



Bundesamt
für Migration
und Flüchtlinge

europa

EIN RAUM DER FREIHEIT, DER SICHERHEIT UND DES RECHTS

Asyl- und Migrationspolitik der Europäischen Union

europa

Referat 212
Europa-Recht,
Europäisches Migrationsnetzwerk

Dr. Iris Schneider

unter Mitarbeit von Sergo Mananashvili

**Ein Raum der Freiheit,
der Sicherheit
und des Rechts**

**Asyl- und Migrationspolitik
der Europäischen Union**

**Europa-Recht
Europäisches Migrationsnetzwerk**

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	5
I. Beseitigung der Binnengrenzkontrollen und Schaffung einer einheitlichen Außengrenze der Europäischen Union	7
1. Freier Personenverkehr	7
2. Freizügigkeit für Drittstaatsangehörige	9
2.1 Schengen-Raum	9
2.2 Eingliederung des Schengen-Acquis in den rechtlichen und institutionellen Rahmen der EU	10
2.3 Schengener Informationssystem	11
2.4 FRONTEX	13
2.4.1 Historische Eckpunkte bis zur Errichtung der Agentur	14
2.4.2 Aufgaben und Ziele der Agentur	15
II. Asyl unter dem Dach der Europäischen Union	17
1. Legislativmaßnahmen	17
2. Flankierende Maßnahmen	21
2.1 EURASIL - das Netz der EU-Asylpraktiker	21
2.2 Europäischer Flüchtlingsfonds (EFF)	22
2.3 Europäisches Migrationsnetzwerk (EMN)	23
2.4 ARGO-Programm	25
2.5 General Directors' Immigration Services Conference (GDISC)	26
3. Haager Programm	27
III. Auf dem Weg zu einer gemeinsamen Einwanderungspolitik der EU	31
1. Legale Einwanderung	32
2. Integrationspolitik der Europäischen Union	36
3. Bekämpfung der illegalen Einwanderung	40
4. Rückführungspolitik	44

IV.	Steuerung der Migration	49
1.	Asyl- und Migrationsstatistiken	49
2.	Frühwarnsystem	51
V.	Externe Dimension der europäischen Asyl- und Migrationspolitik	55
1.	Historie	55
2.	Europäische Nachbarschaftspolitik	55
3.	Regionale Schutzprogramme	56
VI .	Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit/Grundrechteagentur	59
1.	Legislative Maßnahmen	59
2.	Institutioneller Rahmen	62
VII.	Die Rolle des Bundesamtes im europäischen Harmonisierungsprozess	63

Einleitung

Zu den grundlegenden Zielen der Europäischen Union (EU) gehört „die Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in dem in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität der freie Personenverkehr gewährleistet ist“ (Art. 2 Abs. 1 EU-Vertrag). Als Tatsache gilt, dass diese Maßnahmen sich häufig unmittelbar auf das nationale Recht auswirken und zunehmend den Alltag der Bürgerinnen und Bürger bestimmen. Der europäische Integrationsprozess beeinflusst das Handeln der EU-Mitgliedstaaten bis auf die Ebene der Länder und Kommunen.

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union verzeichnen seit langem internationale Migrationsströme. Insbesondere der Wegfall eines Großteils der Binnengrenzkontrollen durch die Inkraftsetzung des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) im März 1995 ließ die Notwendigkeit erkennen, auf EU-Ebene eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik zu etablieren. Durch Neudefinierung der Artikel 61 – 69 (Kapitel IV) des EG-Vertrages hat der Amsterdamer Änderungsvertrag von 1997, der am 01.05.1999 in Kraft trat, die Rechtsgrundlage für die Gemeinschaftszuständigkeit im Bereich Asyl und Migration bzw. für die europäische Harmonisierung dieser Politikbereiche geschaffen.

Die Staats- und Regierungschefs der EU haben auf der Sitzung des Europäischen Rates von Tampere im Oktober 1999 eine konkrete Fünfjahresagenda zur Umsetzung der Vorgaben von Amsterdam verabschiedet. Die Steuerung der Migrationsströme, die gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen und die Annäherung ihres Status an den der Unionsbürger sowie der Aufbau eines auf der Genfer Konvention beruhenden Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und die Partnerschaft mit Herkunfts- und Transitländern

wurden in Tampere als zentrale Elemente der gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik der EU angekündigt.

Der Europäische Rat hat am 04./05.11.2004 ein neues, auf fünf Jahre angelegtes Programm – das sog. Haager Programm – verabschiedet, das als Nachfolgeagenda des Tampere-Programms neue Ziele im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht formuliert hat. Dabei wurde festgelegt, auf welchen Wegen diese Ziele bis 2010 erreicht werden sollen. Den Schwerpunkt des Haager Programms im Bereich Asyl bildet der Aufbau eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems mit gemeinsamen Asylverfahren und einheitlichem Schutzstatus, wobei der verstärkten Zusammenarbeit der Asylbehörden eine besondere Bedeutung beigemessen wird. Die Entwicklung einer Politik der legalen Einwanderung, die Integration von Drittstaatsangehörigen, die Bekämpfung illegaler Einwanderung und die externe Dimension von Asyl und Migration gehören ebenso zu den programmatischen Zielen dieser Fünfjahresagenda.

Die nachfolgende Ausarbeitung skizziert wichtige Eckpunkte des bisher zurückgelegten Weges hin zu einer gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik, führt die wichtigsten Maßnahmen zur Umsetzung dieser Politik auf und stellt ihre Zukunftsperspektiven dar. Abschließend wird in knapper Form die Positionierung des Bundesamtes im Gesamtkontext vorgestellt.

I. Beseitigung der Binnengrenzkontrollen und Schaffung einer einheitlichen Außengrenze der Europäischen Union

1. Freier Personenverkehr

Der freie Personenverkehr bildet einen Grundpfeiler des Binnenraums, den die Europäische Union seit ihrer Gründung geschaffen hat. Er ist als Grundrecht der Unionsbürger anerkannt (Art. 40 der Grundrechtecharta sowie Art. 18 EG-Vertrag). Mit der neuen EG-Freizügigkeitsrichtlinie hat die Europäische Union eine Richtlinie über das Recht der Unionsbürger erlassen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei bewegen und aufhalten zu können. Mit der Bewältigung dieser Herausforderung, die direkten Einfluss auf den Alltag der Bürger hat, wird den häufig zum Ausdruck gebrachten Sorgen der Bürger Rechnung getragen.

Der freie Personenverkehr bildet einen Grundpfeiler des Binnenraums, den die Europäische Union seit ihrer Gründung geschaffen hat. Er ist als Grundrecht der Unionsbürger anerkannt. Mit der EG-Freizügigkeitsrichtlinie¹ hat die Europäische Union eine Richtlinie über das Recht der Unionsbürger erlassen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei bewegen und aufhalten zu können. In die Richtlinie sind sämtliche Rechtsvorschriften eingegangen, die diesen komplexen Bereich bisher geregelt hatten. Sie regelt die Bedingungen, unter denen Unionsbürger und ihre Familienangehörigen ihr Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt ausüben können, so u. a. das Recht auf Daueraufenthalt, die Beschränkung dieses Rechtes aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit und das Recht auf einen Aufenthalt von bis zu drei Monaten. Das Recht,

1 Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 29.04.2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten.

sich für einen Zeitraum von über drei Monaten in einem anderen Mitgliedstaat aufzuhalten, ist gemäß der Richtlinie an bestimmte Voraussetzungen geknüpft (Ausübung einer abhängigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit, Nachweis ausreichender Existenzmittel und einer Krankenversicherung, berufsqualifizierendes Studium, Familienmitgliedschaft eines Unionsbürgers, der die vorher genannten Bedingungen erfüllt). Jeder Unionsbürger, der sich rechtmäßig fünf Jahre lang ununterbrochen im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaates aufgehalten hat, erwirbt das Recht auf Daueraufenthalt, sofern keine Ausweisungsmaßnahme gegen ihn angeordnet wurde. Dieses Recht ist an keinerlei Voraussetzungen mehr geknüpft und findet ebenfalls Anwendung auf Familienangehörige, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzen und sich fünf Jahre mit dem Unionsbürger im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten haben.

Ein weiteres wichtiges Element des freien Personenverkehrs ist die Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Sie ermöglicht es den Staatsangehörigen aller Mitgliedstaaten (Unionsbürger), in einem anderen Mitgliedstaat unter denselben Bedingungen eine Arbeit aufzunehmen wie die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaates. Dennoch kann die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die nach der Erweiterung der Europäischen Union am 1. Mai 2004 aus den neuen Mitgliedstaaten (Ausnahme: Zypern und Malta) kommen bzw. sich in diese begeben, beschränkt werden. Der Beitrittsvertrag trägt der von den alten Mitgliedstaaten im Laufe der Beitrittsverhandlungen geäußerten Besorgnis über die massive Zuwanderung von Arbeitnehmern aus den neuen Mitgliedstaaten dadurch Rechnung, dass er für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer aus acht neuen Mitgliedstaaten eine Übergangsregelung vorsieht, wonach der Zugang zum Arbeitsmarkt höchstens bis zum 1. Mai 2011 (d.h. während sieben Jahren nach der Erweiterung gemäß der Formel $2+3+2^2$) eingeschränkt werden kann.

2 In den ersten beiden Jahren nach dem Beitritt können die nationalen Vorschriften beibehalten werden, die zum Zeitpunkt des Beitritts galten. Nach diesen zwei Jahren muss jedes Land der Kommission mitteilen, ob es die Übergangsregelungen

2. Freizügigkeit für Drittstaatsangehörige

2.1 Schengen-Raum

Die Gewährung des Rechtes auf Freizügigkeit für Drittstaatsangehörige stellt ein wesentliches Merkmal der europäischen Migrationspolitik dar. Die tatsächliche Verwirklichung dieses Rechtes begann im Jahre 1985, als Deutschland, Frankreich und die Benelux-Länder (Belgien, die Niederlande und Luxemburg) in der luxemburgischen Grenzstadt Schengen ein Regierungsabkommen über den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den Binnengrenzen unterzeichneten. Dem Schengener Übereinkommen folgte 1990 das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ), das 1995 in Kraft getreten ist. Durch das SDÜ wurden die Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Schengen-Staaten abgeschafft und die Kontrollen an den Außengrenzen des „Schengen-Raums“ vereinheitlicht. Dabei wurde eine gemeinsame Visapolitik eingeführt und die Durchführung flankierender Maßnahmen gefördert. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das Recht auf langfristigen Aufenthalt und Arbeit für Unionsbürger sowie für Drittstaatsangehörige nicht zum Regelungsgegenstand des SDÜ gehört.

Der Schengen-Raum umfasst gegenwärtig 13 EU-Mitgliedstaaten: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Spanien, Frankreich, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Portugal, Griechenland und Schweden. Irland und das Vereinigte Königreich, die das SDÜ nie unterzeichnet haben, beteiligen sich an Teilbereichen des Schengen-Besitzstandes, die sich auf die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit beziehen, aber sie werden nicht die Grenzkontrollen mit anderen Schengen-Ländern abschaffen. Zwei Nicht-EU-Staaten, Norwegen und Island, wenden die Bestimmungen von

für maximal drei weitere Jahre weiter anwenden will. Wenn in einem Land nach diesen drei Jahren erhebliche Störungen auf dem Arbeitsmarkt bestehen oder drohen, kann die Kommission eine nochmalige zweijährige Anwendung der nationalen Bestimmungen genehmigen.

Schengen auf der Basis eines speziellen Abkommens voll umfänglich an.

Die Teilnahme der 10 neuen EU-Mitgliedstaaten ist von ihrer Fähigkeit abhängig, sämtliche Schengen-Voraussetzungen zu erfüllen. Dies ist derzeit noch nicht der Fall.

2.2 Eingliederung des Schengen-Acquis in den rechtlichen und institutionellen Rahmen der EU

Das Protokoll zum Amsterdamer Vertrag „zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in den Rahmen der Europäischen Union“ integriert die durch Schengen bewirkten Entwicklungen in den rechtlichen und institutionellen Rahmen der Europäischen Union. Der Schengen-Raum unterliegt nun der Prüfung durch das Europäische Parlament und den Europäischen Gerichtshof, wodurch die demokratische parlamentarische Kontrolle gesichert ist und den Bürgern Rechtsmittel zur Verfügung stehen, wenn sie ihre Rechte verletzt sehen. Die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes ist allerdings teilweise begrenzt.

Eine der wichtigsten Aufgaben des Rates bei der Integration der Schengen-Bestimmungen war die Entscheidung darüber, welche der von den Unterzeichnerstaaten ergriffenen Maßnahmen echten Besitzstand darstellen, d. h. die Rechtsakte, die aufrechterhalten werden mussten, um die Fortsetzung der eingeleiteten Zusammenarbeit zu ermöglichen. Am 20. Mai 1999 wurde eine Liste der Elemente aufgenommen, die diesen Besitzstand ausmachen; sie nennt auch die entsprechende Rechtsgrundlage für jeden der Verträge (EG-Vertrag oder EU-Vertrag).

Zu den wichtigsten Regeln, die von den Mitgliedern der Schengen-Gruppe angenommen wurden, zählen:

- die Abschaffung der Personenkontrollen an den gemeinsamen Binnengrenzen der EU;

- ein gemeinsames Regelwerk für Personen, die die Außengrenzen der EU überschreiten, ungeachtet des EU-Landes, in dem sich diese Außengrenze befindet;
- gesonderte Terminals auf Flughäfen, und – soweit möglich – in Seehäfen für Personen, die innerhalb des Schengen-Raumes reisen, und Personen, die aus Ländern außerhalb des Schengen-Raumes eintreffen;
- die Harmonisierung der Regeln betreffend die Einreise- und Visumbedingungen für kurze Aufenthalte von Drittstaatsangehörigen;
- die Koordinierung zwischen den für die Überwachung der Grenzen zuständigen Verwaltungen (Verbindungsbeamte, Harmonisierung der Anweisungen und der Schulung des Personals);
- die Definition der Rolle der Transportunternehmen im Kampf gegen die illegale Einwanderung;
- eine verbesserte polizeiliche Zusammenarbeit (einschließlich des Rechts auf länderübergreifende Überwachung);
- der Ausbau der justiziellen Zusammenarbeit durch ein schnelleres Auslieferungssystem und die Übertragung der Vollstreckung von Strafurteilen;
- die Schaffung des Schengener Informationssystems.³

2.3 *Schengener Informationssystem*

Eine effektive Umsetzung des Schengener Durchführungsübereinkommens erfordert technisch den Einsatz entsprechender Informationssysteme. Aus diesem Grunde wurde das Schengener Informationssystem (SIS) geschaffen, um den Polizeikräften und Konsu-

3 Siehe die Web-Seite der Generaldirektion für Justiz, Freiheit und Sicherheit der Europäischen Kommission unter http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/index_de.htm.eu.int

larbediensteten aus den Schengen-Ländern Zugang zu Angaben über bestimmte Personen (z. B. zur Festnahme oder Auslieferung bestimmter Straftäter, vermisster Personen, Drittstaatsangehöriger, denen die Einreise zu verweigern ist usw.) sowie über verlorene oder gestohlene Güter zu gewähren.⁴ Diese Angaben werden von den Mitgliedstaaten über die nationalen Sektionen bereit gestellt, die mit der zentralen technischen Einheit verbunden sind. Die personenbezogenen Daten können Angaben umfassen über

- Personen, die zwecks Festnahme und Auslieferung gesucht werden;
- Ausländer, für die eine Warnung zwecks Verweigerung der Einreise ausgegeben wurde;
- Vermisste Personen oder Personen, die vorübergehend Polizeischutz benötigen (insbesondere Minderjährige);
- Zeugen oder Personen, die vor Gericht geladen sind;
- Personen, die einer diskreten Überwachung oder besonderen Kontrolle zur Verfolgung von strafbaren Handlungen oder zur Vorbeugung von Gefahren für die öffentliche Sicherheit unterzogen werden sollen.

