhung der privaten Investitionen durch die Investitionsoffensive für Drittländer sowie die Ausarbeitung von Maßnahmenpaketen zur legalen Migration, die unsere Partnerschaften untermauern können, im Fokus stehen.

Das Gipfeltreffen zwischen der Afrikanischen Union und der EU hat bestätigt, dass das Potenzial vorhanden ist, um eine stärkere und umfassendere Partnerschaft zwischen unseren beiden Kontinenten mit den Schwerpunkten Jugend und Entwicklung aufzubauen. Da die Migration eine globale Herausforderung darstellt, werden die EU und Afrika die künftigen globalen Pakte der Vereinten Nationen für Migration ebenfalls aktiv mitgestalten.

5. FINANZMITTEL FÜR MIGRATION: ANGEMESSENE RESSOURCEN, FLEXIBLE INSTRUMENTE

Damit die Migration gesteuert werden kann, bedarf es erheblicher Investitionen. Als 2011 die EU-Finanzierungsinstrumente der aktuellen Generation ausgearbeitet wurden, wurde der Migration eine viel geringere Priorität als heute eingeräumt. Seit Beginn der Krise wurden die ursprünglich für die Migration vorgesehenen Finanzmittel um 74,6 % (6 Mrd. EUR) bis zum Jahr 2020 aufgestockt, um Maßnahmen in allen Mitgliedstaaten zu fördern. Eine Unterstützung aus dem EU-Haushalt erwies sich als notwendig, um den am stärksten belasteten Mitgliedstaaten dabei zu helfen, neuen Erfordernissen im Bereich der Grenzkontrolle Rechnung zu tragen, Hotspots zu betreiben und Flüchtlingen und Migranten die erforderliche humanitäre Hilfe, unter anderem Unterkünfte und medizinische Versorgung, zu gewähren. Die durch die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache, Europol und das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen bereitgestellten Sachverständigen und Ausrüstungsgegenstände haben die Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten gestärkt. Mit EU-Mitteln für die Neuansiedlung schutzbedürftiger Menschen durch die Mitgliedstaaten wurden Migranten weitere legale Möglichkeiten eröffnet, um sicher nach Europa zu gelangen. Auch künftig wird es dieser Maßnahmen bedürfen.

Für die Bewältigung der Herausforderungen im Bereich Migration werden in den kommenden Jahren gut durchdachte, flexible und aufeinander abgestimmte Instrumente benötigt. In der Vergangenheit behinderten starre Vorschriften für die Programmierung der Mittel eine rasche Reaktion auf Ersuchen von Mitgliedstaaten oder hatten zur Folge, dass systematisch auf (die begrenzten) Soforthilfemittel zurückgegriffen wurde. Es gibt auch Bereiche, in denen die

Finanzierungsinstrumente der EU künftig eine wichtigere Rolle spielen könnten. So könnten mithilfe dieser Instrumente lokale Gemeinschaften, die Migranten oder Flüchtlinge in großer Zahl aufnehmen, unterstützt und damit ein Beitrag dazu geleistet werden, die Integration zu erleichtern sowie soziale Probleme und Gesundheitsfragen anzugehen.

Die Finanzmittel bilden eine wichtige Grundlage der auswärtigen Migrationspolitik der EU. In diesem Bereich waren Ad-hoc-Instrumente erforderlich, um auf neue Prioritäten reagieren zu können, so die EU-Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei, der Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika oder der Europäische Fonds für nachhaltige Entwicklung. Diese Instrumente wurden zwar auch mit dem Ziel geschaffen, Mittel aus dem EU-Haushalt mit solchen der Mitgliedstaaten zu kombinieren, es hat sich aber als schwierig erwiesen sicherzustellen, dass die entsprechenden nationalen Mittel bereitgestellt wurden. Im Hinblick auf das weitere Vorgehen sollte darüber nachgedacht werden, wie die Finanzierung der externen Dimension der Migration – unter Gewährleistung der Flexibilität, der raschen Mobilisierung und des koordinierten Einsatzes interner und externer Mittel – ebenfalls zu gewährleisten ist.

Der nächste mehrjährige Finanzrahmen muss den Erkenntnissen aus diesen Erfahrungen ebenso Rechnung tragen wie den migrationsbezogenen Herausforderungen der Zukunft.

Fahrplan für die Umsetzung des umfassenden Maßnahmenpakets im Bereich Migration bis Juni 2018

Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission haben Fortschritte in Bezug auf die interne und die externe Dimension der Migrationspolitik erzielt. Die migrationsbezogenen Herausforderungen und der Migrationsdruck sind allerdings nach wie vor erheblich. Angesichts unserer gemeinsamen Verpflichtung, bis Sommer 2018 zum Schengen-System zurückzukehren und eine Regelung einzuführen, die unsere Widerstandsfähigkeit gegenüber künftigen Krisen gewährleistet, ersucht die Kommission die EU-Führungsspitzen, sich auf die nachstehenden Bestandteile eines Fahrplans zu verständigen, damit bis Juni 2018 Einigung über ein umfassendes Maßnahmenpaket erzielt werden kann.

