

050919/EU XXIV.GP
Eingelangt am 05/05/11



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 4.5.2011
KOM(2011) 248 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Mitteilung zur Migration

DE

DE

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	3
2.	Überschreiten der Außengrenzen.....	5
2.1.	Kurzfristige Maßnahmen zur Überwindung der Krise.....	5
2.2.	Kontrollen an den Außengrenzen.....	7
2.3.	Verwaltung des Schengen-Raums.....	8
2.4.	Unterbindung der irregulären Einwanderung.....	9
3.	Freizügigkeit und Aufenthalt in einem Raum ohne Binnengrenzen.....	11
3.1.	Organisierte Mobilität	11
3.2.	Eine kohärente Mobilitäts- und Visumpolitik für Drittstaatsangehörige	11
3.3.	Eine ordnungsgemäß gesteuerte legale Migration	13
3.4.	Aufbau einer integrativen Gesellschaft mit Blick auf die Einwanderer	15
4.	Gewährung internationalen Schutzes für Personen, die dieses Schutzes bedürfen ...	15
5.	Migration und Aussenbeziehungen jenseits der Krise	17
5.1.	Ein Gesamtansatz zur Migrationsfrage	17
5.2.	Jenseits der Krise: Partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen der EU und den Ländern des südlichen Mittelmeerraums	18
	Anhang 1	20
	Anhang 2	23

1. EINLEITUNG

Die Ereignisse im südlichen Mittelmeerraum lassen Millionen Menschen in unserer Nachbarschaft auf ein besseres Leben, auf eine größere Achtung der Menschenrechte, auf Pluralismus, Rechtsstaatlichkeit und soziale Gerechtigkeit hoffen. Wie dies bei Demokratiebewegungen häufig der Fall ist, können sie kurz- und mittelfristig aber auch politische Verwerfungen und Unsicherheit hervorrufen. Die politischen Unruhen und militärischen Konflikte haben Menschenleben gekostet und Hunderttausende zur Abwanderung bewogen, und das nicht nur in den direkt von den Umwälzungen betroffenen Ländern wie Tunesien und Libyen.

Die jüngsten Ereignisse im südlichen Mittelmeerraum, die inzwischen historische Ausmaße erreicht haben, haben die Notwendigkeit einer wirkungsvollen, gemeinsamen Migrations- und Asylpolitik der EU bestätigt. Es ist mehr denn je erforderlich, dass wir bei der Gesetzgebung, der operativen Zusammenarbeit und bei unseren Beziehungen zu Drittstaaten substanziale Fortschritte erzielen. Mit dieser Mitteilung sollen die jüngsten und künftige Vorschläge in einen Gesamtkontext gestellt werden, der allen relevanten Aspekten Rechnung trägt und der es der EU und ihren Mitgliedstaaten ermöglicht, ihre Politik in den Bereichen Asyl, Migration und Mobilität von Drittstaatsangehörigen umzusetzen, ohne dabei die Sicherheit zu vernachlässigen.

Einige Mitgliedstaaten wie Italien, Malta, Griechenland und Zypern sind dem massiven Zustrom von irregulären Migranten und in geringerem Maße auch von Menschen, die internationalen Schutz benötigen, direkter ausgesetzt. Dies ist kein ausschließlich nationales Problem, sondern ein Problem, das auch auf EU-Ebene angegangen werden muss. Hier ist die Solidarität aller Mitgliedstaaten gefragt.

Die EU muss allen Personen in Not rasche Hilfe leisten – wie sie es unter anderem an der tunesisch-libyschen Grenze getan hat – und diejenigen aufnehmen, die internationalen Schutz benötigen. Sie muss aber nicht nur an ihrer Tradition, Schutz und Asyl zu gewähren, festhalten, sondern gleichzeitig dafür sorgen, dass ein geeignetes Instrumentarium vorhanden ist, das verhindert, dass eine große Anzahl von Wirtschaftsmigranten irregulär in die EU gelangt. Die Glaubwürdigkeit der EU nach innen wie nach außen hängt von einer effizienten Grenzverwaltung ab.

Die Umwälzungen in unseren südlichen Nachbarländern verlangen nach einer raschen Antwort. Die Kommission wird am 24. Mai auf der Grundlage der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 11. und 25. März, der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. April¹ und der gemeinsamen Mitteilung der Kommission und der Hohen Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik ein Vorschlagspaket vorlegen, um eine einheitliche Strategie der EU gegenüber den Ländern des südlichen Mittelmeerraums in den Bereichen Migration, Mobilität und Sicherheit zu gewährleisten.

Die Notwendigkeit einer Reaktion auf diese schwierige, sich ständig verändernde Situation darf jedoch nicht auf eine kurzfristige Lösung hinauslaufen, die sich mit Grenzkontrollen begnügt, ohne längerfristige Perspektiven zu entwickeln. Dialog und Kooperation mit den

¹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. April 2011 über Migrationsströme infolge instabiler Verhältnisse: Reichweite und Rolle der Außenpolitik der EU ([2010/2269\(INI\)](#)).

Herkunfts- und Transitländern der Migranten sind unverzichtbar. Eine solche Zusammenarbeit muss auf Sicherheit und verantwortungsvollem Handeln gründen, um eine Politik der legalen Migration verfolgen zu können, die für alle Seiten von Vorteil ist. Damit einhergehen muss auch eine Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, um die Voraussetzungen für Wachstum und Beschäftigung in den Herkunftsländern zu schaffen und damit die Ursachen der irregulären Migration an der Wurzel zu packen. Eine solche Zusammenarbeit sollte in Migrationsfragen zudem auf dem Prinzip der Konditionalität beruhen, um unsere Partner dazu anzuhalten, sich konkret für die Unterbindung der irregulären Migration einzusetzen, ihre Grenzen effizient zu verwalten und bei der Rückführung und Rückübernahme irregulärer Migranten zu kooperieren.

Eine umfassende Migrationspolitik auf der Grundlage einheitlicher Zulassungsverfahren, die Drittstaatsangehörige gerecht behandelt, wird nicht zuletzt dazu beitragen, den Wohlstand der EU auch künftig zu sichern. Eines der dringendsten wirtschaftlichen Probleme, für die Europa eine Lösung finden muss, ist der Strategie Europa 2020 zufolge der Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und der vorhersehbare Mangel an qualifizierten Arbeitskräften, der in bestimmten Branchen deutlich zu spüren sein wird. Um wettbewerbsfähig zu bleiben und das europäische Sozialmodell nachhaltig zu sichern, muss Europa Maßnahmen ergreifen, um die Erwerbstätigkeitsquote unter den EU-Bürgern zu verbessern, und gleichzeitig konkrete Schritte unternehmen, um den voraussichtlichen Arbeitskräftebedarf mithilfe einer gezielten Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen zu decken.

Gleichzeitig muss die EU dafür sorgen, dass es für Menschen, die Schutz benötigen, verlässliche, effiziente Asylverfahren gibt. Sechzig Jahre nach Unterzeichnung der Genfer Flüchtlingskonvention ist es für die EU an der Zeit, ihre Verpflichtung, allen verfolgten Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen im Gebiet der EU Schutz zu gewähren, zu erneuern. Bis 2012 muss nach dem Willen des Europäischen Rates ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem eingerichtet sein, das ein hohes Maß an Schutz bietet und die Disparitäten zwischen den Asylsystemen der Mitgliedstaaten reduziert.

Migrationsfragen gewinnen in der EU politisch immer mehr an Bedeutung. Im Oktober 2008 hatte der Europäische Rat den Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl angenommen, der fünf Vorgaben für eine gemeinsame EU-Politik enthält: Gestaltung der legalen Migration, Bekämpfung der illegalen Einwanderung, Stärkung der Außengrenzen, Aufbau eines EU-Asylsystems und einer umfassenden Partnerschaft für Migration und Entwicklung. Diese Prämissen gelten nach wie vor und sollten unser weiteres Handeln leiten: Eine schlecht gesteuerte Einwanderung kann den sozialen Zusammenhalt und das Vertrauen der Bürger in einen Raum der Freizügigkeit ohne Binnengrenzen beeinträchtigen, während eine gut organisierte Migration für die EU vorteilhaft sein kann. Im Stockholmer Programm des Rates vom Dezember 2009 werden diese Vorgaben aufgegriffen und präzisiert. Mit dem Vertrag von Lissabon steht ein solider, umfassender und stärker der Kontrolle unterworfer Rechtsrahmen für die Ausgestaltung der EU-Migrationspolitik bereit, der sich insbesondere durch eine stärkere Einbeziehung des Europäischen Parlaments in den Rechtsetzungsprozess auszeichnet.

Wie die jüngsten Ereignisse eindringlich gezeigt haben, steht die EU bei der Gestaltung ihrer Migrationspolitik nach wie vor vor ernsten Problemen. Ein sichtbares Beispiel hierfür ist die Anfälligkeit der EU-Außengrenze an bestimmten Teilabschnitten im südlichen Mittelmeer und an der Landgrenze zwischen Griechenland und der Türkei. Es muss etwas getan werden, um zu verhindern, dass irreguläre Migranten, die häufig von skrupellosen kriminellen

Organisationen ausgebeutet werden, in großer Zahl in die EU gelangen. Die EU sollte dementsprechend eine Migrationspolitik verfolgen, die eine effiziente Steuerung der Zuwanderung gewährleistet und gleichzeitig sicherstellt, dass der Bedarf an erhöhter Mobilität nicht die Sicherheit der Außengrenzen der Union gefährdet. Die vorliegende Mitteilung konzentriert sich naturgemäß auf die Regionen, die unmittelbar Anlass zu Besorgnis bieten. Die Migrationspolitik der EU als solche ist geografisch jedoch nicht beschränkt.

2. ÜBERSCHREITEN DER AUßENGRENZEN

2.1. Kurzfristige Maßnahmen zur Überwindung der Krise

Seit Jahresbeginn ist es zu einer massiven Abwanderung der Bevölkerung aus mehreren nordafrikanischen Staaten, insbesondere aus Libyen, gekommen. Letzten Schätzungen zufolge sind mehr als 650 000 Menschen vor der Gewalt in Libyen geflohen. Sie wurden hauptsächlich in den Nachbarländern Tunesien und Ägypten aufgenommen. Vielen ist inzwischen die Rückkehr in ihre Heimatländer – zum Teil mit fremder Hilfe – gelungen. Für Aufnahme und Rückkehr haben die Aufnahmeländer, die EU, NRO und die internationale Gemeinschaft beträchtliche Mittel bereitgestellt. Durch die Finanzierung humanitärer Maßnahmen und die Bereitstellung von Beförderungsmitteln hat die EU bislang zur Rückkehr von rund 50 000 Drittstaatsangehörigen beigetragen.

