



Brüssel, den 4.12.2013
COM(2013) 869 final

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

über die Arbeit der Mittelmeer-Task Force

1. ZUSAMMENFASSUNG

Am 3. Oktober 2013 sank vor der Küste von Lampedusa ein Boot mit etwa 500 Migranten an Bord. Infolge dieser Tragödie, bei der zahlreiche Menschen ums Leben kamen, forderten europäische Staats- und Regierungschefs und die Bürger Europas nachdrücklich Maßnahmen.

Auf der Tagung des Rates „Justiz und Inneres“ vom 7.-8. Oktober 2013 wurde beschlossen, eine Mittelmeer-Task Force einzurichten. Der Europäische Rat begrüßte diese Initiative auf seiner Oktober-Tagung wenige Tage später und machte deutlich, dass entschlossen gehandelt werden müsse, um zu verhindern, dass Menschen auf See sterben und dass sich solche menschlichen Tragödien wiederholen. Die vom Grundsatz der Solidarität und einer gerechten Lastenverteilung ausgehenden Maßnahmen, die zudem eine stark ausgeprägte auswärtige Dimension haben, würden auf die Bereitstellung von Schutz abzielen. Vor diesem Hintergrund debattierte auch der Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ auf seiner Tagung vom 18. November darüber, wie der politische Dialog und die Zusammenarbeit mit Drittländern verstärkt werden könnten. Das Europäische Parlament nahm am 23. Oktober ebenfalls eine Entschließung¹ zu diesem Thema an.

Während der Gespräche in den Sitzungen der Task Force wurde deutlich, dass die tragischen Ereignisse von Lampedusa Teil eines umfangreichen und seit langem bestehenden Problems sind und dass es eines umfassenden Maßnahmenpakets im Rahmen eines integrierten Ansatzes für den gesamten Mittelmeerraum bedarf. Zu den mit dem Auftrag der Task Force in Einklang stehenden Maßnahmen zählen unter anderem die Unterstützung der Herkunfts- und Transitländer und entsprechend dem EU-Gesamtansatz für Migration und Mobilität der verstärkte Dialog mit diesen Ländern, eine erneute Konzentration auf die Bemühungen um Neuansiedlung und regionalen Schutz, die Prüfung der Schaffung rechtlicher Möglichkeiten für eine legale Einreise in die Europäische Union sowie eine allgemeine Konzentration auf verstärkte Neuansiedlungsanstrengungen, die Bekämpfung von Menschenhandel, Schleuserkriminalität und kriminellen Netzen, die Gewährleistung einer zügigen, dauerhaften und zugleich menschenwürdigen Rückkehr von Migranten, eine Stärkung der Verwaltung der EU-Außengrenzen, die Anwendung der unlängst verabschiedeten Eurosur-Verordnung und die Unterstützung von Mitgliedstaaten, deren Migrations- und Asylsysteme unter Druck stehen.

Die in dieser Mitteilung aufgeführten Maßnahmen folgen dem genannten ganzheitlichen Ansatz, wobei der Schwerpunkt auf sofortigen und praktischen Lösungen liegt, die laufende Maßnahmen im gesamten Mittelmeerraum kurzfristig ergänzen könnten. Nach den Diskussionen der Task Force wurden fünf Hauptbereiche für Maßnahmen festgelegt. Die geografische Dimension ist hierbei groß und reicht von den Herkunfts- und

¹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. Oktober 2013 zu den Flüchtlingswellen im Mittelmeerraum, insbesondere den tragischen Ereignissen vor Lampedusa (2013/2827(RSP)).

Transitländern, wo verhindert werden soll, dass Migranten sich auf gefährliche Reisen begeben, bis an die Küsten der Europäischen Union:

- (1) Maßnahmen in Zusammenarbeit mit Drittländern
- (2) Regionale Schutzprogramme, Neuansiedlung und verstärkte legale Möglichkeiten der Einreise nach Europa
- (3) Bekämpfung von Menschenhandel, Schleuserkriminalität und organisierter Kriminalität
- (4) Verstärkte Grenzüberwachung, die für ein genaueres Lagebild auf See sorgt und zum Schutz und der Rettung der Leben von Migranten im Mittelmeerraum beiträgt
- (5) Unterstützung der Mitgliedstaaten, die hohem Migrationsdruck ausgesetzt sind, und Solidarität mit ihnen

Entsprechend den Ergebnissen der Oktober-Tagung des Europäischen Rates wurde in den Sitzungen der Task Force bekräftigt, dass die Sofortmaßnahmen durch langfristige Initiativen ergänzt werden müssen. Diese sollten auf möglichst fundierten Erkenntnissen basieren und die grundlegenden Ursachen der Migration angehen (Armut, Menschenrechtsverletzungen, Konflikte, fehlende wirtschaftliche Perspektiven, schlechte Arbeitsbedingungen, Arbeitslosigkeit usw.). Es sollten Initiativen ergriffen werden, um die rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen für Migration und Asyl in den Transitländern zu reformieren. Sämtliche EU-Maßnahmen sind im weiteren politischen Kontext der Beziehung der EU zu ihren jeweiligen Partnerländern und -regionen zu sehen: Diese Maßnahmen können nicht getrennt von der Europäischen Nachbarschaftspolitik und dem im Gesamtansatz für Migration und Mobilität festgelegten Rahmen für die auswärtige Migrationspolitik betrachtet werden. Sie sind naturgemäß langfristig ausgerichtet und sind bereits Teil der langfristigen Strategien der EU. Zudem sind sie von größter Bedeutung, wenn es darum geht, Menschen von gefährlichen Reisen nach Europa abzuhalten.

Sämtliche in dieser Mitteilung aufgeführten Maßnahmen müssen den internationalen Menschenrechtsstandards uneingeschränkt entsprechen. Dazu gehören die Grundrechtecharta der Europäischen Union², die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die UN-Flüchtlingskonvention von 1951, der Grundsatz der Nichtzurückweisung und der geltende EU-Besitzstand. Wenn personenbezogene Daten betroffen sind, sollte besonders darauf geachtet werden, dass die geltenden Vorschriften vollumfänglich angewandt werden.

Diese Mitteilung wird dem Rat „Justiz und Inneres“ zur Erörterung auf seiner Tagung am 5. und 6. Dezember vorgelegt. Der Ratsvorsitz wird die Ergebnisse der Gespräche dem Europäischen Rat auf seiner Tagung am 19. und 20. Dezember vorstellen.

² Insbesondere die Artikel 2, 4, 18 und 19.

Im Zuge des Follow-up zu dieser Mitteilung sollte gebührend geprüft werden, welche Ressourcen die beteiligten Akteure im Rahmen der bestehenden Haushaltszwänge zur Durchführung der Maßnahmen und zur Verwirklichung des Gesamtziels – Tragödien wie die von Lampedusa in Zukunft zu verhindern – zur Verfügung stellen könnten. Die Europäische Kommission wird dem Rat und dem Europäischen Parlament regelmäßig über die Fortschritte bei der Umsetzung der Mitteilung über die Mittelmeer-Task Force Bericht erstatten.

2. ENTSTEHUNG

Im Zuge der Ausarbeitung dieser Mitteilung beraumte die Europäische Kommission in ihrer Eigenschaft als Vorsitz der Mittelmeer-Task Force am 24. Oktober und am 20. November 2013 zwei Sitzungen der Task Force an. Der Europäische Auswärtige Dienst und alle Mitgliedstaaten nahmen an diesen Sitzungen ebenso teil wie die unmittelbar an dem Prozess beteiligten EU-Agenturen (EASO, Frontex, Europol, FRA, EMSA).

Weitere Einrichtungen wurden während der Ausarbeitung der Mitteilung über die Mittelmeer-Task Force konsultiert, darunter die assoziierten Länder, der UNHCR, die Internationale Organisation für Migration, das Internationale Zentrum für Migrationspolitikentwicklung, das Zentrum für Migrationspolitik, die Internationale Seeschiffahrtsorganisation, das UNODC und Interpol.³

3. AKTIONSBEREICHE

Die Mittelmeer-Task Force hat folgende Aktionsbereiche erarbeitet:

³ Wird die Rolle derartiger Organisationen im Text genannt, so geschieht dies unbeschadet der Finanzierungsbeschlüsse, die im Zusammenhang mit der Durchführung der in dieser Mitteilung vorgesehenen Maßnahmen gefasst werden.

