

## **Fortschrittsbericht der Präsidentschaft zu Kernelementen einer europäischen Migrations- und Asylpolitik und zum weiteren Vorgehen**

Die Europäische Union (EU) sieht sich auf Grund der laufenden Bemühungen zur Eindämmung der Corona-Epidemie und deren Auswirkungen auf alle Lebensbereiche besonders großen Herausforderungen gegenüber. Im Lichte der Pandemie ist es Aufgabe der EU, Entscheidungen zu treffen, die viele zukunftsgerichtete Politikbereiche entscheidend beeinflussen; diese Herausforderung unterstreicht noch einmal die Notwendigkeit einer ehrgeizigen und zukunftstauglichen Reform der europäischen Migrations- und Asylpolitik. Gleichzeitig erleben die Mitgliedstaaten weiterhin irreguläre Migration, sowohl in Form von Primär- als auch Sekundärbewegungen. Ohne entschiedenes Handeln und angesichts der bestehenden Mängel in der internen und externen Dimension, die immer noch die Wirksamkeit des Gemeinsamen Europäischen Migrations- und Asylsystems einschränken, werden die Treiber der irregulären Migration Bestand haben und sich vermutlich noch verstärken. Die Europäische Union muss besser irreguläre Migration in die EU verhindern und den eigenen EU-Bürgern wie auch der restlichen Welt ein starkes gemeinsames Signal der Steuerung und Ordnung von Migration senden.

Die Herausforderungen der Migration entwickeln sich stetig weiter und sind geprägt von der Notwendigkeit eines starken Asyl-, Migrations- und Rückkehrsystems der Mitgliedstaaten sowie der Notwendigkeit, Drucksituationen zu verhindern und angemessen darauf zu reagieren und die Zahl irregulärer Einreisen zu verringern. Angesichts dessen stellt das am 23. September 2020 von der Kommission vorgestellte neue Migrations- und Asylpaket eine gute Grundlage für einen Neustart der Diskussion über die europäische Migrations- und Asylpolitik dar. Es zielt darauf

ab, die Defizite des derzeitigen Gemeinsamen Europäischen Asylsystems zu beseitigen. Ziel muss sein, ein faires und funktionsfähiges Gesamtsystem zu schaffen, das den praktischen Anforderungen genügt, irreguläre Migration verringert und zu schnelleren, humaneren, effizienteren und krisenfesten Verfahren führt und gleichzeitig die Grundrechte von Migranten und Antragstellern, die internationalen Schutz beantragt haben, wahrt und dem besonderen Schutzbedürfnis vulnerabler Personen, wie unbegleiteter Minderjähriger, Rechnung trägt.

Die Kernelemente der Solidarität und der gerechten Verantwortungsteilung, wie auch die Balance zwischen diesen Elementen und den entsprechenden Pflichten der Mitgliedstaaten - auch bei der Umsetzung des Asyl- und Migrationsbesitzstandes - müssen zusammen diskutiert werden, um zu einem Kompromiss zu kommen, der den Anliegen aller Mitgliedstaaten Rechnung trägt. Die Investition in stärkere politische Beziehungen zu unseren Partnern in Drittländern ist für den Erfolg einer europäischen Migrations- und Asylpolitik unabdingbar.

## Grundlagen

1. Zur **Funktionsfähigkeit eines umfassenden Migrations- und Asylsystems der EU** gehören starke und wirksame Systeme in jedem Mitgliedstaat, eine gegenseitige und verpflichtende solidarische Unterstützung für die am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten - insbesondere gegenüber den Mitgliedstaaten der ersten Einreise - sowie eine signifikante Stärkung umfassender, maßgeschneiderter und beiderseitig vorteilhafter Migrationspartnerschaften mit Herkunfts- und Transitländern; das beinhaltet auch, die Entwicklung von robusten und nachhaltigen Migrations- und Asylsystemen wie auch von Rückkehr- und ggf. Wiedereingliederungssystemen zu unterstützen. Für ein wirksames Migrationsmanagement ist es zudem essentiell, dass es eine effektive Kontrolle der Außengrenzen gibt und dass so früh wie möglich zwischen regulär und irregulär einreisenden Personen sowie zwischen schutzbedürftigen und offenkundig nicht schutzbedürftigen