Tausende haben in der letzten Zeit versucht, in die EU zu gelangen, so dass die Schutz- und Aufnahmesysteme einiger Mitgliedstaaten zunehmend unter Druck geraten. Über 20 000 Migranten – in erster Linie aus Tunesien und in geringerem Maße aus anderen afrikanischen Ländern – ist es gelungen, auf irreguläre Weise über Italien (meistens über Lampedusa) und Malta in die EU zu gelangen. Beide Länder erleben einen starken Zustrom von Migranten. Bei den meisten Personen handelt es sich um Wirtschaftsmigranten, die in ihre Herkunftsländer rückgeführt werden sollten. Daneben haben zahlreiche Flüchtlinge anderer Staatsangehörigkeit (u. a. Somalier, Eritreer und Sudanesen) Libyen verlassen. Einigen von ihnen ist es gelungen, Italien oder Malta zu erreichen. Dieser massive Zustrom von Flüchtlingen, zu denen auch unbegleitete Minderjährige zählen, für die kindgerechte Aufnahmemmaßnahmen notwendig sind, stellt für die Gesundheitssysteme der am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten eine zusätzliche Belastung dar, da diese behandlungsbedürftige Migranten ärztlich versorgen und eine ordentliche medizinische Untersuchung und Vorsorge sicherstellen müssen.

Es ist wichtig, zwischen irregulären Migranten (Wirtschaftsmigranten, die versuchen, die EU-Grenze illegal zu überschreiten), Flüchtlingen oder Personen, die unter Umständen Anspruch auf Asyl haben, und vorübergehend Vertriebenen (wie Gastarbeiter, die Libyen wegen des Aufstands verlassen haben und in ihre Herkunftsländer zurückkehren wollen) zu unterscheiden, denn sie haben nicht denselben Rechtsstatus, und auch die Hilfe, die sie von der EU erhalten können, ist unterschiedlich.

Die EU hat auf all diese Herausforderungen prompt und proaktiv reagiert. Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben Mittel zur Linderung der humanitären Notlage mobilisiert, die durch den plötzlichen Zustrom von Flüchtlingen und Vertriebenen in den Nachbarländern Libyens hervorgerufen worden ist. Auf diese Weise war es möglich, für die vorübergehende Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen zu sorgen, ihre Grundbedürfnisse zu befriedigen und ihnen zur Rückkehr in ihre Herkunftsländer zu verhelfen. Bislang beträgt der

Gesamtbeitrag der EU 100 Mio. EUR, von denen fast die Hälfte – 48,8 Mio. EUR – von der Kommission bereitgestellt wurde. Darüber hinaus wurde das EU-Katastrophenschutzverfahren aktiviert, um die Repatriierung sowohl von EU-Bürgern als auch von Drittstaatsangehörigen zu erleichtern. 15 Mitgliedstaaten haben hierfür Transportmittel bereitgestellt, deren Einsatz vom Beobachtungs- und Informationszentrum der Kommission koordiniert wurde. Diese gemeinsamen Bemühungen müssen zweifelsohne noch weiter fortgesetzt werden. Als Reaktion auf den Zustrom von irregulären Migranten, Flüchtlingen und Vertriebenen über das Mittelmeer startete FRONTEX die gemeinsame Operation EPN Hermes Extension 2011, um Italien bei der Kontrolle von Schiffen zu unterstützen, die Migranten und Flüchtlinge an Bord haben. EUROPOL hat ein Expertenteam nach Italien entsandt, um die Strafverfolgungsbehörden bei der Identifizierung etwaiger Krimineller unter den irregulären Migranten zu unterstützen.

Die Mitgliedstaaten, die von den wachsenden Flüchtlings- und Migrantenströmen am stärksten betroffen sind, haben finanzielle Unterstützung erhalten. Hierzu wurden rund 25 Mio. EUR aus dem Außengrenzenfonds und dem Europäischen Flüchtlingsfonds bereitgestellt.

Die derzeitige Krise zeigt deutlich die Notwendigkeit einer **erhöhten Solidarität** auf europäischer Ebene und einer stärkeren gemeinsamen Verantwortung. Gleichzeitig muss jedoch eingeräumt werden, dass die EU nicht gut genug gerüstet ist, um denjenigen Mitgliedstaaten zu helfen, die dem Massenzustrom von Migranten am stärksten ausgesetzt sind.

Die Mittelausstattung des Rahmenprogramms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“² reicht nicht aus, um allen Hilfsbegehren zu entsprechen. Zum einen können diese Fonds nicht ohne Weiteres in Anspruch genommen werden, da sie nicht zur Bewältigung von Krisen und Notlagen gedacht sind, sondern für Interventionen unter stabilen Rahmenbedingungen. Zum anderen übersteigen diese Probleme bei Weitem die vorhandenen Kapazitäten.

Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission werden bei der Erstellung des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens ihre Lehren aus der derzeitigen Krise ziehen müssen. Damit die EU rasch und effizient auf unvorhergesehene Ereignisse oder Notfälle reagieren kann, sollten die Finanzmittel so angepasst werden, dass sie sehr viel schneller und flexibler – auch in Drittländern – eingesetzt werden können. Des Weiteren sollten das Europäische Parlament und der Rat im Zuge der derzeitigen Überarbeitung der Haushaltssordnung den Vorschlag der Kommission unterstützen, der EU die Errichtung eigener **Treuhandfonds** zu ermöglichen, mit denen die Beiträge der Geber speziell zur Bewältigung von Krisensituationen und für die Zeit danach gemeinsam verwaltet werden könnten. Im Prinzip gibt es noch andere Formen der Solidarität, um auf die dramatischen Ereignisse in der Region zu reagieren. Ausgehend von den bisherigen Erfahrungen mit dem laufenden Pilotprojekt zur **Verlegung** von Migranten aus Malta in andere Staaten wird die Kommission angesichts des derzeitigen Zustroms von Migranten, die in Malta internationalen Schutz begehrten, eine Ausweitung des Projekts unterstützen, das in enger Zusammenarbeit mit dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen und der Internationalen Organisation für Migration durchgeführt wird. Mit dem verfügbaren Instrumentarium ist es allerdings nicht möglich, alle Bedürfnisse zu befriedigen und auf alle Situationen zu reagieren. Die einzelnen

² Das Rahmenprogramm umfasst den Außengrenzenfonds, den Rückkehrfonds, den Europäischen Flüchtlingsfonds und den Integrationsfonds.

Instrumente können nur ad hoc und nur dann in Anspruch genommen werden, wenn die Mitgliedstaaten freiwillig ihre Hilfe – in welcher Form auch immer – anbieten. Dies wiederum macht die EU anfällig für Kritik und schwächt das Vertrauen der Bürger in die EU.

Die Kommission wird die Lage, die weiterhin im Fluss ist, genau beobachten und gegebenenfalls – wenn die entsprechenden Voraussetzungen gegeben sind – auf die Richtlinie über die Gewährung vorübergehenden Schutzes³ zurückgreifen, um Vertriebenen aus Drittstaaten, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, sofortigen, vorübergehenden Schutz zu gewähren.

Sie wird 2011 weitere Vorschläge unterbreiten, wie Solidarität umfassend und konkret geleistet werden kann. Es werden derzeit verschiedene Ansätze geprüft, um Alternativen für eine raschere und geordnetere Reaktion auf akute Notlagen zu entwickeln. Als Rechtsgrundlage für eine solche Initiative kommen die Artikel 80 und 78 Absatz 3 AEUV in Frage. Darin einfließen werden die Erfahrungen mit der Situation in Griechenland, insbesondere an der griechisch-türkischen Landgrenze, ebenso wie mit der Krise im südlichen Mittelmeerraum. Ad-hoc-Maßnahmen, auf die bei einer besonderen vorübergehenden Belastung eines oder mehrerer Mitgliedstaaten zurückgegriffen werden kann, sind dabei ebenso vorgesehen wie organisierte Formen der Solidarität sowohl finanzieller Art als auch mittels praktischer Kooperation und technischer Hilfe (z. B. mittels FRONTEX, EASO, gemeinsamen Einsätzen).

Als Ausdruck der Solidarität mit den nordafrikanischen Staaten (allen voran Tunesien), die derzeit eine große Anzahl von Personen beherbergen, die internationalen Schutz benötigen und nicht in ihre Herkunftsänder zurückgeführt werden können, ist es wichtig, dass die EU-Mitgliedstaaten, um den ‚Schutzraum‘ in diesen Ländern zu erhalten, die Neuansiedlung eines Teils dieser Personen in ihrem Hoheitsgebiet akzeptieren.

2.2. Kontrollen an den Außengrenzen

Wirksame und verlässliche Kontrollen an den Außengrenzen sind unabdingbar. Die EU muss in der Lage sein, den Zustrom von Personen, die für eine kurze Zeit in die EU einreisen oder legal einwandern wollen, zu steuern, und gleichzeitig zu verhindern wissen, dass Unbefugte die Grenze überschreiten. Grenzkontrollen tragen zudem nicht unerheblich zur Kriminalitätsbekämpfung bei, wie die Kommission in ihrer Mitteilung von 2010 über die EU-Strategie der inneren Sicherheit ausgeführt hat⁴. Die EU muss deshalb für ein hohes Maß an Sicherheit sorgen, gleichzeitig aber auch denjenigen, die in das Gebiet der EU zugelassen werden sollten, den Grenzübertritt erleichtern, wobei die Grundrechte gewährt werden müssen.

Die Kontrolle des Zugangs zum Hoheitsgebiet gehört zu den Kernaufgaben eines Staates bzw. eines Raums ohne Binnengrenzen. Im Schengen-Raum ist jeder Teilnehmerstaat mitverantwortlich dafür, dass diese Aufgabe zuverlässig ausgeführt wird. Jeder Staat kontrolliert an seinen Außengrenzen nicht nur den Zugang zum eigenen Hoheitsgebiet, sondern den Zugang zum Schengen-Raum insgesamt. Er handelt deshalb auch im Interesse der anderen Mitgliedstaaten und leistet einen Dienst im Namen der EU. Ebenso muss auch die Situation derjenigen Mitgliedstaaten, die sich einem Ansturm auf ihre Außengrenzen ausgesetzt sehen, anerkannt und im Einklang mit dem Solidaritätsprinzip bewältigt werden.

