

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 6.5.2010
KOM(2010)214 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

Erster Jahresbericht über Einwanderung und Asyl (2009)

{SEK(2010) 535}

1. EINFÜHRUNG

Im Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl, der im Oktober 2008¹ verabschiedet wurde, ging der Europäische Rat fünf grundlegende Verpflichtungen betreffend die legale Einwanderung und Integration, die illegale Einwanderung, Grenzkontrollen, Asyl und die Partnerschaft mit den Herkunfts- und Transitländern ein (Gesamtansatz zur Migrationsfrage).

Dieses ist der erste Jahresbericht der Kommission über die Umsetzung des Pakts und versteht sich als vorbereitender Beitrag zur jährlichen Aussprache des Europäischen Rates über die Einwanderungs- und Asylpolitik.

In Kapitel 2 werden die Entwicklungen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten² zusammengefasst, einer Bewertung unterzogen und auf der Grundlage der sukzessiven Prüfung der fünf Politikfelder des Pakts Empfehlungen vorgestellt. Da es sich um eine jährliche Maßnahme handelt, werden in den Empfehlungen die Bereiche aufgezeigt, die nach dem Dafürhalten der Kommission im nachfolgenden Jahr besonderer Aufmerksamkeit bedürfen. Die im Rahmen des Pakts eingegangenen Verpflichtungen werden auch durch das Stockholmer Programm³ und dem dazugehörigen Aktionsplan weiter ausgestaltet.

Der Berichtszeitraum reicht von Oktober 2008 bis Ende 2009. Da die Wirtschaftskrise diesen Zeitabschnitt wesentlich geprägt hat, befasst sich Kapitel 3 mit deren Auswirkungen auf die Wanderungsbewegungen. In Kapitel 4 wird die Methodik dieses Berichts erläutert, gefolgt von den Schlussfolgerungen. Im Anhang sind die relevanten statistischen Eckdaten wiedergegeben.

2. FORTSCHRITTE IN DEN FÜNF POLITIKFELDERN DES PAKTS

2.1. Legale Einwanderung — Integration

Grundlegende Verpflichtung: Gestaltung der legalen Einwanderung unter Berücksichtigung der selbstbestimmten Prioritäten, Bedürfnisse und Aufnahmekapazitäten jedes Mitgliedstaats und Förderung der Integration.

Legale Migration. EU-Ebene: Mit der Verabschiedung der Blue-Card-Richtlinie wird ein EU-Zulassungsverfahren für hochqualifizierte Arbeitnehmer bereit gestellt. Die Diskussionen über den Vorschlag für eine Rahmenrichtlinie über eine kombinierte Aufenthalts-/Arbeitslaubnis und die Rechte von Arbeitsmigranten wurden fortgesetzt. Im Rahmen der Initiative 'Neue Kompetenzen für neue Beschäftigungen'⁴ befasste man sich damit, wie die Fertigkeiten und Qualifikationen von Arbeitsmigranten mit dem Arbeitskräftebedarf der EU verknüpft werden können. In einem Bericht der Kommission wurden Probleme benannt, die eventuell im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie über Familienzusammenführung entstehen könnten. Es wurden Mechanismen zum gegenseitigen Informationsaustausch entwickelt, insbesondere durch das Europäische Migrationsnetzwerk. Bei der Bewertung des

¹ 14368/08 (Schlussfolgerungen des Vorsitzes) und 13440/08 (Pakt).

² In der dazugehörigen Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen werden weitere Einzelheiten erläutert.

³ EUCO 6/09 (Schlussfolgerungen des Vorsitzes) und 17024/09 (Programm).

⁴ KOM(2008) 868

Mechanismus zur gegenseitigen Information hat sich allerdings gezeigt, dass er hinter den Erwartungen zurückblieb.