Asylantragstellern unterschieden wird. Dabei wird die Bereitschaft der Europäischen Union, internationalen Schutzberechtigten Schutz zu gewähren, ausdrücklich bekräftigt. Gleichzeitig kommt es darauf an, die Schutzkapazitäten in den Herkunfts- und Transitländern zu stärken und auszubauen. Personen, die die Bedingungen für eine legale Einreise in die EU nicht erfüllen und die nicht schutzberechtigt sind, sollen grundsätzlich nicht in die EU einreisen dürfen bzw. die EU alsbald wieder verlassen. Ein dauerhaftes Migrations- und Asylsystem setzt eine verbesserte Rückkehrpolitik auf europäischer Ebene voraus, um Verbesserungen im Bereich Rückkehr und Rückübernahmen und bei der Bekämpfung der Schleusung von Migranten zu erzielen; gleichermaßen sind die legale Migration und legale Zugangswege für Schutzbedürftige wie auch die nachhaltige Wiedereingliederung von Rückkehrern weiterhin integraler Bestandteil eines ausgewogenen Migrationskonzeptes. Eine solide Steuerung ist eine entscheidende Bedingung für das ordnungsgemäße Funktionieren eines solchen nachhaltigen Migrations- und Asylsystems.

### **Kernelemente eines ganzheitlichen Ansatzes**

2. Die mit dem neuen Paket angestrebte beträchtliche **Stärkung der externen Dimension der europäischen Migrationspolitik**, mit der der bisher erzielte Erfolg ausgebaut werden soll, wird ausdrücklich begrüßt. Der wirksame Umgang mit Migration und Vertreibung erfordert die gestärkte Partnerschaft mit Drittländern und einen Gesamtrouten-Ansatz, der alle notwendigen und verfügbaren politischen Instrumente vereint. Die EU muss ihre Bemühungen hinsichtlich der Verhinderung der irregulären Migration verstärken und irreguläre Einreisen in die EU so frühzeitig wie möglich adressieren. Gut ausgebaute und funktionierende Partnerschaften mit relevanten Drittländern sind unabdingbare Voraussetzung für eine gut funktionierende europäische Migrations- und Asylpolitik. Dies erfordert eine angemessene Finanzierung, unter anderem durch den Treuhandfonds für Afrika, und eine effiziente Umsetzung eines kohärenten, ganzheitlichen Ansatzes mit einer starken

koordinierenden Rolle der Europäischen Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und mit einer ausreichenden finanziellen Ausstattung. Die jeweiligen Mittel müssen flexibel genug verwaltet werden, damit auf die besonderen Bedürfnisse des jeweiligen Partners ein Schwerpunkt gelegt und auf diese eingegangen werden kann. Der umfassende Ansatz beinhaltet alle wesentlichen Bereiche wie die Abschwächung der Ursachen irregulärer Migration und Vertreibung, Bekämpfung der Schleusung von Migranten, Unterstützung der Kapazitäten von Drittländern bei der Steuerung und dem Management von Migration und Asyl, einschließlich Grenzmanagement und Such- und Rettungseinsätzen auf See, wie auch der Schutz von Personen, die internationalen Schutz benötigen, Unterstützung der aufnehmenden Gemeinschaften, legale Migration und legale Zugangswege, Rückkehr, Rückübernahme und Wiedereingliederung, und auch den Kapazitätsaufbau in diesen Bereichen. Dies sollte durch den Ausbau umfassender, ausgewogener und maßgeschneiderter Partnerschaften mit den relevanten Herkunfts-, Transit-, und Aufnahmeländern in beiderseitigem Interesse erfolgen.<sup>1</sup> Die Europäische Kommission, in enger Abstimmung mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) und den EU Mitgliedstaaten, wird gebeten, maßgeschneiderte Partnerschaften mit prioritären Drittstaaten zu fördern und voranzutreiben und den Rat über die dafür vorgesehenen nächsten wesentlichen Schritte einschließlich konkreter Ziele für wichtige Drittstaaten stetig und regelmäßig informiert zu halten. Die Priorität sollte auf Nordafrika und Subsahara-Afrika, den Westbalkan, die Türkei und den Mittleren Ost sowie die Länder, die Europa und Asien miteinander verbinden, gelegt werden, wie auch auf Südamerika und die östlichen Partner und dabei auch die Entwicklungen an der Mittelmeer- und Atlantikroute und u. a. die Anzahl der

---

<sup>1</sup> Die Schlussfolgerungen der Europäischen Rates vom 28. Juni 2018 (EUCO 9/18) haben in diesem Zusammenhang weiter Bestand.

