

Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl

Seit einem halben Jahrhundert konnten dank des politischen und zivilisatorischen Projekts, das der Gründung und Vertiefung der Europäischen Union zugrunde liegt, beträchtliche Fortschritte erzielt werden. Eines der bemerkenswertesten Ergebnisse dieses Unterfangens ist die Schaffung eines ausgedehnten Raums der Freizügigkeit, der heute den größten Teil Europas umfasst. Diese Entwicklung hat den europäischen Bürgern wie auch den Drittstaatsangehörigen, die sich in diesem gemeinsamen Raum frei bewegen können, einen bisher nicht gekannten Zuwachs an Freiheiten gebracht. Außerdem ist sie ein wichtiger Wachstums- und Wohlstandsfaktor. Die jüngste und die noch anstehende Erweiterung des Schengen-Raums bestärken die Freizügigkeit für Personen weiter.

Die internationale Migration ist eine Realität, die es so lange geben wird, wie insbesondere das Wohlstands- und Entwicklungsgefälle zwischen den verschiedenen Regionen der Welt fortbesteht. Sie kann auch eine Chance sein, denn sie ist ein Faktor des zwischenmenschlichen und des wirtschaftlichen Austauschs und sie gibt den Menschen ferner die Möglichkeit, ihre Ziele zu verwirklichen. Sie kann entscheidend zum wirtschaftlichen Wachstum der Europäischen Union und derjenigen Mitgliedstaaten beitragen, die aufgrund ihrer Arbeitsmarktlage oder ihrer demografischen Situation Migranten brauchen. Und nicht zuletzt bringt sie den Migranten und ihren Herkunftsländern Ressourcen ein und trägt somit zu deren Entwicklung bei. Im Übrigen ist die Hypothese einer Null-Zuwanderung unrealistisch und gefährlich zugleich.

Der Europäische Rat hat im Dezember 2005 den Gesamtansatz zur Migrationsfrage verabschiedet und erachtet diesen weiterhin für zweckmäßig. Er bekräftigt seine Überzeugung, dass die Migrationsfragen integraler Bestandteil der Außenbeziehungen der EU sind und dass eine harmonische und wirksame Regelung der Migration umfassend sein muss und daher sowohl die Gestaltung der legalen Migration als auch die Bekämpfung der illegalen Einwanderung als Mittel zur Förderung der Synergien zwischen Migration und Entwicklung einschließen muss. Der Europäische Rat ist überzeugt, dass der Gesamtansatz zur Migrationsfrage nur im Rahmen einer engen Partnerschaft zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern sinnvoll ist.

Die Europäische Union verfügt jedoch nicht über genügend Mittel, um alle Migranten, die sich hier ein besseres Leben erhoffen, würdig aufzunehmen. Eine schlecht gesteuerte Einwanderung kann dem sozialen Zusammenhalt in den Zielländern abträglich sein. Bei der Gestaltung der Einwanderung müssen daher die Aufnahmekapazitäten Europas im Hinblick auf Arbeitsmarkt, Wohnraum sowie Gesundheits-, Schul- und Sozialwesen berücksichtigt und die Migranten vor der Gefahr einer Ausbeutung durch kriminelle Netze geschützt werden.

Die Schaffung eines gemeinsamen Raums der Freizügigkeit stellt die Mitgliedstaaten im Übrigen vor neue Herausforderungen. Das Verhalten eines Mitgliedstaats kann die Interessen der anderen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Durch den Zugang zum Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ist auch der Zugang zum Hoheitsgebiet anderer Mitgliedstaaten möglich. Es ist daher zwingend erforderlich, dass jeder Mitgliedstaat bei der Festlegung und Durchführung seiner Einwanderungs-, Integrations- und Asylpolitik die Interessen seiner Partner berücksichtigt.

In diesem Zusammenhang haben sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union seit rund zwanzig Jahren darum bemüht, ihre Politik in den betreffenden Bereichen anzunähern. Der Europäische Rat begrüßt die diesbezüglich bereits erzielten Fortschritte: Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen im größten Teil Europas, Annahme einer gemeinsamen Visumpolitik, Harmonisierung der Kontrollen an den Außengrenzen und der Asylstandards, Annäherung bestimmter Bedingungen der legalen Einwanderung, Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung, Errichtung der Agentur Frontex sowie Einrichtung von speziellen Fonds als Ausdruck der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Der Europäische Rat begrüßt insbesondere die großen Fortschritte im Rahmen der Programme von Tampere (1999-2004) und Den Haag (2004-2009), zu deren vollständiger Durchführung er sich verpflichtet.