Das gegenwärtige SIS ist für die Benutzung durch 18 Staaten ausgelegt. Die Technologie ist inzwischen überholt und es müssen neue Entwicklungsoptionen geprüft werden. Die Einrichtung des SIS der zweiten Generation (SIS II) ist eine unabdingbare Voraussetzung für die Beteiligung der künftigen Mitgliedstaaten an einem Raum der Sicherheit, in dem keine Binnengrenzkontrollen mehr bestehen. Im Anschluss an die Ratstagung vom 28. und 29. Mai 2001, auf dem die Entwicklung des SIS II bis zum Jahre 2006 als vorrangige Aufgabe bekräftigt wurde, hat die Kommission die Verantwortung für die Finanzierung sowie die Entwicklung des SIS II übernom-

4 Bis zur Einführung von EURODAC hatte auch das Bundesamt Zugriffsmöglichkeiten auf einige Daten des Paralleldatenbestandes des BVA gem. Art. 96 SDÜ (zur Einreiseverweigerung ausgeschriebene Drittausländer).

men (die ihr auf Grund ihrer Zuständigkeit für die Ausführung des Gemeinschaftshaushalts zugewiesen werden). Eine erste Studie über mögliche Entwicklungen des SIS fand 1998 statt. Die weiteren Arbeiten wurden mit Blick auf die Erweiterung der Union energisch vorangetrieben. Derzeit erachtet die Kommission die Auslegung der SIS-Funktionalitäten als vorrangige Aufgabe, da SIS in naher Zukunft neben einem reinen Informationssystem auch ein Ermittlungssystem sein könnte. Deshalb muss bestimmt werden, welche Behörden Zugang zu dem System erhalten (Justizbehörden der Mitgliedstaaten, aber auch EUROPOL, EUROJUS, Sicherheitsdienste usw.). Zukunftsorientiert sind ferner neue Datenkategorien festzulegen. Dieser Entscheidungsprozess findet derzeit statt. SIS II soll unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft in der ersten Hälfte 2007 in Dienst gestellt werden.

Was die institutionelle Ausgestaltung des SIS betrifft, gliedert es sich in einen Zentralrechner in Straßburg (C.SIS = Central Schengen Information System) und in nationale Systeme (N.SIS = National Schengen Information System). Die Letzteren tragen den Namen SIRENE⁵. Die deutsche SIRENE ist im Bundeskriminalamt (BKA) in Wiesbaden in die Gruppe „Internationale Zusammenarbeit“ integriert.⁶

2.4 FRONTEx

Über die vorgenannten Maßnahmen hinaus wurde mit Errichtung der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (FRONTEx⁷) der Forderung nach einer Verbesserung des integrierten Schutzes der Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union nachgekommen. Zwar sind die Mitgliedstaaten für die Kontrolle und die Überwachung ihrer Außengrenzen zuständig.

5 "Supplementary Information Request at the National Entry".

6 Näheres dazu siehe unter www.bka.de.

7 Verordnung EG Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004, ABL der EU Nr. L 349 vom 25.11.2004.

Die Agentur erleichtert indes die logistische Anwendung des bestehenden Maßnahmeninstrumentariums der Gemeinschaft zum Schutz dieser Grenzen. Unter „Außengrenzen der Mitgliedstaaten“ sind in diesem Zusammenhang die Land- und Seegrenzen der Mitgliedstaaten sowie ihre Flug- und Seehäfen, auf welche die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechtes über das Überschreiten der Außengrenzen durch Personen Anwendung finden, zu verstehen.

2.4.1 Historische Eckpunkte bis zur Errichtung der Agentur

Die Politik der Gemeinschaft im Bereich der Außengrenzen der Union zielt auf einen integrierten Grenzschutz ab, durch den ein hohes einheitliches Niveau für Personenkontrollen und die Überwachung an den Außengrenzen gewährleistet werden kann. Dieses stellt eine wesentliche Voraussetzung für einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts dar. In Art. 62 Abs. 2a EG-Vertrag ist vorgesehen, dass gemeinsame Vorschriften in Bezug auf die Normen und Verfahren festgelegt werden, die von den Mitgliedstaaten bei der Kontrolle der Außengrenzen einzuhalten sind. Gemäß Art. 66 EG-Vertrag beschließt der Rat Maßnahmen, um die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Dienststellen der Behörden der Mitgliedstaaten und der Kommission zu gewährleisten. So sprach sich die Kommission in ihrer Mitteilung mit dem Titel „Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten“ vom 7. Mai 2002 für die Errichtung einer „gemeinsamen Instanz von Praktikern für die Außengrenzen“ aus. Diese Instanz sollte mit der Aufgabe betraut werden, die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen zu koordinieren. In diesem Zusammenhang hat der Rat dann am 13. Juli 2002 einen Plan für den Grenzschutz an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union angenommen. Im weiteren Verlaufe stellte sich jedoch heraus, dass die gemeinsame Instanz von Praktikern für die Außengrenzen strukturelle Beschränkungen im Hinblick auf die Koordinierung der operativen Zusammenarbeit an den Außengrenzen aufwies. Diese Erkenntnisse flossen dann ein in die Verordnung

(EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Gemäß Beschluss des Rates vom 26. April 2005 (2005/358/EG) zur Bestimmung des Sitzes der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union wurde festgelegt, dass die Agentur ihren Sitz in Warschau hat. Die Agentur hat ihre Tätigkeit am 1. Mai 2005 in Warschau aufgenommen.

2.4.2 Aufgaben und Ziele der Agentur

FRONTEX hat die Aufgabe, die operative Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich des Schutzes der Außengrenzen zu koordinieren und logistisch zu verfeinern. FRONTEX soll darüber hinaus ein gemeinsames und integriertes Modell zur Bewertung der Verfahren und Durchführung allgemeiner und spezieller Risikoanalysen erstellen. Die Agentur hilft den Mitgliedstaaten weiter bei der Ausbildung von Grenzschutzbeamten, z. B. durch die Festlegung gemeinsamer Ausbildungsnormen. FRONTEX führt Schulungsmaßnahmen auf europäischer Ebene durch und beobachtet die für die Kontrolle und Überwachung an den Außengrenzen maßgeblichen Entwicklungen in der Forschung. Ferner unterstützt FRONTEX Mitgliedstaaten, die sich einer Situation gegenübersehen, die eine verstärkte operative und technische Unterstützung an den Außengrenzen erfordert. FRONTEX stellt auch die notwendige Unterstützung für die Mitgliedstaaten bei der Organisation gemeinsamer Rückführungsaktionen bereit.⁸

8 Siehe dazu: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l33216.htm>

II. Asyl unter dem Dach der Europäischen Union

1. Legislativmaßnahmen

Die durch das Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages erfolgte Überführung der Asylpolitik aus dem einzelstaatlichen Kompetenzbereich in die Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft hat eine ganz neue Etappe im Prozess der europäischen Asylrechtsharmonisierung ausgelöst, in der die Bestrebungen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaftsorgane auf den Aufbau eines auf der Genfer Flüchtlingskonvention basierenden Gemeinsamen Europäischen Asylsystems gerichtet sind. Wie die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten auf dem Tampere-Gipfeltreffen im Oktober 1999 angekündigt und auf der Ratstagung in Sevilla 2002 bestätigt haben, sollte dieses System, das längerfristig ein gemeinsames Asylverfahren und einen einheitlichen Schutzstatus implizieren soll, auf kurze Sicht Folgendes umfassen:

- eine klare und praktikable Formel für die Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Staates;
- gemeinsame Standards für ein gerechtes und wirksames Asylverfahren;
- gemeinsame Mindestbedingungen für die Aufnahme von Asylbewerbern und die Annäherung der Bestimmungen über die Zuerkennung und die Merkmale der Flüchtlingseigenschaft;
- Vorschriften über die Formen des subsidiären Schutzes, die einer Person, die eines solchen Schutzes bedarf, einen angemessenen Status verleihen.⁹

⁹ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Tampere), 15. und 16. Oktober 1999, Rdnr.14.

Im Einzelnen wurden während der bis Mai 2004 andauernden 1. Phase der Asylrechtsharmonisierung die folgenden Rechtsakte verabschiedet:

- Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten.¹⁰ Die sog. Massenzustromrichtlinie enthält Regelungen zum Aufnahmeverfahren, zur Aufnahmedauer und zum Status von Personen, die durch die Mitgliedstaaten in Zusammenhang mit einem Massenzustrom – wie etwa 1999 aus dem Kosovo – aufgenommen werden.¹¹
- Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten.¹² Die sog. Aufnahmerichtlinie enthält Regelungen zur Vereinheitlichung der allgemeinen Lebensbedingungen für Asylbewerber, wie Unterkunft, Verpflegung, Zugang zum Arbeitsmarkt, medizinische Versorgung und schulische Betreuung Minderjähriger.¹³
- Verordnung des Rates (EG) Nr.343/2003 vom 18. Februar 2003 zur Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines dritten Landes in einem Mitgliedstaat gestellt hat.¹⁴ Ziel der sog. Dublin II Verordnung, die das

10 Amtsblatt der EU Nr. L 212 vom 07.08.2001 S. 0012 - 0023. Die Richtlinie ist am 07.08.2001 in Kraft getreten und musste bis zum 31.12.2002 ins nationale Recht der Mitgliedstaaten umgesetzt werden.

11 Siehe BMI, Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik.

12 Amtsblatt der EU Nr. L 031 vom 06.02.2003 S. 0018 - 0025. Die Richtlinie ist am 06.02.2003 in Kraft getreten und musste bis zum 06.02.2005 ins nationale Recht der Mitgliedstaaten umgesetzt werden.

13 Fn. 11.

14 Amtsblatt der EU Nr. L 050 vom 25.02.2003 S. 0001 - 0010. Die Verordnung ist am

Dubliner Übereinkommen von 1990 ablöst, ist es, dass immer nur ein Staat für die Prüfung des Asylbegehrens zuständig ist. Damit soll verhindert werden, dass der Asylsuchende von einem Mitgliedstaat in den anderen abgeschoben wird, ohne dass sich einer dieser Staaten für die Durchführung des Verfahrens zuständig erklärt.¹⁵ Weiter wird hierdurch dem „asylum shopping“, also dem Stellen mehrerer Asylanträge in verschiedenen Staaten, vorgebeugt.¹⁶ Unterstützt wird die Anwendung der Dublin II Verordnung durch das sog. EURODAC-System (Verordnung des Rates (EG) Nr. 2725/2000 vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens¹⁷). Es handelt sich hierbei um eine zentrale Datenbank, mit der die Fingerabdrücke der Asylbewerber sowie die illegal über eine Außengrenze eingereisten Drittausländer ab dem 14. Lebensjahr gespeichert und abgefragt werden können. Durch Vergleich der Fingerabdruckdaten miteinander kann z. B. ermittelt werden, ob und wo ein Asylbewerber bereits einen Asylantrag in einem anderen Mitgliedstaat gestellt hat.¹⁸

- Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes.¹⁹ Das wesentliche Ziel der sog. Qualifikationsrichtlinie ist einerseits die Gewährleistung des

17.03.2003 in Kraft getreten.

15 Marx, Reinhard, *Ausländer- und Asylrecht*, 2. Auflage, 2005, S. 634.

16 Weiß, in: Streinz *EUV/EGV*, 2003, S. 799.

17 *Amtsblatt der EU* Nr. L 316, 15.12.2000 S. 0001 - 0010. Die Verordnung ist am 15.12.2000 in Kraft getreten.

18 Fn. 11, siehe dazu auch *VO (EG) Nr. 407/2002 (DVO EURODAC)*.

19 *Amtsblatt der EU* Nr. L 304 vom 30.09.2004 S. 0012 - 0023. Die Richtlinie ist am 20.10.2004 in Kraft getreten und muss spätestens bis zum 10.10.2006 ins nationale Recht der Mitgliedstaaten umgesetzt werden.

Mindestmaßes an Schutz in allen Mitgliedstaaten für Personen, die tatsächlich Schutz benötigen. Andererseits stellt sie sicher, dass all diesen Personen in den Mitgliedstaaten ein Mindestniveau an Leistungen geboten wird. Dabei soll die Angleichung der Rechtsvorschriften über die Anerkennung und den Inhalt der Flüchtlingseigenschaft und des subsidiären Schutzes auch zur Eindämmung der auf unterschiedlichen Rechtsvorschriften beruhenden Sekundärmigration beitragen.

- Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft.²⁰ In erster Linie regelt die sog. Verfahrensrichtlinie die Grundprinzipien und Garantien des Asylverfahrens, u. a. etwa den Zugang zum Verfahren, Bleiberecht des Asylbewerbers während der Antragsprüfung, Anforderungen sowohl an die Prüfung eines Asylantrags als auch an die Entscheidung der Asylbehörde, die Modalitäten der persönlichen Anhörung sowie der Rechtsberatung und -vertretung. Gemäß der Richtlinie können die Mitgliedstaaten unter Beachtung ihrer Verpflichtung zur Sicherstellung der möglichst raschen Abwicklung des erstinstanzlichen Prüfungsverfahrens die vorrangigen oder beschleunigten Verfahren in bestimmten Fälle einführen. Neben der Aufzählung der Fälle, bei denen die Anträge als unzulässig betrachtet werden könnten, sowie der näheren Definition der Folgeanträge und der Verfahren an der Grenze, werden in der Richtlinie die Konzepte des Erstasylstaates, des sicheren Drittstaates und des sicheren Herkunftslandes entwickelt, wobei der EU-Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments mit qualifizierter Mehrheit eine gemeinsame Minimalliste der sicheren Herkunftsstaaten erstellt.

²⁰ Amtsblatt der EU Nr. L 326 vom 13.12.2005 S. 0013 - 0034. Die Richtlinie ist am 02.01.2006 in Kraft getreten und muss bis zum 01.12.2007 in nationales Recht der Mitgliedstaaten umgesetzt werden.

2. Flankierende Maßnahmen

Die Gesetzgebungspolitik bildet das Kernstück und den Hauptteil des gemeinsamen europäischen Asylsystems. Großer Wert wird aber auch flankierenden Maßnahmen und Konvergenzverfahren (um die einzelstaatlichen Auslegungen in Übereinstimmung zu bringen) beigemessen. Hierzu zählen die verschiedenen, auf der Gemeinschaftsebene verabschiedeten Instrumente wie etwa EURASIL, der Europäische Flüchtlingsfonds (EFF), das ARGO-Programm, das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) und die General Directors' Immigration Services Conference (GDISC).