Asylsuchenden sowie die durchschnittliche Ablehnungsquote in der EU und die Anzahl der vom jeweiligen Land aufgenommenen Flüchtlinge berücksichtigt werden. Für festgelegte Drittländer muss ein Fahrplan („roadmap“) für das weitere Vorgehen festgelegt werden. Es müssen unverzüglich Maßnahmen ergriffen werden, um maßgeschneiderte Partnerschaften mit wesentlichen Drittländern zu fördern und voranzutreiben, mit dem Ziel, greifbare Ergebnisse herbeizuführen.

3. Wichtig ist, **gemeinsame Unterstützungs- und Koordinierungsaktivitäten** mit wesentlichen Partnerregionen bereits heute weiter zügig voranzutreiben. Erfolgreiche Beispiele von Zusammenarbeit im Bereich der Bekämpfung der Schleusung von Migranten sollten als Teil des neuen EU-Aktionsplans gegen die Schleusung von Migranten nachgeahmt und ausgedehnt werden. Wie im Falle der jüngsten Initiative Italiens, das den Vorsitz der Konferenz zur Bekämpfung der Schleusung aus afrikanischen Ländern übernahm, oder der Initiative Österreichs zusammen mit Ländern an der östlichen Mittelmeerroute, spielen die Mitgliedstaaten eine bedeutende Rolle dabei, sich aufbauend auf bestehenden Beziehungen mit externen Partnern auszutauschen und sicherzustellen, dass sich die von EU-Akteuren und den am meisten beteiligten Mitgliedstaaten übermittelten Botschaften decken.
- 4.. Mit geeigneten Mitteln und Ressourcen auf Drittstaaten zuzugehen bedeutet, die Abstimmung und die Koordination zwischen den Mitgliedstaaten, EU-Strukturen und Partnern auf eine ganz neue Ebene zu bringen. Um in unserem komplexen institutionellen Gefüge gut mit Drittstaaten interagieren zu können, müssen wir viel klarer definieren, wer auf der Grundlage welcher Informationen wofür zuständig ist und welche politischen Leitlinien und Instrumente dafür zur Verfügung stehen. Unter Berücksichtigung der institutionellen Befugnisse zwischen den einschlägigen Akteuren, d. h. dem Rat, den Mitgliedstaaten, der Kommission, dem EAD (einschließlich der EU-Delegationen) und den EU-Agenturen, sollte eine operative Struktur weiter entwickelt werden, um zu ergreifende Maßnahmen zu ermitteln und

zuzuweisen, die der Situation in den Herkunftsländern angemessen Rechnung tragen und in Einklang mit verschiedenen einschlägigen EU-Politikbereichen stehen, darunter bestehende Möglichkeiten der legalen Migration, Entwicklung und Handel, und Ressourcen einschließlich des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungs- zusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit angemessen einsetzen. Das Verhandlungsmandat des Rates für dieses Instrument sieht eine sinnvolle und mindestens 10-prozentige Förderung von Maßnahmen vor, die in Zusammenhang mit Migration stehen.

Unter der politischen Steuerung des AStV und des Rates würden Initiativen im Zusammenhang mit Drittstaaten und Migration so in einem gemeinsamen Ansatz definiert werden, der von allen EU-Institutionen und Mitgliedstaaten so wie einschlägigen EU-Agenturen mit angemessener Verbindlichkeit und Entschlossenheit kommuniziert wird. Allen beteiligten Akteuren sollten im Hinblick auf den Rückkehrbereich operative Ziele zugeschrieben werden, so auch dem EAD (über die EU-Delegationen).

5. Für eine wirksame Steuerung der Migration in die Europäische Union ist daher **ein starker und wirksamer Grenzschutz an den EU-Außengrenzen** unabdingbar. Für die Mitgliedstaaten ist dafür die vollständige und rasche Umsetzung der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache prioritär. In diesem Zusammenhang sind eine zügige Aufstellung der ständigen Reserve und eine starke unterstützende Rolle für Frontex im gemeinsamen EU-Rückkehrsystem und angemessene finanzielle Mittel besonders wichtig.
6. Die **Steuerung und Ordnung** von Migration **an den EU-Außengrenzen** signalisiert nach außen eine starke gemeinsame europäische Migrations- und Asylpolitik, wonach nur Personen in die EU einreisen dürfen, die Gründe für einen rechtmäßigen Aufenthalt vorbringen können oder die voraussichtlich Anspruch auf internationalen Schutz haben, gleichzeitig aber keine ernsthafte Sicherheitsbedrohung darstellen. Dies ist eine zentrale Frage, da solche

