

Materialien zu:

**EU-Ausländerpolitik****1. Ausländer in der EU**

EU 2007: 497 Mio. Einwohner  
davon ca. 19 Mio. aus Drittstaaten = 3,8%  
ca. 10 Mio. EU-Bürger, die in einem anderen MS leben

Größte Gruppen von Drittstaatlern:

Türkei	2,3 Mio.
Marokko	1,7 Mio.
Albanien	0,8 Mio.
Algerien	0,6 Mio.

Größte Einwanderungsgruppen EU:	Polen	10%
2006	Rumänien	8%
	Marokko	5%
	DE: Polen	26%
	Türkei	5%
	Rumänien	4%

MS'en mit der höchsten Zahl von Ausländern:

2008	DE:	7,3 Mio.
	ES:	5,3 Mio.
	GB	4,0 Mio.
Einbürgerungen:	GB:	154 T
2006	FR:	148 T
	DE:	125 T
Wanderungssaldo:	EU:	1,7 Mio.
2008	IT:	484 T
	ES:	464 T
	GB:	204 T
	DE:	5 T
	PL:	- 16 T

NRW: 4,2 Mill. = 23,1% mit Migrationshintergrund (selbst oder Eltern seit 1950 im Ausland geboren), davon 1,9 Mill. Ausländer

Illegale: Nach Schätzung der Kommission 4,5 bis 8 Mio.; jährlich kommen ca. 500000 hinzu

**2. Primärrechtliche Grundlagen**

Einheitliche europäische Akte (1987): Personenfreizügigkeit ab 1993

**2.1 Vertrag von Maastricht**

EU-Vertrag Art. K 1

Angelegenheiten von gemeinsamen Interesse:

- Asylpolitik
- Vorschriften für das Überschreiten der Außengrenzen und die Ausübung der Kontrollen
- Einwanderungspolitik und Politik gegenüber Drittstaatlern
  - a) Einreise, Verkehr im Hoheitsgebiet

- b) Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Hoheitsgebiet einschließlich Familienzusammenführung und Zugang zur Beschäftigung
- c) Bekämpfung der illegalen Einwanderung, des illegalen Aufenthalts und der illegalen Arbeit

Verfahren nach Art. K 3 (zwischenstaatliche Zusammenarbeit – nicht supranational)

- Gegenseitige Unterrichtung und Konsultierung
- Gemeinsame Standpunkte, gemeinsame Maßnahmen (auf Beschluß qualif. Mehrheit)
- Übereinkommen (Annahme in den MS'en als Gesetz)

## 2.2 Vertrag von Amsterdam

EG-Vertrag Art. 61-63: Innerhalb von 5 Jahren nach Inkrafttreten des Vertrages soll beschlossen werden:

zur Gewährleistung des freien Personenverkehrs:

- Maßnahmen bezüglich des Überschreitens der Außengrenzen
  - Normen und Verfahren bezüglich der Personenkontrollen
  - Vorschriften über Visa für höchstens drei Monate
    - Liste der Drittländer mit Visumpflicht
    - Verfahren und Voraussetzungen für die Visumerteilung
    - Einheitliche Visagestaltung
    - Vorschriften für eine einheitliche Visumpflicht
- Festlegung der Bedingungen für die Reisefreiheit von Drittstaatlern mit Dreimonatsvisum innerhalb der EU (Keine Kontrolle an den Binnengrenzen)

Maßnahmen bezüglich Asyl, Flüchtlinge und Vertriebene

Einwanderungspolitische Maßnahmen

- Visa für einen längerfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstitel einschließlich Familienzusammenführung
- Illegale Einreise und Aufenthalt, einschließlich Rückführung Illegaler
- Freizügigkeit für Drittstaatler, die sich rechtmäßig in einem der MS'en aufhalten.

Art. 67 (Beschlussverfahren)

Weitgehend Einstimmigkeit; Passerelle nach 5 Jahren

## 2.3 Vertrag von Nizza

Qualifizierte Mehrheit ab 1.5.04

2.4 *Opt-out* für GB, IR, DK; opt-in bei Einzelmaßnahmen für GB und IR möglich.