- Intensivierung der Arbeiten zur Reform des **Gemeinsamen Europäischen Asylsystems**, damit:
 - ✓ bis März 2018 der **Vorschlag über die Asylagentur der EU** und der **Eurodac-Vorschlag** angenommen werden;
 - ✓ bis März 2018 politische Einigung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat über die **Anerkennungsverordnung** erzielt wird;
 - ✓ bis Mai 2018 politische Einigung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat über die **Richtlinie über Aufnahmebedingungen** und den **Neuansiedlungsrahmen der Union** erzielt wird;
 - ✓ bis Mai 2018 im Europäischen Parlament und im Rat ein Mandat für die Verhandlungen über die **Asylverfahrensverordnung** erreicht wird;
 - ✓ stufenweise Einigung über ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Verantwortung und Solidarität erzielt wird:
 - bis April 2018 Festlegung der Grundzüge einer Einigung;
 - Erzielung einer Einigung über ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Verantwortung und Solidarität auf dem Treffen der EU-Führungsspitzen im Mai 2018 in Sofia, die rasch in einem Verhandlungsmandat des Rates für die **Dublin-Verordnung** zum Ausdruck kommt;
 - Erzielung einer politischen Einigung auf der Juni-Tagung des Europäischen Rates über die Gesamtreform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems.
- Vollendung des Aufbaus eines **wirksamen Grenzmanagementsystems für die Außengrenzen**, indem insbesondere dafür gesorgt wird, dass die Mitgliedstaaten alle Ausrüstungsgegenstände und personellen Ressourcen bereitstellen, die für die Soforteinsatzpools der Europäischen Grenz- und Küstenwache benötigt werden, damit diese bis März 2018 vollständig einsatzbereit sind.
- Schaffung voll einsatzbereiter **Kapazitäten der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache im Bereich Rückkehr/Rückführung** bis März 2018, damit die Zahl der Migranten, die im Rahmen von zusammen mit der Agentur organisierten Aktionen rückgeführt werden, um mindestens 20 % gegenüber dem gleichen Zeitraum des Jahres 2017 und bis Juni 2018 um 50 % erhöht wird. Unter Berücksichtigung der positiven Beispiele der unlängst mit Drittländern wie Bangladesch festgelegten operativen Rückübernahmevereinbarungen sollten bis Mai 2018 derartige Vereinbarungen oder Rückübernahmeabkommen mit drei weiteren Partnerländern festgelegt werden.
- Sicherstellen, dass **in ausreichendem Maß legale Wege** nach Europa eröffnet werden. Dies setzt voraus, dass die Mitgliedstaaten zusagen, bis Februar 2018 mindestens 50 000 schutzbedürftige Personen neu anzusiedeln, wobei 50 % dieser Neuansiedlungen bis Oktober 2018 und die restlichen bis Mai 2019 – unter anderem im Wege des Nothilfe-Transitmechanismus des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge aus Libyen – vorzunehmen sind. Bis Mai 2018 Einleitung der ersten Pilotprojekte zur Koordinierung der Angebote für eine legale Wirtschaftsmigration in Bezug auf wichtige Partnerländer.
- Bis Juni 2018 politische Einigung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat über die **Richtlinie über die Blaue Karte** betreffend die Einreise- und Aufenthaltsbedingungen für hoch qualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten.
- Durchführung der verschiedenen Arbeiten im Rahmen der **auswärtigen Migrationspolitik**. Gewährleistung einer vollständigen und nachhaltigen Umsetzung der Erklärung EU-Türkei. In partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit den libyschen Behörden, der Afrikanischen Union und der Internationalen Organisation für Migration Förderung der unterstützten freiwilligen Rückkehr von weiteren 15 000 Personen aus Libyen in die Herkunftsländer und – im Wege des Nothilfe-Transitmechanismus des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge – von mindestens 1000 Neuansiedlungen aus Libyen bis Februar 2018. Alle Mitgliedstaaten sollten dazu beitragen, bis März 2018 die Finanzierungslücke in Höhe von 340 Mio. EUR für die Nordafrika-Komponente des EU-Treuhandfonds zu schließen.
- Ausgehend von den Schlussfolgerungen des Gipfeltreffens zwischen der EU und der Afrikanischen Union Unterstützung der Arbeit der Task Force EU-Afrikanische Union und Stärkung der **strategischen**

Partnerschaft mit Afrika, unter anderem durch zügige Umsetzung aller Komponenten der **Europäischen Investitionsinitiative für Drittländer**. Die ersten Projekte im Rahmen des Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung sollten bis Mai 2018 angenommen werden.

Damit gewährleistet ist, dass bei allen Bestandteilen dieses Fahrplans messbare Fortschritte erzielt werden, sollte jeder Mitgliedstaat einen **Migrationsbeauftragten** benennen.