Ebene der Mitgliedstaaten: Die Arbeitsmigration wurde weiterhin unter Berücksichtigung der Arbeitsmarkterfordernisse und des Grundsatzes der Präferenz für EU-Bürger gesteuert. Im Zuge der Wirtschaftskrise verlangsamte sich der Zustrom, allerdings nicht in allen Mitgliedstaaten. Deshalb verschärften einige Mitgliedstaaten die Einreisekriterien oder reduzierten die Kontingente, während andere auf die Flexibilität nachfrageorientierter Regelungen vertrauten. Zu den Verbesserungen im Bereich der politischen Steuerung der legalen Zuwanderung zählten neue politische Ansätze, neue Strukturen und vereinfachte Verfahren. Zu den Veränderungen im Bereich der Familienzusammenführung zählten eine Verschärfung der Bedingungen und ein verstärktes Vorgehen gegen Scheinehen.

Bewertung: Dem Pakt entsprechend wird die Arbeitsmigration im Allgemeinen unter Berücksichtigung der Arbeitsmarkterfordernisse und des Grundsatzes der Gemeinschaftspräferenz gesteuert. Es war ein begrüßenswerter Trend zur Vereinfachung der Verfahren festzustellen. Allerdings besteht noch Handlungsspielraum für einen besseren Ausgleich zwischen dem Arbeitskräftebedarf der EU und den Qualifikationen und Fertigkeiten, die in Drittstaaten vorzufinden sind.

Empfehlungen: Die Mitgliedstaaten und die Kommission sollten den **Ausgleich zwischen Arbeitskräftebedarf und Anerkennung beruflicher Qualifikationen** im Einklang mit Maßnahmen zur Förderung einer umfassenden Migrationspolitik gemäß der Leitinitiative „eine Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten“ der Strategie Europa 2020 in Zusammenarbeit mit Drittstaaten weiter **verbessern**. Dies wird auch dazu beitragen, die demografischen Herausforderungen zu meistern.

Der strategische Plan zur legalen Zuwanderung sollte fortgesetzt werden:

- Die Mitgliedstaaten sollten auf die **fristgerechte und ambitionierte Umsetzung der EU-Blue-Card-Richtlinie** hinarbeiten,
- der Rat und das Parlament sollten die durch den Vertrag von Lissabon entstandene neue Dynamik dafür nutzen, eine **Verständigung über die Rahmenrichtlinie** für eine kombinierte Aufenthalts-/Arbeitserlaubnis und zu den grundlegenden sozioökonomischen Rechten von Arbeitsmigranten zu erzielen.

Der gegenseitige Informationsaustausch bleibt ein wichtiger Faktor: Die Mitgliedstaaten und die Kommission sollten die Berichterstattung **über wichtige nationale Entwicklungen im Rahmen der künftig zu erstellenden Jahresberichte über Einwanderung und Asyl** verbessern.

Integration. EU-Ebene: Zwei neue Instrumente wurden ins Leben gerufen: Das Europäische Integrationsforum und die Europäische Webseite für Integration. Es wurden Anstrengungen im Bereich der in den Schlussfolgerungen des Rates vom November 2008 festgelegten Prioritäten unternommen: Förderung der europäischen Werte und Veränderung der öffentlichen Wahrnehmung von Migranten und legaler Zuwanderung, Entwicklung europäischer Module und Identifizierung von Indikatoren zur Auswertung der Ergebnisse. Das dritte Handbuch zur Integration wurde vorbereitet. Einzelheiten hierzu finden sich im

Bericht für die Ministerkonferenz über Integration des Jahres 2010⁵. Der Rat verabschiedete den Rahmenbeschluss zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit und die Diskussionen betreffend den Vorschlag für eine Rahmenrichtlinie über ein Diskriminierungsverbot außerhalb des Arbeitsmarkts wurden fortgesetzt. Im März 2010 kam der Europäische Rat darin überein, dass durch die bessere Integration von Zuwanderern ein Beitrag zur Realisierung des im Rahmen der Strategie Europa 2020 aufgestellten Ziels geleistet würde, das besagt, dass 75 % der Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren in Arbeit stehen sollten.