Verfahren dazu beitragen, irreguläre Primär- und Sekundärbewegungen zu verhindern. Dies ist auch eine akute Frage für die Sicherheit der gesamten EU, die auch zur Integrität und zur Stärkung des Vertrauens in das reibungslose Funktionieren des Schengen-Raums beiträgt. In diesem Zusammenhang ist es von allergrößter Bedeutung, zügig bis 2023 die neue IT-Architektur einzurichten, darunter die neuen Systeme EES, ETIAS, ECRIS-TCN und Interoperabilität. Dadurch kann das nötige Vertrauen der Bürger und der Mitgliedsstaaten in den Raum der Freizügigkeit und das Funktionieren und die Sicherheit der EU gestärkt werden.

7. Weiterer Diskussionen bedarf es insbesondere betreffend die Parameter und Modalitäten, die für die Sicherstellung der aus einem Screening-, Asylgrenzverfahren und Rückkehrgrenzverfahren bestehenden **Phase vor der Einreise** erforderlich sind. Ein funktionierendes Screening (Registrierung, Identifizierung, Sicherheits- und Gesundheitsprüfung) ist im Interesse eines umfassenden europäischen Migrations- und Asylsystems, damit irreguläre Migrationsströme verhindert und die Registrierung aller Personen, die in die EU einreisen, gesichert werden können. Während alle Mitgliedstaaten der Auffassung sind, dass es Menschen, die offenkundig nicht schutzbedürftig sind, nicht erlaubt sein darf, in die EU einzureisen, sind Mitgliedstaaten unterschiedlicher Auffassung hinsichtlich eines verpflichtenden Grenzverfahrens und haben unterschiedliche Ansichten, was die Praktikabilität des Systems angeht, insbesondere den damit verbundenen Verwaltungsaufwand, vorübergehende Maßnahmen zur Beschränkung der Bewegungsfreiheit und die Auswirkungen auf die Rückführungsrate. Hier sind weitere Diskussionen erforderlich. Damit ein Grenzverfahren in der Praxis gut funktioniert, muss sich das System auf wirksame Rückführungen und auf eine bedarfsgerechte und verlässliche Unterstützung durch relevante EU-Agenturen und die Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der Besonderheiten und Bedarfe der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen und der unterschiedlichen Arten von Grenzen verlassen können. Dies beinhaltet

unter anderem, angemessene Unterbringung und Versorgung zu sichern und zu verhindern, dass es zu einer Überlastung insbesondere der Grenzeinrichtungen und der damit verbundenen Infrastruktur kommt. Die Finanzierung der Schaffung angemessener Unterbringung, Versorgung, der Grenzeinrichtungen und der damit verbundenen Infrastruktur sollte sich in den Verordnungen über die Schaffung des Fonds für die innere Sicherheit, des Instruments für Grenzmanagement und Visa und des Asyl- und Migrationsfonds angemessen widerspiegeln.

8. Vor diesem Hintergrund und mit dem Ziel eines fairen Ausgleichs zwischen Verantwortung und Solidarität sind **weitere Überlegungen zu den Voraussetzungen des Grenzverfahrens** erforderlich, insbesondere im Hinblick auf
  - a. die sinnvolle Unterstützung des administrativen Verfahrens durch Maßnahmen der Kommission, Agenturen und Mitgliedstaaten, einschließlich der erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen;
  - b. die erhebliche Verbesserung der Rückkehr negativ beschiedener Asylbewerber;
  - c. die Schaffung objektiver, begründbarer und leicht anwendbarer Kriterien, auf deren Grundlage ein verpflichtendes Asylgrenzverfahren in der Praxis funktionieren könnte;
  - d. die Anerkennung und den Schutz der Bedürfnisse und Rechte vulnerabler Menschen wie z.B. unbegleiteter Minderjähriger, Opfer von Menschenhandel, Kinder und Frauen, die Opfer von Gewalt sind (erforderliche Ausnahmen und Sonderbestimmungen);
  - e. die Verhinderung der unerlaubten Einreise von Drittstaatsangehörigen, die der Phase vor der Einreise unterliegen.

Zwar müssen die Verfahren praktisch, effizient und praktikabel bleiben und mit realistischen Fristen ausgestattet sein, doch müssen die Grundrechte der Betroffenen, einschließlich wirksamer Rechtsmittel, gewahrt werden.