2.5 *Rechtsakte im Bereich Innen und Recht* 527

davon Einwanderung und Rechte von Drittstaatsangehörigen,	
Einwanderungspolitik und Reisefreiheit	55
Asylpolitik	48
Überschreiten der Außengrenze	47

## 3. *Programmatische Beschlüsse*

3.1 *Tampere Programm 2000-2004* (Sondersitzung ER 15./16.10.1999)

Umsetzung Amsterdamer Vertrag, Schengen

3.2 *Haager Programm 2005-2009* (ER 4./5.11.2004)

Fortsetzung Tampere, 11.9.01

### 3.3 *Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl*

#### 3.3.1 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 15./16. Oktober 2008

- Annahme des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl
- Sockel für eine gemeinsame Einwanderungs- und Asylpolitik
- Grundsätze für das Arbeitsprogramm, das die Kommission im Mai 2009 vorlegen soll. (10.6.09 Mitteilung der Kommission für ein Stockholmer Programm für 2010 – 2014, im Folgenden SP)
- Herausforderungen und Chancen der Migration
- Solidarität zwischen den MS'en und Zusammenarbeit mit Drittstaaten
- optimale Steuerung der Migrationsströme im Interesse der Aufnahmeländer und der Herkunftsländer
- Umsetzung auf europäischer und einzelstaatlicher Ebene
- ab Juni 2010 jährliche Aussprache im ER über die Umsetzung

#### 3.3.2 Maßnahmen des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl

##### 3.3.2.1 Politik der legalen Einwanderung gestalten

Voraussetzungen für die Einreise und Zahl bestimmt jeder MS unter Berücksichtigung der möglichen Auswirkungen auf die anderen MS'en

a) MS'en und Kommission sollen eine Politik der Arbeitsimmigration gestalten: gegenseitige Unterrichtung; Information über legale Einwanderung ; hochqualifizierte Arbeitnehmer, Studenten und Forscher (2008 DE 400 Hochqualifizierte); temporäre und zirkuläre Migration

SP: - Gemeinsamer Rahmen „wird die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Zahl der Drittstaatsangehörigen achten“,

- Schaffung einer Beobachtungsstelle
- Schaffung einer europäischen Plattform für den Dialog unter Beteiligung von Arbeitgebern, Gewerkschaften, Beschäftigungsagenturen, Personalagenturen;
- Einwanderung auf der Grundlage einer umfassenden Einschätzung der Qualifikationserfordernisse in Europa bis 2020;
- besondere Problematik: Gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen und Fähigkeiten
- Einwanderungskodex: Einheitlicher Rechtsstatus, vergleichbar dem der Unionsbürger

b) Familienzusammenführung besser regeln

c) harmonische Integration der Migranten, bei denen Aussicht auf dauerhaften Verbleib besteht; Ausgewogenheit zwischen Rechten und Pflichten der Migranten; Erlernen der Sprache; Zugang zu Beschäftigung; Achtung der Identität der MS'en und der EU und ihrer Grundwerte; Bekämpfung von Diskriminierungen.

##### 3.3.2.2. Schaffung eines Europa des Asyls

Asylanträge 2007: EU: 222635	Asyablehnungen 2007
SE: 36205	12185
FR: 29160	25800
GB: 27905	19485
DE: 19165 (1992: 438191)	12750

a) Einrichtung eines europäischen Unterstützungsbüros zum Austausch von Informationen, Analysen und Erfahrungen und zur Zusammenarbeit; Abstimmung der Praktiken, der Verfahren und der einzelstaatlichen Entscheidungen

b) möglichst 2010, spätestens 2012 einheitliches Asylverfahren mit gemeinsamen Garantien und einheitlichem Status für Flüchtlinge(SP: Bis Ende 2014 Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung aller Einzelentscheidungen; Prüfung einer gemeinsamen

Bearbeitung von Asylanträgen)

- c) bei massivem Zustrom von Asylbewerbern in einem MS Entsendung von Beamten anderer MS'en, bessere Aktivierung bestehender Gemeinschaftsprogramme, auf freiwilliger und koordinierter Basis Umverteilung von Personen; hierfür spezielle Mittel der EU
- d) in Zusammenarbeit mit dem UNHCR besseren Schutz für Personen, die Asyl außerhalb des Hoheitsgebietes der EU beantragen; Fortschritte bei der Neuansiedlung insbesondere im Rahmen regionaler Schutzprogramme (Mitteilung der Kommission v. 2.9.09 zur Einrichtung eines gemeinsamen Neuansiedlungsprogramms der EU); Erarbeitung von Vorschlägen für die Zusammenarbeit mit Drittstaaten zur Verstärkung von deren Schutzsystemen durch Kommission und UNHCR
- e) Schulung des Personals für Außengrenzkontrollen in Bezug auf die Rechte und Pflichten auf dem Gebiet des internationalen Schutzes (Verstärkung der Kontrollen an den Außengrenzen darf nicht den Zugang zu dem Asylsystem verwehren)

