



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 23. Mai 2016
(OR. en)

9111/16

COAFR 138
RELEX 412
ACP 71
DEVGEN 96
ASIM 76
JAI 397
COPS 154
MAMA 82
COWEB 43

BERATUNGSERGEBNISSE

Absender: Generalsekretariat des Rates

vom 23. Mai 2016

Empfänger: Delegationen

Nr. Vordok.: 8933/16, 9242/16

Betr.: Externe Aspekte der Migration
– Schlussfolgerungen des Rates (23. Mai 2016)

Die Delegationen erhalten in der Anlage die Schlussfolgerungen des Rates zu den externen Aspekten der Migration, die der Rat auf seiner 3466. Tagung vom 23. Mai 2016 angenommen hat.

Schlussfolgerungen des Rates zu den externen Aspekten der Migration

1. Der Rat betont, dass die Arbeiten in Bezug auf die externe Dimension der Migrationspolitik weiter verstärkt werden müssen, und bekräftigt sein Engagement für einen umfassenden und geografisch ausgewogenen Ansatz zur Migration auf der Grundlage der Europäischen Migrationsagenda und der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates und des Rates vom 12. Oktober 2015 und vom 12. Mai 2016 unter uneingeschränkter Achtung des Völkerrechts und der Menschenrechte. Der Rat verweist auf die von der EU und den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen für die Einbeziehung der Migration als dauerhafte und strukturelle Komponente in die EU-Außenpolitik. Zwar sollte die Durchführung der beschlossenen Maßnahmen den Kern des Ansatzes der EU bilden, aber der Rat begrüßt die Aufrufe und Initiativen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf weiteres, kollektiv gestärktes Handeln der EU gegenüber Drittstaaten.

2. Diesbezüglich ist der Rat weiterhin zuversichtlich, dass eine starke, ehrgeizige und wohlkoordinierte europäische Außenpolitik die EU mit wesentlichen Instrumenten für eine wirksame Bewältigung der aktuellen und künftigen Herausforderungen im Bereich der Migration ausstatten wird. Dies wird den wirksamen Einsatz aller einschlägigen Werkzeuge und Instrumente der EU und eine angemessene Finanzierung erfordern.

3. Mit Blick auf die Junitagung des Europäischen Rates unterstreicht der Rat die Dringlichkeit einer Verstärkung des gemeinsamen Ansatzes der EU. Der Rat betont, dass die Arbeiten in Bezug auf die externen Aspekte der Europäischen Migrationsagenda, die von der Hohen Vertreterin/Vizepräsidentin geförderten Dialoge auf hoher Ebene, die von den Kommissionsdienststellen und dem EAD ausgearbeiteten maßgeschneiderten Länderpakete, den Aktionsplan von Valletta und die Erklärung der Konferenz auf hoher Ebene zur Route über das östliche Mittelmeer und den Westbalkan beschleunigt werden müssen, und begrüßt die Vorlage innovativer Vorschläge aller Mitgliedstaaten, einschließlich des von Italien vorgeschlagenen "Migrationspakts". Ferner wird sich der Rat weiter mit dem Vorschlag Ungarns betreffend "Schengen 2.0" befassen. Des Weiteren verweist er auf die Schlussfolgerungen des Rates vom 12. Mai 2016 zum Konzept der EU in Bezug auf Vertreibung und Entwicklung.

4. Der Rat nimmt Kenntnis vom konstruktiven Ergebnis der Dialoge auf hoher Ebene über Migrationsfragen und bekräftigt, dass die Bündelung von EU-Mehrwert und Engagement und Beiträgen der Mitgliedstaaten ein guter Weg für Fortschritte bei den länderspezifischen Dialogen ist. Ein Beleg hierfür ist das direkte Engagement des Vorsitzes und einzelner Mitgliedstaaten für die Unterstützung der Hohen Vertreterin/Vizepräsidentin zusammen mit den von der Kommission fortgeführten Arbeiten. Auf dieser Grundlage ist es von ausschlaggebender Bedeutung, dass die EU und die Mitgliedstaaten diesen gemeinsamen Weg zur Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen und zur Optimierung der Wirkung ihrer kollektiven Bemühungen weiter konsolidieren und auf ihm fortschreiten. Diesbezüglich muss die Zusammenarbeit mit Drittländern eng abgestimmt werden. Der Rat wird regelmäßig eine Bestandsaufnahme der erzielten Fortschritte vornehmen.

