



Brüssel, den 22. November 2019
(OR. en)

14364/19

LIMITE

**JAI 1228
ASIM 144
RELEX 1095**

VERMERK

Absender:	Vorsitz
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Betr.:	Weiteres Vorgehen in der Migrations- und Asylpolitik der EU – Beratungsergebnisse – Bericht des Vorsitzes

Die Debatte über die Zukunft der Migrations- und Asylpolitik der EU wurde in der informellen Sitzung des Strategischen Ausschusses für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen (SAEGA) sowie auf der informellen Tagung der Ministerinnen und Minister für Justiz und Inneres eingeleitet, die beide im Juli 2019 in Helsinki stattfanden. Seitdem wurden die Beratungen in verschiedenen Gremien des Rates fortgesetzt, vor allem im SAEGA, in der Hochrangigen Gruppe „Asyl und Migration“ und in der Gruppe „Integration, Migration und Rückführung“. Die Aspekte der Debatte werden in den für die verschiedenen Sitzungen erstellten Diskussionspapieren genauer genannt; die wichtigsten davon sind in einer Anlage zu diesem Bericht aufgeführt. Entsprechend der Entscheidung des Vorsitzes, welche der wichtigsten Themen in der Legislaturperiode 2019-2024 behandelt werden sollen, wird in dem Bericht nur eine Auswahl der in der Debatte aufgekommenen Aspekte behandelt.

Mehr Politikkohärenz ist entscheidend für die Verwirklichung unserer Ziele.

Die Ausarbeitung des Mehrjährigen Finanzrahmens für den Zeitraum 2021-27 und die Ernennung der neuen Kommission bieten eine Gelegenheit, die Politikkohärenz zu verbessern, um ein **ressortübergreifendes Konzept** zur Migration zu entwickeln, das auch die Bekämpfung der Ursachen für die Migration umfasst. Die Einbettung migrationsbezogener Ziele in die Ziele anderer Politikbereiche erfordert eine sorgfältige Abwägung, ist jedoch erforderlich, um die bestehenden und künftigen Herausforderungen zu bewältigen beziehungsweise die Chancen zu nutzen, die sich im Zusammenhang mit der Migration jeweils ergeben.

Bei Partnerschaften mit den maßgeblichen Herkunfts- und Transitländern und -regionen sollte die EU **auf ihren Stärken aufbauen** und ihr Augenmerk darauf legen, als Partner zuverlässig und glaubwürdig zu sein – für beides ist Politikkohärenz erforderlich. In den letzten Jahren haben die EU und die Mitgliedstaaten ihre Instrumente und Rahmenregelungen für die Zusammenarbeit mit externen Partnern im Bereich der Migration weiterentwickelt und ausgebaut. Diese verbesserten Instrumente sollten unsere Fähigkeit erhöhen, **ausgewogene, dauerhafte und für beide Seiten vorteilhafte Partnerschaften** aufzubauen. In diesem Zusammenhang sind umfassende Partnerschaften auf Augenhöhe insbesondere mit dem vielfältigen Kontinent Afrika und mit wichtigen Herkunfts- und Transitländern im Nahen Osten und in Asien nach wie vor von entscheidender Bedeutung.

Diese Partnerschaften sollten darauf abzielen, **unsere politischen Prioritäten auf effiziente, nachhaltige und kohärente Weise voranzutreiben**; dazu gehören die Verhinderung von irregulärer Migration und Vertreibung sowie die Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich Rückkehr/Rückführung und Rückübernahme. Das ressortübergreifende Konzept erfordert, die jeweiligen individuellen Gegebenheiten aller Partnerländer und -regionen sowie die jeweiligen umfassenderen Beziehungen und Interessen der EU zu berücksichtigen, wenn wir den **Einsatz von Anreizen und Druckmitteln in Erwägung ziehen**. Wir müssen konkrete Wege finden, wie wir unsere Partnerländer dabei unterstützen und dazu ermutigen können, bei der Rückübernahme besser mit uns zusammenzuarbeiten. Die EU sollte sich weiterhin für den **Eintritt in die gemeinsame weltweite Verantwortung** verwenden und Partnerschaften auf bilateraler, regionaler und globaler Ebene aufbauen. Die Zusammenarbeit mit der Afrikanischen Union und den Vereinten Nationen hat gute Ergebnisse hervorgebracht und sollte weiter gefördert werden.