### 3.3.2.3. Bekämpfung der illegalen Einwanderung

Grundprinzipien:

- Zusammenarbeit der MS'en und der Kommission mit den Herkunfts- und Transitländern
- Illegale müssen unter Wahrung des Rechts und der Würde der Betroffenen das Gebiet verlassen
- Staaten sind zur Rückübernahme ihrer Staatsangehörigen verpflichtet

Maßnahmen:

- a) nur einzelfallabhängige, keine allgemeine Legalisierungen
  - b) Anreize zur freiwilligen Rückkehr schaffen
  - c) Rückübernahmeabkommen auf Gemeinschafts- oder bilateraler Ebene
  - d) Zusammenarbeit zwischen den MS'en bezüglich Rückführung;  
mögliche gemeinsame Instrumente: biometrische Identifizierung, Sammelflüge
  - e) Anerkennung der Rückführentscheidung eines MS im gesamten EU Gebiet und Verhinderung von Einreise und Aufenthalt der betreffenden Person durch die anderen MS'en
  - f) Modalitäten bei Einreise und Aufenthalt von Drittstaatlern sollen den Risiken der illegalen Einwanderung vorbeugen
  - g) Verstärkte Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern; insbesondere ambitionierte Politik der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit zur Bekämpfung der internationalen Schleuser- und Menschenhändlerbanden; bessere Unterrichtung der bedrohten Bevölkerungsgruppen (SP: Schutz und Unterstützung der Opfer auch um Kooperationsbereitschaft bei Ermittlungen zu fördern: Straffreiheit, Legalisierung des Aufenthaltes, Entschädigungsregelungen, bei freiwilliger Rückkehr Hilfe bei der Wiedereingliederung im Herkunftsland)
  - h) abschreckende und verhältnismäßige Sanktionen gegen Personen, die illegal aufhältige Ausländer ausbeuten
- SP: Besondere Problematik: Unbegleitete Minderjährige

### 3.3.2.4. Stärkung der Wirksamkeit der Grenzkontrollen

- a) Wirksamere Kontrollen an den Land-, See- und Luftaußengrenzen; Frontex: Koordinierungsauftrag, eventuell Schaffung eines europäischen Systems von Grenzschutzbeamten; moderne technische Instrumente, insbes. ab 2012 (SP: 2015) elektronische Erfassung von Ein- und Ausreisen; Modalitäten und Rhythmus der Schengen-Evaluierung verbessern
- b) Bis 1.1.2012 das biometrische Visum einführen (SP: Einheitliches Schengen-Visum);

Zusammenarbeit zwischen den Konsulaten der MS'en verstärken; bezüglich der Visa gemeinsame Konsulardienste schaffen.

- c) Solidarität mit MS'en, die einem unverhältnismäßigen Zustrom von Migranten ausgesetzt sind,
- f) Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern bezüglich Kontrollen der Außengrenzen und der Bekämpfung der illegalen Einwanderung; Ausbildungs- und Ausstattungshilfe für die Mitarbeiter dieser Staaten

3.3.2.5. Schaffung einer umfassenden Partnerschaft mit den Herkunfts- und Transitländern, die die Synergien zwischen Migration und Entwicklung fördert  
Migrationsfrage wichtige Komponente der Außenbeziehungen: d.h., in den Beziehungen zu jedem Drittstaat soll die Qualität des mit ihm bestehenden Dialogs über Migrationsfragen berücksichtigt werden; die Entwicklung der betreffenden Staaten fördern und enge Partnerschaft aufbauen, die die Synergien zwischen Migration und Entwicklung fördert.  
Maßnahmen:

- a) gemeinschaftliche oder bilaterale Abkommen abschließen mit Bestimmungen über Möglichkeiten der legalen Migration, Bekämpfung der illegalen Einwanderung und Rückübernahme sowie Entwicklung dieser Herkunfts- und Transitländer
- b) Staatsangehörigen im Osten und Süden Europas Möglichkeiten der legalen Einwanderung anbieten, um Berufsausbildung zu erhalten oder Berufserfahrung zu erwerben und Ersparnisse zu bilden; Formen der temporären oder zirkulären Migration fördern
- c) durch Stärkung der Kapazitäten in den Drittländern vor illegaler Einwanderung abschrecken oder diese zu bekämpfen
- d) Kohärenz mit der Entwicklungspolitik; Projekte bevorzugen, die die Lebensumstände der Bevölkerung, z.B. Ernährung, Gesundheit, Bildung, berufliche Bildung und Beschäftigung verbessern.
- e) Ko-Entwicklung fördern, wodurch die Migranten an der Entwicklung ihrer Herkunftsländer mitwirken können; MS'en sollen spezifische Finanzinstrumente fördern, damit die Migranten ihre Ersparnisse zu Investitions- oder Vorsorgezwecken sicher und kostengünstig in ihre Herkunftsländer überweisen können
- f) bei der Durchführung dieser Maßnahmen Kohärenz mit Entwicklungszusammenarbeit und Nachbarschaftspolitik herstellen