³ Richtlinie 2001/51/EG des Rates vom 20. Juli 2001.

⁴ KOM(2010) 673, 22. 11.2010.

Die Kontrolle der EU-Außengrenzen muss ständig verbessert werden, um auf neue Migrations- und Sicherheitsanforderungen reagieren zu können. Die jüngsten Ereignisse haben gezeigt, wie schnell ein Abschnitt der Außengrenze, der als wenig gefährdet galt, unter besorgniserregenden Migrationsdruck geraten kann. Die organisierte Kriminalität passt ihre Methoden und Routen für Menschenhandel und Schleusung illegaler Migranten ständig an. Gleichzeitig wollen immer mehr Leute schnell und unkompliziert ins Ausland reisen.

Schwachstellen an einigen Abschnitten der EU-Außengrenzen unterminieren das Vertrauen in die Fähigkeit der EU, den Zugang zum EU-Gebiet zu kontrollieren, und unterminieren damit auch das Vertrauen der Mitgliedstaaten untereinander. Die Bürger müssen sich darauf verlassen können, dass an den Außengrenzen ordnungsgemäß kontrolliert wird. Gemeinsame Regeln gibt es bereits, aber die nationalen Behörden müssen weiter an einer gemeinsamen Verwaltungskultur arbeiten. Hierzu wird die Kommission im Mai das SIRENE-Handbuch und im Juni den gemeinsamen Leitfaden für Grenzschutzbeamte aktualisieren. Zu erwägen wäre auch die Einrichtung einer europäischen Grenzschutztruppe. Dies hieße nicht zwangsläufig Schaffung einer zentralen europäischen Verwaltung, sondern Schaffung einer gemeinsamen Kultur, gemeinsamer Kapazitäten und Standards und Zusammenarbeit in der Praxis.

Notwendig ist gleichfalls ein risikobasierter Ansatz und ein verstärkter Einsatz moderner Technologien an den Land- wie an den Seegrenzen. Die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden im Alltag muss verbessert werden. Operative Informationen über Zwischenfälle an den Außengrenzen sollten in Echtzeit zwischen benachbarten Mitgliedstaaten ausgetauscht werden. Diesem Zweck dient das europäische Grenzüberwachungssystem (**EUROSUR**), das seit 2008 schrittweise ausgebaut wird. Die Kommission wird 2011 einen Legislativvorschlag vorlegen, der es den mitgliedstaatlichen Behörden, die im Bereich der Grenzüberwachung tätig sind, erlauben soll, operative Informationen auszutauschen und untereinander sowie mit FRONTEX zusammenzuarbeiten.

FRONTEX spielt eine zentrale Rolle, wenn es darum geht, Personal zu mobilisieren, um Grenzabschnitte zu entlasten, die erhöhtem Druck ausgesetzt sind: So wurden z. B. 2010 erstmals Soforteinsatzteams an die griechisch-türkische Landgrenze entsandt und Italien wurde 2011 durch die gemeinsame Seeoperation HERMES unterstützt. Der **FRONTEX-Rechtsrahmen** muss im Interesse eines effizienteren Einsatzes an den Außengrenzen aktualisiert werden. Die Kommission hatte die entsprechenden Änderungen bereits im Februar letzten Jahres vorgeschlagen.⁵ Nicht zuletzt angesichts der jüngsten Ereignisse ist es dringend erforderlich, dass Rat und Parlament diesen Vorschlag, wie vom Europäischen Rat angemahnt, noch in diesem Halbjahr annehmen.

2.3. Verwaltung des Schengen-Raums

Der Schengen-Raum gehört zu den großen Errungenschaften der EU, die den Bürgern konkrete Vorteile bringen und von ihnen deshalb besonders geschätzt werden. Um diese Errungenschaft zu wahren und eine kontinuierliche Weiterentwicklung zu ermöglichen, müssen – wie oben ausgeführt – weitere Schritte zur Stärkung der Außengrenzen ins Auge gefasst werden. Darüber hinaus ist eine klare Regelung für die **Verwaltung des Schengen-Raums** erforderlich. Bislang verlässt sich die Union auf ein zwischenstaatliches Peer-Review-System, um die Anwendung der gemeinsamen Regeln sicherzustellen. Die laufende Überarbeitung des Schengener Evaluierungsmechanismus sollte auf der Grundlage eines EU-

⁵

KOM(2010) 61 vom 24.2.2010.

Konzepts unter Federführung der Kommission und mit Beteiligung von Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten und FRONTEX erfolgen. Der vorgeschlagene Mechanismus würde mehr Transparenz gewährleisten und das Follow-up im Anschluss an die Evaluierung der Sachverständigen und der von ihnen festgestellten Mängel verbessern. Die Kommission wird darüber hinaus Leitlinien formulieren, um eine kohärente Anwendung und Auslegung der Schengen-Vorschriften zu gewährleisten.

Vorzusehen ist auch ein Verfahren, das es der EU ermöglicht, Fälle zu regeln, in denen ein Mitgliedstaat seiner Verpflichtung, seinen Abschnitt der EU-Außengrenze zu kontrollieren, nicht nachkommt, oder eine Lösung zu finden, wenn ein bestimmter Grenzabschnitt aufgrund externer Vorfälle unerwartet unter starken Druck gerät. Ein abgestimmtes Vorgehen der EU in kritischen Situationen würde das Vertrauen der Mitgliedstaaten untereinander stärken. Gleichzeitig würde dadurch der Rückgriff auf einseitige Initiativen der Mitgliedstaaten beispielsweise in Form einer vorübergehenden Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen oder einer Intensivierung der Polizeikontrollen in Binnengrenzregionen beschränkt, die unweigerlich dazu führen, dass das Überschreiten einer Binnengrenze für jedermann zeitaufwändiger wird. Unter Umständen müsste deshalb ein **Verfahren** vorgesehen werden, das eine Entscheidung auf europäischer Ebene ermöglicht, die bestimmt, welche Mitgliedstaaten im Ausnahmefall Kontrollen an den Binnengrenzen einführen dürfen und über welchen Zeitraum. Ein solcher Mechanismus sollte nur als letztes Mittel in wirklich kritischen Situationen eingesetzt werden, bis andere (Notfall-) Maßnahmen zur Stabilisierung der Lage an den betreffenden Grenzabschnitten entweder auf europäischer Ebene im Wege der Solidarität und/oder auf nationaler Ebene ergriffen werden, die mit den gemeinsamen Vorschriften stärker konform gehen. Die Kommission prüft die Möglichkeiten zur Einführung eines solchen Mechanismus und wird gegebenenfalls in Kürze einen entsprechenden Vorschlag vorlegen.

2.4. Unterbindung der irregulären Einwanderung

Die irreguläre Einwanderung ist naturgemäß schwer zu quantifizieren. Gewisse Indikatoren lassen jedoch Rückschlüsse zu. 2009 wurden in der EU etwa 570 000 Drittstaatsangehörige ohne gültigen Aufenthaltstitel aufgegriffen (7 % weniger als 2008). Bei rund 250 000 Personen veranlassten die Mitgliedstaaten die Rückkehr in ihr Herkunftsland (4,5 % mehr als 2008)⁶.

Eine glaubwürdige Migrations- und Mobilitätspolitik setzt ein wirksames, entschiedenes Vorgehen gegen irreguläre Einwanderung voraus. Ist die Wahrscheinlichkeit gering, dass irreguläre Migranten, die keinen internationalen Schutz benötigen, abgeschoben werden, wächst der Zustrom solcher Migranten und wird das Vertrauen der Öffentlichkeit in die einzelstaatlichen und europäischen Behörden untergraben. Die einschlägigen Instrumente und Strategien müssen auf europäischer Ebene stärker aufeinander abgestimmt werden.

Die Schattenwirtschaft ist ebenfalls ein Faktor, der irreguläre Migranten anzieht und der Ausbeutung von Drittstaatsangehörigen Vorschub leistet. Deshalb ist es unerlässlich, dass die Mitgliedstaaten die **Richtlinie über Arbeitgebersanktionen**⁷ rechtzeitig und vollständig umsetzen.

⁶ Vgl. Anhang 1 – Tabelle Festnahmen, Abschiebungen und Rückführungen.

⁷ Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009.

Jedes Jahr werden Hunderttausende in die EU verbracht oder innerhalb der EU verschleppt. Mit der unlängst erlassenen Richtlinie zur **Bekämpfung des Menschenhandels** steht die EU im internationalen Kampf gegen diese Form der Sklaverei an vorderster Front: Straftäter werden schwerer bestraft, und Opfer, vor allem besonders schutzbedürftige Personen, werden durch Präventions-, Schutz-, Unterstützungs- und Hilfsmaßnahmen besser geschützt.

Die EU schenkt der externen Dimension der Bekämpfung des Menschenhandels jetzt mehr Beachtung. Die Ernennung eines EU-Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels wird zu einem nachdrücklicheren Vorgehen gegen den Menschenhandel beitragen.

Die Kommission wird 2012 als Beitrag zu einer kohärenten, ausgewogenen und wirksamen **EU-Rückkehrpolitik** eine Mitteilung vorlegen, in der sie über die Fortschritte berichten und Vorschläge für weitere erfolgversprechende Maßnahmen unterbreiten wird. In Frage kommen beispielsweise Maßnahmen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr, zum Kapazitätsaufbau in den Mitgliedstaaten, zur gegenseitigen Anerkennung von Rückführungsentscheidungen und zum Umgang mit irregulären Migranten, die nicht rückgeführt werden können.

Die Rückführungsrichtlinie⁸ bietet eine solide, gerechte Regelung, auf deren Grundlage Migranten unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte und der Rechtsstaatlichkeit wirksam rückgeführt werden. Diese Richtlinie stellt sicher, dass eine Person entweder einen Aufenthaltstitel erhält oder auf der Grundlage einer Rückführungsentscheidung die EU verlassen muss. Die unzureichende Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten gibt Anlass zu ernster Besorgnis. Die Kommission fordert daher alle Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, für die unverzügliche Annahme und Anwendung aller erforderlichen einzelstaatlichen Bestimmungen Sorge zu tragen.