Um bei der Herbeiführung eines gemeinsamen Verständnisses von einer Phase vor der Einreise Fortschritte zu erzielen, ist eine weitere strukturierte und konstruktive Betrachtung und Diskussion auf fachlicher und politischer Ebene erforderlich; außerdem muss ein Verständnis der möglichen Auswirkungen des vorgeschlagenen Systems herbeigeführt werden, was u.a. durch numerische Beispiele mit praktischen und finanziellen Aspekten erreicht werden kann.

9. Alle Mitgliedstaaten bekennen sich zu **gegenseitiger Unterstützung** einschließlich in Fällen von Migrationsdruck oder bei Vorliegen einer Krisensituation in einem der Mitgliedstaaten. Zwar sollte die EU alles in ihrer Macht Stehende unternehmen, um Krisensituationen zu vermeiden, doch besteht breite Zustimmung zu einem Mechanismus der verpflichtenden Solidarität in Krisensituationen und bei Migrationsdruck. Der Mechanismus, der kurzfristig ausgelöst und umgesetzt werden soll, sollte den Rat und die Mitgliedstaaten in angemessener Weise einbeziehen.
10. Gerade die Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen haben aufgrund ihrer geographischen Lage eine erhebliche Rolle bei der Funktionsfähigkeit des europäischen Migrations- und Asylmanagements und bedürfen der verlässlichen und starken Hilfe aller Mitgliedstaaten. Aufgrund der Besonderheiten der Anlandungen nach **Rettungseinsätzen auf See** ist eine Lösung im Hinblick auf einen angemessenen Mechanismus für den Umgang mit solchen Fällen für die gesamte Europäische Union essentiell, da dies dazu beitragen kann, die Mitgliedstaaten der Ersteinreise vom Migrationsdruck zu

entlasten. Die von Malta, Italien, Frankreich und Deutschland unterzeichnete Gemeinsame Absichtserklärung über ein kontrolliertes Notfallverfahren vom 23. September 2019 ist ein nützliches operatives Beispiel von Solidarität durch Handeln; es müsste jedoch ein kohärenterer Ansatz entwickelt werden, der schnelle Asylverfahren, wirksame Rückführungsverfahren und die Verhinderung von Pull-Faktoren berücksichtigt und sich auf die Vorschläge des Migrations- und Asylpakets stützt. Um bei der Herbeiführung eines gemeinsamen Verständnisses hierzu Fortschritte zu erzielen, ist eine weitere strukturierte und konstruktive Betrachtung und Diskussion auf fachlicher und politischer Ebene erforderlich. Die Kommission wird ersucht, baldmöglichst die Kontaktgruppe zu Such- und Rettungseinsätzen auf See einzurichten.

11. Der Mechanismus muss in der Lage sein, **sinnvolle, maßgeschneiderte Maßnahmen verpflichtender Solidarität vorzusehen, die Flexibilität mit einer Garantie für Effektivität und Schnelligkeit** für unter Druck stehende Mitgliedstaaten kombinieren. Die Solidaritätsregelungen sollten eine klare Entlastung der begünstigten Mitgliedstaaten ermöglichen. Eine Mehrheit der Mitgliedstaaten befürwortet eine Vielzahl von unterstützenden Solidaritätsmaßnahmen, die in Form von Übernahmen („relocation“), Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau im Bereich Migration, einschließlich Grenzschutz, Asyl, Aufnahmen und Rückführungen, gewährt werden; dies beinhaltet auch Maßnahmen für den Umgang mit Migrationstrends, die den begünstigten Mitgliedstaat betreffen, einschließlich die Zusammenarbeit mit Drittstaaten. Die Unterstützung im Bereich Rückkehr ist auch ein Element der Solidarität, das auf eine nachweisliche Verringerung der Zahl der Menschen abzielt, die die am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten verlassen müssen. Verifizierbare Verbesserungen in der externen Dimension, insbesondere bei der Verminderung des Migrationsdrucks oder der Ausweitung von Rückkehrmöglichkeiten, kommen mittel- bis langfristig allen Mitgliedstaaten zugute.

12. Zwar könnten **Übernahmen oder Rückkehrpatenschaften** als sinnvolle Unterstützungsmaßnahme zur Entlastung des begünstigten Mitgliedstaates betrachtet werden, doch wird die Frage, ob der Korrekturmechanismus in bestimmten Situationen eine verpflichtende Übernahme oder Rückkehrpatenschaft vorsehen soll, in einer Reihe von Mitgliedstaaten unterschiedlich eingeschätzt. Nach Auffassung einiger Mitgliedstaaten ist ein flexibler Mechanismus erforderlich, während andere insbesondere die verpflichtende Übernahme („relocation“) für ein Schlüsselement einer sinnvollen Solidarität halten.

