

## Diskussionspapier

Forschungsgruppe EU-Integration  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Daniela Jahn\*, Andreas Maurer, Verena Oetzmann\*,  
Andrea Riesch\**

# Asyl- und Migrationspolitik der EU

Ein Kräftespiel zwischen Freiheit, Recht und  
Sicherheit

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der  
Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere  
herausgegeben werden. Dabei kann es sich  
um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten  
handeln oder um Arbeiten, die woanders  
veröffentlicht werden. Kritische Kommenta-  
re sind in jedem Fall willkommen.

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

\* Humboldt-Universität zu Berlin

\* Philipps-Universität Marburg

\* Ludwig-Maximilians-Universität München

# Inhalt

- 1. Einleitung und Empfehlungen - 3 -**
- 2. Erste Schritte einer gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik 6**
- 3. Das Aktionsprogramm von Tampere (Phase I: 1999-2004) 8**
  - 3.1. Bilanz des Tampere-Programms im Bereich der Asylpolitik 9
  - 3.2. Bilanz des Tampere-Programms im Bereich der Einwanderungspolitik 10
    - 3.2.1 Die Aufnahme von Wirtschaftsmigranten 11
    - 3.2.2 Die Bekämpfung der illegalen Einwanderung 13
    - 3.2.3 Die Maghreb-Staaten als Herkunfts- und Transitländer illegaler Zuwanderung 14
- 4. Maßnahmen im Kampf gegen illegale Einwanderung 18**
  - 4.1. Legale Migrationssteuerung 19
  - 4.2. Regularisierung von illegalen Einwanderern 20
  - 4.3. Problemkomplex „Schwarzarbeit“ 22
  - 4.4. Verbesserung der Zugangskontrollen 23
  - 4.5. Verbesserung des Außengrenzschatzes 23
- 5. Das Haager-Programm (Phase II: 2004-2009) 25**
  - 5.1. Konkrete Maßnahmen 26
  - 5.2. Fortschritte in der Wirtschaftmigration 27
    - 5.2.1. Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung 28
    - 5.2.2. Richtlinienvorschlag über gemeinsame Standards für die Rückkehr 28
    - 5.2.3. Integration, Migration und Entwicklung 29
    - 5.2.4. Regionale Schutz- und Kooperationsprogramme 29
    - 5.2.5. Neue Anläufe in der Einwanderungspolitik 33
- 6. Die externe Dimension: Die Rolle der nordafrikanischen Nachbarstaaten 34**
  - 6.1. Migrationsfragen in den Assoziationsabkommen 34
  - 6.2. Kooperationsprogramme zum Ausbau der Zusammenarbeit 35
- 7. Freiheit und Recht in der Migrationspolitik – ein Wegweiser für die Zukunft 38**
- 8. Anhang 42**
  - 8.1. Richtlinien und Verordnungen des Tampere-Programms im Bereich Asyl 42
  - 8.2. Richtlinien des Tampere-Programmes im Bereich Einwanderung 47
  - 8.3. Die zehn Prioritäten des Haager Programmes 49
- 9. Literaturverzeichnis 51**
- 10. Abkürzungsverzeichnis 58**

# 1. Einleitung und Empfehlungen

Die europäische Asyl- und Einwanderungspolitik ist im Verlauf des letzten Jahrzehnts zu einem immer wichtigeren Feld der europäischen politischen Zusammenarbeit geworden. Dies liegt einerseits an dem gestiegenen Problemdruck, aber auch an der im Amsterdamer Vertrag 1997 beschlossenen Vergemeinschaftung dieses Politikbereichs. So hat die Europäische Union in den letzten Jahren einen Weg zu einem gemeinsamen und effizienten Asylsystem eingeschlagen mit dem Ziel, die Asyl- und Einwanderungspolitik der Gemeinschaft innovativ auszubauen. Dieser, im Vergleich zu anderen Politikbereichen relativ junge Integrationsbereich, birgt jedoch eine Reihe von Problemen. Er befindet sich zum einen im Spannungsfeld zwischen der Verantwortung gegenüber schutzsuchenden Personen und der Sicherung des wirtschaftlichen Wohlstandes der Aufnahmestaaten und zum anderen an den zu den Kernbereichen nationaler Souveränität zählenden Grundfesten der Mitgliedsstaaten rüttelt.

Die Europäisierung der Asyl- und Einwanderungspolitik ist seit einigen Jahren Gegenstand einer breiten europäischen Diskussion. So hat beispielsweise der Vorschlag des ehemaligen Bundesinnenministers Otto Schily zur Schaffung von EU-Aufnahmeeinrichtungen für Flüchtlinge und illegale Einwanderer in Nordafrika zu einer Debatte in vielen europäischen Parlamenten, Regierungen und Medien geführt. Während Italien und Großbritannien den Vorschlag Schilys unterstützten, lehnten Frankreich und Spanien diesen strikt ab. Einen sehr ähnlichen Vorschlag machte im Frühjahr 2003 der britische Innenminister David Blunkett. Das britische Konzept sah unter dem Gesichtspunkt der Regionalisierung des Flüchtlingsschutzes die Einrichtung von Aufnahmezentren in den Nachbarstaaten der Europäischen Union vor. In diesen Zentren sollten Asylanträge bearbeitet und Flüchtlingen Schutz gewährt werden können.

Auch wenn die Pläne über Auffanglager inzwischen weniger intensiv diskutiert werden und sich die europäischen Innen- und Justizminister zunächst auf den Ausbau von regionalen Schutzprogrammen verständigt haben, lässt sich eine in den Diskurslandschaften der EU-Staaten raumgreifende Tendenz zur Exterritorialisierung der Flüchtlingsproblematik feststellen. Im Rahmen des Haager Programms von 2004, dessen Kern die Schaffung eines gemeinsamen, integrierten Asylsystems bis 2010 ist, wurde die EU-Kommission damit beauftragt, die Vorteile, Zweckmäßigkeit und Durchführbarkeit einer gemeinsamen Behandlung von Asylanträgen außerhalb der EU zu prüfen. Hiermit wurde indirekt der Vorschlag Schilys aus dem Jahr 2004 aufgegriffen.

Während der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2006 setzte sich der Trend zur Exterritorialisierung fort. So soll ein erstes regionales Schutzprogramm in Tansania eingerichtet werden. In der offiziellen Lesart steht der Aufbau von Auffanglagern nicht mehr auf der Agenda. Auffällig ist aber, dass die österreichische Innenministerin und Ratsvorsitzende Liese Prokop (ÖVP) widersprüchlich, zumindest unpräzise formuliert, wenn sie von der Errichtung von „Schutzzentren“ spricht. Erst nach der Kritik des UN-Hochkommissariats für Flüchtlinge (UNHCR) stellte Prokop klar, dass die geplanten Schutzprogramme nichts mit dem Aufbau einer neuen Infrastruktur gemein hätten.<sup>1</sup>

Österreich setzte sich im Rahmen der Präsidentschaft dafür ein, seinen nationalen, restriktiven Kurs in der Flüchtlingspolitik auf die europäische Ebene zu übertragen. Schwerpunkte dieses Programms sind die bereits erwähnte Einführung von regionalen Schutzprogrammen sowie der Abschluss eines Rücknahmeabkommens von Flüchtlingen zwischen der EU und der Türkei. Es ging Österreich in erster Linie um die Abwehr von Asyl- und Migrationsströmen, was auch durch ihre Rhetorik offenkundig wird.<sup>2</sup> Einer

1 vgl. Die Presse (12.01.2006): Schutz vor Ort statt Flüchtlingslager: [www.diepresse.com/textversion\\_article.aspx?id=531392](http://www.diepresse.com/textversion_article.aspx?id=531392) (Stand: 13.01.2006)

2 vgl. Salzburger Nachrichten (11.01.2006): „Dort ansetzen, woher die Flüchtlinge kommen“: Interview mit Liese Prokop: [www.salzburg.com/cgibib/sn/printArticle.pl?xm=1923646](http://www.salzburg.com/cgibib/sn/printArticle.pl?xm=1923646) (Stand: 12.01.2006)

Vereinfachung der Migration aus wirtschaftlicher Sicht steht dieses Konzept damit ausgesprochen ablehnend gegenüber. Schließlich definieren die jüngeren EU-Ratspräsidentschaften das Thema Sicherheit als zentrales Anliegen und verknüpfen damit die Problematik der inneren Sicherheit unmittelbar mit Asyl- und Migrationsfragen. Dieser Trend zur ‚*securitisation*‘ der Asyl- und Migrationspolitik ist seit den Terroranschlägen am 11. September 2001 als europaweite Tendenz zu verzeichnen. Tatsächlich läuteten die Anschläge auf das World Trade Center und das Pentagon eine Zeitenwende im Bereich von Asyl und Migration ein. Waren Migration und innere Sicherheitspolitik zuvor zwei weitgehend getrennte Politikfelder, wird seither in der sicherheitspolitischen Diskussion ein direkter Zusammenhang zwischen dieser neuen Form des Terrorismus und der Migration gesehen. Fragen bezüglich Asyl und Einwanderung werden zunehmend unter dem Sicherheitsaspekt betrachtet und bewertet.

Mit diesem Ansatz ordnet sich die derzeit in der Europäischen Union betriebene Asyl- und Einwanderungspolitik den außen- und sicherheitspolitischen Kriterien und Zielparametern der EU unter. Prinzipiell ist gegen eine Verknüpfung der inneren und der äußeren Sicherheitsagenden nichts einzuwenden, solange es hierbei um die Förderung von Synergien, die Vermeidung institutioneller und verfahrensmäßiger Duplizierungen und die Effektivierung europäischer Politiken geht. Die „Realpolitik“ zielt gegenwärtig aber klar auf eine thematische wie institutionelle Unterordnung der Migrationspolitik im Rahmen der Außen- und Sicherheitspolitik ab und vernachlässigt dabei die integrationspolitischen Ziele der Personenfreizügigkeit sowie die Berücksichtigung der Grundwerte der Union wie den Schutz des Individuums und die Verantwortung der EU und ihrer Staaten gegenüber Flüchtlingen.

Die Folge dieser Entwicklung ist, dass insbesondere die muslimischen Asylsuchenden einem medial breit gestreuten und nicht weiter hinterfragten Generalverdacht ausgesetzt werden, sie seien potentielle Terroristen. Dabei unbeachtet bleibt die Tatsache, dass Terrornetzwerke wie Al Quaida sicherlich andere Möglichkeiten haben und nutzen, um gewaltbereite Anhänger in die Europäische Union zu schleusen. Für die Organisation und Durchführung von Terroranschlägen ist auch ein Touristervisum ausreichend. Flüchtlinge, die mit einem Holzboot den gefährlichen Weg von Afrika in die Europäische Union wagen, sind zuvörderst als politische und/oder wirtschaftliche Flüchtlinge und nicht als Gefahr für die innere Sicherheit zu behandeln.

Die Verfahren und Instrumente, die sich in den letzten Jahren im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik abzeichnen, sind zusehends restriktiver und auf Abschottung ausgelegt. Sie verkennen die Notwendigkeit nach geregelter Einwanderung angesichts eines zunehmenden Arbeitskräftemangels in den Staaten der Europäischen Union. Die Mitgliedsstaaten sollten auf den sich abzeichnenden Arbeitskräftemangel, der sich aufgrund der demographischen Entwicklung im Verlauf der nächsten zwanzig bis dreißig Jahre einstellen wird, reagieren. Um der Herausforderung nach einem geeigneten Einwandererpotential für den europäischen Arbeitsmarkt adäquat zu begegnen, sollten sie von der „Blockadepolitik“ der Nullzuwanderung absehen und Vereinfachungen für Wirtschaftsflüchtlinge inklusive gezielter Programme für Hochqualifizierte durchsetzen und forcieren. Zudem wird die Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen und politischen Wanderungsgründen, die jahrzehntelang die internationale Politik und das Völkerrecht strukturiert hat, immer schwieriger, da die weltweiten Wanderungsbewegungen nicht nur zunehmen, sondern auch komplexer werden.

In diesem Papier sollen sowohl der Weg der Europäischen Union zu einer gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik als auch aktuelle Entwicklungen betrachtet werden. Kapitel zwei und drei beschäftigen sich mit der Entwicklung dieses Politikfeldes, dem Tampere-Aktionsprogramm und dessen Umsetzungen im Bereich der Asyl und Einwanderung. Als neuralgischer Punkt der Asyl- und Einwanderungspolitik hat sich die illegale Einwanderung erwiesen. Daher wird dieser Thematik ein gesondertes Kapitel (vier) eingeräumt. Der Europäische Rat verabschiedete auf seiner Tagung am 4. und 5. November 2004 das Haager Programm als das zweite Fünf-Jahres-Programm zur

Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union. Dieses Programm sowie die sich bisher daraus ergebenden Entwicklungen werden in Kapitel fünf analysiert.

In Kapitel sechs soll es um die externe Dimension der Thematik gehen, hier wird die Rolle der nordafrikanischen Nachbarstaaten erörtert. Zwei Schwerpunkte sollen bei der Beschäftigung mit diesem Themenbereich im Vordergrund stehen. Zum einen die Frage nach dem Umgang der Europäischen Union mit der Wirtschaftsmigration und zum anderen die externe Dimension, also die Kooperation mit den Nachbarstaaten der EU, die insbesondere im Zusammenhang mit der Debatte um den Aufbau von Regionalen Schutzprogrammen beziehungsweise ausgelagerten Auffanglagern diskutiert wurde. Die Einbindung von Migrationsbelangen in die bilateralen Beziehungen zu Drittstaaten, die Herkunfts- oder Transitländer von Flüchtlingen und Einwanderern sind, stellte in den vergangenen Jahren ein zunehmend wichtiges Hilfsmittel zur Migrationssteuerung dar.

## 2. Erste Schritte einer gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik

Das Ziel einer gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik besteht vorrangig darin, einen Beitrag zur Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu leisten. Mit dem so genannten Schengener Abkommen (Schengen I) wurde ein erster Schritt in diese Richtung gemacht.<sup>3</sup> 1985 legte die Europäische Kommission das „Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes“ vor.<sup>4</sup> Um die Vollendung des Binnenmarktes mit freiem Personenverkehr verwirklichen zu können, ergab sich für die Mitgliedstaaten gleichzeitig die Dringlichkeit einer kompensatorischen Zusammenarbeit bei der gemeinsamen Sicherung ihrer Außengrenzen und beim Zugang von Drittstaatsangehörigen zu den Hoheitsgebieten der Mitgliedsstaaten. Um die öffentliche Ordnung in den einzelnen Vertragsstaaten bei einem freien Personenverkehr ohne Grenzkontrollen aufrechterhalten zu können, wurden gemeinsame Vorschriften bezüglich der Erteilung von Visa, des Asylrechts und der Kontrolle der Außengrenzen erlassen.

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte 1986 wurde ein großer Fortschritt im EG/EU-Rahmen erzielt, da die Freizügigkeit von Personen als eine der vier Grundfreiheiten des Binnenmarktprojektes festgeschrieben wurde. Im selben Jahr richteten die EG-Mitgliedsstaaten unter dem Dach von TREVI die Ad-hoc-Gruppe „Einwanderung“ ein, die sich als erste zwischenstaatliche Formation unter anderem auch mit dem Thema Asyl beschäftigen sollte und als Keimzelle der sich später entwickelnden gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik gesehen werden kann. Im 1989 verabschiedeten Palma-Dokument nannte der Europäische Rat erstmals das Ziel, eine gemeinsame Asylpolitik zu schaffen.

Im Juni 1990 wurde das Schengen I-Abkommen durch das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ bzw. Schengen II) ergänzt,<sup>5</sup> das 1995 in Kraft trat und fortan die Ausgleichsmaßnahmen regelte, die durch die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen (zunächst zwischen Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, den Niederlanden, Spanien und Portugal) einen gemeinsamen Raum der Sicherheit und des Rechts voran bringen sollten.<sup>6</sup>

Mit dem 1993 in Kraft getretenen Vertrag von Maastricht wurde die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres (ZJIP) der dritten Säule zugesprochen, einem intergouvernemental strukturierten Politikbereich mit eingeschränkten Initiativ-, Politikgestaltungs- und Kontrollrechten der EU-Kommission, des Europäischen Parlaments und des Europäischen Gerichtshofs. Im Vorgriff hierauf und in diesem institutionellen Rahmen wurde im Juni 1990 das Dubliner Übereinkommen<sup>7</sup> als erster rechtsgültiger Text in Hinblick auf eine gemeinsame Asylpolitik von allen Mitgliedsstaaten unterzeichnet, das im September 1997 als Ergänzung zum Schengener

3 Am 14. Juni 1985 unterschrieben Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und die Niederlande dieses Abkommen über den schrittweisen Abbau der Kontrollen von Personen an den Grenzen der teilnehmenden Länder.

4 vgl. KOM/1985/310

5 vgl. Müller-Graff, Peter-Christian/ Kainer, Friedemann (2006): Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik. In: Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (2006): Europa von A-Z, S. 70 (S. 69-73)

6 1998 traten Italien und Österreich dem Abkommen bei, Griechenland zog 2000 nach. Auch Dänemark, Finnland und Schweden hatten schon 1996 die Beitrittsprotokolle unterschrieben, wenden das SDÜ jedoch erst seit 2001 an, ebenso wie die assoziierten Staaten Island und Norwegen.

7 Das Dubliner Übereinkommen beinhaltet unter anderem Regelungen der Kompetenzen in Asylverfahren und visarechtlichen Bestimmungen. Durch den im Abkommen enthaltenen Abbau der Binnengrenzen stießen die Schengen-Staaten gerade im Bereich der Asylpolitik auf neue Fragestellungen, an deren Lösung allen gelegen war.

## 2. Erste Schritte einer gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik

Abkommen in Kraft trat.

Die Mitgliedsstaaten deckten drei Problemfelder auf, die sie durch das Dubliner Übereinkommen beseitigen wollten.

Erstens sollten Migrationsbewegungen von Asylsuchenden innerhalb der Schengen-Staaten unterbunden werden. Im Sinne der Schutzbedürftigkeit von Asylsuchenden sollte Schutz von dem Mitgliedsstaat gewährleistet werden, den der Schutzsuchende als ersten „sicheren“ Staat betritt. So sollte verhindert werden, dass diejenigen Mitgliedsstaaten, die aufgrund ihres Sozial- oder Asylsystems für den Antragsteller interessanter erschienen, übermäßig belastet wurden.

Ein zweites Problem wurde im so genannten „*Asylum-Shopping*“ gesehen. Um dies in Zukunft zu unterbinden, sollten Regelungen gefunden werden, die verhindern, dass Asylbewerber in verschiedenen Mitgliedsstaaten gleichzeitig oder nacheinander mehrere Asylverfahren anstrengen.

Drittens erschien das so genannte „*Refugee-in-orbit*“-Phänomen problematisch. Asylbewerber, die in mehreren europäischen Staaten Asyl beantragten, begaben sich in das Dilemma, dass sich keiner der Antragsstaaten verantwortlich fühlte und der Asylsuchende sich dem Risiko aussetzte, von einem zum nächsten Staat abgeschoben zu werden.<sup>8</sup>

Durch den Vertrag von Amsterdam wurden die Asyl- und Einwanderungspolitik sowie die Visapolitik der ersten Säule und damit dem vergemeinschafteten Bereich der EG zugeordnet. Damit wurde die „Effektivität des in der ersten Säule erlassenen Rechts durch die allgemeinen Rechtsprinzipien der EG (unmittelbare Wirkung, Vorrang des Gemeinschaftsrechts unter anderem) erhöht und eine – wenn auch eingeschränkte Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof eröffnet.“<sup>9</sup> Mit der Einbindung in das Handlungsgefüge der Gemeinschaft können in beiden Politikbereichen Gemeinschaftsrechtsakte, einschließlich Verordnungen und Richtlinien<sup>10</sup> erlassen werden.

Unter dem neu eingefügten Titel IV „Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr“<sup>11</sup> wurde erstmals die Schaffung eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ festgehalten, mit der Zielsetzung, innerhalb von fünf Jahren einen freien Personenverkehr ohne Grenzkontrollen zu ermöglichen.

8 Aufgrund der Reformen innerhalb des primärrechtlichen Rahmens durch die Verträge von Amsterdam und Nizza wurde das Übereinkommen 2003 als Dublin II-Verordnung erneuert und für alle EU-Staaten rechtsverbindlich.

9 zit. nach Müller-Graff/ Kainer (2006), S. 70

10 gemäß Art. 249 EGV

11 in Art. 61 EGV

### 3. Das Aktionsprogramm von Tampere (Phase I: 1999-2004)

Um Schutz und Sicherheit in solch einem Raum gewährleisten zu können, sind flankierende Begleitmaßnahmen in den Bereichen Kontrolle der Außengrenzen, Asylrecht, Einwanderung, Kriminalitätsbekämpfung und verwaltungstechnische Zusammenarbeit notwendig.<sup>12</sup> Durch den 1999 in Kraft getretenen Amsterdamer Vertrag wurde eine neue Dimension der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit in der EU sichtbar, die darauf abzielte, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Europäischen Union zu schaffen. Am 15. und 16. Oktober 1999 einigte sich der Europäische Rat in Tampere auf grundlegende Leitlinien für die künftige europäische Zusammenarbeit im Bereich der Asyl- und Einwanderungspolitik und auf ein Aktionsprogramm zur Umsetzung der neuen Politikziele des Amsterdamer Vertrages in diesem Bereich.

Das Programm von Tampere war auf fünf Jahre angelegt und zielte auf die Errichtung einer gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik. Der Europäische Rat bekräftigte die Bedeutung, die die Union und Mitgliedsstaaten der unbedingten Achtung des Rechts auf Asyl beimessen.

Die Staats- und Regierungschefs verständigten sich darauf, ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem zu entwickeln, das sich auf die uneingeschränkte und allumfassende Anwendung der Genfer Konventionen stützt. Hierdurch sollte sichergestellt werden, dass niemand dorthin zurückgeschickt wird, wo er Verfolgung ausgesetzt ist, das heißt der Grundsatz der Nichtzurückweisung sollte auch in einem integrierten Rechtsrahmen gewahrt bleiben.<sup>13</sup> Dieses gemeinsame Asylsystem sollte auf kurze Sicht „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 eine Zuerkennung und die Merkmale der Flüchtlingseigenschaft“<sup>14</sup> implizieren. Langfristiges Ziel war die Schaffung eines unionsweiten Regelwerkes, um einen einheitlichen Asyl-Status in der Europäischen Union gewähren zu können.<sup>15</sup>

Ein weiteres Ziel war die Finalisierung des Eurodac-Systems, einem System zur Identifizierung von Asylbewerbern. Ebenfalls vorgesehen waren Programme und Rechtsinstrumente zur gerechteren Behandlung von Drittstaatsangehörigen sowie zur aktiven Steuerung der Migrationsströme.

Nach den Ereignissen vom 11. September 2001 und unter dem Eindruck zunehmender illegaler Einwanderung konzentrierte sich der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 22. Juni 2002 auf Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und zur Steuerung der Migrationsströme. Außerdem rückte der

12 Großbritannien, Irland und Dänemark haben sich der Vergemeinschaftung der Zugangspolitiken unter Titel IV EGV nicht angeschlossen. Generell beteiligen sie sich nicht an der Annahme von Maßnahmen, die unter diesen Titel fallen. Großbritannien und Irland können jedoch innerhalb eines Zeitraums von drei Monaten dem Ratspräsidenten mitteilen, dass sie sich an der Annahme eines Vorschlags oder einer Initiative beteiligen möchten. Dänemark hingegen kann einen unter Titel IV EGV gefassten Beschluss der anderen EU-Mitglieder nur zur Ergänzung des Schengen-Besitzstandes annehmen und in einzelstaatliches Recht umsetzen. Eine Bindung an die Annahme des Beschlusses besteht nur hinsichtlich des Völkerrechts. Aufgrund der gescheiterten Ratifikation des Maastrichter Vertrags in einem Referendum von 1992 beteiligt sich Dänemark nicht an der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres auf EU-Ebene.

13 vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes von Tampere (Europäischer Rat) vom 15./16.10.1999: [www.europarl.eu.int/summits/tam\\_de.htm](http://www.europarl.eu.int/summits/tam_de.htm) (Stand: 18.01.2006)

14 zit. nach ebd.

15 vgl. ebd.

gemeinsame Schutz der Außengrenzen stärker in den Blickpunkt. Eigentlich war die Abschottung der Grenzen nie eine Prämisse der europäischen Politik.

Der im Dezember 2000 unterzeichnete Vertrag von Nizza, der zum 1. Januar 2003 in Kraft trat, modifizierte die Rechtssetzungsverfahren im Bereich der Asylpolitik.<sup>16</sup>

Für Rechtsakte im Bereich der Einwanderungspolitik einigten sich die Staats- und Regierungschefs in der dem Vertrag von Nizza angehängten Erklärung Nr. 5 zum 1. Mai 2004 mittels eines vorangegangenen Passerelle-Beschlusses auf die Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens.<sup>17</sup>

#### 3.1. Bilanz des Tampere-Programms im Bereich der Asylpolitik

In der Umsetzungsbilanz des Tampere-Programms konstatiert die Kommission, dass „in nahezu allen Bereichen des Handlungsfelds Justiz und Inneres (...) substanzielle Fortschritte erzielt“<sup>18</sup> wurden. Sie hält aber auch fest, dass „sich den hoch gesteckten Zielen Hindernisse institutioneller Art in den Weg gestellt“ haben, „zu denen mitunter fehlender politischer Wille hinzugekommen ist. Die Politik der kleinen Schritte war der einzig mögliche Weg.“<sup>19</sup>

Als institutionelle „Rahmenerfolge“ des Tampere-Programms können die neu aufgestellte Generaldirektion Justiz und Inneres der Kommission, der Umsetzungsanzeiger (Scoreboard) der Kommission (der alle sechs Monate über Fortschritte in diesem Bereich berichtet), sowie die Einrichtung einer hochrangigen Arbeitsgruppe Asyl und Migration angeführt werden.