2.1 *EURASIL – das Netz der EU-Asylpraktiker*

Ziel dieses Netzes der Asylpraktiker ist die Verbesserung der Konvergenz in der Asylpolitik sowie von Entscheidungen und Verfahren durch eine Intensivierung des Austauschs von Informationen und bewährten Verfahren zwischen den entsprechenden Entscheidungsorganen der EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission. Die von EURASIL bereitgestellten Maßnahmen sollen den Fachleuten dabei helfen, ihre Arbeitsbeziehungen untereinander zu stärken. Einen Schwerpunkt bilden die Informationen über die Lage in den Herkunfts- und Transitländern (COI). Diese Herkunftsländerinformationen haben unter Würdigung auch des Haager Programmes für die praktische Zusammenarbeit auf europäischer Ebene oberste Priorität. Hier gilt es, eine Lösung zu finden, die es den Mitgliedstaaten ermöglicht, die Informationen gemeinsam zu nutzen. Einen weiteren Schwerpunkt der Tätigkeit von EURASIL bildet die Erörterung von Fällen aus der Praxis durch Vertreter der entscheidungsbefugten Behörden und der Rechtsmittelinstanzen. Auch sonstige relevante Angelegenheiten, die für die Asylpraxis von Interesse sind, werden thematisiert. Die jeweiligen Sitzungsergebnisse stellt die Kommission als Arbeitsprotokolle

bereit. Diese sind über die elektronische Plattform CIRCA²¹ abrufbar, die den schnellen und direkten Zugriff der Berechtigten auf alle EURASIL-Arbeitsdokumente erlaubt.

2.2 *Europäischer Flüchtlingsfonds (EFF)*

Die Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds stellt eine weitere bedeutsame Konvergenzmaßnahme im Bereich der europäischen Asyl- und Migrationspolitik dar.

Die finanzielle Unterstützung von Maßnahmen in Bezug auf die Aufnahme, Integration und freiwillige Rückkehr von Flüchtlingen erfolgt im Rahmen des im Jahre 2000 eingerichteten und 2005 auf weitere 5 Jahre verlängerten Europäischen Flüchtlingsfonds. Für den Zeitraum 2000 bis 2004 war ein Gesamtvolumen von 216 Millionen Euro veranschlagt, für 2005 und 2006 ist ein Betrag von 114 Millionen Euro vorgesehen. Hiermit sollen auch die unterschiedlichen Lasten der Mitgliedstaaten ausgeglichen werden, u. a. bei einem Massenzustrom von Vertriebenen.

Der Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2008-2013 innerhalb des allgemeinen Programmes „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ ist inhaltlich mit den Vorgängern weitgehend deckungsgleich. Teilweise unterschiedlich sind jedoch die Zielgruppen. Abgelehnte Asylbewerber und Personen, bei denen subsidiärer Schutz abgelehnt wurde, sollen nicht mehr unter den EFF fallen. Für diese sollen zukünftig Mittel aus dem Rückkehrfonds bereitgestellt werden (siehe hierzu auch die Ausführungen unten auf Seite 19 f.).

21 Communication and Information Resource Center Administrator.

2.3 *Europäisches Migrationsnetzwerk (EMN)*

Auch das Europäische Migrationsnetzwerk leistet im Rahmen der europäischen Asyl- und Migrationspolitik wichtige Arbeiten. Ziel des von der Europäischen Kommission eingesetzten Europäischen Migrationsnetzwerkes ist es, mit Hilfe der nationalen Kontaktpunkte in derzeit 17 EU-Staaten den Organen der Europäischen Gemeinschaft (Kommission, Rat, Parlament) und den an dem Netzwerk beteiligten Mitgliedstaaten, langfristig der breiten Öffentlichkeit objektive, zuverlässige und EU-weit vergleichbare Daten und Informationen zu den Bereichen Migration und Asyl zur Verfügung zu stellen. Die 17 nationalen Kontaktpunkte setzen sich zusammen aus:

- Österreich: Internationale Organisation für Migration
- Frankreich: Hoher Rat für Integration und Nationales Institut für Statistik und Ökonomie
- Griechenland: Zentrum für Planung und Wirtschaftsforschung (KEPE)
- Irland: Wirtschafts- und Sozialforschungsinstitut (ESRI)
- Italien: Einwanderungsdossier Statistiken der Caritas Diözese Rom
- Belgien: Zentrale Ausländerbehörde
- Finnland: Nationales Amt für Statistik
- Niederlande: Einwanderungs- und Einbürgerungsdienst (IND)
- Portugal: Portugiesischer Einwanderungsdienst
- Schweden: Nationales Statistikamt und Amt für Migration
- Spanien: Permanentes Observatorium für Immigration
- Tschechische Republik: Ministerium für Inneres
- Vereinigtes Königreich: Forschungs- und Statistikdienst für Immigration des Innenministeriums
- Estland: Estnische Migrationsstiftung

- Lettland: Amt für Staatsangehörigkeits- und Migrationsangelegenheiten des Ministeriums für Inneres
- Slowenien: Büro für Internationale Angelegenheiten des Ministeriums für Inneres
- Deutschland: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Die neuen Mitgliedstaaten sind überwiegend noch mit Beobachterstatus beteiligt.

Dieses EU-weite Netzwerk von Kontaktpunkten mit jeweils einem eigenen, innerstaatlichen Netzwerk von renommierten Wissenschaftlern, Forschungsinstituten und mit fachspezifischen Aufgaben betrauten Behörden sowie Nichtregierungsorganisationen will dazu beitragen, eine systematische Grundlage für die Überwachung und Analyse des vielschichtigen Phänomens Migration und Asyl zu erarbeiten. Kernstück für die Sammlung und den Austausch von Informationen ist die von der Forschungsgruppe „Computergestützte Informationssysteme (CIS)“ eingerichtete Dokumentationsdatenbank an der Technischen Universität Berlin. Die Arbeitssprache des Netzwerkes ist Englisch.

Um die Leistungskapazität der nationalen Kontaktpunkte zu testen, wurde im Jahr 2004 eine europaweite vergleichende Pilotforschungsstudie über das Thema „The impact of immigration on Europe’s societies“ erstellt. Aus den nationalen Studien wurde ein Synthesereport gefertigt und mit den nationalen Studien veröffentlicht. Die Ergebnisse der einzelnen nationalen Studien wurden am 1. Dezember 2005 im Rahmen eines erweiterten Treffens des Europäischen Migrationsnetzwerks mit dem EU-Netzwerk für Integration und Vertretern anderer internationaler Einrichtungen (EU-Rat, Parlament, Europarat und anderer EU-Forschungsnetzwerke) bei der Kommission in Brüssel präsentiert.

Im Jahre 2005 befassten sich die nationalen Kontaktpunkte in einer zweiten EMN-Forschungsstudie mit dem Thema „Illegally Resident Third Country Nationals in the EU Member States: Policy approaches

profile and their social situation“. Bei der illegalen Migration handelt es sich um ein komplexes Phänomen, das sich einfachen Erklärungsansätzen entzieht. Die vergleichend angelegte europaweite Studie soll zu einer objektiven wissenschaftlichen Perspektive in der europäischen Debatte beitragen. Diese Studie wurde durch den im Bundesamt etablierten Migrations- und Integrationsforschungsbereich erstellt. Der Forschungsbereich wird neben den sonstigen Netzwerkpartnern auch zukünftig entsprechende Studien wissenschaftlich begleiten bzw. anfertigen.

Um die Sichtbarkeit des EMN zu verbessern, besteht seit dem 01. Juli 2005 eine EMN-Website: www.european-migration-network.org

Zu den weiteren Arbeiten im Jahr 2005 gehörte u. a. die Durchführung einer Kleinstudie zu dem Thema „Reception Systems, their Capacities and the Social Situation of Asylum Applicants within the Reception System in the EU Member States“.

Ende November 2005 hat die EU-Kommission ein Grünbuch über die Zukunft des Europäischen Migrationsnetzwerks²² veröffentlicht. Mit dem Policy-Dokument möchte die Kommission ein öffentliches Konsultationsverfahren über die Rolle, das Mandat und die Aufgaben des Europäischen Migrationsnetzwerks einleiten und Stellungnahmen anderer EU-Institutionen, der Regierungen der Mitgliedstaaten, der nationalen Kontaktpunkte und anderer sachrelevanter Akteure einholen.

2.4 ARGO-Programm

Am 13. Juni 2002 wurde im EU-Rat ein Aktionsprogramm für Verwaltungszusammenarbeit in den Bereichen Außengrenzen, Visa, Asyl und Einwanderung (kurz ARGO-Programm)²³ für den Zeitraum

22 KOM (2005)606 endgültig.

23 Entscheidung 2002/463/EG (folgend – ARGO-Entscheidung), ABl. L 161 vom 19.06.2002, S. 11-15. Zwar wurde die Entscheidung im Dezember 2004 geändert, jedoch beziehen sich die Änderungen lediglich auf den Bereich der Außengrenzen.

2002-2006 mit einem finanziellen Bezugsrahmen in Höhe von 25 Mio. EURO verabschiedet. Zu den allgemeinen Zielen dieses Programms zählt der Ausbau der Verwaltungszusammenarbeit bei der Implementierung der Gemeinschaftsbestimmungen und die Förderung der einheitlichen Anwendung dieser Bestimmungen sowie der diesbezügliche Kapazitätenaufbau der in den relevanten Bereichen tätigen Dienststellen unter Berücksichtigung der Gemeinschaftsdimension und Transparenz.²⁴

2.5 *General Directors' Immigration Services Conference (GDISC)*

„General Directors' Immigration Services Conference“ - GDISC wurde während der EU Ratspräsidentschaft der Niederlande im 2. Halbjahr 2004 ins Leben gerufen. Im Rahmen einer Konferenz der Leiter der Migrationsbehörden Europas am 5. und 6. Juli 2004 in Rotterdam wurde beschlossen, eine Steuerungsgruppe nebst Sekretariat zu errichten, die sich mit der Planung und Organisation weiterer jährlichen Treffen auf Behördenleiterebene befassen sollen. Der im Herbst 2004 eingesetzten Steuerungsgruppe gehören derzeit 6 EU-Mitgliedstaaten an: Deutschland, Niederlande (Vorsitz), Polen, Tschechische Republik, Schweden und Vereinigtes Königreich. Ein Vertreter der Europäischen Kommission fungiert als Beobachter. Die Steuerungsgruppe trifft sich zwei Mal jährlich, um auf Grund der Ergebnisse der durchgeführten Konferenzen weitere gemeinsame Projekte zu planen. Hinzu kommt die Erarbeitung eines Rahmenkonzeptes für GDISC sowie die Diskussion über EU-Finanzierungsmöglichkeiten von gemeinsamen Projekten nach der ARGO Budgetlinie. Bisher fanden Treffen im Dezember 2004 in Wien, im April 2005 in Prag und im Oktober 2005 in Malmö statt. Das GDISC Sekretariat besteht aus zwei Mitarbeiterinnen, die von den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich im Rahmen ihrer eigentlichen Tätigkeiten für diese Aufgabe freigestellt werden. Der Hauptsitz des Sekretariates ist in Den Haag (NL).

24 Art. 3 der ARGO-Entscheidung.

Mit seiner Arbeit verfolgt GDISC, als informeller Zusammenschluss, Ziele, die vornehmlich den Bereich der praktischen Zusammenarbeit betreffen. Eine Vertiefung der praktischen Zusammenarbeit soll auf europäischer Ebene durch das Instrument „Benchmarking“, durch einen regen Informationsaustausch und durch das Herausfiltern der „Best Practices“ in den Mitgliedstaaten erreicht werden. Gemeinsame Projekte zu verschiedenen Themenbereichen sollen diesen Austausch vereinfachen.

Die Nachfolgekonzferenz von Rotterdam fand im Juli 2005 bei London statt. Mit Blick auf die deutsche EU-Ratspräsidentschaft wird im ersten Halbjahr 2007 im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge eine Konferenz stattfinden.²⁵

3. Haager Programm

Die Zukunftsperspektive der europäischen Asylpolitik wird im Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht umrissen. Das Programm wurde auf der Tagung des Europäischen Rates von am 4./5. November 2004 angenommen und legt u. a. die konkreten Ziele fest, die im Rahmen eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems bis 2010 erreicht werden sollten. Dazu gehört in erster Linie die Einführung eines gemeinsamen Asylverfahrens und eines einheitlichen Status für Menschen, denen Asyl oder subsidiärer Schutz gewährt wird, wobei die umfassende Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention weiterhin sichergestellt werden soll. Die neuen Regelungen sollen auf einer von der Kommission bis 2007 durchzuführenden, gründlichen und vollständigen Evaluierung der bisher angenommenen asylrechtlichen Vorschriften aufbauen. Die von der Europäischen Kommission vorzulegenden Studien sollen dabei die Frage der Zweckmäßigkeit und Durchführbarkeit sowie der rechtlichen und praktischen Auswirkungen einer gemein-

25

Weitere Informationen über GDISC siehe unter www.gdisc.org.

samen Bearbeitung von Asylanträgen in und außerhalb der Europäischen Union untersuchen.

Was die Verwaltungszusammenarbeit der Mitgliedstaaten während der zweiten Phase der Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Asylregelung anbelangt, wurden der Ministerrat und die Kommission im Haager Programm aufgefordert, geeignete Strukturen einzurichten, die die Asylbehörden der Mitgliedstaaten einschließen und die praktische Zusammenarbeit erleichtern sollen. Damit soll den Mitgliedstaaten unter anderem dabei geholfen werden, ein einheitliches Verfahren für die Beurteilung von Anträgen auf internationalen Schutz einzuführen und gemeinsam Informationen über Herkunftsländer zu sammeln, zu bewerten und zu verwenden. Teil dieser Verwaltungszusammenarbeit soll auch die Unterstützung der Mitgliedstaaten sein, wenn ein besonderer Druck auf die Asylsysteme und Aufnahmekapazitäten besteht, der unter anderem aus der geografischen Lage resultiert. Sobald ein gemeinsames Asylverfahren eingeführt ist, sollen diese Strukturen²⁶ auf der Grundlage einer Bewertung in eine „europäische Unterstützungsagentur für alle Formen der Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen der gemeinsamen europäischen Asylregelung“ umgewandelt werden.

Einen konkreten Zeitplan samt in den nächsten Jahren durchzuführender Maßnahmen enthält der am 2./3. Juni 2005 angenommene Aktionsplan des Rates und der Kommission zur Umsetzung des Haager Programms.

Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die vom Haager Programm angekündigte Einführung eines gemeinsamen Asylverfahrens und eines einheitlichen Asyl- und Subsidiärschutzstatus über den bestehenden rechtlichen Rahmen des EG-Vertrages hinausge-

²⁶ Die Mitteilung der Europäischen Kommission über die verstärkte praktische Zusammenarbeit der Asylbehörden der Mitgliedstaaten, deren Erscheinen ursprünglich für Juni 2005 geplant war, jetzt aber in Kürze erwartet wird, soll konkrete Vorschläge zur Ausgestaltung einer solchen Zusammenarbeit enthalten.

hen und erst durch Art. III-266 der EU-Verfassung rechtlich verankert werden, stellt sich die Frage, ob diese Ziele nach dem Scheitern der Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden noch durchsetzbar sind. Legt man unter Würdigung der gegenwärtigen, „verfassungskritischen“ Stimmungslage den Fortbestand des geltenden Rechtsrahmens bzw. die Verzögerung oder gar ein Scheitern des Inkrafttretens der EU-Verfassung zu Grunde, ist in Bezug auf die Durchsetzbarkeit der im Haager Programm und im Aktionsplan dazu vorgesehenen Maßnahmen folgendes Fazit zu ziehen:

- a) Die zweite Phase einer gemeinsamen europäischen Asylregelung, die die Einführung eines gemeinsamen Asylverfahrens und eines einheitlichen Schutzstatus einschließt, bekommt auf lange Sicht keine rechtliche Basis. Daher ist der Auftrag zur Vorlage bzw. Annahme der Rechtsakte der zweiten Phase wohl nicht mehr in dem vorgesehenen zeitlichen Rahmen erfüllbar. Aus diesem Grund ist zu erwarten, dass etwa die bestehende Qualifikationsrichtlinie sowie die Asylverfahrensrichtlinie nicht mehr durch neue Rechtsakte, die einen einheitlichen Schutzstatus und ein gemeinsames Verfahren regeln würden, bis zum Jahre 2010 ersetzt werden, wie dies vom Haager Programm gefordert wird.
- b) Die der Kommission vom Europäischen Rat in Auftrag gegebenen Studien verlieren zunächst ihre Bedeutung, da die Durchsetzbarkeit der gemeinsamen Behandlung der Asylanträge ohne ein gemeinsames Asylverfahren und ohne einheitlichen Status schwer vorstellbar ist.
- c) Die Grundvoraussetzung für die Errichtung einer europäischen Asyl-Unterstützungsagentur, nämlich die Einführung eines gemeinsamen Asylverfahrens, wäre noch nicht erfüllt. Somit könnte diese Agentur im vorgesehenen Zeitrahmen nicht eingerichtet werden.