Ebene der Mitgliedstaaten: Die Mitgliedstaaten berichteten, dass sie im Begriff seien, nationale Rechtsvorschriften, Pläne, Programme oder Strategien zu verabschieden oder auszuarbeiten. Mehrere Mitgliedstaaten verwiesen auf Mechanismen der Konsultation und des Dialogs. Die wichtigsten Maßnahmen bezogen sich auf den Spracherwerb, den Zugang zu Beschäftigung und den Kampf gegen Diskriminierung. Einige Mitgliedstaaten richten ihre Maßnahmen schwerpunktmäßig auf Flüchtlinge aus. In einigen wenigen Mitgliedstaaten wurden Rechte und Pflichten im Rahmen eines ‚Integrationsvertrags‘ formalisiert. Einige Mitgliedstaaten berichteten von Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsstellung der Einwanderer im Sinne von langfristigen Aufenthaltstiteln oder des Erwerbs der Staatsangehörigkeit. Seitens einer zunehmenden Anzahl von Mitgliedstaaten werden Beobachtungs- und Überwachungsmaßnahmen sowie Initiativen zur Entwicklung von Indikatoren angegeben.

Bewertung: Der EU-Rahmen erfuhr eine Konsolidierung. Die Integrationspolitik wurde auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene weiterhin im Einklang mit den gemeinsamen Grundprinzipien der EU und der Integrationsagenda 2005 ausgestaltet. Hierbei werden sowohl Rechte (Beschäftigung, Gebot der Gleichbehandlung) als auch Pflichten berücksichtigt (Spracherwerb). Einen begrüßenswerten Trend stellt die anhaltende Entwicklung von Strukturen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten im Bereich der Gesamtpolitik, des Informationsaustauschs und des Dialogs dar.

Empfehlungen: **Indikatoren** zur Ergebniskontrolle der Integrationspolitik sollten **weiterhin Priorität** haben.

Die Arbeiten für eine **neue Integrationsagenda der EU**, die nach Maßgabe der Strategie Europa 2020 im Jahr 2011 zu verabschieden ist, sollten aufgenommen werden; dabei sind sowohl das Stockholmer Programm als auch die ausdrückliche Rechtsgrundlage zu berücksichtigen, die mit dem Vertrag von Lissabon (Artikel 79 Absatz 4 AEUV) eingeführt wurde.

2.2. Illegale Einwanderung

Grundlegende Verpflichtung: Bekämpfung der illegalen Einwanderung, indem insbesondere sichergestellt wird, dass illegal aufhältige Ausländer in ihre Herkunftsländer zurückkehren oder sich in ein Transitland begeben.

EU-Ebene: Es wurden zwei Instrumente von zentraler Bedeutung verabschiedet: Die Rückkehrrichtlinie und die Richtlinie über Sanktionen gegen Personen, die illegal aufhältige Ausländer beschäftigen. Darüber hinaus legte die Kommission den Vorschlag für ein Instrument zur besseren Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und einen

⁵ SEK(2010) 357.

wirksameren Schutz der Opfer vor. FRONTEX ist verstärkt im Bereich der Rückkehr illegal aufhältiger Ausländer tätig geworden. Die Maßnahmen zur Unterzeichnung von Rückübernahmeabkommen wurden fortgesetzt. So kam es zum Abschluss eines Abkommens mit Pakistan. Die Verhandlungen mit Marokko wurden vorangebracht und die Verhandlungen mit der Türkei wieder aufgenommen (vgl. Abschnitt 2.5.); für die Verhandlungen mit Georgien und Kap Verde wurden Direktiven erlassen. Die Verhandlungen zur Unterzeichnung einer ganzen Reihe von Partnerschafts- und Kooperationsabkommen wurden fortgesetzt. Die Wirksamkeit von Rückübernahmeabkommen wird regelmäßig in den Gemischten Rückübernahmeausschüssen kontrolliert. Die Bekämpfung der illegalen Einwanderung war eine Schlüsselkomponente der Mobilitätspartnerschaften (vgl. Abschnitt 2.5.).