Anhang 1 - Europäische Migrationsagenda: Aktueller Stand der wichtigsten Vorschläge

23

Seit ihrem Amtsantritt hat die Juncker-Kommission **23 wichtige Gesetzgebungsinitiativen** vorgelegt.

14
2

Von diesen 23 Initiativen sind **neun** vom Europäischen Parlament und vom Rat der Europäischen Union **verabschiedet worden**.

Nach wie vor **liegen 14 Gesetzgebungsinitiativen der Kommission auf dem Tisch**, die das Europäische Parlament und der Rat noch verabschieden müssen.

BISHER ERZIELTE FORTSCHRITTE BEI DEN WICHTIGSTEN GESETZGEBUNGSDOSSIEREN NACH VERFAHRENSSTAND

 Europäische Kommission	 Europäisches Parlament	 Rat der Europäischen Union	Vom Europäischen Parlament und vom Rat verabschiedet
---	---	---	--

Vorschlag	Beschreibung	Stand			
Internationaler Schutz: vorläufige Maßnahmen zugunsten von Italien und Griechenland	Mit diesem Beschluss wird eine Regelung eingeführt, wonach schutzbedürftige Menschen aus Italien und Griechenland über einen Zeitraum von zwei Jahren vorübergehend und ausnahmsweise auf andere Mitgliedstaaten verteilt werden.	Mai 2015			✓
Einheitliche Visagegestaltung	Mit dieser Verordnung wird ein neues gemeinsames Design für die Visummarke festgelegt, mit dem Sicherheitsmerkmale aktualisiert werden, um Fälschungen zu verhindern.	Juni 2015			✓
Internationaler Schutz: vorläufige Maßnahmen zugunsten von Italien, Griechenland und Ungarn	Mit diesem Beschluss werden vorläufige Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland eingeführt, um diese Länder dabei zu unterstützen, eine durch den plötzlichen Zustrom von Drittstaatsangehörigen in die betreffenden Mitgliedstaaten geprägte Notlage besser zu bewältigen.	September 2015			✓
Europäisches Reisedokument für die Rückkehr	Mit dieser Verordnung wird ein europäisches Reisedokument für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger eingeführt.	Dezember 2015			✓

Europäische Kommission	Europäisches Parlament	Rat der Europäischen Union
Vorschlag vorgelegt	Verhandlungsmandat vereinbart oder Rechtsakt erlassen	Verhandlungsmandat vereinbart oder Rechtsakt erlassen
Vorschlag soll vorgelegt	Verhandlungsmandat soll vereinbart werden	Verhandlungsmandat soll vereinbart werden

BISHER ERZIELTE FORTSCHRITTE BEI DEN WICHTIGSTEN GESETZGEBUNGSDOSSIERS NACH VERFAHRENSSTAND

 Europäische Kommission	 Europäisches Parlament	 Rat der Europäischen Union	Vom Europäischen Parlament und vom Rat verabschiedet
---	---	---	--

Vorschlag	Beschreibung	Stand		
Verstärkter Abgleich mit einschlägigen Datenbanken an den Außengrenzen	Mit dieser Verordnung werden anhand der einschlägigen Datenbanken verbindliche systematische Kontrollen, auch von EU-Bürgern, beim Überschreiten der Außengrenzen der EU eingeführt.	Dezember 2015		✓
Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache	Mit dieser Verordnung wird eine Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache eingerichtet, die die wirksame Anwendung strenger gemeinsamer Standards im Bereich des Grenzmanagements gewährleisten und bei Bedarf im Fall einer Krise an der Außengrenze sofort operative Unterstützung leisten und intervenieren soll.	Dezember 2015		✓
Einreise-/Ausreisensystem („intelligente Grenzen“)	Das Einreise-/Ausreisensystem, mit dem die Ein- und Ausreisedaten von Drittstaatsangehörigen erfasst werden, wird helfen, zulässige Kurzaufenthalte in der EU zu überwachen. Das Management der Außengrenzen wird modernisiert, und die Qualität und Effizienz der Kontrollen sowie die Aufdeckung von Dokumenten- und Identitätsbetrug werden verbessert.	April 2016		✓
Asyl: Dublin-System	Mit diesem Vorschlag soll ein gerechteres, besser funktionierendes und belastbareres System zur Verteilung der Asylbewerber auf die Mitgliedstaaten geschaffen werden.	Mai 2016	November 2017	
Asylagentur	Mit diesem Vorschlag wird eine vollwertige Asylagentur der Europäischen Union mit einem erweiterten Mandat und erheblich weiter gefassten Aufgaben, einschließlich der Fähigkeit, Asyl-Unterstützungsteams zu entsenden und operative und technische Unterstützung zu leisten, eingerichtet.	Mai 2016	Dezember 2017	Dezember 2017
Asyl: Eurodac	Mit diesem Vorschlag soll das Eurodac-System angepasst und gestärkt werden, um Rückkehrmaßnahmen zu vereinfachen und irreguläre Migration zu bekämpfen.	Mai 2016	Juni 2017	Juni 2017
Einreise und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung („Blaue Karte EU“)	Dieser Vorschlag zur legalen Migration, auch als „Blue-Card“-System bekannt, wurde von der Kommission Mitte 2016 vorgelegt.	Juni 2016	Juli 2017	Juli 2017
Einheitliche Gestaltung von Aufenthaltstiteln	Mit dieser Verordnung werden modernere Sicherheitsmerkmale eingeführt, um die Sicherheitsmerkmale der Aufenthaltstitel zu verbessern.	Juni 2016		✓
Aufnahmebedingungen	Mit diesem Vorschlag werden die Aufnahmebedingungen in der gesamten EU harmonisiert.	Juli 2016	Mai 2017	November 2017
Asylanerkennung	Mit diesem Vorschlag werden die Schutznormen in der EU harmonisiert und Sekundärmigration und Asyl-Shopping eingedämmt.	Juli 2016	Juli 2017	Juli 2017
Asylverfahren	Mit diesem Vorschlag werden die Unterschiede bei den Anerkennungsquoten verringert, die Sekundärmigration eingedämmt und gemeinsame, wirksame Verfahrensgarantien für Asylbewerber gewährleistet.	Juli 2016		
Neuansiedlungsrahmen der Union	Dieser Vorschlag, bei dem es darum geht, wie die EU die Neuansiedlung anerkannter Flüchtlinge aus Drittländern, etwa derjenigen in Flüchtlingslagern, handhabt, wurde von der Kommission im Juli vergangenen Jahres vorgelegt.	Juli 2016	Oktober 2017	November 2017