Trotz dieser „negativen“ Auswirkungen des gegenwärtigen Ratifizierungsstandes der EU-Verfassung auf die Durchsetzung des

Haager Programms, behält das Programm in Bezug auf das Vorschreiten und die Fortentwicklung der verstärkten praktischen Zusammenarbeit auf der Basis der sog. „geeigneten Strukturen“ seine Aktualität und ist weiterhin durchsetzbar.

III. Auf dem Weg zu einer gemeinsamen Einwanderungspolitik der EU

Der Vertrag von Amsterdam hat u. a. auch die rechtliche Grundlage für die Vergemeinschaftung der Migrationspolitik auf EU-Ebene geschaffen (Art. 63 EG-Vertrag). In Erkenntnis der Notwendigkeit eines neuen Ansatzes der Migrationssteuerung, nämlich eines neuen Managements des Phänomens Migration, legten die Staats- und Regierungschefs der EU im Oktober 1999 in Tampere die notwendigen Bestandteile einer Einwanderungspolitik der EU wie folgt fest:

- Mit einem umfassenden Konzept sind die Migrationsströme so zu steuern, dass ein Ausgleich zwischen der Aufnahme aus humanitären oder wirtschaftlichen Gründen geschaffen wird.
- Drittstaatsangehörige sind gerecht zu behandeln. Ihnen sollen nach Möglichkeit Rechte und Pflichten zuerkannt werden, die denen der Angehörigen des Mitgliedstaates, in dem sie sich aufhalten, vergleichbar sind.
- Einen wichtigen strategischen Bestandteil der Migrationssteuerung bildet der Aufbau von Partnerschaften mit Herkunftsländern, um eine gemeinsame Entwicklung zu fördern.

Als ersten Schritt zur Einrichtung einer gemeinsamen Einwanderungspolitik der EU legte die Kommission sodann im November 2000 dem Rat und dem Europäischen Parlament eine Mitteilung²⁷ vor, um eine Diskussion mit den anderen EU-Institutionen, mit den Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft einzuleiten. Die Kommission empfahl in dieser Mitteilung eine gemeinsame Vorgehensweise zur Steuerung der Migration, die folgende Punkte berücksichtigt: die wirtschaftliche und demografische Entwicklung der Union; die

²⁷ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Parlament über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft, 22.11.2000, KOM(2000) 757 endgültig.

Aufnahmekapazität jedes Mitgliedstaates sowie seine historischen und kulturellen Verbindungen zu den Herkunftsländern; die Lage in den Herkunftsländern und die dortigen Auswirkungen der Einwanderungspolitik; die notwendige Entwicklung spezifischer Integrationsmaßnahmen (auf der Grundlage einer gerechten Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in der Union aufhalten, der Prävention von sozialer Ausgrenzung, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit und der Achtung der Vielfalt).

Eine weitere Mitteilung im Juli 2001²⁸ enthielt den Vorschlag, einen offenen Koordinierungsmechanismus für die Einwanderungspolitik in der Gemeinschaft einzurichten, um hierdurch den Informationsaustausch unter den Mitgliedstaaten bezüglich der Umsetzung einer gemeinsamen Politik zu fördern. Das Verfahren sieht vor, dass sich die Mitgliedstaaten über bestimmte europäische Zielstellungen oder Leitlinien einigen, die sie anschließend in die innerstaatlichen Aktionspläne einbeziehen, welche regelmäßig überprüft werden.

Weiter entwickelte die Kommission einen Aktionsplan zur Umsetzung der Schlussfolgerungen des Rates vom 28./29. Mai 2001 über eine gemeinsame Analyse und den verbesserten Austausch von Asyl- und Migrationsstatistiken.²⁹

1. Legale Einwanderung

Aufgrund einer politischen Vorgabe, die der Europäische Rat bei einer Tagung in Sevilla am 21. und 22. Juni 2002 beschlossen hatte, wurden im Bereich der Migration zeitnah einige Regelungsvorhaben auf europäischer Ebene in Angriff genommen:

28 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Offener Koordinierungsmechanismus für die Migrationspolitik der Gemeinschaft, 09.07.2001, KOM/2001/0387 endgültig.

29 Siehe Mitteilung der Kommission über einen Aktionsplan zur Sammlung und Analyse von Gemeinschaftsstatistiken im Bereich Migration, 15.04.2003, KOM(2003) 179 endgültig. Siehe Fn. 3.

Im November 2003 beschloss der Rat eine Richtlinie betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen.³⁰ Gemäß dieser Richtlinie erhalten Drittstaatsangehörige (nach erfolgter Umsetzung der Richtlinie in innerstaatliches Recht) auf Antrag nach fünfjährigem erlaubten Aufenthalt unter näher bestimmten Voraussetzungen einen gemeinschaftlichen EU-Daueraufenthaltstitel, der ein längerfristiges Aufenthaltsrecht nicht nur im Ausstellerstaat, sondern in allen Mitgliedstaaten verschafft, in denen die Richtlinie gilt. Beim Arbeitsmarktzugang und bei der Inanspruchnahme bestimmter sozialer Leistungen wird die Rechtsstellung der Inhaber dieser Aufenthaltstitel derjenigen eigener Staatsangehöriger angenähert. Bei einem Umzug in einen anderen Mitgliedstaat kann dort allerdings der Arbeitsmarktzugang von den Verhältnissen auf dem Arbeitsmarkt abhängig gemacht werden. Unionsbürger und andere Bevorrechtigte genießen in diesem Zusammenhang jedoch Vorrang vor dem Weiterwandernden. Diese Richtlinie muss bis zum 23. Januar 2006 in das innerstaatliche Recht der Mitgliedstaaten umgesetzt werden.

Im Dezember 2004 verabschiedete der Rat die Richtlinie über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst.³¹ Die Richtlinie regelt hierzu die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Studenten und verschafft hierdurch zugelassenen Studenten unter näher bestimmten Bedingungen einen Anspruch auf Aufenthalt in einem weiteren Mitgliedstaat, um die Mobilität der Studenten innerhalb der EU zu fördern und Studiengänge zu erleichtern, die in mehreren Mitgliedstaaten stattfinden. Geregelt wird auch die Aufnahme von Erwerbstätigkeiten (etwa „Studentenjobs“). Die Regelungen für die Austausch-

30 Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25.11.2003, Amtsblatt der EU Nr. L 016 vom 23.01.2004 S. 0044 - 0053).

31 Richtlinie 2004/114/EG des Rates vom 13.12.2004, Amtsblatt der EU Nr. L 375 vom 23.12.2004 S. 0012 - 0018.

schüler, die unbezahlten Praktikanten und die Teilnehmer an Freiwilligendiensten können die Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis übernehmen, sie sind hierzu aber nicht verpflichtet. Die Mitgliedstaaten werden die Richtlinie nach der amtlichen Veröffentlichung innerhalb von zwei Jahren umsetzen müssen.

Am 12. Oktober 2005 wurde vom Rat eine Richtlinie bezüglich eines besonderen Zulassungsverfahrens für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung angenommen³². Danach sollen in einem dreistufigen Verfahren Forscher aus Drittstaaten für zeitlich begrenzte Forschungsprojekte in der EU zugelassen werden und ihr Forschungsprojekt innerhalb der gesamten EU verfolgen können. Hintergrund der Maßnahme ist der für das Jahr 2010 prognostizierte hohe Bedarf an Forschern und das politische Ziel, bis dahin drei Prozent des Bruttoinlandsproduktes in die Forschung zu investieren, um Europa zur „wissensstärksten“ Region der Welt zu entwickeln. Eine migrationspolitische Besonderheit liegt in diesem Bereich darin, dass hochqualifizierte Forscher oftmals hoch spezialisiert, auf dem Arbeitsmarkt daher kaum ersetzbar und zugleich weltweit mobil sind. Durch bürokratische Hürden können diese schnell davon abgehalten werden, ein Angebot aus der EU anstelle eines anderen Arbeitsplatzes in anderen Gebieten der Welt anzunehmen.³³

Im September 2003 wurde vom Rat eine Richtlinie betreffend das Recht auf Familienzusammenführung³⁴ angenommen. Sie sieht

32 Richtlinie 2005/71/EG des Rates vom 12.10.2005 über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung, Amtsblatt der EU Nr. L 289 vom 03.11.2005 S. 0015 - 0022.

33 Relevant in diesem Zusammenhang sind auch eine Empfehlung des Rates vom 12.10.2005 zur Erleichterung der Zulassung von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Gemeinschaft zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung, Amtsblatt der EU Nr. L 289 vom 03.11.2005 S. 0026 - 0028 sowie die Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.09.2005 zur Erleichterung der Ausstellung einheitlicher Visa durch die Mitgliedstaaten für den kurzfristigen Aufenthalt an Forscher aus Drittstaaten, die sich zu Forschungszwecken innerhalb der Gemeinschaft bewegen, Amtsblatt der EU Nr. L 289 vom 03.11.2005 S. 0023 - 0025.

34 Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22.09.2003, Amtsblatt der EU Nr. L 251 vom 03.10.2003 S. 0012 - 0018.

ein unter bestimmten Voraussetzungen bestehendes Recht auf den Nachzug von Ehegatten, minderjährigen Kindern und weiteren Familienangehörigen einschließlich nicht verheirateter oder eingetragener gleichgeschlechtlicher Lebenspartner von dauerhaft aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen einschließlich anerkannter Flüchtlinge vor. In den zwei letztgenannten Fällen gilt das Recht auf Familienzusammenführung nur dann, wenn die Mitgliedstaaten in ihren nationalen Rechtsvorschriften die Einreise und den Aufenthalt betreffender Personen gemäß der Richtlinie gestatten (Art. 4 der RL). Bei minderjährigen Kindern kann ein Höchstnachzugsalter festgelegt werden, das zwölf Jahre nicht unterschreiten darf. Die Richtlinie regelt hierzu die Voraussetzungen für die Erteilung, Versagung oder Entziehung eines Aufenthaltstitels zum Zweck der Familienzusammenführung. Die Umsetzung in das innerstaatliche Recht der Mitgliedstaaten musste bis zum 3. Oktober 2005 erfolgen.

Am 21. Dezember 2005 hat die Europäische Kommission auf Vorschlag ihres Vizepräsidenten Franco Frattini (Ressort „Justiz, Freiheit und Sicherheit“) und Kommissionsmitglied Vladimir Špidla (zuständig für Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit) einen „Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung“ angenommen.³⁵ Die Kommission ist hiermit einer Forderung des Haager Programmes nachgekommen, nach der noch vor Ende 2005 ein „Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung“ erarbeitet werden sollte. Der Strategieplan richtet das Hauptaugenmerk auf die Wirtschaftsmigration. Er enthält keine Gesetzes- oder operationelle Vorschläge. Er listet vielmehr die Aktionen und Gesetzesinitiativen auf, die die Kommission durchzusetzen beabsichtigt. So will die Kommission stufenweise Pakete von Gesetzesvorschlägen für die Einreisebedingungen und die Aufenthaltsbedingungen von Drittstaatsangehörigen in Beschäftigungsverhältnissen präsentieren. Diese Vorschläge sollen aus einer allgemeinen Rahmenrichtlinie bestehen,

35 KOM(2005)669 endgültig.

welche die grundlegenden Rechte aller Wirtschaftsmigranten, die in die EU einwandern, definiert. Darüber hinaus soll es vier weitere spezielle Richtlinien geben, die die Bedingungen der Einreise und des Aufenthaltes von bestimmten Kategorien von Wirtschaftsmigranten (z. B. Hochqualifizierte, Saisonarbeiter, innerbetrieblich versetzte Arbeitnehmer und bezahlte Auszubildende) festlegen. Die Kommission beabsichtigt ferner eine Vielzahl nicht legislativer Maßnahmen zu entwickeln. Diese sollen z. B. die Einrichtung eines EU- Einwanderungsportals, die Überarbeitung und Fortentwicklung des Europäischen Portals zur beruflichen Mobilität (EURES) und des Europäischen Migrationsnetzwerkes (auf Grundlage des derzeit zur Diskussion stehenden Grünbuches) umfassen. Die Kommission wird ferner aktiv Vorschläge bezüglich der Integrations-Agenda unterbreiten, wobei ein besonderer Schwerpunkt das Anbieten von Informationspaketen sowie Sprachkursen und staatsbürgerlichen Schulungen für Neuankömmlinge sein wird. Darüber hinaus soll die Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern weiter verstärkt und fortentwickelt werden. Dies soll zum Vorteil aller beteiligten Akteure geschehen. Dazu wird die Kommission ebenfalls verschiedene Maßnahmen vorschlagen. Hierzu werden u. a. das Monitoring und andere mögliche Aktionen zählen, um die negativen Effekte des Brain-Drain (Abwanderung z. B. Hochqualifizierter) zu begrenzen. Es sollen Instrumente für die Förderung der Rückkehr und der zirkulären Migration entwickelt werden. Berufsqualifizierungen und Sprachkurse sollen durch den Aufbau von Ausbildungsstrukturen in den Herkunftsländern unter Verantwortung der lokalen Behörden oder Nichtregierungsorganisationen geschaffen werden.³⁶

2. Integrationspolitik der Europäischen Union

Die Integration von in der EU lebenden und arbeitenden Drittstaatsangehörigen ist in den letzten Jahren auf der europäischen Agenda

³⁶ Siehe Fn. 11.

immer mehr zum Thema geworden. Der Rat Justiz und Inneres (JI-Rat) hat im Jahre 2002 die Kommission aufgefordert, nationale Kontaktstellen für Integrationsangelegenheiten einzurichten. Der Europäische Rat hat diesen Auftrag im Juni 2003 bestätigt und die Kommission ersucht, jährlich einen Bericht über Migration und Integration³⁷ vorzulegen. In ihrer Mitteilung über Einwanderung, Integration und Beschäftigung³⁸ hat die Kommission ein gesamtgesellschaftliches Integrationskonzept skizziert. Schließlich hat sie im November 2004 die erste Ausgabe des Handbook on Integration for policy-makers and practitioners (Integrationshandbuch für politische Entscheidungsträger und Praktiker) veröffentlicht.