In diesem Zusammenhang und für den angemessenen Ausgleich zwischen Verantwortung und Solidarität sollten

- a. die Voraussetzungen, unter denen die Mitgliedstaaten Übernahmen und/oder Rückkehrpatenschaften und andere Solidaritätsbeiträge durchführen
- b. die Voraussetzungen und Situationen, unter bzw. in denen der Mechanismus anwendbar ist,

weiter erörtert werden.

Um gangbare und koordinierte Lösungen für gemeinsame europäischen Herausforderungen zu finden und bei der Herbeiführung eines gemeinsamen Verständnisses von der Ausgewogenheit zwischen Solidarität und gemeinsamer Verantwortung Fortschritte zu erzielen, ist eine weitere strukturierte und konstruktive Betrachtung und Diskussion des Vorschlags auf fachlicher und politischer Ebene erforderlich. Ein weiterer Schwerpunkt sollte auf die Festlegung von Regeln für die Solidaritätsverpflichtung aller Mitgliedstaaten gelegt werden.

Um hier zu einem belastbareren Verständnis zu kommen, sollten einschlägige numerische Beispiele an Hand des vorgeschlagenen Solidaritätsmechanismus

durchgerechnet werden. Mit der Verabschiedung aller Rechtsinstrumente und Bestimmungen des Migrations- und Asylpaketes und insbesondere dem Abschluss der Rechtsetzungsarbeiten an der Asylverfahrensverordnung, der Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement und dem Kriseninstrument wird dieser Prozess erfolgreich abgeschlossen sein. Dazu muss die legislative Vorbereitungsarbeit, die unter der deutschen Präsidentschaft begonnen wurde, fortgesetzt werden.

13. Damit das Gesamtsystem funktionieren kann, **müssen Missbrauch des Asylsystems und irreguläre Sekundärmigration verhindert werden**. Um dies zu erreichen, müssen das Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen in allen Mitgliedstaaten in vollem Umfang den rechtlichen Anforderungen des geltenden EU-Rechts entsprechen, und der für die Durchführung des Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes zuständige Mitgliedstaat muss nach dem Screening und, wo anwendbar während des möglichen Asylverfahrens an der Grenze, rasch und eindeutig bestimmt werden. Unbürokratische Überstellungen sowie die Durchsetzung des Zuständigkeitsregimes und angemessene Überstellungsfristen sind wichtig, um Missbrauch entgegenzuwirken. Grundsätzlich sollen Aufnahmeleistungen nur im zuständigen Mitgliedstaat gewährt werden. Das Ziel muss sein, dass Antragsteller während der Bearbeitung oder Prüfung ihres Antrags grundsätzlich in dem für sie zuständigen Mitgliedsstaat verbleiben müssen; dies schließt die Erwägung ein, Anreize für Antragsteller zur Einhaltung dieser Pflicht zu schaffen. Eine derartige Stärkung der Regeln, die sich auf die Verantwortlichkeiten der Mitgliedstaaten und die Überwachung deren Einhaltung beziehen, ist für die Verhinderung von irregulärer Sekundärbewegungen innerhalb der Union unabdingbar.
14. Ein funktionsfähiges Asylsystem setzt eine **verbesserte Rückkehrpolitik auf europäischer Ebene** voraus. Dies beinhaltet die Rückkehr aus allen Mitgliedstaaten, und auch das vorgeschlagene Rückkehrgrenzverfahren. In diesem Zusammenhang spielt die Entwicklung von Konzepten zu sicheren

Drittstaaten und sicheren Herkunftsstaaten unter voller Beachtung internationaler Menschenrechtsstandards eine beträchtliche Rolle. Wesentlich ist hier auch die freiwillige Rückkehr mit angemessenen Maßnahmen für eine dauerhafte Wiedereingliederung der Betroffenen. Die erweiterten Zuständigkeiten von Frontex werden in besonderem Maße begrüßt. Ebenso die Einrichtung eines neuen, durchsetzungsstarken Rückkehrkoordinators der Kommission, der eine Schlüsselrolle bei der Verbesserung der Wirksamkeit von Rückkehr und Wiedereingliederung spielen und zu den Bemühungen der Kommission beitragen soll, erforderlichenfalls die Zusammenarbeit von Drittländern in Rückübernahmeangelegenheiten im Rahmen umfassender Migrationspartnerschaften mit Drittländern zu verbessern. Die Schaffung des hochrangigen Rückkehrnetzwerks kann ein wichtiger Schritt sein, der aber mit der Schaffung eines soliden Steuerungssystems einhergehen muss und verschiedene Elemente in wirksamer und ergänzender Weise zusammenbringt.