Über die Umsetzung soll die Kommission gestützt auf die Beiträge der MS'en einen jährlichen Bericht vorlegen, der auch Empfehlungen enthalten kann.

*3.4 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger*

Kommissionsbeschluß: 10.6.2009

Diskussion EP und Rat Innen und Recht

Beschluß Europäischer Rat im Dezember Stockholmer Programm für 2010 – 2014

Aktionsplan der Kommission zur Festlegung der zu ergreifenden Maßnahmen und der diesbezüglichen Planungen

#### **4. Beispiele der Umsetzung**

*4.1 Richtlinie betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen*

4.1.1 Richtlinie vom 25.11.2003

Umsetzungsfrist: 23.1.2006  
erfolgt in Deutschland: 28.8.2007

#### 4.1.2 Ausweitung der Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen auf Personen mit internationalem Schutzstatus

Juni 2007 Vorschlag der Kommission

27./28.11.2008 Rat Innen und Justiz: Ein MS stimmt nicht zu. Deshalb Vertagung, da Einstimmigkeit erforderlich.

#### 4.2 Richtlinie über eine kombinierte Erlaubnis zum Aufenthalt und zur Arbeit für Drittstaatsangehörige

Oktober 2007 Vorschlag der Kommission

- Bedingungen für die Zulassung bleibt Sache der MS'en
- Einrichtung einer einzigen Anlaufstelle für Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis
- Entscheidung innerhalb von 3 Monaten
- Begründung einer ablehnenden Entscheidung
- allen Aufenthaltstiteln hinzufügen, ob der Drittstaatsangehörige eine Beschäftigung ausüben darf
- vergleichbare soziale und wirtschaftliche Rechte wie EU-Bürger (z.B. Arbeitsbedingungen, Gesundheitsschutz, Bildung, Anerkennung von Diplomen, soziale Sicherheit)

20.11.2008: Stellungnahme EP: Billigung mit Änderungen

6.4.2009: Rat: Hat Prüfung fortgesetzt

#### 4.3 Familienzusammenführung

Bericht der Kommission (Entwurf) über die Anwendung der Richtlinie des Rates von 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung

Beispiele für Probleme:

- Ort der Regelung:
    - Drittstaatler - EU-Richtlinie zur Familienzusammenführung
    - Asylbewerber - national
    - EU-Bürger im eigenen Staat - national
    - EU-Bürger in einem anderen Mitgliedsstaat – EU-Richtlinie über Freizügigkeit
  - Spannbreite der nat. Ausfüllung der Voraussetzungen  
z.B. Mindesteinkommen: PL – 120 EUR; NL – 1484 EUR
- SP: Überarbeitung mit dem Ziel gemeinsamer Vorschriften

#### 4.4 Integration

2003 Finanzinstrumente insbesondere zum Erfahrungsaustausch über Maßnahmen der Integration

2004 Entscheidung des Rates über gemeinsame Grundprinzipien für eine Zuwanderungsintegrationspolitik in der EU

2004, 2007, 2008 Ministerkonferenzen zur Integrationspolitik

2004, 2007, 2009 (geplant) Handbücher zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker

2005 Einrichtung nationaler Kontaktstellen (jährliche Berichte)

2006 Taskforce von Kommissionsmitgliedern betr. u.a. Beschäftigungspolitik, Regionalpolitik, Antidiskriminierung, Beziehungen mit Drittländern

2008 Einrichtung einer Website für den Erfahrungsaustausch

2008 Jahr des interkulturellen Dialogs

## 4.5 Asyl

### 1. Phase: Annäherung der nationalen Asylsysteme

- Verordnung für den Abgleich von Fingerabdruckdaten (EURODAC) 2000
- Richtlinie über Aufnahmebedingungen 2003 (opt-in GB)
- Verordnung zur Bestimmung des Mitgliedsstaates, der für die Prüfung des Antrages zuständig ist (Dublin-Verordnung) 2003
- Anerkennungsrichtlinie 2004 (Von Spanien noch nicht vollständig umgesetzt; Urteil EUGH v. 9.7.09)
- Asylverfahrensrichtlinie 2005