Im Haager Programm ist festgeschrieben, dass die Integrationsmaßnahmen der Mitgliedstaaten und der EU umfassender koordiniert werden müssen. Außerdem sieht dieses Programm vor, dass ein Rahmen mit gemeinsamen Grundprinzipien als Basis künftiger Initiativen in der EU, die auf klaren Zielsetzungen und Bewertungsmethoden beruhen, aufgestellt wird³⁹. So hat der JI-Rat denn auch am 19. November 2004 gemeinsame Grundprinzipien für einen schlüssigen europäischen Rahmen zur Integration von Drittstaatsangehörigen angenommen.⁴⁰

In der Mitteilung der Kommission vom 1. September 2005 über eine gemeinsame Integrationsagenda⁴¹ schlägt die Kommission konkrete Maßnahmen zur Umsetzung der gemeinsamen Grundprinzipien sowie für eine Reihe von EU-Unterstützungsmechanismen vor. Unter Berücksichtigung der bereits bestehenden politischen Strategien schlägt die Kommission weiter neue Aktionsmöglichkeiten auf EU- und einzelstaatlicher Ebene vor. Einerseits werden die Mitgliedstaaten angeregt, verstärkt auf die Entwicklung umfassender nationaler

37 Der erste Bericht wurde 2004 veröffentlicht – KOM(2004) 508.

38 KOM(2003) 336.

39 Anhang I der Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat, 04./05.11.2004.

40 Ratsdokument 14615/04 vom 19.11.2004.

41 KOM (2005) 389 endgültig.

Integrationsstrategien hinzuwirken. Andererseits werden neue Wege vorgeschlagen, um die Kohärenz zwischen den EU- und den einzelstaatlichen Maßnahmen zu gewährleisten.

In mehreren Politikbereichen wird der Integration große Bedeutung beigemessen. So trägt die effektive und verantwortliche Integration von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt entscheidend zur Realisierung der Ziele von Lissabon⁴² bei. Des Weiteren fördert und unterstützt die Kommission Maßnahmen der Mitgliedstaaten in den Bereichen Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit, die den Schwerpunkt auf den Genderaspekt und die Nutzung des Potenzials zugewanderter Frauen auf dem Arbeitsmarkt legen. Nach den neuen Integrierten Leitlinien für Beschäftigung und Wachstum sollen die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, die die Beschäftigungschancen von Zuwanderern verbessern.

Die Förderung der Grundrechte, der Nichtdiskriminierung und der Chancengleichheit für alle sind die wichtigsten Integrationsaufgaben (siehe dazu unten). Das EU-Recht bietet dazu einen soliden Rahmen von Antidiskriminierungsvorschriften.⁴³ In ihrer Mitteilung über eine Rahmenstrategie für Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit für alle⁴⁴ weist die Kommission darauf hin, dass

42 Beim Lissaboner Treffen des Europäischen Rates am 23./24.03.2000 haben die Staats- und Regierungschefs der EU eine wirtschafts- und sozialpolitische Agenda, die sog. Lissabon-Strategie, beschlossen. Ziel dieser Zehnjahrestrategie ist es, „die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.“ Zur Halbzeitbilanz und zu den Zukunftsaussichten der Lissabon-Strategie siehe: Kommissionsmitteilung „Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze/Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon“ vom 02.02.2005 sowie Schlussfolgerungen des Vorsitzes der Frühjahrstagung des Europäischen Rates am 22./23.03.2005 zur Halbzeitüberprüfung der Lissabon-Strategie.

43 Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29.06.2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft und Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27.11.2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

44 KOM(2005) 224.

die Bemühungen zur Förderung der Chancengleichheit für alle verstärkt werden müssen, um die strukturellen Hindernisse, denen Zuwanderer, ethnische Minderheiten und andere benachteiligte Gruppen begegnen, aus dem Weg zu räumen. Das für 2007 geplante Europäische Jahr der Chancengleichheit für alle und das für 2008 ins Auge gefasste Europäische Jahr des interkulturellen Dialogs werden wesentlich zur Sensibilisierung für diese Problematik und zur Verwirklichung der genannten Ziele beitragen.

Im Rahmen der Integrationsfinanzierung, unterstützt die EU in Betracht kommende, einzelstaatliche Maßnahmen durch mehrere Finanzinstrumente. Die vorbereitenden Maßnahmen zur Integration von Drittstaatsangehörigen (INTI) spielen eine wesentliche Rolle bei der Förderung lokaler Aktivitäten, da sie zur Stärkung von Netzwerken und zur Intensivierung des Austausches von Informationen und bewährten Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten, Gebietskörperschaften und anderen Beteiligten beitragen. Sie stoßen auf großes Interesse, doch stehen, gemessen am Bedarf, nicht genügend Mittel zur Verfügung. In ihrem Vorschlag für die Finanzielle Vorausschau 2007-2013 hat die Kommission neue, auf den gemeinsamen Grundprinzipien basierende Solidaritätsinstrumente, u. a. einen Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen, vorgesehen. Die Ziele dieses Fonds ergänzen die des Europäischen Sozialfonds (ESF), aus dem, aufbauend auf den Erfahrungen mit der Gemeinschaftsinitiative EQUAL, innovative Konzepte für die Prävention der Diskriminierung von Einwanderern im Beschäftigungsbereich gefördert werden. Der Kommissionsvorschlag für den ESF 2007-2013 sieht Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Eingliederung benachteiligter Personen vor. Auch aus dem Europäischen Regionalfonds werden Integrationsmaßnahmen unterstützt.

Der Rat Justiz und Inneres hat auf seiner Tagung am 1./2. Dezember 2005 die Kommissionsmitteilung „Eine gemeinsame Integrationsagenda“ (siehe oben) begrüßt und die Kommission aufgefordert, die Tätigkeiten des Netzes der nationalen Kontaktstellen für Integration

weiter zu unterstützen. Nach Auffassung des Rates sollten die zuständigen Ratsgremien regelmäßig über die Tätigkeiten des Netzes, ihre Auswirkungen und eine verbesserte Analyse der gemeinsamen Belange der Mitgliedstaaten informiert werden, so dass die Rolle des Netzes bei der Bereitstellung von Fachwissen für die beschlussfassenden Organe der EU gestärkt wird. Das Netz selber wurde vom Rat ersucht, das „Integrationshandbuch für politische Entscheidungsträger und Praktiker“ weiter zu entwickeln. Darüber hinaus verwies der Rat erneut auf die Bedeutung einer leicht zugänglichen Website zu Integrationsfragen und ersuchte die Kommission, deren erste Phase bis Ende 2006 zu entwickeln. In Bezug auf die Absicht der Kommission, ein europäisches Integrationsforum einzuberufen, hat der Rat die Kommission beauftragt, die Frage zu prüfen, wie das Forum die Arbeit der nationalen Kontaktstellen für Integration ergänzen könnte.⁴⁵

3. Bekämpfung der illegalen Einwanderung

Die Staats- und Regierungschefs der EU haben auf dem Treffen des Europäischen Rates von Tampere im Jahre 1999 ihre Entschlossenheit geäußert, die illegale Einwanderung an ihrer Wurzel zu bekämpfen, insbesondere durch Maßnahmen gegen diejenigen, die Zuwanderer einschleusen oder wirtschaftlich ausbeuten. In diesem Zusammenhang wurde der Ministerrat ersucht, entsprechende Rechtsvorschriften zur strengeren Ahndung „dieses schweren Verbrechens“ anzunehmen. Dabei wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, zusammen mit Europol ihre Bemühungen auf die Aufdeckung und Zerschlagung der beteiligten kriminellen Netze auszurichten, währenddessen die Rechte der Opfer derartiger Aktivitäten gewahrt bleiben müssten.

Der Europäische Rat von Laeken hat auf seiner Tagung am 14. und 15.

45 KOM (2005) 389 endgültig.

Dezember 2001 den Ministerrat beauftragt, auf der Basis der Kommissionsmitteilung einen Aktionsplan zur Bekämpfung illegaler Einwanderung zu entwickeln. Auf einem weiteren Treffen des Europäischen Rates in Sevilla wurde die Notwendigkeit einer wirksamen Bekämpfung der illegalen Einwanderung als wichtiger Teil einer gemeinsamen und umfassenden Asyl- und Einwanderungspolitik der EU betont.

Auf der Grundlage der Mitteilung der Kommission über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung vom 15. November 2001⁴⁶ nahm der Rat am 28. Februar 2002 einen umfassenden Plan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels in der Europäischen Union an. Dieser Plan legt eine Reihe von Bereichen fest, in denen Maßnahmen dringend geboten sind: Visapolitik, Informationsaustausch und -analyse, Rückübernahme- und Rückführungspolitiken, Maßnahmen im Vorfeld des Grenzübertritts, Maßnahmen zum Grenzschutz, Europol und Strafverfolgung. Darüber hinaus sieht der Plan neue Aktionen und Maßnahmen vor, um illegale Einwanderung und Menschenhandel in der Europäischen Union noch wirksamer zu bekämpfen.

Auch das Haager Programm sieht eine komplexe Herangehensweise zur Bekämpfung der illegalen Migration vor:

- Unter Anerkennung, dass die Schattenwirtschaft und die illegale Beschäftigung als Anziehungsfaktor für illegale Zuwanderung wirken und so zu Ausbeutung führen können, werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die in der Europäischen Beschäftigungsstrategie festgelegten Zielvorgaben zur Verringerung der Schattenwirtschaft zu verwirklichen.
- Drittländer sollen partnerschaftlich und gegebenenfalls unter Verwendung vorhandener Gemeinschaftsmittel unterstützt werden, um illegale Zuwanderung zu verhindern und zu bekämpfen.

46 KOM (2001) 672.

- Die Mitgliedstaaten werden ersucht, ihre gemeinsamen Analysen der Wanderungsrouten, Schmuggelpraktiken und Praktiken des illegalen Handels sowie der in diesem Bereich operierenden kriminellen Netze, unter anderem im Rahmen der Grenzschutzagentur und in enger Zusammenarbeit mit Europol und Eurojust, zu verbessern.
- Der Ministerrat wird ersucht, zu prüfen, wie Effizienz und Interoperabilität der EU-Informationssysteme (Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II), das Visa-Informationssystem (VIS) und Eurodac) bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung optimiert werden können, wobei dem Erfordernis, das richtige Verhältnis zwischen Strafverfolgungszwecken und der Wahrung der Grundrechte zu finden, Rechnung zu tragen ist.
- Es wird betont, dass die gemeinsame Visumpolitik als Teil eines vielschichtigen Systems weiterentwickelt werden muss, mit dem durch die weitere Harmonisierung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften und der Bearbeitungsgepflogenheiten bei den örtlichen konsularischen Dienststellen legale Reisen erleichtert und die illegale Einwanderung bekämpft werden sollen.

Ein wichtiges Instrument zur Bekämpfung der illegalen Zuwanderung soll ein sicheres web-gestütztes Informations- und Koordinierungsnetz für die Migrationsbehörden der Mitgliedstaaten werden. Mit der Entscheidung des Rates vom 16. März 2005⁴⁷ wird ein sicheres web-gestütztes Informations- und Koordinierungsnetz für den Informationsaustausch über illegale Zuwanderungsströme, illegale Einreise und Einwanderung und die Rückführung von Personen mit rechtswidrigem Aufenthalt eingerichtet, um die illegale Einwanderung und den Menschenhandel besser bekämpfen zu können. Der Informationsaustausch umfasst mindestens Folgendes: ein Frühwarnsystem zur Übermittlung von Informationen über illegale Einwanderung und Schleusernetze, ein Netz von Verbindungsbe-

47 Amtsblatt der EU Nr. L 83 vom 01.04.2005

amten für Einwanderungsfragen, Informationen über die Nutzung von Visa, über Grenz- und Reisedokumente im Zusammenhang mit illegaler Einwanderung sowie Fragen im Zusammenhang mit der Rückkehr. Die Kommission ist für die Entwicklung und Verwaltung des Netzes, einschließlich seiner Struktur und seines Inhalts, und für die Elemente des Informationsaustausches zuständig.⁴⁸ Die Kommission wird vom ARGO-Ausschuss unterstützt.

Zur Bekämpfung der illegalen Migration muss ferner die sog. Opferschutzrichtlinie beitragen.⁴⁹ Diese Richtlinie betrifft die Erteilung von befristeten Aufenthaltstiteln an Drittausländer, die Opfer von Menschenhandel geworden sind oder denen Beihilfe zur unerlaubten Einwanderung geleistet worden ist und die mit den zuständigen Strafverfolgungs- und anderen Behörden kooperieren. Diese Personen sollen eine Bedenkzeit erhalten, um darüber zu entscheiden, ob sie eine Kooperation eingehen wollen. Sofern sie kooperieren und sich von den Personen lösen, gegen die ermittelt wird, kann ihnen ein Aufenthaltstitel erteilt werden. So kann ihre Sicherheit gewährleistet und der von Schleusern oft benutzten Drohung begegnet werden, dass die geschleusten Personen sofort ungeschützt in ihre Heimat zurückgeschickt werden. Die Umsetzung in das innerstaatliche Recht der Mitgliedstaaten muss bis zum 6. August 2006 erfolgen.

Bei der Bekämpfung der illegalen Zuwanderung wird eine besondere Bedeutung der Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Rückführungspolitik beigemessen (siehe dazu nachfolgende Ausführungen).

48 Siehe dazu: Commission Decision of 15/XII/2005 laying down detailed rules for the implementation of Council Decision 2005/267/EC establishing a secure web-based Information and Coordination Network for Member States' Migration Management Services sowie IOM, "Zusammenstellung von Best Practice Modellen im Rückkehrmanagement einiger ausgewählter EU-Staaten und Rumänien", 2005, S. 16 ff.

49 Richtlinie vom 29.04.2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren, Amtsblatt der EU Nr. L 261 vom 06.08.2004 S. 0019 - 0023.

4. Rückführungspolitik⁵⁰

Im primären EU-Recht ermächtigt Artikel 63, 3. b) EGV, eingefügt durch den Vertrag von Amsterdam (1999), den Rat, gesetzliche Bestimmungen „im Bereich der illegalen Einwanderung und des illegalen Aufenthaltes, einschließlich der Rückführung illegal aufhältiger Personen“ anzunehmen.

In der Umsetzungsphase des Amsterdamer Vertrages hat die Kommission in ihrer „Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung“ vom November 2001⁵¹ den Bedarf nach gemeinsamen Grundsätzen, Normen und Maßnahmen bei der Schaffung einer Rückkehr- und Rückübernahmepolitik deutlich formuliert. Wichtige gemeinsame Grundsätze sind z. B. der Vorrang der freiwilligen Rückkehr gegenüber der zwangsweisen Rückführung und die Stärkung der völkerrechtlichen Verpflichtung zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger. Auf der Basis dieser Grundsätze könnten gemeinsame Normen zu Ausweisung, Abschiebehaft und Abschiebung entwickelt werden.

Dieser Mitteilung folgte das „Grünbuch über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen“⁵². In ihm wurden die oben angeführten Grundsätze erneut formuliert und der Gedanke einer verstärkten Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern fortentwickelt. Der Dialog mit den Herkunftsländern soll zur Unterzeichnung von Rückübernahmeabkommen führen. Darüber hinaus regt das Grünbuch an, die Rückkehrprogramme auf Ebene der Mitgliedstaaten auszuwerten, bewährte Praktiken zu formulieren und später in der Praxis anzuwenden. In der Kommissionsmit-

50 Zum Themenkomplex Rückführungs- Rückübernahmepolitik sehr ausführlich und aktuell die Studie von Prof. Dr. Kay Hailbronner, „Refugee Status in EU Member States and Return Policies“, die im Auftrag des Europäischen Parlaments erstellt wurde.