Europäische Kommission	Europäisches Parlament	Rat der Europäischen Union
Vorschlag vorgelegt	Verhandlungsmandat vereinbart oder Rechtsakt erlassen	Verhandlungsmandat vereinbart oder Rechtsakt erlassen
Vorschlag soll vorgelegt	Verhandlungsmandat soll vereinbart werden	Verhandlungsmandat soll vereinbart werden

 Europäische Kommission	 Europäisches Parlament	 Rat der Europäischen Union	Vom Europäischen Parlament und vom Rat verabschiedet
---	---	---	--

Vorschlag	Beschreibung	Stand		
Investitionsoffensive für Drittländer / Europäischer Fonds für nachhaltige Entwicklung	Die beiden gesetzgebenden Organe konnten im Juni zügig zu einer politischen Einigung über diesen Vorschlag gelangen, also innerhalb von weniger als einem Jahr, nachdem die Kommission ihn im September 2016 vorgelegt hatte. Ziel der Maßnahme ist es, EU-Mittel zur Mobilisierung privater Investitionen in die Entwicklungsförderung in Afrika und der EU-Nachbarschaft einzusetzen.	September 2016		✓
Europäisches Reiseinformations- und -genehmigungssystem	Mit diesem Vorschlag wird ein automatisiertes System für Sicherheitskontrollen und Kontrollen zur Verhinderung irregulärer Migration bei von der Visumpflicht befreiten Nicht-EU-Bürgern vor Reiseantritt eingeführt. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Mitgliedstaaten über mehr Informationen über Reisende aus Drittstaaten verfügen, die nach Europa kommen.	November 2016	Oktober 2017	Juni 2017
Einrichtung, Betrieb und Nutzung des Schengener Informationssystems für:	Im Dezember 2016 hat die Kommission Vorschläge für eine Überarbeitung des Schengener Informationssystems vorgelegt, durch die vor allem das Grenzmanagement und die Migrationssteuerung verbessert werden sollen.	Dezember 2016	November 2017	November 2017
• polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen		Dezember 2016		
• Grenzübertrittskontrollen		Dezember 2016		
• Rückführung von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen		Dezember 2016		
Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA)	Mit diesem Vorschlag wird die Verordnung zur Errichtung der Agentur eu-LISA überarbeitet und ihr Mandat gestärkt, um sicherzustellen, dass sie den gegenwärtigen Herausforderungen auf EU-Ebene im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gerecht wird. Insbesondere wird die Agentur nun für die Entwicklung und Umsetzung der technischen Lösungen für die Interoperabilität der EU-Informationssysteme zuständig sein.	Juni 2017		
Überarbeitung der Regeln für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen	Dieser Vorschlag, mit dem die Vorschriften über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen besser auf aktuelle und künftige Herausforderungen zugeschnitten werden sollen, wurde von der Kommission im September 2017 vorgelegt.	September 2017		

Europäische Kommission	Europäisches Parlament	Rat der Europäischen Union
Vorschlag vorgelegt	Verhandlungsmandat vereinbart oder Rechtsakt erlassen	Verhandlungsmandat vereinbart oder Rechtsakt erlassen
Vorschlag soll vorgelegt	Verhandlungsmandat soll vereinbart werden	Verhandlungsmandat soll vereinbart werden

Anhang 2 – Der EU-Treuhandfonds für Afrika

Zusagen und Beiträge zum EU-Treuhandfonds für Afrika

Die Mittel für den EU-Treuhandfonds für Afrika belaufen sich derzeit auf 3,3 Mrd. EUR: mehr als 2,9 Mrd. EUR aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) und Finanzinstrumenten der EU sowie 375 Mio. EUR von den EU-Mitgliedstaaten und anderen Gebern (Schweiz und Norwegen), von denen bisher 315,1 Mio. EUR eingezahlt worden sind. Die Mitgliedstaaten sollten ihren Beitrag erhöhen, um ihre Zusagen vom November 2015 einzuhalten.