(1) Maßnahmen in Zusammenarbeit mit Drittländern

Maßnahmen in Zusammenarbeit mit Drittländern zählen zu den effektivsten Vorgehensweisen, um zu verhindern, dass Menschen versuchen, auf irregulärem Weg in die EU zu gelangen und auf gefährlichen Reisen in Richtung Europa ihr Leben aufs Spiel setzen.

Die Drittländer sind äußerst wichtige Partner, wenn es darum geht, die grundlegenden Ursachen der irregulären Migration anzugehen, Migrationsströme zu überwachen, Informationen über Routen und Netze zu sammeln, die Netze der Schleuser und Menschenhändler zu zerschlagen und an dauerhaften Lösungen für die Migrationsströme im gesamten Mittelmeer mitzuwirken. Im Gesamtkontext der Außenbeziehungen der EU ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Arbeit und Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern in den Bereichen Migration und Entwicklung weiter verstärkt wird. Unter anderem müssen die Kapazitäten dieser Länder zur Bewältigung gemischter Migrationsströme ausgebaut werden, und es muss ihnen geholfen werden, sicherzustellen, dass ihre Migrations- und Asylsysteme den internationalen Menschenrechtsstandards entsprechen. Erforderlich ist ein intensiver, zielgerichteter politischer Dialog mit Herkunfts- und Transitländern, durch den die Vertrauensbildung und das positive Engagement mit den Partnern beim Thema Migration, das für beide Seiten ein besonders heikles Thema ist, gefördert werden.

Der Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM) bildet den Rahmen für sämtliche Gespräche mit Drittländern über migrationsbezogene Themen und die damit einhergehende Zusammenarbeit. Um die Wirksamkeit und die Auswirkungen des GAMM zu verstärken und um Fortschritte bei den Dialogen über Migration, Mobilität und Sicherheit sowie bei den Verhandlungen über Mobilitätspartnerschaften sicherzustellen, sind politische Impulse notwendig. Im Mittelpunkt zukünftiger Maßnahmen werden, auch in Zusammenarbeit mit entsprechenden internationalen Organisationen, weiterhin die in die Europäische Nachbarschaftspolitik eingebundenen Länder, strategische Partner sowie Herkunfts- und/oder Transitländer von besonderem Interesse stehen.

Angesichts der Art der Migrationsbewegungen müssen für die Transitländer entlang den südlichen Küsten des Mittelmeers Anreize geschaffen werden, damit sie sich für die Zusammenarbeit in Bezug auf Migranten, die keine Staatsbürger ihres Landes sind, einsetzen. Aus diesem Grund sind die Anwendung eines breiter gefasster Ansatzes wie des GAMM und eine positive Berichterstattung seitens der EU zum Thema Migration erforderlich. In den Beziehungen zu den Partnerländern ist auch deren besonderen Empfindlichkeiten und Erwartungen im Bereich Migration Rechnung zu tragen. Dasselbe gilt für ihre Wahrnehmung, dass sich die EU hauptsächlich auf Sicherheitsaspekte, Rückübernahmen/Rückführungen und die Bekämpfung der irregulären Migration konzentrieren möchte.

Vor diesem Hintergrund liegt der Schwerpunkt der vorgeschlagenen Maßnahmen auf Tätigkeiten, die kurzfristig verstärkt oder eingeleitet werden sollen, damit die vorstehend genannten Ziele erreicht werden, unter anderem durch eine engere Koordinierung zwischen den verfügbaren Instrumenten der EU und der Mitgliedstaaten. Mobilitätspartnerschaften, Informationskampagnen, diplomatische Initiativen und der Kapazitätenaufbau sind wichtige Bestandteile dieses Ansatzes. Für die Durchführung der in diesem Abschnitt vorgesehenen Maßnahmen wird der Europäische Auswärtige Dienst ein wichtiger Partner sein, während die langfristige und nachhaltige Zusammenarbeit mit Drittländern diese eher kurz- bis mittelfristigen Maßnahmen ergänzen wird.

Maßnahmen

- Spezifische Maßnahmen in Transitländern

1.1. Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten der Unterzeichnung und dem Beginn der Umsetzung der unlängst geschlossenen Mobilitätspartnerschaft mit Tunesien gebührende politische Aufmerksamkeit widmen.

In der Zwischenzeit sollte die Durchführung der Kooperationsinitiativen, die in der unlängst unterzeichneten Mobilitätspartnerschaft mit Marokko vorgesehen sind, fortgesetzt werden. Zudem sollten die marokkanischen Behörden bei der vollständigen Umsetzung der Empfehlungen zur Festlegung einer neuen Migrations- und Asylpolitik unterstützt werden, die der Nationale Rat für Menschenrechte in seinem Bericht ausgesprochen hat.

Die Verhandlungen über die Mobilitätspartnerschaft mit Jordanien, die ein positives Ergebnis des im Dezember 2012 eingeleiteten Dialogs über Migration, Mobilität und Sicherheit sind, sollten unverzüglich beginnen.

Die Einleitung neuer Dialoge über Migration, Mobilität und Sicherheit mit weiteren Ländern des südlichen Mittelmeerraums, insbesondere mit Ägypten, Libyen, Algerien und Libanon ist eine weitere Priorität.⁴

Die diesbezüglichen Entscheidungen werden auf der Grundlage einer Bewertung der einzelnen Länder getroffen. Berücksichtigt wird hierbei insbesondere ihre jeweilige Fähigkeit und Bereitschaft, ihr Management von Migrations- und Asylangelegenheiten entsprechend den internationalen Standards zu verbessern und ihre Zusammenarbeit mit der EU in diesen Bereichen auszubauen.

Problematische Themen im Zusammenhang mit den Rechten von Migranten und Flüchtlingen sollten gemäß dem Strategischen Rahmen und Aktionsplan der EU für Menschenrechte und Demokratie (Aktion 14) in den politischen Dialogen mit Drittländern systematisch angesprochen werden, und es sollte ihnen Hilfe bei der Entwicklung ordnungsgemäß funktionierender Asyl- und Migrationssysteme angeboten werden. Initiativen, die von EU-Agenturen wie dem EASO, der FRA oder Frontex, von Mitgliedstaaten, von internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft durchgeführt werden und dem Aufbau von Kapazitäten in den Bereichen Asyl, Aufnahme, Migration und Grenzverwaltung dienen, können ein wichtiges Element der Mobilitätspartnerschaften sein.

⁴ Es wird erwogen, mit den libanesischen Behörden an einem integrierten Grenzmanagement zu arbeiten, um staatliche Institutionen zu stärken und die behördenübergreifende Zusammenarbeit zu verbessern. In diesem Zusammenhang bemüht sich die EU um die Förderung eines rechtsbasierten Ansatzes des integrierten Grenzmanagements, der reguläre Bewegungen von Menschen und Waren sowie die Steuerung von Migrationsströmen umfasst. Zudem prüft die EU derzeit Optionen für die Unterstützung der libanesischen Streitkräfte.

Die finanziellen Modalitäten der Mobilitätspartnerschaften sollten überarbeitet werden, um die Mitgliedstaaten anzuregen, sich aktiver an Entwicklungsprojekten zu beteiligen. Ferner sollten Mobilitätspartnerschaften strategisch genutzt werden, um die regionale Zusammenarbeit im Bereich Migration zu fördern.