Bis zum April 2004 konnten als so genannte kurzfristige Ziele verschiedene Richtlinien für Mindeststandards verabschiedet werden: Die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz<sup>20</sup> wurde nach harten Verhandlungen 2001 angenommen. Die Qualifikationsrichtlinie<sup>21</sup>, in der lange keine Einigung erzielt wurde, wurde 2004 in abgeänderter Form angenommen. Die Richtlinie zu den sozialen Aufnahmebedingungen<sup>22</sup> konnte erst nach zwei Jahren mit diversen Veränderungen verabschiedet werden. Zu einer Einigung über die Asylverfahrensrichtlinie<sup>23</sup>, die vierte und letzte Richtlinie im Rahmen des Tampere-Aktionsprogramms, kam es erst am 1. Dezember 2005. Weiter wurde ein Europäischer Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2000 bis 2004 (und darauf aufbauend der Europäische Flüchtlingsfonds II 2005 bis 2010<sup>24</sup>) eingerichtet.

Bezüglich der langfristigen Ziele einigten sich die Mitgliedsstaaten zum einen auf die Schaffung eines einheitlichen, europäischen Asylsystems (so genannter „One-stop-shop“) und zum anderen auf einen einheitlichen Status für anerkannte Asylbewerber. Es sollten Regelungen konzipiert werden, die „einen unionsweit geltenden einheitlichen Status für diejenigen, denen Asyl gewährt wird“<sup>25</sup> beinhalten. Die beiden im November 2000 von der Kommission vorgelegten Mitteilungen über eine Migrationspolitik<sup>26</sup> der Gemeinschaft bzw. ein gemeinsames Asylverfahren<sup>27</sup> (inklusive einem unionsweit

16 Nach einem Erlass von Rechtsvorschriften nach Art. 67 Nr. 1, die die in Art. 63 Nr. 1 und 2a festgelegten Forderungen umsetzen, entscheidet der Rat über weitere Maßnahmen in diesen Bereichen nach dem Mitentscheidungsverfahren (Art. 251 EGV). Mit Hilfe der Passerelle-Klausel (Art. IV-444, Abs. 1) war es möglich, in Einzelbereichen auf einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates von der Einstimmigkeit zur Mehrheitsentscheidung im Ministerrat überzugehen.

17 nach Art. 251 EGV

18 zit. nach: SEK/2004/680 und SEK/2004/693: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Bilanz des Tampereprogramms und Perspektiven, S. 3.

19 zit. nach ebd., S. 5

20 vgl. EG/2001/55: Erläuterungen siehe Anhang

21 vgl. EG/2004/83, Erläuterungen siehe Anhang

22 vgl. EG/2003/9, Erläuterungen siehe Anhang

23 vgl. EG/2005/85, Erläuterungen siehe Anhang

24 vgl. KOM/2004/102

25 zit. nach: Schlussfolgerungen des Vorsitzes von Tampere (Europäischer Rat)

26 vgl. KOM/2000/757

27 vgl. KOM/2000/755

geltenden einheitlichen Asylstatus) definieren die Grundzüge der künftigen Migrations- und Asylpolitik und stellen damit Schlüsseldokumente des Tampere-Prozesses dar.

Insgesamt wurde im Rahmen des Tampere-Plans vieles erreicht. Gleichwohl bedarf es zur Vollendung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts noch erheblicher Anstrengungen. Aufgrund der globalen sicherheitspolitischen Veränderungen in den letzten Jahren und der Debatte um eine Neugewichtung der handlungsleitenden Prinzipien „Recht“, „Freiheit“ und „Sicherheit“ erkennen alle Akteure die Notwendigkeit an, eine neue Agenda zu entwickeln. Programmatisches Kennzeichen der Tampere-Agenda ist die Sicherheitsorientierung und der institutionelle *top-down*-Reformansatz. Zwar wurden dem Europäischen Parlament (EP), der Kommission und den NGOs durch den Amsterdamer Vertrag neue Möglichkeiten zur Politikgestaltung zugestanden, dennoch ist der Einfluss der Sozial-, Wirtschafts- und Außenministerien sowie der NGOs, IGOs und der juristischen Fachverbände auf die Innen- und Justizministerien weiterhin eher gering. Daraus ergibt sich die sicherheits- und kontrollorientierte Herangehensweise der Europäischen Union, die sich vor allem reaktiv mit den externen Ursachen von Migrationsereignissen auseinandersetzt. Hierbei spielt die Betonung der Sicherheitsbedrohung als Legitimationsbasis für EU-Maßnahmen eine entscheidende Rolle. So war auch die erste Welle der Instrumente zum Aufbau eines europäischen Asylsystems im Rahmen des Tampere-Programms eher sicherheits- und kontrollorientiert. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die institutionellen Veränderungen des Amsterdamer Vertrages erst zu einem späteren Zeitpunkt griffen.

### 3.2. Bilanz des Tampere-Programms im Bereich der Einwanderungspolitik

Im Tampere-Programm werden folgende Bereiche als Elemente einer europäischen Einwanderungspolitik identifiziert: Die Steuerung von Migrationsströmen, die gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen und der Aufbau von Partnerschaften mit den Herkunftsländern. Wichtige Regelungen betreffen schließlich die Aufnahme von Wirtschaftsmigranten, den Bereich der Familienzusammenführung<sup>28</sup> und den Kampf gegen illegale Einwanderung.

Im November 2000 legte die Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament eine Mitteilung vor, um eine gemeinsame, notwendig gewordene Debatte über Vorgehensweisen zur Migrationssteuerung einzuleiten. Im Juli 2001 folgte eine weitere Mitteilung über einen Vorschlag eines offenen Koordinierungsmechanismus für die Einwanderungspolitik der EU zum verbesserten Informationsaustausch.<sup>29</sup>

In den Bereich der legalen Einwanderung fallen die Maßnahmen zur Familienzusammenführung, zum Status langfristig Aufenthaltsberechtigter in der EU, Studenten, Arbeitnehmer und der Bereich der Integration und Beschäftigung.<sup>30</sup>

Die illegale Einwanderung umfasst einen Aktionsplan zur Bekämpfung illegaler Einwanderung und des Menschenhandels vom 28. Februar 2002 und das Themengebiet der Rückkehr (Rückkehraktionsprogramm vom 28. November 2002) sowie die Unterstützung von Drittländern.<sup>31</sup>

Diese zweigliedrige Einwanderungspolitik der EU wird durch drei Programme flankiert:

28 vgl. EG/2003/86, Erläuterungen siehe Anhang

29 vgl. Europäische Kommission: Auf dem Weg zu einer gemeinsamen Einwanderungspolitik der EU: [http://europa.eu.int/common/justice\\_home/fsj/immigration/fsj\\_immigration\\_intro\\_de.htm](http://europa.eu.int/common/justice_home/fsj/immigration/fsj_immigration_intro_de.htm) (Stand: 31.01.2006)

30 vgl. ebd.

31 Die Kommission nahm am 11.06.2003 einen Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines Programms für die finanzielle und technische Unterstützung für Drittländer an.

- das ARGO-Aktionsprogramm für Verwaltungszusammenarbeit (ersetzt das Odysseus-Programm zum Teil).
- das INTI-Förderprogramm „für Pilotprojekte zur Förderung der Integration von Migranten aus Drittstaaten in den EU-Mitgliedsstaaten“.<sup>32</sup>
- Programme für die Zusammenarbeit mit Drittstaaten. Mit der Intention, Aktionen in nicht europäischen Herkunfts- und Transitländern zu unterstützen, wurde 2001 die Haushaltslinie B7-667 geschaffen. Die Aktionen zielen darauf ab Migrationsströme zu beeinflussen und Regelungen in den Bereichen zu etablieren, in denen Finanzierungen aus weiteren Gemeinschaftsinstrumenten nicht greifen.<sup>33</sup>

### 3.2.1 Die Aufnahme von Wirtschaftsmigranten

Mit ihrer „Mitteilung über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft“<sup>34</sup> im November 2000 unternahm die Kommission einen ersten Vorstoß und stellte ihre Überlegungen zu einer gemeinsamen Migrationspolitik vor. Vor dem Hintergrund eines sich abzeichnenden Fachkräftemangels in den EU-Ländern bis 2010 stellte die Kommission fest, dass die von den EG-Mitgliedern seit den 1970er Jahren betriebene Politik der Nullzuwanderung keine adäquate Maßnahme mehr zur Steuerung der aktuellen demographischen und wirtschaftlichen Entwicklungen darstelle. Das Migrationskonzept der Kommission unterscheidet zwischen drei verschiedenen Arten von Migrationshintergründen: *Aufnahme aus humanitären Gründen*, *Familienzusammenführung* und *Migration aus wirtschaftlichen Gründen*. In der geregelten Aufnahme von Wirtschaftsmigranten sieht die Kommission eine angemessene Reaktion auf den sich ändernden wirtschaftlichen und demographischen Kontext sowie eine Möglichkeit, die zunehmende illegale Einwanderung in der EU abzubauen. Die Prognosen der demographischen Entwicklungen in der EU für die nächsten dreißig Jahre deuten darauf hin, dass der Anteil der jüngeren Bevölkerung weiter stetig sinken und es dementsprechend zu einer enormen Alterung der Gesellschaften kommen wird.

**Abb. 1 Durchschnittliche jährliche Bevölkerungsentwicklung nach Komponenten, EU-25, 1960-2002**

	1960 - 1964	1965 - 1969	1970 - 1974	1975 - 1979	1980 - 1984	1985 - 1989	1990 - 1994	1995 - 1999	2000	2001	2002
<b>Nettozuwachs</b>	0,6	-0,1	0,2	0,6	0	0,9	2,1	1,5	2,5	2,6	2,8
<b>Natürlicher Bevölkerungsanstieg</b>	8,2	7,9	5	2,9	2,8	2,1	1,5	0,5	0,7	0,6	0,4

Quelle: Eurostat: Bevölkerungsstatistik, in: Europäische Kommission: Die soziale Lage in der Europäischen Union 2004, S.27: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2004/oct/socsit\\_2004\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2004/oct/socsit_2004_de.pdf) (Stand: 1.März 2006)

Nicht zuletzt deshalb legt die Kommission viel Wert auf eine bewusste Migrationssteuerung der Mitgliedsstaaten.

Im Sinne eines umfassenden Migrationskonzepts fordert die Kommission auch die

32 zit. nach: Europäische Kommission: Auf dem Weg zu einer gemeinsamen Einwanderungspolitik der EU.

33 vgl. ebd.

34 vgl. KOM/2000/757

Beachtung von Personen mit Flüchtlingsstatus auf dem Arbeitsmarkt, da diese nach der Genfer Flüchtlingskonvention ein individuelles Recht auf Beschäftigung haben. Eine Aufnahme von Wirtschaftsmigranten sollte den Bedürfnissen des Marktes entsprechen und so den seit den 1980er Jahren gestiegenen Bedarf an hoch qualifizierten Spezialisten auf der einen Seite und weniger qualifizierten oder unqualifizierten Arbeitskräften auf der anderen Seite decken.

Nach wie vor sollen aber die Mitgliedsstaaten autonom entscheiden, welche Gruppen von Migranten sie zulassen möchten und wie viele Arbeitskräfte sie in den verschiedenen Sektoren benötigen. Dies bedeutet, dass es keine Einwanderungsquoten auf europäischer Ebene geben soll.

Zu einem umfassenden Rahmen für eine Migrationspolitik der Gemeinschaft gehören für die Kommission die Angleichung der Rechte und Pflichten von Einwanderern an die von EU-Bürgern, außerdem Maßnahmen zur sozialen und gesellschaftlichen Integration von Migranten, eine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern sowie weitere Maßnahmen im Kampf gegen die illegale Einwanderung.

In ihrer Mitteilung kündigte die Kommission außerdem an, Richtlinien über die Voraussetzungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen vorzuschlagen, die eine abhängige oder selbständige Beschäftigung aufnehmen. 2001 verabschiedete die Kommission einen ersten Richtlinienentwurf über Zuwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit.<sup>35</sup> Bislang gelangte der Rat aber noch zu keiner Einigung.

Nach dem Vorschlag der Kommission erfolgt die Erteilung des Aufenthaltstitels „Arbeitnehmer“ unter Vorlage eines gültigen Arbeitsvertrags oder eines verbindlichen Stellenangebots, ist jedoch nur gültig, wenn die Stelle über einen Zeitraum von vier Wochen durch Arbeitsvermittlungsdienste mehrerer Mitgliedsstaaten öffentlich bekannt gemacht wurde. Der Aufenthaltstitel kann auf bestimmte berufliche Tätigkeiten oder Tätigkeitsbereiche beschränkt bleiben und muss der wirtschaftlichen Notwendigkeit entsprechen. Dies hat zur Folge, dass die zuständige Behörde des jeweiligen Mitgliedsstaats eine Bedarfsfeststellung der zu besetzenden Stelle vornehmen muss. Die selbständige Erwerbstätigkeit des Migranten muss ebenso einen wirtschaftlichen Mehrwert im jeweiligen Mitgliedsstaat mit sich bringen.

Zur Migrationssteuerung sollen die Mitgliedsstaaten im Rahmen der Richtlinie Höchstgrenzen für die Aufnahme und die Aufenthaltsdauer festlegen. Gleichzeitig wird Drittstaatsangehörigen, sind die Mindestvoraussetzungen der Richtlinie erfüllt, ein Rechtsanspruch auf Erteilung eines Aufenthaltsrechts zugesprochen. Damit wird Drittstaatsangehörigen faktisch ein Recht auf Einreise und Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit zugestanden.

In ihrer Mitteilung vom 3. Juni 2003 über Einwanderung, Integration und Beschäftigung<sup>36</sup> wiederholt die Kommission die Dringlichkeit einer Migrationssteuerung entsprechend der Bedürfnisse des EU-Marktes. Zu den Rahmenbedingungen des von der Kommission im Jahr 2000 vorgestellten Migrationskonzepts gehört auch die rechtliche Gleichstellung und Integration von Drittstaatsangehörigen, die sich über einen längeren Zeitraum in einem Mitgliedsstaat aufhalten. Die Kommission erörterte in ihrer Mitteilung<sup>37</sup> auch einzelne Elemente, die für eine erfolgreiche Integrationsstrategie auf EU-Ebene notwendig sind.

Am 25. November 2003 wurde der Richtlinienentwurf<sup>38</sup> der Kommission von 2001

35 vgl. KOM/2001/386

36 vgl. KOM/2003/336

37 vgl. KOM/2003/336

38 vgl. KOM/2001/127

betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen<sup>39</sup> angenommen.<sup>40</sup> Damit trug der Rat zur Harmonisierung der Rechte von Drittstaatsangehörigen in den Mitgliedsstaaten bei, kam der Forderung nach einer gemeinschaftlichen Maßnahme in diesem Bereich nach Art. 63 Abs. 1 Nr. 3a EGV nach und ersetzte so die nicht rechtsverbindliche EntschlieÙung<sup>41</sup> vom 4. März 1996 durch verbindliches Gemeinschaftsrecht.

Auf Vorschlag<sup>42</sup> der Kommission verabschiedete der Rat am 14. Mai 2003 schließlich auch eine Verordnung,<sup>43</sup> die zwei EU-Normen auf Drittstaatsangehörige ausdehnt, die aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit bisher noch nicht unter diese Bestimmungen fielen: erstens die Verordnung über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer<sup>44</sup> und zweitens die Verordnung über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern.<sup>45</sup> Hiermit wird die soziale Sicherheit für Migranten und Flüchtlinge, die einer selbständigen oder unselbständigen Erwerbstätigkeit nachgehen, gestärkt.

Weitere Schritte für eine bessere Integration von Drittstaatsangehörigen und eine Stärkung ihrer Rechte wurden durch die Verabschiedung von Richtlinien zur Stärkung der Gleichbehandlung unternommen.<sup>46</sup>

#### 3.2.2 Die Bekämpfung der illegalen Einwanderung

Die restriktive Einwanderungspolitik der Mitgliedsstaaten der 1980er und 1990er Jahre kann als Resultat des wirtschaftlichen Abschwungs der 1970er und als Reaktion auf die zunehmenden illegalen Migrationsströme betrachtet werden. Diese Politik steht jedoch einem sich abzeichnenden Bedarf an Arbeitskräften auf dem europäischen Arbeitsmarkt sowie einem verstärkten Migrationsdruck von Menschen gegenüber, die nicht nur aus politischen, sondern vor allem aus wirtschaftlichen Gründen versuchen, Zugang in die Europäische Union zu erhalten. Die Ursache für die verstärkte Migrationsbewegung in Richtung Europa ist zweifelsohne in den verschiedenen Erscheinungsformen der Globalisierung und den weltwirtschaftlichen Entwicklungen zu sehen.

Zu unterscheiden ist hierbei zwischen so genannten *Push*- und *Pull*-Faktoren. Ein *Push*-Faktor kann in dem gewachsenen Druck auf Entwicklungsländer im Zuge der Handelsliberalisierung gesehen werden. Durch ausländische Direktinvestitionen transnationaler Konzerne werden die traditionellen Arbeitsstrukturen in sich entwickelnden Wirtschaften aufgebrochen. Gleichzeitig wird die westliche Kultur durch die weltweite Kommunikationsvernetzung in die ursprüngliche traditionelle Umwelt hineingetragen. Dies führt dazu, dass sich idealisierte Erwartungen bezüglich der Möglichkeiten in den westlichen Industrieländern entwickeln und die Bereitschaft, dort Fuß zu fassen, steigt. Einen *Pull*-Faktor stellt der zunehmende Bedarf der Industriestaaten an vergleichsweise billigen und gering qualifizierten Arbeitskräften dar. Die Polarisierung des Arbeitsmarktes, aus der sich auf der einen Seite der Bedarf an hoch qualifizierten Spezialisten und auf der anderen Seite eine wachsende Nachfrage nach billigen Arbeitskräften ergibt, ist ein Merkmal für die durch die Globalisierung geprägten westlichen Wirtschaften, insbesondere auch im Dienstleistungsbereich.

39 vgl. EG/2003/109

40 Ergänzt wird die Richtlinie durch einen Richtlinienvorschlag der Kommission über die Reisefreiheit von Drittstaatsangehörigen für einen maximalen Zeitraum von drei oder sechs Monaten im Gemeinschaftsgebiet. Der Vorschlag wurde aber bisher noch nicht im Rat diskutiert.

41 Amtsblatt C 80 vom 18.03.1996

42 vgl. KOM/2002/59

43 vgl. EG/2003/859

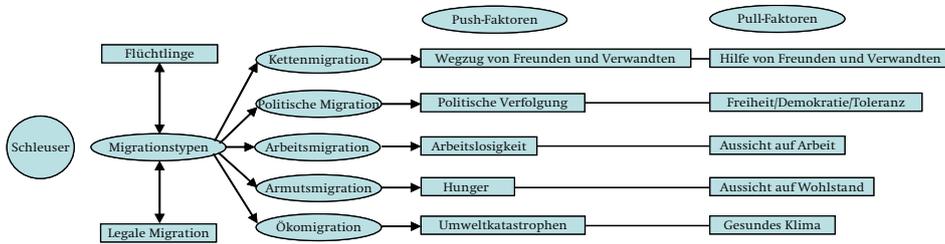
44 vgl. EWG/71/1408

45 vgl. EWG/74/72

46 vgl. EG/2000/43

Gerade in gering qualifizierten Arbeitsbereichen wie Bau, Landwirtschaft, Gaststätten-gewerbe, Reinigungsdienste und häusliche Dienste ist die Schwarzarbeit stärker ausgeprägt und viele illegale Migranten finden in der Schattenwirtschaft dieser Sektoren Arbeit.<sup>47</sup>

Abb. 2 Push- und Pull- Faktoren für Wanderungsbewegungen:



Quelle: Bundesministerium des Inneren/ Wanderungsbewegungen (Stand: 2. Februar 2006)

### 3.2.3 Die Maghreb-Staaten als Herkunfts- und Transitländer illegaler Zuwanderung

Mit der Einführung strengerer Asylsysteme in Deutschland und auch in anderen Staaten der EU ist seit Anfang der 1990er Jahre ein Rückgang an Asylbewerbern zu verzeichnen. Nachdem die Asylbewerberzahl 1992 mit 672.000 Anträgen in der EU einen absoluten Höhepunkt erreicht hatte und damit innerhalb von sechs Jahren um mehr als das Dreifache gestiegen war, reduzierte sich die Zahl der Asylanträge bis 2002 um mehr als die Hälfte. In den folgenden Jahren blieb der Abwärtstrend bestehen, 2003 wurden rund 346.700 und 2004 nur noch 282.480 Asylanträge registriert. Der Abwärtstrend der Asylbewerberzahlen hielt auch im Jahre 2005 an, lediglich in Griechenland war ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen.<sup>48</sup> Dies war auf die massenweise erfolgte Antragsstellung von Georgiern zurückzuführen.<sup>49</sup> Aufgrund der monatlich verfügbaren Daten, der letzten Prognosen und der Einschätzung von Sachverständigen kann man davon ausgehen, dass der Nettozugang internationaler Migranten in die Europäische Union auch im Jahre 2006 zurückgehen wird.

Abb. 3: Asylanträge in der EU in den Jahren 2002 - 2005

	2002	2003	2004	2005	2001-2005
<b>EU-15</b>	393 450	309 340	241 000	212 590	1 551 370
<b>EU-10</b>	32 090	37 350	38 860	25 250	177 550
<b>EU-25</b>	425 540	346 690	279 860	237 840	1 728 920

Quelle: UNHCR 2005: [www.migrationsinfo.de/migration\\_und\\_bevoelkerung/artikel/060310.htm](http://www.migrationsinfo.de/migration_und_bevoelkerung/artikel/060310.htm)

UNHCR-Chef Guterres, der ebenfalls die rückläufigen Zahlen mit den höheren

47 vgl. KOM/2004/412

48 Migration-Info: Asylanträge in Industriestaaten seit 2001 halbiert (Ausgabe April 2003): [www.migrationsinfo.de/migration\\_und\\_bevoelkerung/artikel/060310.htm](http://www.migrationsinfo.de/migration_und_bevoelkerung/artikel/060310.htm)

49 UNHCR: Fortsetzung des weltweiten Abwärtstrends der Asylbewerberzahlen im ersten Quartal 2005 (20.06.2006): [www.migrationsrecht.net/modules.php?name=News&file=print&sid=28latum](http://www.migrationsrecht.net/modules.php?name=News&file=print&sid=28latum)

Barrieren begründete, warnte angesichts dieser Zahlen die EU vor einer restriktiven Asylpolitik und einem europaweiten Asylrecht auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner.<sup>50</sup>

Eine Folge dieser Entwicklung ist die Zunahme der illegalen Einwanderer in allen EU-Staaten. Die Internationale Organisation für Migration schätzt, dass die Zahl illegaler Immigranten nach Europa in den letzten zehn Jahren von zwei Millionen auf mindestens drei Millionen gestiegen ist.<sup>51</sup>

Die meisten illegalen Einwanderer erreichen die Mitgliedsstaaten der EU über die Mittelmeerregion und Osteuropa. Die Polizei der autonomen Regierung der Inselgruppe der Kanaren schätzte die Zahlen der zwischen Januar und Mai 2006 illegal Aufgegriffenen auf etwa 8000, mehr als im gesamten Jahr 2005.<sup>52</sup> Insbesondere in der Vorweihnachtszeit 2005 waren die Zahlen schon rekordverdächtig, sie wurden auf insgesamt 600 Menschen geschätzt. Davon erreichten 400 illegale Einwanderer die Insel Lampedusa und das süditalienische Licata. An den darauf folgenden Tagen stieg die Zahl der Flüchtlinge noch einmal an. Es gibt Angaben, wonach alleine am 26. Dezember 2005 circa 510 Maghrebewohner per Boot auf die Inseln Sizilien, Lampedusa und Malta gelangten.<sup>53</sup> Bei solchen Fluchtversuchen in Holzbooten sind laut einer andalusischen Menschenrechtsorganisation etwa 368 Flüchtlinge im Jahr 2005 ums Leben gekommen; die Dunkelziffer wird auf 700 Menschen geschätzt.<sup>54</sup> Diese lebensgefährliche Reise auf europäischen Boden kostet die illegalen Einwanderer etwa 500 bis 800 Euro.<sup>55</sup>

Immigranten aus den Maghreb-Staaten stellen die größte ausländische Gemeinschaft in Südeuropa dar. Europaweit wird die Zahl der Einwanderer aus dem Maghreb nur durch türkische Einwanderer übertroffen.<sup>56</sup> Ausgelöst durch den wirtschaftlichen Abschwung Mitte der 1970er Jahre verringerte sich die Zahl der Gastarbeiter aus den Maghreb-Staaten erheblich. Nach einem Anstieg in den 1980ern sind vor allem die 1990er Jahre durch illegale Einwanderung aus den Maghreb-Staaten geprägt. Die Gründe hierfür sind überwiegend sozialwirtschaftlicher Natur: Die strukturellen und wirtschaftlichen Probleme des eigenen Landes, schlechte Sozialleistungen und hohe Arbeitslosigkeit lassen vor allem junge Menschen den Schritt Richtung Europa wagen. Oft werden sie von Familienangehörigen unterstützt, die sich bereits in einem EU-Mitgliedsstaat aufhalten. Sie erwarten in Westeuropa ein besseres Leben, verbesserte Bildungschancen oder einfach mehr Wohlstand. Es kann davon ausgegangen werden, dass mobile und risikobereite junge Männer zwischen 20 und 30 den größten Anteil illegal aufhältiger Personen ausmachen.<sup>57</sup>

Generell ist ein kontinuierlicher Anstieg an ausländischen Arbeitskräften festzustellen. Besonders auffällig ist jedoch der starke Anstieg im Zeitraum 1995 bis 1999 in Italien. Mit einer Zunahme von 125 Prozent nimmt Italien einen absoluten Spitzenplatz ein. Gefolgt von Dänemark mit 49,6 Prozent liegen die übrigen EU-15 im unteren Bereich. Lediglich Deutschland verzeichnet mit Minus 0,8 Prozent ein negatives Wachstum, wobei sich 1998 mit großem Abstand die meisten ausländischen Arbeitskräfte in Deutschland aufhielten. Der wachsende Bedarf an ausländischen Arbeitskräf-

50 vgl. Der Standard (22.02.2006): UNHCR: Flüchtlingszahl niedrig wegen "höherer Barrieren": [www.derstandard.at/druck/?id=2353271](http://www.derstandard.at/druck/?id=2353271)

51 vgl. International Organisation for Migration (2003): World Migration Report 2003: [www.iom.int](http://www.iom.int), S. 212 (Stand: 10.03.2006)

52 vgl. Frankfurter Rundschau (29.05.06): Mehr als 400 Afrikaner flüchten nach Spanien, DPA, S.6

53 vgl. Migration und Bevölkerung, Newsletter (Ausgabe 1, Februar 2006): Einwanderungsversuche über das Mittelmeer halten an: [www.migration-info.de/migration\\_und\\_bevoelkerung/archiv/ausgabe0601.pdf](http://www.migration-info.de/migration_und_bevoelkerung/archiv/ausgabe0601.pdf) (Stand: 23.03.2006)

54 vgl. ebd.