Zusagen und Beiträge zum EU-Treuhandfonds für Afrika

(in Mio. EUR, Stand: 4. Dezember 2017)

Mitgliedstaat/assoziierter Staat	Zugesagt	Erhalten
Österreich	6	6
Belgien	10	6
Bulgarien	0,55	0,05
Kroatien	0,2	0,2
Zypern	x	x
Tschechische Republik	1,67	1,67
Dänemark	10	6
Estland	1,45	1,45
Finnland	5	5
Frankreich	9	3
Deutschland	154	136
Griechenland	x	x
Ungarn	0,7	0,7
Irland	6	1,2
Italien	102	102
Lettland	0,3	0,3
Litauen	0,2	0,05
Luxemburg	3,1	3,1
Malta	0,25	0,1
Niederlande	26,36	13,36
Polen	8,13	8,13
Portugal	0,45	0,45
Rumänien	0,1	0,1
Slowakei	1,6	0,6
Slowenien	0,05	0,05
Spanien	9	3
Schweden	3	3
Vereinigtes Königreich	3	1,2
Norwegen	8,78	8,78
Schweiz	4,1	3,6
Insgesamt	375	315,1
Beitrag aus dem EU-Haushalt^[1]		2928,4

^[1] Einschließlich anderer Finanzierungsinstrumente der EU, z. B. Europäischer Entwicklungsfonds.

Bis 4. Dezember 2017 hatte der Exekutivausschuss des EU-Treuhandfonds für Afrika für alle drei Regionen **120 Programme** mit einer Gesamtausstattung von rund **1960,4 Mio. EUR** genehmigt. Bislang wurden mit Projektträgern **194 Verträge** (86 für die Sahelzone/Tschadseeregion, 69 für das Horn von Afrika, 16 für die Region Nordafrika und 23 für komponentenübergreifende Projekte) im Gesamtwert von **1352,2 Mio. EUR** geschlossen. Die Auszahlungen belaufen sich auf insgesamt **490,6 Mio. EUR**.

Komponente	Genehmigter Betrag	Vertraglich gebundener Betrag	Ausgezahlter Betrag
Horn von Afrika	665,0	430,3	146,6
Nordafrika	293,6*	132,3	60,4
Sahelzone/Tschadseeregion	988,8*	787,0	282,9
Komponentenübergreifende Projekte	13*	2,6	0,7
Insgesamt	1960,4*	1352,2	490,6

* Gerundete Beträge.

Die Nordafrika-Komponente des EU-Treuhandfonds für Afrika

Insbesondere in der Nordafrika-Komponente des EU-Treuhandfonds fehlen Mittel, obwohl dieser Komponente die größte Bedeutung für die Verringerung der Migrationsströme entlang der zentralen Mittelmeerroute zukommt. Im Rahmen der Nordafrika-Komponente des EU-Treuhandfonds wurden bisher Programme im Wert von 294 Mio. EUR genehmigt, von denen 132 Mio. vertraglich gebunden wurden. Zur Schließung der Finanzierungslücke von 340 Mio. EUR, von denen 110 Mio. EUR zur Deckung des unmittelbaren Bedarfs bestimmt sind, sind mehr Mittel erforderlich.

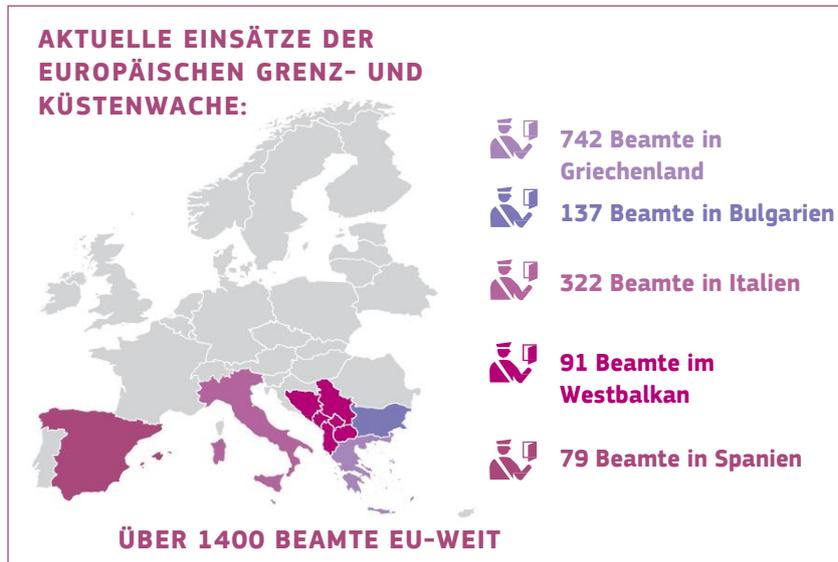
Nach dem Aufruf der Kommission im Juli, die Nordafrika-Komponente besser auszustatten, forderte der Europäische Rat die Mitgliedstaaten auf der Oktober-Tagung auf, für eine ausreichende und zielgerichtete Finanzierung zu sorgen. Bis zum 4. Dezember wurden für die Nordafrika-Komponente Beiträge in Höhe von mehr als 140 Mio. EUR zugesagt:

LAND	DATUM DER UNTERZEICHNUNG DER OFFIZIELLEN ZUSAGE ODER DES BEITRAGSZERTIFIKATS	BETRAG
Österreich	13.10.2017	3 000 000
Bulgarien	29.11.2017	100 000
Kroatien	27.10.2017	100 000
Tschechische Republik	5.10.2017	989 008
Dänemark	28.11.2017	4 031 100
Estland	6.7.2017	1 000 000
Deutschland	10.11.2017	3 000 000
	29.11.2017	100 000 000
Italien	20.7.2017	10 000 000
Lettland	26.10.2017	250 000
Litauen	1.12.2017	150 000
Niederlande	22.11.2017	10 000 000
Norwegen	16.11.2017	2 074 258
Polen	8.11.2017	7 080 746
Slowakei	24.11.2017	1 000 000
INSGESAMT		142 775 112

NB: **Frankreich** und **Spanien** sagten jeweils einen zusätzlichen Beitrag zum EU-Treuhandfonds für Afrika in Höhe von 6 Mio. EUR und **Irland** von 3 Mio. EUR zu, ohne diesen Betrag einer bestimmten Komponente zuzuweisen.

Anhang 3 - Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache

Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache, deren Schaffung auf Vorschlag der Kommission in Rekordzeit vereinbart worden war, wurde im Oktober 2016 eingerichtet, um sicherzustellen, dass Europa seine gemeinsamen Außengrenzen besser schützen kann und für neue Herausforderungen in den Bereichen Migration und Sicherheit gerüstet ist.



Erhebliche Lücken beeinträchtigen die Anlaufphase

Im vergangenen Jahr wurden wichtige Schritte unternommen, um die volle Funktionsfähigkeit der neuen Agentur herzustellen. Unter anderem wurden Soforteinsatzpools für Grenzschutzbeamte und Ausrüstung eingerichtet. Obwohl die Mitgliedstaaten wiederholt zur Einhaltung ihrer Zusagen aufgefordert wurden, bestehen in diesen Pools nach wie vor erhebliche Lücken, insbesondere bei der technischen Ausrüstung. Bei den laufenden gemeinsamen Einsätzen – beispielsweise in Griechenland, Italien und Bulgarien – sind ähnliche Probleme zu verzeichnen, da ein chronischer Mangel an entsandten Beamten aus den Mitgliedstaaten besteht.

GESCHÄTZTE PERSONALLÜCKEN IM JANUAR 2018



SOFORTEINSATZPOOL

Im Soforteinsatzpool von 1500 Beamten fehlen derzeit knapp 206 Grenzschutzbeamte.

MITGLIED-STAATEN	ERFORDERLICHER BEITRAG	NOCH FEHLEND	MITGLIED-STAATEN	ERFORDERLICHER BEITRAG	NOCH FEHLEND
ÖSTERREICH	34	✓	LETTLAND	30	✓
BELGIEN	30	✓	LITAUEN	39	✓
BULGARIEN	40	✓	LUXEMBURG	8	✗ ¹
KROATIEN	65	✓	MALTA	6	✓
ZYPERN	8	✗ ⁸	NIEDERLANDE	50	✓
TSCHECHISCHE REPUBLIK	20	✓	NORWEGEN	20	✗ ⁸
DÄNEMARK	29	✓	POLEN	100	✓
ESTLAND	18	✓	PORTUGAL	47	✗ ⁴²
FINNLAND	30	✓	RUMÄNIEN	75	✓
FRANKREICH	170	✓	SLOWAKEI	35	✗ ³¹
DEUTSCHLAND	225	✓	SLOWENIEN	35	✗ ³
GRIECHENLAND	50	✓	SPANIEN	111	✗ ¹¹¹
UNGARN	65	✓	SCHWEDEN	17	✓
ISLAND*	2	✗ ²	SCHWEIZ	16	✓
ITALIEN	125	✓	INSGESAMT:	1500	206

AUSRÜSTUNGSPOOL FÜR SOFORTEINSÄTZE

Nur **14 Mitgliedstaaten** stellen derzeit technische Ausrüstung zum Ausrüstungspool für Soforteinsätze bereit, sodass erhebliche Lücken bestehen.