Der Europäische Rat hält an den Werten fest, von denen sich das europäische Projekt und die Politik von Anfang an beständig haben leiten lassen, und bekräftigt feierlich, dass die Migrations- und Asylpolitik mit den Normen des Völkerrechts, insbesondere mit jenen, die die Menschenrechte, die Würde des Menschen und die Flüchtlinge betreffen, im Einklang stehen muss.

Auch wenn auf dem Weg zu einer gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik reale Fortschritte erzielt worden sind, sind noch weitere Anstrengungen erforderlich.

Der Europäische Rat ist überzeugt, dass ein kohärenter Ansatz unerlässlich ist, um die Migrationssteuerung im Rahmen der globalen Ziele der Europäischen Union zu verankern, und hält daher die Zeit für gekommen, im Geiste der gegenseitigen Verantwortung und der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, aber auch der Partnerschaft mit den Drittstaaten einen neuen Anstoß zur Festlegung einer gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik zu geben, die sowohl dem kollektiven Interesse der Europäischen Union als auch den Besonderheiten jedes einzelnen Mitgliedstaats Rechnung trägt.

In diesem Sinne und im Lichte der Mitteilung der Kommission vom 17. Juni 2008 beschließt der Europäische Rat, diesen Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl feierlich anzunehmen. Der Europäische Rat ist sich bewusst, dass die vollständige Durchführung des Pakts in einigen Bereichen möglicherweise eine Weiterentwicklung des Rechtsrahmens und besonders der vertraglichen Grundlagen erfordern wird, und geht daher fünf grundlegende Verpflichtungen ein, deren Umsetzung in konkrete Maßnahmen vor allem im Rahmen des Programms erfolgen wird, das 2010 das Haager Programm ablösen wird:

- Gestaltung der legalen Einwanderung unter Berücksichtigung der selbstbestimmten Prioritäten, Bedürfnisse und Aufnahmekapazitäten jedes Mitgliedstaats und Förderung der Integration;
- Bekämpfung der illegalen Einwanderung, indem insbesondere sichergestellt wird, dass illegal aufhältige Ausländer in ihre Herkunftsländer zurückkehren oder sich in ein Transitland begeben;
- Stärkung der Wirksamkeit der Grenzkontrollen;
- Schaffung eines Europas des Asyls;
- Aufbau einer umfassenden Partnerschaft mit den Herkunfts- und den Transitländern, die die Synergien zwischen Migration und Entwicklung fördert.

o
o o

I. Gestaltung der legalen Einwanderung unter Berücksichtigung der selbstbestimmten Prioritäten, Bedürfnisse und Aufnahmekapazitäten jedes Mitgliedstaats und Förderung der Integration

Der Europäische Rat ist der Auffassung, dass legale Einwanderung eine sowohl vom Migranten als auch vom Aufnahmeland gewollte Situation zum Vorteil beider Seiten sein muss. Er erinnert daran, dass es Sache jedes Mitgliedstaats ist, über die für legale Migranten geltenden Voraussetzungen für die Einreise in sein Hoheitsgebiet zu entscheiden und gegebenenfalls deren Anzahl festzusetzen. Eine sich daraus möglicherweise ergebende Kontingentierung könnte im partnerschaftlichen Einvernehmen mit den Herkunftsländern umgesetzt werden. Der Europäische Rat ruft die Mitgliedstaaten auf, eine Politik der – insbesondere in Abhängigkeit aller Arbeitsmarkterfordernisse – bewusst gewählten und – unter Berücksichtigung der möglichen Auswirkungen auf die anderen Mitgliedstaaten – abgestimmten Einwanderung zu verfolgen. Schließlich unterstreicht er, welche Bedeutung einer Politik zukommt, die eine faire Behandlung der Migranten und deren harmonische Integration in die Gesellschaft des Aufnahmelandes ermöglicht.