55 Frankfurter Allgemeine Zeitung (26.05.2006): Leo Wieland: Der afrikanische Teufelskreis, S.3

56 vgl. International Organisation for Migration (2003), S. 247

57 vgl. KOM/2004/412, S. 12

ten in der EU-15 kann als ein wichtiger *Pull*-Faktor angesehen werden, der Europa für junge Menschen attraktiv macht.

Im Jahr 2000 kamen von 3,4 Millionen aus Afrika stammenden und in der EU lebenden Ausländern zwei Drittel aus den nordafrikanischen Ländern Marokko, Algerien und Tunesien.<sup>58</sup>

Die Zielländer von Einwanderern aus den Maghreb-Staaten sind vor allem Frankreich, Italien, Spanien, Malta und Portugal, aber auch Belgien, die Niederlande und Deutschland.<sup>59</sup> In allen Ländern, mit Ausnahme von Deutschland, ist im Zeitraum 1997 bis 2001 ein starker Anstieg an aufgegriffenen Personen zu verzeichnen, die sich illegal im Land aufhielten.

**Abb. 4 Aufgegriffene illegale Einwanderer in der EU-15 im Zeitraum 1997 bis 2001**

	1997	1998	1999	2000	2001
Belgien	:	2.677	14.916	6.070	17.310
Dänemark	:	:	:	275	646
Deutschland	138.146	140.779	128.320	124.262	122.583
Finnland	133	103	69	226	229
Frankreich	19.568	22.322	27.293	43.508	37.586
Griechenland	199.500	148.750	182.118	259.403	219.598
Italien	34.645	49.065	44.121	40.489	64.734
Luxemburg	:	:	:	164	85
Niederlande	:	:	:	:	8.942
Österreich	27.459	25.326	39.863	42.374	45.308
Schweden	:	:	:	8.366	15.288
Spanien	38.526	35.547	38.275	39.296	47.492

Seit etwa 1996 hat in Spanien die Zahl illegaler Einwanderer aus Marokko extrem zugenommen. 2001 stammten 57,1 Prozent aller in Spanien aufgegriffenen und illegal aufhältigen Personen aus Marokko. 2004 betrug die Zahl der von Spanien aufgenommenen Immigranten insgesamt etwa 700 000.<sup>60</sup> Aber auch Italien wurde in den 1990ern zunehmend Zielland marokkanischer Einwanderer. Insgesamt wurde die Zahl im Ausland lebender Marokkaner im Jahr 2001 auf 2,5 Millionen geschätzt – dies macht 10 Prozent der marokkanischen Gesamtbevölkerung aus.<sup>61</sup>

Aus den Staaten südlich der Sahara sind Einwanderer aus dem Senegal, Ghana, Nigeria und Kap Verde mit jeweils circa 100.000 in Europa lebenden Angehörigen am stärksten vertreten. Diese Länder stehen im afrikanischen Vergleich wirtschaftlich besser da als viele andere Staaten. Ganz offensichtlich können sich vor allem Menschen, die bereits über die finanziellen Möglichkeiten verfügen, die Wegekosten nach Europa leisten. Illegale Schlepperbanden verlangen Tausende von Euros. Auf ihrem Weg nach Europa nutzen diese Einwanderer meist die nordafrikanischen Mittelmeerlande als Transitländer und müssen beträchtliche Summen für die Tolerierung ihres zeitlich beschränkten Aufenthalts aufbringen.<sup>62</sup>

Abgesehen von den für sich genommen schon hohen Zahlen der illegalen Einwan-

58 vgl. Mair, Stefan (2004): Flüchtlinge aus Afrika (SWP-Aktuell), S. 2

59 vgl. International Organisation for Migration (2003), S. 224, 231, 247

60 vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (20.01.2006): Mehr Einwanderer in Spanien, S. 5

61 vgl. International Organisation for Migration (2003), S. 224

62 vgl. Mair (2004), S. 2

### 3. Das Aktionsprogramm von Tampere (Phase I: 1999-2004)

derer kann davon ausgegangen werden, dass ein großer Teil der illegal in der EU aufhältigen Migranten die EU zwar auf legalem Weg mittels eines Visums oder einer Arbeitserlaubnis betreten hat, nach Ablauf der Frist dann jedoch nicht mehr abgereist ist.<sup>63</sup>

Eine jüngere Studie der Europäischen Kommission über Zusammenhänge zwischen legaler und illegaler Immigration hat einen Mangel an zuverlässigen und vergleichbaren Daten auf EU-Ebene festgestellt. Die Kommission hat sich deshalb verpflichtet, einen jährlichen Statistikbericht über Migration zu erstellen. Dies stimmt auch mit den Vorstellungen des Europäischen Rates von Laeken überein, der explizit einen verbesserten Informationsaustausch im Bereich Einwanderung und Asyl gefordert hat.<sup>64</sup>

63 Boswell, Christina/Straubhaar, Thomas (2004): The Illegal Employment of Foreigners in Europe. In: *Intereconomics*, 39, 01-02/2004, S. 4-20 ( S. 4)

64 vgl. KOM/2004/412, S. 17

## 4. Maßnahmen im Kampf gegen illegale Einwanderung

In ihrer Mitteilung vom November 2001 stellte die Kommission einen umfangreichen Aktionsplan für den Problemkomplex der illegalen Einwanderung vor.<sup>65</sup> Im Februar 2002 nahm der Rat auf der Grundlage des Aktionsplans einen ersten Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels in der Europäischen Union <sup>66</sup> an. Der Gesamtplan zeigt sieben Bereiche auf, in denen Handlungsbedarf besteht: Visumpolitik, Austausch und Analyse von Informationen, Rückübernahme- und Rückführungspolitik, Maßnahmen im Grenzbereich, Maßnahmen im Zusammenhang mit der Grenzverwaltung, Europol und Sanktionen.

Mit zwei weiteren Mitteilungen zum integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen und zur Rückführung illegal aufhältiger Personen<sup>67</sup> setzte die Kommission ihre Bemühungen fort, einen ersten Rahmen für diese sich im Aufbau befindliche Politik zu entwickeln und so den Forderungen von Tampere und Sevilla (2002) nachzukommen. Auch diesen Mitteilungen folgten Aktionspläne des Rats.

Auf Initiative Frankreichs einigte sich der Rat am 28. Mai 2001 auf die Verabschiedung einer Richtlinie über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen.<sup>68</sup> Die gegenseitige Anerkennung von Rückführungsentscheidungen gilt für Fälle, in denen diese Entscheidung mit der akuten Gefahr des Drittstaatsangehörigen für die öffentliche Sicherheit und Ordnung begründet wird oder mit einem Verstoß des Drittstaatsangehörigen gegen innerstaatliche Einreise- oder Aufenthaltsvorschriften.

Ergänzt wurde diese Richtlinie auf Vorschlag der Kommission durch eine Entscheidung des Rates<sup>69</sup> vom 23. Februar 2004 zum Ausgleich finanzieller Ungleichgewichte, die durch die gegenseitige Anerkennung entstehen können. Im Falle der Anwendung der Anerkennungs-Richtlinie muss der Entscheidungsmitgliedstaat den Vollstreckungsmitgliedstaat entschädigen, wenn die Rückführung nicht auf Kosten des betroffenen Drittstaatsangehörigen erfolgen kann.

Auf Vorschlag Deutschlands einigte sich der Rat am 25. November 2003 auf eine Richtlinie über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg.<sup>70</sup> Diese Richtlinie beschränkt sich auf Drittstaatsangehörige, die gegen innerstaatliche Rechtsvorschriften zur Einreise oder zum Aufenthalt verstoßen haben.

Gegen bestimmte Formen der illegalen Einwanderung wendet sich auch die Verordnung vom 13. Juni 2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels.<sup>71</sup> Mit dem Verordnungsvorschlag<sup>72</sup> vom 31. März 2001 beabsichtigte die Kommission ursprünglich, einen höheren Schutz vor Fälschungen einzuführen. Die Verordnung legt nun aber den Schwerpunkt auf die Harmonisierung der Sicherheitsmerkmale und ermöglicht die rasche Annahme neuer Sicherheitsmerkmale. Vor allem durch die Harmonisierung technischer Standards im Hinblick auf den Fälschungsschutz der Aufenthaltstitel der einzelnen Mitgliedsstaaten trägt die Verordnung indirekt zur

65 vgl. KOM/2001/672

66 vgl. Amtsblatt C 142 (14.06.2002), S. 23

67 vgl. KOM/2002/564

68 vgl. EG/2001/40

69 vgl. EG/2004/191

70 vgl. EG/2003/110

71 vgl. EG/2002/1030

72 vgl. KOM/2001/157

Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des illegalen Aufenthalts bei.

Am 29. April 2004 verabschiedete der Rat die Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige<sup>73</sup>, die Opfer von Menschenhandel geworden sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren. Die Richtlinie basiert auf einem Vorschlag<sup>74</sup> der Kommission von Februar 2002, die angesichts des Anstiegs der illegalen Einwanderung und der Zunahme von Schleuserkriminalität und Menschenhandel in erster Linie auf die strafrechtliche Verfolgung der Urheber von Straftaten dieser Art abzielt. Strafrechtlich sind Menschenhandel und Schleuserkriminalität zwei verschiedene Delikte, die jedoch gerade im Falle der illegalen Einwanderung oftmals als gemeinsame Phänomene auftreten. Noch nach der Ankunft im eigentlichen Zielland können Personen, die sich Schleuserbanden anvertraut haben, zu Opfern der Schleuser und deren Netzwerke werden. Durch die Möglichkeit, einen befristeten Aufenthaltstitel zu erhalten, soll es Opfern von Schleuserbanden und Menschenhandel erleichtert werden, den Weg zu den Behörden des jeweiligen Mitgliedsstaates zu finden.<sup>75</sup> Um einen Aufenthaltstitel nach dieser Richtlinie zu erhalten, muss das Opfer alle Verbindungen zu den Tätern abgebrochen und seine Bereitschaft zur Zusammenarbeit eindeutig bekundet haben. Weiterhin müssen die zuständigen Behörden überprüfen, ob die Anwesenheit des Opfers den Ermittlungen oder dem Gerichtsverfahren gegen den mutmaßlichen Täter dient. Die Aufenthaltsdauer beträgt mindestens sechs Monate und kann gegebenenfalls verlängert werden.<sup>76</sup>

### 4.1. Legale Migrationssteuerung

Die Europäische Kommission will zukünftig versuchen, mit europäischen Green Cards für hoch qualifizierte Arbeitskräfte, mit Arbeitsgenehmigungen für Erntehelfer über mehrere Jahre sowie mit Mehrfach-Visa für die zeitlich begrenzte Beschäftigung von Wirtschaftsmigranten die legale Zuwanderung in Europa besser zu steuern und illegale Beschäftigung einzudämmen.<sup>77</sup>

Unter dem Eindruck zunehmender illegaler Immigration und einem sich gleichzeitig abzeichnenden steigenden Bedarf sowohl an hoch qualifizierten als auch gering qualifizierten Arbeitskräften stellt sich die Frage, ob mittels der Einführung von Mechanismen zur Steuerung der legalen Migration ein wirksames Mittel zur Eindämmung der illegalen Migration gefunden werden kann.

Seit Mitte der 1990er fanden viele Mitgliedsstaaten neue Möglichkeiten, trotz einer grundsätzlich restriktiv ausgerichteten Zuwanderungspolitik, Arbeitskräfte entsprechend des Arbeitsmarktbedarfs über einen befristeten Aufenthalt ins Land zu holen. Während Großbritannien und Deutschland versuchten, hoch qualifizierte Arbeitskräfte anzuwerben, konzentrierten sich die südeuropäischen Länder auf die vorübergehende Aufnahme von Zeit- und Saisonarbeitern.

Um in der Weltwirtschaft wettbewerbsfähig zu bleiben, entwickelte Großbritannien ein „Highly Skilled Migrant Program“. Mittels eines Punktesystems, das den Qualifikationsgrad des Antragstellers ermitteln soll, kann der Bewerber bei ausreichender Punktezahl eine Einreisegenehmigung erhalten, die es ihm ermöglicht, ein Jahr lang nach Arbeit zu suchen oder eine selbständige Tätigkeit aufzunehmen.

Die südeuropäischen Länder haben in den vergangenen Jahren verstärkt bilaterale

73 vgl. EG/2004/81

74 vgl. KOM/2002/71

75 vgl. ebd.

76 vgl. EG/2004/81 Art. 8

77 vgl. Bolesch, Cornelia: EU will Zuwanderung besser steuern. In: Süddeutsche Zeitung vom 22.12.2005, S. 6

Abkommen mit Herkunftsländern illegaler Migration abgeschlossen, um damit legale Arbeitsmöglichkeiten gerade im Agrarbereich, aber auch im Bau-, Gaststättengewerbe und Tourismussektor zu schaffen. Spanien beispielsweise hat bilaterale Abkommen mit sechs Drittländern geschlossen. Die Zahl der zugelassenen Arbeiter wird durch Quoten entsprechend des Bedarfs im jeweiligen Arbeitsmarktsektor festgelegt. Im Rahmen bilateraler Abkommen sieht das italienische Quotensystem die Festlegung so genannter „Vorzugsquoten“ vor, die bestimmte Drittstaaten bevorzugen, wenn diese bei der Rückführung oder bei der Eindämmung illegaler Migrationsströme kooperieren.

Einen direkten Zusammenhang zwischen dem Abschluss bilateraler Abkommen und einem Rückgang der illegalen Immigration konnten die betroffenen Mitgliedsstaaten bislang jedoch nicht feststellen. Auch wenn legale Migrationsmöglichkeiten geschaffen werden, wird sich illegale Migration nicht verhindern lassen, da es weiterhin bestimmte *Push-* und *Pull-*Faktoren geben wird, die von den Maßnahmen der legalen Migrationssteuerung unberührt bleiben.<sup>78</sup>

### 4.2. Regularisierung von illegalen Einwanderern

Unter den südeuropäischen Staaten verfügt vor allem Spanien über langjährige Erfahrungen in der Regularisierung illegaler Einwanderung. Im Prinzip gehen derartige, befristete Legalisierungsmaßnahmen mit der zeitlich jeweils nachfolgenden Verschärfung der Bekämpfung illegaler Einwanderung einher. Die Regierung Zapatero bereitete seit Mitte September 2004 ein neues, seit Verabschiedung des ersten Ausländergesetzes von 1985 nunmehr viertes Programm zur Regularisierung von illegal beschäftigten Ausländern vor. Mit den vorangegangenen Regularisierungsprogrammen wurde 1991 109.135, 1996 circa 23.000, 2000 etwa 137.454 und 2001 ungefähr 80.000 illegalen Einwanderern ein legaler Aufenthaltsstatus ermöglicht. Das Ende 1999 verabschiedete Ausländergesetz wurde im Jahr 2000 verschärft. Seitdem stehen die Bekämpfung illegaler Einwanderung und der Versuch der Steuerung erwünschter Arbeitsmigration durch die oben genannten Kontingentierungen im Vordergrund der spanischen Migrationspolitik. Anders als bei den Vorgängerprogrammen, bei denen der einfache Nachweis eines längeren Aufenthalts in Spanien zur Legalisierung des Status ausreichte,<sup>79</sup> erhöht die neue Legalisierungsmaßnahme der Regierung Zapatero die Anerkennungsschwelle, indem sie einen Nachweis der Arbeitgeber über die Stellung der Migranten auf dem Arbeitsmarkt verlangt. Die PSOE-Regierung ging hierbei auf die Arbeitgeber zu und gewährte ihnen Straffreiheit, wenn sie die illegale Beschäftigung von Ausländern melden. Erst in diesem Fall sollten illegal beschäftigte Migranten eine temporäre Aufenthaltserlaubnis für die Dauer des Arbeitsvertrages erhalten. Im Gegenzug zur Straffreiheit verlangte die Regierung hierbei von den Arbeitgebern die Versicherung, dass der Arbeitsvertrag mindestens ein weiteres Jahr beträgt. Ähnlich wie bei den Vorgängerprogrammen sieht die neue Maßnahme vor, dass nach einer Melde- und Übergangsphase eine Verschärfung der Kontrollen sowie der Strafen für illegale Beschäftigung vorgenommen werden. Illegal beschäftigte Migranten erhalten außerdem die Möglichkeit, ihren Arbeitgeber anzuzeigen. In diesem Fall können die illegalen Immigranten entweder straffrei in ihre Heimatländer zurückkehren und über ein Kontingentprogramm erneut nach Spanien einreisen, oder aber ein temporäres Visum für die Suche nach einem rechtlich einwandfreien Arbeitsplatz beantragen. Straffreiheit wird den Arbeitgebern jedoch dann gewährt, wenn sie rückwirkend die Sozialbeiträge bezahlen und den illegal

<sup>78</sup> vgl. KOM/2004/412, S. 4-10

<sup>79</sup> Zumeist reichte eine Wasser- oder Telefonrechnung als Nachweis für den Aufenthalt in Spanien

#### 4. Maßnahmen im Kampf gegen illegale Einwanderung

Beschäftigten mindestens für ein weiteres Jahr einstellen. Arbeits- und Sozialminister Jesús Caldera begründete die neue Initiative in erster Linie mit der enorm gestiegenen Zahl von Ausländern ohne legalen Aufenthaltsstatus. Schätzungen zufolge leben inzwischen rund 800.000 illegale Einwanderer in Spanien.

Auch in Italien sind seit 1990 bereits vier Legalisierungsprogramme durchgeführt worden. Das Land ist durch seine geographische Lage und die Länge seiner Küstenlinie besonders von illegaler Einwanderung betroffen. Italien ist damit das Land mit der größten Zahl bereits regularisierter Migranten in den EU-Staaten (siehe Tabelle). Im Jahr 2002 fand nach Antritt der Regierung Berlusconi die bisher letzte Regularisierungswelle statt, in dessen Folge 697.000 Ausländer, darunter 340.000 Haushaltshilfen und 357.000 anderweitig Beschäftigte eine reguläre Aufenthaltserlaubnis erhielten. Voraussetzung für eine erfolgreiche Regularisierung war der Nachweis, dass seit spätestens Juni 2002 ein festes Beschäftigungsverhältnis besteht, das sich vertraglich wenigstens auf ein Jahr erstreckt. Durch die Regularisierung würden, so Berlusconi, 330 Millionen Euro in die Kassen der Rentenversicherung einfließen.<sup>80</sup> Gleichzeitig sollte gegen illegale Einwanderer schärfer vorgegangen werden.

Mit einigen Regularisierungsmaßnahmen zielte auch Belgien in der Vergangenheit auf die Legalisierung von Einwanderern ab, die sich bereits viele Jahre illegal im Land aufhielten, um so die Marginalisierung dieser Migranten zu beenden und diese in das wirtschaftliche und soziale Leben in Belgien zu integrieren. Auch wollte die Regierung mit der Regularisierung den sozialen Zusammenhalt fördern und illegale Netze bekämpfen, die illegale Migranten ausbeuten. Innerhalb eines Zeitraums von drei Wochen mussten illegal aufhältige Personen ihren Antrag einreichen. Von 37.146 Regularisierungsanträgen wurden 80 Prozent anerkannt. Bisher vorgenommene Evaluierungen gehen jedoch davon aus, dass die illegalen Migrationsströme infolge der Regularisierungsmaßnahme anstiegen, da damit potentiellen illegalen Immigranten ein falsches Signal gegeben wurde. So stiegen beispielsweise die Anträge auf Familienzusammenführung von 2122 im Jahr 1999 auf 4500 im Jahr 2003.

Einerseits ermöglichen solche Programme einen Bevölkerungsüberblick und Informationen zur besseren Steuerung der Bevölkerungsentwicklung, andererseits muss jedoch davon ausgegangen werden, dass damit auch ein gewisser Anreiz für illegale Migration geschaffen wird. Darüber hinaus kann mit einer Regularisierungsmaßnahme aber auch Schwarzarbeit bekämpft werden, denn illegale Einwanderer werden durch ihre Anerkennung dem regulären Arbeitsmarkt zugeführt. Allerdings stellt sich die Frage, ob damit wirklich effektiv Schwarzarbeit eingedämmt werden kann, da der Bedarf nach Schwarzarbeit weiterhin bestehen bleibt.<sup>81</sup>

Abb.5 Regularisierungsprogramme in EU-Staaten seit 1990:

Jahr	Zahl Antragsteller	Zahl der regularisierten Antragsteller
<b>Griechenland</b>		
1998–White card	370,000	370,000
Green card	228,000	220,000
2001	368,000	228,000
<b>Italien</b>		
1986-1987		118,700

80 Weber, Peter (2005): Mittelmeer als Brücke nach Europa: Italiens Grenzen sind besonders schwer zu kontrollieren. In: Das Parlament (26.07.2004), Nr. 31-32: [www.das-parlament.de/2004/31-32/Thema017.html](http://www.das-parlament.de/2004/31-32/Thema017.html) (Stand: 14.03.2006)

81 vgl. KOM/2004/412, S. 10-12

#### 4. Maßnahmen im Kampf gegen illegale Einwanderung

1990		235,000
1995-96	256,000	238,000
1998-99	308,000	193,200
2002	700,000	634,700
<b>Frankreich</b>		
1981-82		121,100
1997-98		77,800
<b>Spanien</b>		
1985-86	44,000	23,000
1991	135,393	109,135
1996	25,000	21,300
2000	247,598	153,463
2001	350,000	221,083
2005	690,679	500,000 (geschätzt)
<b>Portugal</b>		
1992-93	80,000	38,364
1996	35,000	31,000
2001		170,000

Source: The Regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies. Amanda Levinson, Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford 2005.

#### 4.3. Problemkomplex „Schwarzarbeit“

Die Schwarzarbeit ist der wohl wichtigste *Pull*-Faktor, der illegale Einwanderer in die Staaten der EU zieht. Innerhalb der EU macht die Schattenwirtschaft schätzungsweise zwischen 7 und 16 Prozent des BIP aus. Oft werden von illegalen Migranten diejenigen Arbeiten verrichtet, die inländische Arbeitskräfte nicht ausüben wollen. Gerade in den Arbeitsbereichen, die nur geringe Qualifikationen erfordern, ist Schwarzarbeit verbreitet. Seitens der Arbeitgeber werden illegal aufhältige Personen bevorzugt, weil diese nur über einen eingeschränkten Rechtsstatus verfügen und Schwarzarbeit günstiger ist als ein regulärer Arbeitsplatz mit Steuern und Sozialleistungen.<sup>82</sup>

Strenge Strafen für die Anstellung von Schwarzarbeitern auf der einen Seite und finanzielle Anreize für die Einrichtung legaler Arbeitsplätze auf der anderen Seite stellen daher Maßnahmen dar, mit denen nationalstaatliche Regierungen am effektivsten gegen Schattenwirtschaft vorgehen können.

Schwarzarbeit wird in der Regel nicht nur von gering qualifizierten oder unausgebildeten Einwanderern verrichtet, sondern auch von ausgebildeten Einwanderern, deren Qualifikationen in der EU nicht anerkannt werden. Um qualifizierte Arbeitskräfte aus der Schwarzarbeit zu holen, wäre es deshalb notwendig, die Anerkennung von in Nicht-EU-Ländern erworbenen Qualifikationen zu erleichtern und dies auch in ein Konzept zur legalen Einwanderung auf EU-Ebene einzubinden.