5. Der Rat unterstützt weiterhin die gemeinsame Arbeit an den maßgeschneiderten Länderpaketen – insbesondere für eine Reihe von Schlüsselpartnerländern in Afrika und Asien – im Rahmen der Dialoge auf hoher Ebene, wobei er sich auf Anreizpakete stützt, damit Ergebnisse erzielt werden. Die Länderpakete sollten die gegenseitigen Verpflichtungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten sowie der Partner eindeutig präzisieren.

Der Rat erinnert daran, wie wichtig es ist, eine kohärente Neuorientierung der Instrumente des auswärtigen Handelns der EU und der Mitgliedstaaten – auch durch gemeinsame Programmierung und Mischfinanzierungsfazilitäten – zu fördern, um das außenpolitische Handeln im Bereich Migration zu unterstützen.

6. Der Rat betont erneut, dass der Aktionsplan von Valletta in vollem Umfang umgesetzt werden muss, und erinnert daran, dass in Valletta vereinbart worden ist, bei allen fünf Säulen des Aktionsplans und in allen drei Regionen (Nordafrika, Sahelzone/Tschadsee und Horn von Afrika) Fortschritte zu erzielen. Er begrüßt die zügige Genehmigung von Projekten im Wert von insgesamt 751 Mio. EUR im Rahmen des Nothilfe-Treuhandfonds der Europäischen Union für Afrika und unterstreicht, dass sichergestellt sein muss, dass sie im Einklang mit den Grundsätzen Wirksamkeit, Partnerschaft und Komplementarität in ausgewogener Weise und umfassend durchgeführt werden; er unterstreicht ferner das Interesse der EU an einer besseren Zusammenarbeit in Bezug auf Rückkehr/Rückführung und Rückübernahme. Der Rat möchte die Arbeit in enger Partnerschaft mit den afrikanischen Ländern intensivieren, was im Wege eines konzertierten, transparenten und strategischen politischen Dialogs (unter Einschluss des Khartum- und des Rabat-Prozesses) geschehen soll, und zwar insbesondere im Rahmen einer Expertentagung im Juni, auf der eine Zwischenbilanz der Umsetzung des Aktionsplans von Valletta gezogen werden soll, und im Rahmen des Treffens hochrangiger Beamter im Jahr 2017; ferner ersucht er den Strategieausschuss des Treuhandfonds um weitere strategische Leitvorgaben. Der Rat wird die Durchführung des Aktionsplans von Valletta genau beobachten und ersucht die Hohe Vertreterin und die Kommission, auf einer der nächsten Tagungen des Rates über die erzielten Fortschritte Bericht zu erstatten.

7. Der Rat bekräftigt ferner, dass der Zusammenhang zwischen Entwicklung und Sicherheit eine wichtige Rolle spielt und dass die Initiative für den Kapazitätsaufbau zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung (CBSD) als Teil der Lösung rasch umgesetzt werden muss.

8. Im Rahmen dieses ganzheitlichen Ansatzes ist die Zusammenarbeit bei der Rückkehr/Rückführung und Rückübernahme wichtiger Bestandteil einer breit angelegten und ausgewogenen Zusammenarbeit mit den Partnerländern. Der Rat betont abermals, dass die bestehenden Rückübernahmeabkommen gegenüber allen teilnehmenden Mitgliedstaaten vollständig und wirksam umzusetzen sind. Die bereits vom Rat beschlossenen Verhandlungen und die laufenden Verhandlungen über Rückübernahmeabkommen müssen beschleunigt und in enger Abstimmung mit den Mitgliedstaaten so bald wie möglich abgeschlossen werden. Der Rat bekennt sich zu einer verstärkten und wirksameren Zusammenarbeit mit wichtigen Herkunfts- und Transitländern – insbesondere mit Pakistan, Afghanistan und Bangladesch – bei der Rückkehr/Rückführung in enger Zusammenarbeit mit der Kommission und begrüßt die Empfehlung der Kommission zur Genehmigung der Aufnahme von Verhandlungen über ein Rückübernahmeabkommen zwischen der EU und der Republik Nigeria. Der Rat weist erneut auf alle einschlägigen rechtlichen Verpflichtungen in Bezug auf die AKP-Staaten nach dem Cotonou-Abkommen hin. Diesbezüglich kann sich die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern auch auf die Identifizierung von Personen, die Schutz benötigen, und auf Programme zur unterstützten freiwilligen Rückkehr gestrandeter Migranten erstrecken.

