



Brüssel, den 17.6.2013
COM(2013) 422 final

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

Vierter Jahresbericht über Einwanderung und Asyl (2012)

{SWD(2013) 210 final}

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Vierter Jahresbericht über Einwanderung und Asyl (2012)

I. EINLEITUNG

Im Jahr 2012 war ein Anstieg der Zahl der Asylanträge um 10 % zu verzeichnen, der zum Teil auf den Konflikt in Syrien zurückzuführen ist. Dieser Konflikt erforderte eine Reaktion der EU in Form von humanitärer Hilfe¹ und Schutzmaßnahmen. Dies verdeutlicht, dass das Gemeinsame Europäische Asylsystem endlich vollendet werden muss, damit EU-weit ein einheitlicher Schutzstatus besteht.

Aufgrund der Wirtschaftskrise konzentrieren sich die europäischen Staats- und Regierungschefs weiterhin auf die Stabilisierung von Aufschwung und Wachstum. Trotz anhaltend hoher Arbeitslosigkeit waren viele Mitgliedstaaten mit Arbeitskräftemangel und Qualifikationsdefiziten in bestimmten Sektoren konfrontiert. Daten von Eurostat zufolge erreichte der Anteil der EU-Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (Altersgruppe zwischen 15 und 64 Jahren) bereits im Jahr 2006 seinen Höchststand. Der Altersquotient lag 2012 bei 26,8 %² und wird bis 2060 vermutlich auf 52,6 % ansteigen³. Angesichts dieser Entwicklung kann sich eine gut gesteuerte Migration positiv auf das Wachstum und die Bewältigung des Arbeitskräftemangels auswirken.

2012 wurden wichtige Initiativen vorgeschlagen, diskutiert und zum Abschluss gebracht, die die Dynamik des Entscheidungsprozesses im Bereich Migrations- und Asylpolitik und die zunehmende Notwendigkeit einer kohärenten Reaktion der EU widerspiegeln. Im Mittelpunkt der fortgeführten Verhandlungen standen die Einführung der Finanzierungsmechanismen über das Jahr 2013 hinaus durch die Verordnung zur Einrichtung des Asyl- und Migrationsfonds⁴ sowie die Vorschläge für die Neufassung der EURODAC-Verordnung⁵ und für Richtlinien betreffend Asylverfahren⁶, Saisonarbeiter⁷ und konzerninterne Entsendungen⁸.

Als weitere wichtige Entwicklung hat die Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts⁹, insbesondere für das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II), das Visa-Informationssystem (VIS) und EURODAC, ihre Arbeit aufgenommen. Zudem bildete der Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM)¹⁰ weiterhin den übergeordneten Rahmen

¹ Die Kommission hat weitere 100 Mio. EUR für humanitäre Hilfe zugesagt, die den mehr als 4 Mio. Hilfsbedürftigen des Konflikts in Syrien zugute kommen sollen. Mit diesen Mitteln, die im Jahr 2013 ausgezahlt werden sollen, werden die Mittel der Kommission für humanitäre Hilfe auf 200 Mio. EUR aufgestockt. Siehe hierzu http://ec.europa.eu/echo/news/2013/20130129_en.htm.

² Eurostat (online data code: demo_pjanind).

³ Eurostat (online data code: proj_10c2150p).

⁴ KOM(2011) 751 endg.

⁵ COM(2012) 254 final. Geänderter Vorschlag in zweiter Lesung.

⁶ KOM(2011) 319 endg. Geänderter Vorschlag.

⁷ KOM(2010) 379 endg.

⁸ KOM(2010) 378 endg.

⁹ Verordnung (EU) Nr. 1077/2011. Siehe http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2012/docs/20121129_agency_large_scale_it_systems_en.pdf.

¹⁰ KOM(2011) 743 endg. sowie nachfolgende Schlussfolgerungen des Rates. Ein Zweijahresbericht über die Umsetzung des GAMM wird im Juni 2013 veröffentlicht. Er wird eine Bestandsaufnahme der bisherigen Fortschritte enthalten und zur verstärkten Umsetzung des GAMM beitragen.

der auswärtigen Migrations- und Asylpolitik der EU. Ein weiterer Schwerpunkt im Jahr 2012 war die Rolle der gemeinsamen Visumpolitik für die Ankurbelung des Wachstums in der EU.

Dieser Bericht stützt sich vor allem auf die politischen Bewertungen der Kommission. Er wird ergänzt durch eine auf Fakten basierende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen¹¹, deren Anhang statistische Angaben zu Entwicklungen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten enthält, die unter Rückgriff auf das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)¹² zusammengetragen wurden. Besagte Arbeitsunterlage enthält auch einen Bericht über die Entwicklung des Netzes von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen¹³.

II. ÜBERBLICK ÜBER DIE MIGRATION IN DER EU IM JAHR 2012¹⁴

Am 1. Januar 2012 betrug die Bevölkerungszahl der EU nach Eurostat-Angaben 503,7 Millionen - 1,3 Millionen mehr als 2011. Dies entspricht einem Zuwachs von +2,6 pro 1000 Einwohner, was teils auf natürliches Bevölkerungswachstum (0,4 Millionen, d. h. +0,8 ‰) und teils auf – statistisch bereinigte – Nettomigration (0,9 Millionen, also +1,8 ‰)¹⁵ zurückgeht. Die 20,7 Millionen Drittstaatsangehörigen in der EU machten rund 4,1% der Gesamtbevölkerung aus. Diese Zahl übersteigt die der EU-Bürger, die in einem anderen Mitgliedstaat leben (13,6 Millionen, was 2,7 % der gesamten EU-Bevölkerung entspricht).¹⁶ Im Jahr 2011 erhielten fast 2,5 Millionen Drittstaatsangehörige erstmals einen Aufenthaltstitel.¹⁷ In 30 % der Fälle wurden die Aufenthaltstitel für Familienzusammenführungszwecke ausgestellt, während sie zu 26 % für die Ausübung vergüteter Tätigkeiten, zu 21 % für Studienzwecke und zu 23 % aus verschiedenen sonstigen Gründen erteilt wurden (z. B. Gewährung eines Schutzstatus, Aufenthaltstitel ohne Arbeitserlaubnis). 2011 wurden die meisten Aufenthaltstitel Staatsangehörigen der Ukraine (rund 204 000), der USA (rund 189 000), Indiens (rund 179 000), Chinas (rund 153 000) und Marokkos (rund 120 000) erteilt.

Während die Gesamtzahl der Asylanträge weiterhin deutlich unter dem Spitzenwert von 425 000 im Jahr 2001 blieb, stieg die Zahl der Asylanträge im Jahr 2012 gegenüber dem Vorjahr um 9,7 % auf knapp über 330 000, hauptsächlich infolge eines erhöhten Zustroms von Asylbewerbern aus Syrien (7 %, insgesamt rund 23 510 Personen im Jahr 2012 gegenüber 7 885¹⁸ im Jahr 2011). Weitere wichtige Herkunftsländer von Asylsuchenden waren Afghanistan (8 % aller Asylbewerber), die Russische Föderation (7 %), Pakistan (6 %) und Serbien (6 %). In einigen Mitgliedstaaten waren in zunehmendem Maße unbegründete Anträge von Bürgern aus Serbien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und in gewissem Umfang aus Bosnien und Herzegowina nach der Visaliberalisierung zu verzeichnen.

¹¹ SWD(2013) 210.

¹² EMN, <http://www.emn.europa.eu>.

¹³ Verordnung (EG) Nr. 377/2004 des Rates, geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 493/2011. ABl. L 141 vom 27.5.2001, S. 1.

¹⁴ Die hier und anderweitig in dieser Mitteilung vorgelegten Statistiken sind in erster Linie das aktuellste verfügbare Datenmaterial von Eurostat. Ausführlichere, nach Mitgliedstaaten aufgeschlüsselte Zahlenangaben (unter anderem vom EMN) finden sich im statistischen Anhang zur beiliegenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (SWD(2013) 210).

¹⁵ Ohne statistische Bereinigung betrug die Nettozuwanderung in die EU + 0,5 Millionen; 1,2 Millionen Menschen wanderten aus, 1,7 Millionen wanderten ein.

¹⁶ Eurostat-Migrationsstatistik. Siehe auch [Quartalsbericht über soziale Lage und Beschäftigungssituation in der EU – März 2013, ergänzender Teil über die gegenwärtigen demografischen Trends](#).

¹⁷ Eurostat-Daten für 2011, Stand: 31.3.2013. Die Eurostat-Daten für 2012 werden im Juli 2013 zur Verfügung stehen. SWD(2013) 210, statistischer Anhang, enthält die meisten Mitgliedstaaten umfassenden Daten vom EMN für 2012.

¹⁸ Einschließlich der vier assoziierten Staaten betrug die Zahl 8980.

2012 wurde insgesamt 71 580 Asylbewerbern in erster Instanz Schutz gewährt (Flüchtlingsstatus (37 245), subsidiärer Schutz (27 920) oder Schutz aus humanitären Gründen (6415)), was 27 % der Asylentscheidungen entspricht.¹⁹

2012 ist die Zahl der unbegleiteten Minderjährigen, die internationalen Schutz in der EU beantragen, gegenüber dem Vorjahr geringfügig von 12 350 auf über 12 610²⁰ gestiegen, wobei Deutschland, Schweden, Belgien und Österreich fast 70 % aller Antragsteller aufnahmen. Diese unbegleiteten Minderjährigen stammen überwiegend aus Afghanistan (5350), Somalia (850), Guinea (430) und Pakistan (415).

Auch wenn die Statistiken über irreguläre Migranten weiterhin unvollständig oder aufgrund der Art des Phänomens, das sie erfassen wollen, eingeschränkt aussagekräftig sind, ist die irreguläre Migration nach wie vor ein wesentlicher Bestandteil der Zuwanderung in die EU. Indikatoren können die Zahlen der ablehnenden Bescheide, Festnahmen und Rückführungen sein, doch auch diese sind mit Vorsicht zu verwenden.

2012²¹ wurde rund 316 060 Personen die Einreise in die EU verweigert, was 8 % weniger sind als 2011. Die allermeisten dieser Personen (63 %) wollten die Grenze in Spanien, insbesondere die Landaußengrenze, passieren. Ebenfalls im Jahr 2012 wurden rund 427 195²² Personen aufgegriffen (weniger als 2011, als diese Zahl bei rund 468 840 lag). Rund 186 630 Drittstaatsangehörige²³ (etwa 4 % weniger als 2011) wurden 2012 aus Mitgliedstaaten in ihr Land zurückgeführt. Vierteljährliche Berichte von Frontex²⁴ dienen ebenfalls dazu, die politischen Entscheidungsträger zeitnah über die Lage an den Außengrenzen der EU zu informieren.