1.2 Der Dialog mit ausgewählten Ländern Nordafrikas und der Sahelregion über problematische Themen wird gefördert, damit bei der Bekämpfung von Schleuser- und Menschenhändlernetzen wirksamer gehandelt werden kann. Mit den tunesischen Behörden sollten Gespräche abgehalten werden über die Maßnahmen, durch die unterbunden werden kann, dass tunesische Boote libyschen Schleusern zur Verfügung gestellt werden. Zu diesen Maßnahmen zählt auch die Registrierung und Verfolgung von Schiffen für den Datenaustausch. Ähnliche Prozesse sollten auch in anderen nordafrikanischen Ländern angeregt werden. Insbesondere sollten die ägyptischen Behörden ermutigt werden, den Tätigkeiten der Menschenhändler in der Sinai-Region mehr Aufmerksamkeit zu schenken und diese wirksamer zu bekämpfen. Die sudanesischen Behörden sollten aufgefordert werden, die kriminellen Organisationen zu bekämpfen, die in ihrem Hoheitsgebiet aktiv sind und das Schleusen von Migranten und Flüchtlingen sowie den Handel mit diesen vom Horn von Afrika in Richtung der Mittelmeerregion ermöglichen. Die nigerianischen Behörden sollten sich dafür einsetzen, ihre am stärksten gefährdeten Staatsangehörigen besser vor Menschenhändlern zu schützen, und sie sollten in ihrem Bemühen unterstützt werden.

1.3 Angesichts der sehr instabilen Sicherheitslage und politischen Lage sowie der beschränkten institutionellen und administrativen Kapazitäten ist Libyen derzeit nicht in der Lage, den Tätigkeiten der Schleuser und Menschenhändler etwas entgegenzusetzen. Daher ist es das wichtigste Transit- und Ausgangsland der gemischten Migrationsströme im zentralen Mittelmeer. Um dieser Situation abzuweichen, sollte die EU ihre umfassende Unterstützung für Libyen weiter verstärken, indem sie die Stabilisierung des Landes fördert, die Governance und die Sicherheit verbessert und gegen Radikalisierung, gewalttätigen Extremismus und Terrorismus vorgeht und Berichten über Menschenrechtsverletzungen nachgeht. Eine Hilfe, die für die Förderung der Entwicklung eines integrierten Grenzmanagementsystems besonders wichtig ist, wird zudem durch die laufende EUBAM-Mission sowie das Sahara-Mittelmeer-Projekt geleistet. In diesem Rahmen sollten die Mitgliedstaaten und Frontex prüfen, wie sie diese Initiativen zusätzlich unterstützen könnten. Parallel dazu wird die EU weiterhin den Aufbau eines den internationalen Menschenrechtsstandards vollständig entsprechenden Migrationsmanagement- und Asylsystems in Libyen unterstützen. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass Libyen ein Zielland von arbeitssuchenden Migranten ist, ist die Schaffung eines klaren offiziellen Verfahrens für den Umgang mit arbeitssuchenden Migranten – im Sinne eines Abbaus der irregulären Migration – eine Priorität des Arbeitsministeriums und sollte unterstützt werden. Die EU wird sich weiterhin gemeinsam mit den libyschen Behörden dafür einsetzen, dass Vorgehensweisen wie das wahllose Festhalten von Migranten und die Misshandlung von Migranten inner- und außerhalb von Gewahrsamseinrichtungen beendet werden und dass die Bedingungen in diesen Einrichtungen verbessert werden. Die EU wird aufmerksam

beobachten, dass Libyen die Rechte von Personen, die internationalen Schutz benötigen, wahrt, Rechtsvorschriften im Asylbereich verabschiedet und die Position des UNHCR im Land legalisiert.⁵ Ein Netz von Verbindungsbeamten für die Bekämpfung der irregulären Migration in Libyen sollte eingerichtet werden, sobald es die Sicherheitslage zulässt. Die Kommission hat fest vor, gemäß dem GAMM einen Dialog über Migration, Mobilität und Sicherheit mit den libyschen Behörden einzuleiten, sobald die Bedingungen dies ermöglichen. Diese Maßnahmen werden durch weitere EU-Projekte und -Programme im Sicherheitssektor ergänzt werden.

1.4 Das türkische Hoheitsgebiet ist ein weiterer bedeutender Durchgangsort irregulärer Migrationsströme in Richtung der EU, sowohl durch die Region Thrakien als auch über das Mittelmeer. Obwohl anerkannt wird, dass die Türkei über beträchtliche Kapazitäten zur Verhinderung dieses Phänomens verfügt und erhebliche diesbezügliche Anstrengungen unternimmt, ist es äußerst wichtig, den Dialog und die Zusammenarbeit mit den türkischen Behörden fortzusetzen, um ihre Kapazitäten zu stärken, Schleusernetze, die solche irregulären Ausreisen organisieren, zu zerschlagen, derartige Ausreisen durch eine verstärkte Grenzüberwachung zu verhindern, mit den betroffenen EU-Mitgliedstaaten unverzüglich die einschlägigen Informationen auszutauschen und das Rückübernahmeabkommen uneingeschränkt umzusetzen. Die Einrichtung eines Netzes von Verbindungsbeamten in der Türkei, das dem für Libyen geplanten Netz ähneln wird, wird in dieser Hinsicht von großer Bedeutung sein. Ferner wird es für die EU äußerst wichtig sein, die Türkei weiterhin bei der Entwicklung ihrer Grenz-, Visa-, Migrations- und Asylmanagementsysteme gemäß den EU-Standards, die die Türkei als Beitrittskandidat anstrebt, zu unterstützen.

1.5 Die Maßnahmen mit Transitländern müssen durch einen intensiveren politischen Dialog und eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern in Ost- und Westafrika ergänzt werden. Spezielle Dialoge zum Thema Migration, Demarchen und ein stärkeres Engagement auf nationaler Ebene und mit regionalen Partnern, in das die jeweiligen EU-Sonderbeauftragten eingebunden sind, könnten eine gewichtige positive Rolle spielen. Parallel dazu wird die Zusammenarbeit weiterhin dazu beitragen, die sozioökonomischen Rahmenbedingungen und die damit verbundenen Beschäftigungsmöglichkeiten für Bürger zu verbessern, die sich ansonsten zu einer irregulären Migration gedrängt fühlen könnten. Die Unterstützung eines besseren

⁵ Die Kommission prüft einen Finanzierungsbeschluss für die Umsetzung eines mit 10 Mio. EUR ausgestatteten Programms im Rahmen des ENPI (Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument). Der Schwerpunkt dieses Programms liegt auf der Verbesserung der rechtlichen und institutionellen Ordnung und der Kapazitäten der für Migrations- und Asylmanagement zuständigen Behörden gemäß den internationalen Standards und bewährten Verfahren. So soll garantiert werden, dass beim Umgang mit Migranten die Menschenrechte und die Menschenwürde vollumfänglich gewahrt werden und dass dieser Umgang den internationalen Standards zur Gewährleistung von internationalem Schutz entspricht. Ein weiterer Schwerpunkt des Programms wird auch die Verbesserung der Lebensbedingungen für Migranten in Gewahrsamseinrichtungen sein. Erreicht werden soll diese durch eine Überarbeitung der Verwaltungsverfahren, eine Verbesserung der Dienstleistungen für Migranten und die Öffnung des Zugangs zu Beschäftigung für Migranten.

Migrationsmanagements auf nationaler und regionaler Ebene sollte dem Menschenhandel effektiver entgegenwirken und in stärkerem Maße zur Strafverfolgung von Menschenhändlern und zur Unterstützung von Opfern beitragen. Das Ziel der EU sollte darin bestehen, durch die Nutzung vorhandener Instrumente und Mittel einschließlich spezifischer Menschenrechtsinstrumente die Wahrung der Menschenrechte aller Migranten in Partnerländern und -regionen zu fördern. Der Schwerpunkt sollte hierbei auf gefährdeten Gruppen und den Sonderrechten von Asylsuchenden und Flüchtlingen liegen. Die EU sollte versuchen, lang andauernde Flüchtlingssituationen zu verhindern und zu lösen und den Schutz von Flüchtlingen sowie die Sicherheit in den Flüchtlingslagern zu erhöhen (z. B. durch das Stabilitätsinstrument der EU). In diesem Zusammenhang sollten auch innovative Programme unterstützt werden.

- Regionale Ansätze

1.6 Es sollten – hauptsächlich im Rahmen breiter angelegter EU-Maßnahmen zum Thema Migration – Informations- und Sensibilisierungskampagnen entwickelt werden, die eindeutig über die großen Risiken und Gefahren aufklären, denen Migranten, die versuchen, auf irregulären Wegen in die EU zu gelangen, ausgesetzt sind, einschließlich der Gefahren irregulärer Durchquerungen des Meeres und der Bedrohung durch Schleuser und Menschenhändler.