Unsere politische Entscheidungsfindung kann außerdem von einer breiteren Informationsgrundlage und einer verbesserten **Lageerfassung** profitieren. Die systematische Nutzung von **Vorhersage- und Vorausschaumethoden** sowie des **Gesamtrouten-Konzepts** sollten weiter erforscht und entwickelt werden, sodass unsere Maßnahmen noch stärker faktengestützt und noch zukunftsorientierter gestaltet werden können, während wir vom Wissen unserer Partner profitieren und unser Wissen mit ihnen teilen. Zum Gesamtrouten-Konzept gehört es, die verschiedenen Routen aus einem breiteren Blickwinkel zu betrachten und die Muster und Profile entlang der gesamten Route von den Herkunftsländern über Transitländer in die EU zu untersuchen, womit ein Beitrag zu einem umfassenden Verständnis der Dynamik der Routen, einschließlich der jeweiligen Ursachen der irregulären Migration, geleistet wird.

Die EU-Agenturen haben bei der Förderung der Politikkohärenz in der Praxis **eine zentrale Rolle**, vorausgesetzt, ihr jeweiliges Mandat ist ausgewogen, der Informationsaustausch ist effizient und die Maßnahmen werden angemessen **koordiniert**. Insbesondere das umfassende Mandat und die vorgeschlagene Erhöhung der Mittel für die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) bedeuten in den kommenden Jahren einen wichtigen Auftrag im Hinblick auf das Erreichen von Synergien und die Vermeidung von Überschneidungen mit anderen Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten. Es ist außerdem dringend erforderlich, das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) in eine neue Asylagentur der Europäischen Union umzuwandeln, die so gestaltet sein sollte, dass sie durch neue Aufgaben, mehr Mittel und mehr Flexibilität auf aktuelle Erfordernisse reagieren kann, ohne auf die Exekutivbefugnisse der Mitgliedstaaten überzugreifen.

Die Reaktion der EU auf die Chancen und Herausforderungen, die sich im Zusammenhang mit der Migration ergeben, muss legitim, gerecht und glaubwürdig sein – auch von außen gesehen.

Eine angemessene Reaktion auf die durch die jüngste Migrationskrise aufgedeckten Mängel zu zeigen, ist eine entscheidende Aufgabe für die EU und ihre Mitgliedstaaten. Die EU ist gefordert, eine **Führungsrolle in der Welt** zu übernehmen, indem sie Bedürftigen **internationalen Schutz gewährt** und zugleich eine wirksame Kontrolle ihrer Außengrenzen sicherstellt, sichere und geordnete Migration fördert und so zu einem größeren **Sicherheitsgefühl** bei allen Einwohnerinnen und Einwohnern beiträgt. Wie uns das gelingt, wirkt sich direkt darauf aus, wie die EU von ihren eigenen Bürgerinnen und Bürgern wie auch von der internationalen Gemeinschaft wahrgenommen wird.

Es ist unabdingbar, dass **die EU mit einer Stimme spricht**, auch wenn viele Akteure beteiligt sind. Das **Narrativ** um die Migration wirkt sich unbestreitbar nicht nur darauf aus, wie die EU als Gemeinschaft von außen wahrgenommen wird, sondern auch darauf, wie gut Drittstaatsangehörige, die sich in den Mitgliedstaaten aufhalten, sich **integrieren**. Die öffentliche Wahrnehmung der EU als Verteidigerin der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte duldet keine Kompromisse.

Ebenso kommt es darauf an, **welche Sprache wir bei unserer politischen Entscheidungsfindung verwenden**, wie sich in der Debatte über die **Dublin-Verordnung** gezeigt hat. Es besteht Einvernehmen darüber, dass das derzeitige System nicht geeignet ist, eine gerechte Verteilung von Asylbewerbern in allen Mitgliedstaaten sicherzustellen. Bei der Reform des Systems kann sich die Debatte recht unterschiedlich gestalten, je nachdem, ob wir das derzeitige System mit seiner Unausgewogenheit als Ausgangspunkt nehmen und eine neue Komponente zu seiner Berichtigung hinzufügen oder stattdessen eine umfassendere Überarbeitung des Systems mit ausgewogeneren Basiskriterien für die Verteilung anstreben, die dazu dienen soll, die ständige Überlastung eines jeden Mitgliedstaats zu verhindern. Damit wird in keiner Weise die eindeutige Schlussfolgerung infrage gestellt, dass – auf einem ganzheitlichen und wirksamen Ansatz zur Bewältigung der Situation aufbauend – weiterhin ein Krisenmechanismus zur Unterstützung von Mitgliedstaaten unter besonderem Druck erforderlich ist. Schließlich muss sich eine ausgewogene Debatte auf **umfassende Daten** stützen: Wir müssen wissen, wo es einen solchen Druck gibt, sowohl in Bezug auf Neuankömmlinge als auch auf Sekundärbewegungen.