Im Bezugszeitraum 2008-2010 waren im Hinblick auf das Geschlechts- und Altersprofil der Opfer des Menschenhandels 68 % der Opfer Frauen, 17 % Männer, 12 % Mädchen und 3 % Jungen. Die identifizierten und mutmaßlichen Opfer wurden mehrheitlich aus Gründen der sexuellen Ausbeutung geschleust, an zweiter Stelle steht der Menschenhandel zum Zweck der Zwangsarbeit (25 %). Sonstige Formen des Menschenhandels wie Handel mit Organen, Handel zu kriminellen Zwecken und Kindeshandel folgen zu einem geringeren Prozentsatz (14 %).²⁵ EMN-Daten aus einigen Mitgliedstaaten zeigen, dass im Jahr 2012 736 Drittstaatsangehörige²⁶ als Opfer von Menschenhandel einen Aufenthaltstitel erhielten. Vorläufige Daten aus einigen Mitgliedstaaten belegen, dass 4351 Schleuser²⁷ verhaftet und 627 Schleuser²⁸ verurteilt wurden.

III. MIGRATION ALS INSTRUMENT FÜR WACHSTUM

Die EU-Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre) lag im Jahr 2012 bei 335,4 Mio. Menschen und dürfte den neuesten Eurostat-Prognosen²⁹ zufolge im Lauf der nächsten

¹⁹ Eurostat-Daten. Pressemitteilung 48/2013 vom 22. März 2013.

²⁰ Eurostat, für 2012 keine Daten für Malta und die Niederlande verfügbar.

²¹ Eurostat (Stand: 18.4.2013).

²² Eurostat (Stand: 18.4.2013). EU-27 ohne HU und NL.

²³ Eurostat (Stand: 25.4.2013). EU-27 ohne CY, DK und NL. LU-Daten bezogen auf den Zeitraum März bis Dezember 2012.

²⁴ <http://www.frontex.europa.eu/publications>.

²⁵ Eurostat. Der statistische Bericht der GD Inneres enthält Daten aller 27 EU-Mitgliedstaaten, Kroatiens und der EFTA-/EWR-Staaten Island, Montenegro, Norwegen, Schweiz, Serbien und Türkei für die Jahre 2008, 2009 und 2010. Der Bericht ist von der [europäischen Website gegen Menschenhandel](#) abrufbar.

²⁶ BE, BG, EL, FR, IT, MT, PL, RO, SI, SE, UK und NO. Statistischer Anhang, Tabelle 9, SWD(2013) 210. Quelle: EMN.

²⁷ BG, EL, ES, FR, IT, LV, LU, MT, PL, SK, FI, SE. Quelle: EMN.

²⁸ BG, EL, IT, LV, LU, MT, PL, RO, SK, FI, SE. Quelle: EMN.

²⁹ Europop2010.

50 Jahre auf 290,6 Mio. im Jahr 2060 zurückgehen. Mit einer älter werdenden Bevölkerung und ausgehend von der Annahme, dass die Migration durchschnittlich gleich bleibt, wird der Altersquotient von 26,8 % im Jahr 2012 auf 52,6 % im Jahr 2060 ansteigen. Mit einer geringeren Zuwanderungsrate fiel dieser Quotient noch höher aus.³⁰ In der EU zeigen sich bereits jetzt die Auswirkungen einer alternden Bevölkerung auf Produktivität, Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum. Eine gut gesteuerte Migration mag kein Allheilmittel für diese gemeinsame Herausforderung sein, doch kann ihr eine positive Rolle zukommen. Derzeit wird im Rahmen des informellen Rates Justiz und Inneres (JI) sowie im Europäischen Parlament erörtert, wie Migration wirksamer genutzt werden kann, um zu mehr Wirtschaftswachstum beizutragen.³¹

III.1. Strategien zur Behebung bestehender Engpässe auf dem Arbeitsmarkt

Es gibt verschiedene einander ergänzende Strategien zur Verringerung des Arbeitskräftemangels in bestimmten Sektoren. Diese umfassen die Weiterentwicklung von Job-Matching-Instrumenten³², die Verlängerung der Lebensarbeitszeit, die Erhöhung der Erwerbstätigenquote, die Höherqualifizierung der vorhandenen Arbeitskräfte, das Finden von Arbeitsplätzen für derzeit Arbeitslose sowie eine verstärkte Mobilität der Arbeitnehmer innerhalb der EU³³. Im Rahmen einer Gesamtstrategie ist es geboten, die Kompetenzen von bereits in der EU ansässigen Drittstaatsangehörigen³⁴ besser zu nutzen und in Partnerschaft mit Drittstaaten die Wirtschaftsmigration besser zu steuern³⁵. In dem „Beschäftigungspaket“³⁶, das eine mittelfristige Agenda für Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten enthält, mit der ein arbeitsplatzintensiver Aufschwung unterstützt und die Ziele der Strategie Europa 2020 für Beschäftigung und intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum erreicht werden sollen, wird anerkannt, dass Wirtschaftsmigration langfristig ein entscheidender Aspekt für den EU-Arbeitsmarkt sein wird. Dies steht im Einklang mit den beschäftigungspolitischen Leitlinien, in denen die Mitgliedstaaten aufgerufen werden, allen lebenslang Zugangsmöglichkeiten und Chancen zu bieten und somit Armut und soziale Ausgrenzung dadurch zu verringern, dass Hindernisse für die Erwerbsbeteiligung von den am weitesten vom Arbeitsmarkt entfernten Menschen – einschließlich der legalen Migranten – abgebaut werden.³⁷

Im Rahmen des Europäischen Semesters 2012 haben drei Mitgliedstaaten (BE, DK, NL) damit begonnen, länderspezifische Empfehlungen für die Einbindung von Migranten in den Arbeitsmarkt umzusetzen. Vor dem Hintergrund des Europäischen Semesters 2013 hat die

³⁰ Verglichen mit der Bevölkerung der Mitgliedstaaten sind Einwanderer im Schnitt jünger und gehören der Altersgruppe der 20- bis 50-Jährigen an. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/documents/Tab/ESSQR_Mar2013_demogr_suppl_final.pdf.

³¹ Informelle Tagungen des Rates „Justiz und Inneres“ vom 23./24.7.2012 und 17./18.1.2013. EP zu der Integration von Migranten, ihren Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und der externen Dimension der Koordinierung der sozialen Sicherheit (Abstimmung vom 10.1.2013). Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) zu Unternehmern mit Migrationshintergrund (2012/C 351/04).

³² Z. B. EU-Kompetenzpanorama, <http://euskillsparorama.ec.europa.eu/>; Analyse des Cedefop.

³³ Z. B. über EURES (<http://ec.europa.eu/eures/>), einschließlich der Erleichterung der Mobilität von Drittstaatsangehörigen innerhalb der EU (siehe EMN-Studie).

³⁴ In der Altersgruppe der 20-64-Jährigen liegt die Überqualifizierungsrate von Drittstaatsangehörigen deutlich über der der Gesamtbevölkerung (45 % gegenüber 21 %). SEC(2011) 957 final, S. 28.

³⁵ COM(2012) 173 final, Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten, S. 21 f. <http://ec.europa.eu/europe2020>.

³⁶ COM(2012) 173 final.

³⁷ Beschluss 2010/707/EU des Rates vom 21. Oktober 2010 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten.

Kommission zudem eine Initiative gestartet, damit Qualifikationen ausgebaut und Bildung und Ausbildung besser dem Arbeitsmarktbedarf angepasst werden³⁸, was für die Integration von Drittstaatsangehörigen ebenfalls relevant ist.

Mehrere Initiativen im Jahr 2012 waren dem Beitrag der Migranten zum Wirtschaftswachstum gewidmet.³⁹ Der sozioökonomische Beitrag von Migranten ist gut dokumentiert, und alle Anzeichen sprechen dafür, dass Migranten eher eine Ergänzung als einen Ersatz der EU-Arbeitnehmer darstellen und zu einer höheren Flexibilität des Arbeitsmarkts und zu Innovation beigetragen haben.⁴⁰

Das Potenzial von Unternehmern⁴¹ und Investoren mit Migrationshintergrund hat mittlerweile mehr Anerkennung gefunden. In ihrem Aktionsplan Unternehmertum 2020⁴² schlug die Kommission die Prüfung von Initiativen vor, um Unternehmer mit Migrationshintergrund anzuwerben und bereits niedergelassene oder gerade eintreffende Migranten für das Unternehmertum zu gewinnen. Zudem sollte die Zweckmäßigkeit von Legislativvorschlägen zur Abschaffung rechtlicher Hindernisse im Bereich der Unternehmensgründung von Migranten und der Gewährung langfristiger Genehmigungen für qualifizierte Unternehmer mit Migrationshintergrund analysiert werden.

Trotz der Krise und der allgemeinen geringen Nachfrage nach Arbeitskräften lassen sich bereits praktische Beispiele für bestehende Defizite anführen.⁴³ Schwerwiegender Fachkräftemangel besteht im Bereich Informationstechnologie (IT), wobei die Nachfrage nach IT-Fachleuten voraussichtlich rund 3 % pro Jahr steigt und der Bedarf an Arbeitskräften nicht gedeckt werden kann.⁴⁴ Fachkräfte fehlen auch schon im Gesundheitswesen und im Maschinenbau.⁴⁵ Die EU-Migrationspolitik sollten es Unternehmen erleichtern, geeignete Arbeitskräfte einzustellen; andernfalls könnten diese Unternehmen beschließen, ihren Betrieb aus der EU ins Ausland zu verlagern, was weitere negative Folgen für die EU-Wirtschaft hätte.⁴⁶

III.2. Spitzenkräfte anwerben und halten

Die EU muss sich bei der Anwerbung von Spitzenkräften zunehmend dem Wettbewerb mit Kanada, den USA und der Schweiz stellen.⁴⁷ Europa muss eine attraktive Zielregion⁴⁸ bleiben und gleichzeitig Sicherheit gewährleisten und Missbrauch vorbeugen. Ein Dialog mit dem Rest der Welt im Rahmen des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität (GAMM) kann als

³⁸ COM(2012) 669 final – Neue Denkansätze für die Bildung: bessere sozioökonomische Ergebnisse durch Investitionen in Qualifikationen.

³⁹ Insbesondere im Rahmen von Projekten und Studien zu diesem Thema, z. B. Quartalsbericht der Kommission über die Beschäftigungssituation und die soziale Lage in der EU, IOM LINET (<http://www.labourmigration.eu/>) und achte Sitzung des Europäischen Integrationsforums.

⁴⁰ Herbert Brücker - "The Labour Market Impact of Immigration and its Policy Consequences". Migration Policy Centre, MPC (2012).

⁴¹ EWSA (2012/C 351/04).

⁴² COM(2012) 795 final.

⁴³ KOM(2011) 815 endg., Jahreswachstumsbericht 2012, S. 11.

⁴⁴ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/node/21022>.