Zu diesem Zweck kommt der Europäische Rat überein,

- a) die Mitgliedstaaten und die Kommission zu ersuchen, unter Achtung des gemeinschaftlichen Besitzstands und der Gemeinschaftspräferenz und unter Berücksichtigung des Potenzials an Arbeitskräften innerhalb der Europäischen Union mit den geeignetsten Mitteln eine Politik der Arbeitsimmigration, die allen Arbeitsmarkterfordernissen der Mitgliedstaaten Rechnung trägt, im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 13./14 März 2008 zu verwirklichen;
- b) die Attraktivität der Europäischen Union für hoch qualifizierte Arbeitnehmer zu erhöhen und neue Maßnahmen zu ergreifen, um die Aufnahme von Studenten und Forschern und deren Bewegungsfreiheit in der Union weiter zu erleichtern;
- c) bei der Förderung von temporärer oder zirkulärer Migration entsprechend den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 14. Dezember 2007 dafür zu sorgen, dass diese politischen Maßnahmen nicht die Abwanderung von Fachkräften begünstigen;

- d) die Zuwanderung aus familiären Gründen besser zu regeln, indem jeder Mitgliedstaat aufgefordert wird, – mit Ausnahme bestimmter Kategorien – in seinem innerstaatlichen Recht unter Achtung der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten seine eigenen Aufnahmekapazitäten und die Integrationsfähigkeit der Familien zu berücksichtigen, wie sie nach deren materieller Lage und nach deren Unterbringung im Zielland sowie beispielsweise auch nach deren Kenntnis der Sprache des betreffenden Landes zu beurteilen ist;
- e) die gegenseitige Unterrichtung über Migrationsfragen erforderlichenfalls durch Verbesserung der bestehenden Instrumente zu verstärken;
- f) die Information über die Möglichkeiten und die Bedingungen der legalen Einwanderung zu verbessern, indem insbesondere so bald wie möglich die hierzu erforderlichen Instrumente bereitgestellt werden;
- g) die Mitgliedstaaten aufzufordern, im Einklang mit den 2004 vom Rat vereinbarten gemeinsamen Grundsätzen mit den Verfahren und Mitteln, die ihnen geeignet erscheinen, eine ambitionierte Politik zu verfolgen, um eine harmonische Integration der Migranten, bei denen Aussicht auf dauerhaften Verbleib besteht, in ihr Aufnahmeland zu fördern; diese Politik, deren Umsetzung den Aufnahmeländern echte Anstrengungen abverlangen wird, muss auf Ausgewogenheit zwischen den Rechten der Migranten (insbesondere Zugang zu Bildung, Arbeit, Sicherheit sowie öffentlichen und sozialen Dienstleistungen) und deren Pflichten (Achtung der Gesetze des Aufnahmelandes) beruhen. Sie wird spezielle Maßnahmen umfassen, die das Erlernen der Sprache und den Zugang zu Beschäftigung als wesentliche Integrationsfaktoren fördern; sie wird auf die Achtung der Identität der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union sowie auf die Achtung ihrer Grundwerte wie Menschenrechte, Meinungsfreiheit, Demokratie, Toleranz, Gleichberechtigung von Mann und Frau und Einhaltung der Schulpflicht abstellen. Der Europäische Rat fordert die Mitgliedstaaten ferner auf, mit geeigneten Mitteln dem Erfordernis Rechnung zu tragen, dass Diskriminierungen, denen die Migranten ausgesetzt sein können, bekämpft werden;
- h) den Informationsaustausch über bewährte Verfahren, die im Einklang mit den 2004 vom Rat vereinbarten gemeinsamen Grundsätzen in den Bereichen Aufnahme und Integration Anwendung finden, sowie Gemeinschaftsmaßnahmen zur Unterstützung der nationalen Integrationspolitik zu fördern.

II. Bekämpfung der illegalen Einwanderung, insbesondere durch Sicherstellung der Rückkehr der illegal aufhältigen Ausländer in ihr Herkunftsland oder in ein Transitland

Der Europäische Rat bekräftigt seine Entschlossenheit, die illegale Einwanderung zu bekämpfen. Er erinnert daran, dass er an der wirksamen Anwendung dreier Grundprinzipien festhält:

- die Stärkung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und der Kommission mit den Herkunfts- und den Transitländern zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung im Rahmen des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage ist eine Notwendigkeit;
- Ausländer, die sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten unrechtmäßig aufhalten, müssen dieses Gebiet verlassen. Jeder Mitgliedstaat verpflichtet sich, für die wirksame Anwendung dieses Grundsatzes unter Wahrung des Rechts und der Würde der betroffenen Personen zu sorgen, wobei einer freiwilligen Rückkehr der Vorzug zu geben ist, und erkennt die von einem anderen Mitgliedstaat getroffenen Rückkehrentscheidungen an;
- alle Staaten sind zur Rückübernahme ihrer Staatsangehörigen, die sich unrechtmäßig im Hoheitsgebiet eines anderen Staates aufhalten, verpflichtet.