51 KOM(2001) 672 endgültig, 15.11.2001.

52 KOM(2002) 175 endgültig, 10.04.2002.

teilung über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen vom 14. Oktober 2002⁵³ wird die Notwendigkeit eines integrierten Rückkehrprogrammes und eines gemeinsamen Rahmens für dessen Umsetzung betont. Die operative Zusammenarbeit sei nicht nur mit den Herkunftsländern, sondern auch unter den Mitgliedstaaten notwendig. Zur Stärkung der Glaubwürdigkeit der Migrationspolitik insgesamt sei die Erfüllung internationaler Verpflichtungen und die Achtung der Menschenrechte bei der zwangsweisen Rückführung unerlässlich.

Nach dem Grünbuch und den Mitteilungen der Kommission ist das Rückkehr-Aktionsprogramm⁵⁴, das der Rat am 28.11.2002 angenommen hatte, die erste bedeutsame politische Verpflichtungserklärung. Das Aktionsprogramm beschäftigt sich sowohl mit der zwangsweisen Rückführung als auch mit der freiwilligen Rückkehr. Es besteht thematisch aus folgenden vier Bestandteilen: Direkte verstärkte praktische Zusammenarbeit, gemeinsame Mindeststandards zur Rückkehr, landesspezifische Programme sowie verstärkte Zusammenarbeit mit Drittländern. Im November 2004 nahm der Rat die Schlussfolgerungen über die besten Rückkehrpraktiken hinsichtlich konkreter Herkunftsländer solcher Staatsbürger aus allen Drittländern an, die sich illegal auf dem Gebiet der Mitgliedstaaten aufhalten.⁵⁵ Bei diesem Dokument wurde eine vorläufige Liste über die besten Praktiken der Mitgliedstaaten hinsichtlich der freiwilligen Rückkehr und der zwangsweisen Rückführung beigefügt. Hierzu gehörten u. a. die Rückkehrberatung, der Abschluss von Rückübernahmeabkommen (auf EG-Ebene), Maßnahmen zur Klärung der Identität der Rückzuführenden, die intensive Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern sowie die direkte Zusammenarbeit mit deren Behörden.

Auf EU-Ebene wurden bisher zwei Richtlinien angenommen. Einmal die Richtlinie des Rates über die gegenseitige Anerkennung von Ent-

53 KOM (2002) 564 endgültig, 14.10.2002.

54 Ratsdokument 14673/02 vom 25.11.2002.

55 Ratsdokument 15122/04 vom 23.11.2004.

scheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen⁵⁶, zum anderen die Richtlinie des Rates über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg.⁵⁷

Ziel der erstgenannten Richtlinie ist es, die Anerkennung des in allen Mitgliedstaaten ausgegebenen Ausweisungsbeschlusses gegenüber dem sich auf dem Gebiet eines anderen Mitgliedstaates aufhaltenden Drittstaatsangehörigen zu ermöglichen. Zweck der zuletzt genannten Richtlinie ist es, Maßnahmen zur Unterstützung zwischen den zuständigen Behörden bei unbegleiteter und begleiteter Rückführung auf dem Luftwege auf den Transitflughäfen der Mitgliedstaaten festzulegen.

Zusammen mit einer Entscheidung des Rates vom 29.04.2004 betreffend die Organisation von Sammelflügen für zwangsweise Rückführungsmaßnahmen⁵⁸ für die gemeinsame Rückführung auf dem Luftweg von Drittstaatsangehörigen, die individuellen Rückführungsmaßnahmen unterliegen, wurde eine rechtlich nicht bindende gemeinsame Leitlinie über Sicherheitsvorschriften bei gemeinsamen Rückführungen auf dem Luftweg eingeführt. Diese beschreibt detailliert die anzuwendenden Verfahrensregeln bei Abflug sowie bei der Ankunft.

Das Haager Programm sieht im Rückführungsbereich folgende Maßnahmen vor:

- Aufnahme der Beratungen über Mindestnormen für Rückkehrverfahren durch den Rat;
- gegenseitige technische Unterstützung der Mitgliedstaaten;
- gemeinsame integrierte länder- und regionenspezifische Rückkehrprogramme;

56 Richtlinie 2001/EG des Rates vom 28.05.2001 (ABl. L 149/34 vom 02.06.2001).

57 Richtlinie 2003/110/EG des Rates vom 25.11.2003 (ABl. L 321/26 vom 06.12.2003).

58 Entscheidung des Rates 2004/573/EG vom 29.04.2004 (ABl. L 261/28 vom 06.08.2004).

- Einrichtung eines Europäischen Rückkehrfonds;
- rechtzeitiger Abschluss von Rückübernahmeabkommen der Gemeinschaft;
- Ernennung eines Sonderbeauftragten für eine gemeinsame Rückübernahmepolitik durch die Kommission.

Mit dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 1. September 2005 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger kam die Kommission der erstgenannten Aufforderung nach. Das Ziel des Richtlinienvorschlages besteht darin, gemeinsame Normen in Fragen der Rückführung und Abschiebung, zum Einsatz von Zwangsmaßnahmen, zur vorläufigen Gewahrsamsnahme und zur Wiedereinreise aufzustellen, die den Menschenrechten und Grundfreiheiten der betroffenen Personen in vollem Umfang Rechnung tragen.

Der Aufforderung zur Einleitung der Vorbereitungsphase für einen Europäischen Rückkehrfonds und dessen Einrichtung bis zum Jahr 2007 ist die Kommission dadurch nachgekommen, dass sie dem Rat im April 2005 einen Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Rückkehrfonds für den Zeitraum 2008-2013 innerhalb des allgemeinen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ vorgelegt hat.

Hinzuweisen ist auf den Vorläufer des Rückkehrfonds, der mit einer Finanzausstattung von 15 Mio. EURO Rückkehrprojekte unterstützt und der dazu dienen soll, erste praktische Erfahrungen zu sammeln, die 2008 als Grundlage für den Rückkehrfonds dienen können. Zu dieser vorbereitenden Maßnahme konnten noch bis zum 31. Oktober 2005 Projektvorschläge bei der KOM eingereicht werden. Die EU-Kommission hat im November 2005, den Forderungen des Europäischen Rates im Haager Programm folgend, einen Sonderbeauftragten für eine gemeinsame Rückübernahmepolitik ernannt.

In der Mitteilung hierüber drückte die Kommission ihre Hoffnung aus, dass die Ernennung für die weitere Entwicklung einer gemeinsamen Rückkehrpolitik hilfreich sein möge. Die Kommission wies in dieser Mitteilung ebenfalls darauf hin, dass sie bisher fünf Rückübernahmeabkommen erfolgreich zum Abschluss gebracht hat und über weitere sechs Abkommen zur Zeit verhandelt. Erfolgreich abgeschlossen wurden die Verhandlungen mit

- Hongkong (in Kraft seit 1. März 2004);
- Macao (in Kraft seit 1. Juni 2004);
- Sri Lanka (in Kraft seit 1. Mai 2005);
- Albanien (unterzeichnet im April 2005, steht kurz vor dem Inkrafttreten);
- Russland (wurde am 13. Oktober 2005 paraphiert, soll vor Ende nächsten Jahres in Kraft treten).

Verhandlungen mit Algerien, Pakistan, Marokko, der Ukraine und der Türkei dauern noch an. Verhandlungen mit China befinden sich in der Vorbereitungsphase und sind noch nicht formell aufgenommen worden.

IV. Steuerung der Migration

1. Asyl- und Migrationsstatistiken⁵⁹

Im Prozess der Entwicklung der Gemeinschaftspolitik und der Rechtsetzung in den Bereichen Asyl und Migration wurde auf der europäischen Ebene mehrmals der Bedarf an umfassenden und vergleichbaren europäischen Statistiken über ein großes Spektrum von wanderungsspezifischen Themen unterstrichen.

Im April 2003 veröffentlichte die Kommission sodann einen Aktionsplan,⁶⁰ in dem ihre kurz- bis mittelfristigen Ziele für die Entwicklung ihrer statistischen Tätigkeiten im Bereich Wanderung und Asyl festgelegt wurden.

Auf der Tagung des Europäischen Rates von Thessaloniki am 20. Juni 2003 wurde in den Schlussfolgerungen festgehalten, dass für die Erhebung und Analyse von Wanderungs- und Asylstatistiken in der Europäischen Union wirksame Mechanismen erforderlich sind.

In seiner Entschließung vom 6. November 2003 vermerkte das Europäische Parlament, dass Rechtsvorschriften benötigt werden, um die Erstellung umfassender Statistiken für die Entwicklung einer fairen und wirksamen Migrationspolitik der Gemeinschaft zu gewährleisten.

Im Haager Programm wurde die entscheidende Bedeutung der Weiterentwicklung der Erhebung von Daten über alle relevanten Entwicklungen bei Wanderungsbewegungen nochmals betont. In dem zur Umsetzung des Haager Programms angenommenen Aktionsplan wurde die Annahme einer EU-Rahmenregelung zur Erhebung von Migrations- und Asylstatistiken im Jahre 2005 gefordert. Daraufhin hat die Kommission am 15. September 2005 dem

59 KOM/2005/0375 endgültig.

60 KOM (2003) 179 endgültig.

Europäischen Parlament und dem EU-Rat einen Vorschlag für eine Verordnung zu Gemeinschaftsstatistiken über Migration und internationalen Schutz unterbreitet.⁶¹

Eine neue Verordnung soll die Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 311/76 des Rates vom 9. Februar 1976 über die Erstellung von Statistiken über ausländische Arbeitnehmer⁶² aufheben. Der Vorschlag für die neue Verordnung beruht auf der Erkenntnis der Kommission, dass es in den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Erstellung von Wanderungsstatistiken und in Bezug auf die Definition der Personen, die in der Statistik als Migranten behandelt werden, große Unterschiede gibt. Deshalb soll ein neues Rechtsinstrument einen gemeinsamen Rahmen schaffen für die Erhebung und Erstellung von Gemeinschaftsstatistiken über:

- a) internationale Wanderung, Wohnbevölkerung und den Erwerb der Staatsangehörigkeit;
- b) internationalen Schutz;
- c) Bekämpfung der illegalen Einreise und des illegalen Aufenthalts;
- d) Aufenthaltstitel und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen;
- e) Rückführungen.

Mit der vorgeschlagenen Verordnung werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, die vorhandenen Daten optimal zu nutzen und Statistiken zu erstellen, die soweit wie möglich harmonisierten Definitionen entsprechen. Es wird jedoch davon abgesehen, die Mitgliedstaaten dazu zu verpflichten, völlig neue Datenquellen einzuführen oder die Verwaltungssysteme für Zuwanderung oder Asyl zu ändern. Die Mitgliedstaaten werden allerdings die Auswahlkriterien bezüglich der Wahl ihrer Datenquelle sowie die angenommenen Auswirkungen der Datenquelle auf den Grad der Übereinstimmung

61 KOM/2005/0375 endg.

62 ABl. L 39 vom 14.02.1976, S. 1.

mit den harmonisierten Definitionen erklären müssen. Diese Angaben werden dann als Interpretationshilfe herangezogen. Das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften (EUROSTAT⁶³) soll weiterhin die Hauptverantwortung bei der Bündelung der Gemeinschaftsstatistiken sowie bei der jährlichen Berichterstattung tragen.

2. Frühwarnsystem

Der Informationsaustausch zwischen den Asyl- und Migrationsbehörden über ein web-gestütztes Netz soll ein weiteres Instrument der Migrationssteuerung werden. In diesem Zusammenhang hat die Europäische Kommission am 12. Oktober 2005 einen Vorschlag für eine „Entscheidung des Rates über die Einrichtung eines Verfahrens zur gegenseitigen Information über asyl- und einwanderungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten“⁶⁴ (nachfolgend – Vorschlag) vorgelegt. Die Initiative geht auf die Schlussfolgerungen des EU-Rates vom 14. April 2005 zurück. Damals hat der EU-Rat vor dem Hintergrund der Legalisierungskampagne in Spanien die Kommission ersucht, einen förmlichen Legislativvorschlag zur Schaffung eines Systems der gegenseitigen Information und Frühwarnung auszuarbeiten. In der Begründung des vorgelegten Kommissionsvorschlages wird die Notwendigkeit der Einführung eines förmlichen Informationsverfahrens damit gerechtfertigt, dass mehrere Faktoren, wie etwa die Abschaffung der Grenzkontrollen im Schengen-Gebiet, die Einführung einer gemeinsamen Visumpolitik, die engen wirtschaftlichen und sozialen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und die Entwicklung einer gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik indirekt zur Folge haben, dass sich die asyl- und einwanderungspolitischen Maßnahmen eines Mitgliedstaates

63 Gemäß Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 322/97 des Rates vom 17.02.1997 über die Gemeinschaftsstatistiken ist Eurostat „die Dienststelle der Kommission, die von dieser mit der Durchführung der der Kommission übertragenen Aufgaben bei der Erstellung der Gemeinschaftsstatistiken betraut wurde“.

64 KOM(2005) 480 endgültig.

mit hoher Wahrscheinlichkeit auch in den anderen Mitgliedstaaten auswirken. Beispiele hierfür sind:

- a) die restriktive Migrationspolitik eines Mitgliedstaates, die eine Umleitung von Migrationsströmen in die Nachbarländer auslösen kann;
- b) die Durchführung von Regularisierungsverfahren, welche die illegalen Einwanderer anziehen können, wobei die Letzteren nach Abschluss des Verfahrens leichter in andere Mitgliedstaaten weiterreisen können;
- c) sonstige einschlägige Maßnahmen auf nationaler Ebene, wie Änderungen der Verfahren zur Gewährung internationalen Schutzes, die Bestimmung sicherer Herkunftsländer, Programme für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen, einschließlich Quotierung, sowie Integrationsmaßnahmen, die ebenfalls Auswirkungen auf die übrigen Mitgliedstaaten oder auf die Gemeinschaft insgesamt haben können.

Nach Art. 2 des Kommissionsvorschlages wären die Mitgliedstaaten gehalten, der Kommission und den übrigen EU-Staaten folgende Maßnahmen und Entscheidungen im Bereich Asyl und Einwanderung mitzuteilen, sofern diese Auswirkungen auf die anderen Mitgliedstaaten oder auf die Gemeinschaft insgesamt haben könnten:

- a) Entwürfe von Rechtsvorschriften spätestens zum Zeitpunkt ihrer Vorlage zur Annahme;
- b) Entwürfe internationaler Abkommen spätestens zum Zeitpunkt der Paraphierung;
- c) Wortlaut der Rechtsvorschriften zum Zeitpunkt der Annahme oder unmittelbar danach;
- d) Wortlaut internationaler Abkommen zu dem Zeitpunkt, zu dem der Mitgliedstaat sich damit einverstanden erklärt, die Maßnahme als verbindlich anzuerkennen, oder unmittelbar danach;

- e) Gerichtsentscheidungen über die Anwendung oder Auslegung innerstaatlicher Rechtsvorschriften im Bereich Asyl oder Einwanderung zum Zeitpunkt, zu dem sie ergehen oder unmittelbar danach;
- f) Verwaltungsentscheidungen im Bereich Asyl und Einwanderung zum Zeitpunkt ihres Erlasses oder unmittelbar danach.