⁴⁵ European Vacancy and Recruitment Report 2012, <http://euskills panorama.ec.europa.eu/docs/EVVR2012Factsheets/08-Bottleneck.pdf>.

⁴⁶ Siehe beispielsweise für den IT-Sektor: IP/13/52, EU-Kommission lanciert in Davos – gemeinsam mit IT- und Telekom-Unternehmen – Handlungsappell zur Schließung der Lücken zwischen digitalen Kompetenzen und Arbeitsplätzen in Europa; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-52_de.htm.

⁴⁷ OECD - "Settling In: OECD Indicators of Immigrant Integration 2012", Tabelle 1.A1.2 "Educational attainment of foreign-born and native-born populations aged 15 to 64 not in education, 2009-10".

⁴⁸ OECD-Zahlen zufolge ist der Anteil von Menschen mit einem hohen Bildungsstandard bei im Ausland geborenen Einwohnern in der EU geringer als in den USA oder Kanada (Quelle: "Settling In: OECD Indicators of Immigrant Integration 2012", Kapitel 7, Tabelle 1.A1.2).

Teil eines ganzheitlichen Ansatzes für alle Aspekte der Migrationssteuerung Migration erleichtern.⁴⁹

Die EU-Rechtsvorschriften zur Migration fördern das Interesse bestimmter Migrantengruppen an der EU. Ein Beispiel hierfür ist die Blue-Card-Richtlinie der EU⁵⁰ von 2009, die die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen ermöglicht, die einer hochqualifizierten Beschäftigung nachgehen. Mit der laufenden Evaluierung ihrer Umsetzung durch die Mitgliedstaaten wird sich bewerten lassen, inwiefern die Richtlinie ihr Ziel erreicht hat. Die ersten Statistiken zu ihrer Umsetzung sollten im Jahr 2013 vorliegen, und die Kommission wird bis Mitte 2014 einen Bericht veröffentlichen. Die Kommission hat die Mitteilungen einiger Mitgliedstaaten über die Umsetzung der Richtlinie für die kombinierte Aufenthalts-/Arbeitslaubnis⁵¹ erhalten und ermahnt die anderen Mitgliedstaaten, die Umsetzungsfrist Ende 2013 einzuhalten. Es bedarf weiterer Anstrengungen seitens der Gesetzgeber, um eine Einigung über die Richtlinien betreffend konzerninterne Entsendungen⁵² und Saisonarbeiter⁵³ herbeizuführen, bei deren Beratungen im Jahr 2012 Fortschritte erzielt wurden.

Das EU-Zuwanderungsportal⁵⁴ ist ein wichtiges Instrument, um potenzielle Migranten besser über die Möglichkeiten und Bedingungen der legalen Migration zu informieren. Im letzten Quartal 2012 verzeichnete die Website durchschnittlich rund 7000 Besucher pro Monat. Das Portal funktioniert derzeit in französischer und englischer Sprache; neue Sprachversionen befinden sich in der Entwicklungsphase.⁵⁵

Um die EU für die begabtesten Studierenden und Wissenschaftler attraktiver zu machen und Forschung, Entwicklung und Innovation zu fördern, hat die Kommission einen Vorschlag für eine Neufassung der Rechtsvorschriften über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs-, Studien- und sonstigen Zwecken sowie über ihre Rechte angenommen.⁵⁶ Dieser Vorschlag geht verschiedene Schwachstellen an, indem klarere Zulassungsbedingungen und Verfahrensgarantien eingeführt werden und die Kohärenz mit EU-Mobilitätsprogrammen wie Erasmus-Mundus- und Marie-Curie-Stipendien erhöht wird. Studierende sollen mehr Gelegenheiten erhalten, während und nach Abschluss ihres Studiums Arbeit zu suchen. Der Vorschlag stellt zudem auf einen besseren Schutz und eine gewisse Gleichstellung mit Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten ab.

Ein Vorschlag der Kommission für eine Verordnung zur Einrichtung des Europäischen Freiwilligenkorps für humanitäre Hilfe⁵⁷ sieht vor, dass langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige sich als EU-Freiwillige für humanitäre Hilfe bewerben können.

Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) erließ zwei Urteile⁵⁸ zur Auslegung der Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige⁵⁹. Eines der Urteile

⁴⁹ Der GAMM widmet sich auch der Verhütung und Bekämpfung der irregulären Migration und der Bekämpfung des Menschenhandels, der Maximierung der Auswirkungen von Migration und Mobilität auf die Entwicklung sowie der Förderung des internationalen Schutzes und der externen Dimension der Asylpolitik.

⁵⁰ Richtlinie 2009/50/EG vom 25. Mai 2009.

⁵¹ Richtlinie 2011/98/EG vom 13. Dezember 2011. Die Umsetzung der Richtlinie soll bis zum 25. Dezember 2013 abgeschlossen sein.

⁵² Siehe [Legislative Beobachtungsstelle des EP: interinstitutionelle Referenz 2010/0209\(COD\)](#).

⁵³ Siehe [Legislative Beobachtungsstelle des EP: interinstitutionelle Referenz 2010/0210\(COD\)](#).

⁵⁴ <http://ec.europa.eu/immigration>.

⁵⁵ Die spanische Version wurde im Januar 2013 gestartet, die arabische Version wird im Lauf des Jahres 2013 folgen.

⁵⁶ COM(2013) 151 final vom 25.3.2013. Bestehende Rechtsvorschriften für bestimmte Gruppen sind die Richtlinie 2005/71/EG (Wissenschaftler) und die Richtlinie 2004/114/EG (Studierende).

⁵⁷ COM(2012) 514 final.

befasst sich mit der Frage des Rechts auf Gleichbehandlung in Bezug auf Wohngeld für Drittstaatsangehörige, die dieser Richtlinie unterliegen. Der Gerichtshof befand zudem, dass ein Mitgliedstaat keine übermäßigen und unverhältnismäßigen Gebühren für die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige festlegen darf.

III.3. Intelligenterer Visa- und Grenzkontrollen für mehr Wachstum

Die Erleichterung des Grenzübertritts von Drittstaatsangehörigen bei der Einreise in die EU ist eine weitere Möglichkeit, die EU zu einer attraktiveren Zielregion zu machen. Am 28. Februar 2013 hat die Kommission das Paket „Intelligente Grenzen“ angenommen, das aus Vorschlägen für ein „Einreise-/Ausreisensystem“⁶⁰ und ein „Registrierungsprogramm für Reisende“⁶¹ sowie entsprechenden Änderungen des Schengener Grenzkodex besteht. Dadurch sollen die Grenzkontrollen für Ausländer bei der Einreise in die EU beschleunigt, vereinfacht und verstärkt werden.

Die Tatsache, dass die Zahl der weltweit ausgestellten Schengen-Visa im Jahr 2012 erneut angestiegen ist – auf rund 14,2 Mio. gegenüber 12,7 Mio. im Jahr 2011 –, verdeutlicht, dass der Visakodex⁶² Wirkung zeigt.

Im Jahr 2012 hat die Kommission dargelegt⁶³, wie eine intelligenterer Visumpolitik durch erleichterte Reisemöglichkeiten insbesondere für Touristen zum Erreichen der Wachstumsziele der Strategie Europa 2020 beitragen könnte. Dem Bericht über die Umsetzung des Visakodex wird zudem ein Vorschlag für Änderungen beigefügt werden, um sicherzustellen, dass die Visumpolitik der EU durch die erleichterte Einreise von legal Reisenden wie Geschäftsleuten, Touristen, Studenten und jungen Menschen Wirtschaftswachstum und kulturellen Austausch fördert und zugleich weiterhin ein hohes Maß an Sicherheit für die EU gewährleistet. Hierfür wird eine Folgenabschätzung durchgeführt. Die kontinuierliche Einführung des Visa-Informationssystem (VIS) erstreckte sich im Jahr 2012 auf zwei weitere Regionen (Naher Osten und Golfregion). Damit unterliegen nun mehr Visumanträge dem VIS-Verfahren, was eine schnellere Bearbeitung dieser Anträge und ein wirksameres Vorgehen gegen Identitätsdiebstahl ermöglicht.⁶⁴ Die Kommission führt derzeit eine Studie zur Fingerabdruckerkennung bei Kindern unter 12 Jahren durch, um eine wissenschaftlich Antwort hinsichtlich der Frage einer Altersgrenze für die Abnahme von Fingerabdrücken zu erhalten.

III.4. Förderung der gesellschaftlichen Integration

Die EU muss dafür sorgen, dass wirksame Maßnahmen getroffen werden, um die Integration zu fördern. In diesen Prozess sollten sowohl die Migranten als auch die Gesellschaft, in der sie leben, eingebunden werden.⁶⁵ Zugang zu Bildung sowie zu Sozial- und

⁵⁸ Rechtssachen C-571/10 und C-508/10, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2012/20120510_en.htm.

⁵⁹ Durch die Richtlinie 2011/51/EU geänderte Richtlinie 2003/109/EG betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen.

⁶⁰ COM(2013) 95.

⁶¹ COM(2013) 97.

⁶² Verordnung (EG) Nr. 810/2009.

⁶³ COM(2012) 649 final, Mitteilung der Kommission „Belebung des Wachstums in der EU durch Umsetzung und Weiterentwicklung der gemeinsamen Visumpolitik“, begleitet von einem Bericht über das Funktionieren der Schengen-Zusammenarbeit vor Ort (COM(2012) 648 final).

⁶⁴ 2012 wurden rund 2,4 Mio. Visumanträge über das VIS gestellt. Dies entspricht etwa 16 % aller Visumanträge dieses Jahres.

⁶⁵ Die aktuelle diesbezügliche Strategie der EU ist in der Mitteilung der Kommission „Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen“ (KOM(2011) 455 endg.) und den anschließenden Schlussfolgerungen des 3135. Rates Justiz und Inneres (JI) vom 13. und 14. Dezember

Gesundheitsdiensten ist ein wichtiger Integrationsfaktor. 2012 haben die Mitgliedstaaten mit der Umsetzung der Richtlinie über eine kombinierte Aufenthalts-/Arbeiterlaubnis von 2011 begonnen, die den von ihr erfassten Drittstaatsangehörigen das Recht auf Gleichbehandlung im Vergleich zu Angehörigen der EU-Staaten gewährt, beispielsweise im Hinblick auf Arbeitsbedingungen und Entgelt, Bildung und Berufsausbildung sowie soziale Sicherheit.

Über den Beitrag der Migranten zu Wirtschaft und Innovation in der EU hinaus muss ihre positive Rolle an sich geachtet werden. Die reiche kulturelle und gesellschaftliche Vielfalt der EU sowie Toleranz müssen weiterhin Vorbildfunktion haben. Alarmierend ist jedoch, dass EU-weit Fälle fremdenfeindlicher Gewalt gegen Migranten zunehmen. Mit wirksamen Migrations- und Integrationsstrategien kann die EU Fremdenfeindlichkeit aktiv begegnen, indem sie beispielsweise den Dialog fördert und ein besseres Verständnis sowie mehr Vertrauen zwischen den verschiedenen Gemeinschaften herbeiführt.

