



Brüssel, den 17. Oktober 2023
(OR. en)

13996/23

LIMITE

**MIGR 321
RELEX 1162
COAFR 363
MAMA 151
FIN 1031
NDICI 25
COASI 178**

VERMERK

Absender:	Vorsitz
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Betr.:	Asyl und Migration: externe Dimension
	– Diskussionspapier

Die wirksame Steuerung der Migration ist eine europäische Herausforderung, die eine europäische Antwort erfordert. Neben internen Aspekten, insbesondere der Fertigstellung der Gesetzgebungsakte, die das Migrations- und Asylpaket bilden, kommt der weiteren Intensivierung der Zusammenarbeit mit wichtigen Herkunfts- und Transitländern entscheidende Bedeutung zu. Der Anstieg der Zahl der Einreisen in die EU in den letzten Jahren und der daraus resultierende Druck auf die Migrations- und Asylsysteme haben deutlich gezeigt, wie wichtig es ist, die entsprechenden Anstrengungen fortzusetzen, damit die EU in der Lage ist, effizienter und auf präventive und proaktive Weise auf diese Herausforderungen zu reagieren.

Für ein umfassendes Migrationskonzept ist eine Kombination aus verstärktem auswärtigem Handeln, einer solideren und effizienteren Finanzierung, umfassenden für beide Seiten vorteilhaften Partnerschaften mit Herkunfts- und Transitländern, Maßnahmen zur Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Zwangsmigration, dem Ausbau der Schutz- und Grenzmanagementkapazitäten der Transitländer sowie der Möglichkeiten der legalen Migration, einem wirksameren Schutz der EU-Außengrenzen, der Bekämpfung der organisierten Kriminalität einschließlich der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels, dem Vorgehen gegen die Instrumentalisierung von Migration sowie der verstärkten Rückkehr/Rückführung und der Intensivierung der Kooperation bei der Rückübernahme erforderlich.

Der Europäische Rat und der Rat der Europäischen Union haben insbesondere seit der Migrationskrise im Jahr 2015 gemeinsam mit der Europäischen Kommission und dem Europäischen Auswärtigen Dienst den Schwerpunkt auf die Stärkung der externen Dimension der Migrationspolitik der EU gelegt. Seitdem hat sich die Zusammenarbeit mit Drittländern in verschiedenen Rahmen weiterentwickelt, so beispielsweise im Rahmen des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität (GAMM), der Europäischen Migrationsagenda und des Migrationspartnerschaftsrahmens sowie zuletzt im Rahmen der im Migrations- und Asylpaket vorgeschlagenen für beide Seiten vorteilhaften Partnerschaften.

Zur Stärkung der externen Dimension der Migration sollten alle Ressourcen, Strategien, Hilfsmittel und Instrumente strategisch gebündelt werden, und das Vorgehen der EU und ihrer Mitgliedstaaten sollte im Geiste von Team Europa stehen: Das Bemühen um Kohärenz ist von entscheidender Bedeutung, und dieses Bemühen sollte auf allen Ebenen, bei allen Institutionen und in allen Mitgliedstaaten vorhanden sein.

Auf dieser Grundlage sind nach Auffassung des spanischen Vorsitzes weitere Anstrengungen auf politischer, operativer und finanzieller Ebene erforderlich. In diesem Zusammenhang werden die Ministerinnen und Minister ersucht, sich zu zwei Aspekten zu äußern: zur verstärkten Umsetzung bestehender Instrumente auf der Grundlage eines präventiven und proaktiven Modells und zur angemessenen Finanzierung von Maßnahmen in diesem Bereich.

Optimierung der Umsetzung des Instrumentariums der EU im Einklang mit dem präventiven Modell

Die vom Rat (Justiz und Inneres) auf seiner Tagung vom 28. September 2023 geführten Beratungen haben gezeigt, dass der Vorschlag des spanischen Vorsitzes, bei der konkreten Reaktion auf irreguläre Migration einem stärker präventiv ausgelegten Modell zu folgen, generell unterstützt wird, und dass Einvernehmen darüber herrscht, dass der proaktive Ansatz verbessert werden muss.