Um möglichst viele potenzielle Migranten in den Herkunfts- und Transitländern zu erreichen, sollten innovative Ansätze angewandt werden, die auf vorherigen Initiativen der EU und der Mitgliedstaaten aufbauen. Den Schwerpunkt sollten hierbei afrikanische Länder sowie betroffene Länder im Nahen Osten und in Asien bilden.

Durch die Kampagnen sollten die Menschen auch über legale Migrationsmöglichkeiten informiert werden. Informationskampagnen sollten sich auch auf Diaspora-Netze stützen und hauptsächlich in Partnerschaft mit den Behörden von Drittländern, internationalen Organisationen und NRO ausgearbeitet werden.

In diesem Rahmen soll neben anderen Methoden für die Verbreitung dieser Nachrichten auch das Potenzial des EU-Zuwanderungsportals genutzt werden.

1.7 Nach einer öffentlichen Ausschreibung, die 2014 durchgeführt werden soll, wird bis 2015 zwischen den Mittelmeerränderstaaten der EU und nordafrikanischen Ländern das SEAHORSE-Netzwerk Mittelmeer eingerichtet. Dieses Netzwerk wird es den teilnehmenden Staaten ermöglichen, Sachinformationen über Zwischenfälle und Patrouillen direkt und quasi in Echtzeit über Satellitenkommunikation auszutauschen. Die laufenden Bemühungen sollten intensiviert werden, um alle anderen wichtigen Länder in Nordafrika (Tunesien, Algerien und Ägypten) zu überzeugen, sich an diesem Netzwerk zu beteiligen.⁶

⁶ Aus der laufenden Zusammenarbeit der Küstenwachen können sich ebenfalls Gelegenheiten für die Förderung des Dialogs zwischen der EU und nordafrikanischen Ländern ergeben.

1.8 Die mögliche Beteiligung von Ausgangsländern an Überwachungseinsätzen auf See im rechtlichen Rahmen von Frontex und Eurosur sollte diskutiert werden. Diese Maßnahme sollte durch Dialoge und Hilfen ergänzt werden, die die Kapazitäten der Drittländer in folgenden Bereichen fördern und verstärken: 1.) Bekämpfung der Schleusernetze an den Ausgangsorten, um zu verhindern, dass Migranten von Schleusern in Gefahr gebracht werden, 2.) Verbesserung der Kontrollen ihrer Landgrenzen und Küsten und 3.) Schaffung von Mechanismen, die die sichere Rückkehr irregulärer Migranten an die nächstgelegenen und sichersten Ausgangsorte ermöglichen.

Die praktischen Erfahrungen, die einige Mitgliedstaaten mit gemeinsamen Patrouillen in den Hoheitsgewässern von Drittländern sammeln konnten, sollten wiederholt werden, sofern dies möglich und angemessen⁷ ist. Darüber hinaus wird die Rolle, die Frontex im Rahmen seines Mandats bei der Unterstützung der Durchführung der vorstehend genannten Maßnahmen und insbesondere beim Kapazitätenaufbau spielt, von Bedeutung sein. Diesbezüglich sollten Synergieeffekte mit anderen Instrumenten, die die EU für den Kapazitätenaufbau in der Region Nordafrika einsetzt, geschaffen werden.

1.9 Ausgehend von der Bewertung der bestehenden Kapazitäten und des vorhandenen Bedarfs der nordafrikanischen Küstenländer sollte die Möglichkeit, sie beim Aufbau von Such- und Rettungskapazitäten zu unterstützen, in Betracht gezogen werden.

1.10 Der Austausch von strategischen und taktischen Daten zwischen den EU-Mitgliedstaaten und afrikanischen Ländern sollte verbessert werden. Als Beispiel wären in diesem Zusammenhang die Errungenschaften des „Africa Frontex Intelligence Community Network“ zu nennen. In regelmäßigen Abständen sollten gemeinsame Risikoanalyseberichte verfasst werden.

1.11 Ein politischer Dialog und diplomatische Initiativen einschließlich gemeinsamer Demarchen⁸ sollten entwickelt werden. Hierfür sollten sämtliche auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten verfügbaren Anreize und Hebelwirkungen auf koordinierte Weise so genutzt werden, dass es der EU gelingt, die Ziele des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität zu verwirklichen, einschließlich der Aushandlung und vollständigen Umsetzung von Rückübernahmeabkommen, der Verbesserung der Systeme für internationalen Schutz und der Bekämpfung von Schleusernetzen und kriminellen Netzen. Diese Initiativen sollten gemeinsam mit den wichtigsten Transit- und Herkunftsländern der irregulären Migration in Afrika und Asien eingeleitet werden. In diesem Zusammenhang sollte geprüft werden, auf welchem Wege die Zusammenarbeit

⁷ Sämtliche Maßnahmen in diesem Bereich sollten den Grundrechten einschließlich dem Grundsatz der Nichtzurückweisung entsprechen.

⁸ Die Leiter von EU-Delegationen in den Herkunftsländern der „gestrandeten“ Migranten sollten – gegebenenfalls gemeinsam mit den Botschaftern anderer EU-Mitgliedstaaten – gemeinsame Demarchen an die zuständigen nationalen Behörden ausarbeiten, um eine größere Kohärenz der Maßnahmen im Außenbereich zwischen der Ebene der EU und der Mitgliedstaaten zu schaffen. Diese Demarchen sollten in Abstimmung mit dem EAD, der Kommission und den betroffenen Mitgliedstaaten erstellt werden.

bei diesen Themen als Teil eines umfassenderen anreizorientierten Konzepts berücksichtigt werden könnte.⁹ Die Ergebnisse dieser Bemühungen sollten mit einer entsprechenden Verstärkung der von Frontex koordinierten Einsätze einhergehen, um den Rückkehrprozess zu erleichtern.

Ferner sollten in diesem Rahmen Maßnahmen mit den betroffenen Drittländern entwickelt werden, die eine effizientere Identifizierung von Rückkehrern und eine raschere Ausstellung von Ausweispapieren für diese ermöglichen. Diese Bemühungen sollten sich auf die wichtigsten Herkunftsländer irregulärer Migranten konzentrieren. Eine größere Akzeptanz des Laissez-passer der EU (Standardreisedokument für die Rückführung) könnte zu diesen Bemühungen beitragen.

1.12 Mit Blick auf den EU-Afrika-Gipfel im April 2014 und die für die zweite Hälfte des Jahres 2014 geplante vierte Europa-Afrika-Ministerkonferenz über Migration und Entwicklung (Rabat-Prozess) sollte eine umfassende Debatte über Migration vorgesehen werden, in der unter anderem die Themen freiwillige Rückkehr, Rückübernahme, Wiedereingliederung, Aufnahme, internationaler Schutz, Bekämpfung von Schleusernetzen und kriminellen Netzen, Kapazitätenaufbau, Menschenrechte von Migranten sowie die grundlegenden Ursachen irregulärer Migration zur Sprache kommen.

Die neue Generation der Programme Euromed Migration und Euromed Polizei, die ab 2014 eingeführt werden soll, sollte den Bewertungen angemessen Rechnung tragen, um zu einer wirksameren Plattform für Dialog und Zusammenarbeit zu werden. Zudem sollten bilaterale und einschlägige regionale Dialoge mit afrikanischen Ländern südlich der Sahara verstärkt werden. In diesem Zusammenhang sollten die Partnerländer mit Nachdruck aufgefordert werden, mit Unterstützung durch Experten der Mitgliedstaaten und gegebenenfalls entsprechend den vom UNODC entwickelten bewährten Verfahren nationale Maßnahmen für ein integriertes Grenzmanagement und gegen Schmuggler zu verabschieden und umzusetzen.