Der Vergleich der Situation von Drittstaatsangehörigen mit der EU-Bevölkerung insgesamt zeigt, dass noch mehr getan werden könnte, um sicherzustellen, dass bereits in der EU ansässige Migranten gut integriert sind und ihr Potenzial in einem Umfeld voll entfalten können, in dem ihre Grundrechte umfassend gewahrt sind und in dem sie einen Beitrag zum Wohlstand unserer Gesellschaft leisten können.

Gemäß dem Bericht zur Beschäftigung und zur sozialen Lage in Europa 2012⁶⁶ liegt die Arbeitslosenquote für Drittstaatsangehörige (21,3 %) über dem EU-Durchschnitt (10,5 %). Zudem sind Drittstaatsangehörige im Vergleich zu den Staatsangehörigen der jeweiligen Mitgliedstaaten potenziell eher überqualifiziert, zugleich jedoch mehr von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht.⁶⁷ Das Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung ist bei im Ausland geborenen Personen im Alter von 25 bis 54 Jahren EU-weit durchschnittlich mehr als 10 Prozent höher als bei anderen Personen. Die Kluft beim Armutsrisiko nach Sozialtransfer zwischen Migranten und EU-Bürgern ist mit acht Prozentpunkten ebenfalls beträchtlich. Darüber hinaus besteht für Kinder mit Migrationshintergrund ein höheres Schulabbruchrisiko.⁶⁸ Einer anderen Studie zufolge ist die Gefahr, weder einen Ausbildungsplatz noch eine Beschäftigung zu haben, bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund deutlich höher als bei anderen Gleichaltrigen.⁶⁹ Angesichts dieser Herausforderung hat der Rat im November 2012 Schlussfolgerungen angenommen, in denen die notwendigen Prioritäten für eine bessere Teilhabe und soziale Integration insbesondere von jungen Menschen mit Migrationshintergrund dargelegt werden.⁷⁰

Das Sozialinvestitionspaket bietet den EU-Mitgliedstaaten Leitlinien und Unterstützung, um Hindernisse zu beseitigen, die der Erwerbsbeteiligung unterrepräsentierter Gruppen – darunter Migranten – entgegenstehen. Außerdem sind die Mitgliedstaaten gehalten, gegen Diskriminierung am Arbeitsplatz vorzugehen, die Systeme zur Anerkennung von Kompetenzen und Qualifikationen zu verbessern und den Zugang von Migranten zu Bildung (insbesondere Hochschulbildung), Arbeitsvermittlungsstellen (mit Informationen zu freien

2011 festgelegt. Siehe auch die Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zu der Agenda (CIVEX-V-024).

⁶⁶ Abrufbar unter <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=1774&furtherNews=yes> und and Eurostat, EU-LFS, Tabelle lfsa_urgan.

⁶⁷ Zu Arbeitslosenstatistiken nach Mitgliedstaaten siehe SWD(2013) 210.

⁶⁸ COM(2013) 83 final, S. 6 f.

⁶⁹ Eurofound (2012), NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe.

⁷⁰ Siehe http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/educ/133859.pdf.

Stellen), Finanzdienstleistungen, Leistungen der sozialen Sicherheit und Sozialhilfe zu erleichtern.⁷¹

Familienzusammenführung spielt ebenfalls eine Rolle bei der Erleichterung und Förderung der Integration. Im Anschluss an die öffentliche Konsultation von Interessenträgern nach dem Grünbuch zum Recht auf Familienzusammenführung⁷² von 2011 arbeitet die Kommission derzeit Leitlinien aus, um die effiziente, transparente und klare Umsetzung von Vorschriften über die Familienzusammenführung auf EU-Ebene zu gewährleisten. Diese Leitlinien, die bis Ende 2013 veröffentlicht werden sollen, gehen auf die Notwendigkeit ein, ein Gleichgewicht zwischen dem Grundrecht auf Familienleben und der tatsächlichen und einheitlichen Anwendung dieses Rechts gemäß den Bestimmungen der Richtlinie herzustellen.⁷³

III.5. Externe Perspektive

Migration entwickelt sich weltweit zunehmend zu einer wesentlichen Frage. Die EU hat im Rahmen des GAMM, der den übergeordneten Rahmen für die externe Migrationspolitik der EU darstellt, sowohl auf regionaler als auch auf globaler Ebene eine Reihe von Initiativen eingeleitet. Die Erleichterung von Migration und Mobilität soll zu mehr Wirtschaftswachstum und einer gesteigerten Wettbewerbsfähigkeit der EU beitragen. Die wichtigen Verbindungen zwischen Migrations- und Entwicklungsfragen werden in der „Agenda für den Wandel“, dem Rahmen der EU-Entwicklungspolitik, eindeutig anerkannt.

Zusätzlich zu den bestehenden Mobilitätspartnerschaften fanden im Jahr 2012 Verhandlungen mit Marokko und Tunesien über neue Mobilitätspartnerschaften statt, die auch die Erleichterung von Mobilität und eine bessere Steuerung der legalen Migration betrafen.⁷⁴ Darüber hinaus hat die EU Sondierungsgespräche mit Aserbaidschan eingeleitet. Mit Jordanien wurde ein strukturierter Dialog über Migration, Mobilität und Sicherheit aufgenommen, der möglicherweise in eine Mobilitätspartnerschaft münden wird. Ähnliche Dialoge mit anderen Ländern des südlichen Mittelmeerraums werden folgen, sobald die politische Situation dies zulässt. Als weiterer Rahmen für die Zusammenarbeit werden „Gemeinsame Agenden für Migration und Mobilität“ mit vorrangigen Nicht-Nachbarstaaten wie Indien geprüft.

Die EU hat sich überdies an zahlreichen regionalen und subregionalen Prozessen für Dialog und Zusammenarbeit im Jahr 2012 beteiligt, die alle Fragen und Themen von gegenseitigem Interesse im Bereich Migration und Mobilität betreffen. Im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates vom 29. Mai 2012⁷⁵ haben Vorrang: die Afrika-EU-Partnerschaft für Migration, Mobilität und Beschäftigung und der Rabat-Prozess⁷⁶ im Süden,

⁷¹ COM(2013) 83 final - Sozialinvestitionen für Wachstum und sozialen Zusammenhalt – einschließlich Durchführung des Europäischen Sozialfonds 2014-2020, S. 11 f.; SWD(2013) 39 final - Follow-up on the implementation by the Member States of the 2008 European Commission recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market – Towards a social investment approach, S. 56.

⁷² KOM(2011) 735 endg. Die Beiträge, die als Reaktion auf das Grünbuch eingegangen sind, sind zu finden unter http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0023_en.htm.

⁷³ Die Ergebnisse der im Juni 2012 erschienenen EMN-Studie mit dem Titel „Misuses of the Right to Family Reunification - Marriages and convenience and false declarations of parenthood“ (Missbrauch des Rechts auf Familienzusammenführung, Scheinehen und falsche Elternschaftserklärungen) fließen in diese Debatte ein.

⁷⁴ Eine politische Einigung mit Marokko wurde am 1. März 2013 erzielt.

⁷⁵ Schlussfolgerungen des Rates zum Gesamtansatz für Migration und Mobilität (Dok. 9417/12).

⁷⁶ Europäisch-afrikanische Partnerschaft für Migration und Entwicklung, in Rabat unterzeichnete Erklärung (2006).

der Prager Prozess⁷⁷ und das im Rahmen der Östlichen Partnerschaft eingerichtete Gremium zu Migration und Asylfragen im Osten sowie der Migrationsdialog EU-LAK und der Dialog mit den Ländern entlang der Seidenstraße im Rahmen des Budapester Prozesses⁷⁸.

Herkunftsländern erwachsen Vorteile aus gut gesteuerten legalen Kanälen für die Einreise in die EU – die Bedeutung dieses Umstands sollte nicht unterschätzt werden. Heimatüberweisungen sind für viele Familien in Drittstaaten weiterhin eine wichtige Quelle privaten Einkommens. Sie beliefen sich im Jahr 2011 auf 28,5 Mrd. EUR, was einem Anstieg um 3 % im Vergleich zu 2010 entspricht.⁷⁹ Trotz der in den vergangenen Jahren von der Kommission und den Mitgliedstaaten in diesem Zusammenhang getätigten Initiativen und der erzielten Verbesserungen bleibt noch viel zu tun.⁸⁰ Diasporagruppen tragen auch anderweitig zur Entwicklung ihrer Herkunftsländer bei, etwa durch den Transfer von Kompetenzen und die Förderung von Investitionen.

Auf globaler Ebene beteiligt sich die EU aktiv an den Vorbereitungen zum bevorstehenden zweiten VN-Dialog auf hoher Ebene über internationale Migration und Entwicklung im Rahmen der 86. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 3./4. Oktober 2013, um wirksam zum Erfolg der Tagung beizutragen. In ihrer Mitteilung „Den Beitrag der Migration zur Entwicklung optimieren – Beitrag der EU zum VN-Dialog auf hoher Ebene – Ausbau der Verknüpfung von Entwicklung und Migration“⁸¹ befasst sich die Kommission weiter mit den Verbindungen zwischen Migration und Entwicklung und definiert den gemeinsamen EU-Standpunkt mit zentralen Botschaften für eine verstärkte weltweite Zusammenarbeit.

IV. BEWÄLTIGUNG DER HERAUSFORDERUNGEN BETREFFEND DEN INTERNATIONALEN SCHUTZ

IV.1. Vollendung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)

Europa ist nach wie vor eine wichtige Zielregion für wirklich schutzbedürftige Menschen. Um zu einem einheitlichen EU-weiten Schutzstatus zu gelangen, haben das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission im Jahr 2012 intensiv an der Fertigstellung der notwendigen Instrumente für die zweite Phase des GEAS gearbeitet. Nach der Annahme der überarbeiteten Anerkennungsrichtlinie⁸² im Jahr 2011 wurde 2012 eine politische Einigung über die Neufassung der Dublin-Verordnung⁸³ und der Richtlinie über Aufnahmebedingungen⁸⁴ erzielt. Die Änderungen der Richtlinie über Aufnahmebedingungen sind von besonderer Bedeutung, da sie erstmals detaillierte Vorschriften über den Gewahrsam von Asylbewerbern enthalten, einschließlich einer erschöpfenden Liste der restriktiven

⁷⁷ Ein politischer Prozess zur Förderung von Migrationspartnerschaften zwischen den teilnehmenden Mitgliedstaaten der Europäischen Union, des Schengen-Raums, Südost- und Osteuropas und Zentralasiens (zusätzlich zu der Türkei) begann mit einer Ministerkonferenz in Prag im Jahr 2009. Siehe: www.icmpd.org.

