

# Europäische Union

## Einleitung

Während das Recht der EU-Bürger, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zu den Grundfreiheiten des europäischen Binnenmarktes gehört und bereits in den Gründungsverträgen der Europäischen Gemeinschaften<sup>1</sup> vorgesehen war, hatte die Europäische Union ursprünglich keine Kompetenzen im Bereich Migrationspolitik. Die Zusammenarbeit in Einwanderungs- und Asylfragen ist eines der jüngsten Felder der europäischen Integration. Seit ihrem Beginn

## Hintergrundinformationen

**Amtssitze:** Brüssel (Rat der Europäischen Union, Europäische Kommission), Brüssel und Straßburg (Europäisches Parlament), Luxemburg (Europäischer Gerichtshof)

**Amtssprachen:** Hauptverkehrssprachen Französisch und Englisch, dazu weitere 24 Amtssprachen

**Fläche:** 4,3 Mio. km<sup>2</sup>

**Bevölkerungszahl (2015):** 508,2 Mio.

**Bevölkerungsdichte (2012):** 116,3 Einwohner je km<sup>2</sup>

**Bevölkerungswachstum (2014):** +1,3 Mio. (inklusive Migration), natürliches Bevölkerungswachstum: + 0,2 Mio.

**Erwerbsbevölkerung (2014):** 242,3 Mio.

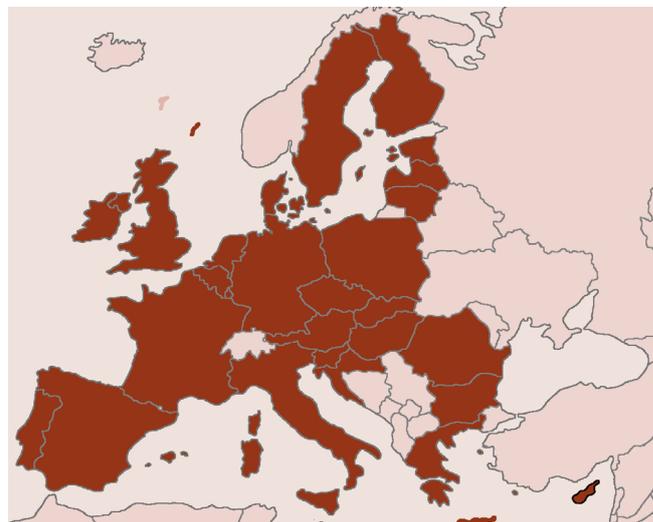
**Erwerbstätigenquote (2014):** 64,9%

**Drittstaatsangehörige (2014):** 19,6 Mio. (3,9% der EU-Bevölkerung)

**EU-Staatsangehörige, die in einem anderen EU-Land leben (2014):** 14,3 Mio. (2,8% der EU-Bevölkerung)

**Anteil ausländischer Beschäftigter an allen Erwerbstätigen (2014):** 7,0% (7,3 Mio. Bürger eines anderen EU-Staats und 7,9 Mio. Drittstaatsangehörige)

**Arbeitslosenquote (2014):** 10,2%



Ende der 1980er Jahre hat diese Zusammenarbeit jedoch eine rasante Ausweitung erfahren.

Heute gehört sie zweifellos zu einem der Kernbereiche des europäischen Integrationsprojekts. Dennoch bleiben die Souveränitätsansprüche der Mitgliedstaaten allgegenwärtig, nicht zuletzt wegen der innenpolitischen Sensibilität einwanderungspolitischer Fragen und ihrer Relevanz für die staatliche Souveränität und nationale Identität. Die deutliche Ausweitung europäischer Kompetenzen hat deshalb bisher nur vereinzelt zu gemeinsamen Politiken geführt und die Zusammenarbeit konzentriert sich weitgehend auf die Bereiche, in denen die Mitgliedstaaten gemeinsame Interessen verfolgen. Diese betreffen vor allem die Verbesserung der staatlichen Kontrolle über Migration, die grenzpolizeiliche Zusammenarbeit und den Kampf gegen irreguläre Einwanderung und Asylmissbrauch. Weniger Fortschritt wurde hingegen in Bezug auf die Rechte von Einwanderern in der EU erzielt.<sup>2</sup>

Die Rechte legal niedergelassener Ausländer sind nur lückenhaft harmonisiert worden, die Zusammenarbeit im Bereich Arbeitsmigration ist wiederholt an den Souveränitätsansprüchen der Mitgliedstaaten gescheitert. Bislang gibt es nur wenige europäische Richtlinien, die die Zuwanderung bestimmter Gruppen von Arbeitsmigranten harmonisieren sollen. Im Bereich der Integration von Drittstaatsangehörigen sind nur vorsichtige Koordinierungsschritte erfolgt. Dieser selektive Fokus sowie die geringe Neigung, nationale Kompetenzen abzugeben,

entspringen nicht zuletzt der großen Heterogenität der Mitgliedstaaten in Bezug auf ihre Einwanderungssituation und Einwanderungsgeschichte. Das Länderprofil gibt zunächst einen kurzen Überblick über diese unterschiedlichen Ausgangsbedingungen (siehe Kapitel ›Historische Entwicklungen der Migration‹ und ›Die vielen Gesichter der Migration in der EU‹), bevor wir uns den institutionellen Grundlagen der europäischen Migrationspolitik und uns den Inhalten der europäischen Regelungen in den Bereichen Zuwanderungspolitik, Integrationspolitik, irreguläre Migration, Flüchtlings- und Asylpolitik sowie Unionsbürgerschaft zuwenden. Ein Blick auf aktuelle Herausforderungen schließt den Beitrag ab.

## Historische Entwicklung der Migration

Die Länder der Europäischen Union weisen historisch wie auch aktuell unterschiedliche Erfahrungen mit internationaler Migration auf. Diese Verschiedenartigkeit gilt als eine wesentliche Hürde in der Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Migrationspolitik. Während ehemalige Kolonialmächte wie Belgien, Frankreich oder das Vereinigte Königreich bereits im frühen 20. Jahrhundert zu Einwanderungsländern wurden, sind mitteleuropäische Staaten wie Deutschland und Österreich erst nach dem Zweiten Weltkrieg Einwanderungsländer geworden. Im Gegensatz zu den genannten westeuropäischen Staaten, welche den Bürgern ihrer (ehemaligen) Kolonien weitgehende Zuwanderungs- und Aufenthaltsrechte gewährten, dominierte hier das ›Gastarbeitermodell‹, nach dem ausländische Arbeitnehmer jeweils nur als temporäre Zuwanderer vorgesehen waren. Viele ehemalige ›Gastarbeiter‹ wurden jedoch sesshaft und holten ihre Familien nach. Die südlichen Mitgliedstaaten hingegen, wie das EU-Gründungsmitglied Italien, aber auch Portugal, Spanien (beide 1986 beigetreten) oder Griechenland (1981 beigetreten), wurden erst in den 1980er Jahren als Einwanderungsländer attraktiv; lange Zeit betrachteten sie sich als Transitländer an Europas Toren.

Die neuen Mitgliedstaaten im Osten und Südosten der EU waren seit der Öffnung des Eisernen Vorhangs vor allem Auswanderungsländer, entwickeln sich seit ihrem Beitritt zur EU 2004, 2007 und 2013 jedoch zu Zielländern, wobei einige von ihnen derzeit (2015) noch mehr Abwanderer als Zuwanderer verzeichnen (z.B. Kroatien). Obwohl manche dieser Staaten in ihrer Wohnbevölkerung schon beträchtliche zugewanderte Minderheiten aufweisen, verstehen sie sich größtenteils immer noch in erster Linie als Transitländer für Migranten aus aller Welt, die ihr Glück in Westeuropa suchen.

Am 1. Januar 2014 lebten 19,6 Millionen Drittstaatsangehörige in der EU-28 (3,9 Prozent der Gesamtbevölkerung). Daneben wohnten 14,3 Millionen EU-Bürger (2,8 Prozent der Gesamtbevölkerung) in einem anderen EU-Staat als dem, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen. Die Herkunftsländer der Zugewanderten unterscheiden sich je nach Mitgliedstaat und sind zum großen Teil

Spiegelbild historischer Erfahrungen sowie wirtschaftlicher und kultureller Kontakte der einzelnen EU-Staaten.<sup>3</sup>

Bereits seit 1992 ist die Zuwanderung die wichtigste Quelle des Bevölkerungswachstums in der Europäischen Union. Im Jahr 2014 betrug der Anteil der Zuwanderung am Bevölkerungswachstum im Verhältnis zu natürlichen Faktoren (Geburten minus Sterbefälle) 85,5 Prozent. Die EU-weite Nettozuwanderung (Zahl der Zuzüge minus Zahl der Fortzüge) betrug in diesem Jahr 1,1 Millionen Personen; der Geburtenüberschuss (Geburten minus Sterbefälle) betrug lediglich rund 200.000 Menschen. Der Anteil der Zuwanderung am Bevölkerungswachstum ist seit Mitte der 1980er Jahre kontinuierlich gestiegen und bildet damit einen zentralen Faktor im Kampf gegen die Alterung der Bevölkerungen in den EU-Mitgliedsländern. Nicht alle EU-Staaten profitieren jedoch gleichermaßen von Zuwanderung, da sich die Zuwanderer sehr unterschiedlich auf die EU-Mitgliedstaaten verteilen. Während beispielsweise der Ausländeranteil an der Bevölkerung Luxemburgs über 45 Prozent beträgt, liegt er in Polen bei unter einem Prozent (siehe Abbildung 2). Zudem trägt in einigen Mitgliedsländern eine hohe Abwanderung, die nicht durch Zuzüge aus dem Ausland ausgeglichen werden kann, maßgeblich zu einem Rückgang der Bevölkerung bei. 2014 war die Einwohnerzahl in zwölf EU-Staaten rückläufig (siehe Tabelle 1).<sup>4</sup>

## Die vielen Gesichter der Migration in der EU

Die heutige Einwanderungssituation in den EU-Mitgliedstaaten ist von großer Heterogenität gekennzeichnet. Dies zeigt sich auf den ersten Blick in den unterschiedlichen Wanderungssalden, das heißt der Differenz von Zuzügen und Fortzügen. Aus Daten des Europäischen Statistischen Amtes (Eurostat) geht hervor, dass im Jahr 2013 16 EU-Mitgliedstaaten positive Wanderungssalden verzeichneten, die Zuwanderung also die Abwanderung überstieg. Bulgarien, Irland, Griechenland, Kroatien, Zypern, Polen, Portugal, Rumänien und die drei baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen registrierten dagegen mehr Abwanderer als Zuwanderer. Sie wiesen also eine negative Wanderungsbilanz auf.

Der Anteil der ausländischen Bevölkerung in den EU-Mitgliedstaaten reicht von weniger als einem Prozent der Gesamtbevölkerung (Polen, Rumänien, Kroatien, Litauen) bis zu mehr als 45 Prozent (Luxemburg). In den meisten Ländern beträgt der Ausländeranteil jedoch zwischen drei Prozent und zwölf Prozent der Gesamtbevölkerung (siehe auch Abbildung 2). In sämtlichen Mitgliedstaaten der EU – mit Ausnahme von Luxemburg, Belgien, Irland, Malta, den Niederlanden, der Slowakei, Ungarn, dem Vereinigten Königreich und Zypern – wird die Mehrheit der ausländischen Bevölkerung von sogenannten Drittstaatsangehörigen, d.h. Nicht-EU-Staatsbürgern, gestellt.

Nicht nur quantitativ unterscheiden sich die Einwanderungssituationen in den verschiedenen EU-Staaten

**Tabelle 1: Beitrag natürlicher Bevölkerungsbewegung (Geburten, Sterbefälle) und Wanderungsbilanz (und statistischer Bereinigung) auf die Bevölkerungsentwicklung 2014**

Faktoren der demographischen Entwicklung	EU-Mitgliedstaaten
<b>Gründe für Bevölkerungswachstum:</b>	
nur natürliche Bevölkerungsbewegung	Irland, Slowenien
eher natürliche Bevölkerungsbewegung	Frankreich, Niederlande, Slowakei
eher positive Wanderungsbilanz (und statistische Bereinigung*)	Belgien, Dänemark, Finnland, Luxemburg, Malta, Österreich, Schweden, Tschechien, Vereinigtes Königreich
nur positive Wanderungsbilanz (und statistische Bereinigung*)	Deutschland, Italien
<b>Gründe für Bevölkerungsrückgang:</b>	
nur natürliche Bevölkerungsbewegung	Ungarn
eher natürliche Bevölkerungsbewegung	Bulgarien, Estland, Kroatien, Rumänien
eher negative Wanderungsbilanz (und statistische Bereinigung*)	Griechenland, Lettland, Litauen, Polen, Portugal
nur negative Wanderungsbilanz (und statistische Bereinigung*)	Spanien, Zypern

Die natürliche Bevölkerungsbewegung ergibt sich aus dem Saldo der Geborenen und Gestorbenen. Liegt die Zahl der Geburten über der Zahl der Sterbefälle, spricht man von einem Geburtenüberschuss; die Bevölkerung wächst. Im umgekehrten Fall sinkt die Bevölkerung, da mehr Menschen sterben als geboren werden (Sterbeüberschuss bzw. Geburtendefizit).

Eine positive Wanderungsbilanz (auch als positiver Wanderungssaldo bzw. Wanderungsüberschuss bezeichnet) ergibt sich dann, wenn innerhalb eines bestimmten Zeitraums mehr Menschen (in ein Gebiet, z.B. ein Land) zuwandern als (aus diesem Gebiet) abwandern. Ist die Abwanderung hingegen höher als die Zuwanderung, ergibt sich eine negative Wanderungsbilanz (auch: negativer Wanderungssaldo, Wanderungsdefizit).

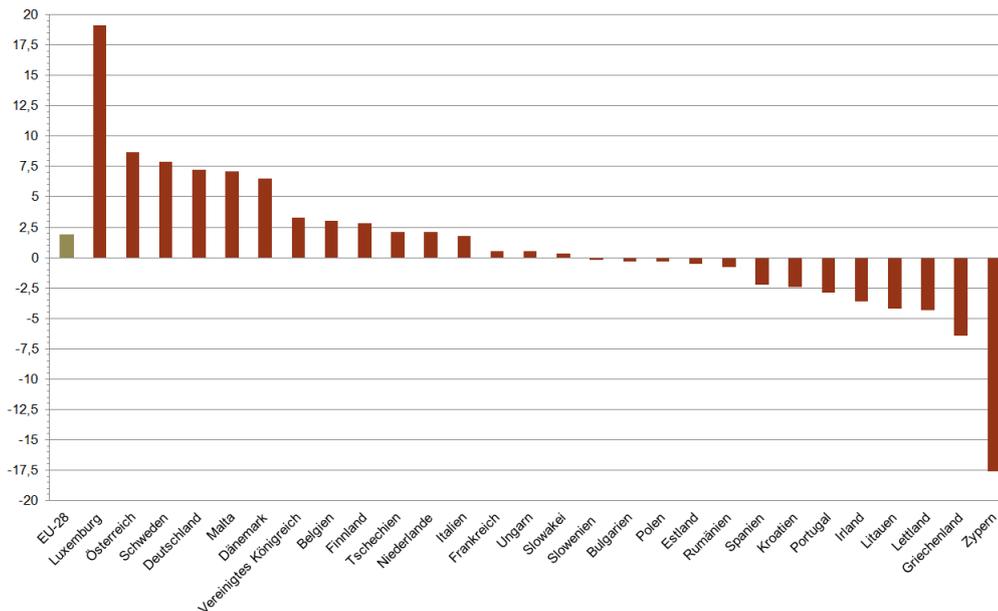
\*Für Hinweise zu statistischen Bereinigungen in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten siehe:  
[http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/demo\\_gind\\_esms.htm](http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/demo_gind_esms.htm)

Quelle: Eurostat.

deutlich. Starke Unterschiede bestehen auch hinsichtlich der rechtlichen Kategorien, aufgrund derer die Zuwanderung erfolgt und Aufenthaltserlaubnisse ausgestellt werden.<sup>5</sup> So dominiert in einigen Ländern die Arbeitsmigration (z.B. in Polen, der Tschechischen Republik, Dänemark und Zypern), während in den meisten sonstigen Staaten die Familienzusammenführung die stärkste Einwanderungskategorie stellt (z.B. in Belgien, Österreich, und Schweden). Demgegenüber wird Einwanderung zu (Aus-)Bildungszwecken in einigen Mitgliedstaaten immer bedeutender. In Irland und dem Vereinigten Königreich beispielsweise wurden in den Jahren 2011–2013 deutlich mehr Aufenthaltserlaubnisse zu Bildungs- als zu Erwerbszwecken oder zur Familienzusammenführung ausgestellt.

Die geographische Herkunft der größten Zuwanderergruppen variiert ebenfalls beträchtlich zwischen den Mitgliedstaaten und spiegelt in erster Linie historische Erfahrungen und geographische Nachbarschaft wider. So zählen türkische Staatsangehörige z.B. in Deutschland, Dänemark und den Niederlanden zu den größten Ausländergruppen. Diese Staaten hatten in den 1960er und frühen 1970er Jahren aktiv Arbeitsmigranten aus der Türkei angeworben. Hingegen sind Bürger der früheren Kolonien in Portugal (Kap Verde, Brasilien und Angola) und in Spanien (Ecuador und Marokko) sehr zahlreich vertreten. Aus historischen Gründen und geographischer Nähe stellen Zuwanderer aus Albanien in Griechenland, Bürger aus anderen Teilen des früheren Jugoslawiens in Slowenien, tschechische Bürger in der Slowakei und

**Abbildung 1: Nettomigrationsraten in den EU-Mitgliedstaaten 2014**



Die Nettomigrationsrate bezeichnet den Wanderungssaldo (Zuzüge minus Fortzüge) pro Jahr bezogen auf 1.000 Einwohner.

Quelle: Eurostat.

Bürger aus der früheren Sowjetunion in Estland, Lettland und Litauen die überwiegende Mehrheit der Ausländer im jeweiligen Land. Auch rechtliche Bestimmungen können sich auf die Zusammensetzung der Zuwandererbevolkerung in einem Land auswirken. Da Irland, das Vereinigte Königreich und Schweden ihre Grenzen 2004 unmittelbar für Staatsangehörige der neuen osteuropäischen EU-Mitgliedsländer öffneten, wuchs in der Folge in diesen Staaten die Zuwandererbevolkerung insbesondere aus Polen stark an. Rumänische Staatsangehörige dominieren hingegen – nicht zuletzt aufgrund sprachlicher Verwandtschaft – in Spanien und Italien. Beide Länder hatten nach dem EU-Beitritt Rumäniens und Bulgariens 2007 (zunächst) keine Übergangsfristen verhängt.

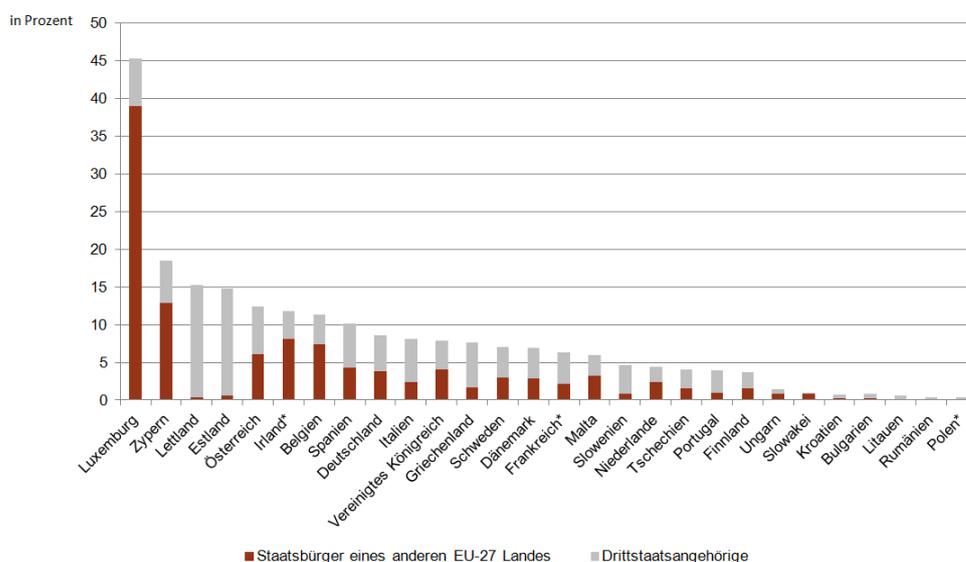
Eine zunehmende Rolle in den politischen Debatten spielt schließlich der Qualifikationsgrad der Zuwanderer. Mittlerweile sind alle westlichen Staaten bestrebt, die Anzahl derjenigen mit guter Ausbildung bzw. Hochschulabschluss unter ihren Zuwanderern zu erhöhen. Einige EU-Mitgliedsländer haben dies durch die Erleichterung von Zuwanderungs-

möglichkeiten für Hochqualifizierte auch geschafft. Während beispielsweise in Deutschland der Anteil der Hochqualifizierten an allen Zuwanderern in den 1990er Jahren nur rund ein Prozent betrug, stieg er bis 2011 auf rund elf Prozent.<sup>6</sup> Insgesamt verfügten 2012 in der EU 26 Prozent aller beschäftigten Drittstaatsangehörigen über einen Hochschulabschluss. Der Anteil Hochqualifizierter an allen beschäftigten Drittstaatsangehörigen war dabei in Luxemburg und dem Vereinigten Königreich (jeweils 53 Prozent) besonders hoch.<sup>7</sup> In den meisten Mitgliedstaaten dominiert jedoch weiterhin die Zuwanderung von Geringqualifizierten.

### Institutionelle Grundlagen der europäischen Migrationspolitik

Die europäische Zusammenarbeit in asyl- und migrationspolitischen Fragen ist sukzessive vergemeinschaftet<sup>8</sup> worden. Bis Ende der 1990er Jahre herrschten intergouvernementale Entscheidungsverfahren vor, welche den Einfluss auf die gemeinsamen Politiken in den Händen

**Abbildung 2: Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung der EU-Mitgliedstaaten am 1. Januar 2014**



\*Für Irland, Frankreich und Polen liegen nur vorläufige Daten vor.

Quelle: Eurostat.

der Vertreter der Mitgliedstaaten im Rat der Europäischen Union konzentrierten, in diesem Fall der Innen- und Justizminister. Unter den nun vergemeinschafteten Entscheidungsregeln teilen sich die Mitgliedstaaten zentrale Kompetenzen mit den supranationalen Organen der EU.

Die Europäische Kommission hat nunmehr das ausschließliche Recht, legislative Initiativen zu ergreifen. Über die Verabschiedung der Gesetzesvorschläge entscheiden das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union. Die bisher wichtigsten asyl- und migrationspolitischen Instrumente der EU wurden aber überwiegend noch unter den intergouvernementalen Verfahren verabschiedet und spiegeln weitgehend den kleinsten gemeinsamen Nenner der Mitgliedstaaten wider.

### **Schengener Abkommen**

Die Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten in einwanderungspolitischen Fragen hat ihren Ursprung in der Verwirklichung der Personenfreizügigkeit und insbesondere dem Beschluss von Frankreich, Deutschland und den Benelux-Ländern, mit dem Schengener Abkommen von 1985 die Personenkontrollen an ihren Binnengrenzen abzuschaffen. Obwohl die Europäische Kommission zeitgleich zum ersten Mal Leitlinien für eine Wanderungspolitik der Gemeinschaft formulierte, wurde ihre Kompetenz von den Mitgliedstaaten hinterfragt, und die Kooperation entfaltete sich zunächst außerhalb der europäischen Institutionen auf intergouvernementaler Ebene. So legte der Schengener Vertrag fest, dass die Staaten Maßnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit nach dem Abbau der Grenzkontrollen bestimmen würden.

Diese flankierenden Maßnahmen wurden mit dem Schengener Durchführungsübereinkommen von 1990 beschlossen. Neben der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen fielen darunter die Vereinheitlichung der Vorschriften für die Einreise und den kurzfristigen Aufenthalt von Ausländern im ›Schengen-Raum‹ (einheitliches Schengenvisum), die grenzpolizeiliche Zusammenarbeit und die Bestimmung des für einen Asylantrag zuständigen Mitgliedstaats in Asylfragen. Die asylpolitischen Bestimmungen wurden im gleichen Jahr im Dubliner Asylübereinkommen übernommen, welches von allen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert wurde und, nach schwierigen innenpolitischen Ratifikationsprozessen, 1997 in Kraft trat. Auch das Schengener Durchführungsübereinkommen wurde mit erheblicher Verzögerung erst 1995 in Kraft gesetzt. Während der sogenannte Schengen-Besitzstand 1997 mit dem Vertrag von Amsterdam in Europäisches Recht überführt wurde, wurde der ›Schengenraum‹ über die ursprünglich fünf Mitgliedstaaten hinaus sukzessive erweitert. Heute (2015) gelten die Schengen-Regelungen in allen EU-Mitgliedstaaten bis auf Irland und das Vereinigte Königreich. Bulgarien, Zypern und Rumänien wenden den Schengen-Acquis bislang nur teilweise an, daher bleiben die Personenkontrollen an ihren Schengen-Grenzen vorerst noch bestehen. Island, Norwegen, Liechtenstein und die Schweiz sind

als Nicht-EU-Mitgliedstaaten hingegen mit dem Abkommen assoziiert und vollwertige Schengen-Staaten.

Die intergouvernementale Zusammenarbeit im Schengen-Rahmen kann als Motor für die EU-weite Kooperation in migrationspolitischen Fragen und darüber hinaus in strafrechtlichen und polizeilichen Belangen angesehen werden. Die Koppelung migrationspolitischer Zusammenarbeit mit Fragen der inneren Sicherheit führte zu einer Fokussierung auf den Kontrollaspekt der Einwanderungspolitik.<sup>10</sup>

Dieser Fokus bestimmte auch die zweite Phase der migrationspolitischen Zusammenarbeit unter dem Vertrag von Maastricht. Unter dem Eindruck der Öffnung des ›Eisernen Vorhangs‹ und stark wachsender Asylbewerberzahlen waren die 1990er Jahre deutlich von den innenpolitischen Prioritäten der Mitgliedstaaten geprägt. Der Maastrichter Vertrag von 1992 formalisierte die vorher rein intergouvernementale Zusammenarbeit und gab ihr in der sogenannten ›dritten Säule‹<sup>11</sup> der Europäischen Union eine neue Grundlage.

Eine klare Kompetenzbasis für die Europäische Ebene wurde aber erst mit dem Vertrag von Amsterdam 1997 gelegt, welcher die zentrale Priorität widerspiegelt, die die Asyl- und Einwanderungspolitik mittlerweile in der EU genießen. Der Amsterdamer Vertrag überführte diese Politikbereiche in die supranationale erste Säule der Gemeinschaft, integrierte den Schengener Besitzstand in die Verträge und bestimmte – nach einer Übergangszeit von fünf Jahren (de facto sechs) und mit kleinen Einschränkungen – die Einführung supranationaler Entscheidungsregeln. Der Amsterdamer Vertrag, der 1999 in Kraft trat, beinhaltete auch eine detaillierte Liste von Maßnahmen, welche innerhalb dieser fünf Jahre zu beschließen seien. Diese Fünfjahresfrist fiel mit dem Datum des Beitritts von zehn neuen Mitgliedstaaten am 1.4.2004 zusammen und unterstrich damit die Dringlichkeit, sich in zentralen Fragen vor der Aufnahme so vieler neuer Mitglieder zu einigen.

Während der Vertrag von Nizza 2001 keine nennenswerten Veränderungen dieser Kompetenzbasis vorgenommen hat, erweitert der 2007 verhandelte und am 1. Dezember 2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon die Entscheidungsregeln nach qualifizierter Mehrheit und Mitentscheidung des Parlaments um das einzige davon bislang noch ausgeschlossene Feld: die Arbeitsmigration. Insbesondere Deutschland hält in dieser Frage stark an seinen Souveränitätsprämissen fest und hat während der Verhandlungen durchgesetzt, dass die Mitgliedstaaten weiterhin selbst darüber entscheiden, wie viele Arbeitsmigranten sie aufnehmen wollen und entsprechende Quoten festsetzen dürfen.

Neben den Reformen der Verträge haben auch die Beschlüsse des Europäischen Rates, der die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten versammelt, in den letzten Jahren die Dynamik und Entwicklungsrichtung der europäischen Zusammenarbeit stark beeinflusst. So unterstrich der Europäische Rat in Tampere 1999 die humanitäre Grundlage der europäischen Asylpolitik und die Geltungskraft der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951. Es wurde ein Aktionsprogramm für fünf Jah-

re bestimmt, welches die Umsetzung des Amsterdamer Vertrags begleitete. Der Europäische Rat in Den Haag 2004 erweiterte diesen Aktionsplan für die folgenden fünf Jahre um neue Schwerpunkte, insbesondere die Außen-dimension der EU-Asyl- und Einwanderungspolitik. Diese zielt auf eine stärkere Einbindung von Transit- und Herkunftsstaaten außerhalb der EU in die Kontrolle der Migrationen. Der Vertrag von Lissabon hat den Einfluss des Europäischen Rates auf die politische Planung weiter gestärkt.<sup>12</sup> Im Dezember 2009 verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedsländer das Stockholmer Programm, das das Haager Programm ablöste und von 2010 bis 2014 die strategische Ausrichtung der gemeinsamen Innen- und Sicherheitspolitik vorgab. Es legte einen Schwerpunkt auf das Thema Einwanderung und sah unter anderem die Weiterentwicklung der gemeinsamen Grenzsicherungs- und Visapolitik vor. Daneben forderte es mehr Anstrengungen im Hinblick auf die Einrichtung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), das durch den Aufbau eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) begleitet werden sollte.

Im Juni 2014 hat der Europäische Rat für den Zeitraum bis 2020 die »strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung für die kommenden Jahre im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« festgelegt. Diese führen die Schwerpunkte des Stockholmer Programms fort, indem sie auf die »Umsetzung, Durchführung und Konsolidierung der bestehenden Rechtsinstrumente und Maßnahmen ausgerichtet sind«.<sup>13</sup> So soll beispielsweise im Hinblick auf das Gemeinsame Europäische Asylsystem verstärkt darauf hingearbeitet werden, dass die vorhandenen Richtlinien einheitlich umgesetzt werden, sodass die darin definierten Verfahrensgarantien, Aufenthalts- und Schutzstandards in allen Mitgliedstaaten gewährleistet werden (siehe das Kapitel »Flüchtlings- und Asylpolitik«). Zudem sollen die Attraktivität des EU-Raums für ausländische Fachkräfte gestärkt und Herkunfts- und Transitländer stärker in die EU-Migrationspolitik einbezogen werden, indem diese zum integralen Bestandteil der Außen- und Entwicklungspolitik der EU wird.

Die im Rahmen dieser institutionellen und politischen Grundlagen von der EU beschlossenen migrationspolitischen Verordnungen und Richtlinien werden in den Kapiteln »Zuwanderungspolitik«, »Integrationspolitik«, »Irreguläre Migration« sowie »Flüchtlings- und Asylpolitik« besprochen.

## Zuwanderungspolitik

Der Anfang Dezember 2009 in Kraft getretene Lissabon-Vertrag beinhaltet auch das Ziel einer »gemeinsamen Einwanderungspolitik« (Art. 79 Abs. 1 AEUV). Dennoch besitzt die EU bis heute keine umfassenden gemeinsamen Regeln hinsichtlich der Aufnahme von Drittstaatsangehörigen sowie der Arbeitsmigration. Bislang haben sich die Mitgliedsländer nur auf einige wenige Richtlinien verständigen können, die die legale Zuwanderung und

den Aufenthalt von Nicht-EU-Bürgern regeln. Stattdessen hat sich die Kooperation auf die Erarbeitung gemeinsamer Regeln bei der Überschreitung der Außengrenze konzentriert, worunter vor allem die gemeinsame Visapolitik fällt.

### Visapolitik

Die Visapolitik gehört zu den am stärksten vergemeinschafteten Bereichen der Europäischen Zusammenarbeit im Bereich Asyl- und Migrationspolitik. So verfügt die Europäische Union über eine Liste von Staaten, deren Angehörige für das Überschreiten der EU-Außengrenze im Besitz eines Visums sein müssen. Die Mitgliedstaaten dürfen darüber hinaus bestimmte Nationalitäten der Visumpflicht unterstellen: Ausnahmen aus der Liste sind hingegen nicht möglich. Diese Regelung hat sich insbesondere für Beitrittskandidaten wiederholt als problematisch herausgestellt. Diese wurden, wie im Fall der »Osterweiterung« (2004) oder den jüngsten Erweiterungen um Rumänien, Bulgarien (2007) und Kroatien (2013), dadurch oftmals verpflichtet, gegenüber sozial, wirtschaftlich und kulturell verwandten Nachbarstaaten die Visumpflicht zu verhängen. Neben der einheitlichen Bestimmung der visumpflichtigen Länder sind in den letzten Jahren auch die Verfahren für die Vergabe von Visa angeglichen worden. Begleitet wird die gemeinsame Visapolitik durch ein elektronisches Visa-Informationssystem (VIS), in dem die Daten aller Visumanträge in den Staaten der Union gespeichert werden, einschließlich der Fingerabdrücke und biometrischen Daten der Antragsteller.

### Familienzusammenführung und Rechte niedergelassener Drittstaatsangehöriger

Zwei zentrale europäische Instrumente in Bezug auf die legale Migration sind die Richtlinie zur Familienzusammenführung und die Richtlinie über die Rechte von niedergelassenen Drittstaatsangehörigen. Beide Richtlinien zielen auf die Angleichung nationaler Rechtsvorschriften durch die Vorgabe gemeinsamer Mindeststandards ab. Die Richtlinie über die Rechtsstellung von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (2003/109/EG) liefert einen Rahmen, um den rechtlichen Status von Drittstaatlern (mit Niederlassungserlaubnis, d.h. in der Regel nach fünf Jahren rechtmäßigem Aufenthalt) und EU-Bürgern aneinander anzugleichen. Das ursprüngliche Ziel, die Freizügigkeitsrechte der EU-Bürger auf die niedergelassenen Drittstaatlern auszudehnen, wurde aufgrund zahlreicher Begrenzungsklauseln nur zum Teil erfüllt. So dürfen die Mitgliedstaaten zum Beispiel numerische Quoten auf die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen festlegen, die in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sind, oder von solchen Drittstaatsangehörigen bestimmte Integrationsmaßnahmen einfordern. 2011 wurde der Geltungsbereich der Richtlinie auf Flüchtlinge und andere schutzberechtigte Personen ausgeweitet.

Die Richtlinie 2003/86/EG legt gemeinsame Mindeststandards für das Recht auf Familienzusammenführung

rung fest. Die Familienzusammenführung beantragen können Drittstaatsangehörige, die im Besitz eines von einem Mitgliedstaat ausgestellten Aufenthaltstitels mit mindestens einjähriger Gültigkeit sind und begründete Aussicht darauf haben, ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht zu erhalten. Ausgenommen davon sind Flüchtlinge und Familienangehörige von Unionsbürgern. Das Recht auf Familienzusammenführung können die Ehegatten sowie die minderjährigen und unverheirateten Kinder von legal ansässigen Drittstaatsangehörigen in Anspruch nehmen (Konzept der Kernfamilie). Die Mitgliedstaaten dürfen aber im Rahmen des nationalen Rechts weitere Familienmitglieder unter das Recht auf Familienzusammenführung fassen (erweiterte Familie). Von Menschenrechtsgruppen, aber auch vom Europäischen Parlament ist insbesondere die Möglichkeit kritisiert worden, minderjährigen Kindern, die das 12. Lebensjahr überschritten haben, den Aufenthalt zu verweigern, sofern sie nicht näher definierten Integrationsanforderungen nicht gerecht werden. Auch die Möglichkeit, Integrationsleistungen (wie z.B. den Erwerb von Sprachkenntnissen) von Familienmitgliedern bereits vor der Einreise zu verlangen, stieß auf Widerstand. Eine Klage des Europäischen Parlaments vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH), nach der diese Regelungen im Widerspruch mit internationalen Menschenrechtsnormen stünden, ist jedoch abschlägig beschieden worden. Im Juli 2015 bekräftigte der EuGH erneut, dass Mitgliedstaaten von nachziehenden Familienangehörigen Sprachkenntnisse bereits vor der Einreise verlangen können. In einem Bericht über die Anwendung der Richtlinie kam die Kommission zu dem Schluss, dass sie nur »begrenzte Auswirkungen auf die Angleichung der Rechtsvorschriften im Bereich der Familienzusammenführung hatte«. <sup>14</sup> Sie legte daraufhin 2011 ein Grünbuch zum Recht auf Familienzusammenführung vor, veranstaltete 2012 eine öffentliche Anhörung im Rahmen des Europäischen Integrationsforums und legte schließlich 2014 Leitlinien für die Mitgliedstaaten zur Anwendung der Familienzusammenführungsrichtlinie vor. Ob diese ausreichen, um die Rechtsvorschriften zum Familiennachzug in den einzelnen Mitgliedstaaten anzugleichen, bleibt abzuwarten.

### **Zuwanderung von Studierenden, Forschern und hochqualifizierten Arbeitnehmern**

Neben den Richtlinien zum Familiennachzug und zur Rechtsstellung von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen sind 2004 und 2005 zwei Richtlinien verabschiedet worden, die die Zuwanderung und den Aufenthalt von Studierenden (2004/114/EG) und Forschern (2005/71/EG) regeln. Zudem wurde 2009 die »Blaue Karte EU« (Richtlinie 2009/50/EG) eingeführt, die die Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitsmigranten aus Drittstaaten erleichtern soll, indem sie ein beschleunigtes Verfahren für die Erteilung einer Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis vorsieht. Ein erster Bericht zur Umsetzung dieser Richtlinie ergab allerdings, dass das System der Vergabe von Blauen Karten nur in wenigen Mitgliedstaaten funktioniert und darüber ausländische

Fachkräfte gewonnen werden. So wurden EU-weit 2013 insgesamt nur 12.854 Blaue Karten ausgestellt <sup>15</sup>, davon der Großteil in Deutschland (11.850 vergebene Blaue Karten). Die im Mai 2015 veröffentlichte europäische Agenda für Migration sieht daher eine Reform der entsprechenden Richtlinie vor. Auch für die Überarbeitung der Richtlinien zur Einreise von Studierenden und Wissenschaftlern aus Drittstaaten hat die EU-Kommission inzwischen einen Vorschlag unterbreitet. Dieser sieht unter anderem die Ausweitung des Geltungsbereichs der Richtlinien auf bezahlte Praktikanten und Au-pair-Beschäftigte sowie aufenthaltsrechtliche Verbesserungen für Studierende und Wissenschaftler vor. So sollen Studierende und Wissenschaftler sich beispielsweise nach Abschluss ihres Studiums bzw. ihrer Forschungsarbeit zwölf Monate zur Arbeitssuche in der EU aufhalten dürfen.

### **Weitere Richtlinien zur Steuerung der Arbeitsmigration**

Im Dezember 2011 einigten sich das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union auf Vereinfachungen bei der Beantragung einer Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung (»Single Permit«) und die Angleichung der Rechte von Arbeitnehmern aus Drittstaaten und EU-Ländern (Richtlinie 2011/98/EU). Drittstaatler sollen so beispielsweise den gleichen Zugang zu Sozialversicherungsleistungen erhalten wie Unionsbürger. 2014 nahm der Rat der Europäischen Union eine Richtlinie zur Harmonisierung der Aufenthaltsbedingungen und Rechte von Saisonarbeitern an (2014/36/EU), die während ihres Aufenthalts in der EU dieselben Rechte unter anderem bezüglich Arbeitsstunden, Mindestlohn, Urlaubsansprüchen und Gesundheitsversorgung erhalten sollen wie EU-Bürger. Dabei entscheidet jeder EU-Mitgliedstaat allerdings weiterhin selbst, wie viele Saisonarbeitskräfte er aufnimmt. Auch hinsichtlich der Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen eines unternehmensinternen Transfers kam es 2014 zu einer Einigung (Richtlinie 2014/66/EU), wodurch die Mobilität von Führungskräften, Spezialisten und Trainees aus Drittstaaten erleichtert werden soll, die für einen multinationalen Konzern arbeiten.

Ein Blick auf die EU-Richtlinien, die seit 2003 erlassen worden sind, um die nationalen Regelungen zur Steuerung der legalen (Arbeits-)Migration zu harmonisieren, zeigt, dass sich in den vergangenen Jahren auch in diesem Bereich eine gewisse Dynamik entwickelt hat, wobei das im Lissabon-Vertrag formulierte Ziel einer »gemeinsamen Einwanderungspolitik« noch in weiter Ferne liegt. Die Mitgliedstaaten tun sich weiterhin schwer damit, Kompetenzen im Hinblick auf die Steuerung der Arbeitsmigration an die supranationalen EU-Institutionen zu übertragen und einheitlichen europäischen Regelungen zuzustimmen. Eine gemeinsame Vision einer kohärenten und gesamteuropäischen Migrationspolitik gibt es nicht. Die Arbeitsmigration betreffende Richtlinien sind daher – wie oben skizziert – bislang nur in Bezug auf einzelne Personengruppen erlassen worden und konzentrieren sich vor allem auf die Zuwanderung hochqualifizierter

Migranten, um die inzwischen ein internationaler Wettbewerb eingesetzt hat. Da die Harmonisierung im Bereich der hochqualifizierten Arbeitsmigration in den Augen der Regierungen der Mitgliedstaaten einen klaren Mehrwert verspricht, hat sich die Europäische Kommission auf Gesetzesvorschläge in diesem Bereich konzentriert. 2011 hat sie zudem ein Einwanderungsportal eingerichtet, das über Möglichkeiten der Einreise und des Aufenthalts in der EU informiert.

## Integrationspolitik

Mit der Suche nach den bestgeeigneten Konzepten und Maßnahmen, Zuwanderer in die Zielgesellschaften zu integrieren, befasst sich die europäische Ebene erst seit Ende der 1990er Jahre. Allerdings verfügt die EU im Bereich der Integrationspolitik über keine Rechtssetzungskompetenzen.

Stattdessen ist sie auf der Ebene der Koordination und des Informationsaustauschs aktiv geworden. So ist ein alle Mitgliedsländer umspannendes Netzwerk nationaler Kontaktstellen zur Integration eingerichtet worden, in dem regelmäßige Treffen stattfinden und bewährte Integrationsmaßnahmen diskutiert und ausgetauscht werden. Produkte dieser Netzwerkkoooperation sind unter anderem drei Bände eines »Handbuchs zur Integration«, die zwischen 2003 und 2010 veröffentlicht worden sind. Zudem hat die Europäische Kommission eine Europäische Website für Integration eingerichtet, die als Plattform zum Austausch von Informationen und Dokumenten zu Aktivitäten der EU und einzelner Mitgliedstaaten mit Blick auf die Integration von Zugewanderten dienen soll.

Im November 2004 beschloss der Rat für Justiz und Inneres auf Initiative der niederländischen Ratspräsidentschaft eine Reihe von gemeinsamen Grundprinzipien für die Integration von Zuwanderern (Common Basic Principles on Integration, CBP), die die Grundlage für integrationspolitische Initiativen der EU bilden. Sie beinhalten unter anderem folgende Grundsätze: dass Integration ein beidseitiger Prozess zwischen den Zuwanderern und der Aufnahmegesellschaft ist, dass Zuwanderer Respekt für die Grundwerte der EU sowie Grundkenntnisse der Sprache, Geschichte und Institutionen des Gastlands haben müssen, dass Beschäftigung und Bildung für die Integration zentral sind, und dass Zuwanderer möglichst an der Integrationspolitik beteiligt werden sollten. Darüber hinaus wurde vereinbart, die Integration von Migranten als allgemeines Prinzip in alle öffentlichen Politiken zu integrieren und klare Ziele, Indikatoren und Evaluationsmechanismen einzuführen, um den Integrationsfortschritt messen zu können.

Um diesem Ziel näher zu kommen, hat die Europäische Kommission 2005 im Rahmen ihrer jährlichen Berichte über Einwanderung und Integration eine »gemeinsame Integrationsagenda« vorgelegt, die bis 2010 die Umsetzung der CBPs flankieren und einen gemeinsamen Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union schaffen sollte. Die darin ge-

äußerten Vorschläge der Kommission waren allerdings nicht verbindlich. Einige von ihnen wurden vom Rat für Justiz und Inneres in seinen ebenfalls nicht rechtlich bindenden Schlussfolgerungen zur »Stärkung der Integrationspolitik in der Europäischen Union durch Förderung von Einheit in der Vielfalt« von 2007 übernommen. 2011 hat die Kommission ihre Integrationsagenda erneuert und dabei unter anderem einen Fokus auf lokale Integrationsmaßnahmen gelegt. Um die Wirkung solcher Maßnahmen evaluieren zu können, beschlossen die für Integration in den Mitgliedstaaten zuständigen Minister auf einem Treffen im spanischen Saragossa 2010 ein Pilotprojekt zur Entwicklung von Indikatoren zur Messung von Integration. Diese beziehen sich unter anderem auf die Bereiche Arbeit, Bildung und soziale Integration. So sollen z.B. über Indikatoren wie die Arbeitslosenquote und die Erwerbstätigenquote von Drittstaatsangehörigen Aussagen über deren Arbeitsmarktintegration getroffen werden. Der Vergleich von Bildungsabschlüssen in der einheimischen und ausländischen Bevölkerung soll mögliche strukturelle Hürden und Förderbedarfe im Bildungssystem offen legen und die Betrachtung von Indikatoren wie Armutrisiko oder Immobilienbesitz Aussagen über die soziale Positionierung von Zugewanderten ermöglichen. Ergänzende Integrationsindikatoren wurden 2013 vorgeschlagen. Die Ergebnisse des Integrationsmonitorings werden regelmäßig von der europäischen Statistikbehörde (Eurostat) veröffentlicht. Ein Austausch mit Organisationen der Zivilgesellschaft über integrationspolitische Aktivitäten der EU findet seit 2009 zweimal jährlich im Rahmen des von der Kommission zusammen mit dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss veranstalteten Europäischen Integrationsforums statt. Dieses wurde 2015 um die Themen Einwanderung und Asyl erweitert und in Europäisches Migrationsforum umbenannt.

Obwohl die Wirkung eines solchen auf reine Freiwilligkeit und Informationsaustausch reduzierten Ansatzes begrenzt ist, haben es die Mitgliedstaaten auch im Reformvertrag von Lissabon unterlassen, für den Bereich Integration neue Handlungskompetenzen an die EU-Organe zu übertragen. Artikel 79 Abs. 4 AEUV bekräftigt zwar, dass die EU Maßnahmen zur Förderung und Unterstützung der »Bemühungen der Mitgliedstaaten um die Integration der sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet aufhaltenden Drittstaatsangehörigen« festlegen darf, dies jedoch ausdrücklich »unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung«. Verbindliche EU-weite Richtlinien wird es demnach auch in Zukunft nicht geben. Die bisherige EU-Politik in diesem Bereich wurde durch das Stockholmer Programm gerahmt, ebenso wie durch die Wachstumsstrategie Europa 2020, deren Ziele laut EU-Kommission auch von der Integration der Einwandererbevolkerung in der EU abhängen. Die EU bietet finanzielle Unterstützung für Initiativen der Mitgliedstaaten zur Förderung der Integration von Neuzuwanderern aus Drittstaaten. Von 2007 bis 2014 standen dabei Finanzmittel in Höhe von 825 Millionen Euro im Rahmen des mit insgesamt vier Milliarden Euro ausgestatteten Programms »Solidarität

und Steuerung der Migrationsströme« (SOLID) zur Verfügung. Für den Zeitraum 2014–2020 wurde ein mit 3,137 Milliarden Euro ausgestatteter Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) eingerichtet, der die Schwerpunkte des SOLID-Programms im Wesentlichen fortführt und Projekte im Bereich Asyl, Integration und Rückkehrförderung fördert.

## Irreguläre Migration

Zunehmend selektive Einwanderungsregeln seit den 1970er Jahren und Restriktionen im Asylbereich haben die Möglichkeiten eingeschränkt, legal in die Europäische Union einzuwandern oder sich dort längerfristig aufzuhalten. Drittstaatsangehörige, die versuchen, ohne ein Visum in die EU einzureisen oder keine gültige Aufenthalts- und/oder Arbeitserlaubnis haben, gelten als irreguläre Migranten.

Es liegt in der Natur der Sache, dass es keine verlässlichen Zahlen zum Phänomen der irregulären Migration gibt. Schätzungen über Migranten, die keinen geregelten Aufenthalts- und/oder Arbeitstitel besitzen, beruhen meist auf Aufgriffszahlen. Dabei gilt es allerdings zu beachten, dass diese Zahlen nicht zwangsläufig etwas über einen Anstieg oder Rückgang irregulärer Migration aussagen, da sie auch auf eine verstärkte bzw. weniger rigide Durchsetzung von Kontrollmaßnahmen verweisen können. Nach Angaben der Europäischen Statistikbehörde (Eurostat) wurden 2013 429.000 Drittstaatsangehörige aufgegriffen, die sich irregulär in der EU aufhielten. Im Vergleich zu 2008 ist die Zahl der Festnahmen damit um 30 Prozent gesunken. Die einzelnen Mitgliedstaaten verzeichnen dabei allerdings gegenläufige Trends. Während die Zahl der Aufgriffe irregulärer Migranten in den meisten stark betroffenen Mitgliedstaaten wie z.B. Griechenland, Italien oder Spanien seit 2008 deutlich gesunken ist, verzeichneten Deutschland, Österreich und Schweden eine konträre Entwicklung.

Betrachtet man die Vielzahl an Regelungen, Maßnahmen und Kooperationen auf diesem Gebiet, so kann der Kampf gegen die irreguläre Zuwanderung zweifelsohne als Schwerpunkt der europäischen Zusammenarbeit in Migrationsfragen angesehen werden. Schon das Schengener Durchführungsübereinkommen von 1990 beinhaltet strikte Regeln bezüglich der Kontrollen an den Außengrenzen, Bestimmungen über Strafen für Beförderungsunternehmen, welche Personen ohne Einreisepapiere transportieren, sowie restriktive Visaregeln. Darüber hinaus bildet die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten von Migranten in Bezug auf Rückführungen und Migrationskontrolle einen Schwerpunkt der Maßnahmen gegen irreguläre Migration, ebenso wie die Bekämpfung von Schmugglernetzwerken und die Bestrafung von Arbeitgebern, die irreguläre Migranten aus Drittstaaten beschäftigen (Richtlinie 2009/52/EG). Einheitliche Verfahren zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger soll eine 2008 verabschiedete Richtlinie (2008/115/EG) gewährleisten.

## Überwachung der Außengrenzen

Gewissermaßen als Kompensation für den symbolischen Verlust der Kontrollen an den Binnengrenzen sind die Bestimmungen über die Kontrolle der Außengrenzen besonders weit gediehen und unter anderem in die Gründung der Europäischen Grenzschutzbehörde Frontex gemündet. Die Aufgabenbereiche von Frontex, im Jahr 2005 als Agentur zur Koordination nationaler Grenzbehörden ins Leben gerufen, sind stetig ausgeweitet worden. Besondere Erwähnung verdient der 2007 erfolgte Aufbau von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke (sogenannte ›Rabits« – Rapid Border Intervention Teams), welche als Vorläufer einer möglichen europäischen Grenzpolizei betrachtet werden können. Die Ausweitung der operativen Kapazitäten der Grenzbehörde sowie ihres Budgets von 19 Millionen Euro in 2006 auf 114 Millionen Euro in 2015 deuten auf die politische Priorität, welche die Sicherung der Außengrenze für die Mitgliedstaaten innehat. Diese Prioritätensetzung steht in der Kontinuität dessen, was in der wissenschaftlichen Literatur sowie von zahlreichen Nichtregierungsorganisationen mit dem Vorwurf einer ›Festung Europa« verbunden wird.<sup>16</sup> Die Stärkung dieser Behörde kann aber auch als ein Akt der Solidarität gegenüber den Staaten an den Außengrenzen der EU betrachtet werden, welche nicht zuletzt aufgrund der verschärften Einwanderungskontrollen in besonderem Maß mit der Problematik der irregulären Einreise konfrontiert sind. Unterstützt wird die Arbeit der Zollbeamten und Grenzschützer durch das 2013 eingerichtete Grenzüberwachungssystem Eurosur (Verordnung 1052/2013/EU), das die Aktivitäten an den EU-Außengrenzen durch Satelliten aus dem Weltall überwacht. Nationale Koordinierungsstellen übermitteln Lagebilder von der Situation an den Staatsgrenzen an die Grenzschutzagentur Frontex, die diese Informationen zusammenführt und daraus ein europäisches Lagebild erstellt. Neben der Verhinderung illegaler Grenzübertritte verfolgt Eurosur dabei auch das Ziel, grenzüberschreitende Kriminalität zu bekämpfen und die Zahl von Migranten, die bei der Überfahrt über das Mittelmeer ertrinken, zu reduzieren. Menschenrechts- und Flüchtlingshilfsorganisationen kritisieren allerdings, dass das Grenzüberwachungssystem – wie auch andere Maßnahmen zur Sicherung der Außengrenzen<sup>17</sup> – vorwiegend der Abwehr von Flüchtlingen diene und nicht der Rettung von Menschenleben.<sup>18</sup>

## Kooperation mit Drittstaaten

Ein weiterer dynamischer Schwerpunkt der Maßnahmen gegen irreguläre Einwanderung betrifft die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitstaaten sowie die Rückführungspolitik. Schon die Schengener Staaten erkannten die Vorteile eines koordinierten Vorgehens bei Rückführungsfragen, indem sie bereits 1991 ein multilaterales Rücknahmeübereinkommen mit Polen abschlossen. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde die Kompetenz für den Abschluss von Rücknahmeübereinkommen

mit Transit- oder Herkunftsstaaten auf die Europäische Kommission übertragen. Das Beharren darauf, eine Verpflichtung zur Rücknahme auch solcher Personen in den Abkommen festzuschreiben, welche weder die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates noch des betreffenden Drittstaates besitzen, hat jedoch den Erfolg bei der Aushandlung solcher Abkommen erheblich eingeschränkt. Da völkerrechtlich nur die Pflicht besteht, lediglich eigene Staatsangehörige, welche sich irregulär in einem Staat aufhalten, zurückzunehmen, haben sich bisher wichtige Transitstaaten wie etwa Marokko gegen den Abschluss eines solch umfassenden Rücknahmeübereinkommens gewehrt. Die Zustimmung osteuropäischer Nachbarn, etwa der Ukraine und Russland, konnte hingegen im Tausch gegen erleichterte Visabestimmungen gesichert werden. 2013 hat auch die Türkei – ebenfalls ein wichtiges Transitland – ein Rücknahmeübereinkommen unterzeichnet. Im Gegenzug hat die EU versprochen, mit der türkischen Regierung einen Dialog über mögliche Visa-Erleichterungen aufzunehmen.<sup>19</sup>

Die Rückführungspolitik ist eingebettet in eine umfassendere Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten, welche insbesondere seit dem Europäischen Rat von Tampere 1999 zum eigentlichen Schwerpunkt der Europäischen Zusammenarbeit in Asyl- und einwanderungspolitischen Fragen geworden ist.<sup>20</sup> So beinhalten alle neueren Kooperations- und Assoziationsabkommen zwischen der EU und Drittstaaten einschlägige Regelungen zur Zusammenarbeit in migrationspolitischen Fragen. Beschränkte sich diese Zusammenarbeit zunächst auf Aspekte der Migrationskontrolle, des Grenzschutzes und der Rückübernahme, ist die Kooperationsagenda in den letzten Jahren stetig ausgeweitet worden. Neu hinzugekommen sind finanzielle Instrumente wie insbesondere das ›Thematic Programme‹, das mit einem Budget von 380 Millionen Euro für 2007-2013 Projekte in den Bereichen Einwanderung und Asyl förderte. Neuere Ansätze – wie sie auch im Gesamtansatz für Migration und Mobilität (KOM/2011/0743) vorgesehen sind – bemühen sich um eine umfassendere Sicht auf die Migrationsproblematik, welche auch Aspekte der Prävention und Information neben denen der Repression aufnimmt. Angestrebt wird eine Verknüpfung migrationspolitischer und entwicklungspolitischer Prioritäten durch die Optimierung finanzieller Rücküberweisungen, eine gezielte Informationspolitik oder die Förderung zirkulärer Migration – beispielsweise seit 2012 im Rahmen sogenannter ›Mobilitätspartnerschaften‹<sup>21</sup>. Da die Aufnahme von Drittstaatsangehörigen zu Arbeitszwecken aber in der Kompetenz der Mitgliedstaaten bleibt (siehe oben), sind der EU in der Realisierung eines solchen ›Migrations-Entwicklungs-Nexus‹ enge Grenzen gesetzt.<sup>22</sup>

## Flüchtlings- und Asylpolitik

1992 wurde mit 672.000 Gesuchen die bislang höchste Zahl an Asylanträgen in der EU registriert. Im Anschluss

daran ging die Zahl der Asylgesuche aufgrund einer Verschärfung der Asylpolitik, die weitgehend auf europäischer Ebene koordiniert worden ist, deutlich zurück und erreichte 2006 mit unter 200.000 Anträgen einen Tiefstand. Weltpolitische Entwicklungen, insbesondere der anhaltende Bürgerkrieg in Syrien, haben seit 2012 wieder für einen starken Anstieg der Asylantragszahlen in der Europäischen Union gesorgt. 2014 wurde mit 626.000 Anträgen der höchste Stand seit 1992 erreicht, 20 Prozent aller Asylanträge wurden dabei von Syrern gestellt.

Den Kern der europapolitischen Zusammenarbeit in Asylfragen bilden die Zuständigkeitsregelungen für die Prüfung von Asylanträgen, welche in der Dubliner Konvention von 1990 und den entsprechenden Verordnungen von 2003 (343/2003/EG) und 2013 (604/2013/EU) enthalten sind. In Fällen, in denen kein Mitgliedstaat einem Asylbewerber die Einreise durch ein Visum oder einen Aufenthaltstitel legal ermöglicht hat und auch kein Familienmitglied des Asylbewerbers bereits Asyl genießt, ist jeweils der erste Staat für die Prüfung des Asylantrags zuständig, dessen Territorium der Asylbewerber betritt. Um diese Zuständigkeitsregelung durchzusetzen, wurde ein elektronisches Informationssystem zur Erfassung der Fingerabdrücke von Asylbewerbern und irregulären Einwanderern beschlossen (›Eurodac‹-Verordnung 2725/2000).

Bereits mit dem Arbeitsprogramm zum Maastrichter Vertrag von 1992 war klar, dass dessen Umsetzung eine gewisse Mindestharmonisierung der nationalen Asylnormen verlangen würde. Dennoch gelang es erst unter dem verbindlichen Zeitplan des Amsterdamer Vertrags, Mindeststandards für die Angleichung verfahrensrechtlicher und materieller Asylbestimmungen zu beschließen. Konkret sollte mit diesen Harmonisierungsschritten sichergestellt werden, dass keine Anreize für Weiterwanderungen von Asylbewerbern bestünden, die ihnen erlauben würden, sukzessive in mehreren Mitgliedstaaten ihren Asylantrag prüfen zu lassen und damit ihren Aufenthalt in der EU zu verlängern (›Asylshopping‹). Allerdings ist ein solches System der exklusiven Zuständigkeitsregelung nur dann legitim, wenn die Mitgliedstaaten annähernd gleiche Kriterien und Verfahren für die Flüchtlingsanerkennung anwenden.

Auf eine Angleichung der Lebensbedingungen von Asylbewerbern in allen Mitgliedstaaten zielt Richtlinie 2003/9/EG (Neufassung von 2013: Richtlinie 2013/33/EU), welche Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern festlegt. Die Richtlinie lässt jedoch zentrale Fragen wie etwa das Recht auf Erwerbstätigkeit während des Asylverfahrens offen und gewährt den Mitgliedstaaten weitreichenden Ermessensspielraum in der Umsetzung, sodass sie nur ansatzweise zu einer Angleichung der Aufnahmebedingungen geführt hat. Die Richtlinien zur Harmonisierung der Flüchtlingsdefinition und der Asylverfahren waren aufgrund ihrer Sensibilität im Hinblick auf Kernaspekte staatlicher Souveränität sehr umstritten und wurden nur unter erheblichen Verzögerungen beschlossen.

Gemeinsame Kriterien für die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft wurden in Richtlinie 2004/83/EG beschlossen (sogenannte Qualifikationsrichtlinie, neugefasst 2011: Richtlinie 2011/95/EU). Die Richtlinie basiert auf dem Flüchtlingsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und konkretisiert die darin enthaltene Flüchtlingsdefinition. Da die Richtlinie darüber hinaus nicht-staatliche Verfolgung anerkennt, setzte ihre einstimmige Annahme im Ministerrat die Anpassung z.B. der deutschen Rechtslage voraus. Obwohl die Richtlinie auch durch die Anerkennung geschlechts- oder kindspezifischer Fluchtgründe sowie nicht-staatlicher Verfolgung eine recht fortschrittliche Flüchtlingsdefinition verfolgt, beinhaltet sie ebenfalls einige Punkte, die von Flüchtlingsorganisationen kritisch aufgenommen wurden. Dazu gehören etwa der Ausschluss von EU-Bürgern vom Recht auf Asyl, die Anerkennung von Flüchtlingsschutz, der von nicht-staatlichen Akteuren gewährt wird – und damit die Gefahr, dass Staaten sich aus ihrer Verantwortung ›stehlen‹ – oder eine unklare Regelung in Bezug auf die Anwendung der inländischen Fluchtalternative (Binnenflucht). Insbesondere die Offenheit in diesem letzten Punkt, welcher besagt, dass Asyl verweigert werden kann, wenn die betroffene Person in einer anderen Region in ihrem Herkunftsland frei von Verfolgung leben kann, ermöglicht breite Ermessensspielräume – und damit ungleiche Rechtsanwendung – in der Anerkennungspraxis der Mitgliedstaaten.

Die dritte zentrale Asylrichtlinie ist schließlich die Asylverfahrensrichtlinie 2005/85/EG (reformiert 2013, Richtlinie 2013/32/EU). Obwohl sie auf die Festlegung verfahrensrechtlicher Mindestgarantien abzielt, beinhaltet die Richtlinie viele Ausnahmeregeln, welche den Mitgliedstaaten wiederum weites Ermessen bei der Umsetzung einräumen. Insbesondere die vagen Vorschriften in Bezug auf sichere Drittstaaten und sogenannte ›super-sichere‹ europäische Drittstaaten sind auf Kritik gestoßen, unter anderem auch vom Europäischen Parlament (2005). So wird in diesen Fällen nicht nur der Suspensiveffekt offen gelassen, d.h. die Frage, ob sich ein Asylbewerber während eines Widerspruchsverfahrens weiter in dem Mitgliedstaat aufhalten darf. Als besonders heikel für die Wahrung des Rückschiebeverbots des internationalen Flüchtlingsrechts (›non-refoulement‹) wird die Möglichkeit angesehen, irregulär aus einem sicheren europäischen Drittstaat eingereiste Asylbewerber vom Asylverfahren auszuschließen.

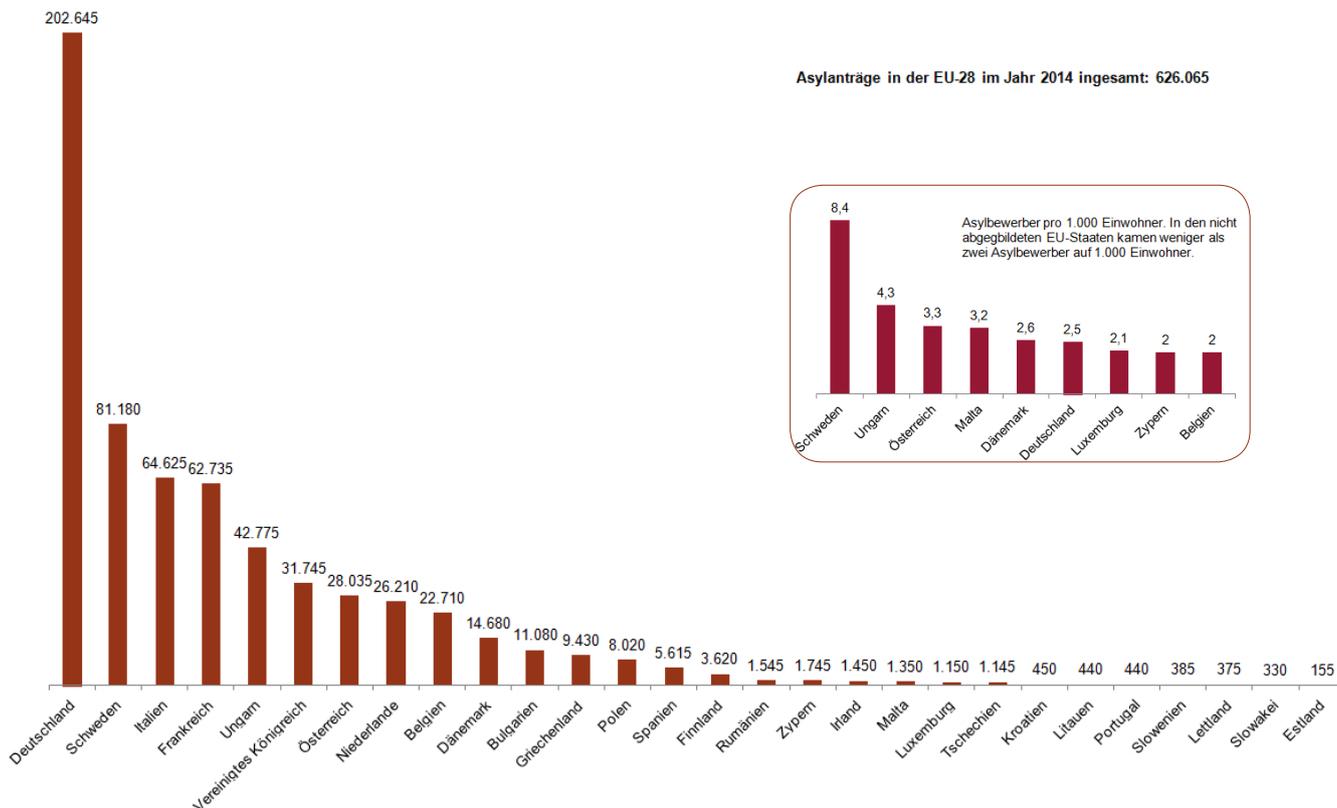
Auf dem Europäischen Rat von Den Haag 2004 wurde die Vervollständigung eines Europäischen Asylsystems bis 2010 ins Auge gefasst. Dieses Ziel wurde mit einiger Verzögerung und der Reform der aufgeführten Richtlinien und Verordnungen bis Ende Juni 2013 schließlich erreicht.<sup>23</sup> Zudem wurde ein Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (Verordnung 439/2010/EU) mit Sitz in Valetta (Malta) eingerichtet, das den Informationsaustausch und die praktische Zusammenarbeit in Asylfragen in der EU fördern und so zur besseren Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) beitragen soll. Der Vorschlag der französischen EU-Präsi-

dentenschaft im Sommer 2008, als Teil des ›Europäischen Paktes zu Einwanderung und Asyl‹ eine supranationale europäische Asylbehörde zu schaffen, welche zentral für die Prüfung von Asylanträgen zuständig sein würde, konnte sich nicht durchsetzen. Zu groß ist der Widerstand der Mitgliedstaaten gegen die Idee, die Souveränität über die Asylanerkennung an eine zentrale Behörde zu übertragen.

Ob die reformierten Richtlinien und Verordnungen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems wirklich zu einer EU-weiten Angleichung der Unterbringungs- und Verfahrensstandards in der Praxis führen, bleibt fraglich. In den vergangenen Jahren gefällte Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) und des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zeigen, dass einige EU-Mitgliedstaaten von der Einhaltung der GEAS-Standards noch weit entfernt sind. Dies hat vor allem Auswirkungen auf das Dublin-Verfahren. Im Dezember 2011 entschied der EuGH, dass Asylbewerber nicht in Mitgliedstaaten überstellt werden dürfen, deren Asylsystem ›systemische Mängel‹ aufweist. Er bekräftigte damit ein im Januar 2011 gefälltes Urteil des EGMR, wonach Asylbewerber nicht in EU-Mitgliedstaaten zurück geführt werden dürfen, in denen ihnen unmenschliche oder erniedrigende Behandlung nach Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) droht. Beide Urteile haben dazu geführt, dass Dublin-Überstellungen nach Griechenland ausgesetzt worden sind. Im Falle von Italien entschied der EGMR im November 2014, dass eine Überstellung von Familien nur dann erfolgen darf, wenn für jedes einzelne Familienmitglied eine adäquate Unterbringung nach Maßgabe der Aufnahmerichtlinie gewährleistet werden kann. Nicht zuletzt aufgrund dieser Urteile sehen sich Kritiker der Dublin-Verordnung in ihrer Auffassung bestätigt, dass das Dublin-System gescheitert sei. Sie merken unter anderem an, dass das System nicht zu einer fairen Lastenteilung zwischen den EU-Mitgliedsländern führe und fordern mehr Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen. Darauf drängen angesichts der ›Flüchtlingskrise‹ im Sommer 2015 auch die Staats- und Regierungschefs einiger Mitgliedstaaten.

Entgegen der Idee einer sich vergemeinschaftenden Asylpolitik und des im Lissabon-Vertrag (Art. 80 AEUV) vorgesehenen Grundsatzes ›der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten‹ bestehen in den einzelnen Staaten nach wie vor starke Unterschiede in Bezug auf Asylbewerberzahlen (siehe Abbildung 3). Von einer vielfach geforderten ›fairen Lastenteilung‹ bei der Bewältigung steigender Schutzsuchendenzahlen ist die europäische Flüchtlingspolitik noch weit entfernt. Insbesondere in den an der südlichen EU-Außengrenze gelegenen EU-Ländern sind die Unterbringungs- und Lebensbedingungen nicht zuletzt aufgrund der hohen Zahl an Flüchtlingen, die hier ›stranden‹, unzumutbar. Die von der Europäischen Kommission am 13. Mai 2015 angenommene Europäische Migrationsagenda sah aufgrund dieser Situation eine Notumsiedlung von 40.000 ›Personen, die eindeutig in-

Abbildung 3: Asylbewerber in den EU-Mitgliedstaaten 2014 – in absoluten Zahlen und pro 1.000 Einwohner



Quelle: Eurostat. Data in focus 3/2015.

ternationalen Schutz benötigen«<sup>24</sup> aus Griechenland und Italien vor, die auf der Basis einer verbindlichen Quote auf die 28 Mitgliedstaaten verteilt werden sollten. Vehementer Widerstand insbesondere seitens der Regierungen osteuropäischer Mitgliedsländer wie Polen, Ungarn, Slowakei und der baltischen Staaten führte jedoch dazu, dass sich die EU-Innenminister auf einem Gipfel im Juli zwar darauf einigen konnten, rund 32.300 syrische und eritreische Flüchtlinge aus Griechenland und Italien umzusiedeln, dies allerdings auf freiwilliger Basis. Auch die Entscheidung über die Aufnahme von syrischen Bürgerkriegsflüchtlingen über ein EU-weites Neuansiedlungsprogramm (Resettlement) bleibt weiterhin den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen.

Die fehlende Solidarität zwischen den EU-Mitgliedstaaten zeigt sich auch im Hinblick auf die Rettung von Migranten, die versuchen, die EU über das Mittelmeer zu erreichen und dabei in Seenot geraten. Einer Schätzung des im August 2013 ins Leben gerufenen Projekts ›The Migrants' Files‹ zufolge sind seit dem Jahr 2000 mehr als 29.000 Migranten auf dem Weg nach Europa ums Leben gekommen. Nach einem schweren Schiffsunglück unmittelbar vor der Küste der italienischen Mittelmeerinsel Lampedusa, bei dem am 3. Oktober 2013 mehr als 350 Menschen starben, beschloss die italienische Regierung die Seenotrettungsoperation ›Mare Nostrum‹. Ein Jahr lang patrouillierten Schiffe der italienischen Marine im Mittelmeer und retteten nach eigenen

Angaben 152.000 Migranten. Die Einsatzkosten, die sich monatlich auf neun bis zehn Millionen Euro beliefen, trug Italien weitgehend alleine. Die EU beteiligte sich lediglich einmalig mit 1,8 Millionen Euro. Auch deshalb wurde ›Mare Nostrum‹ schließlich eingestellt: Die europäischen Regierungen hatten sich geweigert, Italien finanziell zu entlasten. EU-Innenminister hatten zudem kritisiert, dass die Rettungsaktion Anreize für Flüchtlinge biete, sich auf den gefährlichen Weg nach Europa zu machen.<sup>25</sup> Stattdessen rief die EU die materiell und finanziell sehr viel schlechter ausgestattete Operation ›Triton‹ ins Leben. Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen kritisierten diese Entscheidung und sahen sich durch ein erneutes schweres Schiffsunglück vor der libyschen Küste im April 2015 mit rund 800 Todesopfern in dieser Einschätzung bestätigt. Die EU reagierte daraufhin mit einer Ausweitung des geographischen Einsatzbereichs von ›Triton‹ auf das Gebiet der früheren italienischen Seenotrettungsoperation ›Mare Nostrum‹ sowie einer deutlichen finanziellen Aufstockung der Mission. Kritisiert wird aber grundsätzlich, dass die ›Triton‹-Operation von Frontex geleitet wird, einer Agentur, die primär für die Sicherung der europäischen Außengrenzen gegenüber illegaler Einwanderung und grenzüberschreitender Kriminalität zuständig ist. Echter Flüchtlingsschutz könne so nicht gewährleistet werden. Stattdessen werde der Fokus der EU-Asyl- und Flüchtlingspolitik auf Abschottung fortgesetzt.

Neben den Vorschlägen zur Notumsiedlung und Neuansiedlung von Flüchtlingen sowie der Ausweitung der Such- und Rettungsmissionen auf dem Mittelmeer beinhaltet die im Mai 2015 vorgestellte Europäische Migrationsagenda auch Vorschläge für ein verstärktes Vorgehen gegen Schlepper(netzwerke), die im Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2015-2020) konkretisiert werden. Demnach sollen Polizei und Justiz zukünftig enger kooperieren, indem in jedem EU-Mitgliedstaat zentrale Kontaktstellen zur Bekämpfung von Schleusern eingerichtet und Verbindungsbeamte eingesetzt werden, die den Informationsaustausch verbessern sollen. Zudem sollen Schleuserschiffe und -boote »systematisch aufgespürt, aufgebracht und vernichtet«<sup>27</sup> werden. Der Einsatz von Militär in Hoheitsgewässern von Drittstaaten wie Libyen erfordert jedoch ein Mandat des UN-Sicherheitsrats, das bislang von Russland blockiert wird. Schließlich sieht der Aktionsplan auch vor, stärker mit Drittstaaten zusammenzuarbeiten und sie in den Kampf gegen Schleppernetzwerke einzubeziehen. Dies zeigt einmal mehr, dass die außenpolitische Dimension der EU-Migrationspolitik nicht nur im Bereich der irregulären Migration, sondern auch in der Asyl- und Flüchtlingspolitik in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen hat. So unterstützt die EU assoziierte Staaten wie zum Beispiel Albanien nicht nur in der Entwicklung von Asylsystemen, sondern sie fördert durch sogenannte Flüchtlingsschutzprogramme die Entwicklung von Aufnahmekapazitäten und den Schutz in oder nahe den Herkunftsregionen von Flüchtlingen. Im Rahmen dieser außenpolitischen Aktivitäten kooperiert die EU zunehmend mit internationalen Organisationen wie dem Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR).

## Unionsbürgerschaft

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde die Unionsbürgerschaft eingeführt. Sie fasst heute alle Rechte und Pflichten zusammen, welche den Bürgern der Mitgliedstaaten aus der Personenfreizügigkeit erwachsen. Jeder Angehörige eines Mitgliedstaates ist automatisch auch Unionsbürger. Die Unionsbürgerschaft ergänzt die nationale Staatsangehörigkeit, ersetzt sie aber nicht.

Damit wurde das schon zuvor vom Europäischen Gerichtshof bestätigte Recht jedes Unionsbürgers festgeschrieben, sich in der EU frei bewegen und aufhalten zu können, ohne sich dabei auf eine Erwerbstätigkeit berufen zu müssen. Der Maastrichter Vertrag begründete auch das aktive und passive Wahlrecht bei Europa- und Kommunalwahlen. Schließlich wurde mit der Unionsbürgerschaft ebenfalls der diplomatische und konsularische Schutz verbessert, indem Unionsbürger das Recht erhielten, alle Mitgliedstaaten, die in einem Drittland vertreten sind, um Hilfe zu bitten, wenn ihr eigener Mitgliedstaat dort nicht vertreten ist. Der Vertrag von Amsterdam schließlich erweiterte die Rechte der Unionsbürger durch die Aufnahme eines Verbots von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen

Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung.

Die Schaffung einer einheitlichen Unionsbürgerschaft berührt jedoch in keiner Weise die sehr große Heterogenität der Staatsbürgerschaftsregeln der Einzelstaaten. Insbesondere zwischen den 15 »alten« EU-Staaten und den 2004, 2007 und 2013 der EU beigetretenen Mitgliedsländern gibt es große Unterschiede. Während die meisten alten EU-Staaten (inzwischen) neben dem Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*) auch das Territorialprinzip (*ius soli*) bei der Staatsbürgerschaftsverleihung anerkennen, hat die Mehrheit der neuen EU-Staaten solche Regelungen bislang nicht in ihrer Gesetzgebung verankert, Ausnahmen gibt es zumeist lediglich für Findelkinder und staatenlose Kinder.<sup>28</sup> Trotz der Institution der Unionsbürgerschaft besitzt die EU keinerlei Kompetenzen, welche die nationalen Staatsbürgerschaftsregeln antasten könnten.

## Herausforderungen und Fazit

Die europäische Asyl- und Migrationspolitik hat sich seit ihren Anfängen Mitte der 1990er Jahre dynamisch weiterentwickelt und gehört heute zu den Prioritäten der Europäischen Union. Der Integrationsprozess verläuft jedoch nicht immer gradlinig und reibungslos. Zwei Kontroversen haben bisher die Entwicklung dieses Politikfelds bestimmt: die Spannung zwischen Vereinheitlichung auf der Basis supranationaler Regelungen und souveränitätswahrender Koordination nationaler Systeme einerseits, und die Spannung zwischen dem staatlichen Primat der inneren Sicherheit und universellen Menschenrechten, zwischen humanitären Werten und ökonomischen Prioritäten andererseits. Die organisatorische Ausgestaltung der Zusammenarbeit sah einschließlich der fünfjährigen Übergangsphase des Amsterdamer Vertrags intergouvernementale Entscheidungsverfahren vor, vor allem die Einstimmigkeitsregel im Rat der Europäischen Union und Konsultationsverfahren mit dem Europäischen Parlament. Dies hat souveränitätswahrenden Integrationsformen und sicherheitspolitischen Prioritäten Vorschub geleistet. Die Angleichung strikter Einreisebestimmungen und die Zuweisung von Zuständigkeiten für die Prüfung von Asylanträgen haben aber eine weitergehende Harmonisierung des materiellen Rechts verlangt. Wie in den Kapiteln »Zuwanderungspolitik« und »Flüchtlings- und Asylpolitik« beschrieben, kommen die europäischen Richtlinien zur Familienzusammenführung, zu den Rechten niedergelassener Ausländer, zu einzelnen Personengruppen im Bereich der Arbeitsmigration oder den Asylverfahren und der Flüchtlingsdefinition diesem Ziel näher, ohne aber die Gestaltungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten wesentlich einzuschränken.<sup>29</sup>

Mit der Stärkung der supranationalen Akteure, der Kommission, des Parlaments und auch des Europäischen Gerichtshofs, ist in den letzten Jahren die thematische Agenda der Zusammenarbeit deutlich ausge-

weitert worden. Auf der Tagesordnung stehen heute erste Schritte in Richtung einer gemeinsamen Aufnahmepolitik für Arbeitsmigranten, die stärkere Vereinheitlichung der Asylsysteme, die Schaffung solidarischer Instrumente zum Ausgleich der migrationspolitischen ›Lasten‹ der Mitgliedstaaten sowie eine umfassende außenpolitische Agenda, in der migrationspolitische Ziele mit entwicklungspolitischen Prioritäten verknüpft werden. Angesichts der gewachsenen Heterogenität der Union und anhaltend emotionaler innenpolitischer Migrationsdiskurse ist eine Präferenz für eine wenig vorschreibende, vornehmlich operative Koordination bei gleichzeitig vorsichtiger und eher widerwilliger Harmonisierung zu beobachten.

Dies zeigt sich einmal mehr an der Situation im Sommer 2015, deren zukünftige Entwicklung noch nicht absehbar ist, die jedoch das Potenzial besitzt, die Europäische Union politisch zu spalten: Mit Blick auf die stark steigende Zahl Schutzsuchender, die über die sogenannte Westbalkanroute über Griechenland, Mazedonien, Serbien und Ungarn nach Westeuropa gelangen wollen, zeigt sich, wie tief gespalten die EU-Mitgliedstaaten in der Frage sind, wie sie mit dieser Entwicklung umgehen sollen. Während Länder wie Frankreich, Deutschland und Österreich auf verbindliche Quoten zur Verteilung der Asylbewerber auf die EU-Mitgliedstaaten drängen, lehnen vor allem die osteuropäischen Mitglieder Ungarn, Polen, Tschechien und Slowakei die Einführung eines verbindlichen Verteilungsschlüssels ab. Stattdessen rufen sie die EU zu einem härteren Vorgehen gegen Schlepper und zum Ausbau des Grenzschutzes auf. Ungarns Regierungschef Viktor Orbán ließ im August bereits einen 175 Kilometer langen Stacheldrahtzaun an der Grenze zu Serbien errichten. Er forderte Österreich und Deutschland auf, ihre Grenzen ebenfalls zu schließen. Deutschland machte er für den Zustrom von Flüchtlingen mitverantwortlich, nachdem das deutsche Bundesamt für Migration und Flüchtlinge angekündigt hatte, das Dublin-Verfahren für Flüchtlinge aus Syrien auszusetzen, sie also nicht mehr für die Bearbeitung ihres Asylantrags in den EU-Staat zurückzuschicken, den sie als erstes betreten haben. Trotz zahlreicher Sondergipfel haben sich die EU-Mitgliedsländer bislang auf keine gemeinsame Linie zur Lösung der Flüchtlingsfrage einigen können, obwohl die Zeit mehr als drängt. Viele Unionsbürger haben sich von der Trägerin des Friedensnobelpreises sicherlich ein stärkeres Bekenntnis zu Solidarität, zu gemeinsamem Handeln statt Kleinstaaterei erhofft.

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Im Folgenden verwenden wir die Bezeichnung Europäische Union (EU) sowohl für die früheren Europäischen Gemeinschaften als auch für die Bereiche, die bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009 vertraglich unter die ›erste Säule‹ der Europäischen Gemeinschaften (EG) fielen. Der Lissabon-Vertrag hob die Säulenstruktur auf, führte die verschiedenen Verträge in einem einheitlichen Vertragswerk zusammen und schaffte eine klare Kompetenzver-

teilung zwischen EU und Mitgliedstaaten. Die EU übernahm die Rechtspersönlichkeit der EG.

<sup>2</sup> Lavenex (2006a).

<sup>3</sup> Eurostat (2015b).

<sup>4</sup> Eurostat (2015a; 2015c).

<sup>5</sup> Vgl. hierfür die Country Fact Sheets des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN) für die Jahre 2011-2013: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/factsheets/results/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/factsheets/results/index_en.htm) (Zugriff: 16.7.2015).

<sup>6</sup> Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (2012); González et al. (2013).

<sup>7</sup> European Commission (2013).

<sup>8</sup> Von ›Vergemeinschaftung‹ spricht man, wenn Politikbereiche nicht mehr im Rahmen intergouvernementaler, d.h. zwischentaatlicher Verfahren geregelt, sondern in den Verantwortungsbereich der supranationalen EU-Institutionen übertragen und nach der ›Gemeinschaftsmethode‹ geregelt werden. Bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (Dezember 2009) galten solche Politikbereiche als ›vergemeinschaftet‹, die von der zweiten (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) oder dritten ›Säule‹ (Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres) der EU auf die erste ›Säule‹ (Europäische Gemeinschaften) übertragen wurden.

<sup>9</sup> Monar (2001).

<sup>10</sup> Boswell (2003), Geddes (2007), Lavenex (2001).

<sup>11</sup> Mit dem Maastrichter Vertrag zur Europäischen Union wurde eine Drei-Säulen-Struktur geschaffen. Die ursprünglichen Verträge, insbesondere der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft mit seinen supranationalen Entscheidungsverfahren, bildeten fortan die erste Säule. Die neu gegründete gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wurde zur zweiten Säule, und die relativ unverbindliche Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres, welche bis zum Amsterdamer Vertrag auch asyl- und migrationspolitische Fragen umfasste, stellte die dritte Säule dar. Mit dem Vertrag von Lissabon, der am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, wurde diese Säulenstruktur aufgehoben.

<sup>12</sup> Angenendt/Parkes, Roderick (2009).

<sup>13</sup> Europäisches Parlament (2015).

<sup>14</sup> Europäische Kommission (2014).

<sup>15</sup> Europäische Kommission (2015).

<sup>16</sup> Siehe z.B. Geddes (2008).

<sup>17</sup> Für detaillierte Informationen zu Maßnahmen der Sicherung der EU-Außengrenzen siehe das focus Migration Kurzdossier ›Frontex und das Grenzregime der EU‹.

<sup>18</sup> Siehe z.B. Pro Asyl (2013).

<sup>19</sup> Mit folgenden Staaten hat die EU Rücknahmeübereinkommen geschlossen (Stand: 2015): Hongkong, Macao, Sri Lanka, Albanien, Russland, Ukraine, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien, Montenegro, Pakistan, Serbien, Republik Moldau, Georgien, Armenien, Aserbaidzhan, Kap Verde, Türkei (Europäisches Parlament 2015).

<sup>20</sup> Siehe Lavenex (2006b).

<sup>21</sup> Dazu z.B. Angenendt (2012).

<sup>22</sup> Siehe Lavenex/Kunz (2008).

<sup>23</sup> Für weitere Informationen zum Gemeinsamen Europäischen Asylsystem siehe das focus Migration Kurzdossier ›Deutsche Asylpolitik und EU-Flüchtlingsschutz im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems‹ auf [bpb.de](http://bpb.de).

<sup>24</sup>Als eindeutig schutzbedürftig gelten Personen aus Ländern, »bei denen die durchschnittliche Anerkennungsquote in der EU nach den neuesten verfügbaren Eurostat-Daten 75 Prozent oder mehr betrug«. Dies sind derzeit (2015) Syrien und Eritrea. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5038\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5038_de.htm) (Zugriff: 23.7.2015).

<sup>25</sup>Rede von Bundesinnenminister Dr. Thomas de Maizière anlässlich der ersten Beratung des Bundeshaushalts 2015, 9.9.2014. Nachzulesen unter: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Reden/DE/2014/09/haushaltsrede-2015.html> (Zugriff: 22.7.2015).

<sup>26</sup>Zur Kritik am Fokus der EU-Asyl- und Flüchtlingspolitik und den Frontex-Missionen auf dem Mittelmeer siehe z.B. Amnesty International (2015), Pro Asyl (2015), UNHCR (2015).

<sup>27</sup>EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten, COM (2015) 285 final, 29. Mai 2015, S. 4. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9345-2015-INIT/de/pdf> (Zugriff: 23.7.2015).

<sup>28</sup>Bauböck et al. (2013).

<sup>29</sup>Siehe Ette/Faist (2007).

## Literatur

- Amnesty International (2015): Flüchtlinge und Asyl: Ergebnis des EU-Gipfels: Leere Worte, keine Rettung. <https://www.amnesty.de/2015/4/24/ergebnis-des-eu-gipfels-leere-worte-keine-rettung> (Zugriff: 29.7.2015).
- Angenendt, Steffen (2012): Europa: Schwerfällige Öffnung. Entwicklung und Zusammenarbeit, 3. Dezember. <http://www.dandc.eu/de/article/wie-die-eu-migrations-und-entwicklungspolitik-verbinden-will> (Zugriff: 28.7.2015).
- Angenendt, Steffen/Parkes, Roderick (2009): EU-Migrationspolitik nach Lissabon und Stockholm. SWP-Aktuell 71 (Dezember). [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2009A71\\_adt\\_pks\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2009A71_adt_pks_ks.pdf) (Zugriff: 16.7.2015)
- Bauböck, Rainer (2006): Interaktive Staatsbürgerschaft. In: Sigrid Baringhorst, James F. Hollifield, Uwe Hunger (Hg.): Herausforderung Migration – Perspektiven der vergleichenden Politikwissenschaft. Berlin: LIT-Verlag, S. 129-166.
- Bauböck, Rainer/Honohan, Iseult/Huddleston, Thomas/Hutcheson, Derek/Shaw, Jo/Vink, Maarten Peter (2013): Access to Citizenship and its Impact on Immigrant Integration. European Summary and Standards. Report in the Context of the Project »Access to Citizenship and its Impact on Immigrant Integration (ACIT)« Co-funded by the European Fund for the Integration of Non-EU Immigrants.
- Boswell, Christina (2003): European Migration Policies in Flux. Changing Patterns of Inclusion and Exclusion. Oxford: Blackwell's and RIIA.
- Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (2012): Mehr hochqualifizierte Zuwanderer aus Drittstaaten. Grafik des Monats – April. [http://www.bib-demografie.de/DE/Aktuelles/Grafik\\_des\\_Monats/Archiv/2012/2012\\_04\\_hochqualifizierte\\_zuwanderer.html](http://www.bib-demografie.de/DE/Aktuelles/Grafik_des_Monats/Archiv/2012/2012_04_hochqualifizierte_zuwanderer.html) (Zugriff: 24.7.2015).
- Ette, Andreas/Faist, Thomas (Hg.) (2007): The Europeanization of Migration Policies. London: Macmillan.
- Eurostat (2015a): EU Population up to 508.2 Million at 1 January 2015. Eurostat newsrelease 124/2015, 10. Juli. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6903510/3-10072015-AP-EN.pdf/d2bfb01f-6ac5-4775-8a7e-7b104c1146d0> (Zugriff: 24.7.2015).
- Eurostat (2015b): Migration and Migrant Population Statistics. Mai. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics) (Zugriff: 24.7.2015).
- Eurostat (2015c): Population and Population Change Statistics. Juli. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population\\_and\\_population\\_change\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_and_population_change_statistics) (24.7.2015).
- Eurobarometer (2014): Public Opinion in the European Union. First Results. Standard Eurobarometer 82, Herbst. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb82/eb82\\_first\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb82/eb82_first_en.pdf) (Zugriff: 23.7.2015).
- Eurobarometer (2008): The Role of the EU in Justice, Freedom and Security Policy Areas, Special Eurobarometer 290, Brüssel.
- Europäische Kommission (2014): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Leitlinien zur Anwendung der Richtlinie 2003/86/EG des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (COM/2014/0210 final).
- Europäische Kommission (2015): Factsheet: Erste Maßnahmen auf der Grundlage der Europäischen Migrationsagenda: Fragen und Antworten. Brüssel, 27. Mai 2015. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5038\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5038_de.htm) (Zugriff: 27.7.2015).
- Europäische Kommission (2007): Grünbuch über das künftige gemeinsame europäische Asylsystem. KOM (2007) 301 endgültig.
- Europäisches Parlament (2015): Einwanderungspolitik. Kurzdarstellungen über die Europäische Union – 2015. [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU\\_5.12.3.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_5.12.3.pdf) (Zugriff: 27.7.2015).

- Europäisches Parlament (2005): Report by Wolfgang Kreissl-Dörfler on the Amended Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status Adopted in Plenary on 25 September 2005, A6-0222/2005.
- European Commission (2013/Hg.): Attracting Highly Qualified and Qualified Third Country Nationals. European Migration Network Study. [http://extranjeros.empleo.gob.es/es/redeuropeamigracion/Estudios\\_monograficos/EMN\\_Synthesis\\_Report\\_Attracting\\_Highly\\_Qualified\\_EN.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/redeuropeamigracion/Estudios_monograficos/EMN_Synthesis_Report_Attracting_Highly_Qualified_EN.pdf) (Zugriff: 24.7.2015).
- Geddes, Andrew (2007): Immigration and European Integration. Towards Fortress Europe? Manchester: Manchester University Press.
- González, Carmen/Parkes, Roderick/Sorroza, Alicia/Ette, Andreas (2013): The EU Performance in the Global Competition for Highly-Skilled Migrants. Notre Europe, Jacques Delors Institute, Policy Paper 75, 26. Februar.
- Lavenex, Sandra (2001): The Europeanisation of Refugee Policies. Between Human Rights and Internal Security. Aldershot: Ashgate.
- Lavenex, Sandra (2006a): Towards a Constitutionalization of Aliens' Rights in the European Union? Journal of European Public Policy, Jg. 13, Nr. 8, S. 1284-1301.
- Lavenex, Sandra (2006b): Shifting Up and Out: the Foreign Policy of European Immigration Control. West European Politics, Jg. 29, Nr. 2, S. 329-350.
- Lavenex, Sandra (2007): The External Face of Europeanization: Third Countries and International Organizations. In: Andreas Ette, Thomas Faist (Hg.): The Europeanization of Migration Policies. London: Macmillan, S. 246-264.
- Lavenex, Sandra/Kunz, Rahel (2008): The Migration-Development Nexus in EU External Relations. Journal of European Integration, Jg. 30, Nr. 3, S. 439-457.
- Monar, Jörg (2001): The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs. Journal of Common Market Studies, Jg. 39, Nr. 4, S. 747-764
- OECD (2007): International Migration Outlook. Paris.
- Pro Asyl (2013): Europa schaut Flüchtlingssterben weiter zu. Presseerklärung vom 9. Oktober. [http://www.proasyl.de/de/presse/detail/news/europa\\_schaut\\_fluechtlingssterben\\_weiter\\_zu/](http://www.proasyl.de/de/presse/detail/news/europa_schaut_fluechtlingssterben_weiter_zu/) (Zugriff: 28.7.2015).
- Pro Asyl (2015): Wie viele Tote noch? Seenotrettung statt Abwehr! 20. April. [http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/wie\\_viele\\_tote\\_noch\\_seenotrettungstatt\\_abwehr/](http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/wie_viele_tote_noch_seenotrettungstatt_abwehr/) (Zugriff: 29.7.2015).
- UNHCR (2015): UNHCR Urges Europe to Recreate a Robust Search and Rescue Operation on Mediterranean, as Operation Triton Lacks Resources and Mandate needed for saving lives. 12. Februar. <http://www.unhcr.org/54dc80f89.html> (Zugriff: 29.7.2015).

#### Die Autorin

**Sandra Lavenex** ist Professorin für Internationale Beziehungen an der Universität Genf. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen europäische und internationale Migrationspolitik, EU-Nachbarschaftspolitiken und Fragen inter-institutioneller Koordination auf internationaler Ebene.

*Das Länderprofil wurde im Sommer 2015 von der Redaktion von focus Migration aktualisiert.*

## IMPRESSUM

Herausgeber: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück, Neuer Graben 19/21, 49069 Osnabrück, Tel.: +49(0)541 969 4384, Fax: +49 (0)541 969 4380, E-Mail: [imis@uni-osnabrueck.de](mailto:imis@uni-osnabrueck.de)

Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), Adenauerallee 86, 53113 Bonn, unter Mitwirkung des Netzwerks Migration in Europa e.V.

Redaktion: Vera Hanewinkel, Apl. Prof. Dr. Jochen Oltmer (verantw.)

Basiskarte: [digitale-europakarte.de](http://digitale-europakarte.de)

Die Erstellung der Länderprofile (ISSN 1864-6220) und Kurzdossiers (ISSN 1864-5704) erfolgt in Kooperation der o.a. Partner. Der Inhalt der Länderprofile und Kurzdossiers gibt nicht unbedingt die Ansicht der Herausgeber wieder. Der Abdruck von Auszügen und Graphiken ist bei Nennung der Quelle erlaubt.

Weitere Online-Ressourcen: [www.bpb.de](http://www.bpb.de), [www.imis.uni-osnabrueck.de](http://www.imis.uni-osnabrueck.de), [www.migration-info.de](http://www.migration-info.de), [www.network-migration.org](http://www.network-migration.org)  
Unsere Länderprofile und Kurzdossiers sind online verfügbar unter: [www.bpb.de/gesellschaft/migration](http://www.bpb.de/gesellschaft/migration)