In ihrer kürzlich vorgenommenen umfassenden Bewertung der **EU-Rückübernahmepolitik**⁹ gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass die EU-Rückübernahmeabkommen für die Rückführung irregulärer Migranten hilfreich sind. Die Zusammenarbeit mit Drittländern sollte in diesem Bereich daher weiter ausgebaut werden. Die Verhandlungen über Rückübernahmeabkommen sind allerdings nicht immer einfach. Dies gilt auch für die wichtigsten Herkunfts- und Transitländer irregulärer Migranten. Zudem ist die Anwendung von Artikel 13 des Cotonou-Abkommens zwischen der EU und den AKP-Staaten nach wie vor mangelhaft. Der Umstand, dass die EU ihren Vertragspartnern häufig keine Anreize beispielsweise in Form von Maßnahmen im Visabereich oder in Form finanzieller Unterstützung bietet, um sie zur korrekten Anwendung des Abkommens zu befähigen, beeinträchtigt den Abschluss und die wirksame Durchführung der Abkommen durch die EU. Es macht daher offenkundig wenig Sinn, Verhandlungsmandate weiterhin nur auf Rückübernahmeabkommen zu konzentrieren. Rückübernahmeabkommen sollten vielmehr als ein Aspekt der Beziehungen der EU mit dem betreffenden Partnerland insgesamt betrachtet werden. Deshalb sollte der Aufnahme weitergehender Rückübernahmepflichten in die mit Drittländern geschlossenen Rahmenabkommen der Vorzug gegeben werden.

⁸ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008. Die Umsetzungsfrist für die Richtlinie endete im Dezember 2010.

⁹ KOM(2011) 76 vom 23.2.2011.

3. FREIZÜGIGKEIT UND AUFENTHALT IN EINEM RAUM OHNE BINNENGRENZEN

3.1. Organisierte Mobilität

Die EU-Außengrenzen dienen dem Schutz der EU-Bürger und ihren Familienangehörigen und garantieren ihnen und allen Drittstaatsangehörigen, die auf der Grundlage der vereinbarten Regeln in die EU reisen, eine problemlose Ein- und Ausreise. Für den Schengen-Raum insgesamt sind jährlich 650 Millionen Grenzübertritte zu verzeichnen, was eine beachtliche Kontrollleistung an den Grenzübergangsstellen darstellt¹⁰.

Die an den Grenzübergangsstellen verfügbaren Ressourcen müssen optimal eingesetzt werden, um Skaleneffekte zu erzielen und gleichzeitig Doppelarbeit zu vermeiden. Hierzu ist eine enge Zusammenarbeit zwischen den Behörden (FRONTEX, EUROPOL, nationale Zoll- und Polizeibehörden) unerlässlich. Dies gilt insbesondere für die Zusammenarbeit zwischen den Grenzschutzbehörden, die Personen kontrollieren, und den Zollbehörden, die für die Warenkontrolle zuständig sind. Die Kommission wird 2012 Vorschläge unterbreiten, wie die Kontrollen an den Außengrenzen besser aufeinander abgestimmt werden können und wie die Mitgliedstaaten am wirkungsvollsten vorgehen können.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist eine Verstärkung der Grenzkontrollen bei gleichzeitiger beschleunigter Grenzabfertigung für regelmäßig Reisende. Einige Mitgliedstaaten entwickeln bereits nationale Erfassungssysteme für die Ein- und Ausreise. Ein europäisches **Ein- und Ausreisesystem** würde sicherstellen, dass die Grenzkontroll- und Einwanderungsbehörden auf Daten zurückgreifen könnten, die den Grenzübertritt von Drittstaatsangehörigen dokumentieren, und würde so das VIS-System ergänzen. Damit könnte die Aufenthaltsdauer von Visuminhabern besser kontrolliert und eine Überschreitung der zulässigen Aufenthaltsdauer vermieden werden, die – entgegen landläufiger Meinung – die häufigste Form der irregulären Einwanderung in die EU darstellt. Gleichzeitig würde ein **Registrierungsprogramm für Reisende** Drittstaatsangehörigen die Inanspruchnahme automatisierter Grenzkontrollverfahren ermöglichen und Vielreisenden so die Einreise in die EU erleichtern.

Diese Systeme sollen den Weg für die nächste Generation von Grenzkontrollen auf der Basis neuer Technologien bereiten und dabei die Erfahrungen mit den derzeit laufenden IT-Großprojekten berücksichtigen. Sie erfordern ein beträchtliches Engagement auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der IT-Entwicklung, der öffentlichen Ausgaben und des Datenschutzes. Die Kommission wird in den kommenden Monaten mit dem Europäischen Parlament, dem Rat und anderen Beteiligten über das weitere Vorgehen beraten, bevor sie konkrete Vorschläge unterbreitet.

3.2. Eine kohärente Mobilitäts- und Visumpolitik für Drittstaatsangehörige

Die gemeinsame Visumspolitik der EU ist eine der flankierenden Maßnahmen, die Binnengrenzen überflüssig machen. Davon abgesehen ist die Visumspolitik ein wichtiges Instrument für eine vorausschauende Mobilitätspolitik. Sie hat erhebliche Auswirkungen auf

¹⁰ Eine Datenerhebung an allen Grenzübertrittsstellen an den EU-Außengrenzen, die vom 31. August bis 6. September 2009 durchgeführt wurde, ergab folgendes Bild: 12,6 Mio. Personen überschreiten jede Woche regelmäßig die Grenze. 73,5 % sind EU-Bürger oder Personen, die in der EU Reisefreiheit genießen (9,1 Mio./Woche), 15,2 % sind Drittstaatsangehörige, die kein Visum benötigen (2,1 Mio./Woche), und 11,3 % sind Drittstaatsangehörige im Besitz eines Visums (1,4 Mio./Woche).

jene Drittländer, für die die Mobilität ihrer Bürger zu den obersten Prioritäten ihrer Außenpolitik gehört. 2009 haben die Mitgliedstaaten, die Schengen-Visa ausstellen, rund 11 Millionen Visa ausgestellt¹¹.

Die EU hat in den letzten Jahren mehrere Visaerleichterungsabkommen geschlossen und ist mit mehreren Drittländern in einen **Dialog über die Visaliberalisierung** eingetreten. In einigen Fällen hat sie, sobald alle notwendigen Voraussetzungen vorlagen, die Aufhebung der Visumpflicht für Angehörige bestimmter Drittländer beschlossen.

Diese Erfahrungen sind überwiegend positiv und zeigen, dass eine **gut gesteuerte Mobilität bei gleichzeitiger Wahrung der Sicherheit** möglich ist. Unterbindung der irregulären Migration und Wahrung der öffentlichen Sicherheit sind durchaus mit dem Ziel einer erhöhten Mobilität vereinbar. Die erhöhte Mobilität für Bona-fide-Reisende sollte stets im rechten Verhältnis zu den Risiken einer irregulären Migration und den Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung stehen. Ob dies der Fall ist, sollte gegebenenfalls im Wege eines speziellen Verfahrens im Anschluss an die Visaliberalisierung überprüft werden, das die Kommission bereits im Januar 2011 für fünf Länder des westlichen Balkans, die 2009 und 2010 von der Visumpflicht befreit worden sind (Albanien, Bosnien und Herzegowina, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Montenegro und Serbien), eingeführt hat.

Hat die Visumbefreiung irreguläre Migration oder Missbrauch in großem Ausmaß zur Folge oder ist die Sicherheit gefährdet, sollte die EU über geeignete Mechanismen verfügen, um diese Probleme umgehend in den Griff zu bekommen. Hierzu wird die Kommission in Kürze eine Änderung der **Visa-Verordnung**¹² und die Einführung einer Schutzklausel vorschlagen, auf deren Grundlage die Visumpflicht für Drittstaatsangehörige unter bestimmten Voraussetzungen vorübergehend wiedereingeführt werden kann.

Die EU muss für kulturellen und wirtschaftlichen Austausch offen bleiben, um sich als Global Player zu behaupten und muss die Interessen ihrer Wirtschaft, ihrer Kulturindustrie sowie ihrer Wissenschaftsgemeinschaft vertreten. Die Visumpolitik der EU muss stärker mit anderen Politikbereichen wie der Handels- oder Forschungspolitik abgestimmt werden.

Die Möglichkeiten, die der seit April 2010 geltende **Visakodex** bietet, sollten voll ausgeschöpft werden. Mehrfachvisa für Vielreisende mit einer langen Gültigkeitsdauer werden nach wie vor ungern ausgestellt, obwohl an der Zuverlässigkeit dieser Personen kein Zweifel besteht. Die Kommission wird in den nächsten Monaten ihren ersten Jahresbericht über die **Schengen-Zusammenarbeit vor Ort** vorlegen. In diesem Bericht will sie auch konkrete Vorschläge zur Funktionsweise der Schengen-Zusammenarbeit vor Ort formulieren, die für die Konsulate der Mitgliedstaaten und Visumantragsteller nützlich sind, z. B. was die Vereinheitlichung der Listen der Unterlagen, die die Antragsteller beibringen müssen, und die Ausstellung von Mehrfachvisa für Bona-fide-Reisende betrifft.

Der einfache Zugang zu konsularischen Dienstleistungen ist von allergrößter Bedeutung. Die Kommission wird im Laufe dieses Jahres eine Mitteilung über Programme für die regionale konsularische Zusammenarbeit vorlegen. Darin soll unter anderem geprüft werden, wie die Einrichtung **gemeinsamer Visumantragszentren** erleichtert werden kann. Längerfristig wäre daran zu denken, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei den Schengen-Visa für Kurzaufenthalte auf Langzeitvisa auszuweiten.

¹¹ Siehe Anhang 2, Tabelle 1 zur Gesamtvisastatistik 2009.

¹² Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates.

3.3. Eine ordnungsgemäß gesteuerte legale Migration

Wie bereits in der Strategie Europa 2020 betont wurde, sollte eine rationale Migrationspolitik anerkennen, dass Migranten neue Ideen mitbringen, wirtschaftliche Dynamik erzeugen und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze beitragen können. Migranten können auch einen Beitrag leisten zur Schließung von Lücken auf dem Arbeitsmarkt, die EU-Arbeitnehmer nicht füllen können oder wollen, und dazu beitragen, die demografischen Herausforderungen, vor denen die EU steht, zu bewältigen. Um den Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter an der Gesamtbevölkerung auf dem Stand von 2008 zu halten, wäre Schätzungen zufolge eine signifikante Nettozuwanderung in die EU erforderlich. Langfristig angelegte demografische Trends zeigen, dass aus Arbeitnehmerströmen innerhalb der EU stammende Arbeitskräfte im nächsten Jahrzehnt nur beschränkt verfügbar sein werden¹³.