Alle Akteure der EU, die Institutionen der EU und die Mitgliedstaaten gleichermaßen, haben – auch in der Zusammenarbeit auf bilateraler Ebene – nachhaltige Anstrengungen unternommen, um die verschiedenen Ziele der externen Migrationspolitik zu verwirklichen. Es wurde ein umfangreiches Instrumentarium geschaffen, um die konkrete Umsetzung der Maßnahmen und Prioritäten zu gewährleisten, wie nachstehend beschrieben.

Zunächst finanziert die EU **zwischenstaatliche Migrationsdialoge auf regionaler Ebene** beispielsweise im Rahmen des Prager Prozesses, des Budapest-Prozesses, des Khartum-Prozesses und des Rabat-Prozesses, und beteiligt sich daran, und sie hat **EU-Migrationsdialoge mit Herkunfts- und Transitländern** ins Leben gerufen.

Zudem wurden **Aktionspläne** für zehn prioritäre Herkunfts- und Transitländer (Afghanistan, Bosnien und Herzegowina, Tunesien, Niger, Nigeria, Irak, Libyen, Marokko, Pakistan und Ägypten) ausgearbeitet. Darüber hinaus wurden 24 **Maßnahmendossiers** ausgearbeitet, in denen konkrete Ziele der EU und der Mitgliedstaaten sowie die Mittel zur kurz- und mittelfristigen Verwirklichung dieser Ziele aufgeführt sind.

Das EU-Instrumentarium für die externe Migrationspolitik der EU umfasst auch **Team-Europa-Initiativen**¹, deren Ziel es ist, Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten zu kombinieren, um die Ressourcen zu bündeln und eine wirksamere, besser koordinierte und umfassendere Reaktion der EU an den wichtigsten Migrationsrouten zu gewährleisten.

In **Artikel 25a des Visakodex** wurde ein spezifisches Rechtsinstrument aufgenommen, mit dem eine verbesserte Zusammenarbeit bei Rückkehr/Rückführung und Rückübernahme erreicht werden soll. Hierdurch wird die Möglichkeit geschaffen, restriktive Visamaßnahmen gegenüber den Drittstaaten zu erlassen, die bei Rückkehr/Rückführung und Rückübernahme nicht ausreichend kooperieren; dies erfolgt auf der Grundlage eines jährlich erstellten Bewertungsberichts und unter Berücksichtigung der allgemeinen Beziehungen der EU zu den betreffenden Drittstaaten.

Vorschläge für entsprechende Maßnahmen wurden in Bezug auf Bangladesch (2021), Irak (2021), Gambia (2021 und 2022) und Senegal (2022) vorgelegt. In Bezug auf Gambia hat der Rat in den Jahren 2021 und 2022 förmliche Beschlüsse erlassen. Im vergangenen Monat hat die Kommission neue Vorschläge betreffend Äthiopien und Gambia vorgelegt, wobei mit dem Gambia betreffenden Vorschlag darauf abgezielt wird, einen Teil der gegenüber diesem Land erlassenen restriktiven Maßnahmen aufzuheben. Der Mechanismus gemäß Artikel 25a des Visakodex hat sich in allen Fällen von Drittländern, für die er ausgelöst wurde, als ein wirksames Instrument zur Intensivierung des Engagements und der Zusammenarbeit im Bereich der Rückkehr/Rückführung und der Rückübernahme erwiesen, auch wenn lediglich im Fall von Gambia Beschlüsse zur Verhängung von Visamaßnahmen erlassen wurden. In den meisten Fällen war es bisher bereits ausreichend, restriktive Maßnahmen vorzuschlagen, um die Zusammenarbeit zu verbessern. Die Zusammenarbeit mit diesen Ländern im Bereich der Rückkehr/Rückführung und der Rückübernahme ist nach wie vor eine Priorität, um die Wirksamkeit der Rückkehrpolitik der EU zu erhöhen.