⁷⁸ Beratendes Forum unter Teilnahme von mehr als 50 Regierungen und 10 internationalen Organisationen, dessen Ziel die Entwicklung eines umfassenden und nachhaltigen Systems für eine geregelte Migration ist. Siehe: www.icmpd.org.

⁷⁹ Eurostat-Pressemitteilung 176/2012 vom 11. Dezember 2012.

⁸⁰ *EU Remittances for Developing Countries, Remaining Barriers, Challenges and Recommendations*. http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/eu_remittances_for_developing_countries_final_19-11-2012.pdf.

⁸¹ COM(2013) 292 vom 21.5.2013.

⁸² Richtlinie 2011/95/EG.

⁸³ Neufassung der Richtlinie 2003/9/EG. Pressemitteilung 14556/12 des Rates Justiz und Inneres vom 25.10.2012.

⁸⁴ Neufassung der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates. Pressemitteilung 17315/12 des Rates Justiz und Inneres vom 6./7.12.2012.

Gründe für die Ingewahrsamnahme und strenger Anforderungen an die Gewahrsamsbedingungen. Die Änderungen der Dublin-Verordnung werden sowohl die Effizienz als auch die Schutzaspekte der Verordnung verbessern, insbesondere im Hinblick auf das Recht auf Einlegung von Rechtsmitteln gegen Überstellungsbeschlüsse sowie die Wahrung der Einheit der Familie. Im März 2013 wurde eine politische Einigung über die letzten beiden Rechtsakte erzielt, auf die sich das GEAS stützt: die Neufassung der Asylverfahrensrichtlinie⁸⁵ sowie die neugefasste EU-RODAC-Verordnung über eine biometrische Datenbank für den Abgleich von Fingerabdrücken⁸⁶. Die überarbeitete Asylverfahrensrichtlinie wird zu gerechteren, schnelleren und besseren Asylentscheidungen führen und den besonderen Bedürfnissen schutzbedürftiger Personen besser Rechnung tragen; insbesondere wird sie unbegleiteten Minderjährigen und Opfern von Folter mehr Schutz bieten. Die überarbeitete EU-RODAC-Verordnung wird außerdem Strafverfolgungsbehörden in streng begrenzten Fällen den Zugang zur EU-Datenbank der Fingerabdrücke von Asylbewerbern ermöglichen, um Schwerstverbrechen wie Mord und Terrorismus zu verhüten, aufzudecken und zu untersuchen.

Sobald diese GEAS-Maßnahmen wirksam umgesetzt sind, wird die EU über ein umfassendes Asylsystem mit gemeinsamen Verfahren und EU-weit einheitlichem Status für Personen verfügen, denen Asyl oder subsidiärer Schutz gewährt wird. Zugleich werden ausreichende Schutzbestimmungen zur Bekämpfung von Missbrauch bestehen. Diese Maßnahmen sollen zudem gewährleisten, dass die Grundrechte von Asylbewerbern geschützt werden, insbesondere der Grundsatz der Nichtzurückweisung und das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf vor Gericht.

IV.2. Förderung der praktischen Zusammenarbeit und Solidarität innerhalb der EU

Auf EU-Ebene wurde das Thema EU-interne Solidarität in Asylfragen intensiv erörtert. In diesem Kontext wurden vom Europäischen Parlament⁸⁷ und vom Rat⁸⁸ strategische Dokumente angenommen und vom Ausschuss der Regionen⁸⁹ und vom Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss⁹⁰ Stellungnahmen verabschiedet. Die in der Mitteilung über EU-interne Solidarität im Asylbereich⁹¹ enthaltene grundlegende Strategie der Kommission fand Unterstützung. Die Strategie beruht auf der Förderung des gegenseitigen Vertrauens und der parallelen Entwicklung verschiedener Instrumente, die den unterschiedlichen Bedürfnissen und Gegebenheiten der Mitgliedstaaten gerecht werden können. Diese Instrumente und Rahmenregelungen können in der Praxis nur dann zu Erfolg führen, wenn die Behörden der Mitgliedstaaten engagiert mit dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) zusammenarbeiten.

Die Solidarität der Mitgliedstaaten wurde im Lauf des Jahres 2012 dreimal hart auf die Probe gestellt, und zwar in Bezug auf den griechischen nationalen Aktionsplan für Asyl und Migration⁹², den Konflikt in Syrien und die EU-interne Umsiedlung von Personen, die

⁸⁵ Richtlinie 2005/85/EG des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft. ABl. L 326 vom 13.12.2005, S. 13. [Legislative Beobachtungsstelle des EP](#), interinstitutionelle Referenz: COD(2009) 0165.

⁸⁶ Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates. ABl. L 316 vom 15.12.2000, S. 1. [Legislative Beobachtungsstelle des EP](#), interinstitutionelle Referenz: COD(2008) 0242. Die nächste EU-RODAC-Jahresbericht wird im zweiten Halbjahr 2013 veröffentlicht.

⁸⁷ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=DE&reference=P7-TA-2012-310>.

⁸⁸ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/130731.pdf.

⁸⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:277:0012:0017:DE:PDF>.

⁹⁰ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions>.

⁹¹ KOM(2011) 835 endg.

⁹² Siehe auch die von der Kommission eingesetzten Task-Force für Griechenland: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/taskforce-greece/index_de.htm.

internationalen Schutz genießen, insbesondere im Rahmen des EUREMA-II-Projekts. Alle drei Fälle haben gezeigt, dass die Solidaritätszusagen noch besser in die Praxis umgesetzt werden müssen.

Die Umsetzung war das Thema einer Anfang 2013 abgehaltenen Sachverständigensitzung zu EU-interner Solidarität. Die Ergebnisse der Sitzung bestätigen, dass es durchaus noch Raum für eine intensivere praktische Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden gibt. Beispielsweise macht nur eine Handvoll Mitgliedstaaten ausgiebig vom europäischen Schulungsprogramm im Asylbereich Gebrauch, obwohl dessen hohe Qualität allgemein anerkannt ist. Gleichzeitig zeigten sich Sachverständige mehrerer Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Förderung des gegenseitigen Vertrauens durch eine kohärente Umsetzung der neuen Asylgesetzgebung zu einer verstärkten Kontrolle der nationalen Asylverfahren auf EU-Ebene bereit. In puncto Krisenprävention und -management wurden auf der Sitzung die Koordinierungszuständigkeit für solidarische Maßnahmen auf EU-Ebene und die Notfallplanung in Krisensituationen als wesentliche Herausforderungen genannt.

IV.2.1. Ein voll funktionsfähiges Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO)

Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO)⁹³ spielt eine zentrale Rolle bei der Umsetzung des GEAS, da es vor allem die praktische Zusammenarbeit und die Koordinierung der operativen Unterstützung zwischen den Mitgliedstaaten fördert.⁹⁴ Das EASO erlangte im September 2012 vollständige finanzielle Unabhängigkeit. Dem Büro wurde 2012 die Verwaltung der wichtigsten praktischen Kooperationsmaßnahmen im Asylbereich übertragen, für die zuvor die Kommission zuständig gewesen war. Während die Umsetzung des EU-Aktionsplans für Migration und Asyl in Griechenland weiter unterstützt wurde, erfolgte ein zweiter Einsatz von EASO-Asylunterstützungsteams in Luxemburg, die Hilfestellung bei der Ausbildung von neu eingestelltem Personal leisteten. Das EASO agiert zunehmend als Informationsanbieter mit dem Ziel, Präventivmaßnahmen zu ergreifen und spezifische Probleme anzugehen, bevor sie sich zu Krisen auswachsen. Das EASO ist bei der Erfüllung seiner Aufgaben auf die Ressourcen der Mitgliedstaaten angewiesen, weshalb die Mitgliedstaaten gehalten sind, ihre Unterstützung und ihren Beitrag zu anderen von der EASO geleiteten Projekten wie dem europäischen Schulungsprogramm im Asylbereich und den auf die Herkunftsländer bezogenen Tätigkeiten zu erhöhen.

Die Partnerschaft zwischen der Europäischen Kommission und dem EASO wird im Jahr 2013, in dem das Büro zu einem zentralen Partner bei der Umsetzung der neuen Rechtsvorschriften wird, weiter verstärkt. Eine erste Leistungsbewertung des EASO gemäß der Mitteilung über die EU-interne Solidarität⁹⁵ erfolgt im Jahr 2013. Die Kommission wird überdies mit dem EASO zusammenarbeiten, um die in der gemeinsamen Erklärung zur künftigen Verwaltung der dezentralen Agenturen der EU vorgesehenen Maßnahmen vollständig anzunehmen.⁹⁶

IV.2.2. Asylunterstützung für Griechenland

Die Kommission hat gemeinsam mit dem EASO und anderen Interessenträgern Schritte unternommen, um Griechenland bei der Verbesserung seines Asylsystems zu unterstützen.

⁹³ Das EASO schaltete seine offizielle Website im Jahr 2012 online (siehe <http://easo.europa.eu>) und veröffentlichte seinen ersten Jahresbericht im Juni 2012.

⁹⁴ Der EASO-Jahresbericht, der Mitte 2013 veröffentlicht werden soll, wird weitere Einzelheiten zu den verschiedenen Tätigkeiten des Büros im Jahr 2012 enthalten.

⁹⁵ KOM(2011) 835 endg.

⁹⁶ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/sefcovic/headlines/news/2012/07/2012_07_17_joint_agreement_agencies_de.htm.

Hierzu zählten Besuche vor Ort, eine gezielte Finanzierung sowie der Einsatz von EASO-Asylunterstützungsteams und Sachverständigen für die Durchführung der EU-Finanzierung.

Zu den positiven Entwicklungen gehörten die Einrichtung eines neuen unabhängigen Asyldienstes, Maßnahmen zur Aufholung des Bearbeitungsrückstands wie die Einrichtung von Beschwerdeausschüssen und die Aufstellung einer besonderen Task-Force. Zur Unterstützung dieser Anstrengungen wurden für den Zeitraum 2011-2013 aus dem Europäischen Flüchtlingsfonds Mittel in Höhe von insgesamt rund 19,95 Mio. EUR bereitgestellt, davon etwa 3,2 Mio. EUR allein für das Jahr 2013.⁹⁷

Die Kommission begrüßt zwar eindeutig diese Entwicklungen, ist jedoch der Ansicht, dass aufgrund weiterhin bestehender Lücken mehr getan werden muss, insbesondere im Hinblick auf die Achtung der Menschenrechte in Gewahrsamseinrichtungen, die Verbesserung des Zugangs zu den Asylverfahren und die Verfügbarkeit von Aufnahmekapazitäten. Die Kommission wird weiterhin mit den griechischen Behörden zusammenarbeiten, um Prioritäten zu setzen und die rasche Umsetzung des Aktionsplans zu erleichtern. Zudem bedarf es der weiteren Unterstützung und Solidarität der anderen EU-Mitgliedstaaten. Wie wichtig die diesbezügliche ständige Wachsamkeit ist, verdeutlichen die Auswirkungen auf das gesamte europäische Asylsystem, die das Urteil der großen Kammer des Gerichtshofs der Europäischen Union in den verbundenen Rechtssachen C-411/10 und C-439/10⁹⁸ hatte.