Die Aufnahme von Migranten, die die Qualifikationen haben, die den Bedürfnissen des europäischen Arbeitsmarktes entsprechen, kann eine Antwort zur Behebung des **Mangels an qualifizierten Arbeitskräften in bestimmten Branchen** sein. Der künftige Beschäftigungszuwachs wird hauptsächlich im Dienstleistungssektor stattfinden, und viele dieser Arbeitsplätze werden im Bereich der öffentlichen und der haushaltsnahen Dienstleistungen angesiedelt sein. Um einige Beispiele zu nennen: In der Agenda der Kommission für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten¹⁴ wird davon ausgegangen, dass bis zum Jahr 2020 ca. 1 Million Fachkräfte im Gesundheitswesen und bis zu 2 Millionen Arbeitskräfte, wenn auch die Hilfsberufe im Gesundheitswesen berücksichtigt werden, fehlen werden. Ferner wird geschätzt, dass bis 2015 zwischen 384 000 und 700 000 IKT-Fachleute fehlen werden¹⁵. Erheblich steigen muss auch die Zahl der Forscherinnen und Forscher, von denen einige aus Drittstaaten kommen müssen, wenn die Wirtschaft so dynamisch und innovativ werden soll, dass sie auch weiterhin dem globalen Wettbewerb standhalten kann.

Es bedarf weiterer Anstrengungen, um den Mangel an qualifizierten Arbeitskräften zu antizipieren und festzustellen, welchen Beitrag die Migration zur Behebung dieses Mangels leisten könnte; dabei ist darauf zu achten, dass es nicht zu einer Abwanderung von Fachkräften aus den Entwicklungsländern kommt.

Derzeit wird ein rechtlicher Rahmen für die Migration entwickelt, der aber nicht an der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten röhren wird, die Zahl der zu Beschäftigungszwecken zuzulassenden Drittstaatsangehörigen festzulegen. Für den Erfolg von Unternehmertum, Forschung und Innovation in Europa ist es unerlässlich, dass wir den Menschen mit den „richtigen“ Qualifikationen ermöglichen, zur rechten Zeit am rechten Ort zu sein. Die Vereinfachung der einschlägigen Verwaltungsverfahren und die Überprüfung der Beschränkungen für Migranten aus Drittstaaten, was deren Möglichkeiten betrifft, innerhalb der EU und zwischen der EU und Drittstaaten mobil zu sein, ohne ihre Aufenthalts- und Beschäftigungsrechte zu verlieren, würden zu einem besseren Funktionieren der Arbeitsmärkte beitragen. Hinzu kommt, dass ein Drittel der Migranten für die Arbeitsplätze, die sie besetzen, überqualifiziert sind, was einer Verschwendug von Humankapital gleichkommt, die sich Europa nicht leisten kann. Deshalb muss die EU größere Anstrengungen unternehmen, um die Befähigungsnachweise von Migranten anzuerkennen –

¹³ Arbeitsmarktpolarisierung in Europa. CEDEFOP Forschungspapier Nr. 9 (2011).

¹⁴ KOM(2010) 682 endg.

¹⁵ Beobachtung des Angebots und der Nachfrage nach IT-Qualifikationen in Europa – Derzeitige Situation, Szenarien & Prognosen über die Entwicklung bis 2015, Generaldirektion ECFIN.

unabhängig davon, ob es sich um bereits rechtmäßig aufhältige oder unlängst eingereiste Migranten handelt.

Aufgrund der andauernden Beschäftigungskrise, die zahlreiche Mitgliedstaaten erfasst hat, stehen die Arbeitsmärkte der EU zurzeit unter Druck. Die Kommission lanciert gegenwärtig mehrere Instrumente zur Überprüfung des Verhältnisses zwischen Qualifikationen und Angebot und zur Identifizierung der Branchen und Berufe, in denen Arbeits- oder Fachkräftemangel herrscht. Von den Ergebnissen dieser Analyse erhofft sich die Kommission Aufschluss darüber, ob Arbeitsplätze in den Berufen, bei denen Engpässe absehbar sind, im Wege gezielter Migrationsstrategien besetzt werden könnten. Bis 2012 wird die Kommission ein Grünbuch zur Behebung des Arbeitskräftemangels durch Migration in die EU-Mitgliedstaaten vorlegen. Es ist jetzt an der Zeit, Einigung über den 2007 vorgelegten Vorschlag für einen **einheitlichen Aufenthalts- und Arbeitstitel** zu erzielen, durch den die Verwaltungsverfahren erleichtert und den Migranten eindeutige und EU-weit einheitliche Rechte verliehen werden sollen. Gleichzeitig muss Europa, wenn es seine Wettbewerbsfähigkeit erhalten will, ein attraktives Ziel für hochqualifizierte Migranten sein, da die Nachfrage nach **hochqualifizierten Fachleuten** weltweit zunehmen wird. Mit dem System der EU-Blue-Card wird ein Bündel von Maßnahmen eingeführt, die die Anwerbung dieser Personengruppe für die EU erleichtern würden. Die Kommission fordert alle Mitgliedstaaten mit Nachdruck auf, ihre Anstrengungen für eine ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie zu intensivieren. Um die Lücken im EU-Rechtsrahmen zu schließen, legte die Kommission 2010 außerdem Vorschläge zum Thema **Saisonarbeitnehmer** und **innerbetrieblich versetzte Arbeitnehmer** vor. Mit Blick auf künftige Rechtsvorschriften im Bereich der legalen Migration unterzieht die Kommission den derzeitigen Rahmen einer permanenten Bewertung, um zu sehen, ob die bestehenden Instrumente ordnungsgemäß umgesetzt werden, ob sie Verbesserungsfähig sind oder ob es neuer Instrumente bedarf. 2011 werden mehrere Berichte zu den Richtlinien betreffend langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige, Studenten und Forscher vorgelegt werden.

Potenzielle Migranten brauchen Informationen zum rechtlichen Überbau auf EU- und auf nationaler Ebene, Sprachanforderungen, Visa und Arbeitserlaubnisse. Für Ende 2011 ist die Einrichtung eines **EU-Zuwanderungsportal** mit klaren und verständlichen Informationen zu diesem Thema geplant.

Zuverlässigen Daten der Mitgliedstaaten zufolge machte die Migration aus familiären Gründen zu Beginn des 21. Jahrhunderts mehr als 50 % der gesamten legalen Einwanderung aus. Dieser Prozentsatz geht nach und nach zurück: Heute hat die Migration aus familiären Gründen einen Anteil von etwa einem Drittel an der gesamten Einwanderung in die EU. Im Gegensatz zur Migration aus Beschäftigungsgründen können die Mitgliedstaaten bei der Migration aus familiären Gründen nicht im Voraus die Zahl der Personen festlegen, die Zugang zu ihrem Hoheitsgebiet erhalten sollen. In der Grundrechtecharta, zahlreichen völkerrechtlichen Instrumenten und in der EU-Richtlinie zur **Familienzusammenführung** von Drittstaatsangehörigen¹⁶ ist die Verpflichtung zur Achtung des Familienlebens ein anerkannter Grundsatz. Die Kommission wird dieses Thema mit den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und Interessengruppen erörtern und Ende des Jahres ein Grünbuch vorlegen.

¹⁶

Richtlinie 2003/86/EG des Rates.

3.4. Aufbau einer integrativen Gesellschaft mit Blick auf die Einwanderer

Die Integration von Drittstaatsangehörigen, die in einem EU-Mitgliedstaat rechtmäßig ansässig sind, ist ein nach wie vor wichtiges und zuweilen kontroverses Thema. Die erfolgreiche Integration ist aus menschlichen und kulturellen Gründen von zentraler Bedeutung und Voraussetzung dafür, dass Einzelpersonen ebenso wie die Gesellschaft insgesamt das wirtschaftliche und gesellschaftliche Potenzial der Einwanderung voll ausschöpfen können. Obwohl es nicht nur ein Instrument gibt, mit dem Integration gelingen kann, steht außer Frage, dass auf Ebene der EU, der Mitgliedstaaten und Kommunen mehr Anstrengungen nötig sind, um bessere Ergebnisse zu erzielen. Jeder Migrant sollte sich in Europa wohlfühlen; er sollte die geltenden Gesetze und Werte achten und Europas Zukunft mitgestalten können.

Integration erfordert Anstrengungen sowohl seitens der Migranten als auch der aufnehmenden Gesellschaft. Es muss sichergestellt sein, dass die Migranten am gesellschaftlichen Leben teilnehmen, die Sprache ihres Aufnahmelands erlernen, Zugang zu Beschäftigung, den Bildungs- und Gesundheitssystemen finden und für ihren eigenen Unterhalt sorgen können. Die Migranten sollten mit den Grundwerten der EU und ihrer Mitgliedstaaten vertraut gemacht werden, damit sie die Kultur und die Traditionen des Landes kennenlernen, in dem sie leben. Zur Integration der Migranten ist erforderlich, dass zwischen der Wahrnehmung ihrer Rechte und der Achtung der Gesetze und der Kultur ihres aufnehmenden Landes ein ausgewogenes Verhältnis besteht.

Die Kommission wird in Kürze eine Mitteilung über eine **Europäische Agenda für die Integration** von Drittstaatsangehörigen vorlegen, in deren Mittelpunkt die Teilnahme der Migranten am gesellschaftlichen Leben der Aufnahmeländer, Integrationsmaßnahmen auf lokaler Ebene und die Einbindung der Herkunftsländer in den Integrationsprozess stehen werden. Die Agenda wird einen Beitrag zur Debatte über das Verständnis und die Förderung von Integration leisten.

Derzeit werden Konzepte zusammengestellt, die sich bei der Integration von Migranten als erfolgreich erwiesen haben. Ziel ist es, den Austausch bewährter Vorgehensweisen zu erleichtern und den zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu bieten, voneinander zu lernen und die Maßnahmen auszuwählen, die bei der Verwirklichung ihrer integrationspolitischen Ziele am ehesten greifen werden. Zur Förderung von Strategien und Maßnahmen zur Integration von Migranten werden so genannte europäische Module entwickelt, die an die Bedürfnisse der einzelnen Mitgliedstaaten, Regionen und Städte angepasst werden können. In ihrer Mitteilung wird sich die Kommission insbesondere für eine stärkere Beteiligung der lokalen und regionalen Akteure an der Festlegung integrationspolitischer Maßnahmen stark machen, wozu beispielsweise auch eine strategische Partnerschaft mit dem Ausschuss der Regionen und den europäischen Netzwerken der Städte und Regionen gehören kann.