EU-Kommissar Franco Frattini bezeichnete den Kampf gegen die Schwarzarbeit als sein Hauptziel. Eines der schwierigsten Probleme hierbei sei, dass „bis zu 20 Prozent aller Saisonarbeitskräfte nach Ablauf ihrer Erlaubnis illegal in der EU“<sup>83</sup> bleiben. Um dieser Tatsache entgegen zu wirken, soll ein europäisches Register für Ein- und Ausreise aller Migranten errichtet werden.<sup>84</sup> Ab 2007 sollen daher Richtlinien für

82 vgl. ebd.

83 zit. nach: Wiener Zeitung (30.12.2005): EU-Kommission will Hochqualifizierte umwerben: [www.wienerzeitung.at/DesktopDefault.aspx?TabID=4498&Alias=eu&cob=213218&currentpage=7](http://www.wienerzeitung.at/DesktopDefault.aspx?TabID=4498&Alias=eu&cob=213218&currentpage=7) (Stand: 08.02.2006)

84 vgl. ebd.

gemeinsame Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungsregelungen für Ausländer in der EU auf den Weg gebracht werden. Die Kommission formulierte ferner das Ziel, bis 2009 Richtlinienvorschläge für die Einreise und den Aufenthalt von Personen in der Ausbildung und Saisonarbeitern vorzulegen.

### 4.4. Verbesserung der Zugangskontrollen

Die Visumpolitik stellt ein klassisches Instrument zur Regulierung von Migrationsströmen dar. Der Vertrag von Amsterdam brachte für die Visumpolitik einen bemerkenswerten Integrationsfortschritt. Zum einen wurden die seit Maastricht zwischen erster und dritter Säule aufgesplitteten Kompetenzen in den EG-Vertrag überführt. Die Rechtsgrundlage für die Visumpolitik ist bereits seit 1999 im vergemeinschafteten Titel IV EGV zu finden. Zum anderen wurden durch die Vergemeinschaftung des Schengen-Besitzstandes sämtliche Harmonisierungsergebnisse der Schengen-Staaten aus dem Bereich der Visumpolitik in den Rahmen der EU integriert.

Art. 62 EGV ermächtigt die Mitgliedsstaaten dazu, die Voraussetzungen für eine kurzfristige Einreise festzulegen. Die Visapflicht wurde in einer im März 2001 in Kraft getretenen Verordnung<sup>85</sup> geregelt. Sie enthält eine Positiv- und Negativliste von Staaten, deren Staatsangehörige für die kurzfristige Einreise in die EU ein Visum benötigen beziehungsweise visumfrei einreisen können.<sup>86</sup>

Das Beispiel Bosnien-Herzegowina zeigt, welchen Einfluss auch die Visumpolitik eines Drittlandes auf die illegale Einwanderung in die EU haben kann. Die Einführung von Visaregelungen in Bosnien-Herzegowina, das ein wichtiges Transitland für Staatsangehörige des Iran und der Türkei auf ihrem Weg in die EU war, führte zu einem spürbaren Rückgang der Migranten.<sup>87</sup> Auch wenn die Visumpolitik als Instrument zur Migrationssteuerung eingesetzt werden kann, so darf nicht darüber hinweggesehen werden, dass eine strenge Visumpolitik auch negative Effekte mit sich bringen kann. Dies zeigen die Erfahrungen in Andalusien: Marokkanische Erntehelfer haben sich trotz der seit 1991 bestehenden Visumpflicht nicht davon abhalten lassen, auch ohne Visum zur Saisonarbeit nach Spanien zu reisen.

### 4.5. Verbesserung des Außengrenzschutzes

Bei der Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts spielt gerade der effektive Schutz der Außengrenze eine wichtige Rolle, möchte man die Sicherheit des Bürgers in einem gemeinsamen europäischen Raum gewährleisten. Ein effektiver Schutz der Außengrenzen soll schließlich auch zur Bekämpfung von Terrorismus, Schleuserkriminalität und Menschenhandel beitragen.<sup>88</sup>

Sowohl das EU-Konzept eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als auch die nationalstaatliche Politik von Mitgliedsstaaten, die in besonderem Maße Zielländer illegaler Immigration sind, zeigen eine Fokussierung auf den Schutz der Außengrenze als Hauptinstrument zur Kontrolle und Unterbindung illegaler Einwanderung. Ein verstärkter Grenzschutz hält allerdings nicht nur illegale Einwanderer von der Einreise ab, sondern kann als gegenteiligen Effekt die Schleuserkriminalität verstärken. Denn viele potentielle Einwanderer interessieren sich nicht für die gegen sie getroffenen Maßnahmen der EU, sondern sehen die Chance einer Einreise in die EU nur noch gegeben, wenn sie sich der zweifelhaften Obhut von Schleuserbanden

85 vgl. EG/2001/539

86 vgl. KOM/2002/27, S. 2-3

87 vgl. KOM/2004/412, S. 15

88 vgl. Schlussfolgerung 42 des Vorsitzes von Laeken (14.-15. 12.2001), S. 13

#### 4. Maßnahmen im Kampf gegen illegale Einwanderung

anvertrauen, um mit deren Hilfe die stark bewachten Grenzen passieren zu können.<sup>89</sup>

<sup>89</sup> vgl. Boswell/Straubhaar (2004), S. 6

## 5. Das Haager-Programm (Phase II: 2004-2009)

Die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union entwickelten auf ihrem Gipfeltreffen am 5. November 2004 die Leitlinien im Bereich der Politik für Inneres und Justiz im so genannten Haager Programm weiter. Das Haager Programm ist für einen Zeitraum von fünf Jahren bestimmt und beinhaltet als wichtige Ziele die Schaffung eines „Gemeinsamen europäischen Asylsystems“ bis zum Jahr 2010, die Steuerung legaler Zuwanderung, eine Lastenverteilung bei der Kontrolle der EU-Außengrenzen sowie Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus und der organisierten Kriminalität.

Das Haager Programm baut somit auf dem Acquis der Tampere-Agenda in der Asyl- und Einwanderungspolitik auf und möchte mit seinen Leitlinien die im EU-Vertrag normierten Ziele der Freiheit, Sicherheit und des Rechts stärken.

In institutioneller und verfahrensmäßiger Hinsicht sah das unter der niederländischen Ratspräsidentschaft (zweites Halbjahr 2004) ursprünglich entwickelte Programm vor, in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Schutz der Außengrenzen vom 1. April 2005 an zur qualifizierten Mehrheitsentscheidung im Rat und zum Verfahren der Mitentscheidung des Europäischen Parlaments überzugehen. Auf der Tagung des Europäischen Rates in Brüssel am 4./5. November zeigten jedoch einige Mitgliedsstaaten Vorbehalte gegen eine derart weitgehende Vollvergemeinschaftung der Justiz- und Innenpolitik der EU. Unterstützt von Österreich, Dänemark, Griechenland, Estland und der Slowakei war Deutschland nicht bereit, im Bereich der legalen Einwanderung das Einstimmigkeitsprinzip aufzugeben. Während Deutschland den Zugang zum Arbeitsmarkt allein der nationalstaatlichen Kontrolle vorbehalten sieht, sind die Positionen Frankreichs und Spaniens flexibler gegenüber einem Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen in diesem Bereich. Mit der Annahme des Haager Programms wurde der Ministerrat daher aufgefordert, „auf der Grundlage von Artikel 67 Absatz 2 EGV unmittelbar nach der förmlichen Anhörung des Europäischen Parlaments, spätestens jedoch am 1. April 2005, einen Beschluss anzunehmen, wonach das Verfahren des Artikels 251 EGV vorbehaltlich des Vertrags von Nizza auf alle Maßnahmen zur Stärkung der Freiheit des Titels IV mit Ausnahme der legalen Zuwanderung anzuwenden ist“.<sup>90</sup> Artikel 67 EGV ermächtigte den Ministerrat bereits seit dem 1. Mai 2004, für die Bereiche der Einwanderungspolitik, Asylpolitik sowie der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen einstimmig die Überführung der Entscheidungsverfahren zu beschließen, nämlich von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit und von der einfachen Konsultation des EP zum Mitentscheidungsverfahren. Dem Verfahrenstransfer kam der Ministerrat mit seinem Beschluss vom 22. Dezember 2004 nach.<sup>91</sup> Seit Januar 2005 gelten nun das Mehrheitsverfahren im Ministerrat und das Mitentscheidungsverfahren des EP für fast alle Materien der europäischen Asyl-, Einwanderungs-, Außengrenzkontroll- und Zivilrechtspolitik. Im Vergleich zu den im Verfassungsvertrag vereinbarten Reformen fallen somit – im Rahmen des geltenden Vertrags von Nizza – nur noch die Bereiche der legalen Zuwanderung und der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit unter das Einstimmigkeitserfordernis im Ministerrat.

Funktionales Hauptelement des Haager Programms für den Bereich Asyl stellt die

90 zit. nach: Europäischer Rat – Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anhang I, Haager Programm, Brüssel, 04/05.12.2004, S. 9-33

91 vgl. Beschluss des Rates über die Anwendung des Verfahrens des Artikel 251 (EGV) auf bestimmte Bereiche, die unter Titel IV des Dritten Teils dieses Vertrages fallen. In: Amtsblatt der EU (31.12.2004), Nr. L 396/45

Zielbestimmung dar, bis 2010 ein gemeinsames Asylsystem errichten zu wollen. Insgesamt kann das Programm in zehn prioritäre Ziele eingeteilt werden.<sup>92</sup>

Für den Bereich Asyl und Einwanderung forderte das Programm die Kommission auf, bis Ende 2005 einen strategischen Plan zur legalen Einwanderung<sup>93</sup> vorzulegen, ihre Vorschläge zur Partnerschaft mit Herkunfts- und Transitländern weiterzuentwickeln und mit einer Studie die Möglichkeit einer gemeinsamen Behandlung von Asylanträgen außerhalb der Union zu prüfen.

Die an die Kommission übertragenen Aufträge zeigen, dass das gemeinsame Problembewusstsein der Mitgliedsstaaten gewachsen ist. Sowohl die Regionalisierung des Flüchtlingsschutzes als auch der Ausbau einer legalen Einwanderungspolitik werden nun als Elemente einer integrierten Politik gesehen, die weder nationalstaatlich noch nach den Prinzipien des internationalen, intergouvernementalen Völkerrechts effizient und effektiv geregelt werden können. Solange die Mitgliedsstaaten aber noch nicht bereit sind, konkrete Beschlüsse dazu auf Gemeinschaftsebene zu fassen, kommt der Kommission die Aufgabe zu, diese Dynamik in der Identifikation gemeinsamer Problemlagen inhaltlich weiterzuentwickeln, um sie zu einem späteren Zeitpunkt auch zwischen den Mitgliedsstaaten verhandlungsfähig zu machen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt im Haager Programm ist die Bedeutung, die der effektiven Umsetzung von EU-Maßnahmen beigemessen wird. So wurden Verfahren entwickelt, „mit denen sich die Umsetzung von Maßnahmen im Bereich der Freiheit, Sicherheit und Recht angemessen prüfen und bewerten lässt.“<sup>94</sup> Mittlerweile gibt es jedes Jahr einen so genannten Sachstandsanzeiger, einen Bericht über die Lage der Umsetzung der EU-Maßnahmen.

## 5.1. Konkrete Maßnahmen

In einem ersten Schritt legte die Europäische Kommission Vorschläge zu drei Rahmenprogrammen vor: Erstens zur „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“, zweitens zur „Sicherheit und (zum) Schutz der Freiheitsrechte“ und drittens ein Programm zum Thema „Grundrechte und Justiz“<sup>95</sup>. Zu den *allgemeinen Maßnahmen* zählen unter anderem das Rahmenprogramm „Grundrechte und Justiz“ in der neuen finanziellen Vorausschau und ein Einzelprogramm „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“. Weiter soll das Aktionsprogramm Daphne im Bereich der Drogenpolitik um Daphne II erweitert werden. Das Mandat der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit soll in Richtung Agentur für Grundrechte ausgearbeitet werden.

Konkrete Maßnahmen im Bereich *Asyl, Einwanderung und Außengrenzen* sind die Einrichtung eines Außengrenzenfonds, eines Integrationsfonds und eines Rückkehrfonds im Jahr 2007 sowie die Anpassung des Europäischen Flüchtlingsfonds.

Im Bereich der *legalen Zuwanderung* sollen weitere Harmonisierungs- und Rechtsangleichungsmaßnahmen verabschiedet werden. Das Grünbuch zur wirtschaftlichen Migration von 2005 bietet hierzu die konzeptionelle Grundlage. Im Bereich der *illegalen Einwanderung* verabschiedete die Kommission erste Vorschläge zu Rückkehrverfahren und Kooperationen mit Drittstaaten. Im Bereich der *externen Dimension* wurden die Ausarbeitung regionaler Schutzprogramme der EU (mit konkreten Aktionsplänen ab 2005), Berichte über die justiz- und innenpolitische Dimension der europäischen

92 Die zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre: siehe Anhang

93 vgl. KOM/2005/669 endg. (Der „Strategische Plan zur legalen Einwanderung“ wurde als Mitteilung der Kommission am 21.12.2005 in Brüssel vorgelegt)

94 zit. nach: KOM/2005/184 endg: Mitteilung der Kommission an den Rat und das EP: Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre, S.8

95 vgl. ebd.

Nachbarschaftspolitik, über Einzelaspekte des Grenzschutzes, der Innovationen auf dem Gebiet der biometrischen Daten, der Informationssysteme und der Visapolitik in Angriff genommen.

Im Hinblick auf die Bekämpfung der illegalen Zuwanderung verhandeln die Akteure seit 2005 über das „Management von Verbindungsnetzen für Einwanderungsfragen in entsprechenden Drittländern“<sup>96</sup>. Im Hinblick auf die Frage der Rückkehrverfahren hat die Kommission eher Zurückhaltung geübt und zunächst lediglich einen Sonderbeauftragten für die gemeinsame Rückübernahmepolitik ernannt.

## 5.2. Fortschritte in der Wirtschaftsmigration

Am 11. Januar 2005 legte die Kommission das Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration<sup>97</sup> vor. Das Ziel dieses Papiers ist „eine eingehende Diskussion, unter Einbeziehung der EU-Institutionen, der Mitgliedsstaaten und der Zivilgesellschaft, über die geeignetste Form von Gemeinschaftsregeln für die Zulassung von Wirtschaftsmigranten und über den zusätzlichen Nutzen, der sich aus der Festlegung eines solchen gemeinsamen Rahmens ergibt“.<sup>98</sup> Weiter beinhaltete das Grünbuch mögliche Regelungen zu Aufnahmeverfahren von Drittstaatsangehörigen im Bereich der Wirtschaftsmigration.

Im Abschnitt über die Entwicklung eines EU-Konzepts für Arbeitsmigration geht die Kommission der Frage nach, wie viel Vereinheitlichung die EU anstreben sollte. Aufgrund der vielen, in den Diskussionsprozess einzubindenden Ressorts könnten konkrete Maßnahmen nur schrittweise eingeführt werden, damit ein reibungsloser Übergang von nationalstaatlichen zu verbindlichen Gemeinschaftsregeln ermöglicht wird. Insgesamt sei ein hohes Maß an Flexibilität notwendig, da ein Blick auf die Bedürfnisse der einzelnen betroffenen Gruppen (Saisonarbeiter, Studenten, Forscher und innerbetrieblich versetzte Arbeitnehmer etc.) unumgänglich würde. Andererseits schlägt die Kommission ein gemeinsames Eilverfahren vor, „das die Zulassung von Migranten im Falle eines Mangels an Arbeitskräften oder anderer Arbeitskräfte mit besonderen Fähigkeiten erlaubt“<sup>99</sup>.

Das Europäische Parlament stellt in seinem Bericht über das Grünbuch<sup>100</sup> die Notwendigkeit fest, bestehende Wanderungsbewegungen aktiv und gemeinschaftlich zu steuern. Die Europäische Union bedürfe als „ein Raum ohne Binnengrenzen zur Wahrung einer sicheren europäischen Gesellschaft einen gemeinsamen, kohärenten und effizienten Ansatz im Bereich der Sicherung der Außengrenzen“ und eine „gemeinsame Politik im Bereich Visa, Asyl und Einwanderung auf der Grundlage gegenseitiger Solidarität“.<sup>101</sup> Das Parlament bezeichnet die zukünftig verstärkt auftretende Wirtschaftsmigration als eine neue Herausforderung für die EU.<sup>102</sup> Das EP spricht sich weiter für die Koordinierung sämtlicher Strukturen (auf nationaler und europäischer Ebene) im Umgang mit Migrationsströmen aus, damit die Gefahr einer Überschneidung und ineffizienten Politik in diesem Bereich vermieden wird. Ferner widerspricht das Parlament aber auch der Darstellung, dass Wirtschaftsmigration alleine eine adäquate Lösung für die zukünftigen europäischen demographischen Überalterungsprobleme sein könne. Ergänzend sollten die Mitgliedsstaaten neue Konzepte zur Anpassung ihrer Beschäftigungs-, Familien- und Sozialpolitiken

96 zit. nach: ebd.

97 vgl. KOM/2004/811 endg.

98 zit. nach ebd.

99 zit. nach ebd.

100 2005/2059 (INI) vorläufig: Entwurf eines Berichtes zu dem Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration vom 28.06.2005

101 zit. nach ebd.

102 vgl. ebd.

konzipieren.<sup>103</sup>

### 5.2.1. Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung

Mit der Mitteilung der Kommission vom 21. Dezember 2005 legte diese einen strategischen Plan zur legalen Zuwanderung vor. Er soll als Fahrplan bis 2009 fungieren. Um die EU-Strategie zur legalen Zuwanderung weiterzuentwickeln, werden außerdem Maßnahmen und Legislativvorschläge genannt.<sup>104</sup>

Aus Sicht der Kommission soll die Festlegung der Zieldaten für die Wirtschaftsmigration im Kompetenzbereich der einzelnen Mitgliedsstaaten verbleiben. Aufgrund der transnationalen Wechselwirkungen bei der Zulassung von Drittstaatsangehörigen sollten allerdings alle direkt und indirekt befassten Ressorts einbezogen werden, so etwa die Dienste zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung, des Menschenhandels und nicht zuletzt auch die für die Schattenwirtschaft zuständigen Akteure.

Vier spezifische Richtlinienvorschläge konkretisieren den Strategieplan<sup>105</sup>:

- Der Vorschlag für eine Richtlinie über die Bedingung für die Einreise und den Aufenthalt hoch qualifizierter Arbeitnehmer (mit Ausnahme von Forschern)
- Der Vorschlag für eine Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Saisonarbeitern
- Der Vorschlag für eine Richtlinie über Verfahren zur Regelung der Einreise, des befristeten Aufenthalts und der Wohnsitznahme von innerbetrieblich versetzten Arbeitnehmern
- Der Vorschlag für eine Richtlinie über die Bedingung für die Einreise und den Aufenthalt von bezahlten Auszubildenden

Entsprechend dem Zeitplan des Haager Programms sollen 2007 erste konkrete Initiativen ergriffen werden.

### 5.2.2. Richtlinienvorschlag über gemeinsame Standards für die Rückkehr

Am 1. September 2005 nahm die Kommission ein erstes Maßnahmenpaket für die Bereiche Einwanderung und Asyl an. Inhalt des Pakets ist der Vorschlag zur Verabschiedung einer Richtlinie über gemeinsame Standards für die Rückkehr sowie drei Mitteilungen zu den Themen Integration, Migration und Entwicklung und Regionale Schutzprogramme.<sup>106</sup> Das Maßnahmenpaket stellt einen wichtigen Schritt zur Verwirklichung der Ziele des vom Rat im Juni angenommenen Haager Programms dar.

Die von der Kommission vorgeschlagene „Richtlinie über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedsstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger“<sup>107</sup> hat zum Ziel, horizontale Vorschriften, die auf jede Art von illegalem Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen anwendbar sind, einzuführen. Vorgesehen ist ein zweistufiges Verfahren, das zur Beendigung des illegalen Aufenthaltes führt. Ist ein Drittstaatsangehöriger freiwillig nicht bereit, die Europäische Union zu verlassen, wird dieser mittels einer Abschiebungsanordnung zur Rückkehr verpflichtet. Der Vorschlag gibt nationalen Rückführungsmaßnahmen eine europäische Dimension, da es ein Wiedereinreiseverbot für die EU als Ganzes einführt.

103 vgl. ebd.

104 vgl. KOM/2005/669 endg.

105 vgl. ebd., S. 8-9

106 Pressemitteilung: Kommission nimmt wichtiges Maßnahmenpaket für Einwanderung und Asyl an: [europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1079&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en](http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1079&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en)

107 KOM 2005/391 endg.

Das UN Flüchtlingskommissariat UNHCR begrüßte in einer Stellungnahme zwar die Bemühungen der Europäischen Union, gemeinsame Standards für die Rückführung anzunehmen, kritisierte jedoch, dass diese Standards, ebenso wie geeignete Verfahren, die ihre Umsetzung sicherstellen, detaillierter festgelegt werden müssen. So forderte der UNHCR eine schriftliche Verankerung des Grundsatzes im Richtlinienentwurf, dass keine Rückführungsentscheidung getroffen und keine Abschiebung ausgeführt werden dürfe, die das *Non-Refoulement* Prinzip der Genfer Flüchtlingskonvention verletze. Zudem müssten spezielle Schutzklauseln für die Rückführung von Asylsuchenden in Drittstaaten eingefügt werden, deren Anträge in einem Mitgliedsstaat nicht inhaltlich entschieden worden sind. In diesen Fällen sollte eine Abschiebung nur durchgeführt werden, wenn Zugang zu einem Asylverfahren und, sofern nötig, zu effektivem Schutz in dem betreffenden Staat sichergestellt sei.<sup>108</sup>

### 5.2.3. Integration, Migration und Entwicklung

Die Mitteilung „Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union“<sup>109</sup> ist eine erste Antwort auf die im Haager Programm enthaltene Forderung nach einem kohärenten europäischen Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen. Sie enthält konkrete Vorschläge zur praktischen Umsetzung der gemeinsamen Grundprinzipien für die Integration, die die Minister für Justiz und Inneres am 19. November 2004 aufgestellt haben. Damit die Grundprinzipien auch konsequent umgesetzt werden, formuliert die Kommission in der Mitteilung Leitlinien für die Integrationspolitik der EU und der Mitgliedsstaaten. Außerdem erläutert sie, warum die weitere Klärung der Rechte und Pflichten von Zuwanderern in der EU, gezielte Kooperationen und der Informationsaustausch über Integration, deren Einbeziehung in alle Politikbereiche sowie eine Evaluierung wichtig sind.

In ihrer Mitteilung über „Migration und Entwicklung“<sup>110</sup> untersucht die Kommission die Möglichkeit einer im Geiste der Partnerschaft mit den Herkunftsländern stehende Verknüpfung von Wanderung und Entwicklungszusammenarbeit herzustellen mit dem Ziel, zur Eindämmung der Armut in diesen Ländern beizutragen. Formuliert werden in der Mitteilung politische Leitlinien zur Maximierung des Nutzens der Migration für die Entwicklungsanstrengungen der Herkunftsländer der Migranten.

### 5.2.4. Regionale Schutz- und Kooperationsprogramme

Die dritte Mitteilung der Kommission im Rahmen des Maßnahmenpakets betraf den Aufbau von Regionalen Schutzprogrammen in EU-Drittstaaten.<sup>111</sup> Das Konzept der Regionalisierung des Flüchtlingsschutzes hat seine Verankerung bereits in den verschiedenen Schlussfolgerungen des Europäischen Rates seit Tampere gefunden. Bei ihren Treffen in Thessaloniki im Jahre 2003 forderten die Staats- und Regierungschefs die Kommission auf „alle Parameter auszuloten, mit denen eine geordnetere und kontrolliertere Einreise von Personen, die internationalen Schutz benötigen, in die EU gewährleistet werden kann“ und „Mittel und Wege zu prüfen, wie die Schutzkapazität

108 UNHCR Anmerkungen zu dem Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedsstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger: [www.unhcr.at/pdf/1556.pdf](http://www.unhcr.at/pdf/1556.pdf)

109 KOM 2005/389

110 KOM 2005/390 endg.

111 KOM 2005/388

von Herkunftsregionen erhöht werden kann“.<sup>112</sup>

Nach jahrelangen Diskussionen einigten sich die EU- Innen- und Justizminister bei einem informellen Treffen im Januar 2006 darauf, noch im ersten Halbjahr 2006 so genannte, „Regionale Schutzprogramme“ aufzulegen. Beschlossen wurde eine schon mehrfach gescheiterte, EU-weit gültige Beurteilung der Sicherheit von Drittstaaten. Die österreichische Innenministerin Prokop sprach sich zudem für gemeinsame Charterflüge mit speziell geschultem Personal zur Rückführung abgelehnter Asylbewerber aus. Breiten Konsens gab es auch hinsichtlich der Herstellung eines besseren Informationsnetzes zwischen den Mitgliedsstaaten. Dabei sollen laut Prokop keine neuen Strukturen errichtet, sondern bestehende Datenbanken besser vernetzt werden. So wird auch im Haager Programm viel Wert auf das Zusammentragen von Statistiken und auf den Austausch von Informationen zum Beispiel zu den so genannten sicheren Herkunftsländern gelegt, um dadurch einen allgemein gültigen Bewertungskatalog zu etablieren. Diese Entwicklung und die sich daraus ergebenden statistischen Grundlagen könnten die Tendenz im Rat lindern, die wahrgenommene Sicherheitsbedrohung auf der Basis unklarer und generalisierter Fakten einzuschätzen.