Zu diesem Zweck kommt der Europäische Rat überein,

- a) sich auf einzelfallabhängige und nicht allgemeine Legalisierungen zu beschränken, die im Rahmen des innerstaatlichen Rechts aus humanitären oder wirtschaftlichen Gründen vorgenommen werden;
- b) mit den Ländern, bei denen dies erforderlich ist, entweder auf Gemeinschaftsebene oder bilateral Rückübernahmeabkommen zu schließen, so dass jeder Mitgliedstaat über die rechtlichen Instrumente verfügt, um die Rückführung illegal aufhältiger Ausländer sicherzustellen; die Wirksamkeit der gemeinschaftlichen Rückübernahmeabkommen wird evaluiert; Verhandlungsmandate, die zu keinem Ergebnis geführt haben, sind zu überprüfen; die Mitgliedstaaten und die Kommission stimmen sich bei der Aushandlung künftiger Rückübernahmeabkommen auf Gemeinschaftsebene eng miteinander ab;

- c) dafür Sorge zu tragen, dass den Risiken illegaler Einwanderung im Rahmen der Modalitäten der Politik in Bezug auf die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen oder gegebenenfalls der Modalitäten anderer Politiken, einschließlich der Modalitäten des Freizügigkeitsrahmens, vorgebeugt wird;
- d) die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten weiterzuentwickeln und dabei auf der Grundlage der Freiwilligkeit und soweit erforderlich auf gemeinsame Instrumente zurückzugreifen, um die Rückführung illegal aufhältiger Ausländer sicherzustellen (biometrische Identifizierung der illegal aufhältigen Personen, Sammelflüge ...);
- e) die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und den Transitländern zu verstärken, um im Rahmen des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage die illegale Einwanderung zu bekämpfen, insbesondere mit ihnen eine ambitionierte Politik der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit zu betreiben, um die internationalen Schleuser- und Menschenhändlerbanden zu bekämpfen und die bedrohten Bevölkerungsgruppen besser zu unterrichten, damit die Tragödien, die sich besonders auf dem Meer abspielen können, vermieden werden;
- f) die Mitgliedstaaten aufzufordern, vor allem mit Unterstützung durch die Gemeinschaftsinstrumente Regelungen einzuführen, die durch entsprechende Hilfen Anreize zur freiwilligen Rückkehr schaffen, und sich diesbezüglich gegenseitig zu informieren, um insbesondere zu verhindern, dass Personen, die solche Hilfen erhalten haben, missbräuchlich in die Europäische Union zurückkehren;
- g) die Mitgliedstaaten aufzufordern, dass sie mit Entschiedenheit – auch im Interesse der Migranten – mittels abschreckender und verhältnismäßiger Sanktionen gegen die Personen vorgehen, die illegal aufhältige Ausländer ausbeuten (Arbeitgeber, ...);
- h) die Gemeinschaftsbestimmungen wirksam umzusetzen, wonach eine von einem Mitgliedstaat getroffene Rückführungsentscheidung im gesamten Gebiet der Europäischen Union gilt und die entsprechende Ausschreibung im Schengener Informationssystem (SIS) die anderen Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, die Einreise und den Aufenthalt der betreffenden Person in ihrem Hoheitsgebiet zu verhindern.