4. GEWÄHRUNG INTERNATIONALEN SCHUTZES FÜR PERSONEN, DIE DIESES SCHUTZES BEDÜRFEN

Das **Gemeinsame Europäische Asylsystem** wurde in erster Linie eingerichtet, um die großen Unterschiede bei der Behandlung von Asylsystemen der EU-Mitgliedstaaten zu verringern, EU-weit einheitliche prozessuale und materielle Rechte zu gewährleisten und die

uneingeschränkte Achtung der Genfer Flüchtlingskonvention und anderer völkerrechtlicher und internationaler Verträge sicherzustellen.

Im Jahr 2010 waren etwa 257 800 Asylbewerber in der EU registriert, was 515 Bewerbern auf eine Million Einwohner entspricht. Über 90 % der Asylbewerber in der EU entfielen auf zehn Mitgliedstaaten¹⁷.

Es ist an der Zeit, das Gemeinsame Europäische Asylsystem zu vollenden; zu diesem Zweck muss bis 2012 Einigung über ein ausgewogenes Maßnahmenpaket erzielt werden. Diese Frist hatte der Europäische Rat auf seiner Tagung im Dezember 2009 festgelegt. Die Kommission wird in Kürze geänderte Vorschläge für die Richtlinien betreffend die Aufnahmebedingungen und die Asylverfahren vorlegen. Auch in Bezug auf die Überarbeitung der Dublin-Verordnung, die einen Notfallmechanismus bei akutem und außergewöhnlich hohem Migrationsdruck vorsehen muss, sowie das überarbeitete Eurodac-System muss eine ausgewogene Einigung erzielt werden.

Zusammen mit der so genannten Qualifikationsrichtlinie und der Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie betreffend den Status als langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige auf Personen, die internationalen Schutz genießen, dürfte das gemeinsame Asylsystem Folgendes gewährleisten: a) faire Behandlung und angemessene Garantien für Asylbewerber und Personen, die internationalen Schutz genießen; b) Verfahrensregeln, anhand deren die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten Asylanträge ordnungsgemäß und rasch prüfen können und die ein stärker abgestimmtes Vorgehen mithilfe von Instrumenten zur Erkennung missbräuchlicher Anträge ermöglichen; c) eine Angleichung der Rechte für Personen, die internationalen Schutz genießen, in einem Maße, das zu Kosteneinsparungen bei den Verwaltungsverfahren und einer Eindämmung von Sekundärbewegungen und Asylshopping beiträgt und gleichzeitig die Integrationsperspektiven verbessert; d) Verbesserung der Effizienz des so genannten Dublin-Systems, während gleichzeitig Situationen außergewöhnlichen Migrationsdrucks, dem sich einzelne Mitgliedstaaten ausgesetzt sehen können, Rechnung getragen wird; e) eine Eurodac-Datenbank, mit der die Effizienz der Dublin-Verordnung weiterhin gefördert und anderen Bedürfnissen der Strafverfolgungsbehörden - allerdings unter sehr strikten Bedingungen - Rechnung getragen wird.

Die EU-Rechtsvorschriften und deren Umsetzung müssen mit einer Intensivierung der **praktischen Zusammenarbeit** einhergehen. Im Juni 2011 wird das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen seine Arbeit aufnehmen und für größeres Vertrauen und stärkere Zusammenarbeit zwischen den europäischen Partnern sorgen.

Bei der Steuerung von Asylanten- und Flüchtlingsströmen kommt auch der Solidarität und Zusammenarbeit mit Drittstaaten Bedeutung zu. Insbesondere die **regionalen Schutzprogramme** müssen weiterhin laufen, da sie eine breite Partnerschaft mit den Herkunftsländern und -regionen vorsehen; diese in enger Zusammenarbeit mit dem UNHCR durchgeführten Programme kombinieren den Dialog mit der Förderung von Maßnahmen zum Aufbau von Kapazitäten, mit der Suche nach dauerhaften Lösungen, Verbesserungen bei den nationalen Asylrechtsvorschriften, der Aufnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen sowie Maßnahmen zur Rückführung und Neuansiedlung.

¹⁷

An erster Stelle Frankreich, gefolgt von Deutschland, Schweden, Belgien, dem Vereinigten Königreich, den Niederlanden, Österreich, Griechenland, Italien und Polen. Siehe Anhang 2 Tabelle 5.

Im Jahr 2010 wurden etwa 5 000 Flüchtlinge in der EU neu angesiedelt gegenüber etwa 75 000 Flüchtlingen, die im gleichen Jahr in den USA neu angesiedelt wurden. Alle EU-Mitgliedstaaten zusammen haben derzeit die Neuansiedlung von weniger Flüchtlingen zugelassen als beispielsweise Kanada. Die **Neuansiedlung** muss zu einem integralen Bestandteil der Asylpolitik der EU werden, da sie eine lebensrettende Maßnahme für die Flüchtlinge ist, die sonst wahrscheinlich eine gefährliche Reise an einen anderen Flüchtlingsort unternehmen müssten. Die Neuansiedlung ist auch eine wichtige Geste der Lastenteilung und Solidarität mit den Ländern, die Erstasyl gewährt haben, bei denen es sich zum größten Teil um Entwicklungsländer handelt; sie ermöglicht es, in den aufnehmenden Ländern einen „Schutzraum“ zu bewahren, und trägt zu Zusammenarbeit und Dialog über andere migrationsrelevante und Grenzschutzthemen bei. Das Europäische Parlament und der Rat sollten das von der Kommission vorgeschlagene gemeinsame Neuansiedlungsprogramm der EU¹⁸ unverzüglich annehmen.

5. MIGRATION UND AUSSENBEZIEHUNGEN JENSEITS DER KRISE

5.1. Ein Gesamtansatz zur Migrationsfrage

Die EU muss die externe Dimension ihrer Migrationspolitik stärken. Sie muss Partnerschaften mit Drittstaaten knüpfen, die mit migrations- und mobilitätsrelevanten Themen so umgehen, dass die Zusammenarbeit beiden Seiten zum Vorteil gerät. Bei der Konzeption einer derartigen Politik sollten migrationsrelevante Themen in die EU-Außenbeziehungen aufgenommen werden, um die Interessen und Bedürfnisse der EU zu fördern. Besondere Aufmerksamkeit sollte dem Thema Klimawandel und Migration geschenkt werden. Zur Erzielung brauchbarer Ergebnisse ist Kohärenz zwischen innen- und außenpolitischen Maßnahmen von ebenso zentraler Bedeutung wie Kohärenz und Komplementarität zwischen den Maßnahmen der Union und der Mitgliedstaaten.

Die Kommission wird im Laufe dieses Jahres eine Mitteilung zum **Gesamtansatz zur Migrationsfrage** vorlegen. Fünf Jahre nach seiner Umsetzung ist es an der Zeit, in eine neue Phase einzutreten und auszuloten, wie die Effizienz und Kohärenz dieses strategischen Ansatzes erhöht und seine Ziele eindeutiger definiert werden können. Das neue migrationspolitische Handlungskonzept muss die strategischen außen- und innenpolitischen Ziele der Union besser widerspiegeln und konkrete Vorschläge für den Ausbau unserer wichtigsten Partnerschaften (in erster Linie EU-Afrika, Partnerschaft mit dem Osten, EuroMed Partnerschaft und den Beitrittskandidaten) umfassen.

Die drei Hauptbereiche politischen Handelns sollten thematisch ausgewogener sein. Dies sind: a) Organisation der legalen Migration; b) verstärkte Bekämpfung der irregulären Migration und c) Optimierung der Vorteile der Migration für beide Seiten und Nutzung zum Zwecke der Entwicklung.

Die externe Dimension könnte eine größere Rolle dabei spielen, Kontakte zu Drittstaaten aufzubauen, die im Zusammenhang mit der Deckung des Arbeitskräftebedarfs in der EU als Partner anzusehen sind, wobei die EU-Bürger jedoch nach wie vor Vorrang genießen. Mit dem Ziel, einen besseren Ausgleich zwischen der Nachfrage nach Arbeitskräften und dem Arbeitskräfteangebot herzustellen und der europäischen Industrie die Einstellung der benötigten Fachkräfte zu erleichtern, könnte in den Drittstaaten wichtige Arbeit,

¹⁸

KOM(2009) 447 vom 2. September 2009.

beispielsweise bei der Anerkennung ausländischer Befähigungs nachweise und der Durchführung von Berufs- und Sprachausbildungen vor dem Verlassen des Landes, geleistet werden.

Die Maßnahmen in den Bereichen Migration und Entwicklung müssen vertieft und verfeinert werden. Die EU sollte größere Anstrengungen unternehmen und sich mit den Auslösern der Migration und insbesondere mit den Themen Beschäftigung, Staatsführung und demografische Entwicklungen befassen. Es müssen neue Maßnahmen ergriffen werden, um die positiven Auswirkungen der Geldtransfers der Migranten auf die Entwicklung der betreffenden Länder zu verstärken.

Die menschliche Dimension der Migrations- und Entwicklungspolitik wird durch die Einführung eines migrantenzentrierten Ansatzes gestärkt. In diesem Zusammenhang sollte der Rolle, die die Diaspora spielt, mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Initiativen, die darauf zielen, Mitglieder der Diaspora in die Lage zu versetzen, einen Beitrag zum Aufbau ihres Herkunftslandes zu leisten, wozu auch die Förderung der zeitlich befristeten Rückkehr qualifizierter Migranten gehören kann, sollten in Betracht gezogen werden. Aufbauend auf den ersten positiven Erfahrungen müssen auch die Möglichkeiten, die die zirkuläre Migration bietet, weiterentwickelt werden.

Der Gesamtansatz war bislang hauptsächlich auf Afrika und Ost- und Südosteuropa konzentriert. Im Zuge der Stärkung der externen Dimension der EU-Migrationspolitik sollten die geografischen Prioritäten überprüft werden; dabei sind die Interessen der EU und der Drittstaaten sowie gemeinsame Herausforderungen insbesondere im Lichte der jüngsten Entwicklungen im Nahen Osten und in Nordafrika zugrunde zu legen.

5.2. Jenseits der Krise: Partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen der EU und den Ländern des südlichen Mittelmeerraums

Der Europäische Rat hat sich auf seinen Tagungen vom 11. und 25. März wiederholt zu einer neuen Partnerschaft mit seinen südlichen Nachbarstaaten bekannt. Das Europäische Parlament hat in seiner jüngsten Entschließung¹⁹ mit Nachdruck darauf hingewiesen, dass dieses Thema einen ausgewogenen und umfassenden Ansatz erfordert. Auf der Grundlage dieser Beiträge wird die Kommission in den kommenden Wochen ein überarbeitetes Konzept für die Europäische Nachbarschaftspolitik vorlegen sowie ein Paket mit Vorschlägen für einen gemeinsam mit den Ländern des südlichen Mittelmeerraums zu verfolgenden EU-Ansatz in den Bereichen Migration, Mobilität und Sicherheit.

Gemeinsam mit den Ländern des südlichen Mittelmeerraums soll an Verbesserungen der Anerkennung der Qualifikationen und Bildungsabschlüsse von Migranten gearbeitet werden.

Darüber hinaus sollte die aufkeimende Demokratiebewegung in Nordafrika durch zwischenmenschliche Kontakte unterstützt werden. Größere Mobilität wird das gegenseitige Verständnis fördern und zum Ausbau der Handelsbeziehungen beitragen. Die EU muss ihren Nachbarschaftspartnern eine dynamische Mobilitätspolitik anbieten, die auch Visaangelegenheiten umfasst und in der Außenpolitik der EU fest verankert ist. Die Liberalisierung der Erbringung von Dienstleistungen, der verstärkte Austausch von Studenten und Forschern sowie intensivierte Kontakte zwischen der Zivilgesellschaft, Geschäftsleuten,

¹⁹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. April zu Migrationsströmen infolge instabiler Verhältnisse: Reichweite und Rolle der Außenpolitik der EU (2010/2269(INI)).

Journalisten und Vertretern von Menschenrechtsorganisationen sind für die Verwirklichung der Ziele der Europäischen Nachbarschaftspolitik von zentraler Bedeutung und können nur stattfinden, wenn Kanäle für die reguläre Migration und Visumerleichterungen vorhanden sind.

In einem ersten Schritt hat die EU den Ländern des südlichen Mittelmeerraums vorgeschlagen, über die Themen Migration, Mobilität und Sicherheit einen strukturierten Dialog aufzunehmen, um auf der Grundlage des Verdienstes jedes einzelnen Landes Mobilitätspartnerschaften einzurichten.

Der Dialog sollte darauf zielen, an angemessene Bedingungen geknüpfte Mobilitätspartnerschaften einzurichten und die Partnerländer beim Aufbau der zur Steuerung der Migrationsströme erforderlichen Kapazitäten zu unterstützen. Mobilitätspartnerschaften sollten unter anderem Möglichkeiten zur Erleichterung und besseren Organisation der legalen Migration umfassen sowie humane Maßnahmen zur Bekämpfung der irregulären Migration und konkrete Schritte zur Erzielung besserer Ergebnisse bei der Entwicklungszusammenarbeit im Bereich Migration. Voraussetzung für die Umsetzung der Mobilitätspartnerschaften ist, dass die betreffenden Drittstaaten sich ernsthaft engagieren, irreguläre Migranten, die nicht berechtigt sind, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten aufzuhalten, wiederaufzunehmen und wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um irreguläre Migration zu verhindern, einen integrierten Grenzschutz aufzubauen, Dokumentensicherheit zu gewährleisten und das organisierte Verbrechen, einschließlich Menschenhandel und das Schleusen von Migranten, zu bekämpfen.

Partnerländer, die zur Zusammenarbeit mit der EU in Asyl-, Migrations- und Grenzschutzfragen bereit sind und eine wirksamere Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit anstreben, werden beim Ausbau der dafür erforderlichen Kapazitäten unterstützt. Diese Zusammenarbeit wird auch dazu beitragen, die Voraussetzungen für Stabilität, Achtung der Menschenrechte, Demokratie und verantwortungsvolle Staatsführung festzulegen. Desgleichen wird die EU im Rahmen dieser Zusammenarbeit weitere Initiativen zur Erleichterung der Mobilität für Drittstaatsangehörige anbieten können, die parallel zu den Maßnahmen im Bereich der Visumpolitik Teil einer umfassenden Neuordnung der Beziehungen der EU zu diesen Ländern sein werden.

Anhang 1

Maßnahmen der Kommission mit Bezug zu der Mitteilung		
Nummer	Vollständige Bezeichnung	
KAPITEL 2 Überschreiten der Außengrenzen		
2011/HOME/040	Beschluss der Kommission über die Schengen-Zusammenarbeit vor Ort	Juni 2011
2011/HOME/182	Empfehlung zur Änderung der Empfehlung der Kommission über einen Leitfaden für Grenzschutzbeamte	Juni 2011
2011/HOME/045	Beschluss der Kommission zur Änderung des Visakodex-Handbuchs	Juni 2011
2011/HOME/050	Beschluss der Kommission zur Änderung des Sirene-Handbuchs	Mai 2011
2011/HOME/041	Vorschlag der Kommission zur Änderung der Visum-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates)	24. Mai 2011
2011/HOME/044	Mitteilung über Programme für die regionale konsularische Zusammenarbeit und die Einrichtung gemeinsamer Visumantragszentren	November 2011
2011/HOME/088	Legislativvorschlag zum Ziel, zum Anwendungsbereich und zum technischen und operativen Rahmen des europäischen Grenzüberwachungssystems (Eurosur)	Dezember 2011
2011/HOME/..	Mitteilung über intelligente Grenzen (Ein-/Ausreisesystem und Registrierungsprogramm für Reisende)	September 2011
2011/HOME/016	Mitteilung über eine verstärkte Solidarität innerhalb der EU	November 2011
KAPITEL 3 Freizügigkeit und Aufenthalt in einem Raum ohne Binnengrenzen		
	Schengen: Ein Verfahren zur abgestimmten und zeitlich befristeten Wiedereinführung von Kontrollen (als Teil des Vorschlags der Kommission zur Bewertung von Schengen)	Juni/Juli 2011
2011/HOME/037	Migration und Asyl in der EU im Jahr 2010 (Zweiter jährlicher Bericht über den Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl) zusammen mit einem Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen	24. Mai 2011

2011/HOME/017	Mitteilung über eine EU-Agenda für Integration - zusammen mit einem Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen	24. Mai 2011
2010/HOME/085	Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen	September 2011
2010/HOME/086	Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 2004/114/EG des Rates über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst	September 2011
2011/HOME/039	Bericht über die Richtlinie 2005/71/EG über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung und mögliche Folgemaßnahmen	Dezember 2011
2009/HOME/057	Grünbuch zur Richtlinie 2003/86/EG des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung,	November 2011
	Mitteilung über die Rückführungspolitik der EU	2012
	Grünbuch zur Behebung des Arbeitskräftemangels durch Zuwanderung in die EU-Mitgliedstaaten	2012

KAPITEL 4
Gewährung internationalen Schutzes für Personen, die dieses Schutzes bedürfen

2011/HOME/186	Geänderter Vorschlag für die Richtlinie betreffend Asylverfahren	1. Juni 2011
2011/HOME/187	Geänderter Vorschlag für die Richtlinie über Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern	1. Juni 2011
	Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist	Bereits vorgelegt
	Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung von Eurodac	Bereits vorgelegt

	Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes	Bereits vorgelegt
	Vorschlag der Kommission für ein gemeinsames Neuansiedlungsprogramm der EU	Bereits vorgelegt

KAPITEL 5

Ein Gesamtansatz zur Migrationsfrage

	Mitteilung „Ein Dialog über Migration, Mobilität und Sicherheit mit den Ländern des südlichen Mittelmeerraums“	24. Mai 2011
2010/HOME+/011	Vorschlag der Kommission zu den Beschlüssen des Rates betreffend die Unterzeichnung und den Abschluss des Mobilitäts- und Rückübernahmevertrags zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Republik Kap Verde	November 2011
2011/HOME/001	Mitteilung über die Bewertung und die künftige Entwicklung des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage	November 2011
2011/HOME/022	Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen zu Migration und Entwicklung	November 2011
2011/HOME/023	Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen zu Migration und Klimawandel	November 2011
2001/HOME/019	Aktionsplan zur Zusammenarbeit mit den Ländern der Östlichen Partnerschaft	September 2011
	Vorschlag der Kommission zu den Beschlüssen des Rates betreffend die Unterzeichnung und den Abschluss des Mobilitäts- und Rückübernahmevertrags zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Armenien	Juli 2011
	Vorschlag der Kommission zu den Beschlüssen des Rates betreffend die Unterzeichnung und den Abschluss des Mobilitäts- und Rückübernahmevertrags zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Aserbaidschan	Juli 2011

Anhang 2

Tabelle Nr. 1: Visa-Statistik 2009

Schengen-Staaten	Schengen-Visa (Flughafentransitvisa, Transitvisa, Kurzzeitvisa)		Zahl der erteilten Langzeit-Visa
	Erteilte Visa (in Zahlen)	Nicht erteilte Visa (in %)	
AT	285 196	5,23%	27 169
BE	165 474	17,38%	24 588
CH	351 578	8,70%	37 975
CZ	440 360	3,74%	17 109
DE	1 491 784	9,06%	139 640
DK	77 142	5,40%	1 037
EE	93 464	2,49%	399
EL	598 883	4,68%	40 686
ES	748 466	9,97%	135 568
FI	783 340	1,58%	-
FR	1 415 886	12,35%	167 108
HU	272 972	4,14%	8 530
IS	779	4,18%	88
bE	1 053 354	5,02%	155 286
LT	236 299	1,77%	2 824
LU	n	2,38%	27
LV	118 436	3,48%	1 450
MT	28 915	9,31%	4 168
NL	313 534	7,37%	9 032
NO	105 430	0,75%	16 502
PL	579 424	3,29%	210 292
PT	107 224	6,87%	15 800
SE	172 595	7,62%	527
SI	97 690	4,19%	391
SK	62 287	3,78%	1 982

EU-Mitgliedstaaten, die den Schengen- Besitzstand noch nicht in vollem Umfang anwenden	Flughafentransitvisa, Transitvisa, Kurzzeitvisa		Zahl der erteilten Langzeit-Visa
	Erteilte Visa (in Zahlen)	Nicht erteilte Visa (in %)	
BG	595 914	1,05%	8 575
CY	113 205	2,63%	-
RO	175 956	3,24%	12 831