1.13 Um die Einrichtung einer polizeilichen Zusammenarbeit und einer AFRIPOL zu unterstützen, die helfen soll, die nationalen polizeilichen Informationen und Ermittlungskapazitäten unter anderem bei der Bekämpfung von Menschenhandel und Schleuserkriminalität zu koordinieren, könnte ein spezielles Programm vorgesehen werden, das die bereits vorhandenen EU-Initiativen in diesem Bereich wie das von der EU finanzierte WAPIS-Programm (Westafrikanisches Polizeiinformationssystem, Durchführung durch Interpol) nutzt. Die Unterstützung durch Interpol, das UNODC und andere relevante Organisationen könnte hierbei von Nutzen sein. Mit einem derartigen Programm sollten sich Synergieeffekte mit dem Grenzprogramm der Afrikanischen Union erzielen lassen.

⁹ Siehe beispielsweise die Rückübernahmeverpflichtung der AKP-Länder im Rahmen des EU-AKP-Partnerschaftsabkommens (Cotonou-Abkommen).

1.14 Eine rasche und effektive Rückkehr irregulärer Migranten muss sichergestellt werden. Zugleich muss aber gewährleistet sein, dass diese Rückkehr menschenwürdig ist und in vollem Umfang der EU-Grundrechtecharta, dem einschlägigen EU-Besitzstand und den internationalen Menschenrechtsstandards entspricht. Erreicht werden soll dies nach Möglichkeit durch die Förderung der freiwilligen Rückkehr. Unter bestimmten Voraussetzungen sollte als ergänzendes Instrument verstärkte finanzielle und technische Hilfe bereitgestellt werden, um die soziale und wirtschaftliche Wiedereingliederung von Rückkehrern zu unterstützen und um ein wirksames System für die nicht freiwillige Rückkehr in Zusammenarbeit mit nationalen Behörden sicherzustellen. Wenn finanzielle und technische Hilfe bereitgestellt wird, sollte besonders darauf geachtet werden, keine parallelen Strukturen zu denen des betroffenen Drittlandes zu schaffen und die Schaffung von Pull-Faktoren zu vermeiden. Die Rückkehr in Herkunftsländer sollte nach Möglichkeit Vorrang vor der Rückkehr in Transitländer genießen.

1.15 Auf der Grundlage von Beiträgen der EU-Agenturen im Bereich Justiz und Inneres sowie anderer Interessenträger (IOM, NRO) werden die Zusammenarbeit, der Informationsaustausch und Synergien zwischen den Mitgliedstaaten zum Inhalt der Programme zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr entwickelt. Dies umfasst auch Wiedereingliederungsmaßnahmen und -initiativen jedes einzelnen Mitgliedstaates gegenüber den Herkunft- oder Transitländern, die eine dauerhafte Rückkehr der irregulären Migranten sicherstellen sollen. Ab 2014 wird diese Zusammenarbeit im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks ausgebaut.

(2) Regionale Schutzprogramme, Neuansiedlung und verstärkte legale Möglichkeiten der Einreise nach Europa

Die Neuansiedlung ist ein wichtiges Instrument, das es schutzbedürftigen Personen ermöglicht, sicher in die Europäische Union zu gelangen, ohne gefährliche Reisen über das Mittelmeer antreten zu müssen. Die Nutzung dieses Instruments sollte daher durch Begleitmaßnahmen zur Verbesserung der Eigenständigkeit von Flüchtlingen in Drittländern gefördert werden, die eine wichtige Voraussetzung für eine dauerhafte Lösung sind.

Zudem sollten mehr legale Mobilitätsmöglichkeiten für schutzbedürftige Personen, die studieren oder arbeiten wollen, in Betracht gezogen werden, unter anderem durch das Anbieten alternativer Einreisemöglichkeiten für potenzielle Asylbewerber.

2.1 Um die Situation von Flüchtlingen auf lokaler Ebene zu verbessern, müssen regionale Schutzprogramme (RPP) eingerichtet und verstärkt werden. Bestehende RPP wie in Nordafrika (Libyen, Tunesien und Ägypten) und am Horn von Afrika (Kenia, Dschibuti) sollten verstärkt und um andere wichtige Länder, insbesondere die der Sahelzone, erweitert werden. Darüber hinaus bereitet die EU derzeit ein neues regionales Entwicklungs- und Schutzprogramm (RDPP) für Flüchtlinge im Libanon, in Jordanien

und im Irak vor, das Teil einer langfristigen Maßnahme als Reaktion auf die Krise in Syrien ist.

Wenn die neuen RPP erfolgreich sein sollen, muss sowohl seitens der EU als auch auf nationaler Ebene eine längerfristige Beteiligung und Finanzierung gewährleistet sein. Die Finanzierung könnte nur teilweise aus den vorhandenen Ressourcen und Finanzierungsinstrumenten des Asyl- und Migrationsfonds erfolgen. Sie muss durch andere Finanzquellen der EU-Entwicklungshilfe und der Mitgliedstaaten ergänzt werden. Überdies sollte die Durchführung von RPP/RDPP von intensiven politischen Dialogen mit den auf nationaler (und auch regionaler) Ebene zuständigen Behörden in Drittländern über den Flüchtlingsschutz und lang andauernde Flüchtlingssituationen sowie von gemeinsamen Hilfebemühungen begleitet werden.

Im Rahmen der RPP sollten die jeweiligen regionalen und länderspezifischen Komponenten koordiniert werden, wobei den Delegationen der EU und ihrer Mitgliedstaaten eine zentrale Rolle bei ihrer Planung und Durchführung zukommen sollte. UNHCR sowie weitere internationale Organisationen werden wichtige Partner in diesem Bereich sein, wobei sich NRO gegebenenfalls an der Durchführung der Programme beteiligen sollten. Gegebenenfalls wird die Zusammenarbeit von EASO und Zielländern insbesondere in den Bereichen Ausbildung und Kapazitätenaufbau gefördert.

In Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen (z. B. IOM) und NRO sollten gleichzeitig Initiativen gestartet werden, um die begleitete freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung von in nordafrikanischen Ländern gestrandeten Migranten in ihre Herkunftsländer zu erleichtern und die Kapazitäten der Länder zur besseren Steuerung der Rückkehr und Wiedereingliederung zu entwickeln¹⁰.

2.2 Die Mitgliedstaaten sollten ihr derzeitiges Neuansiedlungsengagement zu einer langfristigen Lösung ausbauen, die dazu beiträgt, lang andauernde Flüchtlingssituationen zu bewältigen bzw. zu vermeiden. Im Jahr 2012 wurden 4930 Personen von 12 Mitgliedstaaten¹¹ in der EU neu angesiedelt. Während diese Mitgliedstaaten eine Erhöhung ihrer Quoten erwägen sollten, sollten sich noch mehr Mitgliedstaaten an der Neuansiedlung beteiligen, damit der Anteil der EU am weltweiten Neuansiedlungsengagement steigt. In diesem Zusammenhang wird der strategische Einsatz der Neuansiedlung über das Neuansiedlungsprogramm der Union gefördert und mit EU-Mitteln aus dem Asyl- und Migrationsfonds unterstützt.

2.3 Die Kommission ist bereit, in Zusammenarbeit mit dem UNHCR eine Konferenz über die Neuansiedlung besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge aus Syrien zu

¹⁰ Von der IOM in zahlreichen Ländern entlang der Migrationsrouten eingerichtete Anlaufstellen für Migranten (sog. „Migration Resource and Response Centres“) könnten als Vorbild für ähnliche Zentren an den Routen des zentralen und östlichen Mittelmeerraums dienen.

¹¹ Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, Irland, Spanien, Frankreich, Litauen, Niederlande, Portugal, Finnland, Schweden, Vereinigtes Königreich (Quelle: Eurostat).

veranstalten. Die Konferenz könnte in der ersten Jahreshälfte 2014 stattfinden und dazu beitragen, die Bereitschaft für Neuansiedlungen bei den EU-Mitgliedstaaten sowie weltweit zu erhöhen.