III. Stärkung der Wirksamkeit der Grenzkontrollen

Der Europäische Rat weist darauf hin, dass jeder Mitgliedstaat für die Kontrolle des auf ihn entfallenden Abschnitts der Außengrenze zuständig ist. Diese Kontrolle, die den Zugang zu einem gemeinsamen Raum der Freizügigkeit gewährt, wird im Geiste der gemeinsam getragenen Verantwortung im Auftrag der gesamten Mitgliedstaaten ausgeübt. Die Visumerteilung, die im Vorfeld des Überschreitens einer Außengrenze erfolgt, muss in vollem Umfang in den integrierten Schutz dieser Grenze eingebunden sein. Diejenigen Mitgliedstaaten, die aufgrund ihrer geografischen Lage mit einem Zustrom von Einwanderern konfrontiert sind oder die nur über begrenzte Mittel verfügen, müssen sich auf die wirkliche Solidarität der Europäischen Union verlassen können.

Zu diesem Zweck kommt der Europäische Rat überein,

- a) die Mitgliedstaaten und die Kommission aufzufordern, alle ihnen zu Gebote stehenden Mittel einzusetzen, um eine wirksamere Kontrolle an den Land-, See- und Luftaußengrenzen zu gewährleisten;
- b) bis spätestens zum 1. Januar 2012 und dank des Visa-Informationssystems (VIS) das biometrische Visum allgemein einzuführen, unverzüglich die Zusammenarbeit zwischen den Konsulaten der Mitgliedstaaten zu verstärken, deren Mittel so weit wie möglich gemeinsam zu nutzen und bezüglich der Visa auf freiwilliger Basis schrittweise gemeinsame Konsulardienste zu schaffen;
- c) die Agentur Frontex unter Achtung der Rolle und der Verantwortlichkeiten der Mitgliedstaaten mit den erforderlichen Mitteln auszustatten, damit sie ihren Koordinierungsauftrag bei der Sicherung der Außengrenze der Europäischen Union voll und ganz ausführen, auf Krisensituationen reagieren und auf Ersuchen der Mitgliedstaaten die notwendigen befristeten oder ständigen Operationen durchführen kann, insbesondere im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates vom 5./6. Juni 2008. Je nach den Ergebnissen der Evaluierung der Agentur werden deren Rolle und operativen Mittel verstärkt und es kann unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten die Einrichtung von Fachaußenstellen insbesondere für die östlichen Landgrenzen und die südlichen Seegrenzen beschlossen werden: die Einrichtung dieser Stellen darf die Einheit der Agentur Frontex aber keinesfalls beeinträchtigen. Zu gegebener Zeit kann geprüft werden, ob ein europäisches System von Grenzschutzbeamten geschaffen werden soll;

- d) den Schwierigkeiten der Mitgliedstaaten, die einem unverhältnismäßigen Zustrom von Migranten ausgesetzt sind, im Geiste der Solidarität besser Rechnung zu tragen und die Kommission zur Vorlage entsprechender Vorschläge aufzufordern;
- e) moderne technische Instrumente einzusetzen, die die Interoperabilität der Systeme gewährleisten und einen wirksamen integrierten Schutz der Außengrenzen entsprechend den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 19./20. Juni 2008 und des Rates vom 5./6. Juni 2008 ermöglichen. Der Schwerpunkt sollte ab 2012 je nach den Vorschlägen der Kommission auf der Einführung einer elektronischen Erfassung der Ein- und Ausreisen mit einem vereinfachten Verfahren für europäische Bürger und andere Reisende liegen;
- f) die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- oder den Transitländern im Hinblick auf die Verstärkung der Kontrolle der Außengrenzen und auf die Bekämpfung der illegalen Einwanderung zu vertiefen, indem die Ausbildungs- und Ausstattungshilfe der Europäischen Union für die mit der Steuerung der Migrationsströme betrauten Mitarbeiter dieser Staaten verstärkt wird;
- g) die Modalitäten und den Rhythmus der Schengen-Evaluierung entsprechend den Schlussfolgerungen des Rates vom 5./6. Juni 2008 zu verbessern.