IV.2.3. Schutz für Flüchtlinge aus Syrien

Migration infolge des Konflikts in Syrien stellt eine harte Bewährungsprobe für die Asylsysteme einiger Mitgliedstaaten dar. Die überwiegende Mehrheit der fast 600 000 syrischen Flüchtlinge im Jahr 2012 floh nach Jordanien, in die Türkei, in den Libanon und in den Irak.⁹⁹ Etwa 23 770¹⁰⁰ syrische Flüchtlinge beantragten in der EU Asyl, die meisten davon in Deutschland und Schweden (jeweils ca. 33 %). Andere Mitgliedstaaten waren nur am Rande betroffen. Zwar reichten diese Flüchtlingszahlen insbesondere durch die schnelle Bearbeitung der Anträge vor allem in Deutschland nicht aus, um die Asylsysteme zu destabilisieren, doch ist deutlich geworden, dass angesichts der unvorhersehbaren Entwicklungen eine erhöhte Bereitschaft notwendig ist.

Ab August 2012 richtete die Kommission zur Koordinierung der Maßnahmen ein die einschlägigen Agenturen (Europol, Frontex, EASO) umfassendes Netz für regelmäßigen Informationsaustausch ein. Dieser Koordinierungsmechanismus zwischen der Europäischen Kommission und EU-Agenturen ist ein Modell für die verbesserte allgemeine Beobachtung der Lage an den Außengrenzen der EU und der Asylsysteme in der EU. Dies erleichtert die zeitnahe Aktivierung von Unterstützungsinstrumenten, unter anderem über das Frühwarnsystem gemäß Artikel 33 der überarbeiteten Dublin-Verordnung.

IV.2.4. Umsiedlung innerhalb der EU

Die Umsiedlung von Personen, die internationalen Schutz genießen, gehört nach wie vor zu den konkretesten – aber auch umstrittensten – solidarischen Handlungen eines Mitgliedstaats, der andere Mitgliedstaaten von dem Druck auf ihren Asylsystemen entlasten will. Während

⁹⁷ Für den Zeitraum 2011-2013 wurden Griechenland zudem 97,9 Mio. EUR aus dem Rückkehrfonds und 129,7 Mio. EUR aus dem Außengrenzenfonds zugewiesen. Allein für das Jahr 2013 beliefen sich die zugewiesenen Beträge auf 35,3 Mio. EUR bzw. 44 Mio. EUR. Der Betrag von 19,95 Mio. EUR enthält Soforthilfemittel von 7,7 Mio. EUR aus dem Europäischen Flüchtlingsfonds.

⁹⁸ Verbundene Rechtssachen C-411/10 und C-493/10 (N.S., M.E. und andere), http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/10c411_de.pdf.

⁹⁹ <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> - Stand: Anfang Januar 2013.

¹⁰⁰ Daten für Dezember liegen nicht für alle Mitgliedstaaten vor. Daten für NL nicht vorhanden.

das im Jahr 2012 gestartete EUREMA-II-Projekt¹⁰¹ bis Ende 2013 verlängert wurde, bestehen nach wie vor Schwierigkeiten bei der Umsiedlung schutzberechtigter Personen aus Malta in bestimmte teilnehmende Mitgliedstaaten. Laut Angaben des EASO und den der Kommission von UNHCR, IOM und maltesischer Regierung bereitgestellten Informationen reichen die Gründe hierfür von den bisweilen restriktiven Kriterien der Mitgliedstaaten für die Auswahl der Umsiedlungsanwärter bis zum Gefühl seitens der Betroffenen, die Familienzusammenführung und die Integrationsaussichten in dem Mitgliedstaat, der die Umsiedlung anbietet, könnten ihnen Schwierigkeiten bereiten.

IV.3. Externe Asyldimension der EU – regionale Schutzprogramme und Neuansiedlung

Solidarität sollte nicht an den Grenzen der EU Halt machen, und Drittstaaten sollten ebenfalls EU-Unterstützung bei der Gewährung internationalen Schutzes erhalten. Im Rahmen des GAMM sollte die EU die Zusammenarbeit mit den betreffenden Drittstaaten intensivieren, um ihnen dabei zu helfen, ihre Schutzsysteme zu stärken, um die Einhaltung internationaler Normen sicherzustellen und sich mit den Flüchtlingen und anderen schutzbedürftigen Personen weltweit solidarisch zu zeigen. Parallel zur laufenden bilateralen und multilateralen Zusammenarbeit der EU mit Drittstaaten sind regionale Schutzprogramme (RPP) und Neuansiedlung Schlüsselinstrumente zur Verwirklichung dieses Ziels.

Zusätzlich zu ihrer Arbeit an bestehenden RPP¹⁰² wird die Kommission nach einer Aufforderung des Rates Justiz und Inneres¹⁰³ in Anbetracht des anhaltenden Konflikts in Syrien und der Flüchtlingslage in den Nachbarstaaten im Laufe des Jahres 2014 ein regionales Entwicklungs- und Schutzprogramm für den Mittleren Osten auflegen, das die bereits geleistete unmittelbare humanitäre Hilfe ergänzt.

Die Kommission bietet dem UNHCR auch finanzielle Unterstützung für seine Bemühungen, Flüchtlingen in den Nachbarländern Syriens eine ordnungsgemäße Registrierung und somit Zugang zu Schutz zu ermöglichen. Dies umfasst die Unterstützung der lokalen Behörden durch die Bereitstellung von Transportmöglichkeiten ab Grenzübergangsstellen, wobei notwendige Ausrüstung und Zubehör bereitgestellt wird und erforderlichenfalls Schulungen für NRO, Beamte und sonstige Beteiligte durchgeführt werden mit dem Ziel, sie mit den Grundsätzen des internationalen Schutzes vertraut zu machen.

Die Neuansiedlung von Flüchtlingen aus Ländern außerhalb der EU bleibt weiterhin ein wichtiger Akt der Solidarität der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten mit Drittstaaten, die eine große Anzahl von Flüchtlingen aufnehmen. Die Kommission möchte dafür sorgen, dass unter Wahrung des freiwilligen Charakters der Neuansiedlung jährlich mehr Flüchtlinge durch mehr Mitgliedstaaten neu angesiedelt werden. Mit der im März 2012 erzielten Einigung auf das gemeinsame Neuansiedlungsprogramm der EU¹⁰⁴ im Rahmen des Europäischen Flüchtlingsfonds verständigten sich die Mitgliedstaaten erstmals auf spezifische gemeinsame Neuansiedlungsprioritäten der EU für 2013.¹⁰⁵ Dies ist ein starkes politisches

¹⁰¹ 2010-2011 wurden im Rahmen des ersten EUREMA-Projekts 227 Personen, die internationalen Schutz genießen, aus Malta umgesiedelt. Für EUREMA II wurden ursprünglich 97 Plätze zugesichert, für weitere 265 Plätze gab es bilaterale Zusagen außerhalb des Projekts. Im Laufe des Jahres 2012 wurden 105 Personen im Rahmen des EUREMA-II-Projekts oder aufgrund begleitender bilateraler Vereinbarungen umgesiedelt.

¹⁰² Die Kommission war ebenfalls sehr aktiv bei der Förderung von RPP in Nordafrika (einschließlich Ägypten und Tunesien).

¹⁰³ Oktober 2012. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/133241.pdf.

¹⁰⁴ Beschluss Nr. 281/2012/EU vom 29. März 2012. <http://www.resettlement.eu>.

¹⁰⁵ Im Rahmen dieser Regelung sicherten die teilnehmenden Mitgliedstaaten zu, 3962 Flüchtlinge im Jahr 2013 neu anzusiedeln, was einen Anstieg gegenüber 2012 (3083 zugesicherte Neuansiedlungsplätze) darstellt.

Signal der Einheit und der Solidarität mit der internationalen Gemeinschaft und mit Flüchtlingen, die eine nachhaltige Lösung brauchen. Zugleich kommt darin zum Ausdruck, welche große Bedeutung die EU und die Mitgliedstaaten den Neuansiedlungsbemühungen der Union bei lang anhaltenden Krisen beimessen, die besonderer Aufmerksamkeit und verstärkter Anstrengungen bedürfen. Die Grundzüge des Neuansiedlungsprogramms der Union ab 2014 sind Gegenstand von Verhandlungen im Rahmen des neuen Asyl- und Migrationsfonds.

IV.4. Unbegleitete Minderjährige

Unbegleitete Minderjährige, darunter auch diejenigen, die kein Asyl beantragen, stellen eine schutzbedürftige Gruppe dar, der im Jahr 2012 weiterhin hohe Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Der Zwischenbericht¹⁰⁶ über die Umsetzung des Aktionsplans für unbegleitete Minderjährige (2010-2014)¹⁰⁷ unterstreicht die Notwendigkeit, die Datenerhebung zu verbessern, unsichere Migration und Menschenhandel zu unterbinden, Aufnahme- und Verfahrensgarantien in der EU zu gewährleisten und nachhaltige Lösungen zur wirksamen Bewältigung dieses anhaltenden Phänomens zu finden. Die angemessene Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse von (unbegleiteten) Minderjährigen und die Anerkennung ihrer Schutzbedürftigkeit in Asylsituationen ist nach wie vor eines der wichtigsten Anliegen der Kommission bei den Verhandlungen über die GEAS-Instrumente.

Das EASO hat eine Reihe von Initiativen zu Altersbestimmungstechniken und zur Familiensuche auf den Weg gebracht. Außerdem hat die Kommission eine Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für Projekte veröffentlicht, mit denen Strategien analysiert und bewährte Praktiken für die Aufnahme, den Schutz und die Integration unbegleiteter Minderjähriger ermittelt werden sollen.¹⁰⁸

IV.5. Beseitigung des Menschenhandels und Opferschutz

Es bedarf der intensiven Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten, um das überwiegend grenzübergreifende Phänomen des Menschenhandels zu beseitigen. Opfer von außerhalb der Europäischen Union stammen hauptsächlich aus Nigeria und China.

2012 hat sich der politische und rechtliche EU-Rahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels dynamisch weiterentwickelt. Im Juni 2012 brachte die Kommission die integrierte Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels 2012-2016¹⁰⁹ auf den Weg, in deren Mittelpunkt die Opfer stehen und mit der die Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften über Menschenhandel¹¹⁰ ergänzt wird. Dem 2011 ernannten EU-Koordinator für die Bekämpfung des Menschenhandels kommt eine Schlüsselrolle bei der Überwachung der Umsetzung zu. Im Oktober 2012 begrüßte der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen¹¹¹ die Strategie und bekräftigte den politischen Willen und die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, ihren politischen Verpflichtungen Taten folgen zu lassen.