Die oben angeführten Maßnahmen und Entscheidungen sollen der Kommission und den übrigen Mitgliedstaaten über das webgestützte Netz mitgeteilt werden, für dessen Entwicklung und Betrieb die Kommission die Verantwortung übernehmen würde.

Weiter soll jeder Mitgliedstaat für jede von ihm über das Netz mitgeteilte Maßnahme oder Entscheidung zusätzlich eine Zusammenfassung erstellen. Diese Zusammenfassung soll in einer anderen Amtssprache als der Amtssprache des betreffenden Mitgliedstaates verfasst werden. Aus der Zusammenfassung sollen die Ziele und die Reichweite der betreffenden Maßnahme oder Entscheidung, die wichtigsten Bestimmungen und eine Abschätzung ihrer möglichen Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten oder auf die Gemeinschaft ersichtlich sein. Laut Vorschlag könnte die Kommission oder ein Mitgliedstaat über das Netz um zusätzliche Informationen bezüglich einer bestimmten, schon im Netz eingestellten Maßnahme oder Entscheidung nachsuchen. In diesem Falle wäre der ersuchte Mitgliedstaat verpflichtet, das Ersuchen innerhalb einer Frist von zwei Wochen über das Netz zu beantworten.

V. Externe Dimension der europäischen Asyl- und Migrationspolitik

1. Historie

Das Thema Asyl und Migration spielt auch in den Beziehungen der Europäischen Gemeinschaft zu anderen Drittländern eine immer wichtigere Rolle. Schon im Dezember 1998 setzte der Rat die Hochrangige Gruppe „Asyl und Migration“ (HLWG) mit dem Mandat ein, die Ursachen von Migration und Flucht in den Ländern, die tatsächlich Anlass zu begründeter Angst vor Verfolgung aus den in der Genfer Flüchtlingskonvention genannten Gründen geben, zu untersuchen. Diesem Mandat ist die HLWG mit der Ausarbeitung der einschlägigen Aktionspläne für etwa Afghanistan und die benachbarten Regionen Irak, Marokko, Somalia, Sri Lanka, Albanien nachgekommen. Um die Bedingungen zur Umsetzung der asyl- und migrationspolitischen Maßnahmen der Aktionspläne zu verbessern, wurde 2001 eine mit 10 Mio. EUR dotierte Haushaltslinie betreffend die Zusammenarbeit mit Drittländern im Bereich der Migration (B7-667) eingerichtet.

Mittlerweile wurden auf EU-Ebene neue Instrumente entwickelt, deren Schwerpunkt auf der Förderung der Zusammenarbeit zwischen der EU und den Drittländern im Bereich Asyl und Migration liegt.

2. Europäische Nachbarschaftspolitik

Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) als neues EU-Instrument dient der Errichtung eines Raumes „gutnachbarlicher“ Beziehungen.⁶⁵ Als Voraussetzung hierfür gilt eine enge grenzübergrei-

65 Siehe dazu KOM (2004) 373 endgültig.

fende Zusammenarbeit zwischen den Partnerländern und den Mitgliedstaaten. Diese Zusammenarbeit muss darauf abzielen, eine integrierte regionale Entwicklung in den Grenzgebieten zu fördern und damit die Entstehung neuer Trennungslinien zu verhindern. Unter den sachlichen Anwendungsbereich dieser Europäischen Nachbarschaftspolitik fällt auch die Förderung der Zusammenarbeit mit Zielländern im Bereich Asyl und Migration. Aktionspläne mit einer umfassenden Justiz-, Freiheits- und Sicherheitskomponente wurden bisher mit der Ukraine, Moldau, Marokko, Tunesien, Israel, Jordanien und der Palästinensischen Autonomiebehörde vereinbart. Für Ägypten, Libanon, Indien, Armenien, Aserbaidschan und Georgien sind Aktionspläne in Bearbeitung. Der am 29. September 2004 von der Europäischen Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat unterbreitete Vorschlag für eine Verordnung mit allgemeinen Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ENPI), die als Rechtsgrundlage für die Europäische Nachbarschaftspolitik gelten soll, befindet sich derzeit im Entscheidungsfindungsprozess.⁶⁶

3. Regionale Schutzprogramme

Die Mitteilung der Kommission vom 14. Juni 2004 zur „Verbesserung des Zugangs zu dauerhaften Lösungen“⁶⁷ enthält Vorschläge für einen neuen EU-Ansatz in Bezug auf das internationale Schutzsystem. Gefördert werden sollen regionale Schutzprogramme, um die Schutzkapazität der betroffenen Regionen zu stärken und die Flüchtlingsbevölkerung dort besser zu schützen und dauerhafte Lösungen zu schaffen (die drei dauerhaften Lösungen sind Rückkehr, örtliche Eingliederung oder Neuansiedlung⁶⁸ in einem Drittstaat,

66 KOM(2004) 628 endgültig.

67 KOM(2004) 410 endgültig.

68 Neuansiedlung beinhaltet die Auswahl und den Transfer von Flüchtlingen von

sofern die ersten zwei dauerhaften Lösungen nicht möglich sind). Darüber hinaus wird ein EU-weites Neuansiedlungsprogramm vorgeschlagen, das einer größeren Zahl von Flüchtlingen Schutz bieten sowie für eine geordnete und besser gesteuerte Einreise in die EU sorgen soll.

Im Haager Programm erkennt der Europäische Rat an, dass die EU im Geiste gemeinsamer Verantwortung zu einem leichter zugänglichen, gerechteren und wirksameren internationalen Schutzsystem in Partnerschaft mit Drittländern beitragen und zum frühestmöglichen Zeitpunkt Zugang zu Schutz und zu dauerhaften Lösungen gewähren muss. Eine Unterscheidung wurde zwischen den unterschiedlichen Bedürfnissen von Ländern in Transit- und Herkunftsregionen gemacht. Die Länder in den Herkunfts- und Transitregionen werden darin unterstützt, Anstrengungen im Hinblick auf einen Aufbau der Kapazitäten für den Schutz von Flüchtlingen zu unternehmen. In diesem Zusammenhang hat der Europäische Rat die Kommission ersucht, in Partnerschaft mit den betreffenden Drittländern und in enger Abstimmung und Zusammenarbeit mit dem UNHCR regionale Schutzprogramme der EU auszuarbeiten. Diese Programme werden eine breite Palette geeigneter Instrumente umfassen, die in erster Linie auf den Kapazitätenaufbau ausgerichtet sind und ein gemeinsames Neuansiedlungsprogramm für jene Mitgliedstaaten vorsehen, die bereit sind, sich auf freiwilliger Basis an einem solchen Programm zu beteiligen. In Bezug auf die Transitländer hob der Europäische Rat hervor, dass es sowohl an den südlichen als auch an den östlichen Grenzen der EU einer intensivierten Zusammenarbeit und eines verstärkten Kapazitätenaufbaus bedarf, damit die betreffenden Länder die Wanderungsbewegungen besser steuern und Flüchtlingen angemessenen Schutz bieten können.

einem Staat, in dem sie Schutz gesucht haben, in einen dritten Staat, in dem ihr Schutz, einschließlich Aufenthalt und die Aussicht auf Integration und Eigenständigkeit, sichergestellt ist. Von der Neuansiedlung kann Gebrauch gemacht werden, wenn Flüchtlinge weder in ihr Herkunftsland noch in das erstmals Asyl gewährende Land zurückkehren können.

Gemäß der Mitteilung der Kommission vom 1. September 2005 über regionale Schutzprogramme⁶⁹ werden solche Programme auch für die westlichen neuen unabhängigen Staaten (Ukraine, Moldawien, Belarus) und die Subsahara (Gebiet der großen Seen/Ostafrika) erwogen. Als Finanzierungsinstrument kommt dabei AENEAS (Programm für die finanzielle und technische Hilfe für Drittländer im Migrations- und Asylbereich) in Betracht; für westliche NUS-Länder⁷⁰ zusätzlich das TACIS-Programm (Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States - succeeding the Soviet Union).

Der Europäische Rat forderte auf seinem Treffen in Hampton Court am 27./28. Oktober 2005 die Kommission auf, ein umfassendes Konzept für die Migrationsproblematik zu erstellen. Daraufhin veröffentlichte die Kommission am 30. November eine Mitteilung zum Thema „Vorrangige Maßnahmen zur Lösung von Migrationsproblemen“⁷¹. Die Kommission schlug vor, unter Berücksichtigung der Tatsache, dass es sich bei der Migration um ein globales Phänomen handelt, drei Kategorien von Maßnahmen zu erwägen:

- Verstärkung der Zusammenarbeit und der Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Bereich Migration;
- Zusammenarbeit mit den wichtigsten Herkunftsländern in Afrika;
- Zusammenarbeit mit Nachbarländern.

Auf der Grundlage der Kommissionsmitteilung hat der Europäische Rat am 16. Dezember 2005 das Aktionspapier „Gesamtansatz Migration – Vorrangige Maßnahmen mit Schwerpunkt Afrika und Mittelmeerraum“ angenommen.

69 KOM (2005) 388 endgültig.

70 Die Nachfolgestaaten der ehemaligen UdSSR werden von den EU-Institutionen als NUS-Länder - Neue Unabhängige Staaten - bezeichnet.

71 KOM (2005) 621 endgültig.

VI. Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit/ Grundrechteagentur⁷²

1. Legislative Maßnahmen

Die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit ist die Basis einer rechtsstaatlich überzeugenden Asyl- und Migrationspolitik. In diesem Zusammenhang gelang am 23. Juli 1996 der erste wichtige Schritt in der Bekämpfung des Rassismus auf EU-Ebene, als der Rat und die Vertreter der Mitgliedstaaten in einer Entschließung das Jahr 1997 als Europäisches Jahr gegen Rassismus ausriefen. Bei zahlreichen Veranstaltungen, die das ganze Jahr 1997 hindurch stattfanden, wurde das Bewusstsein für den Kampf gegen Rassismus gefördert und die öffentliche Forderung nach gesetzgeberischen Maßnahmen der Europäischen Union verstärkte sich.

Der Ministerrat der EU nahm im Jahre 2000 eine Reihe von Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung an, um ein europäisches Rahmenwerk für diese Bemühungen zu schaffen. Dieses Rahmenwerk besteht aus zwei Rechtsakten, einer Richtlinie gegen Diskriminierung aus Gründen der Rasse (2000/43/EG) und einer Richtlinie gegen Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (2000/78/EG) sowie einem Aktionsprogramm der Gemeinschaft. Dieses Programm wurde im Januar 2001 begonnen und soll die Gemeinschaft in die Lage versetzen, die Auswirkungen von Diskriminierung in den Mitgliedstaaten sowie die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung zu untersuchen und einzuschätzen, den Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahrensweisen zu fördern und das Bewusstsein bezüglich der jeweiligen Probleme zu erhöhen. Darüber hinaus enthält der Vertrag von Amsterdam Bestimmungen für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit,

72 Siehe dazu Fn. 3.

um gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit besonders vorgehen zu können.

Nach den Verträgen der Europäischen Union ist jede Diskriminierung auf Grund der Staatsangehörigkeit verboten. Die EU ist überdies laut Vertrag berechtigt, die Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen zu fördern und viele andere Formen von Diskriminierung zu bekämpfen. Durch die Verkündung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union durch den Europäischen Rat vom 7. Dezember 2000 in Nizza wurden die Grundrechte und die Nichtdiskriminierung in der EU erneut bekräftigt. Artikel 21 der Charta verbietet eine Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe und der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder sexuellen Ausrichtung und überdies jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Auch für die Bekämpfung aller Formen von Diskriminierung war der Amsterdamer Vertrag vom 1. Mai 1999 ein wichtiger Schritt nach vorn. Gemäß Artikel 13 des EG-Vertrages kann der Ministerrat der EU im Rahmen der durch den Vertrag übertragenen Zuständigkeit geeignete Vorkehrungen treffen, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft etc. zu bekämpfen. Der Vertrag von Nizza, der am 1. Februar 2003 unterzeichnet wurde, stärkte Artikel 13 des EG-Vertrages, der jetzt die Annahme von Fördermaßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung vorsieht, die vom Ministerrat der EU mit qualifizierter Mehrheit zu genehmigen sind.

Auf der Grundlage des Artikel 13 EG-Vertrag genehmigte der Rat eine Richtlinie zur Bekämpfung der Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder ethnischen Herkunft (Richtlinie 2000/43/EG des Rates 2000 vom 29. Juli 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft) und eine Richtlinie zum Verbot von Diskriminierungen in

Beschäftigung und Beruf, aus den in Artikel 13 genannten Gründen, mit Ausnahme geschlechtsspezifischer Diskriminierung (Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Schaffung eines allgemeinen Rahmens für die Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf). Die Richtlinie 2000/43/EG zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder ethnischen Herkunft bildet einen verbindlichen Rahmen für das unionsweite Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Rasse. Die Richtlinie verbietet die Diskriminierung in Bezug auf die Beschäftigung, den sozialen Schutz und die soziale Sicherheit, die sozialen Vergünstigungen, die Bildung und den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen. Darüber hinaus erkennt sie an, dass die Diskriminierung auf Grund der ethnischen Herkunft Frauen und Männer in unterschiedlicher Weise treffen kann. Mitgliedstaaten hatten diese Richtlinie bis zum Juli 2003 in innerstaatliches Recht umzusetzen.

Die Richtlinie 2000/78/EG vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf verbietet die Diskriminierung aus Gründen der Religion oder Weltanschauung usw. Hiernach müssen Arbeitgeber in spezifischen Fällen gegebenenfalls geeignete Maßnahmen ergreifen, um Personen mit den vorgenannten Merkmalen den Zugang zu einer Beschäftigung, die Ausübung eines Berufes, den beruflichen Aufstieg etc. zu ermöglichen, sofern diese Maßnahmen den Arbeitgeber nicht unverhältnismäßig belasten. In beiden Rechtsvorschriften werden die Begriffe der unmittelbaren und mittelbaren Diskriminierung definiert und es wird Personen, die sich selbst als Opfer einer Diskriminierung betrachten, das Recht auf Zugang zu den Verwaltungs- und/oder Gerichtsverfahren eingeräumt, um ihre Ansprüche geltend zu machen und eine angemessene Bestrafung der Täter zu erreichen.

2. Institutioneller Rahmen

Im Jahre 1997 wurde vom Rat eine Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) mit Sitz in Wien eingerichtet, die ihre Arbeit 1998 aufgenommen hat. Die Beobachtungsstelle untersucht Ausmaß und Entwicklung der Phänomene und Erscheinungsformen von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus, analysiert ihre Ursachen, Folgen und Auswirkungen und untersucht die Beispiele bewährter Praktiken, die Abhilfe schaffen sollen. Außerdem koordiniert die Beobachtungsstelle ein „Europäisches Informationsnetz über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“ (RAXEN). RAXEN unterstützt die EUMC in ihrer Forschungstätigkeit und vereint zentrale „National Focal Points“ (Nationale Beobachtungsstellen), die in jedem Mitgliedsland aus den Nationalen Runden Tischen gegen Rassismus hervorgehen und von der EUMC vertraglich verpflichtet werden. Der am 5. Juli 2005 veröffentlichte Kommissionsvorschlag für eine Verordnung des Rates zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für die Grundrechte zielt darauf ab, das Mandat vom EUMC auszuweiten und eine neue Agentur der Europäischen Union zu etablieren. So soll ein Fachzentrum für Grundrechtsfragen auf EU-Ebene entstehen, wobei mit der Schaffung einer Agentur die Charta der Grundrechte⁷³ greifbarer werden soll.