2.4 Die Kommission wird im Rahmen der Überlegungen über die künftigen Prioritäten im Bereich Inneres nach Ablauf des Stockholmer Programms prüfen, welche weiteren Möglichkeiten für die geschützte Einreise in die EU bestehen, darunter (a) Leitlinien für ein gemeinsames Vorgehen in Bezug auf humanitäre Aufenthaltstitel/Visa und (b) eine Durchführbarkeitsstudie über die gemeinsame Prüfung von Schutzansprüchen außerhalb der EU, unbeschadet des bestehenden Anspruchs auf Zugang zu Asylverfahren in der EU. EASO, FRA und Frontex sowie gegebenenfalls UNHCR, IAO oder IOM sollten an der Ausführung dieser Aufgaben beteiligt sein.

2.5 Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten die Öffnung weiterer Kanäle prüfen, die es Migranten ermöglichen, regulär nach Europa einzureisen. Diese Kanäle werden auch zur Bekämpfung von Missbrauch und irregulärer Migration beitragen. So wird beispielsweise die Richtlinie über Saisonarbeiter nach ihrer Umsetzung die Zulassungsbedingungen klarstellen, einen sicheren Rechtsstatus zum Schutz von Saisonarbeitnehmern vor Ausbeutung gewähren und die erste EU-Regelung über die zirkuläre Migration einführen, die es Migranten erlaubt, in den folgenden Jahren unter bestimmten Bedingungen wiederzukommen. Die derzeit verhandelte Richtlinie über Studenten, Forscher und andere Personengruppen könnte mit klaren Regeln betreffend Zulassung und Status ebenfalls einen wichtigen Beitrag leisten.

(3) Bekämpfung von Menschenhandel, Schleuserkriminalität und organisierter Kriminalität¹²

Netze der internationalen organisierten Kriminalität nutzen die Sehnsucht von Migranten nach einem besseren Leben aus. Deshalb wird die EU neue, entscheidende Schritte zur Bekämpfung von Netzen der organisierten Kriminalität einschließlich Schleusernetzen ergreifen, indem sie in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten sowie Drittländern, Frontex, Europol, EASO und Interpol neue Initiativen entwickelt.

Diese Maßnahmen werden sich in erster Linie auf die Umsetzung und Verstärkung der unlängst vom Rat „Justiz und Inneres“ im Rahmen des EU-Politikzyklus zur Bekämpfung schwerer und organisierter Kriminalität festgelegten Prioritäten konzentrieren, insbesondere auf irreguläre Einwanderung einschließlich Schleusertum und Menschenhandel. Auf dieser Grundlage wird die EU weitere Programme zum Aufbau von Kapazitäten unterstützen, um Schleusertum und Menschenhandel in Nordafrika, in den wichtigsten Herkunftsländern und in den Erstasyl gewährenden Ländern zu bekämpfen. Ausbildungsmaßnahmen in Drittländern sollten die multidisziplinäre Zusammenarbeit in Bereichen wie Strafverfolgung und Justiz fördern.

Die laufenden Überlegungen über die Verwendung geeigneter GSVP-Instrumente zur Unterstützung der Bekämpfung krimineller Organisationen in Drittländern müssen ebenfalls berücksichtigt werden.

Maßnahmen

3.1 Europol sollte laufende Maßnahmen verstärken und das Vorgehen der betreffenden EU-Agenturen bei der Bekämpfung von Schleusertum und organisierter Kriminalität koordinieren¹³. Dazu könnte die Einsetzung eines Teams innerhalb des administrativen und rechtlichen Rahmens der bestehenden Analysedatei „Schweres organisiertes Verbrechen“ (AWF SOC) und der zentralen Kontaktstelle bei Europol, die sich mit Schleuserkriminalität befasst, gehören.

¹² Schleusertum (z. B. Beihilfe zur unerlaubten Ein- oder Durchreise oder zum illegalen Aufenthalt) und Menschenhandel sollten nicht verwechselt werden, wengleich sie in Wechselwirkung zueinander stehen. Menschenhandel umfasst definitionsgemäß insbesondere Mittel („durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen“) für die Zwecke der Ausbeutung von Personen. Im Gegensatz zum Schleusertum erfordert Menschenhandel allerdings weder den Grenzübertritt noch die tatsächliche Verbringung.

¹³ Das Mandat von Europol wird in diesem Bereich im Einklang mit der laufenden Überarbeitung der Europol-Verordnung gestärkt.

3.2 Zwei operative Aktionspläne der europäischen multidisziplinären Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT) für die Bekämpfung der irregulären Migration und des Menschenhandels innerhalb des Politikzyklus, die sich auch dem Schleusertum widmen und an denen die Mitgliedstaaten und die EU-Agenturen beteiligt sind, werden im Dezember 2013 beschlossen und im Januar 2014 gestartet.

3.3 Eine umfassende EU-Strategie sollte entwickelt werden, die alle an der Bekämpfung des Schleusens von Migranten beteiligten Akteure einbezieht. Sie sollte im Einklang mit der EU-Grundrechtecharta auch Menschenrechtsaspekte berücksichtigen. Die Strategie sieht unter anderem eine verstärkte praktische Zusammenarbeit und einen intensiveren Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und mit den EU-Agenturen sowie eine vertiefte externe Zusammenarbeit mit Drittländern und einschlägigen regionalen und internationalen Organisationen (z. B. UNODC) vor.¹⁴ In diesem Zusammenhang kommt den Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen in den Herkunfts- und Transitländern eine wichtige Rolle zu.

Diesbezüglich könnten auf Ebene der Mitgliedstaaten und der EU Leitlinien zu verschiedenen Aspekten der Bekämpfung von Schleusertum ausgearbeitet werden, die der von den VN in diesem Bereich geleisteten Arbeit Rechnung tragen.

Bereits bestehende Wege der operativen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und Drittländern wie Verbindungsbeamte und gemeinsame Aktionen sollten im Rahmen des ständigen Ausschusses für die innere Sicherheit (COSI) wirksamer genutzt werden.¹⁵

3.5 Die zuständigen nationalen Behörden der betroffenen Mitgliedstaaten sollten Europol systematisch relevante Informationen, darunter personenbezogene Daten, bereitstellen und so zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität beitragen. Frontex und Europol sollten unverzüglich ein operatives Abkommen schließen, das den Austausch personenbezogener Daten zulässt, um die Bekämpfung der grenzübergreifenden Kriminalität zu unterstützen.¹⁶

3.6 Im Rahmen der agenturübergreifenden Koordinierung durch Europol sollte das EASO ein Pilotprojekt mit einem Mitgliedstaat durchführen, um mehr über Schleusungs- und Handelsrouten zu erfahren.

¹⁴ Die in diesem Zusammenhang gesammelten Informationen könnten auch dazu verwendet werden, ausländische Kämpfer besser aufzuspüren und diese daran zu hindern, im Ausland (insbesondere in Syrien) in den Dschihad zu ziehen oder von diesem zurückzukehren.

¹⁵ Diese Maßnahmen sind gegebenenfalls mit den laufenden Überlegungen über konkrete Beiträge für eine Mitteilung über eine Europäische Maritime Sicherheitsstrategie (Anfang 2014) zu koordinieren.

¹⁶ Sofern dies in der Eurosur-Verordnung vorgesehen ist, sollte Europol Eurosur andere Daten als personenbezogene Daten bereitstellen.

3.7 Die EU sollte die Organisation der regionalen Konferenz, die 2014 im Rahmen der strategischen Partnerschaft zwischen Afrika und der EU zu Menschenhandel und Schleuserkriminalität stattfindet, politisch unterstützen.

3.8 Die Kommission wird den EU-Besitzstand über die Beihilfe zur unerlaubten Ein- oder Durchreise und zum illegalen Aufenthalt bewerten und gegebenenfalls ändern, um die wirksame Bekämpfung der Schleuserkriminalität mit der notwendigen Vermeidung der Kriminalisierung von humanitärer Hilfe in Einklang zu bringen. In diesem Zusammenhang ist auf die internationale Verpflichtung zur Rettung von in Seenot geratenen Flüchtlingen hinzuweisen.¹⁷

(4) Verstärkte Grenzüberwachung, die für ein genaueres Lagebild auf See sorgt und zum Schutz und zur Rettung der Leben von Migranten im Mittelmeerraum beiträgt

Im Laufe der Jahre kam es zu einer Reihe von Tragödien im Mittelmeer, bei denen mehrere tausend Menschen ihr Leben verloren, als sie versuchten, die europäische Küste zu erreichen. Dank der lobenswerten Anstrengungen der Mitgliedstaaten in der Region, die bisweilen auch von Frontex unterstützt wurden, konnten tausende Menschenleben gerettet werden. Diese Mitgliedstaaten bedürfen jedoch verstärkter Unterstützung und Hilfe.