Die geplanten regionalen Schutzprogramme sollen Drittländern helfen, die mit einer großen Zahl von Asylsuchenden konfrontiert sind, ihre Schutzkapazität aufzubauen. Die EU will künftig Flüchtlinge in Ländern betreuen, die dafür weder die finanziellen und personellen Ressourcen noch das nötige Know-how besitzen. Durch besseren Schutz der Flüchtlinge in der Nähe ihrer Heimat sollen diese von ihrem weiten Weg nach Europa abgebracht werden. Der Aufbau von Auffanglagern oder Asylzentren, wie sie der britische Premier Tony Blair oder Ex-Bundesinnenminister Schily ins Gespräch gebracht hatten, ist jedoch nicht geplant. Die Schutzprogramme sollen Flüchtlingen aus Afrika und Osteuropa helfen und den Migrationsdruck nach Europa dämpfen. Finanziert werden sollen die Schutzprogramme aus Fonds, die in das EU-Budget 2007-2013 eingearbeitet werden müssen. Kommissar Frattini wünscht sich Investitionen im dreistelligen Millionenbereich.<sup>113</sup>

Auf Wunsch Österreichs, aber auch anderer EU-Länder wie Italien und Spanien, soll zunächst ein Programm mit Tansania im Mittelpunkt stehen. Mit Weißrussland, der Republik Moldau und der Ukraine soll über weitere Projekte im Rahmen der Nachbarschaftspolitik verhandelt werden.

Konsens besteht unter den EU-Staaten darüber, die Überwachung der Seegrenzen im Mittelmeer zu stärken, um den Ansturm von afrikanischen Bootsflüchtlingen auf Italien, Spanien und Malta zu bremsen. Die neue, schärfere Gangart ist eine Reaktion auf eine ganze Reihe von Flüchtlingsdramen. Beim Ansturm auf die spanischen Exklaven Ceuta und Melilla hatte es im Herbst 2005 viele Verletzte und Tote gegeben. Auch auf der italienischen Mittelmeerinsel Lampedusa ereigneten sich immer wieder tragische Zwischenfälle. Im November 2005 war ein Holzboot mit über 200 Menschen an Bord in stürmischer See gesunken.

Kritik an der neuen Gangart der EU kam von Amnesty International und Pro Asyl, skeptisch zeigte sich auch das Uno-Flüchtlingskommissariat UNHCR: man sei zwar zur Zusammenarbeit mit der EU bereit, Europa dürfe jedoch nicht versuchen, internationale Standards zu senken und die Verantwortung an die Nachbarländer der Europäischen Union abzuschieben. Es sei nicht ausreichend, wenn die EU lediglich durch den Aufbau von Regionalen Schutzprogrammen versuche, die größtenteils aus wirtschaftlichen Gründen zur Flucht bereiten Afrikaner von der gefährlichen Reise nach Europa abzuhalten. Vielmehr müsse die Europäische Union ihr Augenmerk in wachsendem

112 zit.nach: Rat-Dokument 11638/03

113 vgl. Wiener Zeitung (14.01.2006); EU vereinheitlicht Asylpolitik

Maße auf die Ursachen von Migration legen<sup>114</sup>.

Angesichts des Problems zunehmender illegaler Einwanderung und des Asylmissbrauchs stellt sich die Frage, welche Maßnahmen im Bereich der gemeinsamen Asylpolitik getroffen werden müssen, um den Personen Schutz zu gewähren, die wirklich eines Schutzes bedürfen und welche Maßnahmen im Bereich der legalen Einwanderung Erfolg versprechend sein könnten, um illegale Einwanderer von ihrer gefährlichen Reise über das Mittelmeer abzuhalten.

Ein Aspekt, der mit dem Vorschlag zur Errichtung von Aufnahmezentren erneut Eingang in die politische Diskussion fand, ist die Idee, eine gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik auch außerhalb der Union zu verfolgen. Zu unterscheiden ist hier aber zwischen verschiedenen Positionen. Die Position Schilys, unterstützt von Italien und Großbritannien, erschließt sich in erster Linie daraus, eine möglichst schnelle und wirksame Maßnahme gegen das Problem illegaler Einwanderung finden zu wollen. Es würde sich dabei um „Außenstellen“ zur Asylprüfung handeln, denen auch eine Auffangzuständigkeit zukommt.

Frankreich hingegen sieht es als prioritäre Aufgabe, Herkunftsländern starker Migrationsflüsse zu helfen. Um überhaupt Aufnahmezentren in Nordafrika einrichten zu können und diese Idee weiterzuentwickeln, müssten nach Villepin erst eine Reihe von Grundvoraussetzungen erfüllt sein, wie die Unterzeichnung der Genfer Flüchtlingskonvention von Drittstaaten, in denen solche Zentren errichtet werden sollen und die Weiterentwicklung der gemeinsamen Asylpolitik hin zu einem einheitlichen Asylsystem. Frankreichs Ablehnung des Aufnahmelagerkonzepts ist wohl auch auf die schlechten Erfahrungen mit einem Aufnahmezentrum des Roten Kreuzes für illegale Einwanderer in Sangatte nahe Calais zurückzuführen.

Im Rahmen von „Convention Plus“ entwickelte der UNHCR im letzten Jahr einen spezifischen EU-Ansatz, der dem Missbrauch der nationalstaatlichen Asylsysteme in der EU entgegenwirken soll. Der Ansatz sieht die Einrichtung geschlossener Zentren innerhalb der EU vor. In solchen Zentren soll die Bearbeitung von Asylanträgen schneller durchgeführt werden und ein verkürztes Verfahren für Wirtschaftsmigranten vorgenommen werden können. Der ehemalige Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen Rudd Lubbers sprach sich jedoch gegen eine Einrichtung von Zentren zur Überprüfung von Asylanträgen außerhalb der EU aus, da das Recht auf Asyl in Europa nicht nach außen verlagert werden könne. Aufnahmezentren könnten immer nur als Ergänzung zu, nicht aber als Ersatzlösung der bisherigen Verfahrensweisen gesehen werden<sup>115</sup>.

In einer Stellungnahme zum Haager Programm begrüßte Lubbers dennoch die Entscheidung der Staats- und Regierungschefs, der Asylpolitik verstärkt auch eine außenpolitische Dimension zukommen zu lassen.

Problematisch an dem Aufnahmekonzept ist die Tatsache, dass der Vorschlag an sich kein Konzept beinhaltet, das die Asyl- und Einwanderungspolitik der Union als Ganzes mit einbezieht und bislang noch nicht genauer untersucht hat, welche Auswirkungen solche Zentren auf die Drittstaaten haben können, in denen sie errichtet werden.

Damit die von Blair und Schily vorgeschlagenen Aufnahmezentren akzeptiert werden, müsste die EU bereits über eine gemeinsame Einwanderungspolitik verfügen, die der Tatsache gerecht wird, dass es sich bei den meisten Personen, die sich in Nordafrika aufhalten und bereit sind, illegal in die EU einzureisen, um wirtschaftlich

114 vgl. UNHCR: Anmerkungen zur Mitteilung der Europäischen Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über Regionale Schutzprogramme: [unhcr.at/pdf/1474.pdf](http://unhcr.at/pdf/1474.pdf)

115 vgl. Presseerklärung Pro Asyl (19.06.2003): Breites Bündnis warnt die EU-Staaten vor der Auslagerung des Flüchtlingsschutzes: [www.proasyl.de/presse03/juni19.htm](http://www.proasyl.de/presse03/juni19.htm)

motivierte Migranten handelt. Was sollte einen Migranten davon abhalten, illegal über das Mittelmeer in die EU einzureisen, sobald sich herumspricht, dass die Aufnahmезentren eher den Weg nach Europa versperren als die Chance einer legalen Einreise bieten?

Was passiert zudem mit den Migranten, deren Asylantrag in einem Auffangzentrum abgelehnt wurde? Da die meisten Asylbewerber nicht die Flüchtlingseigenschaft im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllen, stellt sich die Frage, welche Aufgabe dem Drittstaat zukommt, in dem sich das Auffangzentrum befindet.

Geht man von einem Zusammenhang zwischen der Ausrichtung der Asyl- und Einwanderungspolitik und der illegalen Einwanderung aus, kann die Errichtung von Aufnahmeeinrichtungen in Nordafrika nur als Teilelement eines Gesamtkonzepts der Asyl- und Einwanderungspolitik gesehen werden. Dieses Gesamtkonzept müsste auf alle Aspekte der Asyl- und Einwanderungspolitik der Union außerhalb ihrer Grenzen fokussieren und sich aus den folgenden Elementen zusammensetzen:

Ein Gesamtkonzept der Regionalisierung des Flüchtlingsschutzes, die Beschaffung, Sicherung und die Verbreitung von Informationen zu legalen Einwanderungsmöglichkeiten in die EU. Diese Leistungen wären im Verbund mit denjenigen Staaten zu erbringen, die wichtige Herkunfts- und Transitländer illegaler Immigration darstellen. Die Maßnahmen müssten sowohl mit einem Konzept gemeinsamer Verwaltungsverfahren in der Antragsbearbeitung als auch mit dem Ausbau der Zusammenarbeit und der Unterstützung derjenigen Drittländer, die wichtige Herkunfts- oder Transitländer vor allem wirtschaftlich motivierter Migranten sind, verbunden werden.

Sowohl eine Regionalisierung des Flüchtlingsschutzes als auch die Einrichtung von Einwanderungszentren setzen eine weitere Integrationsvertiefung der gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik im Binnengefüge der EU voraus. Beide Elemente könnten zu wichtigen Komponenten des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ entwickelt werden, die dazu dienen, den Migrationsdruck auf die EU-Staaten merklich abzubauen.

Darüber hinaus sollte die Regionalisierung des Flüchtlingsschutzes aber auch beinhalten, dass Flüchtlinge in ihrer Herkunftsregion einen Asylantrag stellen können, um ihnen einen raschen Zugang zum Schutz bieten zu können. Flüchtlingen kann so auf ihrem Weg nach Europa die Gefahr erspart werden, Opfer von Menschenhandel oder Schlepperbanden zu werden. Auch wenn eine Bearbeitung von Asylanträgen in Herkunftsregionen auf bislang ungeklärte Schwierigkeiten stößt (fehlende Ressourcenausstattung vor Ort und fehlender Zugang zur Rechtshilfe), so bietet diese Methode doch die Möglichkeit, Asyl wirklich auch nur denjenigen zu gewähren, die nach der Genfer Flüchtlingskonvention internationalen Schutz benötigen. Ebenso würde sich die Zahl illegaler Migranten, wenn auch nicht in allzu großem Maße, reduzieren. Während der UNHCR aus diesen Gründen so genannte „geschützte Zulassungsverfahren“ befürwortete, verzichtete die Kommission aber bislang auf einen konkreten Vorschlag, da dazu bereits im vergangenen Jahr die mangelnde Unterstützungsbereitschaft auf Seiten der Mitgliedsstaaten signalisiert wurde.

Neben einer Regionalisierung des Flüchtlingsschutzes würde zweifelsohne auch eine Verlagerung der EU-Einwanderungspolitik in die entsprechenden Herkunfts- oder Transitländer eine Verringerung des Migrationsdrucks zur Folge haben. Hierzu müsste die Union jedoch zuerst eine gemeinsame Einwanderungspolitik entwickeln, die festlegt, wer unter welchen Voraussetzungen Zugang in die Europäische Union erhält. Einwanderungszentren in zentralen Nachbarländern, wie beispielsweise Marokko und Libyen, könnten wirtschaftlich motivierte Einwanderer davon abhalten, mit Hilfe von Schlepperbanden illegal in die EU einzureisen. Einige der Migranten würden sicherlich auf eine illegale Einreise verzichten, wenn sie Informationen hätten, welche Bedingun-

gen zur Einreise erfüllt sein müssen und die Möglichkeit gegeben wäre, vor Ort einen Antrag stellen zu können. Angesichts der attraktiven *Pull*-Faktoren, die viele in Richtung Europa ziehen, wird aber eine nicht zu unterschätzende Zahl an Migranten weiterhin dazu bereit sein, auf illegalem Weg Zugang nach Europa zu erhalten. Ein langfristiges Ziel der EU muss deshalb die Unterstützung von Herkunftsländern wirtschaftlicher Migration sein, um in Form von Entwicklungshilfe- und Kooperationsprogrammen augenfällige Wohlstandsdisparitäten abzubauen.

### 5.2.5. Neue Anläufe in der Einwanderungspolitik

Die EU-Kommission präsentierte Ende Dezember 2005 ihre Pläne für die Harmonisierung der Einwanderungspolitik in den EU-Staaten. Ab 2007 soll ein Paket von Richtlinien diskutiert werden, um gemeinsame Regeln für Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen für Ausländer zu verhandeln. Offen ließ die Kommission, ob sie für Hochqualifizierte die Schaffung einer EU-Aufenthaltsgenehmigung nach Vorbild der „Green Card“ in den USA vorschlagen wird, die uneingeschränkte Mobilität im EU-Raum bieten würde. Bis 2009 will die Kommission Richtlinienvorschläge für die Einreise und den Aufenthalt von Saisonarbeitern sowie von Personen in Ausbildung machen, ab 2025 rechnet die Kommission wegen des Schrumpfens der Bevölkerungszahl mit einem Arbeitskräftemangel in der Union.<sup>116</sup>

116 vgl. Wiener Zeitung (30.12.2005): EU-Kommission will Hochqualifizierte umwerben

## 6. Die externe Dimension: Die Rolle der nordafrikanischen Nachbarstaaten

In Tampere, Laeken und Sevilla forderte der Europäische Rat, die effektive Steuerung der Migrationsströme zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung voranzutreiben und in die Außenpolitik der Union mit einzubinden. Seit Tampere sind neben der Generaldirektion Justiz und Inneres auch die Generaldirektionen für Auswärtige Beziehungen und Entwicklung mit der Aufgabe betraut, Strategien zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung zu entwickeln. Mit Blick auf die zunehmende illegale Einwanderung aus Nordafrika fand dieser neue Ansatz vor allem in den Beziehungen zu den nordafrikanischen Nachbarländern besondere Beachtung.<sup>117</sup> Am Beispiel der Kooperationspolitik mit diesen Staaten kann dieser Ansatz exemplifiziert werden.

### 6.1. Migrationsfragen in den Assoziationsabkommen

In den letzten Jahren hat die EU sieben Europa-Mittelmeer-Assoziationsabkommen geschlossen: mit Ägypten, Israel, Jordanien, dem Libanon, Marokko, Tunesien und Algerien. Diesen Abkommen wird insgesamt eine bedeutende Rolle zugesprochen, nicht nur aus handels- und wirtschaftspolitischen, sondern auch als Grundlage für einen effektiven Nord-Süd-Dialog.<sup>118</sup>

Tunesien unterzeichnete als erster Staat ein Assoziationsabkommen<sup>119</sup> mit der EU, das 1995 in Kraft trat. Ein Assoziationsabkommen<sup>120</sup> mit Marokko trat zum 1. März 2000 in Kraft. Beide Abkommen enthalten jeweils in den Artikeln 69 und 71 einen Bezug zur Migrationspolitik. Vereinbart wird hierbei ein Dialog über alle sozialen Fragen. Dabei sollen auch Probleme im Zusammenhang mit der Migration und der illegalen Einwanderung sowie den Bedingungen für die Rückkehr von Personen in ihre Heimat zur Sprache kommen. Auf Kooperation basierende Maßnahmen im sozialen Bereich sollen unter anderem auch zur Verringerung des Migrationsdrucks beitragen, indem in den Auswanderungszonen Arbeitsplätze geschaffen werden und die Ausbildung verbessert wird.

Zur Implementierung der Assoziationsabkommen wurden als gemeinsame Institutionen der Assoziationsrat auf Ministerebene und der Assoziationsausschuss auf Beamtenebene geschaffen. Diese Kommunikationsforen dienten bereits in der Vergangenheit dazu, im Sinne der Assoziationsabkommen gemeinsam Migrationsfragen zu erörtern. Parallel dazu haben sich zwischen der EU und Marokko beziehungsweise der EU und Tunesien Arbeitsgruppen gebildet, die sich ausschließlich mit dem Thema Einwanderung beschäftigen.<sup>121</sup> Sowohl mit Marokko als auch mit Algerien wurden Rückübernahmeabkommen geschlossen. Im Assoziationsabkommen mit Ägypten und Algerien wird explizit Bezug auf den Problemkomplex der illegalen Einwanderung genommen. Beide Vertragspartner der EU sind generell damit einverstanden, Angehörige ihrer Nation, die sich illegal in einem EU-Mitgliedsstaat aufhalten, wieder aufzunehmen. Um eine Rückführung realisieren zu können, erklären sich beide

117 Boswell, Christina (2003): *European Migration Politics in Flux: Changing Patterns of Inclusion and Exclusion*. Oxford: Blackwell Publishers, S. 115-116

118 vgl. Europa-Mittelmeer-Assoziationsabkommen: [www.europa.eu.int/scadpluas/leg/de/lvb/r14104.htm](http://www.europa.eu.int/scadpluas/leg/de/lvb/r14104.htm) (Stand: 06.02.2006)

119 vgl. Amtsblatt L 97 (30.03.1998)

120 vgl. Amtsblatt L 70 (18.03.2000)

121 vgl. Länderberichte für Tunesien und Marokko: SEK/2004/570 und SEK/2004/569

Staaten dazu bereit, zur Aushandlung von Rückführungsabkommen mit der EU zu kooperieren. Hervorgehoben wird ebenso, dass die Rückführung, soweit Gegenstand eines künftigen Rückführungsabkommens, auch Angehörige anderer Staaten, die das Nachbarland nur als Transitland durchreist haben, betreffen kann.

Zu Libyen unterhält die EU keine vertraglichen Beziehungen. Nachdem bereits im August 2003 die Vereinten Nationen ihre Sanktionen gegenüber Libyen aufgehoben hatten, beschloss der Rat am 11. Oktober 2004 ebenfalls, die EU-Sanktionen gegenüber Libyen aufzukündigen. Im Mai 2003 entsandte die Kommission eine erste Sondierungsmission für Kooperationsfragen im Bereich Migration nach Libyen. Angesichts der Problematik illegaler Einwanderung ist der EU daran gelegen, eine Kooperation mit Libyen auf diesem Gebiet aufzubauen.

## 6.2. Kooperationsprogramme zum Ausbau der Zusammenarbeit

Das MEDA-Programm<sup>122</sup> stellt das Finanzinstrument zur Implementierung der Europa-Mittelmeer-Partnerschaft dar und bietet den Nachbarländern am Mittelmeer sowohl technische als auch finanzielle Unterstützung bei der Reform ihrer wirtschaftlichen und sozialen Strukturen. MEDA basiert sowohl auf bilateraler Kooperation zwischen den einzelnen Ländern und der EU als auch auf regionaler Kooperation. Letztere soll den bilateralen Ansatz ergänzen und nimmt ca. 12 Prozent der MEDA-Finanzmittel in Anspruch. Mit über 80 Prozent Anteil fließen die meisten Gelder von MEDA in die bilaterale Kooperation.

Um im Rahmen der bilateralen Kooperation Mittel von MEDA zugeteilt zu bekommen, müssen dreijährige nationale Richtprogramme ausgearbeitet werden, denen wiederum ein fünfjähriges Strategiepapier zu Grunde liegt. Das nationale Richtprogramm 2002-2004 für Marokko beispielsweise sieht, angesichts des Problems der illegalen Einwanderung, für den Bereich Migration drei Projekte vor: Zur Steuerung der legalen Migration sollen erstens mit technischer Hilfe staatliche Strukturen geschaffen werden, die die legale Auswanderung in EU-Mitgliedsstaaten regeln und koordinieren. Die bereitgestellten Mittel belaufen sich auf fünf Millionen Euro.

Ein zweites Projekt zielt auf eine bessere Grenzüberwachung. Eine Gruppe von Experten aus verschiedenen Mitgliedsstaaten soll die verschiedenen Komponenten des Programms genauer analysieren und ausarbeiten. Dazu zählt beispielsweise der Aufbau einer gut ausgerüsteten und ausgebildeten Grenzpolizei, die Einführung eines effektiven Sicherheitssystems an der Grenze, das mit den nationalen Polizeisystemen verflochten ist, sowie die allmähliche Einführung von modernen technischen Hilfsmitteln an den Grenzübergängen und eine bessere Kontrolle der grünen und blauen Grenze. Für dieses Projekt wurden 40 Millionen Euro eingeplant.

Mit dem dritten Projekt soll die sozioökonomische Entwicklung der Region „Provinces du Nord“ gefördert werden, um dort die Gründe für die starke Abwanderung der Bevölkerung in Richtung Europa (circa 40 Prozent aller marokkanischen Auswanderer) zu bekämpfen. Ziel des Projekts ist es, Arbeitsplätze zu schaffen und eine infrastrukturelle und wirtschaftliche Basis bereitzustellen, die nationale und ausländische Investoren anzieht. Bereits im Förderzeitraum von 1996-2000 floss beinahe die Hälfte der MEDA-Mittel für Marokko direkt oder indirekt in den Norden des Landes. Auch für die Planungsphase 2003-2006 nimmt das Projekt mit 70 Millionen Euro gegenüber den anderen beiden Projekten im Bereich Migration den Löwenanteil in Anspruch.<sup>123</sup> Das Projekt stellt den ersten direkten Versuch dar, Entwicklungshilfe und Migrationssteue-

122 Mésures d'accompagnement financières et techniques (finanzielle und technische Begleitmaßnahmen)

123 vgl. Programme Indicatif National Maroc 2002-2004, S. 44-48

zung zu verbinden.<sup>124</sup>

Neben der bilateralen Kooperation konzentriert sich auch die regionale Kooperation verstärkt auf den Bereich Justiz und Inneres. Auf der Euromed-Konferenz<sup>125</sup> in Valencia 2003 verabschiedeten die Außenminister ein regionales Kooperationsprogramm für Justiz, Bekämpfung des Drogenhandels, organisiertes Verbrechen und Terrorismus sowie soziale Integration von Migranten und Migration. Seit diesem Zeitpunkt werden rechtliche Fragen in diesen Bereichen nicht mehr als rein interne Angelegenheit der jeweiligen Staaten betrachtet, sondern stellen ein eigenständiges Element der euromediterranen Beziehungen auf bilateraler und regionaler Ebene dar.

Das erste Programm MEDA JI I konzentrierte sich auf das Training von Beamten (Justiz = Komponente A) und Polizei (Polizei = Komponente B) sowie die Einrichtung eines gemeinsamen und permanenten Informations- und Analysesystems für Migrationsbewegungen (Migration = Komponente C). Das Regionale Richtprogramm 2005-2006 sieht für den Bereich Justiz und Inneres eine Fortsetzung von MEDA JI I unter MEDA JI II vor. Die drei Komponenten A, B und C bleiben erhalten. Die unter MEDA JI I eingerichteten Netzwerke von Fachleuten zur Umsetzung der drei Komponenten sollen weiterhin genutzt und intensiviert werden. Für das Training von Beamten und Polizei fanden bereits Workshops statt, an denen Ausbilder und Praktiker aus den verschiedenen europäischen und Mittelmeerländern teilnahmen und zu aktuellen Themen pädagogische Hilfsmittel und Ausbildungsmaßnahmen erarbeiteten, die sie dann in ihren Ländern als Vermittler weitergeben sollten.

Die zweite Phase des MEDA JI – Programms soll sich schwerpunktmäßig auf die Regulierung der Migration und die Grenzkontrolle konzentrieren, organisiertes Verbrechen und Terrorismus bekämpfen und die Reform der Justiz und Gesetzgebung unterstützen.<sup>126</sup>

Zur Unterstützung von Drittländern in den Bereichen Einwanderung und Asyl verabschiedete der Rat im März 2004 eine Verordnung<sup>127</sup> zur Einrichtung eines Programms für die finanzielle und technische Hilfe für Drittländer im Migrations- und Asylbereich (AENEAS). Das Programm sieht für den Zeitraum 2004-2008 ein Volumen von 250 Millionen Euro vor. AENEAS ist vor allem für diejenigen Drittländer bestimmt, die in Verhandlungen mit der EU zur Unterzeichnung eines Rückführungsübereinkommens stehen und soll dazu beitragen, die Steuerung der Migrationsströme in den Drittstaaten zu verbessern. Neben MEDA erhalten die nordafrikanischen Nachbarstaaten mit dem AENEAS-Programm ein weiteres Kooperationsinstrument zur Finanzierung von Projekten im Migrationsbereich.

Eine weitere Maßnahme um den Dialog zu den mediterranen Staaten aufrecht zu erhalten ist das informelle Treffen des 5 + 5 Dialogs. Es trafen sich im Juni 2005 Algerien, Tunesien, Libyen, Marokko, Mauretanien, Spanien, Frankreich, Italien, Malta und Portugal. Themen auf diesen Treffen sind unter anderem die Zuwanderung aus den Maghreb-Staaten, die wirtschaftliche Zusammenarbeit und Migrationsbewegungen.