### 2. Phase: Asylharmonisierung, vorgesehen bis 2010, wahrscheinlich 2012, SP 2014

- gemeinsames europäisches Asylverfahren
- einheitlicher Status
- Intensivierung der praktischen Zusammenarbeit zwischen den Asylbehörden
- auswärtige Dimension der Asylpolitik

6.6.2007 Grünbuch der Kommission – offener Diskussionsprozess (89 Beiträge)

23.6.2008 Mitteilung der Kommission : Künftige Asylstrategie – Ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz

3.12.2008 Entwürfe der Kommission für Rechtsakte

7.5.2009 EP: Billigung mit Änderungen

4.6.2009 Rat: Erörterung

Entwurf zur Änderung der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber

- Anwendung auf alle Arten von Asylverfahren und auf Anträge für subsidiären Schutz
- leichter Zugang zur Beschäftigung nach höchstens 6 Monaten der Antragstellung; keine unangemessene Beschränkung durch nat. Arbeitsmarktbedingungen
- Materielle Leistungen; vergleichbar Sozialhilfe; Unterbringung unter Berücksichtigung von Geschlecht, Alter und besonderen Bedürfnissen; Erschwerung von Einschränkungen oder Entzug materieller Leistungen
- Gewahrsamsmaßnahmen nur in Ausnahmefällen
- Feststellung besonderer Bedürfnisse (z.B. Traumatisierung); Zugang zu medizinischer Versorgung, Unterbringungseinrichtungen und im Falle Minderjähriger zum Bildungssystem
- Überwachung und Kontrolle des nat. Aufnahmesystems; Berichterstattung der MS'en auch zu den von der Kommission festgestellten Umsetzungsmängel

Entwurf zur Änderung der Verordnung über die Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedsstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedsstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist vom (Dublin-Verordnung)

- Anwendung auf alle Arten von Asylverfahren und auf Anträge für subsidiären Schutz
- Änderungen in den Verfahren, um den Ablauf reibungsloser zu gestalten
- Stärkung der Rechtsgarantien für Antragsteller
- Stärkung des Rechts auf Einheit der Familie
- zusätzliche Schutzvorschriften für unbegleitete Minderjährige
- Aussetzung von Überstellungen in MS'en mit begrenzten Aufnahme- und Absorptionskapazitäten auf Grund eines besonderen Drucks oder in MS'en ohne angemessenes Schutzniveau

Anwendungsgebiet:

- GB und IR haben bei der Verordnung von 2003 von ihrem opt-in Gebrauch gemacht; Übernahmeder geänderten VO ist daher denkbar aber nicht zwingend.
- DK hat durch ein völkerrechtliches Abkommen mit der EG 2006 die Dublin-VO übernommen; muss der Kommission mitteilen, ob es die VO umsetzen will.
- Übereinkommen mit Island und Norwegen von 2001; nehmen an der Beschlussfassung über eine Änderung der VO nicht teil; müssen nach Beschlussfassung der Kommission innerhalb einer Frist mitteilen, ob sie die geänderte VO umsetzen; wenn nicht, entfällt das Übereinkommen ersatzlos, es sei denn, der Gemischte Ausschuss beschließt etwas anderes.
- Abkommen mit der Schweiz und Liechtenstein von 2008; Verfahren für Änderung s. Island und Norwegen

Entwurf zur Änderung der Verordnung über die Einrichtung von „EURODAC“ für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Dublin-Verordnung vom 3.12.2008

Anwendungsgebiet: Problematik wie Dublin-Verordnung

## **5. Vertrag von Lissabon**

hier einschlägig: Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)

- Mehrheitsentscheidungen im Rat:

Art. 77,1: Integriertes Grenzschutzsystem

Art. 78,2: Gemeinsames europ. Asylsystem,

einheitlicher europ. Schutzstatus,

gemeinsame Regelung für den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen,

Partnerschaft und Zusammenarbeit mit Drittstaaten

Art. 79,1: Gemeinsame Einwanderungspolitik

Art. 79,2: Bekämpfung des Menschenhandels

Art. 79,4: Maßnahmen zur Integration ohne Harmonisierung der nat. Rechtsvorschriften

- Einstimmigkeit im Rat

Art. 77,3: Bestimmungen betr. Pässe, Personalausweise, Aufenthaltstitel

- Nationale Zuständigkeit

Art. 79,5: Arbeitserlaubnis