Bei der Koordinierung der operativen Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten spielt Frontex eine tragende Rolle im Hinblick auf wirksame Grenzkontrollen in der Region und die gleichzeitige Gewährleistung des Schutzes und der Rettung von in Not geratenen Migranten. Der Europäische Rat hat gefordert, die Tätigkeiten von Frontex zu stärken. Dies kann durch einen verbesserten Informationsaustausch zur aktuellen Lage im Mittelmeerraum im Rahmen von EUROSUR unterstützt werden.

Maßnahmen

4.1 Frontex hat zusammen mit den betreffenden Mitgliedstaaten die Kapazitäten der Agentur zur Kontrolle der Seegrenzen im Mittelmeerraum, die zu den Außengrenzen der Europäischen Union gehören, verstärkt. So hat Frontex beispielsweise Anfang November unter Berücksichtigung der möglichen saisonal bedingten Veränderungen bei den Migrationsbewegungen die gemeinsame Operation Hermes verstärkt. Dies wurde durch eine Aufstockung der im Rahmen der Lampedusa-Maßnahmen bereitgestellten Mittel erreicht (zusätzliche 7,9 Mio. EUR für das Frontex-Budget 2013).

Auf dieser Grundlage soll ein umfassendes und koordiniertes Konzept für Grenzüberwachungsmaßnahmen im Mittelmeerraum (von Zypern bis Spanien) unter der Leitung von Frontex erreicht werden. Dabei liegt der Schwerpunkt ab Frühjahr 2014

¹⁷ In diesem Zusammenhang muss grundsätzlich klargestellt werden, dass Kapitäne gemäß dem Völkerrecht den Anordnungen von Seenotleitstellen Folge leisten müssen.

unter Einbeziehung aller Akteure auf den wichtigsten Migrationsrouten. Die Verstärkung der Frontex-Maßnahmen im Jahr 2014 sollte anhand des Konzepts, das Frontex der Task vorlegen wird, weiter bewertet werden.¹⁸

Nationale Grenzüberwachungsmaßnahmen sollten vollständig mit den Maßnahmen von Frontex abgestimmt sein, damit ein europäisches Grenzpatrouillennetz zustande kommt. Informationen über diese einzelstaatlichen Maßnahmen sollten – unabhängig von der durchführenden Behörde – durch das Eurosur-Netz über die nationale Koordinierungsstelle des betreffenden Mitgliedstaats weitergegeben werden.

Unter anderem könnten die Maßnahmen der Mitgliedstaaten nach dem Vorbild der italienische Initiative „Mare Nostrum“ intensiviert werden. Diese Initiativen sollten einander ergänzen und mit Frontex-Maßnahmen koordiniert werden.¹⁹

Die Verstärkung der von Frontex koordinierten Grenzüberwachungseinsätze durch Luft- und Seestreitkräfte der Mitgliedstaaten, die möglichst nach nationalem Recht zu zivilen Strafverfolgungszwecken eingesetzt werden sollten, kann auch die Lageerkennung und die Fähigkeit zur frühzeitigen Erkennung von irregulären Migranten auf See verbessern und somit den Verlust von Menschenleben wirksam verhüten. Deshalb sollte eine entsprechende Verstärkung innerhalb des allgemeinen Rechtsrahmens der Frontex- und der Eurosur-Verordnung erfolgen, die auf den Einsatz militärischer Mittel Anwendung fänden.

Im Sinne von Absatz 1.8 sollte Frontex nach einer größtmöglichen Beteiligung von Drittländern im Mittelmeerraum streben.

4.2 Das Europäische Parlament und der Rat werden ersucht, ihre Verhandlungen über den Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung von Regelungen für die Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von Frontex koordinierten operativen Zusammenarbeit zu beschleunigen, damit der erste Trilog vor Ende des Jahres stattfinden kann.

4.3 Die Rolle des EASO im Bereich der Identifizierung und Überprüfung von Asylsuchenden in gemischten Migrationsströmen sollte verstärkt werden, und zwar in Partnerschaft mit Frontex und in voller Übereinstimmung mit den jeweiligen Aufgaben der Agenturen.

4.4 Das Europäische Grenzüberwachungssystem (Eurosur) ist seit dem 2. Dezember 2013 einsatzbereit. Seine vollständige Verwendung durch die

¹⁸ Aufnahmemitgliedstaaten sollten geeignete Maßnahmen treffen, damit teilnehmende Mitgliedstaaten während der gemeinsamen Aktionen möglichst von der Zahlung der Mehrwertsteuer befreit sind.

¹⁹ Maßnahmen, die nicht unter die Frontex-Verordnung fallen, müssen nach wie vor in vollem Umfang der Grundrechtecharta der EU und insbesondere dem Grundsatz der *Nichtzurückweisungs* entsprechen.

Mitgliedstaaten und Frontex wird streng kontrolliert. Der nahezu in Echtzeit erfolgende regelmäßige Austausch von Informationen und Erkenntnissen sowie die stellenübergreifende Zusammenarbeit sind hier die Schlüsselemente. Eine entscheidende Rolle spielt auch die Nutzung moderner Überwachungstechnologien, beispielsweise die Verknüpfung von Daten aus Schiffsmeldesystemen und Satellitenaufnahmen.

4.5 Auf dieser Grundlage könnten im Lauf des Jahres 2014 die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen den beteiligten Stellen im Rahmen von Eurosur weiter verbessert werden, um die Genauigkeit der Informationen der Mitgliedstaaten und der EU zur aktuellen Lage zu erhöhen.²⁰ In Übereinstimmung mit den Anforderungen der Eurosur-Verordnung sollte dies auch die Unterstützung von Marineschiffen der Mitgliedstaaten, die in jedem Fall in dem Gebiet anwesend sind, umfassen.²¹ Die laufenden Anstrengungen sollten verstärkt werden, um im gesamten Mittelmeerraum die bekannten Ausgangspunkte für irreguläre Migration besser überwachen zu können, einschließlich der Tätigkeiten in Häfen und an Küsten, die Drehscheiben für irreguläre Migranten sind. Das Aufspüren und Verfolgen kleiner Boote wird im Rahmen von Eurosur mit finanzieller Unterstützung aus dem künftigen Kopernikus-Programm, mit Testläufen im Rahmen laufender RP7-Forschungsprojekte (z. B. Perseus, Closeye, LOBOS und Sagres) sowie mit technischer Unterstützung und Beratung durch die Gemeinsame Forschungsstelle der Europäischen Kommission erfolgen.²²

In diesem Zusammenhang sollte das Lagebild im Mittelmeerraum durch eine optimierte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Stellen verbessert werden. Auf der Grundlage der Dienstleistungsvereinbarung zwischen Frontex und der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA)²³ sowie dem Satellitenzentrum der EU²⁴ sollten mehr Schiffsortungs- und Erdbeobachtungsdaten für die kritischen Gebiete generiert werden. Diese und andere für Maßnahmen relevante Daten, darunter von Marineschiffen stammende Daten, sollten die verschiedenen Lagebilder von Eurosur ergänzen. Im Rahmen der stellenübergreifenden Zusammenarbeit (Frontex, Europol,

²⁰ Diese Bemühungen könnten ergänzt werden durch die laufenden Arbeiten zur Einführung eines gemeinsamen Informationsraums für den maritimen Bereich der EU. Der gemeinsame Informationsraum (CISE), der zurzeit gemeinsam von der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten der EU und des EWR entwickelt wird, ist auch als Phase 3 von EUROSUR vorgesehen (KOM(2008) 68).

²¹ Gemäß EUROSUR-Verordnung müssen Informationen zu Standort, Status und Art der zu Strafverfolgungszwecken eingesetzten militärischen Mittel im nationalen Lagebild für EUROSUR enthalten sein. Der Zugang zu dieser Art von Informationen kann auf Personen eingeschränkt werden, die davon Kenntnis haben müssen.