Unsere Glaubwürdigkeit gegenüber den Partnern aus Drittländern hängt auch von konkreten Maßnahmen ab: Wir sollten verstärkt in unsere gemeinsame weltweite Verantwortung durch **Neuansiedlung und ergänzende Optionen** eintreten, wobei eine möglichst große Gruppe von Mitgliedstaaten Anstrengungen unternehmen sollte. Das erste Globale Flüchtlingsforum im Dezember wird Gelegenheit für die konkrete Zusage bieten, bei vermehrten Flüchtlingsströmen gemeinsam mit den Aufnahmeländern in die Verantwortung einzutreten. Auch die Fähigkeit zur Schaffung eines Gefühls der gemeinsamen Verantwortung bei der Gewährleistung des **ordnungsgemäßen Funktionierens unseres Gemeinsamen Asylsystems** – auch in Krisenzeiten – wird diesbezüglich ein positives Signal aussenden.

Zugleich sollten das Potenzial und die Chancen, die sich aus der bereits **in großem Umfang bestehenden regulären Migration in die Mitgliedstaaten** für verschiedene Zwecke – wie etwa Beschäftigung und Studium – ergeben, bei unserer Zusammenarbeit mit Partnerländern besser genutzt werden: Eine Bestandsaufnahme auf EU-Ebene könnte ein angemessener erster Schritt sein.

Wir müssen unsere besten Werkzeuge sorgfältig anpassen, um die Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern

In den Bereichen Migration und Asyl besteht ein umfangreicher EU-Rechtsrahmen, und bei allen künftigen Tätigkeiten sollten die **bei der Umsetzung des derzeitigen Besitzstands gewonnenen Erfahrungen** berücksichtigt werden. Je mehr Mitgliedstaaten zu der Wahrnehmung gelangen, dass die EU-Rechtsvorschriften ihrem konkreten Bedarf gerecht werden und ihren administrativen Gegebenheiten Rechnung tragen, desto wahrscheinlicher ist es, dass die Umsetzung ein Erfolg sein wird. Wir müssen kontinuierlich darüber diskutieren, wie der angestrebte EU-Mehrwert durch die gemeinsam vereinbarten Regeln und Verfahren am besten gewährleistet werden kann.

Im Bereich der **regulären Migration** sollten wir als Folgemaßnahme zu dem von der Kommission veröffentlichten Fitness-Check¹ prüfen, **wie der umfangreiche Besitzstand möglichst optimal genutzt werden kann**. Insbesondere sollten die in den letzten Jahren angenommenen ehrgeizigen Richtlinien eine deutlich wahrnehmbare zusätzliche Attraktivität der EU bewirken; dies setzt voraus, dass die Mitgliedstaaten sich für das Funktionieren der EU-Systeme engagieren und auf EU-Ebene angemessene Investitionen getätigt werden, wenn es darum geht, den einschlägigen Akteuren in Drittländern die erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen. Es sollte besonders darauf geachtet werden, dass die mit den ehrgeizigen Bestimmungen über die Mobilität innerhalb der EU verbundenen Vorteile in vollem Umfang genutzt werden. Ein wichtiger Aspekt, der unabdingbar ist, um das mit der regulären Migration verbundene Potenzial für Entwicklung und Wachstum in der EU voll auszuschöpfen, wird die Förderung der erfolgreichen Integration der Migranten in die Aufnahmegesellschaften sein.

¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en.

Die Arbeiten an der Reform des **Gemeinsamen Europäischen Asylsystems** werden fortgeführt. Für neue Dynamik wird der angekündigte "Neue Pakt für Asyl und Migration" der Kommission sorgen, in dem dargelegt wird, dass das umfassende Migrationskonzept gestärkt werden soll, indem die Außengrenzen, die Asyl- und Rückkehr-/Rückführungssysteme, der Schengen-Raum der Freizügigkeit und die Zusammenarbeit mit unseren Partnern näher beleuchtet werden. Unterdessen hat es sich als hilfreich erwiesen, zu den **zentralen Grundprinzipien** des Gemeinsamen Asylsystems zurückzukehren und uns zu fragen, **was wirklich harmonisiert werden muss**, um ein gut funktionierendes System zu schaffen, das in der Lage ist, für Vertrauen unter den Mitgliedstaaten zu sorgen und dem Bedarf in Zeiten eines hohen, aber auch eines normalen Migrationsdrucks gerecht zu werden. Entscheidend ist offensichtlich, dass wir in allen Mitgliedstaaten über **effiziente Verfahren** für alle Situationen verfügen, wozu auch die Anwendung beschleunigter Verfahren gehört. Genauso wichtig und eine Ergänzung der Reform ist die wirksame **Überwachung** der Umsetzung des Besitzstands. Über die Harmonisierung durch Rechtsvorschriften hinaus sollte eine ganze Bandbreite finanzieller und sonstiger **Anreize** in Betracht gezogen werden, um die Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern, wobei erforderlichenfalls flexible Ansätze gewählt werden sollten.