IV. Schaffung eines Europas des Asyls

Der Europäische Rat erinnert feierlich daran, dass jeder verfolgte Ausländer das Recht hat, in Anwendung des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge in der durch das New Yorker Protokoll vom 31. Januar 1967 geänderten Fassung und anderer relevanter Verträge im Gebiet der Europäischen Union Hilfe und Schutz zu erhalten. Der Europäische Rat begrüßt die Fortschritte, die dank der Einführung gemeinschaftlicher Mindestnormen in den letzten Jahren auf dem Weg zur Schaffung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems erzielt worden sind. Er stellt jedoch fest, dass zwischen den Mitgliedstaaten weiterhin beträchtliche Unterschiede bei der Gewährung von Schutz und den Formen dieses Schutzes bestehen. Der Europäische Rat erinnert daran, dass die Gewährung von Schutz und insbesondere des Flüchtlingsstatus in die Zuständigkeit jedes einzelnen Mitgliedstaats fällt, hält gleichzeitig aber die Zeit für gekommen, neue Initiativen zu ergreifen, um die Einführung des im Haager Programm vorgesehenen Gemeinsamen Europäischen Asylsystems zu vollenden und so ein höheres Schutzniveau zu bieten, wie dies von der Kommission in ihrem asylpolitischen Aktionsplan vorgeschlagen wird. In dieser neuen Phase müsste ein enger Dialog mit dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen unterhalten werden. Schließlich unterstreicht der Europäische Rat, dass die erforderliche Verstärkung der Kontrollen an den europäischen Grenzen jenen Personen, die die Schutzsysteme berechtigt in Anspruch nehmen können, nicht den Zugang zu diesen Systemen verwehren darf.

Zu diesem Zweck kommt der Europäische Rat überein,

- a) 2009 ein europäisches Unterstützungsbüro einzurichten, dessen Aufgabe es sein wird, den Austausch von Informationen, Analysen und Erfahrungen zwischen den Mitgliedstaaten zu erleichtern und die konkrete Zusammenarbeit zwischen den für die Prüfung von Asylanträgen zuständigen Behörden auszubauen. Dieses Büro, das weder Weisungs- noch Entscheidungsbefugnis besitzen wird, wird auf der Grundlage einer gemeinsamen Kenntnis der Herkunftsländer die Abstimmung der Praktiken, der Verfahren und damit auch der einzelstaatlichen Entscheidungen fördern;
- b) die Kommission aufzufordern, Vorschläge vorzulegen, um nach Möglichkeit 2010, spätestens aber 2012, ein einheitliches Asylverfahren mit gemeinsamen Garantien einzuführen und einen einheitlichen Status für Flüchtlinge einerseits und für Begünstigte des subsidiären Schutzes andererseits anzunehmen;

- c) für den Fall einer Krise in einem Mitgliedstaat, der mit einem massiven Zustrom von Asylbewerbern konfrontiert ist, Verfahren einzurichten, die zum einen die Entsendung von Beamten anderer Mitgliedstaaten zur Unterstützung dieses Mitgliedstaats und zum anderen die Bekundung einer wirklichen Solidarität mit diesem Mitgliedstaat durch eine bessere Aktivierung der bestehenden Gemeinschaftsprogramme ermöglichen. Hinsichtlich der Mitgliedstaaten, deren nationales Asylsystem vor allem aufgrund ihrer geografischen oder demografischen Lage einem besonderen und unverhältnismäßigen Druck ausgesetzt ist, muss die Solidarität auch darin bestehen, dass auf einer freiwilligen und koordinierten Basis eine bessere Umverteilung der Personen, die auf internationalen Schutz Anspruch haben, von diesen Mitgliedstaaten auf andere gefördert wird; gleichzeitig ist dafür Sorge zu tragen, dass die Asylsysteme nicht missbraucht werden. Im Einklang mit diesen Grundsätzen wird die Kommission gegebenenfalls im Benehmen mit dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen eine solche freiwillige und koordinierte Umverteilung erleichtern. Für diese Umverteilung sollten spezielle Mittel im Rahmen der bestehenden Finanzierungsinstrumente der Gemeinschaft nach den Haushaltsverfahren bereitgestellt werden;
- d) die Zusammenarbeit mit dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen zu verstärken, um den Personen einen besseren Schutz zu bieten, die diesen außerhalb des Hoheitsgebiets der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beantragen, und hierzu insbesondere
- auf freiwilliger Basis weitere Fortschritte bei der Neuansiedlung von Personen, die unter dem Schutz des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen stehen, im Gebiet der Europäischen Union zu erzielen, insbesondere im Rahmen der regionalen Schutzprogramme;
 - die Kommission zu ersuchen, im Benehmen mit dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen Vorschläge für die Zusammenarbeit mit Drittstaaten im Hinblick auf die Verstärkung der Kapazitäten von deren Schutzsystemen vorzulegen;
- e) die Mitgliedstaaten aufzufordern, dafür zu sorgen, dass das mit den Außengrenzkontrollen betraute Personal eine Schulung in Bezug auf die Rechte und Pflichten auf dem Gebiet des internationalen Schutzes erhält.