#### *Fallbeispiel Marokko*

124 vgl. Boswell (2003): S. 116, 117

125 Teilnehmer dieser Konferenz waren die Außenminister der 15 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sowie Ägyptens, Algeriens, Israels, Jordaniens, Maltas, Marokkos, der Palästinensischen Behörde, Tunesiens, der Türkei und Zyperns; Libanon und Syrien lehnten die Teilnahme ab. Ebenfalls anwesend waren der Hohe Vertreter für die GASP, Javier Solana, Kommissionsmitglied Chris Patten, sowie als besondere Gäste Vertreter Libyens, der Arabischen Liga, Mauretaniens und der Union des Arabischen Maghreb.

126 vgl. Regionales Richtprogramm 2005-2006, S. 22-27

127 vgl. EG/2004/491

In den Jahren 1999 und 2000 nahm der Rat sechs Aktionspläne für Drittstaaten an, darunter auch einen Aktionsplan<sup>128</sup> für Marokko. Die Aktionspläne waren von der Hochrangigen Gruppe für Asyl und Einwanderung (HLWG) ausgearbeitet worden.<sup>129</sup>

Als Herkunfts- und Transitland der Migration entwickelte die HLWG für Marokko in ihrem Aktionsplan verschiedene Maßnahmen. Die Finanzierung erfolgte zum Teil über MEDA. Für die Maßnahmen, die nicht mit einer EG-Haushaltlinie abgedeckt sind, wurde 2001 für alle Aktionspläne eine mit 10 Millionen Euro ausgestattete Haushaltlinie eingerichtet.<sup>130</sup> Basierend auf dem Aktionsplan fand beispielsweise für eine Vertiefung des Dialogs zwischen der EU und Marokko im März 2002 die erste Sitzung der gemeinsamen Arbeitsgruppe „Soziale Angelegenheiten und Migration“ statt. Das regionale Richtprogramm von MEDA für den Zeitraum 2002-2004 schlägt vor, das Aktionsprogramm für Marokko als allgemeines Modell zur Migrationssteuerung einzuführen.

128 vgl. Rat-Dokument 11426/99

129 vgl. KOM/2001/710, S. 17

130 vgl. ebd.

## 7. Freiheit und Recht in der Migrationspolitik – ein Wegweiser für die Zukunft

In einer Reihe von Mitgliedsstaaten wurden die Einwanderungsbestimmungen für bestimmte Migrantengruppen liberalisiert. So führten Großbritannien und Deutschland Regelungen zur Anwerbung hoch qualifizierter Arbeitskräfte ein, die südeuropäischen EU-Staaten konzentrierten sich verstärkt auf bilaterale Arbeitskräfteabkommen mit Drittstaaten, um so den saisonabhängigen Arbeitskräftebedarf im Landwirtschafts- und Dienstleistungsbereich zu decken. Auch die Niederlande, Schweden und Irland erkannten die Notwendigkeit, den Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften in bestimmten Branchen durch gesteuerte, berufs- beziehungsweise qualifikationsspezifische Einwanderung auszugleichen.

Dieser selektive Liberalisierungstrend ist als Folge von verstärkten Migrationsbewegungen, einem sich abzeichnenden Arbeitskräftebedarf auf dem europäischen Arbeitsmarkt, dem globalen Wettbewerb um die am besten qualifizierten Arbeitsplätze und der demographischen Entwicklung in Europa zu sehen. Die Kommission hat hierauf frühzeitig und mehrfach hingewiesen.<sup>131</sup> Entsprechend einer Eurostat-Hypothese, die von einer moderaten Einwanderung von rund 630.000 Einwanderern in der EU-15 ausgeht, wird sich der Anteil der erwerbstätigen Bevölkerung in der EU-25 von 303 Millionen auf 297 Millionen in 2020 verringern und bis 2030 weiter zurückgehen auf 280 Millionen. Dieser Rückgang ist erklärbar durch die Langzeitwirkung der seit Mitte der siebziger Jahre rückläufigen Geburtenrate.

### Wanderungssaldo, einschließlich Korrekturen (in 1000), 1993 bis 2004

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Belgien	18.3	17.3	1.8	15.1	9.8	11.6	16.7	12.9	35.7	40.5	35.5	35.4
Tschechische Republik	5.5	10.0	9.9	10.2	12.0	9.5	8.8	6.5	-43.1	12.3	25.8	18.6
Dänemark	11.4	10.5	28.6	17.5	12.1	11.0	9.4	10.1	12.0	9.6	7.0	5.0
Deutschland	462.4	315.6	398.3	281.5	93.4	47.0	202.1	167.8	274.8	218.8	142.2	81.8
Estland	-28.3	-20.9	-15.6	-13.4	-6.9	-6.7	-1.1	0.2	0.1	0.2	0.3	-0.3
Griechenland	86.5	78.1	77.3	70.9	61.5	54.8	45.1	29.3	37.8	38.0	35.4	35.0
Spanien	68.8	64.4	70.5	83.3	94.4	158.7	237.9	389.8	441.2	649.2	624.5	610.1
Frankreich	:	:	:	:	:	-1.4	93.9	103.9	119.9	131.1	134.9	103.0
Irland	-3.4	-3.0	6.0	15.9	17.4	16.2	24.3	31.8	39.2	32.7	31.3	48.0
Italien	24.2	25.7	31.5	59.5	55.7	64.1	46.4	55.2	47.6	349.6	609.5	558.3
Zypern	8.7	7.0	6.6	6.0	5.5	4.2	4.2	4.0	4.6	6.9	12.4	15.7
Lettland	-32.4	-22.8	-13.8	-10.1	-9.4	-5.8	-4.1	-5.4	-5.2	-1.8	-0.9	-1.1
Litauen	-24.0	-24.2	-23.7	-23.4	-22.4	-22.1	-20.7	-20.3	-2.5	-1.9	-6.3	-9.7
Luxemburg	3.9	3.8	4.3	3.5	3.6	3.8	4.4	3.5	3.3	2.6	2.1	1.5
Ungarn	18.2	18.0	17.8	17.8	17.5	17.3	16.8	16.7	9.8	3.5	15.5	18.2
Malta	1.0	1.0	-0.2	0.7	0.6	0.5	0.5	9.9	2.2	2.0	1.6	1.8
Niederlande	44.5	20.4	15.0	21.3	30.5	44.1	43.9	57.0	56.0	27.6	7.0	-9.9
Österreich	33.5	3.1	2.1	3.9	1.5	8.5	19.8	17.2	43.5	34.8	38.2	61.7
Polen	-16.8	-19.0	-18.2	-12.8	-11.7	-13.2	-14.0	-	-16.8	-18.0	-13.8	-9.4
Portugal	8.4	17.3	22.3	26.2	29.4	32.3	38.0	47.1	64.9	70.1	63.5	47.3
Slowenien	-4.5	0.0	0.8	-3.5	-1.4	-5.5	10.9	2.7	4.9	2.2	3.6	1.8
Slowakei	1.7	4.7	2.9	2.2	1.8	1.3	1.5	-22.4	1.1	0.9	1.4	2.9
Finnland	9.1	3.7	4.2	4.0	4.8	4.5	3.4	2.4	6.2	5.2	5.8	6.7
Schweden	32.1	50.8	11.7	5.8	5.9	11.0	13.6	24.5	28.6	30.9	28.7	25.3
Vereinigtes Königreich	35.0	32.4	64.6	47.3	58.2	97.4	137.5	143.7	151.0	157.6	177.8	201.8
Bulgarien	0.0	0.0	0.0	1.1	0.1	0.0	0.0	-	7.3	-0.1	0.0	-0.1
Rumänien	-17.2	-16.2	-21.2	-19.3	-13.4	-5.6	-2.5	-3.7	-	-1.5	-7.4	-10.1
									557.8			

131 vgl. u.a. KOM/2000/757, KOM/2003/336

## 7. Freiheit und Recht in der Migrationspolitik – ein Wegweiser für die Zukunft

Quelle: Eurostat. Ermittelt wird die Differenz zwischen Zuwanderung und Abwanderung in einem Gebiet während des Jahres (das Wanderungssaldo ist negativ, wenn die Zahl der Abwanderer die Zahl der Einwanderer übersteigt). Da in den meisten Ländern entweder keine exakten Daten oder überhaupt keine Daten zur Zu- und Abwanderung vorliegen, wird der Wanderungssaldo auf der Grundlage der Differenz zwischen Bevölkerungswachstum und natürlichem Wachstum zu zwei verschiedenen Zeitpunkten geschätzt. Die statistischen Daten über das Wanderungssaldo sind daher von allen statistischen Ungenauigkeiten der beiden Komponenten in dieser Gleichung insbesondere der Komponente Bevölkerungswachstum betroffen. "Frankreich" entspricht Frankreich insgesamt, also einschließ-lich der Überseedepartements (DOMs).

### Bevölkerungsprojektion für die EU 27

Member States	Population at 1 January (1000 inhabitants)				Percentage increase with respect to 1.1.2004		
	2004	2015	2025	2050	2015	2025	2050
EU25	456 815	467 307	470 057	449 831	2.3	2.9	-1.5
EU15	382 674	394 727	398 780	384 356	3.1	4.2	0.4
New Member States	74 141	72 580	71 278	65 475	-2.1	-3.9	-11.7
Belgium	10 396	10 674	10 898	10 906	2.7	4.8	4.9
Czech Republic	10 212	10 012	9 812	8 894	-2.0	-3.9	-12.9
Denmark	5 398	5 498	5 557	5 430	1.9	2.9	0.6
Germany	82 532	82 864	82 108	74 642	0.4	-0.5	-9.6
Estonia	1 351	1 279	1 224	1 126	-5.3	-9.4	-16.6
Greece	11 041	11 390	11 394	10 632	3.2	3.2	-3.7
Spain	42 345	45 264	45 556	42 834	6.9	7.6	1.2
France	59 901	62 616	64 392	65 704	4.5	7.5	9.7
Ireland	4 028	4 555	4 922	5 478	13.1	22.2	36.0
Italy	57 888	58 630	57 751	52 709	1.3	-0.2	-8.9
Cyprus	730	828	897	975	13.3	22.8	33.5
Latvia	2 319	2 174	2 068	1 873	-6.3	-10.8	-19.2
Lithuania	3 446	3 258	3 134	2 881	-5.5	-9.1	-16.4
Luxembourg	452	499	544	643	10.4	20.5	42.3
Hungary	10 117	9 834	9 588	8 915	-2.8	-5.2	-11.9
Malta	400	439	468	508	9.8	17.0	27.1
Netherlands	16 258	16 957	17 429	17 406	4.3	7.2	7.1
Austria	8 114	8 358	8 501	8 216	3.0	4.8	1.3
Poland	38 191	37 429	36 836	33 665	-2.0	-3.5	-11.8
Portugal	10 475	10 762	10 730	10 009	2.7	2.4	-4.4
Slovenia	1 996	2 019	2 014	1 901	1.1	0.9	-4.8
Slovakia	5 380	5 309	5 237	4 738	-1.3	-2.7	-11.9
Finland	5 220	5 354	5 439	5 217	2.6	4.2	-0.1

## 7. Freiheit und Recht in der Migrationspolitik – ein Wegweiser für die Zukunft

Sweden	8 976	9 373	9 769	10 202	4.4	8.8	13.7
United Kingdom	59 652	61 934	63 792	64 330	3.8	6.9	7.8
Bulgaria	7 801	7 130	6 465	5 094	-8.6	-17.1	-34.7
Romania	21 711	20 917	19 746	17 125	-3.7	-9.1	-21.1

Quelle: Eurostat; Die Daten zu Frankreich betreffen nur das in Europa liegende Staatsgebiet (Metropolitan France)

Der durch ein negatives Bevölkerungswachstum verursachte Rückgang der Gesamtbeschäftigung kann, möchte man negativen Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum entgegenwirken, nur durch Produktivitätszuwachs ausgeglichen werden. Geht man von einer BIP-Wachstumsrate von 2,5 Prozent (EU-Durchschnitt seit 1990) aus, würde das bedeuten, dass zwischen 2010 und 2020 ein Produktivitätszuwachs von 2,8 Prozent und von 2020 bis 2030 von drei Prozent erreicht werden müsste, um damit den prognostizierten Bevölkerungsrückgang zu kompensieren. Kommt es nicht zu einem Beschäftigungsanstieg infolge erhöhter Einwanderung und geht man von einem Produktivitätszuwachs aus, der die aktuellen Zahlen nicht übersteigt (0,5 Prozent bis 1,5 Prozent) wird sich das BIP-Wachstum in der EU zwischen 2010 und 2020 auf ein Prozent reduzieren und bis 2030 auf 0,6 Prozent zurückgehen.<sup>132</sup>

Aufgrund der demographischen Entwicklung ist die Abkehr von der selbstzerstörenden „Blockadepolitik“ der Nullzuwanderung hin zu einer geregelten, wirtschaftlichen Einwanderung unabdingbar. Die Kommission sprach sich bereits 2000 für die Entwicklung eines neuen Migrationskonzeptes aus. Die Aufgabe der EU bestünde darin, einen allgemeinen Rahmen mit gemeinsamen Standards und Verfahren festzulegen, der die unterschiedlichen arbeitsmarktpolitischen Bedürfnisse, die jeweilige Aufnahmekapazität und die verschiedenartigen Beziehungen der Mitgliedsstaaten zu den Herkunftsländern respektiert. Die größte Herausforderung wird darin bestehen, geeignete Einwanderer für den EU-Arbeitsmarkt zu rekrutieren.

Die weltweite Bevölkerungsmobilität hat im 21. Jahrhundert stark zugenommen und auch in naher Zukunft ist nicht von einem bemerkenswerten Rückgang auszugehen. Nur ein kleiner Anteil der geschätzten 175 Millionen Migranten weltweit sind Flüchtlinge oder Asylsuchende im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention. Die meisten Migrationsbewegungen vollziehen sich aus wirtschaftlichen Gründen und sind Folge der weltweiten Disparitäten von Einkommen, Beschäftigungsmöglichkeiten und sozialem Wohlergehen zwischen Regionen und Ländern.

Diese Tatsache steht im Widerspruch zur Asyl- und Einwanderungspolitik der EU-Mitgliedsstaaten seit den siebziger Jahren. Auf der einen Seite entwickelten einige Mitgliedsländer gut ausgebaute Asylsysteme, auf der anderen Seite wurde der wirtschaftlich motivierten Einwanderung ein Riegel vorgeschoben und das Konzept der Nullzuwanderung verfolgt. Die Masse der Migranten, die nach Europa kam, konnte folglich nur mittels eines politisch beziehungsweise humanitär motivierten Asylanspruchs Zugang zu ihrem Zielland finden. Die große Zahl an gestellten Asylanträgen in Deutschland Anfang der 90er bewirkte dann eine zunehmend populistisch geführte Diskussion (begrifflich manifestiert in der „Wanderung“ vom Asylsuchenden zum „Asylanten“, zum „Scheinasylanten“ und schließlich zum „Asylmissbrauch“). Dem Zusammenhang zwischen einer Blockadepolitik im Bereich der Einwanderung, einer alternativen Zugangsmöglichkeit in Form eines leicht zugänglichen Asylsystems und dem stark gewachsenen Migrationsdruck in Richtung Europa wurde dabei nicht in

132 vgl. KOM/2003/336, S. 9-15

ausreichender Weise Rechnung getragen.

Nachdem in den 90er Jahren europaweit die einzelstaatlichen Asylsysteme eine restriktivere Ausrichtung erfuhren, um so den offensichtlichen Missbrauch der Asylantragsverfahren einzudämmen, zeigte sich Ende der 1990er Jahre - angesichts eines Arbeitskräftemangels in verschiedenen Branchen - zunehmend die Bereitschaft der Mitgliedsstaaten, Einwanderung aus wirtschaftlichen Gründen entsprechend des Arbeitsmarktbedarfs in geregelter und kontingentierter Weise zuzulassen. Angesichts der von der Kommission skizzierten Problematik der demographischen Negativentwicklung werden die Mitgliedsländer mehr und mehr eine Notwendigkeit darin sehen müssen, ihre Einwanderungspolitik weiter zu liberalisieren.

## 8. Anhang

### 8.1. Richtlinien und Verordnungen des Tampere-Programms im Bereich Asyl

#### 1) Richtlinie zum vorübergehenden Schutz

Nach den Ereignissen im Kosovo im Frühjahr 1999 erklärte der Europäische Rat in Tampere im Oktober 1999, dass für die Frage des vorübergehenden Schutzes von Vertriebenen schnell eine Lösung gefunden werden müsse. Damit machte der Europäische Rat auf die Dringlichkeit der Umsetzung der Forderungen von Amsterdam zur Schaffung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems aufmerksam.

Die „Richtlinie 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 Mitgliedsstaaten“<sup>133</sup> wurde am 20. Juli 2001 vom Rat verabschiedet. Sie stellte nach Amsterdam die erste in EG-Recht umgesetzte Maßnahme dar, die der Europäische Rat in Amsterdam unter Art. 63 Nr. 2a und b EGV gefordert hatte. Die Frist zur Umsetzung dieser Richtlinie in nationales Recht ist am 31. Dezember 2002 ohne größere Schwierigkeiten bei der Umsetzung abgelaufen.

Zuvor hatten die meisten Mitgliedsstaaten im Falle eines Massenzustroms Sonderregelungen zur Gewährung des vorübergehenden Schutzes erlassen, um so eine Beeinträchtigung ihrer nationalen Asylsysteme zu vermeiden. Die Aufnahme Standards, die in solchen Fällen von den Mitgliedsstaaten gewährleistet wurden, unterschieden sich zum Teil erheblich. Die Richtlinie leistet nun einen wichtigen Beitrag zur Harmonisierung der bisher einzelstaatlich geregelten Flüchtlingspolitik im Falle eines Massenzustroms. Sie stellt jedoch keine Alternative zur Festlegung und zur Zuerkennung eines Flüchtlingsstatus dar und führt nur zu einer zeitlich begrenzten Aussetzung des Statusfeststellungsverfahrens, sprich des Asylverfahrens. Die Mitgliedsstaaten gewähren dann sofortigen Schutz, sobald der Rat mit qualifizierter Mehrheit per Beschluss festgestellt hat, dass ein Massenzustrom von Vertriebenen stattgefunden hat.

Neben einem zeitlich beschränkten Aufenthaltsstatus für die Schutzsuchenden bestehen die Ziele der Richtlinie in der Schaffung von sozialen Mindeststandards für Personen, die vorübergehend Schutz benötigen, sowie dem Aufbau von Solidaritätsmechanismen zwischen den Mitgliedsstaaten hinsichtlich einer ausgewogenen Verteilung der Lasten.

Die Dauer des vorübergehenden Schutzes beträgt ein Jahr. Sie kann durch einen Beschluss des Rates noch um ein weiteres Jahr auf insgesamt zwei Jahre verlängert werden. Die Artikel 24 bis 26 der Richtlinie normieren Kernmerkmale des Solidaritätsgrundsatzes zwischen den Mitgliedsstaaten im Falle eines Massenzustroms. Zur finanziellen Unterstützung wird der vom Rat im Jahr 2000 eingerichtete Europäische Flüchtlingsfonds<sup>134</sup> herangezogen. Neben der Möglichkeit des finanziellen Lastenausgleichs unterstützt die Richtlinie aber auch die Überstellung von Vertriebenen in ein anderes Mitgliedsland, vorausgesetzt, die betroffene Person erklärt sich damit einverstanden.<sup>135</sup>

133 Richtlinie EG/2001/55

134 vgl. EG/2000/596

135 vgl. EG/2001/55, Art. 26, Nr. 1

## 2) Richtlinie zu den sozialen Aufnahmebedingungen

Am 27. Januar 2003 verabschiedete der Rat eine Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedsstaaten<sup>136</sup> und setzte so die in Art. 63 Nr. 1b EGV geforderte Maßnahme um. Bereits im April 2001 legte die Kommission einen Vorschlag für die Richtlinie vor, der auf den Schlussfolgerungen des Rates über die Aufnahme von Asylbewerbern von Dezember 2000 beruhte. Erst zwei Jahre später wurde die Richtlinie mit einigen Veränderungen angenommen. Die Richtlinie musste bis zum 6. Februar 2005 in nationales Recht umgesetzt werden; ob dies geschehen ist, wird derzeit von der Kommission überprüft.

Ziel der Richtlinie ist es, die unterschiedlichen Aufnahmebedingungen der Mitgliedsstaaten zu harmonisieren. Damit soll den Asylbewerbern zum einen ein menschenwürdiger Lebensstandard in der gesamten Europäischen Union garantiert werden, zum anderen kann so vermieden werden, dass sich Asylsuchende den Staat mit den für sie günstigsten Aufnahmebedingungen aussuchen. Die Richtlinie schafft, ebenso wie die später verabschiedete Dublin-II-Verordnung, für die Mitgliedsstaaten die Voraussetzungen für eine gerechtere Lastenverteilung bei der Aufnahme von Asylsuchenden.

Mit der Richtlinie übernehmen die Mitgliedsstaaten die Verpflichtung, den Asylbewerber mit Informationen und Dokumenten, medizinischer und psychologischer Notfallversorgung und materiellen Aufnahmebedingungen, wie einer die Privatsphäre respektierenden Unterkunft, zu versorgen. Der Lebensstandard der Asylbewerber mit der Gewährleistung von Gesundheit und Wohlergehen soll so gesichert werden. Außerdem erhalten Kinder Zugang zum Bildungswesen der aufnehmenden Staaten. Die Mitgliedsstaaten verpflichten sich diese Bedingungen während des gesamten Asylverfahrens zu gewährleisten.<sup>137</sup> In Fällen, in denen der Asylbewerber das Asylsystem offensichtlich missbraucht hat oder gegen Vorschriften verstößt, können Einschränkungen bezüglich der gewährten Vorteile von den Mitgliedsstaaten vorgenommen werden.

Nach Art. 3 Nr. 4 der Richtlinie ist eine Ausweitung der Richtlinie auf Flüchtlinge, die nicht unter die Genfer Flüchtlingskonvention fallen, dennoch aber subsidiären Schutz benötigen, nicht zwingend festgelegt, sondern den Mitgliedsstaaten als mögliche Option selbst überlassen.

3) Richtlinie über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge (Qualifikationsrichtlinie)<sup>138</sup>

Bereits im Jahr 2001 machte die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Anerkennung und zum Status von Flüchtlingen. Die Grundlage für den Richtlinienvorschlag bildete die Genfer Menschenrechtskonvention. Die Richtlinie wurde formell vom Rat am 29. April 2004 angenommen. Sie unterscheidet zwischen Flüchtlingen und Personen, die subsidiären Schutz benötigen. Mit dieser Differenzierung legt die Richtlinie auch harmonisierte Regelungen für Personen fest, auf die die Genfer Konvention keine Anwendung findet, die aber dennoch internationalen Schutz benötigen. Die Richtlinie erfasst zudem Fälle der Verfolgung bzw. des ernsthaften Schadens, der von nichtstaatlichen Akteuren ausgeht. Die Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure wurde von einigen europäischen Mitgliedsstaaten bislang nicht als Grund zur Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft gesehen.

136 Richtlinie EG/2003/9

137 vgl. ebd., Art. 3-15

138 vgl. EG/2004/83 (vollständiger Titel: Richtlinie 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)

Nach Art. 2c der Richtlinie bezeichnet der Begriff „Flüchtling“ einen Drittstaatsangehörigen, der aus Furcht vor Verfolgung wegen seiner Rasse, seiner Religion, Staatsangehörigkeit, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe sich außerhalb seines Landes befindet. Anspruch auf subsidiären Schutz haben Personen, denen in ihrem Herkunftsland ernsthafter Schaden droht. Dazu zählen Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe, Folter, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung und ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts. Der Rat betont hier aber in seinen der Richtlinie vorangestellten Ausführungen, dass Gefahren, denen die Bevölkerung oder eine Bevölkerungsgruppe eines Landes allgemein ausgesetzt sind, für sich genommen normalerweise keine individuelle Bedrohung darstellen, die als schwerer Schaden zu beurteilen wäre. De-facto-Flüchtlinge, die ihr Heimatland verlassen, obwohl sie selbst noch nicht individuell gefährdet sind, zählen daher nicht zu den Personen, die subsidiären Schutz benötigen. Ebenso finden Personen, die wegen Naturkatastrophen ihr Land verlassen, keine Erwähnung.

Die Frist zur Umsetzung der Richtlinie ist bis zum 10. Oktober 2006 angesetzt. Bis spätestens zum 10. April 2008 soll die Kommission dem Parlament Bericht über die Anwendung der Richtlinie erstatten, und eventuelle Änderungsvorschläge vorlegen.

Der UNHCR hebt in einem Kommentar zur Richtlinie hervor, dass es wichtig sei in nationalen Umsetzungsvorschriften klarzustellen, „dass Asylanträge zunächst auf der Grundlage der Kriterien der Flüchtlingsdefinition der Konvention geprüft werden“.<sup>139</sup>

#### 4) Dublin II-Verordnung

Die Dublin II-Verordnung<sup>140</sup> des Rates vom 18. Februar 2003 zur Bestimmung des für Asylanträge zuständigen Staates greift die in Art. 63 Nr. 1a geforderte Maßnahme auf. Mit Inkrafttreten der Verordnung am 17. März 2003 ersetzte sie das Dubliner Übereinkommen. Die Verordnung gilt für 24 Staaten, für Norwegen, Island und bald auch für Dänemark und die Schweiz.