15. Eine zügige Verabschiedung der Neufassung der **Rückkehr-Richtlinie** ist wichtig, um die Verfahren effizient und wirksam auszugestalten und nationale Regelungen in diesem Bereich zu harmonisieren. Das Europäische Parlament wird ersucht, so bald wie möglich ein Mandat für die Aufnahme von Verhandlungen über die Richtlinie zu erteilen.
16. Ein weiteres wichtiges Element ist eine verbesserte Drittstaatenkooperation im Rückkehrbereich, insbesondere durch die **vollständige Umsetzung bestehender Rückübernahmeabkommen und -regelungen**. Ohne eine solche Zusammenarbeit können die Verbesserungen unseres internen Asyl- und Rückkehrsystems nicht ihre volle Wirkung entfalten. Im Rahmen der Entwicklung umfassender Partnerschaften könnte eine weitere Analyse durch alle Akteure nützlich sein, um für jedes Land einzeln die Hindernisse, die einer Steigerung der Rückkehr im Wege stehen, zu verstehen und zu beseitigen. Die Kommission wird ersucht, als Teil des strategischen Ansatzes Initiativen für neue Abkommen und Regelungen zu starten und auf die Wiederaufnahme

begonnener Verhandlungen hinzuwirken, um die wirksame Kooperation im Rückkehrbereich zu verbessern und dabei in den relevanten EU-Politikbereichen entsprechende Hebel und bereits bestehende oder in Vorbereitung befindliche Vereinbarungen (z.B. post-Cotonou) anzusetzen.

17. Der vorgeschlagene Mechanismus, entsprechende Anreize zu schaffen, um die Kooperation mit Drittstaaten im Rückkehr- und Rückübernahmebereich zu verbessern, wird begrüßt. Ein wichtiger erster Schritt zu diesem kohärenten Ansatz wird die von der Kommission vorzunehmende Bewertung der Rückkehr-zusammenarbeit mit Drittstaaten **gemäß Artikel 25a des Visakodexes** sein. Die Kommission wird ersucht, diesen Bericht schnellstmöglich vorzulegen und sein Potential voll auszuschöpfen, insbesondere indem sie die Möglichkeiten wirtschaftlicher und diplomatischer Hebelwirkungen der EU voll ausschöpft und die Zusammenarbeit mit Drittstaaten im Bereich Rückkehr und Rückübernahme in relevanten EU-Politikbereichen verbessert.
18. Eine enge Kooperation mit Drittstaaten ist auch im **Schlüsselbereich der freiwilligen Rückkehr** und der Wiedereingliederung essentiell. Eine wichtige Komponente ist dabei die Festlegung neuer Ansätze im Zusammenschluss mit Drittländern sowie eine bessere Verknüpfung mit anderen Initiativen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und nationalen Strategien. Zudem sollte ein neues Konzept für die Gestaltung und Umsetzung von auf die jeweiligen Bedürfnisse abgestimmten Programmen zur Rückkehrförderung und dauerhaften Wiedereingliederung entwickelt werden. Die Kommission wird ersucht, zügig Fortschritte bei der Strategie zur freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung zu machen und die diesbezüglichen Beiträge der Mitgliedstaaten zu begrüßen.
19. Bei der operativen Unterstützung der Mitgliedstaaten kommt den **relevanten EU-Agenturen**, die bereits auf Grundlage des bestehenden Rechtsrahmens ihr volles Potential ausschöpfen sollten, eine wesentliche Rolle zu. Neben der

Umsetzung des neuen Mandats der Europäischen Grenz- und Küstenwache ist es von zentraler Bedeutung, das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) schnell zu einer echten EU-Asylagentur auszubauen (EUAA-Verordnung).