V. Schaffung einer umfassenden Partnerschaft mit den Herkunfts- und den Transitländern, die die Synergien zwischen Migration und Entwicklung fördert

Unter Hinweis auf seine Schlussfolgerungen vom Dezember 2005, Dezember 2006 und Juni 2007 bekräftigt der Europäische Rat, dass er am Gesamtansatz zur Migrationsfrage festhält, der Anlass zu den Europa-Afrika-Konferenzen von 2006 in Rabat und Tripolis und zum Europa-Afrika-Gipfeltreffen von 2007 in Lissabon gegeben hat. Er ist überzeugt, dass dieser Ansatz, der gleichermaßen auf die Gestaltung der legalen Migration, die Bekämpfung der illegalen Einwanderung und die Synergien zwischen Migration und Entwicklung zum Vorteil aller betroffenen Staaten und der Migranten selbst abstellt, im Osten wie im Süden ein sehr sinnvoller Ansatz ist. Die Migrationsfrage muss zu einer wichtigen Komponente der Außenbeziehungen der Mitgliedstaaten und der Union werden; dies setzt voraus, dass in den Beziehungen zu jedem einzelnen Drittstaat die Qualität des mit ihm bestehenden Dialogs über Migrationsfragen berücksichtigt wird.

Auf dieser Grundlage verpflichtet sich der Europäische Rat, die Entwicklung der betreffenden Staaten zu unterstützen und mit ihnen eine enge Partnerschaft aufzubauen, die die Synergien zwischen Migration und Entwicklung fördert.

Zu diesem Zweck kommt der Europäische Rat überein,

- a) auf Gemeinschaftsebene oder bilateral mit den Herkunfts- und den Transitländern Abkommen zu schließen, die in geeigneter Weise Bestimmungen zu den – an die Arbeitsmarktlage in den Mitgliedstaaten angepassten – Möglichkeiten der legalen Migration, zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und zur Rückübernahme sowie zur Entwicklung der Herkunfts- und der Transitländer enthalten; der Europäische Rat fordert die Mitgliedstaaten und die Kommission auf, sich über die Ziele und Grenzen dieser bilateralen Abkommen sowie über die Rückübernahmeabkommen gegenseitig zu informieren und abzustimmen;
- b) die Mitgliedstaaten zu ermutigen, im Rahmen ihrer Möglichkeiten den Staatsangehörigen der Partnerländer im Osten wie im Süden Europas Möglichkeiten der legalen Einwanderung anzubieten, die an die Arbeitsmarktlage der Mitgliedstaaten angepasst sind und es den betreffenden Staatsangehörigen ermöglichen, eine Berufsausbildung zu erhalten oder Berufserfahrung zu erwerben und Ersparnisse zu bilden, die sie zugunsten ihres Landes verwenden können. Der Europäische Rat lädt die Mitgliedstaaten ein, dabei die Formen der temporären oder zirkulären Migration zu fördern, um eine Abwanderung der Fachkräfte zu vermeiden;