ART DER AUSRÜSTUNG	NOCH FEHLEND (AUSRÜSTUNGSGEGENSTÄNDE - MONAT)
	53
	33
	78

DIE BEITRAGENDEN 14 MITGLIEDSTAATEN:



Anhang 4 - Umverteilung und Neuansiedlung

Umverteilung

Seit zwei Jahren hat sich die Umverteilungsregelung der EU als Erfolg bewährt. Zum einen wurde damit Flüchtlingen zu einem neuen Leben verholfen und zum anderen für eine bessere Aufteilung der Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten gesorgt.

AUS ITALIEN UMVERTEILT



10 842

AUS GRIECHENLAND UMVERTEILT

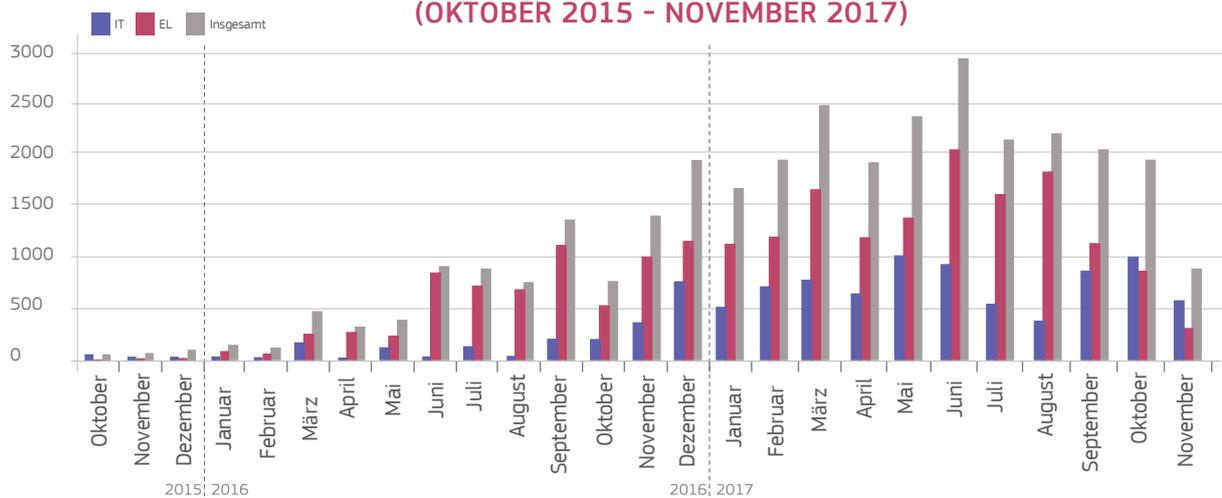


21 524

INSGESAMT:

32 366

UMVERTEILUNGEN AUS ITALIEN UND GRIECHENLAND (OKTOBER 2015 - NOVEMBER 2017)



Angesichts der noch verbleibenden und für eine Umverteilung infrage kommenden Personen (500 Personen in Griechenland und 2350 Personen in Italien) sollten die Mitgliedstaaten diese Personen umgehend transferieren. Die Kommission ist bereit, weiterhin all jene Mitgliedstaaten finanziell zu unterstützen, die ihre diesbezüglichen Bemühungen aufrechterhalten.

Neuansiedlung

Seit 2015 haben zwei erfolgreiche EU-Neuansiedlungsregelungen dazu beigetragen, nahezu 26 000 der schutzbedürftigsten Flüchtlinge in einem EU-Mitgliedstaat unterzubringen, 18 563 davon auf der Grundlage der Schlussfolgerungen des Rates vom 20. Juli 2015. Da diese Regelungen auslaufen, lancierte die Kommission im September eine neue Neuansiedlungsregelung für mindestens 50 000 besonders gefährdete Personen, die internationalen Schutz benötigen und bis Oktober 2019 von den EU-Mitgliedstaaten aufzunehmen sind. Aus dem EU-Haushalt wurden 500 Mio. EUR für die Neuansiedlungsbemühungen der Mitgliedstaaten in den nächsten beiden Jahren – 10 000 EUR für jede neu angesiedelte Person – bereitgestellt.

NEUANSIEDLUNG IM RAHMEN DES DERZEITIGEN EU-PROGRAMMS



Insgesamt Zusagen für die Neuansiedlung von **22 500** Personen

Die Kommission schlug im Juli 2016 einen dauerhaften EU-Neuansiedlungsrahmen vor, um die langfristigen europäischen Anstrengungen zu koordinieren und ein einheitliches Verfahren und gemeinsame Kriterien festzulegen. Nach seiner Annahme wird der EU-Neuansiedlungsrahmen die derzeitigen Ad-hoc-Regelungen für die Neuansiedlung und die Aufnahme aus humanitären Gründen ersetzen.