Auf dem Gebiet des **Grenzmanagements** sind in den vergangenen Jahren ehrgeizige Regelungen verabschiedet worden, und deren **zeitgerechte Umsetzung** ist eine Hauptaufgabe für die nahe Zukunft, die Zusammenarbeit, Koordinierung und ordnungsgemäß zugewiesene Mittel sowohl auf nationaler Ebene als auch auf EU-Ebene erfordert.

Reintegrationsunterstützung für Rückkehrer ist ein gutes Beispiel für einen Bereich, in dem die Praxis von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat stark variiert und es keine Koordinierung gibt, was zu nicht ganz optimalen Ergebnissen sowohl für die einzelnen Rückkehrer als auch für die Aufnahmegemeinschaften – und damit letztendlich für die Wirksamkeit unserer Politik insgesamt – führt. Bei der Prüfung jedweder Maßnahme zur Förderung der Kohärenz ist darauf zu achten, dass die Vorteile der nationalen Ansätze nicht verlorengehen und dass es nicht zu einem Wettlauf nach unten kommt. Eine wirksame Koordinierung der Tätigkeiten und das Voneinander-Lernen können dazu beitragen, die Dinge voranzubringen.

Die Aktualisierung unserer Arbeitsmethoden trägt zu besseren politischen Ergebnissen bei.

Der Beginn des neuen institutionellen Zyklus bietet eine gute Gelegenheit, unsere Arbeitsweise zu überdenken. Eine bessere Politikkohärenz erfordert **inklusive Debatten** und einen wirksamen Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Ratsgremien. Der finnische Vorsitz hat mit der Zusammenlegung von Sitzungen von Ratsarbeitsgruppen oder mit der Einladung von Delegierten aus anderen Arbeitsgruppen zur Teilnahme an Sitzungen – wenn sich dies aufgrund der Tagesordnung anbietet – gute Erfahrungen gemacht. Die Beratungen über die Verknüpfung von Migration und Handel haben gezeigt, dass ein sektorübergreifender Austausch für unsere Arbeit im Sinne gemeinsamer Ziele nützlich ist.

Das **Format der Beratungen** kann einen großen Unterschied bewirken: förmliche Sitzungen sollten regelmäßig durch innovative Konzepte wie Politikseminare, Workshops und Brainstorming-Sitzungen ergänzt werden, wobei auch das Fachwissen von Thinktanks, Hochschulen und internationalen Organisationen genutzt werden sollte. Insbesondere bei umstrittenen Themen ist eine Umgestaltung der Arbeitsmethoden möglicherweise hilfreich. Der technische Fortschritt, einschließlich der mit der Videokonferenztechnik gebotenen Chancen, sollte ebenfalls in vollem Umfang genutzt werden, um eine effizientere Gestaltung von Sitzungen zu ermöglichen.

Das im September 2019 eingeführte **neue Sitzungsformat der Gruppe der Referenten für Justiz und Inneres** erlaubt es allen Mitgliedstaaten, Informationen über die Migrationssituation auszutauschen. Dies ermöglicht die Ermittlung strategischer Fragen, die auf EU-Ebene weiterbehandelt werden können, und trägt zu dem Ziel einer besseren Lageerfassung und Vorausschau bei.

Schließlich birgt auch der **Austausch über nationale Vorgehensweisen** (sowohl erfolgreiche als auch problematische) und die damit gemachten Erfahrungen ein noch nicht erschlossenes Potenzial; diese Arbeitsmethode wird im EU-Kontext oftmals unterbewertet. Da die administrativen, gerichtlichen und gesellschaftlichen Gegebenheiten von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat variieren, sind mit einem besseren gegenseitigen Verständnis eindeutige Vorteile verbunden. Dies ist besonders im Zusammenhang mit Asylverfahren, einschließlich der Verbindung zu Rückkehr/Rückführung, von Bedeutung, weil dort ein höheres Maß an Effizienz für ein gut funktionierendes System unabdingbar ist.

List of issued Presidency documents supporting the ‘way forward’ discussions

Subject	Meeting	Reference number
Which way forward for EU migration and asylum policy?	Informal SCIFA meeting on 15-16 July 2019; informal Justice and Home Affairs Ministers’ meeting on 18-19 July 2019	WK 13360/19 WK 13363/19
Way forward for EU migration and asylum policy, focus on the external dimension	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13050/19
Way forward for EU migration and asylum policy, focus on asylum	SCIFA meeting on 14 November 2019	ST 13166/19
Evidence-based and forward-looking migration policies	HLWG meeting on 11 October 2019	ST 12608/19
Migration and trade	HLWG meeting on 14 November 2019	ST 13449/19
Better coordination of reintegration support in third countries	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13191/19
Policies and tools to enhance readmission cooperation	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13190/19
Challenges in analysing the EU asylum situation - brief overview and possible steps forward	SCIFA meeting on 4 October 2019	ST 12501/19