- c) mit den Herkunfts- und den Transitländern eine Politik der Zusammenarbeit zu verfolgen, um insbesondere durch die Stärkung der Kapazitäten dieser Länder von illegaler Einwanderung abzuschrecken oder diese zu bekämpfen;
- d) die Migrations- und Entwicklungspolitik besser zu integrieren, indem geprüft wird, wie diese Politik den Herkunftsregionen der Zuwanderer unter Wahrung der Kohärenz mit den anderen Aspekten der Entwicklungspolitik und den Millenniums-Entwicklungszielen zugute kommen kann. Der Europäische Rat fordert die Mitgliedstaaten und die Kommission auf, hierbei im Rahmen der gemeinsam mit den Partnerländern festgelegten Schwerpunktbereiche Projekte der solidarischen Entwicklung zu bevorzugen, die die Lebensumstände der Bevölkerung beispielsweise im Hinblick auf ihre Ernährung oder in den Bereichen Gesundheit, Bildung, berufliche Bildung und Beschäftigung verbessern;
- e) Maßnahmen der Ko-Entwicklung zu fördern, durch die die Migranten an der Entwicklung ihrer Herkunftsländer mitwirken können. Der Europäische Rat empfiehlt den Mitgliedstaaten, die Annahme spezifischer Finanzinstrumente zu fördern, damit die Migranten ihre Ersparnisse zu Investitions- oder Vorsorgezwecken sicher und kostengünstig in ihre Herkunftsländer überweisen können;
- f) die im Dezember 2007 in Lissabon geschlossene Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und Afrika, die Schlussfolgerungen der ersten, im November 2007 in Albufeira abgehaltenen Europa-Mittelmeer-Ministertagung über Migrationsfragen sowie den Aktionsplan von Rabat mit Nachdruck in die Praxis umzusetzen und zu diesem Zweck die zweite Europa-Afrika-Ministerkonferenz über Migration und Entwicklung, die im Herbst 2008 in Paris stattfindet, aufzurufen, konkrete Maßnahmen zu beschließen; im Einklang mit seinen Schlussfolgerungen vom Juni 2007 den Gesamtansatz zur Migrationsfrage im Osten und Südosten Europas weiter zu entwickeln und in diesem Zusammenhang die Initiative zu einer diesem Thema gewidmeten Ministerkonferenz zu begrüßen, die im April 2009 in Prag stattfinden soll; weiterhin die bestehenden politischen und sektorbezogenen Dialoge insbesondere mit den Ländern Lateinamerikas, der Karibik und Asiens zu pflegen, um das gegenseitige Verständnis für die Herausforderungen der Migration zu verbessern und die derzeitige Zusammenarbeit zu verstärken;

- g) den Einsatz der bevorzugten Instrumente des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage (Migrationsbilanzen, Kooperationsplattformen, Mobilitätspartnerschaften und Programme für zirkuläre Migration) zu beschleunigen, wobei auf Ausgewogenheit zwischen den südlichen und den östlichen und südöstlichen Migrationsrouten zu achten ist, und die in diesem Rahmen gesammelten Erfahrungen bei der Aushandlung gemeinschaftlicher und bilateraler Migrations- und Rückübernahmeabkommen mit den Herkunfts- und den Transitländern sowie die Pilot-Mobilitätspartnerschaften zu berücksichtigen;
- h) bei der Durchführung dieser verschiedenen Maßnahmen für Kohärenz mit den anderen Aspekten der Politik der Entwicklungszusammenarbeit, vor allem dem Europäischen Entwicklungskonsens von 2005, und den anderen Politikbereichen der Union, insbesondere der Nachbarschaftspolitik, zu sorgen.

o
o o

Der Europäische Rat fordert das Europäische Parlament, den Rat, die Kommission sowie die Mitgliedstaaten auf, in ihrem jeweiligen Bereich die für die Umsetzung dieses Pakts erforderlichen Entscheidungen zu treffen, damit eine gemeinsame Einwanderungs- und Asylpolitik entwickelt werden kann. Das Programm, das 2010 das Haager Programm ablösen wird, wird es insbesondere ermöglichen, den Pakt weiter in konkrete Maßnahmen umzusetzen.

Er beschließt, auf seiner Ebene eine jährliche Aussprache über die Einwanderungs- und Asylpolitik durchzuführen. Zu diesem Zweck ersucht er die Kommission, dem Rat jedes Jahr einen Bericht vorzulegen, der sich vor allem auf die Beiträge der Mitgliedstaaten stützt und dem gegebenenfalls Vorschläge mit Empfehlungen zur Durchführung dieses Paktes und des Nachfolgeprogramms zum Haager Programm durch die Union und die Mitgliedstaaten beigefügt sind. Diese jährliche Aussprache wird es dem Europäischen Rat ferner ermöglichen, sich über die wichtigsten Entwicklungen, die die einzelnen Mitgliedstaaten in ihrer Einwanderungs- und Asylpolitik in Aussicht genommen haben, auf dem Laufenden zu halten.

Zur Vorbereitung der Aussprache ersucht der Europäische Rat die Kommission, dem Rat eine Verfahrensweise vorzuschlagen.

Abschließend bekräftigt der Europäische Rat, dass für die Erfordernisse der Einwanderungs- und Asylpolitik und der Umsetzung des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage angemessene Mittel bereitgestellt werden müssen.