Eine im Vorfeld von der Kommission vorgenommene Untersuchung zur Effektivität des Dubliner Systems<sup>141</sup> zeigte ein sehr ernüchterndes Ergebnis: Nur 6% der in den Jahren 1998 und 1999 gestellten Asylanträge in den Mitgliedsstaaten wurden zwischen den Mitgliedsstaaten entsprechend der im Dubliner Übereinkommen festgelegten Zuständigkeit weitergeleitet oder zurückgenommen.

Dublin II übernimmt dennoch die gleiche Technik wie Dublin I. Zu einer Vereinfachung des Dubliner Systems würde beitragen, dass der Antrag von dem Staat bearbeitet wird, in dem der Antragsteller einen Familienangehörigen hat oder in dem der Antrag gestellt wurde. Bisher bekommt derjenige Mitgliedsstaat die Zuständigkeit übertragen, der am stärksten an der Einreise des Asylbewerbers in das Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten beteiligt war, wobei dies in der Praxis oft schwer nachzuprüfen ist.

Aufgrund der unterschiedlichen einzelstaatlichen Asylsysteme und des Fehlens eines effektiven Lastenausgleichs zwischen den Mitgliedsstaaten wären dann aber die Staaten benachteiligt, die aufgrund ihres leichter zugänglichen Asylsystems bevorzugte Antragsländer für Asylbewerber darstellen. Die Kommission betont, dass für eine Vereinfachung des Dubliner Systems daher erst weitere Harmonisierungsmaßnahmen in Hinblick auf ein gemeinsames europäisches Asylsystem notwendig sind, um nicht

139 zit. nach: Kommentar des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) zur Richtlinie EG/2004/83 des Rates vom 29.04.2004 : [www.unhcr.at/pdf/1378.pdf](http://www.unhcr.at/pdf/1378.pdf) (Stand 15.03.2006)

140 vgl. EG/2003/343 (vollständiger Titel: Verordnung zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedsstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedsstaat gestellten Asylantrag zuständig ist)

141 vgl. SEK/2000/522

einige Mitgliedsstaaten übermäßig zu belasten.<sup>142</sup> Dublin II ist insofern nur ein Zwischenschritt hin zu einem effektiven System des integrierten Asylverfahrens.

Dublin II schränkt, ebenso wie Dublin I, das System der Zuständigkeitsprüfung zwischen den Mitgliedsstaaten ein, indem es jedem Mitgliedsstaat überlässt, unter Wahrung der Genfer Flüchtlingskonvention einen Asylbewerber in einen Drittstaat zurück- oder auszuweisen. Das eher schwerfällige und komplizierte Dublin-I-System kann so umgangen werden. Für den Fall, dass Rückübernahmeabkommen zwischen einem Mitgliedsstaat und einem Drittstaat bestehen, ist dies für die Mitgliedsstaaten oft der einfachste Weg zur Beendigung eines Verfahrens.<sup>143</sup>

Durch das Weiterführen des bisherigen Dublin-Systems ändert Dublin II lediglich die Dauer einiger Bearbeitungsfristen, stärkt aber auch die Erhaltung der Familieneinheit. Seit dem 15. Januar 2003 ist die Eurodac-Datenbank<sup>144</sup> technisch funktionsfähig. Sie soll die effektive Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten erleichtern und so die Anwendung des Dublin-Systems vorantreiben.

Dublin II bezieht sich weiterhin nur auf Flüchtlinge, die im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention Schutz suchen. Personen, die subsidiären Schutz benötigen, werden nicht vom Dublin-System erfasst.

##### 5) Asylverfahrensrichtlinie

Die Richtlinie über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedsstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingeigenschaft<sup>145</sup> wurde am 1. Dezember 2005 als letztes Element zur Umsetzung der im Vertrag von Amsterdam geforderten EU-Harmonisierungsmaßnahmen erlassen.

Bereits fünf Jahre zuvor, im Sommer 2000, unterbreitete die Kommission einen ersten Richtlinienvorschlag über Mindeststandards für Asylverfahren mit dem Ziel der Festlegung gemeinsamer Kriterien für gleichwertige, effiziente und zügige Asylverfahren in den Mitgliedsstaaten. Der Vorschlag setzte Verfahrensgarantien für das Recht eines Asylbewerbers fest, gegen eine erstinstanzliche Entscheidung Rechtshilfe einzulegen und ermöglichte außerdem das Recht auf Information in einer verständlichen Sprache in allen administrativen und gerichtlichen Instanzen. Aufgrund der Kritik des Europäischen Parlaments, dass sich die Mitgliedsstaaten nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner geeinigt hätten, und den Einwänden einiger Mitgliedsstaaten forderte der Europäische Rat von Laeken die Kommission im Dezember 2001 auf, einen neuen Vorschlag vorzulegen, um den Einwänden gerecht zu werden. Der neue Vorschlag wurde im Juni 2002 von der Kommission verabschiedet. Auf der einen Seite wurde, entsprechend der Vorschläge des Parlaments, der Schutz der Asylbewerber in einigen Bereichen gestärkt, auf der anderen Seite wurden die Regelungsspielräume der Mitgliedsstaaten vergrößert und weitere Schutzmaßnahmen gegen Asylmissbrauch eingefügt.

Knapp zwei Jahre später, am 29. April 2004, erzielten die EU-Innen- und Justizminister in Luxemburg eine politische Einigung zum geänderten Vorschlag der Kommission zur Asylverfahrensrichtlinie; aufgrund der beträchtlichen Änderungen beschloss der Rat jedoch, das Europäische Parlament noch einmal anzuhören. Obwohl das Europäische Parlament in seiner Stellungnahme im Juni 2005 Kritik an der Richtlinie äußerte, wurde diese ohne weitere Änderungen ein halbes Jahr später verabschiedet. Damit verzögerte sich die Verabschiedung der Richtlinie gemäß dem Zeitplan der Kommission um mehr als fünf Jahre.

142 vgl. ebd.

143 vgl. Piotrowicz (2003), S.386

144 vgl. EG/2000/2725

145 EG/2005/85

Die verabschiedete Richtlinie legt fest, wie über Asylanträge entschieden wird und welche Mindeststandards für Asylverfahren in den 25 EU-Staaten gelten. Sie regelt, über welche Verfahren Entscheidungen über Asylanträge in den Mitgliedsstaaten getroffen werden. Die Richtlinie erlaubt die Zurückweisung von Asylbewerbern an der Grenze, wenn diese aus vorab festgelegten sicheren Drittstaaten kommen; auch eine Abschiebung vor der Entscheidung über so genannte Folgeanträge der Asylbewerber ist danach möglich.

Das Konzept des sicheren Drittstaats und des ersten Asylstaats gab dem UNHCR und anderen Menschenrechtsorganisationen Anlass zu Kritik. „Wir sind beunruhigt, dass die Umsetzung dieser Richtlinie ohne zusätzliche Sicherungsmechanismen zu Verstößen gegen das internationale Flüchtlingsrecht führen könnte. Für Flüchtlinge könnte es noch schwieriger werden, in Europa ein angemessenes Asylverfahren zu erhalten“, so die UNHCR-Europadirektorin Pirkko Kourula.<sup>146</sup> Jeder Asylbewerber, dessen Antrag unter die Anwendung des Konzepts des sicheren Drittstaats fällt, sollte die Möglichkeit haben, die vermutete Sicherheit des Drittlandes in seinem individuellen Fall zu widerlegen. Dies fällt jedoch in den nationalstaatlichen Regelungsbereich und entzieht sich so dem Geltungsbereich der Richtlinie. Bei der Anwendung dieses Konzepts sollte im Einzelfall auch von dem betroffenen Mitgliedsstaat der Beweis erbracht werden, dass das jeweils identifizierte, „sichere“ Drittland wirklich wirksamen Schutz für den Asylsuchenden bietet. Für einen Asylsuchenden ergibt sich so die Gefahr der Kettenabschiebung mit indirektem „Refoulement“ (erzwungener Rückkehr) in sein Heimatland. Dies würde jedoch im Gegensatz zu internationalem Recht stehen.

Des Weiteren reicht nach dem Konzept des ersten Asylstaats unter Art. 26b der Richtlinie ausreichender Schutz, einschließlich der Anwendung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung, aus, um einen Staat als ersten Asylstaat eines Asylbewerbers anzusehen. Eine durch die Behörden des Landes erfolgte Anerkennung des Flüchtlingsstatus ist nicht erforderlich.

Bei Verfahren, die die Prüfung von Anträgen an der Grenze betreffen oder im Zusammenhang mit dem Grenzübertritt selbst stehen, bleibt den Mitgliedsstaaten ein großer Spielraum zur eigenen Verfahrensregelung erhalten. Der UNHCR vertritt aber die Meinung, dass grundsätzlich für Verfahren, egal ob an der Grenze oder bei der Einreise, dieselben Prinzipien und Garantien gelten sollten.<sup>147</sup>

Unter Art. 38 der Richtlinie hat der Asylbewerber nach Ablehnung seines Asylantrags das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf. Dies erscheint jedoch dadurch eingeschränkt, dass es im Ermessen der Mitgliedsstaaten liegt, abgelehnte Asylsuchende vor der abschließenden Entscheidung ihres Verfahrens abzuschieben. Durch die Möglichkeit, einen Asylbewerber vorzeitig abzuschieben, wird die Effektivität des Verfahrens in Frage gestellt; der in der Richtlinie formulierte Rechtsschutz verliert seine praktische Bedeutung. Besonders problematisch ist dieses Vorgehen angesichts der Zahlen des UNHCR, wonach 30 bis 60 Prozent aller Asylsuchenden erst nach einer Überprüfung der zunächst negativen Entscheidung als Flüchtlinge anerkannt werden.<sup>148</sup>

Die Richtlinie ermöglicht zudem eine Reihe weiterer restriktiver und umstrittener Maßnahmen, die rechtlich bislang nur in zwei Mitgliedsstaaten existieren. Beispielsweise soll es ermöglicht werden, unbegleitete Minderjährige über 16 Jahren die Vertretung durch einen Erwachsenen im Asylverfahren zu versagen.

Die Verfahrensrichtlinie bezieht Personen, die eines internationalen Schutzes

146 zit. nach: Pressemitteilung des UNHCR (02.12.2005): EU-Regelungen könnten Asyl-Standards senken: [www.unhcr.de/unhcr.php/cat/27/aid/1295](http://www.unhcr.de/unhcr.php/cat/27/aid/1295) (Stand: 08.02.2006)

147 vgl. Pressemitteilung des UNHCR vom 02.12.2005

148 vgl. Presseinformation UNHCR (30.08.2004): EU-Asylharmonisierung: UNHCR bedauert verpasste Chance: [www.unhcr.at/print.php?aid=1472](http://www.unhcr.at/print.php?aid=1472) (Stand: 07.02.2006)

bedürfen, aber nicht unter die Genfer Konvention fallen, nicht in ihren Geltungsbereich mit ein. Weder die Verfahrensrichtlinie noch die Dublin II-Verordnung<sup>149</sup> regeln die Anwendung der Bestimmungen für diese Personengruppe. Eine logische Konsequenz der Qualifikationsrichtlinie müsste jedoch sein, dass alle Asylbewerber, unabhängig davon, ob sie die Flüchtlingseigenschaft erfüllen oder aus anderen Verfolgungsgründen antragsberechtigt sind, mindestens einen gleichen Anspruch auf Mindestnormen bei Asylverfahren haben. Sinnvoll erscheint auch die Miteinbeziehung dieses Personenkreises in das Dublin-System, da es hier generell um den geregelten Zugang von Asylbewerbern zu den Asylsystemen der Mitgliedsstaaten geht.

Zum jetzigen Stand haben sich die EU-Innenminister lediglich auf die Erstellung einer Liste sicherer Herkunfts- und Drittstaaten geeinigt, jedoch nicht auf konkrete Länder. Die österreichische EU-Ratsvorsitzende Liese Prokop will eine Entscheidung über die Liste bis April erreichen. Nach einem Vorschlag der Europäischen Kommission vom 21. Februar 2006 sollen Benin, Botswana, die Kapverdischen Inseln, Chile, Costa Rica, Ghana, Mali, Mauritius, Senegal und Uruguay als sicher eingestuft werden<sup>150</sup>. Nach Angaben von EU-Diplomaten votieren Belgien und Finnland gegen diese Liste, da sie mehrere afrikanische Staaten wegen der dort verbreiteten Genitalverstümmelung von Frauen als nicht sicher erachten.<sup>151</sup>

Gegen die Liste der sicheren Asyl-Herkunftsländer will das Europaparlament vor dem Europäischen Gerichtshof klagen. Dies beschloss der Rechtsausschuss des EP-Parlaments am 17.2.2006 und kritisierte sein bis dahin vergebliches Bemühen um Mitsprache bei der Erstellung der Liste. „Das Parlament lässt sich nicht in seinen Rechten beschneiden. Die Vorstellung, uns die in den Europäischen Verträgen zugesicherte Mitentscheidung (...) vorenthalten zu können, war von Anfang an abwegig“ konstatierte die Koordinatorin der Sozialdemokraten im Rechtsausschuss, Maria Berger.<sup>152</sup>

## 8.2. Richtlinien des Tampere-Programmes im Bereich Einwanderung

### 1) Richtlinie betreffend das Recht auf Familienzusammenführung

Am 22. September 2003 einigte sich der Rat auf die Verabschiedung der Richtlinie betreffend das Recht der Familienzusammenführung.<sup>153</sup> Sie stellte das erste von der Gemeinschaft angenommene Rechtsinstrument im Bereich der legalen Einwanderung dar. Im Verlauf der Verhandlungen veränderte die Kommission zweimal ihren ersten Richtlinienvorschlag<sup>154</sup> von Dezember 1999. Ursprünglich sollten Personen, die subsidiären Schutz genießen, in die Richtlinie miteinbezogen werden. Als nachzugsberechtigte Familienangehörige wurden neben Ehegatten, Lebenspartnern (sofern sie nach innerstaatlichem Recht gleichgestellt waren) und minderjährigen Kindern auch Verwandte in aufsteigender Linie und volljährige Kinder, die unverheiratet sind und aus gesundheitlichen Gründen für ihren Lebensunterhalt nicht selbst aufkommen können, genannt.

Die Kommission hatte bereits in ihrem geänderten Richtlinienvorschlag von 2000<sup>155</sup>

149 EG/2003/343

150 vgl. Der Standard (22.02.2006): EU will einheitliche Regeln für Asyl: [www.derstandard.at/druck/?id=2352208](http://www.derstandard.at/druck/?id=2352208) (Stand: 24.02.2006)

151 vgl. Der Standard (21.02.2006): Prokop will EU-Liste sicherer Asyl-Herkunftsländer bis April: [www.derstandard.at/?id=2351042](http://www.derstandard.at/?id=2351042) (Stand: 24.02.2006)

152 zit. nach Der Standard (24.02.2006): EU-Parlament klagt gegen Liste sicherer Asyl-Herkunftsländer: [www.derstandard.at/url/?id=2356719](http://www.derstandard.at/url/?id=2356719) (Stand: 25.02.2006)

153 vgl. EG/2003/86

154 vgl. KOM/1999/638

155 vgl. KOM/2000/624

Drittstaatsangehörige, die subsidiären Schutz genießen, aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen. Weiter hat sie ein größeres Maß an Flexibilität für die Mitgliedsstaaten eingeführt. Die Kommission setzte, aufgrund der schwierigen Verhandlungen im Rat, im abgeänderten Richtlinienvorschlag von 2002<sup>156</sup> die flexible Gestaltung in den Punkten fort, in denen zwischen den Mitgliedsstaaten keine Einigung erzielt werden konnte. Dabei betonte sie, dass die Richtlinie nur als erster Schritt in einem sich über einen längeren Zeitraum erstreckenden Harmonisierungsprozess der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften gesehen werden darf.

Die vom Rat verabschiedete Richtlinie legt im Ergebnis lediglich fest, dass Ehegatten und minderjährige Kinder nachzugsberechtigt sind. Bei Kindern über 12 Jahre kann der Nachzug jedoch verweigert werden, wenn sie im Einzelfall das in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehene Integrationskriterium nicht erfüllen. Die Einreise von folgenden Personengruppen unterliegt den nationalstaatlichen Rechtsvorschriften: nicht-eheliche Lebenspartner, Verwandte in aufsteigender Linie, wenn diese keine familiären Bindungen mehr im Heimatland haben, und der Zusammenführende beziehungsweise sein Ehepartner, sowie volljährige, unverheiratete Kindern, die aufgrund ihres Gesundheitszustandes nicht in der Lage sind für ihren Lebensunterhalt selbst aufzukommen.<sup>157</sup>

Mit der Verabschiedung dieser Richtlinie kam der Rat der geforderten Maßnahme zur Familienzusammenführung in Art. 63 Abs. 1 Nr. 3a EGV nach.

Bis zum 3. Oktober 2005 sollte diese Richtlinie in nationales Recht umgesetzt werden. Im Frühjahr 2005 sollte eine Gesetzgebungsinitiative mehrere EU-Richtlinien in nationales Recht umsetzen. Es kam dabei jedoch in der Bundesrepublik aufgrund der damals anstehenden Neuwahlen zu Verzögerungen. Am 3. Januar 2006 wurde ein Entwurf der Bundesregierung für das Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union veröffentlicht.<sup>158</sup> Dieser Gesetzesentwurf soll der vollständigen Umsetzung der Richtlinien in innerstaatliches Recht dienen.

## 2) Richtlinie betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen

Die Richtlinie legt fest, dass einem Drittstaatsangehörigen, der sich während eines Zeitraums von fünf Jahren im Hoheitsgebiet eines Mitgliedsstaates aufhält, über ausreichende Einkünfte sowie einen Krankenversicherungsschutz verfügt, die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten gewährt werden muss. Zudem wird der Familiennachzug ermöglicht.

Der Status eines langfristig Aufenthaltsberechtigten beinhaltet Inländergleichbehandlung beim Zugang zu einer unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit sowie allgemeiner oder beruflicher Bildung und bei der Anerkennung von Diplomen. Ebenso wird bei steuerlichen Vergünstigungen und sozialen Leistungen Gleichbehandlung gewährleistet.<sup>159</sup> Den Mitgliedsstaaten bleibt überlassen, gemäß ihres nationalen Rechts Integrationsanforderungen an den Drittstaatsangehörigen zu stellen.<sup>160</sup>

Die Richtlinie bezieht auch Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention mit ein. Keine Anwendung findet die Richtlinie auf Personen, die subsidiären Schutz

156 vgl. KOM/2002/225

157 vgl. EG/2003/86, Art. 4

158 vgl. Migrationsrecht: Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung Aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der EU: [www.migrationsrecht.net/Ebook/ebook-auslaenderrecht-entwurf-aenderungsgesetz](http://www.migrationsrecht.net/Ebook/ebook-auslaenderrecht-entwurf-aenderungsgesetz) (Stand 01.02.2006)

159 vgl. EG/2003/109, Art. 11

160 vgl. EG/2003/109, Art. 5

genießen sowie auf Studierende.

Die gemäß der Richtlinie langfristig Aufenthaltsberechtigten erwerben das Recht, sich zu den gleichen Bedingungen in jedem anderen EU-Mitgliedsstaat niederzulassen. So wird ihnen innerhalb der Union zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit, zur Absolvierung eines Studiums oder für eine Berufsausbildung weitestgehende Freizügigkeit gewährt. Für den Aufenthalt in einem zweiten Mitgliedsstaat kann dieser Mitgliedsstaat jedoch den Nachweis von festen und regelmäßigen Einkünften sowie einer Krankenversicherung einfordern. Familienangehörige können dem langfristig Aufenthaltsberechtigten in den zweiten Mitgliedsstaat begleiten.<sup>161</sup> Der Aufenthaltstitel „langfristige Aufenthaltsberechtigung – EG“ ist mindestens fünf Jahre gültig und wird ohne weiteres verlängert.<sup>162</sup>

Die Richtlinie über die Rechtsstellung von Bürgern aus Drittländern sollte bis zum 23. Januar 2006 in nationales Recht umgesetzt werden. Bisher haben sich jedoch lediglich fünf Staaten - Litauen, Österreich, Polen, die Slowakische Republik sowie Slowenien - an die Frist gehalten und der Kommission ihre Durchführungsvorschriften mitgeteilt. Die Kommission hat am 20. Januar 2006 diesen zeitlichen Verzug bei der Umsetzung in nationales Recht und die daraus resultierende Rechtsunsicherheit für die betroffenen Bürger kritisiert und angekündigt, verfahrensrechtliche Schritte gegen die Umsetzungssünder einzuleiten. Die Zahl der betroffenen Bürger aus Drittstaaten wird auf derzeit mindestens zehn Millionen Personen geschätzt.<sup>163</sup> Kommissar Frattini hob erneut hervor, dass die Richtlinie ein Eckpfeiler des Rechtsrahmens für die Zuwanderung und Integration von Drittstaatsangehörigen sei.<sup>164</sup> Aus der Sicht vieler EU-Staaten ist an der Richtlinie der EU-weite Zugang zur Erwerbstätigkeit für Drittstaatsangehörige problematisch, gerade angesichts der eingeschränkten Freizügigkeit für EU-Bürger aus den zehn neuen Mitgliedsstaaten. Allerdings erfolgt der Zugang zum Arbeitsmarkt für langfristig aufenthaltsberechtigte Personen aus Drittstaaten nicht automatisch und bedingungslos, so dass es nationalen Regierungen möglich ist, unter anderem den Zugang zu beruflichen Tätigkeiten eigenen Staatsbürgern und Bürgern der EU vorzubehalten. Zur Klärung dieser politischen und damit verknüpften, rechtlichen Fragen hat die Kommission einen Bericht für Februar 2006 angekündigt.<sup>165</sup>

### 8.3. Die zehn Prioritäten des Haager Programmes<sup>166</sup>

Die Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre

- Grundrechte und Unionsbürgerschaft: Der Schutz der Grundrechte soll umfassend gewährleistet werden. Die vorgeschlagene Gründung einer Agentur der Grundrechte wird ein wichtiger Beitrag sein. Auch die Antidiskriminierungsmaßnahmen fallen unter diesen ersten Punkt und sollen effektiv umgesetzt werden.
- Bekämpfung des Terrorismus: Es soll ein globales Konzept zur Abwehr des internationalen Terrorismus ausgearbeitet werden. Dabei soll eine Konzentration auf Prävention und präventives Krisenmanagements stattfinden. Im Kampf gegen den Terrorismus soll die externe Kooperation mit weiteren Staaten intensiviert werden.

161 vgl. ebd., Art. 15,16

162 vgl. ebd., Art. 8

163 vgl. Neue Züricher Zeitung (23.01.2006): Zuwanderung als heikles EU-Thema: Verzug der Mitgliedsstaaten bei der Rechtsumsetzung, S. 2

164 Europäische Union stärkt Aufenthaltsrechte für Nicht-EU-Ausländer: [www.lexisnexis.de/aktuelles/druck/85300](http://www.lexisnexis.de/aktuelles/druck/85300) (Stand: 08.02.2006)

165 Neue Züricher Zeitung (23.01.2006)

166 vgl. KOM/2005/184 endg.

- Ein gemeinsamer Asylraum: Die Einführung eines effizienten und unionsweiten Verfahrens im Einklang mit den Werten und der humanitären Tradition der EU.
- Steuerung von Migrationsströmen: Es soll ein umfassendes Konzept entwickelt werden um mit der Migration und auch der illegalen Einwanderung, dem Schleusertum und Menschenhandel besser umgehen zu können. Hierunter fallen auch die Regelungen über Rückführungsverfahren und die Kooperation mit Drittstaaten.
- Integration: Maximierung der positiven Auswirkungen der Migration in Gesellschaft und Wirtschaft. Mit Blick auf den demographischen Wandel sollen insbesondere die positiven Effekte der Migration hervorgehoben werden, um ein breiteres Verständnis innerhalb der Bevölkerung zu wecken. Insbesondere Isolation, die Schaffung von „Parallelgesellschaften“ und die soziale Ausgrenzung sollen angegangen werden. Hierzu gehören auch Maßnahmen in den Bereichen Bildung, Ausbildung, Fortbildung und Beschäftigung.
- Binnengrenzen, Außengrenzen und Visa: Das Haager Programm dient der Schaffung eines integrierten Schutzes an den Außengrenzen sowie der vollständigen Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen. Konkret soll hierzu ein Visa-Informationssystem ausgearbeitet werden, um eine effiziente Visapolitik zu ermöglichen.
- Datenschutz und Sicherheit beim Informationsaustausch: Ziel ist die Herstellung einer in der europäischen Bürgergesellschaft anerkannten Balance zwischen den Bedürfnissen des Datenschutzes und der inneren Sicherheit, um einen erfolgreichen Datenaustausch in Strafverfolgungs- und Justizverfahren zu gewährleisten.
- Organisierte Kriminalität: Zur Bekämpfung dieses Phänomens soll ein strategisches Konzept ausgearbeitet und danach umgesetzt werden.
- Zivil- und Strafrecht. In diesem Bereich geht es um die schrittweise Schaffung eines leistungsfähigen, europäischen Rechtsraumes.
- Verantwortung und Solidarität gemeinsam ausüben: Hierzu sollen drei Rahmenprogramme ausgearbeitet werden, um die politischen und finanziellen Instrumente zur Umsetzung des Haager Programms zur Verfügung zu stellen.