²² Längerfristig könnten das Satellitennavigationssystem Galileo und das Erweiterungssystem EGNOS (European Geostationary Navigation Overlay Service) ebenfalls zur Verbesserung des Lagebilds im Mittelmeerraum beitragen.

²³ Unterzeichnet im April 2013.

²⁴ Unterzeichnung für Anfang 2014 vorgesehen.

EMSA) sollten entsprechende Erkenntnisse als Grundlage für eine verstärkte Überwachung dienen.

4.6 Kapitäne von Handelsschiffen und Fischer sollten auf nationaler Ebene gegebenenfalls über Nachrichten für Seefahrer aufgefordert werden, ihren Verpflichtungen aus dem Völkerrecht (Unclos, SOLAS und SAR) nachzukommen, den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in Seenot geratene Migrantenboote zu melden und diesen beizustehen. Dies sollte an eine öffentliche Zusicherung gekoppelt sein, der zufolge sie grundsätzlich an einer raschen Bergung mitwirken dürfen und – sofern sie in gutem Glauben handeln – keine negativen rechtlichen Folgen für solche Beistandshandlungen zu fürchten hätten. Dies sollte politisch auf europäischer Ebene unterstützt werden.

(5) Unterstützung der Mitgliedstaaten, die hohem Migrationsdruck ausgesetzt sind, und Solidarität mit ihnen²⁵

Verantwortung und Solidarität gehen Hand in Hand. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, im Einklang mit dem EU-Besitzstand Kapazitäten für flexible und wirksame nationale Asyl-, Migrations- und Aufnahmesysteme aufzubauen und entsprechend zu finanzieren. Dazu gehört auch der Aufbau von Kapazitäten zur Steuerung eines plötzlichen und erhöhten Drucks. Gleichzeitig sind Unterstützung und Solidarität wichtig, wenn es allgemein darum geht, den Druck auf die Mitgliedstaaten in der gesamten EU zu vermindern. Die Ereignisse vor den Küsten von Lampedusa sind tatsächlich nur Teil eines größeren Problems, und Unterstützung sollte auf alle Mitgliedstaaten abzielen, die sich an vorderster Front einem hohen Migrationsdruck stellen müssen.

Deshalb sollten die Mitgliedstaaten die überarbeiteten EU-Asylvorschriften vorrangig umsetzen und anwenden. Ferner sollten sie die in den Schlussfolgerungen des Rats festgelegten Konzepte umsetzen, die auf der Mitteilung der Kommission über die EU-interne Solidarität gründen. Die Mitgliedstaaten sollten die vom EASO zu diesem Zweck entwickelten Unterstützungsinstrumente nutzen.

Obwohl bereits im Rahmen des vierten Aktionsbereichs angesprochen, ist anzumerken, dass die von Frontex koordinierten gemeinsamen Aktionen auch ein konkretes Zeichen der Solidarität darstellen.

Weitere Initiativen für die praktische Zusammenarbeit können entwickelt werden, um die Mitgliedstaaten mit hohem Migrationsdruck bei der Steuerung ihrer Migrationsströme zu unterstützen und eine rasche und angemessene Bewertung von Asylanträgen zu gewährleisten. Hierzu können auch EU-Mittel einen Beitrag leisten. In diesem Rahmen sollte die Notfallplanung verstärkt werden, um Krisen nach Möglichkeit zu verhüten und bei eingetretenen Notfällen Abhilfe zu schaffen.

Maßnahmen

5.1 Die Kommission stellt Mittel (darunter Soforthilfen) von bis zu 30 Mio. EUR zur Unterstützung Italiens zur Verfügung, unter anderem für Grenzüberwachungsmaßnahmen im Rahmen des Frontex-Mandats. Anderen Mitgliedstaaten wurden etwa 20 Mio. EUR zugewiesen, um den wachsenden Druck auf EU-Ebene und die daraus resultierenden unzureichenden nationalen Kapazitäten anzugehen. Diese Mittel dienen der Verbesserung der Aufnahme-, Verarbeitungs-, Kontroll- und Registrierungskapazitäten sowie der Unterstützung des

²⁵ Die in Kürze zu erstellenden und vorzulegenden nationalen Programme der Mitgliedstaaten für den mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 sollten diesen Prioritäten Rechnung tragen, so dass die erforderlichen Mittel mobilisiert werden können, sobald die jeweiligen Finanzierungsmechanismen in Betrieb sind.

Grenzmanagements. Die Finanzierung sollte gegebenenfalls durch andere operative Tätigkeiten wie die vom EASO und von Frontex gebotene Unterstützung ergänzt werden. Notfallplanung und Krisenmanagement (vgl. 5.3) sind in diesem Zusammenhang von großer Bedeutung.

Länder, die in besonderem Maße von einem Zustrom von Migranten und Asylsuchenden betroffen sind, können gegebenenfalls Unterstützung im Rahmen des europäischen Katastrophenschutzverfahrens (EUCPM) ²⁶beantragen.

5.2 Unter Nutzung der finanziellen Anreize des künftigen Asyl- und Migrationsfonds (AMF) sollten sich die Mitgliedstaaten freiwillig für eine verstärkte Umsiedlung von Personen, die internationalen Schutz genießen, innerhalb der EU engagieren. Das EASO sollte bei der Umsiedlung innerhalb der EU koordinierend mitwirken, um diese schneller und effizienter zu gestalten. Mitgliedstaaten mit einem geringen Migrationsdruck sollten sich entsprechend solidarisch zeigen. Internationale Organisationen wie UNHCR und IOM können eine wichtige Rolle in diesem Bereich spielen.

5.3 Die Anstrengungen im Rahmen der Notfallplanung und des Krisenmanagements auf EU-Ebene sollten fortgesetzt und ausgeweitet werden mit dem Ziel, Maßnahmen zur Errichtung stabiler Asyl- und Migrationssysteme in den Mitgliedstaaten zu ergreifen. Diesen Anstrengungen sollte eine Bewertung zugrunde liegen, die sich auf die Prognosen von Trendanalysen und sonstigen statistischen und analytischen *Ad-hoc-Berichten* stützt, die von EASO, Frontex, FRA und anderen Organisationen wie UNCHR, IOM und sonstigen Akteuren erstellt wurden. Sie sollten zudem mit dem EUCPM abgestimmt sein. Bei der Entwicklung dieser Notfallmaßnahmen sollte die Kommission Bewertungsberichte über die Lage in den Herkunftsländern mit einschließen und dabei so weit wie möglich die Faktoren Sicherheit, Grenzmanagement und Migrationsströme berücksichtigen.²⁷

Um eine effiziente Notfallplanung zu ermöglichen, sollten die Mitgliedstaaten unverzüglich Daten an Eurostat, EASO, Frontex und andere einschlägige Akteure übermitteln und bereit sein, zusätzliche, für diesen Zweck möglicherweise notwendige Datenanforderungen zu unterstützen.

5.4 Das EASO sollte ein Erstprojekt zur unterstützten Bearbeitung von Asylanträgen in den Mitgliedstaaten durchführen. Dies würde eine schnellere und effizientere Bearbeitung von Asylanträgen ermöglichen und dabei das Asylsystem des zuständigen Mitgliedstaats entlasten, ohne die Zuständigkeit für die Prüfung des jeweiligen

²⁶ Das Europäische Notfallabwehrzentrum (ERCC) der GD ECHO erleichtert die freiwilligen Beiträge in Form von Sach- und Expertenleistungen der 32 Teilnahmestaaten des Verfahrens, einschließlich der EU-Mitgliedstaaten. Das europäische Katastrophenschutzverfahren ist wegen seines freiwilligen Charakters lediglich als kurzfristige Zwischenlösung anzusehen.

²⁷ Als Mechanismen kämen unter anderem der operative Rahmen für Migrationskrisen (MCOF) der IOM und die Task Force Migration für die ostafrikanische Migrationsroute und Nordafrika in Frage.

Asylantrags zu verlagern. Hierbei bliebe der auf nationaler Ebene geltende Rechtsrahmen vollständig gewahrt.