¹ Die EU und die Partnerländer in Afrika haben zwei Team-Europa-Initiativen mit Schwerpunkt auf der Atlantikroute/westlichen Mittelmeerroute beziehungsweise der zentralen Mittelmeerroute eingeleitet, um gemeinsame Anstrengungen der Mitgliedstaaten und der EU zur Bewältigung der Migrationsherausforderungen, vor denen die EU und ihre Partnerländer in Nordafrika stehen, zu gewährleisten.

Darüber hinaus sind **legale Migrationswege** ein wichtiger Aspekt des umfassenden Ansatzes für die Migrationssteuerung. In dieser Hinsicht bieten Initiativen wie beispielsweise **Fachkräftepartnerschaften** die Möglichkeit, zwischen der EU und Partnerländern eine für beide Seiten vorteilhafte Zusammenarbeit aufzubauen. In diesem Sinne veranstaltet der spanische Vorsitz am 16. und 17. November in Madrid eine Konferenz auf hoher Ebene des Europäischen Migrationsnetzwerks, die Raum für Beratungen bieten wird, an denen hochrangige Redner und Experten aus der EU und aus an dieser Initiative beteiligten Drittländern teilnehmen werden.

Die **von den Agenturen der EU** wie Frontex, der Asylagentur der Europäischen Union (EUAA) und Europol in Drittländern **durchgeführten operativen Maßnahmen** sind ebenfalls ein wichtiger Bestandteil des Instrumentariums der EU. In diesem Zusammenhang sollten Status- und Arbeitsvereinbarungen zwischen Frontex und relevanten Herkunfts- und Transitländern weiter gefördert werden. Die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Aushandlung solcher Vereinbarungen mit Drittländern sollten im Rahmen der Debatte darüber, wie die externe Dimension der Agenturen der EU vorangebracht und verstärkt werden kann, ebenfalls erörtert werden.

Neben den operativen Maßnahmen der EU-Agenturen sollte einer effizienteren Operationalisierung der externen Dimension der Migration vor Ort mehr Bedeutung beigemessen werden, unter anderem dadurch, dass die EU-Delegationen dabei einbezogen werden, proaktiv zu dieser Operationalisierung beizutragen.

Im Rat sind verschiedene Strukturen, wie beispielsweise die Gruppe „Externe Aspekte der Asyl- und Migrationspolitik“ (EMWP), die Gruppe „Migration“, die Gruppe „Visa“ und der Mechanismus der operativen Koordinierung für die externe Dimension der Migration (MOCADDEM), bestrebt, für Kohärenz zwischen den strategischen Beratungen in diesem Bereich und der operativen Arbeit, einschließlich Umsetzung und Überwachung, zu sorgen.

Bei der Bewältigung der meisten Herausforderungen im Bereich der Migration hat die EU jedoch oftmals lediglich auf Ereignisse reagiert und ist nicht proaktiv tätig geworden. Nach Auffassung des Vorsitzes sollte die EU verstärkt proaktiv tätig sein und den Rahmen der für beide Seiten vorteilhaften Partnerschaften optimal nutzen, um das auswärtige Handeln der Europäischen Union in wichtigen Ländern umzusetzen. In diesem Zusammenhang muss bewertet werden, ob das Instrumentarium für ein neues, präventives Modell geeignet ist, oder ob die vorhandenen Instrumente optimiert werden müssen.