73 Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union wurde vom Europäischen Rat am 07.12.2000 in Nizza proklamiert.

VII. Die Rolle des Bundesamtes im europäischen Harmonisierungsprozess

Der europäische Harmonisierungsprozess hat den Aufgabenbereich des Bundesamtes von Beginn an maßgeblich beeinflusst.

Im Vorfeld der Verabschiedung entsprechender Richtlinien und Verordnungen wirkte das Bundesamt bereits bei den wichtigen Vorarbeiten der seinen Zuständigkeitsbereich betreffenden Richtlinien und Verordnungen mit. Das Bundesamt wurde vom Bundesministerium des Innern (BMI), das die Federführung in den Ratsverhandlungen hinsichtlich der asyl- und migrationsrelevanten Rechtsakte der EG innehatte, in die Vorbereitungsarbeit zu der Qualifikationsrichtlinie und Asylverfahrensrichtlinie einbezogen. Das Bundesamt hat hier durch Abgabe gutachtlicher Stellungnahmen zu einzelnen Fragen, wie etwa zu den Auswirkungen der Richtlinien auf die deutsche Verwaltungspraxis, sowie durch die Beteiligung an den diesbezüglichen Sitzungen der Ratsarbeitsgruppe „Asyl“, einen wichtigen Beitrag für die Positionierung der Bundesrepublik Deutschland geleistet.

Eine originäre Aufgabe des Bundesamtes ist die praktische Umsetzung der seinen Zuständigkeitsbereich betreffenden Verordnungen und Richtlinien. So übermittelt es z. B. im Rahmen der Durchführung der Dublin II Verordnung und des Dubliner Übereinkommens (gegenüber Dänemark) die Ersuchen an andere Mitgliedstaaten, einen Ausländer zur Bearbeitung seines Asylbegehrens auf – bzw. wieder aufzunehmen. Ebenso entscheidet es über entsprechende Ersuchen eines anderen Mitgliedstaates. Hinzu kommt die Übermittlung personenbezogener Informationen im Wege von Datenanfragen. Für diesen Aufgabenbereich errichteten die Mitgliedstaaten unter Leitung der Europäischen Kommission im Jahre 2003 ein Netz für die geschützte elektronische Übermittlung dieser Daten – das sog. DubliNet, das den Wirkbetrieb am 1. September 2003 aufgenommen hat. Die entsprechenden Daten werden über das europäische TES-

TA⁷⁴-Netzwerk übertragen. Im Bundesamt werden die Dokumente digital signiert und anschließend verschlüsselt übermittelt. Die Zuständigkeit des Bundesamtes bei der Durchführung der EURO-DAC-Verordnung liegt in der Zusammenarbeit mit den betroffenen Mitgliedstaaten bei der endgültigen Identifizierung, der Auskunft, Berichtigung, Löschung und Sperrung von in der zentralen Datenbank gespeicherten Daten.

Das Bundesamt ist auch ein wichtiger Akteur im Bereich der die europäische Asyl- und Migrationsrechtsharmonisierung flankierenden Maßnahmen. Hierzu zählt die Erfüllung zahlreicher Aufgaben in Zusammenhang etwa mit EURASIL, EFF, EMN, PHARE und ARGO.

Die deutsche Delegation bei EURASIL setzt sich aus Experten des Bundesamtes, des BMI und einem Vertreter des Bundesrates zusammen. Durch die Teilnahme an EURASIL hat das Bundesamt die Arbeitsbeziehungen und den Informationsaustausch zur Asyl- und Migrationspraxis zwischen den Partnerstaaten intensiviert und somit auch zur Angleichung der Asylverfahren auf europäischer Ebene beigetragen.

In Zusammenhang mit dem Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF) hat das Bundesministerium des Innern dem Bundesamt die Aufgabe der Nationalen Zentralstelle zur Verwaltung des Europäischen Flüchtlingsfonds für die Bundesrepublik Deutschland übertragen. Somit ist das Bundesamt für die Auswahl, das Finanzmanagement und die Verwaltung der Projekte zuständig, die aus dem Fonds unterstützt wurden (EFF) und weiterhin unterstützt werden (EFF II). Als Nationale Zentralstelle legt das Bundesamt der EU-Kommission jährlich einen Kofinanzierungsantrag vor und berichtet über den Fortschritt der Projekte.

Ebenso benannte das Bundesinnenministerium das Bundesamt zum Nationalen Kontaktpunkt im Europäischen Migrationsnetz-

74 Trans-European-Services for Telematics.

werk (EMN). Das Bundesamt hat in dieser Eigenschaft auf nationaler Ebene ein ausgewogenes und sachverständiges Netzwerk aus renommierten Partnerinstitutionen aufgebaut. Um die Vernetzung mit den deutschen Partnern zu festigen und fortzuentwickeln, fand am 25./26. Oktober 2005 ein zweites Netzwerktreffen im Bundesamt in Nürnberg statt. Um die Leistungskapazität der nationalen Kontaktstellen zu testen, wurde im Jahre 2004 eine europaweite vergleichende Pilotforschungsstudie über das Thema „The Impact of Immigration on Europe’s Societies“ erstellt. Teile für die deutsche Studie „Der Einfluss von Zuwanderung auf die deutsche Gesellschaft“ fertigten Wissenschaftler des Center on Migration, Citizenship and Development der Universität Bielefeld, des Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archivs (HWWA) und des Europäischen Forums für Migrationsstudien der Universität Bamberg. Das Berliner Institut für vergleichende Sozialforschung in Berlin erstellt zurzeit aus den nationalen Studien einen Synthesereport. Im Jahre 2005 befassten sich elf nationale Kontaktpunkte in einer zweiten Forschungsstudie mit dem Thema „Illegally Resident Third Country Nationals in the EU Member States: Policy approaches profile and their social situation“. Erste Ergebnisse lagen Mitte September 2005 vor.

Im Rahmen des ARGO-Programms wurden zwei vom Bundesamt organisierte Veranstaltungen im Jahre 2005 kofinanziert. Mit dem primären Ziel, die internationale Zusammenarbeit bei der Planung und Durchführung von gemeinsamen Rückkehrförderprogrammen zu intensivieren, wurde am 5. und 6. April 2005 eine internationale Fachtagung zum Thema „Freiwillige Rückkehr von Ausländern in ihre Heimatländer“ durchgeführt. Darüber hinaus fand im Bundesamt vom 18. - 20. Juli 2005 eine Konferenz der Asyl- und Migrationsbehörden der EU-Mitgliedstaaten sowie fünf weiterer europäischer Staaten statt, an der die für die Durchführung der nationalen Asylverfahren zuständigen Behördenvertreter teilnahmen. Während der Konferenz wurden vorrangig die Wege einer verbesserten praktischen Zusammenarbeit unter Würdigung der Ziele des Haager Programmes diskutiert und, etwa im Rahmen von

Workshops, herausgearbeitet. Als Grundlage einer zukünftig fortzuentwickelnden Netzwerkbildung der europäischen Migrationsbehörden wurden in den Workshops die Themenbereiche Herkunftsländerinformationen, Qualitätsmanagement und Problemfelder im Asylverfahren, wie z. B. posttraumatische Belastungsstörungen, diskutiert. Die Konferenzteilnehmer haben am Ende der Konferenz eine Zielvereinbarung getroffen, in der sie die Notwendigkeit eines weiteren vertieften Informationsaustausches anerkennen und die Durchführung eines Folgetreffens für das Jahr 2006 beschlossen. Die Initiative zu dieser Veranstaltung ging auf die General Directors' Immigration Services Conference (GDISC) zurück, auf der das Bundesamt von seinem Präsidenten vertreten wird. Wie oben bereits ausgeführt, wird mit Blick auf die deutsche EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge eine Konferenz stattfinden.

In der Vergangenheit haben Experten des Bundesamtes im Rahmen der PHARE/Twinning - Programme⁷⁵ die damaligen Beitrittskandidatenländer, z. B. Bulgarien, Ungarn, Rumänien, Polen, Slowakei (Twinning) und Kroatien (Cards) im Rahmen der Projektarbeit in dem Bemühen unterstützt, die Fähigkeit zur Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes in den Bereichen Migration und Asyl zu erwerben.

Des weiteren stellt das Bundesamt seine europäischen Kompetenzen dadurch unter Beweis, dass in den Niederlanden, in Frankreich, im Vereinigten Königreich und in Italien Liaisonpersonal zwecks

⁷⁵ Das Gemeinschaftshilfeprogramm für die Länder Mittel- und Osteuropas (PHARE) ist das wichtigste Finanzinstrument der Heranführungsstrategie für die mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) in Zusammenhang mit deren Beitritt zur Europäischen Union. Das erneuerte Programm PHARE verfügt über ein Budget von mehr als 10 Mrd. EUR für den Zeitraum 2000-2006 (ca. 1,5 Mrd. EUR pro Jahr). Das Programm konzentriert sich auf zwei Hauptprioritäten: die Stärkung der Institutionen und der Verwaltungskapazität sowie die Finanzierung von Investitionen. Das ursprünglich auf die MOEL begrenzte Programm wird nun auf die Kandidatenländer des westlichen Balkans ausgedehnt.

Das Finanzierungsinstrument Twinning wurde 1998 eingerichtet und zielte darauf ab, die Kandidatenländer bei der Entwicklung einer modernen und effizienten Verwaltung als Voraussetzung für die Übernahme des EU-Acquis zu unterstützen.

eines intensiven Informationsaustausches über die Gesetzgebung der Gast- und der Heimatländer, deren Rechtsprechung und Praxisentscheidungen in den Bereichen Asyl, Migration, Integration und Rückkehr eingesetzt ist. Daneben ist Schwerpunkt die praktische Vermittlung im Dublinverfahren einschließlich der Dokumentenbeschaffung. Derzeit sind im Ausland insgesamt vier Bundesamtsmitarbeiter in den jeweiligen Einwanderungsbehörden von Frankreich, Italien, Großbritannien und den Niederlanden tätig. Dieser Einsatz soll auf die Länder Slowakei/Ungarn und Polen ausgeweitet werden.

Im europäischen Gesamtkontext spielen auch das Informationszentrum Asyl und Migration (IZAM) und die Datenbank MILO eine wichtige Rolle. Mitarbeiter des Informationszentrums Asyl und Migration sind in europäischen Gremien wie EMN und EURASIL vertreten. Darüber hinaus verfügt das Bundesamt als Kompetenzzentrum für Migration und Integration mit der Datenbank MILO (früher ASYLIS), welche die Herkunftsländerinformationen zur Verfügung stellt, über die größte und vielseitigste Einrichtung unter den Asylbehörden in Europa. MILO ist das Informationssystem des Bundesamtes, das über 1 Mio. Dokumente zu den folgenden Themen zur Verfügung stellt: a) Lageberichte, Auskünfte, Gutachten und Länderanalysen; b) Beweisbeschlüsse und Anfragen an Gutachter; c) Gerichtsurteile zum Asyl- und Ausländerrecht; d) Öffentliche und „graue“ Literatur zu Herkunftsländern, zu Fragen der Migration und des Asyl- und Ausländerrechts; e) Tagesmeldungen zu den Herkunftsländern, zur Innen- und Außenpolitik. Ferner enthält MILO gerade auch zu europarechtlichen und europapolitischen Fragestellungen aktuelle Informationen, für die eine eigene Abgestruktur geschaffen wurde. MILO bietet zudem die Möglichkeit, europaweit Diskussionsforen zu rechtlich bedeutsamen europäischen Themen einzurichten. Außer dem innerstaatlichen Nutzerkreis (z. B. Verwaltungsgerichte) haben auch zahlreiche europäische Migrationsbehörden (derzeit 20) Zugang zu MILO. In einigen Fällen haben auch die entsprechenden Überprüfungsinstanzen Zugriffs-

rechte. In Zusammenhang mit den Planungen der EU-Kommission, eine gemeinsame Datenbank für Herkunftsländerinformationen aufzubauen, hat das Bundesamt seine Bereitschaft angeboten, die MILO-Datenbank allen Mitgliedstaaten zugänglich zu machen. Mit zunehmender Übernahme auch englischsprachiger Dokumente in das Informationssystem und dem Einsatz einer Übersetzungstechnologie zur Überwindung der Sprachbarrieren könnte eine Ausweitung auf alle europäischen Partner erfolgen.

In Zusammenhang mit der Umsetzung der Richtlinien 2003/109/EG (Richtlinie über Daueraufhältige) und 2004/114/EG (Studentenrichtlinie) ist geplant, beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge eine Kontaktstelle einzurichten. Diese Stelle wird beim Austausch von Informationen in Zusammenhang mit

- der Erteilung von Aufenthaltstiteln an langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige, Drittstaatsangehörige zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst,
- der Rückführung von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen in den ersten Mitgliedstaat oder in ein Gebiet außerhalb der Europäischen Union

als Mittler zwischen den Kontaktstellen der anderen Mitgliedstaaten und den nationalen deutschen Behörden fungieren.

Bei der Umsetzung der Richtlinie 2005/71/EG (Forscherrichtlinie) wird das Bundesamt die Aufgabe der Anerkennung der Forschungsinstitute übernehmen.

Mit Blick auf die EU-Präsidentschaft Deutschlands im ersten Halbjahr 2007 wird das Bundesamt dem Bundesinnenministerium bei der Evaluierung der bestehenden Rechtsinstrumente (RL, VO) zuarbeiten. Darüber hinaus wird das Bundesamt im Jahre 2007 als Gastgeber in Nürnberg ein informelles SCIFA-Treffen durchführen.

Die Herausgabe zahlreicher Veröffentlichungen wie „Briefing-Notes International“, Newsletter „EU-Ius-News“, „Newsletter Integration“, Newsletter „ReturNews“ und „Blickpunkt – Beobachtung und Analyse der weltweiten Flüchtlingsströme“ rundet die europäische und internationale Kompetenz des Bundesamtes ab. Diese werden zum Teil in englischer Fassung auch den europäischen Partnerbehörden übermittelt. Vorgesehen ist, dass die Publikationen auch in MILO eingestellt werden und so für alle europäischen Partnerbehörden mit Zugriffsmöglichkeit abrufbar sind.

Die Rolle des Bundesamtes im europäischen Harmonisierungsprozess auf dem Wege hin zu einer Gemeinsamen Europäischen Asylregelung war im Rahmen des Zeitfensters der Tampere Harmonisierungsphase (1999-2004) durch zahlreiche Aktivitäten geprägt. In Ansehung der bisher schon anerkannt hohen Kompetenz des Bundesamtes als Asyl- und Schutzbehörde gilt es, die vorhandenen Kompetenzen zu bündeln, fortzuentwickeln und in die zweite Harmonisierungsphase (2005-2010) zielführend und nutzbringend für alle EU-Mitgliedstaaten und EU-Gremien einzubringen. Diese wichtige europäische Aufgabe beinhaltet die uneingeschränkte Unterstützung des Bundesministeriums des Innern.

Impressum

Herausgeber:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Frankenstraße 210
90461 Nürnberg
www.bamf.de
info@bamf.de

Gesamtverantwortung:

Dr. Iris Schneider
Referatsleiterin 212
Europa-Recht,
Europäisches Migrationsnetzwerk (EMN)
Herr Sergo Mananashvili
Wiss. Mitarbeiter im Referat 212

Gestaltung:

www.design-agentur-Naumilkat.com

Druck:

Das Druckhaus Bernd Brümmer

Stand:

12.01.2006

Alle Rechte vorbehalten.