Der Rat erinnert daran, dass es notwendig ist, in Migrationsfragen mit allen Drittstaaten, denen – wie etwa Irak – für die Bewältigung der derzeitigen irregulären Migrationsströme eine entscheidende Bedeutung zukommt, zusammenzuarbeiten.

9. Die oben beschriebene Kombination von Dialogen, Missionen und Instrumenten muss zu einer erkennbaren Verbesserung der Zusammenarbeit mit den wichtigsten Partnerländern führen. Dieser Ansatz sollte als Teil eines strategischen und operativen Plans, der auf konkreten kurz-, mittel- und langfristigen Maßnahmen beruht, bei den externen Aspekten der Europäischen Migrationsagenda und den weiteren Arbeiten zur Vorbereitung der Juni-Tagung des Europäischen Rates im Zentrum stehen.

Der Rat unterstreicht die Bedeutung, die dem Management der Außengrenzen der EU und des Schengen-Raums zukommt.

10. Der Rat begrüßt die Arbeit, die auf der östlichen Mittelmeerroute geleistet worden ist, um den breiten Strom von Flüchtlingen und irregulären Migranten entlang der Westbalkanroute zu steuern, und unterstreicht, wie wichtig die weiteren entschlossenen Schritte sind, die zur Umsetzung der Erklärung der EU und der Türkei vom 18. März unternommen wurden. Die fortgesetzte enge Zusammenarbeit mit der Türkei innerhalb des bestehenden Rahmens trägt dazu bei, die Anreize für Migranten und Asylsuchende, auf illegalem Wege in die EU zu gelangen und dabei ihr Leben aufs Spiel zu setzen, zu beseitigen. Die Migrationsströme müssen auf Dauer abnehmen. In dieser Hinsicht hat sich der aktive Informationsaustausch, die aktive Abstimmung und die aktive Zusammenarbeit innerhalb der EU sowie zwischen der EU und Drittländern als wirksam erwiesen und sollte fortgesetzt werden; dies gilt auch für den Beistand bei der Bewältigung der mit der Migration einhergehenden Herausforderungen insgesamt. In Bezug auf die östliche Mittelmeerroute ist weiter Wachsamkeit geboten, und es ist wichtig, auch den Rahmen der regionalen Prozesse (des Budapest- und des Pragprozesses) zu nutzen, um die Migrationsströme besser zu steuern.

Alle einschlägigen EU-Instrumente sollten genutzt werden, um die organisierte Kriminalität im Bereich des Menschenhandels zu bekämpfen, die Netze der Schleuser zu zerschlagen und die humanitäre Krise zu bewältigen, indem gegebenenfalls für die Wiederherstellung einer sicheren und geordneten Steuerung der Migrationsströme gesorgt wird.

Zudem versichert der Rat erneut, dass er Jordanien, Libanon und Irak unterstützen wird, und wiederholt die Aufforderung, dass die zugesagten Mittel unverzüglich ausgezahlt und die EU-Vereinbarungen für Jordanien und Libanon fertiggestellt werden, damit die Unterstützung für die Flüchtlinge und die Aufnahmegemeinschaften in beiden Ländern verbessert wird.

11. Was die zentrale Mittelmeerroute anbelangt, so hebt der Rat hervor, dass das gesamte Spektrum der verfügbaren Instrumente genutzt werden muss, um die Ströme in Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitdrittländern im Rahmen eines regionalen Ansatzes der EU zur Migrationsfrage, auch durch GSVP-Instrumente, zu steuern. Insbesondere unterstreicht er die Bedeutung der Arbeit, die auf Ersuchen der und in Partnerschaft mit der libyschen Regierung der nationalen Einheit im Hinblick auf einen umfassenden Ansatz für die Migrationssteuerung in Angriff genommen worden ist; dieser erstreckt sich auf den Kampf gegen Schleuser und Menschenhändler sowie den Aufbau von Kapazitäten und die Ausbildung der libyschen Küstenwache und Marine als eine der beiden weiteren unterstützenden Aufgaben, die von der EUNAVFOR MED Operation SOPHIA wahrgenommen werden sollen. Zu diesem Zweck werden die Arbeiten zur Änderung des Mandats der EUNAVFOR MED Operation SOPHIA sowie zur möglichen Errichtung einer verstärkten zivilen Präsenz im Rahmen der GSVP in Libyen, einschließlich Unterstützung beim Grenzmanagement, zusätzlich zu den bestehenden, von der EU finanzierten Projekten zum Aufbau von Kapazitäten vorangebracht.