- *Vor dem Hintergrund des Ziels, die externe Migrationspolitik der EU durch Anwendung eines präventiven Modells und Verfolgung eines proaktiven Ansatzes zu stärken, werden die Ministerinnen und Minister ersucht zu prüfen, wie den bestehenden Instrumenten eine wirksamere Umsetzung vor Ort zu Gute kommen würde; diese Prüfung sollte unter anderem die Rolle der EU-Agenturen und der EU-Delegationen einbeziehen.*
- *Welche zusätzlichen Maßnahmen werden in Bezug auf Rückkehr/Rückführung und Rückübernahme als am wirksamsten eingeschätzt, um die Kooperation bei der Rückübernahme mit wichtigen Drittländern, zu denen unter anderem Bangladesch, Äthiopien, Irak, Senegal und Gambia zählen, weiter zu vertiefen?*

Solidere, effizientere und besser koordinierte finanzielle Unterstützung

Das übergeordnete Ziel der externen Dimension der Migrationspolitik, wie vorstehend beschrieben, besteht darin, umfassende, langfristig tragfähige und für beide Seiten vorteilhafte Partnerschaften mit Herkunfts- und Transitländern von Migranten aufzubauen.

Die Verwirklichung dieses Ziels erfordert solide politische, operative und finanzielle Unterstützung. EU-Finanzmittel spielen eine wichtige Rolle bei der Reaktion der EU auf die Herausforderungen im Bereich der Migration im Rahmen der externen Dimension. Zwar ist der Gesamtbetrag der im Zusammenhang mit Asyl, Zwangsumsiedlung und Migration bereitgestellten EU-Finanzmittel gestiegen, doch ermöglichen es die quantitativen und qualitativen Zielvorgaben bisher nicht, dem Ausmaß der Herausforderungen im Bereich der Migration gerecht zu werden. Kurz gesagt wird davon ausgegangen, dass mehr Finanzmittel, mehr Kohärenz bei der Zuweisung der Finanzmittel und eine wirksamere und effizientere Ausführung erforderlich sind.

In diesem Sinne – und unbeschadet der laufenden Beratungen über die Halbzeitüberprüfung des aktuellen mehrjährigen Finanzrahmens (sowie der Beratungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen) – ist es von wesentlicher Bedeutung, mehr Finanzmittel für die externe Dimension der Migration bereitzustellen und diese Mittel besser einzusetzen; ebenso ist es von wesentlicher Bedeutung, einen tragfähigen Rahmen für die Finanzierung über das Jahr 2024 hinaus zu schaffen, um gegenüber wichtigen Drittländern glaubwürdig zu bleiben. Hierbei sollte ein ganzheitlicher Ansatz verfolgt werden, allerdings sollte die finanzielle Unterstützung von Drittländern bei Programmen, Projekten und Maßnahmen im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Schleuserkriminalität und Menschenhandel, mit dem Grenzmanagement an Land- und Seegrenzen sowie mit Such- und Rettungsmaßnahmen verstärkt werden.

Ebenso müssen die Finanzmittel, die für eine wirksame Durchführung von Initiativen wie beispielsweise Aktionsplänen, Maßnahmendossiers oder Team-Europa-Initiativen erforderlich sind, so angemessen, solide und effizient wie möglich sein. Die Verbesserung der Koordinierung zwischen den jeweils für Migrationsfragen zuständigen politischen Entscheidungsträgern einerseits und denjenigen, die im Finanz- und Haushaltsbereich tätig sind, andererseits scheint von wesentlicher Bedeutung, insbesondere jetzt während der Überprüfung des mehrjährigen Finanzrahmens und der Beratungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen.

- *Vor dem Hintergrund des Ziels, auf mittlere und lange Sicht einen tragfähigen Finanzierungsrahmen zu gewährleisten, werden die Ministerinnen und Minister gebeten zu prüfen, wie – im Einklang mit dem präventiven Modell und in einem für alle Seiten vorteilhaften Rahmen – die Zuweisung von Finanzmitteln verbessert werden kann, um eine wirksamere externe Dimension im Bereich der Migrationspolitik zu verwirklichen.*
- *Die Ministerinnen und Minister werden außerdem ersucht, zu prüfen, ob die derzeitigen Arbeitsmethoden im Hinblick darauf verbessert werden können, die finanziellen Aspekte der Initiativen im Zusammenhang mit der externen Dimension der Migration effizient zu koordinieren.*