## 9. Literaturverzeichnis

### 9.1. Monographien und Artikel aus Fachzeitschriften:

Barbou des Places, S.: Evolution of Asylum Legislation in the EU: Insights from Regulatory Competition Theory. (=EUI Working Papers RSC No. 2003/16)

Baumgartner, F. and Jones, B. (1993) *Agendas and Instability in American Politics* (Chicago: Chicago University Press).

Bigo, D. (1994) 'The European Internal Security Field: Stakes and Rivalries in a Newly Developing Area of Police Intervention'. In Anderson, M. and Den Boer, M. (eds) *Policing across National Boundaries* (London: Pinter), pp. 161-173.

Boswell, C. (2003): *European Migration Politics in Flux: Changing Patterns of Inclusion and Exclusion*. Oxford: Blackwell Publishers

Boswell, Christina/ Straubhaar, Thomas (2004): The Illegal Employment of Foreigners in Europe. In: *Intereconomics*, 39, 01-02/2004, S. 4-20

Braun, W.: Asylpolitik in der Europäischen Union. In: Müller-Graff, Christian (Hg.): *Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Der dritte Pfeiler der Europäischen Union*. 1996 Baden-Baden. S. 75-84

Bunyan, T & Hayes, B (2003) 'Migration, development and the EU security agenda'. In: Mollett, H (ed) *Europe in the World: Essays on EU Foreign, Security and Development Policy* (London: BOND)

De Ruyt, J. (1987) *L'Acte Unique Européen - Commentaire* (Bruxelles : Editions de l'Université de Bruxelles).

Edelman, M. (1991) *Pièces et règles du jeu politique* (Paris : Editions du Seuil).

Entdorf, Horst / Moebert, Jochen: The Demand for Illegal Migration and Market Outcomes. *Intereconomics* 1/2004. S. 7-10.

Favell, Adrian (1998) 'The Europeanisation of Immigration Policies'. *European Integration online Papers*, Vol.2, 10 (December 1998).

Foders, Frederico: Zuwanderungspolitik in Europa: Begrenzung, Steuerung oder Förderung der Migration?. In: *Die Weltwirtschaft* 2/2004. S. 210-226.

Guiraudon, V. (2000) 'European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping'. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, No. 2, pp.251-71.

Guiraudon, V. (2001a) 'Seeking New Venues: The Europeanisation of Migration-Related Policies'. *Swiss Political Science Review*, Vol. 7, No. 3, pp.99-120.

Guiraudon, V. (2001b) 'The EU "Garbage Can": Accounting for Policy Developments in the Immigration Domain'. Paper presented at the 2001 European Community Studies Association conference, Wisconsin (29<sup>th</sup> May-1<sup>st</sup> June 2001).

Hailbronner, Kay (2002a): Asylpolitik in der Europäischen Union. In: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR)*, 22. Jg., 8

Hailbronner, Kay (2002b): Migrationspolitik und Rechte der Drittstaatsangehörigen in der Europäischen Union, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR)* 22. Jg, 3

Huysmans, J. (2000) 'The European Union and the Securitization of Migration'. *Journal of Common Market Studies*, Vol.38, No.5, pp. 751-77.

Kloth, Karsten: The Dublin Convention on Asylum: A General Presentation. In: Faria, Cláudia (Hg.): *The Dublin Convention on Asylum. Between Reality and Aspirations*. Maastricht 2001. S. 7-26

Kohler-Koch, Beate/Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle: *Europäische Integration - Europäisches Regieren*. Wiesbaden 2004.

- Lavenex, S. (2001) 'The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies'. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No.5, pp.851-74.
- Mair, Stefan (2004): Flüchtlinge aus Afrika. Hilft ein Marshall-Plan? SWP-Aktuell/ August 2004, Berlin
- Maurer, A./Bigo, D./Turnbull, P. (2001) 'Justice and Home Affairs and Democracy in the EU'. *Current Politics and Economics of Europe*, Vol. 10, No. 3, pp. 313-349.
- Müller, Graff, Peter-Christian/ Kainer, Friedemann (2006): Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik. In: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (2006): Jahrbuch der Europäischen Integration. Bonn: Union Verlag, S.139-149
- Palomar, Teresa: Migration Policies of the European Union. Europäisches Migrationszentrum, Projekt MigPol, Vol. 1.
- Peers, S. (2004a) 'The "Hague Programme": Annotation of Final Version'. (London: Statewatch).
- Peers, S. (2004b) 'Statewatch Briefing: Vetoes, Opt-outs and EU Immigration and Asylum Law'. (London: Statewatch).
- Piotrowicz, Ryszard (2003): Dublin II und zukünftige Perspektiven eines gemeinsamen europäischen Asylsystems. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), 24. Jg., 383
- Thielemann, E. (2005a) 'Towards Refugee Burden-Sharing in the European Union: State Interests and Policy Options'. Ninth Biennial International Conference of the European Union Studies Association (USA), March 31-April 2 2005, Austin, Texas.
- Thielemann, E. (2005b) 'International Responsibility Sharing & Minority Protection: The European Refugee Fund'. JCMS Workshop 'Migration and Minorities – Interlocking Policy Paradigms', London School of Economics and Political Science, 16-17 April 2005.
- Weber, Peter (2005): Mittelmeer als Brücke nach Europa: Italiens Grenzen sind besonders schwer zu kontrollieren. In: Das Parlament (26.07.04), S. 31-32
- Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbücher der Europäischen Integration. Bonn 1991-2002.
- Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (2006): Europa von A-Z; Taschenbuch der europäischen Integration, 9.Auflage. Berlin: Nomos Verlag
- World Migration 2003. Hg. International Organisation for Migration. Genf 2003.

## 9.2. Zeitungsartikel:

- Bolesch, Cornelia (2005): EU will Zuwanderung besser steuern. In: Süddeutsche Zeitung (22.12.2005), S.6.
- Die Presse (12.01.06): Schutz vor Ort statt Flüchtlingslager
- Der Standard (22.02.06): EU will einheitliche Regeln für Asyl
- Der Standard (21.02.06): Prokop will EU-Liste sicherer Asylherkunftsländer bis April
- Der Standard (24.02.06): EU-Parlament klagt gegen Liste sicherer Asyl-Herkunftsländer
- Der Standard (22.02.06): UNHCR: Flüchtlingszahl niedrig wegen „höherer Barrieren“
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (20.01.06): Mehr Einwanderer in Spanien, Frankfurt, S.5
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (26.05.06): Leo Wieland: Der afrikanische Teufelskreis, S.3
- Frankfurter Rundschau (29.05.06): Mehr als 400 Afrikaner flüchten nach Spanien, DPA, S.6
- Handelsblatt (12.01.06): EU fängt Flüchtlinge in Afrika ab. Regionales Schutzprogramm in Tansania geplant – Österreich will jahrelange Debatte beenden, Düsseldorf, S. 6
- Neue Züricher Zeitung (23.01.06): Zuwanderung als heikles EU-Thema: Verzug der

Mitgliedsstaaten bei der Rechtsumsetzung, Zürich, S.2

Salzburger Nachrichten (11.01.06): „Dort ansetzen, woher die Flüchtlinge kommen“:  
Interview mit Liese Prokop

Wiener Zeitung (14.01.06): EU vereinfacht Asylpolitik

Wiener Zeitung (30.12.05): EU-Kommission will Hochqualifizierte umwerben

### 9.3. Online-Materialien: (Dokumente, Kommentare, Pressemitteilungen, etc)

Beschluss des Rates über die Anwendung des Verfahrens des Artikels 251 (EGV) auf bestimmte Bereiche, die unter Titel IV des Dritten Teils dieses Vertrags fallen, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 396/45, vom 31.12.04

Europa-Mittelmeer-Assoziationsabkommen: [www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/r14104.htm](http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/r14104.htm) (Stand: 6.02.06)

Europäische Kommission (Pressemitteilung vom 23.01.06): Europäische Union stärkt das Aufenthaltsrecht für Nicht-EU-Ausländer: [www.lexisnexis.de/aktuelles/druck/85300](http://www.lexisnexis.de/aktuelles/druck/85300) (Stand: 08.02.06)

Europäische Kommission: Auf dem Weg zu einer gemeinsamen Einwanderungspolitik der EU: [www.europa.eu.int/comm/justice\\_home/fsj/immigration/fsj\\_immigration\\_intro\\_de.htm](http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/immigration/fsj_immigration_intro_de.htm) (Stand: 31.01.06)

International Organization for Migration: World Report 2003: [www.iom.int](http://www.iom.int) (Stand: 10.03.2006)

Kommentar des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) zur Richtlinie EG/2004/83 des Rates vom 29. April 2004: [www.unhcr.at/pdf/1378.pdf](http://www.unhcr.at/pdf/1378.pdf) (Stand: 15.03.2006)

Migration-Info: Asylanträge in Industriestaaten seit 2001 halbiert (Ausgabe April 2003): [www.migrations-info.de/migration\\_und\\_bevoelkerung/artikel/060310.htm](http://www.migrations-info.de/migration_und_bevoelkerung/artikel/060310.htm) (Stand: 04.05.06)

Migration und Bevölkerung, Newsletter, Ausgabe 1 (Februar 2006): Einwanderungsversuche über das Mittelmeer halten an: [http://www.migration-info.de/migration\\_und\\_bevoelkerung/archiv/ausgaben/ausgabe0601.pdf](http://www.migration-info.de/migration_und_bevoelkerung/archiv/ausgaben/ausgabe0601.pdf) (Stand: 23.03.06)

Migrationsrecht : Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung Aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der EU: <http://www.migrationsrecht.net/Ebooks/ebook-auslaenderrecht-entwurf-aenderungsgesetz.pdf> (Stand: 1.02.06)

Pressemitteilung: Kommission nimmt wichtiges Maßnahmenpaket für Einwanderung und Asyl an: [www.europa.eu.int/rapid/press-ReleasesAction.do?reference=IP/05/1079-&format=HTML&aged=0&-language=DE&guiLanguage=en](http://www.europa.eu.int/rapid/press-ReleasesAction.do?reference=IP/05/1079-&format=HTML&aged=0&-language=DE&guiLanguage=en) (Stand: 1.04.06)

Presseerklärung Pro Asyl (19.06.2003): Breites Bündnis warnt die EU-Staaten vor der Auslagerung des Flüchtlingsschutzes: [www.proasyl.de/presse03/juni19.htm](http://www.proasyl.de/presse03/juni19.htm) (Stand: 04.05.06)

Pressemitteilung UNHCR (02.12.2005): EU-Regelungen könnten Asyl-Standards senken: [www.unhcr.de/unhcr.php/cat/27/aid/1295](http://www.unhcr.de/unhcr.php/cat/27/aid/1295) (Stand: 8.02.06)

Presseinformation UNHCR (30.April 2004): EU-Asylharmonisierung: UNHCR bedauert verpasste Chance: [www.unhcr.at/print.php?aid=1472](http://www.unhcr.at/print.php?aid=1472) (Stand: 07.02.06)

Programme Indicatif National Maroc 2002-2004, S.44-48

Rat der Europäischen Union in Brüssel vom 4./ 5.11.04: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Nr. 14292/04; Anhang I: Haager Programm, Brüssel, S.9-33: <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/04/st14/st14292.de04.pdf>

Regionales Richtprogramm 2005-2006, S.22-27

Schlussfolgerungen des Vorsitzes von Laeken am 14./15.12.2001: [http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/eu/schlussf\\_laeken.-pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/eu/schlussf_laeken.-pdf) (Stand: 06.02.2006)

Schlussfolgerungen des Vorsitzes von Tampere (Europäischer Rat), 15./16. Oktober 1999: [http://www.europarl.eu.int/summits/tam\\_de.htm](http://www.europarl.eu.int/summits/tam_de.htm) (Stand: 18. Januar 2006)

Stellungnahme UNHCR zur Anhörung "Europäische Harmonisierung der Asylpolitik" im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 2. Juli 2003: <http://unhcr.de/pdf/391.pdf>

UNHCR: Anmerkungen zu dem Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger: [www.unhcr.at/pdf/1556.pdf](http://www.unhcr.at/pdf/1556.pdf) (Stand: 28.06.06)

UNHCR: Anmerkungen zur Mitteilung der Europäischen Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über Regionale Schutzprogramme: [www.unhcr.at/pdf/1474.pdf](http://www.unhcr.at/pdf/1474.pdf) (Stand: 28.06.06)

UNHCR: Anmerkungen v zur Mitteilung der Europäischen Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über Regionale Schutzprogramme: <http://www.unhcr.at/pdf/1474.pdf> (Stand: 28.06.06)

UNHCR: Fortsetzung des weltweiten Abwärtstrends der Asylbewerberzahlen im ersten Quartal 2005, [www.migrationsrecht.net/modules.php?name=News&file=print&sid=28latum](http://www.migrationsrecht.net/modules.php?name=News&file=print&sid=28latum) (Stand: 20.06.2006)

Vollendung des Binnenmarktes: Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat vom 14. Juni 1985: KOM 85/310

2005/2059 (INI) vorläufig: Entwurf eines Berichtes über das Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration vom 28.06.2005

Rat-Dokument 11426/99: Aktionsplan für Marokko: [http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action\\_plans/morocco\\_enp\\_ap\\_final\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action_plans/morocco_enp_ap_final_de.pdf)

Amtsblatt C 142 (vom 14.06.02): Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels in der Europäischen Union

Amtsblatt L 97 (vom 30.03.1998): Assoziationsabkommen der EU mit Tunesien: [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/1998/l\\_097/l\\_09719980330en00020174.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/1998/l_097/l_09719980330en00020174.pdf)

Amtsblatt L 70 (vom 18.03.2000): Assoziationsabkommen der EU mit Marokko

#### 9.4. EU-Dokumente

EWG/71/1408: Verordnung für die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer

EWG/74/72: Verordnung über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern

KOM/1985/310: Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes

KOM/1999/638: Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie bezüglich des Rechtes auf Familienzusammenführung (vom 1.12.1999)

2000:

KOM/2000/624: geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung vom 10.10.2000: [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2000/com2000\\_0624de01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2000/com2000_0624de01.pdf) (Stand: 22.02.06)

KOM/2000/755: Mitteilung der Kommission vom 22.11.2000 für ein gemeinsames Asylverfahren und einen unionsweit geltenden einheitlichen Status für Personen, denen Asyl gewährt wird: [http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2000/com2000\\_0755de01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2000/com2000_0755de01.pdf) (Stand: 22.02.06)

KOM/2000/757: Mitteilung der Kommission vom 22.11.2000 über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft: [http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2000/com2000\\_0757de01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2000/com2000_0757de01.pdf) (Stand: 22.02.06)

SEK/2000/522: Untersuchung der Kommission zur Effektivität des Dubliner Systems

EG/2000/43: Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft:

[http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapilcelexapilprod!CELEXnumdoc&lg=de&numdoc=32000L0043&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapilcelexapilprod!CELEXnumdoc&lg=de&numdoc=32000L0043&model=guichett) (Stand: 22.02.06)

EG/2000/78: Richtlinie des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf: [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapilcelexapilprod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=32000L0078&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapilcelexapilprod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=32000L0078&model=guichett) (Stand: 13.02.2006)

EG/2000/596: Entscheidung des Rates vom 28. September 2000 über die Errichtung eines Europäerischen Flüchtlingsfonds: [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapilcelexapilprod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=32000D0596&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapilcelexapilprod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=32000D0596&model=guichett) (Stand: 13.02.2006)

EG/2000/2725: Verordnung des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von "Eurodac" für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens: [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapilcelexapilprod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=32000R2725&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapilcelexapilprod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=32000R2725&model=guichett) (Stand: 13.02.2006)

2001:

KOM/2001/127: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates vom 09.03.2001 betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen

KOM/2001/157: Vorschlag für eine Verordnung des Rates vom 23.03.2001 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1683/95 des Rates über eine einheitliche Visagegestaltung, sowie Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die einheitliche Gestaltung des Formblatts für die Anbringung eines Visums, das die Mitgliedstaaten Personen erteilen, die Inhaber eines von dem betreffenden Mitgliedstaat nicht anerkannten Reisedokument sind, sowie Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige (von der Kommission vorgelegt): [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001\\_0157de01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0157de01.pdf) (Stand: 22.02.06)

KOM/2001/386: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates vom 10.07.2001 über die Bedingungen für Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit

KOM/2001/672: Mitteilung der Kommission vom 15.11.2001 über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung: [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001\\_0672de01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0672de01.pdf) (Stand: 22.02.06)

KOM/2001/710: Mitteilung der Kommission vom 28.11.2001 über die gemeinsame Asylpolitik. Einführung eines offenen Koordinierungsmechanismus – Erster Bericht der Kommission über die Durchführung der Mitteilung KOM/2000/755 endg. (vom 22.11.2000): [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001\\_0710de01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0710de01.pdf) (Stand: 23.02.06)

EG/2001/40: Richtlinie des Rates vom 28. Mai 2001 über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen: [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapilcelexapilprod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=32001L0040&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapilcelexapilprod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=32001L0040&model=guichett) (Stand: 22.02.06)

EG/2001/55: Richtlinie des Rates vom 20. Juli 2001 über eine Mindestnorm 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: [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapilcelexapilprod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=32001L0055&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapilcelexapilprod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=32001L0055&model=guichett) (Stand: 24.02.06)

EG/2001/539: Verordnung des Rates vom 15. März 2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind: [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapilcelexapilprod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=32001R0539&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapilcelexapilprod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=32001R0539&model=guichett) (Stand: 24.02.06)

2002:

KOM/2002/59: Vorschlag der Kommission vom 06.02.2002 für eine Verordnung des Rates zur Erweiterung der Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 1408/1 auf Staatsangehörige aus Drittländern, die ausschließlich wegen ihrer Nationalität nicht bereits von den Bestimmungen dieser Verordnung abgedeckt sind der Kommission bezüglich Regelungen der Drittstaatsangehörigen: [http://europa.eu.int/eur-lex/LexUriServ/site/de/com/2002/com2002\\_0059de01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/LexUriServ/site/de/com/2002/com2002_0059de01.pdf) (Stand: 21.02.06)

KOM/2002/71: Vorschlag der Kommission vom Februar 2002 für eine Richtlinie des Rates über die Erteilung kurzfristiger Aufenthaltstitel für Opfer der Beihilfe zur illegalen Einwanderung und des Menschenhandels, die mit den zuständigen Behörden kooperieren: [http://europa.eu.int/eur-lex/LexUriServ/site/de/com/2002/com2002\\_0071de01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/LexUriServ/site/de/com/2002/com2002_0071de01.pdf) (Stand: 24.02.06)

KOM/2002/225: geänderter Vorschlag vom 02.05.02 für eine Richtlinie betreffend das Recht auf Familienzusammenführung: [http://europa.eu.int/eur-lex/LexUriServ/site/de/com/2002/com2002\\_0225de01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/LexUriServ/site/de/com/2002/com2002_0225de01.pdf) (Stand: 22.02.06)

KOM/2002/564: (1) Mitteilung der Kommission vom 09.10.2002 : *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier.* (2) Mitteilung der Kommission vom 14.10.2002: *Projet de communication de la Commission relative à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier*

EG/2002/1030: Verordnung des Rates vom 13. Juni 2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatenangehörige: [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=32002R1030&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=32002R1030&model=guichett) (Stand: 24.02.2006)

2003:

KOM/2003/336: Mitteilung der Kommission vom 03.06.03 über Einwanderung, Integration und Beschäftigung

EG/2003/9: Richtlinie des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten: [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=32003L0009&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=32003L0009&model=guichett) (Stand: 24.02.06)

EG/2003/86: Richtlinie des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung: [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=32003L0086&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=32003L0086&model=guichett) (Stand: 24.02.2006)

EG/2003/109: Richtlinie des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen: [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=32003L0109&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=32003L0109&model=guichett) (Stand: 13.02.06)

EG/2003/110: Richtlinie des Rates vom 25. November 2003 über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg: [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=32003L0110&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=32003L0110&model=guichett) (Stand:13.02.06)

EG/2003/343: Verordnung des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist: [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=32003R0343&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=32003R0343&model=guichett) (Stand: 13.02.2006)

EG/2003/859: Verordnung des Rates vom 14. Mai 2003 zur Ausdehnung der Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 und der Verordnung (EWG) Nr. 574/72 auf Drittstaatsangehörige, die ausschließlich aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit nicht bereits unter diese Bestimmungen fallen: [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=32003R0859&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=32003R0859&model=guichett) (Stand: 13.02.2006)

2004:

KOM/2004/102: Vorschlag der Kommission vom 12.02.2004 für eine Entscheidung des Rates über die Errichtung des Europäischer Flüchtlingsfonds für den Zeitraum

2005-2010: [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2004/com2004\\_0102de01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2004/com2004_0102de01.pdf) (Stand: 23.02.06)

KOM/2004/410: Mitteilung der Kommission vom 04.06.2004 zur kontrollierten Einreise von Personen die internationalen Schutz, in die EU und zur Stärkung der Schutzkapazität von Herkunftsregionen: „Verbesserung des Zugangs zu dauerhaften Lösungen“: [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2004/com2004\\_0410de01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2004/com2004_0410de01.pdf) (Stand: 23.02.2006)

KOM/2004/412: Mitteilung der Kommission vom 04.06.2004: Studie für die Zusammenhänge zwischen legaler und illegaler Migration: [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2004/com2004\\_0412de01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2004/com2004_0412de01.pdf) (Stand: 22.02.06)

KOM/2004/811 endg.: Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration: [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/doc\\_centre/immigration/work/doc/com\\_2004\\_811\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/immigration/work/doc/com_2004_811_de.pdf) (Stand: 22.02.06)

KOM/2004/0811 – 2005/2059 (INI) vorl.: Entwurf eines Berichts über das Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration vom 28. Juni 2005

SEK/2004/569: Commission Staff Working Paper. European Neighbourhood Policy. Country Report : Morocco, 12.05.2004 (COM/2004/373/F)

SEK/2004/570: Commission staff working paper European Neighbourhood Policy Country – Report Tunisia, 12.05.2004 (COM/2004/373/F)

SEK/2004/680: Commission Staff Working Document. The Area of Freedom, Security and Justice: assessment of the Tampere programme and future orientations - List of the most important instruments adopted, 02.06.2004

SEK/2004/693: Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen Anhang zur Mitteilung der Kommission Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Bilanz des Tampere-Programms und Perspektiven (COM(2004) 401 final), 02.06.2004

EG/2004/81: Richtlinie des Rates vom 29. April 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: [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=32004L0081&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=32004L0081&model=guichett) (Stand: 13.02.2006)

EG/2004/83: Richtlinie 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: [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=32004L0083&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=32004L0083&model=guichett) (Stand: 13.02.2006)

EG/2004/191: Entscheidung des Rates vom 23. Februar 2004 zur Festlegung der Kriterien und praktischen Einzelheiten zum Ausgleich finanzieller Ungleichgewichte aufgrund der Anwendung der Richtlinie 2001/40/EG über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen: [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=32004D0191&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=32004D0191&model=guichett) (Stand: 13.02.2006)

EG/2004/491: Verordnung (EG) Nr. 491/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 zur Einrichtung eines Programms für die finanzielle und technische Hilfe für Drittländer im Migrations- und Asylbereich (AENEAS): [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=32004R0491&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=32004R0491&model=guichett) (Stand: 13.02.2006)

2005:

EG/2005/85: Richtlinie vom 01.12.2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft/Asylverfahrensrichtlinie (01.12.05)

KOM/2005/184 endg.: Mitteilung der Kommission an den Rat und das EP vom Mai 2005: Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre: [http://www.europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=de&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=2005&nu\\_doc=184](http://www.europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=de&type_doc=COMfinal&an_doc=2005&nu_doc=184) (Stand: 23.03.06)

KOM/2005/388: Mitteilung der Europäischen Kommission über Regionale Schutzprogramme

KOM/2005/389: Mitteilung der Europäischen Kommission: Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union

KOM/2005/390: Mitteilung der Europäischen Kommission: „Migration und Entwicklung: Konkrete Leitlinien“

KOM/2005/391: Kommissionsvorschlag: Richtlinie über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger

KOM/2005/669 endg.: Mitteilung der Kommission vom 21.12.2005: Der Strategische Plan zur legalen Einwanderung: [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005\\_0669de01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0669de01.pdf) (Stand: 21.02.06)

KOM/2005/6006: Grünbuch über die Zukunft des Europäischen Migrationsnetzes

## 10. Abkürzungsverzeichnis

AENEAS	Programm für die finanzielle und technische Hilfe für Drittländer im Migrations- und Asylbereich
ARGO	Aktionsprogramm für Verwaltungszusammenarbeit in den Bereichen Außengrenzen, Visa, Asyl und Einwanderung
BMI	Bundesministerium des Innern
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EU	Europäische Union
Eurodac	Datenbank zur Kontrolle von Fingerabdrücken von MigrantInnen in der EU
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
HB	Handelsblatt
INTI	Integration of third country nationals
MEDA	Mésures d'accompagnement financières et techniques (Finanzielle und technische Begleitmaßnahmen)
NZZ	Neue Züricher Zeitung
ÖVP	Österreichische Volkspartei
PSOE	Partido Socialista Obrero (Sozialistische Partei Spaniens)
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
TREVI	1. Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence International; 2. TREVI stellt keine Abkürzung dar, sondern verweist auf den Ort der ersten Sitzung der Koordinationsgruppe am römischen Trevi-Brunnen.
UNHCR	United Nations High Commissar of Refugees
ZJIP	Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres