



DIE EUROPÄISCHE
UNION ERKLÄRT

Migrations- und Asylpolitik

Ein offenes
und sicheres
Europa

Europa zieht seit jeher Migranten an. Um die Chancen zu nutzen und die Herausforderungen zu bewältigen, die sich aus dieser Art von internationaler Mobilität ergeben, entwirft die Europäische Union (EU) derzeit ein gemeinsames Migrationskonzept. Gleichzeitig hat sie ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem entwickelt, um Menschen zu schützen, die Zuflucht in Europa suchen, weil sie in ihrem Herkunftsland verfolgt werden oder Gefahr laufen, ernsthaften Schaden zu erleiden. Die Arbeit in diesen Politikbereichen erfordert unter anderem einen engen Dialog und eine Zusammenarbeit mit Nicht-EU-Staaten.

DIE EUROPÄISCHE UNION ERKLÄRT

Diese Veröffentlichung ist Teil einer Schriftenreihe, in deren Rahmen die Aktivitäten der EU in unterschiedlichen Politikfeldern, die Gründe und die Ergebnisse ihrer Tätigkeit erläutert werden.

Sie können die Veröffentlichungen der Reihe hier herunterladen:

http://europa.eu/pol/index_de.htm
<http://europa.eu/!bY34KD>

So funktioniert die Europäische Union
Europa in 12 Lektionen
Europa 2020: Europas Wachstumsstrategie
Die Gründerväter der EU

Allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport
Außen- und Sicherheitspolitik
Banken und Finanzen
Beschäftigung und Soziales
Betrugsbekämpfung
Binnenmarkt
Digitale Agenda
Energie
Erweiterung
Forschung und Innovation
Gesundheitswesen
Grenzen und Sicherheit
Handel
Haushalt
Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz
Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung
Justiz, Grundrechte und Gleichstellung
Klimaschutz
Kultur und audiovisuelle Medien
Landwirtschaft
Lebensmittelsicherheit
Meerespolitik und Fischerei
Migrations- und Asylpolitik ✘
Regionalpolitik
Steuern
Umwelt
Unternehmen
Verbraucher
Verkehr
Wettbewerb
Wirtschafts- und Währungsunion und der Euro
Zoll

INHALT

Warum wir eine gemeinsame Migrationspolitik brauchen Migration: mehr Chance als Herausforderung	3
Maßnahmen der EU Ein gemeinsames EU-Konzept zur Steuerung der Zuwanderung	4
Ausblick	8
Warum wir ein gemeinsames asylpolitisches Konzept brauchen Die EU – ein Raum des Schutzes	9
Maßnahmen der EU Das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS)	10
Ausblick	12
Weitere Informationen	12

Die Europäische Union erklärt: Migrations- und Asylpolitik

Europäische Kommission
Generaldirektion Kommunikation
Bürgerinformation
1049 Brüssel
BELGIEN

Letzte Aktualisierung: November 2014

Deckblatt und Bild auf Seite 2: © ccvision.de

12 S. – 21 × 29,7 cm
ISBN 978-92-79-42286-7
doi:10.2775/66349

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2014

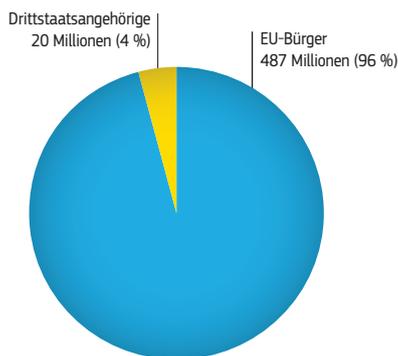
© Europäische Union, 2014
Nachdruck gestattet. Für die Verwendung oder Reproduktion einzelner Fotos muss die Genehmigung direkt beim Urheberrechtsinhaber eingeholt werden.

Warum wir eine gemeinsame Migrationspolitik brauchen

Migration: mehr Chance als Herausforderung

Die Migration nach Europa, ganz gleich in welcher Form, ist eine Realität, und daran wird sich auch in Zukunft nichts ändern. Menschen ziehen aus den unterschiedlichsten Gründen in einen Mitgliedstaat der EU. Manche möchten hier studieren oder Forschung betreiben, andere wiederum möchten arbeiten oder zu ihren bereits in der EU lebenden Familien ziehen. Gleichzeitig hat die wachsende Anzahl an Naturkatastrophen oder menschlich verursachten Krisen weltweit dazu geführt, dass Menschen ihr Herkunftsland verlassen haben. Unter den rund 507 Millionen Menschen, die in der EU leben, finden sich ungefähr 20 Millionen Staatsangehörige von Ländern außerhalb der EU.

BEVÖLKERUNG DER 28 EU-MITGLIEDSTAATEN 2013



Quelle: Eurostat.

Zuwanderung ist nicht nur für die Menschen vorteilhaft, die in die EU ziehen, sondern auch für die aufnehmende Gesellschaft. Zuwanderer können beispielsweise den Arbeitskräftemangel ausgleichen. Dies betrifft sowohl hoch qualifizierte Fachkräfte, an denen in der EU bereits ein Mangel herrscht, als auch ungelernete Kräfte für Arbeiten, die EU-Bürger nicht mehr verrichten möchten. Angesichts der aktuellen und künftigen demografischen Entwicklung wird es immer dringender, das Arbeitskräfteangebot in der EU auszuweiten. Zuwanderer bringen neue, kreativitäts- und innovationsfördernde Ideen und Methoden mit.

Auch in den Herkunftsländern entstehen nachgewiesenermaßen wirtschaftliche Vorteile, z. B. weil Geldüberweisungen oder Diaspora-Investitionen bei der Armutsbekämpfung helfen. Das finanzielle, menschliche und soziale Kapital von Diaspora-Gemeinschaften kann auch direkt zum Erreichen gesellschaftlicher Entwicklungsziele beitragen, darunter die Millennium-Entwicklungsziele für Gesundheit und Bildung. Andere Vorteile der Zuwanderung sind eher sozialer und kultureller Natur. Der gegenseitige Austausch kann bereichernd sein und für mehr Toleranz sorgen.

Was wäre, wenn es in der EU in den nächsten 20 Jahren keine Zuwanderung mehr gäbe?

- Die 27 EU-Mitgliedstaaten würden 33 Millionen Menschen im erwerbsfähigen Alter verlieren (– 11 %).
- Der Altersabhängigkeitsquotient in der EU (Anzahl der Personen über 65 Jahre im Verhältnis zur Anzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter) würde von 28 % auf 44 % ansteigen.
- Der Anteil der jungen Arbeitnehmer (20-30 Jahre) im Arbeitskräfteangebot der EU würde um 25 % abnehmen, während der Anteil der 60- bis 70-Jährigen um 29 % zunehmen würde.

Quelle: „Is what we hear about migration really true? Questioning eight stereotypes“; Migration Policy Centre.

Allerdings können die Vorteile der Zuwanderung nur genutzt werden, wenn sich die Migranten erfolgreich in die Aufnahmegesellschaft integrieren. Dies ist natürlich ein Prozess des gegenseitigen Gebens und Nehmens. Während Zuwanderer die Regeln und Werte der Aufnahmegesellschaft respektieren müssen, muss Letztere ihnen die umfassende Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichen. Dazu gehört neben dem Erlernen der Landessprache die Möglichkeit, zu studieren oder einer Beschäftigung nachzugehen sowie die gleichen Rechte wie EU-Bürger zu genießen.

Zu den Kehrseiten der Zuwanderung zählt, dass sie in einigen Fällen irregulär erfolgt. So reisen manche Menschen mit einem Kurzzeitvisum legal ein und setzen ihren Aufenthalt nach Ablauf des Visums einfach fort. Andere reisen unerlaubt in einen EU-Mitgliedstaat ein und werden dort ansässig, teilweise sogar gegen ihren Willen. Für organisierte Menschenhändler und Schleuser ist es ein Leichtes, Menschen ohne Papiere auszubeuten. Auch die illegale Beschäftigung zieht irreguläre Zuwanderer an. Irreguläre Zuwanderung jeglicher Art muss bekämpft werden, um die schwächsten Mitglieder der Gesellschaft zu schützen und das Vertrauen der Öffentlichkeit in migrationspolitische Maßnahmen aufrechtzuerhalten.

In einer EU mit 28 Mitgliedstaaten, in der die meisten Binnengrenzen abgeschafft wurden und in der Menschen ein Recht auf Freizügigkeit genießen, kann die Migration nicht von einem Land allein gesteuert werden. Hierbei spielt die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten eine entscheidende Rolle. Gleichzeitig muss die externe Dimension der Migrations- und Mobilitätspolitik der EU voll ausgeschöpft werden, und es gilt, die Zusammenarbeit mit unseren Nachbarn und strategischen Partnern zu verstärken.

Maßnahmen der EU

Ein gemeinsames EU-Konzept zur Steuerung der Zuwanderung

In erster Linie sind die EU-Mitgliedstaaten selbst dafür zuständig, die Verfahren für die Einreise von Immigranten in ihr Hoheitsgebiet und die Zahl der Arbeitsmigranten festzulegen. Um die immigrationspolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten zu ergänzen und einander anzugleichen, schafft die EU einen **gemeinsamen Rechtsrahmen**. Dieser sieht Einreise- und Aufenthaltsbedingungen für bestimmte Immigrantenkategorien (z. B. Studierende, Forscher und Arbeitskräfte) vor, um ihre Zulassungsverfahren zu vereinfachen und dafür zu sorgen, dass sie EU-weit über die gleichen Rechte verfügen. So haben beispielsweise Staatsangehörige von Nicht-EU-Ländern, die sich seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig in einem EU-Mitgliedstaat aufhalten, Anspruch auf die Rechtsstellung langfristiger Aufenthaltsberechtigter, was ihnen eine Gleichbehandlung in der gesamten EU und ähnliche wirtschaftliche und soziale Rechte wie die von EU-Bürgern garantiert.

.....

Das EU-Immigrationsportal bietet praktische Informationen für potenzielle EU-Immigranten und für Drittstaatsangehörige, die bereits in Europa leben.

Das Europäische Migrationsnetz bietet politischen Entscheidungsträgern und der breiten Öffentlichkeit aktuelle und zuverlässige Informationen zur Migrations- und Asylpolitik.

.....

Zuwanderung zu Studien- oder Forschungszwecken

Damit die EU als Exzellenzzentrum für Studium und Berufsausbildung noch attraktiver wird, hat die EU die Zulassungsbedingungen für Staatsangehörige von Nicht-EU-Ländern einander angeglichen, die

- ein Studium absolvieren und einen Hochschulabschluss erwerben möchten (Studierende);
- eine anerkannte Sekundarschule besuchen möchten (Schüler/-innen);
- ein unbezahltes Praktikum absolvieren möchten (Praktikanten);
- an nationalen oder europäischen Freiwilligenprogrammen teilnehmen möchten (Freiwillige).

Zuwanderer der zuvor genannten Kategorien, die um Aufenthalt in der EU ersuchen, müssen unter anderem ein

Für Drittstaatsangehörige, die in der EU studieren möchten, gelten einheitliche Regeln.



gültiges Reisedokument, einen Krankenversicherungsnachweis und im Falle Minderjähriger die Erlaubnis der Eltern vorlegen. Darüber hinaus kann von ihnen der Nachweis verlangt werden, dass sie über ausreichende finanzielle Mittel für ihren gesamten Aufenthalt verfügen oder dass sie die Sprache des Aufnahmelandes ausreichend beherrschen. Im Gegenzug erhalten sie von den EU-Mitgliedstaaten einen Aufenthaltstitel und eine Reihe von Rechten, z. B. für Studierende das Recht zu arbeiten, um einen Teil ihrer Studienkosten zu decken.

Von der Forschung gehen sehr kräftige Impulse für Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit aus. Um die Position der EU als internationales Forschungszentrum zu stärken, müssen mehr Forscher aus der ganzen Welt für die Arbeit in Europa gewonnen werden. Zu diesem Zweck hat die EU ein Schnellverfahren für Forscher eingeführt, die von einer anerkannten Forschungseinrichtung in einem EU-Mitgliedstaat eingeladen wurden. Diese Forscher erhalten einen Aufenthaltstitel, der ihnen automatisch das Recht zur Durchführung von Forschungsarbeiten verleiht. Außerdem genießen sie ähnliche Rechte wie die EU-Bürger. Dazu gehört neben dem Recht auf Leistungen der sozialen Sicherheit das Recht, Forschungsarbeiten auch in einem anderen EU-Mitgliedstaat durchzuführen, sowie das Recht auf Familienzusammenführung (d. h., dass die direkten Familienangehörigen zu ihnen ins Aufnahmeland ziehen dürfen und einen Aufenthaltstitel mit derselben Gültigkeitsdauer erhalten).

Zuwanderung zu Beschäftigungszwecken

Die EU hat erkannt, dass die Arbeitsmigration eine wichtige Rolle spielen kann, um die Wirtschaftsentwicklung zu fördern, um den Arbeiter- und Fachkräftemangel auszugleichen und um die demografischen Herausforderungen zu bewältigen. Aus

diesem Grund hat sie Maßnahmen getroffen, die bestimmten Zuwandererkategorien die Einreise in die EU erleichtern.

Die Anwerbung hoch qualifizierter Arbeitskräfte ist von entscheidender Bedeutung, um die Wettbewerbsfähigkeit der EU weiter zu stärken. Dank der „Blauen Karte EU“ erhält diese Kategorie von Zuwanderern eine besondere Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis, die ihnen den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert und ihnen zahlreiche sozioökonomische Rechte garantiert, einschließlich des Rechts auf Familienzusammenführung und zu gegebener Zeit des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der EU. Mithilfe eines einheitlichen Schnellverfahrens und gemeinsamer Kriterien für die Erteilung der Blauen Karte EU können die EU-Mitgliedstaaten flexibel auf ihren jeweiligen Bedarf an Arbeitskräften reagieren.

Des Weiteren erleichtert eine eigens für diese Kategorie von Zuwanderern entwickelte und mittels eines einzigen Antrags erhältliche kombinierte Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis die Verwaltungsverfahren sowohl für die Zuwanderer als auch für ihre künftigen Arbeitgeber enorm. Arbeitnehmer von außerhalb der EU erlangen außerdem die gleichen Rechte wie EU-Bürger, wenn es um Arbeitsbedingungen, die Anerkennung von Bildungsabschlüssen und beruflichen Qualifikationen sowie um den Zugang zur Berufsbildung und zu sozialen Leistungen geht.

EU-Vorschriften für Saisonarbeiter gewährleisten, dass Arbeitgeber ausländische Arbeitskräfte vorübergehend auf verantwortungsvolle Weise einstellen dürfen, wenn keine EU-Arbeitskräfte verfügbar sind. Diese EU-Vorschriften schützen vor wirtschaftlicher und sozialer Ausbeutung und sorgen für Anreize und Garantien, damit temporäre Aufenthalte nicht dauerhaft werden.

Als weltweit größter Binnenmarkt hat die EU ein Interesse daran, dass Fach- und Führungskräfte multinationaler Unternehmen vorübergehend in die EU versetzt werden und Aufgaben in mehreren Mitgliedstaaten wahrnehmen können. Dafür sorgt die Richtlinie über unternehmensinterne Transfers, die gleichzeitig sicherstellt, dass die lokalen Arbeitsmärkte



Die Blaue Karte EU erleichtert europäischen Unternehmen die Anstellung von hoch qualifizierten Drittstaatsangehörigen.



Wahrung der Einheit der Familie – ein wichtiger Integrationsfaktor

durch solche Arbeitskräfte nicht aus dem Gleichgewicht geraten.

Zuwanderung zum Zwecke der Familienzusammenführung

Die Familienzusammenführung bildet nach wie vor einen der Hauptgründe, aus denen Menschen in die EU ziehen. Die Aufrechterhaltung des Familienlebens der Zuwanderer, die bereits in der Union leben, ist für ihre Integration in die Aufnahmegesellschaft von besonderer Bedeutung. Die EU hat gemeinsame Bedingungen für die Gewährung der Familienzusammenführung und der damit verbundenen Rechte für Familienangehörige aufgestellt. Staatsbürger von Nicht-EU-Ländern, die sich bereits rechtmäßig in der Union aufhalten, können ihre Ehefrau/ihren Ehemann, ihre minderjährigen Kinder und die Kinder der Ehefrau/des Ehemanns nachziehen lassen, sofern sie die einschlägigen Bedingungen des Aufnahmelandes (z. B. angemessene Unterkunft und ausreichende finanzielle Mittel) erfüllen. Die EU-Mitgliedstaaten können im Rahmen der Familienzusammenführung auch den Nachzug des unverheirateten Partners/der unverheirateten Partnerin, abhängiger erwachsener Kinder und abhängiger betagter Familienmitglieder gewähren. Bei der Einreise in die EU erhalten die Familienangehörigen einen Aufenthaltstitel und haben den gleichen Anspruch auf allgemeine und berufliche Bildung sowie auf Beschäftigung wie andere Nicht-EU-Bürger.

Keine Zuwanderung ohne Integration

Die Europäische Webseite für Integration bietet bewährte Verfahren, aktuelle Nachrichten, Links, Veranstaltungen und andere Inhalte im Zusammenhang mit der erfolgreichen Integration von Staatsbürgern aus Nicht-EU-Ländern.

Nur durch die aktive Beteiligung aller Gesellschaftsschichten kann die Integration der in der EU lebenden Zuwanderer in ihrem Aufnahmeland gelingen. Zu diesem Zweck müssen die Zuwanderer ähnliche Rechte wie die EU-Bürger genießen und die Möglichkeit haben, die Sprache des Aufnahmelandes zu erlernen, zu studieren, zu arbeiten und ganz allgemein ein Zugehörigkeitsgefühl zu entwickeln. Durch die aktive Teilhabe am Leben in der Aufnahmegesellschaft können die Zuwanderer auch zu deren wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung sowie zur kulturellen Vielfalt der EU beitragen. Gleichzeitig haben die Zuwanderer aber auch Pflichten: Sie müssen die Regeln und Werte ihres Aufnahmelandes einhalten und respektieren.

Integrationsbezogene Maßnahmen fallen in erster Linie in die Zuständigkeit der EU-Mitgliedstaaten. Die EU fördert die Zusammenarbeit ihrer Mitglieder, damit den Zuwanderern innerhalb der Union vergleichbare Rechte und Möglichkeiten geboten werden. Ein Beispiel dafür sind die „Gemeinsamen Grundprinzipien für die Politik der Integration von Einwanderern in der Europäischen Union“, die den EU-Mitgliedstaaten einen Rahmen für die Entwicklung ihrer integrationspolitischen Maßnahmen vorgeben. Die Europäische Agenda für die Integration von Staatsbürgern aus Nicht-EU-Ländern hingegen legt den Schwerpunkt auf die Teilhabe der Zuwanderer am wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben in der Aufnahmegesellschaft. Im Mittelpunkt stehen dabei Maßnahmen auf lokaler Ebene sowie die Rolle, die die Herkunftsländer bei der Integration ihrer Staatsangehörigen spielen. Über ein EU-weites Netz nationaler Kontaktstellen für Integrationsfragen können sich die Regierungen der Mitgliedstaaten über bewährte Verfahren austauschen und nach Lösungen für ihre Integrationsprobleme suchen. Parallel dazu dient das Europäische Integrationsforum als Plattform für den Dialog zwischen Vertretern der Zivilgesellschaft, der lokalen und regionalen Behörden und der EU-Organe. Zur Unterstützung der Behörden und anderer Interessengruppen in der EU wurde ein Instrumentarium von Integrationsmaßnahmen bereitgestellt.

Bekämpfung der irregulären Zuwanderung

Manche Personen versuchen mitunter, irregulär oder mithilfe gefälschter Reisedokumente auf dem Land-, Luft- oder Seeweg in die EU einzureisen. Sie brauchen dafür häufig die „Unterstützung“ krimineller Organisationen, von denen sie in manchen Fällen auch noch nach ihrer Ankunft in der EU abhängig sind. Die meisten irregulären Zuwanderer reisen allerdings rechtmäßig mit einem Kurzzeitvisum in die EU ein und bleiben nach Ablauf ihres Visums einfach in der EU. Um

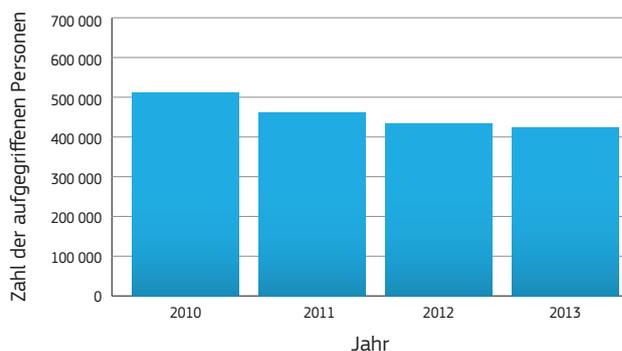
die Nachhaltigkeit und Glaubwürdigkeit der zugewanderungs-politischen Maßnahmen der EU zu wahren, müssen die EU-Mitgliedstaaten das Problem der irregulären Zuwanderung gemeinsam bekämpfen.

Ein Aspekt in diesem Zusammenhang ist die Zerschlagung der Menschenhändler- und Schleppernetze. In der EU ist Menschenhandel unter Strafe gestellt, und die Opfer von Menschenhandel erhalten Unterstützung und Schutz (weitere Informationen dazu enthält die Broschüre „**Grenzen und Sicherheit**“). Die EU-Mitgliedstaaten haben nun die Möglichkeit, Opfern von Menschenhandel, die den Behörden bei der Zerschlagung krimineller Netzwerke helfen, einen Aufenthaltstitel zu gewähren.

Schleuserkriminalität ist in der EU ebenfalls strafbar und wird als vorsätzliche Beihilfe zur illegalen Einreise oder Weiterreise bzw. zum illegalen Aufenthalt in einem EU-Mitgliedstaat definiert. Die Sanktionen für diese Straftat sind zu einem gewissen Grad vereinheitlicht. Die EU-Gesetzgebung zielt nicht auf die Zuwanderer, sondern auf die Personen ab, die ihnen zur illegalen Einreise verhelfen. Außerdem haben die EU-Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Handlungen zum Zwecke der humanitären Hilfe nicht zu bestrafen.

Ein weiterer Aspekt ist der Markt für Schwarzarbeit, der nicht nur irreguläre Zuwanderer anzieht, sondern auch zu deren Ausbeutung beiträgt. Um das Problem in den Griff zu bekommen, verhängt die EU schärfere Sanktionen gegen Arbeitgeber, die irreguläre Zuwanderer beschäftigen, und die Maßnahmen zum Schutz dieser Arbeitnehmer wurden verbessert – insbesondere, wenn sie von skrupellosen Arbeitgebern ausgenutzt werden.

AUFGEGRIFFENE IRREGULÄRE ZUWANDERER IN DER EU

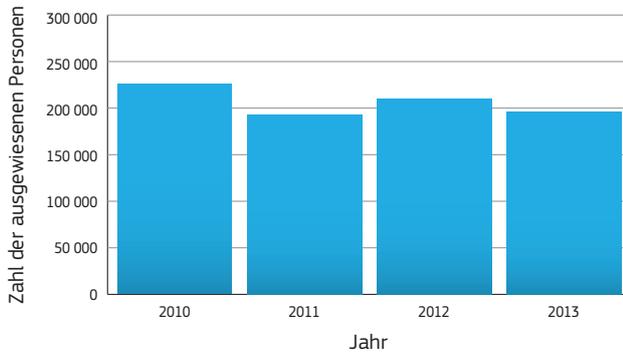


Quelle: Eurostat.

Die **Rückführung** irregulärer Zuwanderer in ihr Herkunftsland ist ein weiterer wichtiger Bestandteil einer nachhaltigen und glaubwürdigen Zuwanderungspolitik. Die EU-weiten Normen und Verfahren für die Rückführung von Staatsangehörigen aus Nicht-EU-Ländern, die sich unrechtmäßig in der EU aufhalten, basieren auf den Grundrechten dieser Zuwanderer (gemäß der **Charta der Grundrechte der Europäischen Union**) und ermöglichen ihnen vor allem die freiwillige Rückkehr in ihr Herkunftsland, wobei sie bei Bedarf eine Rückkehrhilfe erhalten. Ziel der EU ist es, die Bemühungen der EU-Mitgliedstaaten um eine menschenwürdigere Rückführung und eine leichtere Wiedereingliederung irregulärer Zuwanderer in ihrem Herkunftsland anzugleichen. Gleichzeitig werden effizientere Maßnahmen benötigt, um eine Rückführung derjenigen zu erzwingen, die eine freiwillige Rückkehr verweigern. Dies

erfordert die operative Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten, um beispielsweise gemeinsame Rückführungsflüge zu organisieren oder um Abkommen mit den Herkunftsländern über die Wiederaufnahme ihrer Staatsbürger auszuhandeln (Festlegung von Regeln und Verfahren, nach denen Herkunftsländer die Wiedereinreise ihrer Staatsbürger genehmigen).

IRREGULÄRE, VON DER EU AUSGWIESENE ZUWANDERER



Quelle: Eurostat.

Dialog und Zusammenarbeit mit Nicht-EU-Ländern

Viele mit der Zuwanderung verbundene Probleme können nur über Beziehungen zu Nicht-EU-Ländern gelöst werden. Dies wiederum erfordert eine stärkere Zusammenarbeit sowie eine engere Verknüpfung zwischen der Innen- und Außenpolitik der EU. Der EU-**Gesamtansatz für Migration und Mobilität** (GAMM) bildet den übergeordneten Rahmen für die nach außen gerichtete Migrations- und Asylpolitik der EU. Er prägt den politischen Dialog und die Zusammenarbeit der EU mit Nicht-EU-Ländern, basiert auf klar festgelegten Prioritäten und ist in das allgemeine politische Rahmenwerk der EU integriert, einschließlich Entwicklungszusammenarbeit.

Der Gesamtansatz sieht ausgewogene und umfassende Möglichkeiten der Zusammenarbeit vor, die zum Erreichen von vier gleichwertigen Zielen beitragen sollen, nämlich:

- die legale Zuwanderung besser steuern und eine gut organisierte Mobilität fördern;
- die irreguläre Zuwanderung verhindern und bekämpfen und den Menschenhandel ausrotten;
- die Auswirkungen von Migration und Mobilität auf die Entwicklung maximieren;
- den internationalen Schutz und die externe Dimension der Asylpolitik fördern.

Der Gesamtansatz umfasst explizit eine Migrantenperspektive. Dies bedeutet, dass die Menschenrechte der Migranten und insbesondere der schutzbedürftigen Gruppen jederzeit gewahrt werden müssen.

Die vier Ziele werden mithilfe verschiedener Maßnahmen verfolgt, darunter politische Instrumente (regionale und bilaterale politische Dialoge und Aktionspläne), Rechtsakte (Visaerleichterungs- und Wiedereinreisevereinbarungen),

operative Unterstützung und Aufbau von Kapazitäten (u. a. über EU-Agenturen wie Frontex und EASO). Außerdem werden die Behörden von Nicht-EU-Ländern sowie andere Interessengruppen (z. B. Zivilgesellschaft, Zuwandererverbände und internationale Organisationen) durch verschiedenste Programme und Projekte unterstützt.

Im Rahmen politischer Dialoge kann sich die EU mit ihren Partnerländern über Erfahrungen und bewährte Verfahren austauschen und konkrete Formen der Zusammenarbeit ermitteln. Zu den wichtigsten bilateralen Rahmenwerken der Zusammenarbeit zählen die **Mobilitätspartnerschaften** und die Gemeinsamen Agenden für Migration und Mobilität. Bisher wurden Mobilitätspartnerschaften mit der Republik Moldau (2008), Kap Verde (2008), Georgien (2009), Armenien (2011), Marokko (2013), Aserbaidschan (2013) und Tunesien (2014) unterzeichnet.

EU-Mittel zur Unterstützung der Zuwanderungssteuerung

Um die Bemühungen der EU-Mitgliedstaaten um eine effiziente Steuerung der Zuwanderung zu unterstützen, stellt die EU Finanzmittel für die Integration von Staatsangehörigen aus Nicht-EU-Ländern und die Rückführung irregulärer Zuwanderer bereit.

Im Zeitraum von 2014 bis 2020 wird die EU 3 137 Milliarden € aus dem **Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds** (AMIF) für Maßnahmen ihrer Mitgliedstaaten bereitstellen, die zur effizienten Steuerung der Migrationsströme und zur Einrichtung, Stärkung und Weiterentwicklung eines gemeinsamen EU-Zuwanderungskonzepts beitragen. Aus dem Fonds werden Initiativen auf nationaler und auf EU-Ebene unterstützt, darunter Informationsmaßnahmen und -kampagnen in Nicht-EU-Ländern über legale Zuwanderungsmöglichkeiten, Sprachkurse und Staatsbürgerkunde für Zuwanderer, Informationsaustausch und Zusammenarbeit zwischen EU-Mitgliedstaaten und interkulturelle Schulungen für die Zivilgesellschaft. Insbesondere soll dieser Fonds zum Erreichen der folgenden vier Ziele beitragen:

Die aus dem Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen unterstützte Anlaufstelle für Ausländer in Warschau (Polen) bietet unter anderem Hilfe mit Übersetzungen.



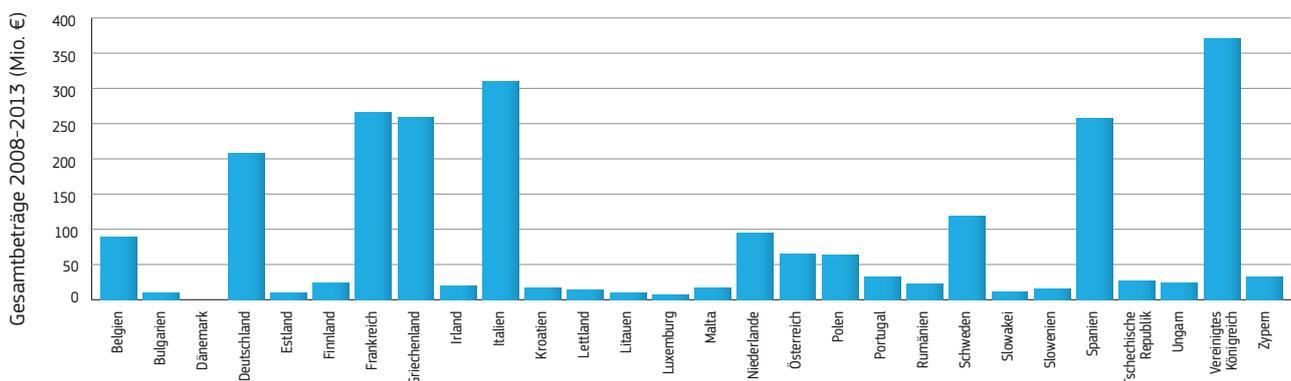
- die legale Zuwanderung in den EU-Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Arbeitsmarktbedarf unterstützen und die effiziente Integration der Bürger aus Nicht-EU-Ländern fördern;
- gerechte und wirksame Rückführungsstrategien ausbauen, die zur Bekämpfung der irregulären Zuwanderung beitragen;
- sicherstellen, dass sich die am stärksten von Migrations- und Asylströmen betroffenen EU-Mitgliedstaaten auf die Solidarität der anderen EU-Mitgliedstaaten verlassen können;
- das Gemeinsame Europäische Asylsystem stärken, indem die effiziente und einheitliche Umsetzung der EU-Gesetzgebung in diesem Bereich gewährleistet wird (Informationen hierzu enthält das nachfolgende Kapitel über Asyl).

Im Zeitraum von 2007 bis 2013 hat die EU nahezu 4 Milliarden € bereitgestellt, um die EU-Außengrenzen besser zu verwalten und die gemeinsame Asyl- und Zuwanderungspolitik

über das generelle Programm „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ (SOLID) umzusetzen. Dieses Programm umfasst vier Instrumente: Europäischer Außengrenzenfonds, Europäischer Rückkehrfonds, Europäischer Flüchtlingsfonds und **Europäischer Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen**. Aus Letzterem wurden den EU-Mitgliedstaaten 825 Millionen € für Maßnahmen zur Erleichterung der gesellschaftlichen Integration von Zuwanderern bereitgestellt.

Aus dem **Europäischen Rückkehrfonds** erhielten die Mitgliedstaaten 676 Millionen €, um freiwillige oder erzwungene Rückführungen zu finanzieren, darunter auch gemeinsame Rückführungsmaßnahmen. Mit diesem Fonds wurden außerdem Aktivitäten unterstützt, durch die irreguläre Zuwanderer bessere Informationen über Hilfe bei der freiwilligen Rückkehr und über die Risiken einer irregulären Zuwanderung erhalten. Insbesondere hat die EU die Zusammenarbeit ihrer Mitgliedstaaten mit den Herkunftsländern gefördert, um die dortige Wiedereingliederung der Rückkehrer zu fördern.

ASYL-, MIGRATIONS- UND INTEGRATIONSFONDS



Hinweis: Dänemark nimmt nicht am AMIF teil.
Quelle: Europäische Kommission.

Ausblick

Die EU wird sich auch weiterhin um gemeinsame Lösungen zur Bewältigung der Zuwanderung bemühen und darauf achten, dass diese sowohl für die europäischen Gesellschaften als auch für die Menschen von Nutzen sind, die auf der Suche nach einem besseren Leben nach Europa ziehen. Die EU darf für Zuwanderung keinen einseitigen Ansatz verfolgen, sondern muss ein ausgeglichenes, umfassendes und fest verankertes Konzept erstellen, in dem die Menschenrechte und Grundfreiheiten respektiert werden. Mit der Zuwanderung sind eigene langfristige Interessen der EU verbunden, insbesondere im Hinblick auf die demografische Entwicklung und die alternde EU-Bevölkerung. Die EU muss sich als attraktives Zuwande-

rungsziel etablieren, um den Facharbeitermangel auszugleichen und qualifizierte Arbeitskräfte anzuziehen, wozu u. a. die Einschränkungen der Blauen Karte EU anzugehen sind. Außerdem sollen Forschern, Studierenden, Schülern und Praktikanten die Einreise, der Aufenthalt und die Freizügigkeit innerhalb der EU dank wirksamerer und transparenterer Bedingungen erleichtert werden. Die EU wird den Dialog und die Zusammenarbeit mit ihren wichtigsten Partnerländern auf regionaler und bilateraler Ebene intensivieren, um die gemeinsame Zuwanderungssteuerung sowie die Rückführung und Wiederaufnahme irregulärer Zuwanderer zu fördern und die Ursachen erzwungener Zuwanderung zu bekämpfen.

Warum wir ein gemeinsames asylpolitisches Konzept brauchen

Die EU – ein Raum des Schutzes

Asyl ist eine Form des internationalen Schutzes und wird Personen gewährt, die aus ihrem Herkunftsland fliehen, weil sie dort begründete Furcht vor Verfolgung haben. Dieser Schutz gilt auch für Menschen, die Gefahr laufen, einen ernsthaften Schaden zu erleiden, wenn sie in ihr Heimatland rückgeführt werden. Nach Angaben des Hohen Flüchtlingskommissariats der Vereinten Nationen (UNHCR) haben im Jahr 2013 weltweit fast 890 000 Personen um Asyl nachgesucht. Die Mehrzahl der weltweiten Flüchtlinge wird von Entwicklungsländern aufgenommen, und die meisten Menschen flüchten zunächst in ein Nachbarland. Dennoch entfallen auf die gesamte EU circa 43,5 % aller Asylanträge weltweit. Die Verpflichtung der EU, Schutzbedürftigen zu helfen, ist in ihrer [Charta der Grundrechte](#) und im [Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union](#) verankert. Diese Verpflichtung ergibt sich auch aus einer internationalen Vereinbarung, nämlich dem 1951 in Genf geschlossenen [Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge](#) (Genfer Flüchtlingskonvention).

Die Zahl der Personen, die jährlich in der EU Asyl beantragen, verteilt sich nicht gleichmäßig auf alle Mitgliedstaaten. 2013 entfielen beispielsweise über 90 % aller Asylanträge auf nur zehn Mitgliedstaaten, wobei Deutschland und Frankreich die Liste anführten. Relativ gesehen waren jedoch Schweden und Malta die am stärksten betroffenen Länder, weil sie gemessen an ihrer Einwohnerzahl die meisten Anträge erhielten.

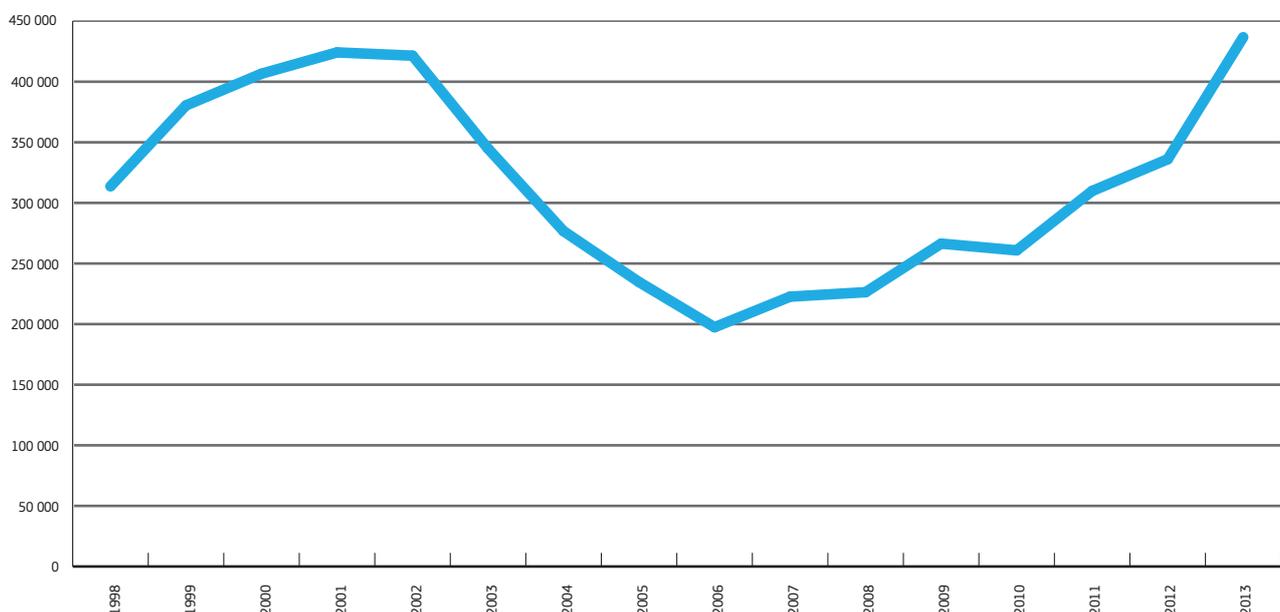


© Stockphoto/Brian Jackson

Die EU schützt Menschen, die Krieg und Verfolgung zu entkommen versuchen.

Faktoren wie die geografische Lage, das Wohlstandsniveau, das Sozialsystem oder die liberale Asylpolitik eines Landes erklären, warum bestimmte EU-Mitgliedstaaten mehr Asylanträge als andere erhalten. Daher muss sich die EU solidarisch zeigen und die Verantwortung für den Schutz der Flüchtlinge gemeinsam tragen.

ASYLANTRÄGE IN DER EU-28



Maßnahmen der EU

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS)

Seit 1999 arbeitet die EU an einem **Gemeinsamen Europäischen Asylsystem** (GEAS). 2013 wurde eine zweite Generation von Gesetzen verabschiedet, um bestimmte Aspekte der einzelstaatlichen Asylverfahren besser abzustimmen und um zu gewährleisten, dass diese sicher, gerecht, wirksam und gegen Missbrauch geschützt sind. Kernelement des gemeinsamen Systems ist die EU-weite Harmonisierung der Schutz- und Aufnahmenormen. Dies soll sicherstellen, dass Asylbewerber in der gesamten Union unter denselben Bedingungen internationaler Schutz gewährt wird. Gestützt wird das gemeinsame System durch die praktische Zusammenarbeit und Solidarität der Mitgliedstaaten untereinander sowie mit den Herkunfts- und Transitländern der Asylbewerber.



Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) steht den EU-Mitgliedstaaten in Fragen der praktischen Zusammenarbeit zur Seite, indem es bewährte Verfahren ermittelt, für einen besseren Informationsaustausch sorgt und auf EU-Ebene einschlägige Seminare veranstaltet. Des Weiteren bietet es technische und operative Unterstützung für Mitgliedstaaten, die besonders unter Druck geraten, z. B., weil sie viele Asylanträge erhalten.

Zuständigkeit für Asylanträge (Dubliner Übereinkommen)

Damit Asylbewerber nicht zwischen Mitgliedstaaten hin und her geschoben werden, weil sich kein Staat für zuständig erklärt, oder um das sogenannte Asylshopping (Mehrfachanträge in verschiedenen Mitgliedstaaten) zu unterbinden, muss jeder EU-Mitgliedstaat bestimmen können, ob und gegebenenfalls wann er für die Bearbeitung eines Asylantrags zuständig ist. Dank der gemeinsamen EU-Vorschriften lässt sich rasch feststellen, welches Land für die Bearbeitung eines Asylantrags zuständig ist. In diesen Vorschriften sind klare Kriterien hierfür festgelegt. So kann beispielsweise der Mitgliedstaat zuständig sein, in dem sich Familienmitglieder des Antragstellers aufhalten, in dem der Antragsteller seinen Wohnsitz hat, der das Visum des Antragstellers ausgestellt hat oder über den der Antragsteller in die EU eingereist ist. Um den Mitgliedstaaten die Anwendung dieses Verfahrens zu erleichtern, wurde die Datenbank **Eurodac** eingerichtet, über die Fingerabdrücke verglichen werden können, um zu prüfen,



© European Union

Ein Flüchtling in einer Aufnahmeeinrichtung in Rom, die aus dem Europäischen Flüchtlingsfonds unterstützt wird

ob ein Asylbewerber bereits in einem anderen Mitgliedstaat Asyl beantragt hat.

Aufnahmebedingungen für Asylbewerber

Während Asylbewerber auf die Bearbeitung ihres Antrags warten, müssen ihnen Aufnahmebedingungen gewährt werden, die ein menschenwürdiges Leben ermöglichen. Wenn Asylbewerber überall in der EU akzeptable Aufnahmebedingungen mit vergleichbarem Standard vorfinden, werden sie nicht zwischen den Mitgliedstaaten hin und her reisen, um nach besseren Bedingungen zu suchen. Gemäß den gemeinsamen Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern müssen die EU-Mitgliedstaaten den Antragstellern materielle Unterstützung wie Unterkunft, Kleidung, Verpflegung und Geldleistungen zur Deckung des täglichen Bedarfs gewähren. Sie müssen ferner dafür sorgen, dass die Antragsteller medizinische und psychologische Hilfe erhalten und dass Kindern der Zugang zum Bildungssystem ermöglicht wird. Asylbewerber haben auch ein Recht auf Wahrung der Einheit

der Familie, auf Zugang zur beruflichen Bildung und unter bestimmten Voraussetzungen auf Zugang zum Arbeitsmarkt.

Verfahren zur Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft

Bei der Zu- oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft gab es aufgrund der speziellen verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Gepflogenheiten der einzelnen Mitgliedstaaten sehr große Unterschiede. Es ist jedoch unerlässlich, dass für Personen, die auf der Flucht vor Verfolgung internationalen Schutz suchen, einheitliche Schutzmaßnahmen gelten und dass für Asylbewerber gerechte und effiziente Asylverfahren verfügbar sind. Aus diesem Grund hat die EU eine Reihe von Vorschriften für das gesamte Asylantragsverfahren festgelegt. Diese betreffen die Einreichung und Prüfung des Antrags, die Hilfestellung für den Asylbewerber, die Berufung im Fall einer Ablehnung, das Vorgehen im Fall einer Flucht des Antragstellers oder die Bearbeitung von Mehrfachanträgen. Auf diese Weise entsteht ein kohärentes System, mit dem sichergestellt wird, dass Asyentscheidungen effizient und gerecht getroffen werden und dass alle EU-Mitgliedstaaten die Anträge anhand einheitlicher Qualitätsstandards prüfen.

Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft

Bevor einer Person Asyl gewährt werden kann, muss sie als Flüchtling anerkannt werden. Eine wichtige Voraussetzung dabei ist, dass alle EU-Mitgliedstaaten den Begriff „Flüchtling“ auf dieselbe Weise interpretieren. Daher hat die EU die Kriterien für die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft wie folgt vereinheitlicht: Als Flüchtling gilt ein Staatsbürger eines Nicht-EU-Landes oder ein Staatenloser, der sich nicht in seinem Herkunftsland befindet und dorthin nicht zurückkehren will oder kann, weil die begründete Befürchtung besteht, dass er dort wegen seiner Rasse, seines Glaubens, seiner Staatsangehörigkeit, seiner politischen Überzeugungen oder seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe verfolgt wird.

Eine Person, der die Flüchtlingseigenschaft nicht zuerkannt wird, die aber dennoch nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren kann, weil sie Gefahr liefe, einen ernsthaften Schaden zu erleiden (Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe, Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung, ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit der Person infolge willkürlicher Gewalt), hat Anspruch auf subsidiären Schutz.

Personen mit internationalem Schutzstatus stehen bestimmte Mindestrechte zu, wie das Recht auf Nichtzurückweisung (eine Person darf nicht dorthin zurückgewiesen werden, wo ihr Verfolgung droht), das Recht auf einen Aufenthaltstitel und das Recht, innerhalb und außerhalb ihres Wohnsitzstaates zu



Ein Familienaufnahmезentrum für tschetschenische Flüchtlinge in Lublin (Polen), das Gelder aus dem Europäischen Flüchtlingsfonds erhält

reisen. Ferner muss diesen Personen der Zugang zu einer Erwerbstätigkeit, zur Sozialhilfe, zu medizinischer Versorgung, zum Bildungssystem und zu sonstigen Programmen ermöglicht werden, die ihre Eingliederung im Wohnsitzstaat erleichtern. Allerdings können für Personen mit subsidiärem Schutzstatus nach der einzelstaatlichen Gesetzgebung in bestimmten Fällen weniger vorteilhafte Bedingungen gelten, beispielsweise beim Zugang zur Sozialhilfe.

Dialog und Zusammenarbeit mit Nicht-EU-Ländern

Im Rahmen ihres **Gesamtansatzes für Migration und Mobilität** (GAMM) setzt sich die EU für einen besseren internationalen Schutz ein und unterstützt Nicht-EU-Länder bei der Stärkung ihrer Asylsysteme. Damit soll erreicht werden, dass allen Bedürftigen möglichst nahe zu ihrer Herkunftsregion ein besserer Schutz gewährt wird. Zu diesem Zweck führt die EU in Zusammenarbeit mit dem UNHCR **regionale Schutzprogramme** durch, die die Schutzkapazitäten der betroffenen Regionen erweitern und den Flüchtlingsschutz durch dauerhafte Lösungen (Rückkehr, örtliche Eingliederung oder Neuansiedlung in einem Nicht-EU-Land) verbessern sollen.

EU-Mittel zur Unterstützung der Aufnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen

Durch den **Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF)** (2014-2020) sollen die Bemühungen der EU-Mitgliedstaaten um eine vollständige und ordnungsgemäße Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems unterstützt und verbessert werden. EU-Mitgliedstaaten müssen 20 % der Finanzmittel, die ihnen aus dem AMIF bereitgestellt werden, zum Erreichen dieses Ziels einsetzen. Zu den wichtigen unterstützten Maßnahmen zählt die Gewährung geeigneter Aufnahmebedingungen für Vertriebene und für Personen, die internationalen Schutz beantragen oder diesen bereits genießen.

In den vergangenen sechs Jahren (2008-2013) wurde diese Unterstützung im Rahmen des **Europäischen Flüchtlingsfonds** geleistet, aus dem rund 678 Millionen € für einzelstaatliche und EU-Maßnahmen bereitgestellt wurden. Diese flossen insbesondere in EU-Mitgliedstaaten mit höheren Asylbewerberzahlen, deren Aufnahmekapazitäten und Asylsysteme dadurch stark belastet waren. Aus dem Fonds wurden außerdem die Umsiedlungsmaßnahmen der EU-Mitglied-

staaten unterstützt, d. h. der Transfer von Personen, die internationalen Schutz benötigen, von einem EU-Mitgliedstaat in einen anderen oder von einem Nicht-EU-Land in einen EU-Mitgliedstaat. Dieser Vorgang wird auch als **Neuan-siedlung** bezeichnet.

Ausblick

Die EU arbeitet schon seit einigen Jahren an der Verbesserung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS). Die Rechtsvorschriften wurden kürzlich aktualisiert, um die Asylverfahren der EU-Mitgliedstaaten weiter anzugleichen und um sie zügiger, gerechter und effizienter zu gestalten. Dies kommt nicht nur den EU-Mitgliedstaaten zugute, sondern garantiert auch Asylbewerbern europaweit einheitliche Schutzbedingungen. Nun muss die EU sicherstellen, dass ihre

Mitgliedstaaten das Gemeinsame Europäische Asylsystem vollständig und einheitlich umsetzen. Darüber hinaus soll die Rolle des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) erweitert werden, insbesondere im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit Nicht-EU-Ländern. Die Europäische Union beabsichtigt zudem, Nicht-EU-Länder u. a. mithilfe regionaler Schutzprogramme noch stärker bei der Bewältigung von Flüchtlings- und Asylfragen zu unterstützen.

Weitere Informationen

- ▶ **Webseite der Generaldirektion Inneres der Europäischen Kommission:** <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs>
- ▶ **EU-Zuwanderungsportal:** <http://ec.europa.eu/immigration>
- ▶ **Website des Europäischen Migrationsnetzes:**
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/index_en.htm
- ▶ **Europäische Website für Integration:** <http://ec.europa.eu/ewsi>
- ▶ **Website des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen:** <http://easo.europa.eu>
- ▶ **Website des Hohen Flüchtlingskommissariats der Vereinten Nationen:** <http://unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home>
- ▶ **Fragen zur Europäischen Union?**
Europe Direct hilft Ihnen weiter: 00800 6 7 8 9 10 11 (<http://europedirect.europa.eu>)