20. Wesentlich ist auch eine **europäische digitale Infrastruktur**, mit der das europäische Migrations- und Asylmanagement unterstützt wird. Das Ziel der Kommission einer weiteren Intensivierung des Informationsaustausches auf europäischer Ebene, die insbesondere mit der Umsetzung der Interoperabilitätsverordnungen erreicht werden soll, wird allseits unterstützt und bleibt ein dringliches und gemeinsames Ziel. Dazu gehört auch das Schaffen der rechtlichen Grundlagen für eine verbesserte EURODAC Datenbank.
21. **Legale Migration** ist integraler und wichtiger Bestandteil eines ausgewogenen Migrationskonzepts, das auf Steuerung und Ordnung beruht, unter Wahrung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten. Verbesserte Instrumente legaler Migration sind darüber hinaus unerlässlich, wenn Migrationspartnerschaften mit Drittländern von gegenseitigem Nutzen sein sollen. Sichere und reguläre Migrationskanäle sind unabdingbar und nutzen letztlich sowohl den Herkunfts- wie auch den Zielländern. Die Europäische Union muss sich im internationalen Wettbewerb um Hochqualifizierte und Fachkräfte aus Drittstaaten besser aufstellen. Dazu ist eine attraktivere Blaue Karte erforderlich, bei deren Ausgestaltung die notwendige Flexibilität für die nationalen Arbeitsmärkte Berücksichtigung findet. Die Kommission wird ersucht, das Konzept der „Talentpartnerschaften“ und des „EU-Talent-Pools“ weiterzuentwickeln. Die Mitgliedstaaten werden sich auch in die Diskussion zur Weiterentwicklung legaler Regelungen zur Migration in die EU einbringen. Eine bessere Umsetzung und eine stärkere Kohärenz innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens werden unterstützt, jedoch sollte die Notwendigkeit für neue Bereiche von EU-Regelungen zur legalen Migration sorgfältig geprüft werden, wobei der Schwerpunkt auf bestimmten anderen

Kategorien von Drittstaatsangehörigen vor allem mobilen Arbeitnehmern oder Dienstleistern liegen sollte.

22. Menschen, die internationalen Schutz benötigen, müssen im Einklang mit den humanitären Grundsätzen und den Bestimmungen des internationalen Flüchtlingsrechts unterstützt werden. Unter Bekräftigung des Engagements der EU im Bereich **Resettlement** sollten die konkreten Verpflichtungen der Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht und die **Schaffung oder Stärkung ergänzender legaler Zugangswege sowie von Patenschaftsprogrammen** auf freiwilliger Basis vorangetrieben werden.
23. Die Mitgliedstaaten begrüßen die Vorstellung des **Aktionsplans Integration und Inklusion für die Jahre 2021-2027** durch die Europäische Kommission am 24. November 2020 und freuen sich auf den fortgesetzten und vertieften Expertenaustausch auf europäischer Ebene, insbesondere im Rahmen des Europäischen Integrationsnetzwerks (EIN) und des Europäischen Migrationsforums (EMF)
24. Die **Stärkung von Resilienz und Flexibilität im Umgang mit Krisensituationen** in der Europäischen Union **soll vorangetrieben werden**. Die Empfehlung der Kommission zur Schaffung eines neuen Vorsorge- und Krisenmanagement-mechanismus der EU für Migration auf Grundlage bereits bestehender Mechanismen wurde ausführlich diskutiert und fand breite Unterstützung, insbesondere um dessen Interaktion mit bereits bestehenden Mechanismen zu gewährleisten. Der neue Mechanismus soll in Einklang mit den Arbeiten und Leitlinien des Rates, die der hohen Bedeutung einer ständigen Überwachung des Migrationsgeschehens Rechnung tragen, rasch für die Zukunft gerüstet werden. In diesem Zusammenhang begrüßen wir den Start des hierzu geschaffenen Netzwerks, das alle einschlägigen Institutionen und Akteure zusammenbringt, und das bei diesem Prozess in vorderster Reihe stehen und notwendigerweise alle zur Verfügung stehenden Instrumente zur ergänzenden Krisenbewältigung einbeziehen muss. Dazu gehört auch,

bestehende Frühwarnsysteme auf europäischer Ebene auszubauen und den Einsatz weiterer digitaler Instrumente zur Stärkung der Prognosefähigkeit zu prüfen. Die Digitalisierung im Migrationsmanagement sollte weiter vorangetrieben werden. Die Machbarkeitsstudie zu KI-basierten Migrationsprognosen muss in Vorbereitung der möglichen nächsten praktischen Schritte zur Unterstützung des Migrations- und Asylpakets analysiert werden.

---