Während der Schwerpunkt weiterhin auf den Kernmandaten der laufenden GSVP-Missionen und -Operationen in der Sahel-Region liegt, kann die Arbeit im Hinblick darauf fortgeführt werden, wie diese Missionen und Operationen zur Steigerung der allgemeinen Stabilität und Sicherheit und zur Verbesserung der Grenzmanagementfähigkeiten in der Region beitragen können.

Die Arbeit bezüglich der zentralen Mittelmeermigrationsroute wird in der nahen Zukunft in enger Zusammenarbeit mit dem UNHCR und der IOM und mit den Herkunfts- und Transitländern durchgeführt, um den Schutz der Bedürftigen, eine menschenwürdige Aufnahme gestrandeter Migranten und die Rückführung irregulärer Migranten, einschließlich Projekten für unterstützte freiwillige Rückkehr und Reintegration, unter anderem in Niger, sicherzustellen, wobei auf bestehenden laufenden Arbeiten aufzubauen ist.

Weitere Optionen im Zusammenhang mit den Herausforderungen im Bereich der Migration sollten geprüft werden, auch in Bezug auf den Aufbau von Kapazitäten, die Verbesserung des Grenzmanagements, den Informationsaustausch und die Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität.

12. Der Rat weist – unter Berücksichtigung der positiven Errungenschaften – darauf hin, wie wichtig es ist, dass die Zusammenarbeit mit Drittländern der westlichen Mittelmeerroute fortgesetzt und intensiviert wird, unter anderem durch bilaterale und multilaterale Initiativen.

13. Zwar ist es wichtig, die Bewältigung der anhaltenden Migrationsströme sofort und kurzfristig anzugehen, aber der Rat bekräftigt, dass die Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibung bekämpft werden müssen, unter anderem durch Konfliktverhütung und -beilegung im Hinblick auf eine bessere Bewältigung gemischter Migrationsströme. Dabei ist es entscheidend, die komplexe Bandbreite der Ursachen von Migrationsbewegungen zu berücksichtigen, starke Partnerschaften – auf der Grundlage von gegenseitigem Vertrauen – mit Herkunfts-, Transit- und Aufnahmedrittländern mit nachhaltigen langfristigen Strategien aufzubauen und die bestehenden Verfahren und Programme umfassend zu nutzen. Der Rat betont, wie wichtig Aufklärungs- und Präventionskampagnen in Drittländern über die mit der Schleusung und dem Menschenhandel einhergehenden Gefahren sind. Der Rat bleibt im Hinblick auf mögliche neue Routen für irreguläre Migration äußerst wachsam und ruft dazu auf, geeignete Maßnahmen zu treffen, die sich hier als erforderlich erweisen könnten. Außerdem muss die Migration nicht nur als kurzfristige Erscheinung, sondern auch als langfristige Herausforderung und Chance angegangen werden.

14. Der Rat weist darauf hin, dass die Welt derzeit mit über 60 Millionen Flüchtlingen und Binnenvertriebenen das größte Ausmaß an Vertreibung seit dem Zweiten Weltkrieg erlebt. Die Bewältigung der gemischten Migrationsströme ist nicht nur eine europäische, sondern eine weltweite Verantwortung, die kollektiven Einsatz und kollektive Lösungen erfordert. Die Herkunfts-, Transit- und Zielländer müssen echte Partnerschaften auf der Grundlage einer verstärkten gegenseitigen Unterstützung und Solidarität eingehen und es bedarf einer gerechten und ausgewogenen Verteilung der Verantwortung im Rahmen der internationalen Gemeinschaft. Die EU wird weiterhin entschieden für die Achtung des Völkerrechts, einschließlich des humanitären Völkerrechts, des Flüchtlingsrechts – insbesondere des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung – und der internationalen Menschenrechtsnormen, eintreten.

15. Diesbezüglich betont der Rat die Bedeutung der internationalen Veranstaltungen im Zusammenhang mit den Migrationsbewegungen und der Flüchtlingskrise, wie des Weltgipfels für humanitäre Hilfe und der hochrangigen Treffen am Rande der VN-Generalversammlung im September 2016. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind bereit, sich bei diesen Veranstaltungen aktiv für eine gerechte und ausgewogene Verteilung der Verantwortung im Rahmen der internationalen Gemeinschaft einzusetzen.