Insgesamt	Flughafentransitvisa, Transitvisa, Kurzzeitvisa		Zahl der erteilten Langzeit-Visa
	Erteilte Visa (in Zahlen)	Nicht erteilte Visa (in %)	
Insgesamt Schengen- Staaten	9 605 876	7,11%	1 018 178
Insgesamt Nicht- Schengen-Staaten	885 075	1,70%	21 406
Insgesamt	10 490 951	6,68%	1 039 584

Quelle: Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union

Indikatoren für irreguläre Einwanderung - Festnahmen, Abschiebungen und Rückführungen

	Festnahmen		Erlassene Abschiebungs-anordnungen		Tatsächliche Rückführungen		Verhältnis zwischen den erlassenen Abschiebungs-anordnungen und den vollzogenen Rückführungen	
			2008	2009	2008	2009	2008	2009
	2008	2009						
Belgien	13800	13710	32680	23900	3965	4060	12,1	17,0
Bulgarien	1415	1465	1405	1465	275	285	19,6	19,5
Tschechische Republik	3335	3955	3770	3805	585	850	15,5	22,3
Dänemark	610	640			825	800		
Deutschland	53695	49555	11985	14595	14295	11900	119,3	81,5
Estland	1050	860	185	150	95	115	51,4	76,7
Irland	3185	5035	1285	1615	690	830	53,7	51,4
Griechenland	106715	108315	146335	126140	68565	62850	46,9	49,8
Spanien	92730	90500	82940	103010	29785	28865	35,9	28,0
Frankreich	111690	76355	97515	88565	19470	18400	20,0	20,8
Italien	68175	53440	68175	53440	7140	5315	10,5	9,9
Zypern	7000	8030	3355	3205	3480	4520	103,7	141,0
Lettland	310	245	265	70	270	200	101,9	285,7
Litauen	910	1495	910	1210	855	925	94,0	76,4
Luxemburg	:	260	:	185	:	105		56,8
Ungarn	4845	8970	4205	4850	1190	2245	28,3	46,3
Malta	3015	1690	3015	1690	305	530	10,1	31,4
Niederlande	7505	7565	31700	43360	9350	8980	29,5	20,7
Österreich	14500	17145	8870	10625	5855	6410	66,0	60,3
Polen	5430	4520	8145	8520	8595	6945	105,5	81,5
Portugal	28605	11130	8185	10295	1345	1220	16,4	11,9
Rumänien	3790	4365	3695	5125	3820	4670	103,4	91,1
Slowenien	1555	1065	1555	1065	1995	2220	128,3	208,5
Slowakien	2320	1715	1655	1180	1295	900	78,2	76,3
Finnland	5375	6660	1775	3125	910	1720	51,3	55,0
Schweden	440	22230	12555	17820	9015	11980	71,8	67,2
Vereinigtes Königreich	69840	69745	69840	69745	47455	64945	67,9	93,1
EU	611840	570660	606000	598755	241425	252785	39,8	42,2

Tabelle Nr. 2: Festnahmen, Abschiebungen und Rückführungen

Quelle: Eurostat

Tabelle Nr. 3: Nicht-EU-Staatsbürger in den Mitgliedstaaten - 2010

Nicht-EU-Staatsbürger in den Mitgliedstaaten - 2010		
	Staatsbürger aus Drittstaaten (in Tausend)	In %
EU27	20 126.1	4.0
Belgien	:	:
Bulgarien	20.3	0.3
Tschechische Republik	287.4	2.7
Dänemark	214.3	3.9
Deutschland	4 584.7	5.6
Estland	201.7	15.1
Irland	67.9	1.5
Griechenland	791.7	7.0
Spanien	3 335.7	7.3
Frankreich	2 451.4	3.8
Italien	2 993.7	5.0
Zypern	43.8	5.5
Lettland	382.4	17.0
Litauen	34.6	1.0
Luxemburg	29.5	5.9
Ungarn	81.1	0.8
Malta	11.3	2.7
Niederlande	341.3	2.1
Österreich	548.0	6.5
Polen	30.7	0.1
Portugal	363.1	3.4
Rumänien	25.3	0.1
Slowenien	77.6	3.8
Slowakei	24.2	0.4
Finnland	98.5	1.8
Schweden	324.7	3.5
Vereinigtes Königreich	2 445.1	3.9

Quelle: Eurostat

Migrationsströme - Zahl der erteilten Aufenthaltstitel

migr_resfirst-Erste Aufenthaltstitel - nach Zweck des Aufenthalts und Staatsbürgerschaft - Jährliche Daten

Last update

Extracted on

Source of data

	Absolute Zahlen										In %					
	Familienangehörige		Ausbildung		Erwerbstätigkeit		Sonstiges		Insgesamt		Familienangehörige		Ausbildung		Erwerbstätigkeit	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Belgien	20320	28523	6743		7097	5391	12041	17803	46201	51717	44,0	55,2	14,6	0,0	15,4	10,4
Bulgarien	1546	1539	1168	1623	776	769	443	454	3933	4385	39,3	35,1	29,7	37,0	19,7	17,5
Tschechische Republik	10699	9281	4220	4139	43282	11312	3149		61350	24732	17,4	37,5	6,9	16,7	70,5	45,7
Dänemark	4231		19279	16253	7420		725		31655	16253	13,4	0,0	60,9	100,0	23,4	0,0
Deutschland	49642	54139	29985	31345	20297	16667	14365	19803	114289	121954	43,4	44,4	26,2	25,7	17,8	13,7
Estland	1402	1148	339	383	967	1135	1176	1111	3884	3777	36,1	30,4	8,7	10,1	24,9	30,1
Irland	3409	2608	12538	12263	5808	4827	7171	5811	28926	25509	11,8	10,2	43,3	48,1	20,1	18,9
Griechenland	21855	22637	1449	1489	15609	16383	1498	4639	40411	45148	54,1	50,1	3,6	3,3	38,6	36,3
Spanien	150101	100620	21665	22068	96319	22262	131742	141419	399827	286369	37,5	35,1	5,4	7,7	24,1	7,8
Frankreich	85475	83528	52226	53563	21784	19612	29238	31788	188723	188491	45,3	44,3	27,7	28,4	11,5	10,4
Italien	76764	75153	12512	10011	142889	106134	9393	53856	241558	245154	31,8	30,7	5,2	4,1	59,2	43,3
Zypern	335		8751		32704		12020		53810	0	0,6		16,3		60,8	
Lettland	2464	759	346	212	1823	464	3073	869	7706	2304	32,0	32,9	4,5	9,2	23,7	20,1
Litauen	659	788	447	422	4140	1358	52	91	5298	2659	12,4	29,6	8,4	15,9	78,1	51,1
Ungarn	8405	1753	7760	4167	16875	4535	3562	2025	36602	12480	23,0	14,0	21,2	33,4	46,1	36,3
Malta	954	391	202	191	950	669	2883	2431	4989	3682	19,1	10,6	4,0	5,2	19,0	18,2
Niederlande	23882	23078	9177	9944	9285	10433	31425	12696	73769	56151	32,4	41,1	12,4	17,7	12,6	18,6
Osterreich	14400	14572	2853	3233	3096	2692	1434	7538	21783	28035	66,1	52,0	13,1	11,5	14,2	9,6
Polen	8921	8699	6145	7066	18664	11123	7177	6539	40907	33427	21,8	26,0	15,0	21,1	45,6	33,3
Portugal	27270	19964	4344	4302	25286	18275	6815	3783	63715	46324	42,8	43,1	6,8	9,3	39,7	39,5
Rumänien	6109	6043	2969	3541	9039	4724	1237	1072	19354	15380	31,6	39,3	15,3	23,0	46,7	30,7
Slowenien	3962	3116	246	666	24954	11910	53	67	29215	15759	13,6	19,8	0,8	4,2	85,4	75,6
Slowakien	1224	1156	449	334	3984	2302	2368	1544	8025	5336	15,3	21,7	5,6	6,3	49,6	43,1
Finnland	7170	6643	4441	3949	5722	2754	4540	4688	21873	18034	32,8	36,8	20,3	21,9	26,2	15,3
Schweden	36626	37890	11695	13968	14259	18978	21564	20501	84144	91337	43,5	41,5	13,9	15,3	16,9	20,8
Vereinigtes Königreich	117055	121280	222780	268525	139735	116670	153685	164905	633255	671380	18,5	18,1	35,2	40,0	22,1	17,4
EU	684880	625308	444729	473657	672764	411379	462829	505433	2265202	2015777	30,2	31,0	19,6	23,5	29,7	20,4

Tabelle Nr. 4: Zahl der 2008 und 2009 erteilten Aufenthaltstitel

Quelle: Eurostat

Tabelle Nr. 5: Erstinstanzliche Asylentscheidungen – nach Ergebnissen und Mitgliedstaaten, 2010

	Entscheidungen insgesamt	Positiventschei- dungen insgesamt	Flüchtlings- status	Subsidiärer Schutz	Humanitärer Schutz	Negativents- scheidungen insgesamt
Europäische Union	223370	55100	27050	20400	7650	168270
Belgien	16665	3510	2700	805	:	13160
Bulgarien	515	140	20	120	:	375
Tschechische Republik	510	175	75	75	20	335
Dänemark	3300	1345	660	520	170	1950
Deutschland	45400	10450	7755	545	2145	34955
Estland	40	15	10	5	:	25
Irland	1600	25	25	5	:	1575
Griechenland	3455	105	60	20	30	3350
Spanien	2785	610	245	350	15	2175
Frankreich	37620	5115	4095	1020	:	32505
Italien	11325	4305	1615	1465	1225	7015
Zypern	2440	425	30	370	25	2015
Lettland	50	25	5	20	:	25
Litauen	190	15	0	15	:	175
Luxemburg	475	70	55	15	:	410
Ungarn	1040	260	75	115	70	785
Malta	350	220	45	165	15	125
Niederlande	17145	7565	810	4010	2745	9575
Österreich	13780	3450	2060	1390	:	10330
Polen	4420	510	80	195	230	3910
Portugal	130	55	5	50	:	75
Rumänien	425	70	40	30	0	355
Slowenien	115	25	20	0	:	95
Slowakien	295	90	5	55	30	205
Finnland	4880	1595	165	1240	190	3285
Schweden	27700	8495	1935	5955	605	19205
Vereinigtes Königreich	26720	6440	4445	1850	140	20280

Quelle: Eurostat