¹⁰⁶ COM(2012) 554 final und begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2012) 281.

¹⁰⁷ KOM(2010) 213 endg.

¹⁰⁸ Siehe http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/other-programmes/pilot-project-unaccompanied-minors/index_en.htm.

¹⁰⁹ COM(2012) 286 final.

¹¹⁰ Vor allem Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer, ABl. L 101 vom 15.4.2011. Die Umsetzungsfrist ist April 2013.

¹¹¹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/133202.pdf.

Das Europäische Parlament, der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen begrüßten die Mitteilung ebenfalls.¹¹²

Hinsichtlich der externen Dimension des Menschenhandels wurde mit dem zweiten (und letzten) Bericht über die Umsetzung des maßnahmenorientierten Papiers zur Stärkung der externen Dimension der EU in Bezug auf Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels¹¹³ anerkannt, dass die EU-Strategie als neuer Bezugsrahmen für die externe Dimension verwendet werden sollte. Dabei sind auch konzertierte Anstrengungen für eine verbesserte Zusammenarbeit mit Drittstaaten (Herkunfts-, Transit- und Zielländern) vorgesehen. Dies steht auch im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates zum Gesamtansatz für Migration und Mobilität¹¹⁴. Der Menschenhandel wird in allen Dialogen über Migration und Mobilität zwischen der EU und ihren Partnern – sowohl auf regionaler als auch auf bilateraler Ebene – sowie in Mobilitätspartnerschaften erörtert. Der Bericht enthält eine spezifische Liste von Ländern und Regionen, mit denen eine entsprechende Zusammenarbeit und Partnerschaft verstärkt und abgestimmt werden soll. Diese Liste wird regelmäßig überprüft und aktualisiert.

V. STRATEGIE DER EU ZUR BEWÄLTIGUNG DES MIGRATIONSDRUCKS

V.1. Ein kohärentes Konzept zur Bekämpfung irregulärer Migration

Irreguläre Migration ist nach wie vor eine Herausforderung für die EU und die Mitgliedstaaten, die allesamt – wenngleich unterschiedlich – betroffen sind. Betroffene sind auch die Migranten selbst, die häufig gefährlichen und menschenunwürdigen Bedingungen ausgesetzt sind. Die EU verfolgt das klare Ziel, den aus der irregulären Migration resultierenden Druck sowie den Missbrauch legaler Migrationsrouten zu verhüten und zu kontrollieren. Dies ist eine Voraussetzung für eine glaubwürdige Strategie für legale Migration und Mobilität.

Am 23. April 2012 verabschiedete der Rat die „EU-Aktion gegen Migrationsdruck – Eine strategische Antwort“¹¹⁵, in der sechs strategische Prioritätsbereiche genannt werden: (I) Ausbau der Zusammenarbeit mit Transit- und Herkunftsdrittländern bei der Migrationssteuerung, (II) verstärktes Grenzmanagement an den Außengrenzen, (III) Verhütung illegaler Einwanderung über die griechisch-türkische Grenze, (IV) wirksamere Bekämpfung des Missbrauchs legaler Migrationswege, (V) Gewährleistung und Schutz der Freizügigkeit durch Verhinderung des Missbrauchs durch Drittstaatsangehörige und (VI) verstärkte Steuerung der Migration, einschließlich Zusammenarbeit bei Rückführungen.

Die „EU-Aktion gegen Migrationsdruck – Eine strategische Antwort“ ist ein Instrument, mit dem die EU und ihre Mitgliedstaaten irreguläre Migration unter Achtung der Grundrechte¹¹⁶ eindämmen können. Umsetzung und Follow-up erfordern eine enge Zusammenarbeit zwischen den institutionellen Akteuren (Rat, Mitgliedstaaten, Kommission und einschlägige EU-Agenturen) im Einklang mit ihren jeweiligen Zuständigkeiten und institutionellen

¹¹² <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.23965> und <http://toad.cor.europa.eu/corwipdetail.aspx?folderpath=CIVEX-V/035&id=21618>.

¹¹³ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/12/st13/st13661-re03.de12.pdf>.

¹¹⁴ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/12/st09/st09417.de12.pdf>.

¹¹⁵ Ratsdokument Nr. 8714/1/12 REV 1. Siehe: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/12/st08/st08714-re01.de12.pdf>. Um der Notwendigkeit einer ständigen Überprüfung dieser Strategie Rechnung zu tragen, wird sie von jedem Ratsvorsitz in ihr Programm aufgenommen, damit die „EU-Aktion gegen Migrationsdruck – Eine strategische Antwort“ regelmäßig insbesondere im Rahmen des Strategischen Ausschusses für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen (SAEGA) aktualisiert wird.

¹¹⁶ Beispielsweise sollte der von der Agentur für Grundrechte im Jahr 2012 entwickelte Leitfaden „Apprehension of migrants in an irregular situation – fundamental rights considerations“ bei Festnahmen berücksichtigt werden.

Aufgaben.¹¹⁷ Die diesem Bericht beiliegende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthält einen Fortschrittsbericht über die Maßnahmen der Mitgliedstaaten in diesen Prioritätsbereichen.¹¹⁸ Die strategischen Prioritäten müssen als Teil des umfassenderen Aspekts der Steuerung der Migrationsströme gesehen werden, einschließlich aller Facetten, von Dialogen mit Drittstaaten im Rahmen des GAMM-Rahmens über Maßnahmen der Solidarität mit Griechenland bis hin zu Maßnahmen einzelner Mitgliedstaaten innerhalb ihrer Grenzen.

Personen, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen, müssen sanktioniert werden. Die Kommission bewertet derzeit die Umsetzung der Richtlinie über Arbeitgebersanktionen¹¹⁹ durch die Mitgliedstaaten. Auf der Grundlage dieser Bewertung wird die Kommission bis Mitte 2014 einen Bericht veröffentlichen. Die Mitgliedstaaten werden ersucht, die geforderten jährlichen Berichte über Inspektionen im Juli jedes Jahres vorzulegen.

V.1.1 Identifizierung und Bewältigung von punktuellen Migrationsdruck

Frontex spielt eine Schlüsselrolle bei der Analyse irregulärer Migrationsrouten und bei koordinierten Maßnahmen zur Bewältigung von punktuellen Migrationsdruck wie derzeit an der griechisch-türkischen Grenze. Punktueller Migrationsdruck kann auch andernorts entstehen, weshalb es nach wie vor wichtig ist, die Entwicklungen fortlaufend zu beobachten. Positive Entwicklungen im Rahmen des griechischen nationalen Aktionsplans für Asyl und Migration umfassen Verbesserungen beim integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen durch elektronische Überwachung, die Einrichtung einer nationalen Koordinierungsstelle sowie eine wirksame Rückführungspolitik, deren Schwerpunkt auf der Unterstützung der freiwilligen Rückkehr und in Fällen, in denen dies nicht möglich ist, auf der Zwangsrückführung liegt.

V.1.2 Rückübernahmeabkommen

Die Kommission setzt sich weiterhin für die Umsetzung von 13 bestehenden EU-Rückübernahmeabkommen¹²⁰ ein, wobei sie auch die Schlussfolgerungen des Rates vom 9./10. Juni 2011 zur EU-Rückübernahmestrategie berücksichtigt. Außerdem handelt sie weitere EU-Rückübernahmeabkommen aus. Neue Rückübernahmeabkommen wurden im April 2012 mit Kap Verde und im Oktober 2012 mit Armenien geschlossen. Darüber hinaus wurde im Juni 2012 ein Abkommen mit der Türkei erzielt, das noch unterzeichnet und ratifiziert werden muss. Die Verhandlungen mit Aserbaidschan sind stetig vorangekommen. Die Kommission arbeitet derzeit daran, Garantien zum Schutz der Grundrechte in neu ausgehandelten EU-Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten zu stärken.

Eine Reihe von Empfehlungen der Sachverständigensitzungen, die unter anderem die Rückübernahme betrafen und auf die verbesserte Umsetzung der einschlägigen Bestimmungen des Artikels 13 (Migration) des Cotonou-Abkommens¹²¹ abzielten, wurden im Juni 2012 auf der Ministertagung der AKP-Staaten in Vanuatu gebilligt.

¹¹⁷ Z. B. arbeitet die Kommission bei Verhandlungen über Rückübernahmeabkommen im Rahmen der entsprechenden Ratsarbeitsgruppen eng mit den Mitgliedstaaten zusammen.

¹¹⁸ SWD(2013) 210 final, Abschnitt 4.

¹¹⁹ Richtlinie 2009/52/EG.

¹²⁰ KOM(2011) 76.

¹²¹ http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/index_en.htm.

V.1.3 Normen für eine gemeinsame Rückkehrpolitik

Ende 2012 hatten alle durch die Rückführungsrichtlinie¹²² gebundenen Staaten bis auf Island der Kommission die vollständige Umsetzung mitgeteilt. In der EU werden also bald gemeinsame Rückführungsnormen gelten, die voll mit den Grundrechten in Einklang stehen. Die ordnungsgemäße Umsetzung der Rückführungsrichtlinie in nationales Recht wurde evaluiert und wird derzeit von der Kommission weiter verfolgt. Ein maßgebliches Urteil des EuGH aus dem Jahr 2012 verdeutlicht, inwieweit nationale Rechtsvorschriften zur Bestrafung von illegalem Aufenthalt mit dieser Richtlinie vereinbar sind.¹²³ Eine Mitteilung zum Thema Rückkehr wird bis Ende 2013 veröffentlicht.

Fälle freiwilliger Rückkehr oder Ausreise machten 2012 52,1 % aller Rückkehr- und Rückführungsfälle aus. Freiwillige Rückkehr oder Ausreise wird nach wie vor bevorzugt, wenngleich in einigen Fällen Rückführungen erforderlich sein können. Die Mitgliedstaaten sollten weiterhin umfassend von den Möglichkeiten des Europäischen Netzwerks für freiwillige Rückkehr (VREN)¹²⁴ sowie von den Mitteln aus dem Europäischen Rückkehrfonds Gebrauch machen. Die gemeinsamen Rückführungsflüge müssen unter vollständiger Nutzung des Europäischen Rückkehrfonds und der Koordinierung durch Frontex¹²⁵ fortgesetzt werden. Die in der Rückführungsrichtlinie vorgesehenen Verfahrensgarantien – einschließlich der Anwesenheit von Begleitpersonal – müssen verstärkt werden.