IM RAHMEN DES NEUEN NEUANSIEDLUNGSPROGRAMMS EINGEGANGENE ZUSAGEN



Insgesamt **50 000** Neuansiedlungen geplant

Mitgliedstaat	Bislang erteilte	Mitgliedstaat	Bislang erteilte
Österreich 	0	Lettland 	0
Belgien 	2000	Litauen 	50
Bulgarien 	110	Luxemburg 	200
Kroatien 	200	Malta 	20
Zypern 	69	Niederlande 	3000
Tschechische Rep. 	0	Polen 	0
Dänemark 	0	Portugal 	1010
Estland 	80	Rumänien 	109
Finnland 	1670	Slowakei 	0
Frankreich 	10 200	Slowenien 	40
Deutschland 	0	Spanien 	2250
Griechenland 	0	Schweden 	8750
Ungarn 	0	Vereinigtes Königreich 	7800
Irland 	1200	INSGESAMT	39 758
Italien 	1000		

Anhang 5 - Fahrplan für die Umsetzung des umfassenden Maßnahmenpakets im Bereich Migration bis Juni 2018

FAHRPLAN FÜR DIE UMSETZUNG DES UMFASSENDE MASSNAHMENPAKETS IM BEREICH MIGRATION BIS JUNI 2018

Im Jahr 2018

BIS FEBRUAR

- ✓ **Zusagen der Mitgliedstaaten in Bezug auf mindestens 50 000 Plätze für die Neuansiedlung** schutzbedürftiger Personen – unter anderem im Wege des Nothilfe-Transitmechanismus des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge aus Libyen;
- ✓ Förderung der unterstützten freiwilligen Rückkehr von mindestens 15 000 Personen durch die Internationale Organisation für Migration und von **1000 Neuansiedlungen aus Libyen** im Wege des Nothilfe-Transitmechanismus des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen.

BIS MÄRZ

- ✓ Annahme des Vorschlags über die **Asylagentur der EU** und des **Eurodac**-Vorschlags;
- ✓ Erzielung einer politischen Einigung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat über die **Anerkennungsverordnung**;
- ✓ Seitens der Mitgliedstaaten Bereitstellung aller Ausrüstungsgegenstände und personellen Ressourcen, die für die **Soforteinsatzpools** der Europäischen Grenz- und Küstenwache benötigt werden, damit diese vollständig einsatzbereit sind;
- ✓ Beitrag aller Mitgliedstaaten, um die Finanzierungslücke in Höhe von 340 Mio. EUR für die **Nordafrika-Komponente des EU-Treuhandfonds** zu schließen;
- ✓ Schaffung voll einsatzbereiter **Kapazitäten der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache im Bereich Rückkehr/Rückführung**.

BIS APRIL

- ✓ Bestimmung der Grundzüge einer Einigung über das richtige Gleichgewicht zwischen Verantwortung und Solidarität.

BIS MAI

- ✓ Erzielung einer politischen Einigung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat über die **Richtlinie über Aufnahmebedingungen** und den **Neuansiedlungsrahmen der Union**;
- ✓ Erhalt eines Mandats für die Verhandlungen über die **Asylverfahrensverordnung** im Europäischen Parlament und im Rat;
- ✓ Erzielung einer Einigung über ein **ausgewogenes Verhältnis zwischen Verantwortung und Solidarität** auf dem Treffen der EU-Führungsspitzen in Sofia und rasche Umsetzung dieser Einigung in ein Verhandlungsmandat des Rates für die **Dublin-Verordnung**;
- ✓ Annahme der ersten Projekte im Rahmen des **Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung**;
- ✓ Einleitung der ersten **Pilotprojekte zur Koordinierung der Angebote für eine legale Wirtschaftsmigration** in Bezug auf wichtige Partnerländer;
- ✓ Erhöhung der **Zahl der Migranten, die im Rahmen von zusammen mit der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache organisierten Aktionen rückgeführt werden**, um mindestens 20 % gegenüber dem gleichen Zeitraum des Jahres 2017;
- ✓ Verständigung auf **Rückübernahmeabkommen oder operative Rückübernahmevereinbarungen** mit drei weiteren Partnerländern.

BIS JUNI

- ✓ Erzielung einer politischen Einigung auf der Juni-Tagung des Europäischen Rates über die **Gesamtreform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems**;
- ✓ Erzielung einer politischen Einigung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat über die **Richtlinie über die Blaue Karte**;
- ✓ Weitere Erhöhung der **Zahl der Migranten, die im Rahmen von zusammen mit der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache organisierten Aktionen rückgeführt werden**, um 50 % gegenüber dem gleichen Zeitraum des Jahres 2017.



BIS OKTOBER

✓ Erfüllung von 50 % der Neuansiedlungszusagen für mindestens 50 000 schutzbedürftige Personen.

Im Jahr 2019

BIS MAI

✓ Erfüllung der restlichen 50 % der Neuansiedlungszusagen für mindestens 50 000 schutzbedürftige Personen.

Quelle: Europäische Kommission