Die Mitgliedstaaten sind häufig mit einer beträchtlichen Zahl von Drittstaatsangehörigen konfrontiert, die trotz ergangener Rückführungsentscheidung in der Praxis nicht zurückgeführt werden können. Einer von der Kommission in Auftrag gegebenen vergleichenden Studie¹²⁶ zufolge besteht in einigen Mitgliedstaaten für Personen mit einer ausgesetzten Rückführungs- bzw. Abschiebungsanordnung die Möglichkeit eines Regularisierungsverfahrens, sofern sie bestimmte Voraussetzungen wie eine Mindestaufenthaltsdauer, kooperatives Verhalten und keine Gefährdung der öffentlichen Ordnung erfüllen. Die Kommission prüft derzeit die Ergebnisse dieser Studie und wird mögliche Maßnahmen im Rahmen ihrer Mitteilung zum Thema Rückkehr vorschlagen.

¹²² Richtlinie 2008/115/EG.

¹²³ In der Rechtssache C-430/11 (Sagor) führte der Gerichtshof weiter aus, inwieweit nationale Rechtsvorschriften, die den illegalen Aufenthalt unter Strafe stellen, den gemeinsamen Normen der Rückführungsrichtlinie folgen müssen. In diesem Urteil entschied der Gerichtshof, dass Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats, die die Bestrafung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger durch Hausarrest erlauben, nur dann mit den gemeinsamen Normen der Rückführungsrichtlinie vereinbar sind, wenn sichergestellt ist, dass der Vollzug dieser Strafe endet, sobald die physische Verbringung des Betroffenen aus diesem Mitgliedstaat möglich ist. Dieses Urteil präzisiert die Rechtsprechung des EuGH zu diesem Thema. Es stützt sich dabei auf die bereits bestehende Rechtsprechung in den Rechtssachen C-61/11 (El Dridi) und C-329/11 (Achoughabian), wonach nationale Rechtsvorschriften zur Bestrafung von illegalem Aufenthalt verhältnismäßig sein müssen und das Rückkehrverfahren nicht verzögern dürfen.

¹²⁴ <http://www.vren-community.org/>.

¹²⁵ 2012 koordinierte Frontex insgesamt 39 gemeinsame Rückführungsflüge für 2 110 Rückkehrer. Zwanzig Mitgliedstaaten (AT, BE, BG, DE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LU, MT, NL, PL, RO, SE, UK) und zwei assoziierte Schengenländer (CH, NO) waren an diesen Flügen beteiligt. Rückkehrländer waren Armenien, Ecuador, Gambia, Ghana, Georgien, Kolumbien, Kosovo (*), Nigeria, Pakistan, Serbien, Ukraine und Usbekistan. (* Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244/99 des VN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos.)

¹²⁶ Seit dem 11.3.2013 abrufbar unter http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/immigration/return-readmission/index_en.htm.

V.1.4 Bekämpfung des Missbrauchs der Visaliberalisierung

Die Kommission setzt – unterstützt von EASO und Frontex – die Beobachtung der Auswirkungen neuer Regelungen für visumfreies Reisen über den sogenannten Überwachungsmechanismus für die Zeit nach der Visaliberalisierung fort. Zudem dauern die Verhandlungen über die vorgeschlagene Änderung¹²⁷ der Verordnung 539/2001¹²⁸ an. Mit der überarbeiteten Verordnung würden als letztes Mittel ein neuer Mechanismus zur Aussetzung der Visumbefreiung sowie ein überarbeiteter Gegenseitigkeitsmechanismus eingeführt, wenn die Befreiung von der Visumpflicht zu einem plötzlichen und beträchtlichen Anstieg der irregulären Migration oder unbegründeter Asylanträge führt. Über den Gegenseitigkeitsmechanismus konnte noch keine Einigung erzielt werden.

V.2. Wirksamer Grenzschutz

V.2.1 EU-Außengrenzen

Frontex spielt weiterhin eine wichtige Rolle bei der Erleichterung der operativen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich Grenzsicherheit und Rückkehr. Die Umsetzung der überarbeiteten Frontex-Verordnung¹²⁹, die im Dezember 2011 in Kraft getreten ist, muss nun oberste Priorität für die Agentur haben. Insbesondere sollten der ernannte Grundrechtsbeauftragte und das Konsultationsforum über Grundrechte aktiv genutzt werden. Die Kommission begrüßte die vom Europäischen Bürgerbeauftragten gestartete öffentliche Konsultation über Frontex und Grundrechte.¹³⁰

Nach der Nichtigerklärung des Beschlusses 2010/252/EU des Rates in Bezug auf Leitlinien für Such- und Rettungsmaßnahmen durch den EuGH¹³¹ legte die Kommission im April 2013 einen Vorschlag¹³² zur Ersetzung dieses Beschlusses vor, der einem im Jahr 2012 ergangenen Grundsatzurteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte¹³³ Rechnung trägt.

Die Kommission hat in enger Abstimmung mit Frontex und den Mitgliedstaaten die Entwicklung des Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR) vorangetrieben, das im Oktober 2013 in Betrieb gehen soll. Die Verordnung über die Einrichtung des Systems dürfte im ersten Halbjahr 2013 angenommen werden; der Europäische Rat und das Europäische Parlament werden nachdrücklich aufgefordert, diesen Zeitplan einzuhalten. Um ein umfassendes Instrumentarium für die Verwaltung der EU-Außengrenzen mit modernster Technologie einzuführen, hat die Kommission im Februar 2013 das Paket „Intelligente Grenzen“ angenommen.

V.2.2 Verwaltung des Schengen-Raums

Gemäß ihrer Mitteilung zur Migration¹³⁴ von 2011 hat die Kommission Leitlinien¹³⁵ als Teil ihres ersten Halbjahresberichts über das Funktionieren des Schengen-Raums¹³⁶ veröffentlicht,

¹²⁷ KOM(2011) 290 endg.

¹²⁸ ABl. L 81 vom 21.3.2001, S. 1.

¹²⁹ Verordnung (EG) Nr. 1168/2011 vom 22.11.2011.

¹³⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_EO-12-14_de.htm.

¹³¹ Urteil in der Rechtssache C-355/10 vom 5. September 2012.

¹³² COM(2013) 197.

¹³³ EGMR, Rechtssache Hirsi Jamaa und andere gegen Italien [Große Kammer], Urteil Nr. 27765/09 vom 23. Februar 2012.

¹³⁴ KOM(2011) 248 endg.

¹³⁵ Anhang zu COM(2012) 230.

¹³⁶ COM(2012) 230. Dieser erste Bericht umfasste den Zeitraum 1.11.2011 bis 30.4.2012 und wurde am 7.6.2012 vom Rat Justiz und Inneres und am 4.7.2012 vom Europäischen Parlament erörtert. Der zweite Bericht (COM(2012) 686) für den Zeitraum 1.5.-31.10.2012 wurde am 23.11.2012 angenommen und am 6./7.12.2012 vom Rat Justiz und Inneres sowie am 18.12.2012 vom Europäischen Parlament erörtert.

um die kohärente Anwendung und Auslegung der Schengen-Vorschriften zu gewährleisten. Dabei wurden zwei Bereiche genannt, in denen diese Leitlinien von zusätzlichem Nutzen sein könnten: Ausstellung von vorläufigen Aufenthaltstiteln und Reisedokumenten für Drittstaatsangehörige und polizeiliche Maßnahmen in Gebieten entlang der Binnengrenzen. In Bezug auf Letzteres sollten die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass ihre nationalen Rechtsvorschriften und Praktiken mit den einschlägigen Bestimmungen des Schengen-Besitzstands und der Rechtsprechung des EuGH¹³⁷ im Einklang stehen.

Die 2011 vorgelegten Legislativvorschläge¹³⁸ für eine verbesserte Verwaltung des Schengen-Raums wurden 2012 im Rat und im Europäischen Parlament intensiv erörtert. Die Erörterungen werden 2013 fortgesetzt.

V. ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN

Migration gehört zur EU, und daran wird sich auch künftig nichts ändern. In letzter Zeit wurde, wie dieser Bericht zeigt, bereits viel erreicht, und in den nächsten Jahren stehen neue Herausforderungen an, die bewältigt werden müssen. Die zunehmende Zahl der EU-weiten Fälle fremdenfeindlicher Gewalt gegenüber Migranten ist alarmierend. Mit gut gesteuerter Migration und Integrationsstrategien kann die EU aktiv gehalten werden.

Europa sollte Vielfalt als positiv begreifen und Migration als dynamischen Impuls für Wachstum und Fortschritt nutzen. Um die Spitzenkräfte und Unternehmer anzuwerben, die Europa braucht, muss die EU mit ihren Mitbewerbern auf dem Weltmarkt Schritt halten können. Zur Unterstützung der Ziele der Strategie Europa 2020 müssen die Voraussetzungen für eine zukunftsorientierte, umfassend auf die Migration von Arbeitskräften ausgerichtete Politik geschaffen werden, damit das Wirtschaftsleben in einem stabilen und sicheren Umfeld gedeihen kann. Dazu gehören eine modernere und effizientere Steuerung der Reiseströme an den EU-Außengrenzen, eine Verstärkung der gut gesteuerten legalen Zuwanderung und der Integrationsstrategien und eine entschiedener Bekämpfung von irregulärer Migration und Menschenhandel, wobei durchweg die Grundrechte von Migranten und Asylbewerbern gewahrt werden müssen. Um dies zu erreichen, muss zum einen der Unionsgesetzgeber der Annahme der vorgelegten Legislativpakete die notwendige Priorität einräumen und zum anderen die Kommission strikter über die Anwendung der EU-Migrationsvorschriften wachen.

Migrations- und Asylstrategien können ohne die erforderliche finanzielle Unterstützung nicht entwickelt werden. Der Gesamtrahmen für den Haushalt der Europäischen Union für den Zeitraum 2014 bis 2020 muss noch vereinbart und konkret verabschiedet werden. Es bedarf dringend einer Einigung über die Vorschläge für eine Verordnung zur Einrichtung des Asyl- und Migrationsfonds und eine Verordnung über den Fonds für die innere Sicherheit, damit die notwendigen Maßnahmen bis Anfang 2014 ergriffen werden können. Die Kommission wird vor den Verhandlungen über ihre Mehrjahresprogramme „politische Dialoge“ mit den Mitgliedstaaten und im Hinblick auf einige Teile des Fonds für die innere Sicherheit mit den mit dem Schengen-Besitzstand assoziierten Staaten führen. Diese Dialoge sollen eine stärkere Fokussierung auf Ziele, Ergebnisse und Folgen bewirken. In der Zwischenzeit sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, die derzeit verfügbaren Mittel zur Umsetzung der Migrationspolitik der EU umfassend zu nutzen.

Die Kommission sieht weiteren Debatten im Europäischen Parlament und im Rat auf der Grundlage dieses Berichts erwartungsvoll entgegen.

¹³⁷ Insbesondere Urteil in der Rechtssache C-278/12.

¹³⁸ KOM(2011) 559 (Link zur [Legislativen Beobachtungsstelle des EP](#)) und KOM (2011) 560 (Link zur [Legislativen Beobachtungsstelle des EP](#)).