Ebene der Mitgliedstaaten: Mit den Arbeiten zur Umsetzung der Rückkehrrichtlinie wurde begonnen. In mehreren Mitgliedstaaten wurden Maßnahmen zur Förderung der freiwilligen Ausreise getroffen. Gelegentlich wurden auch strengere Rückführungsmaßnahmen und höhere Vollstreckungsquoten als adäquates Mittel zur Eindämmung der illegalen Einwanderung angesehen. Einige Mitgliedstaaten wiesen auf beachtliche Zahlen illegal aufhältiger Ausländer hin, die vorläufig nicht rückgeführt werden können, und brachten vor, dass Maßnahmen zur Lösung dieses Problems ergriffen werden sollten. Es wurden umfangreiche Hilfen für Sammelflüge gewährt. Mehrere Mitgliedstaaten gaben Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels an. Viele Mitgliedstaaten berichteten von Anstrengungen für den Abschluss bilateraler Rückübernahmeabkommen und hoben unter dem Vorbehalt der angemessenen Konsultation die Bedeutung der Zusammenarbeit mit Drittstaaten auf EU-Ebene hervor. Einzelne Mitgliedstaaten berichteten, dass sie Legalisierungsmaßnahmen in die Wege geleitet hätten; während einige andere bestrebt waren, derartige Maßnahmen zu vermeiden oder sie auf ihre Rückkehrpolitik abzustimmen. Einige wenige Mitgliedstaaten berichteten von Mechanismen zur Verhinderung des Missbrauchs der Regelungen für legale Zuwanderung und Freizügigkeit, zum Beispiel durch eine verbesserte Koordination innerhalb der Verwaltung.

Bewertung: Die Maßnahmen konzentrierten sich in erster Linie auf die Rückkehrpolitik und Rückübernahmeabkommen. Es hat den Anschein, dass sich die freiwillige Ausreise im Einklang mit der Rückkehrrichtlinie zur bevorzugten Rückkehrmethode entwickelt hat. Andererseits verfolgen mehrere Mitgliedstaaten unter Hinweis auf die abschreckende Wirkung auch eine strengere Rückführungs politik. Viele Mitgliedstaaten berichten von positiven Erfahrungen im Zusammenhang mit Sammelflügen, die von FRONTEX koordiniert wurden. Die Kooperation mit den Herkunfts- und Transitländern ist für Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung von ausschlaggebender Bedeutung. Die durch die große Zahl illegal aufhältiger Ausländer, die vorläufig nicht rückgeführt werden können, geschaffene Problematik verlangt nach einer weiteren Befassung. In Bezug auf Legalisierungsmaßnahmen ist festzustellen, dass unter den Mitgliedstaaten anscheinend keine einheitliche Sichtweise für ihren Einsatz als Instrument zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung vorherrscht.

Empfehlungen: Die Mitgliedstaaten sollten besonderes Augenmerk auf die **vollständige und fristgerechte Umsetzung der Rückkehrrichtlinie und der Richtlinie über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen**, legen.

Die Mitgliedstaaten sollten in Branchen, in denen die Gefahr der Ausbeutung illegal aufhältiger Arbeitskräfte besonders groß ist, die **Anzahl und die Wirksamkeit von Kontrollen am Arbeitsplatz erhöhen**.

Die Mitgliedstaaten sollten sich die durch die Rückkehrrichtlinie geschaffenen Möglichkeiten zur **Förderung der freiwilligen Ausreise** zunutze machen und die durch den Rückkehrfonds bereit gestellten Mittel in Anspruch nehmen.

Der Einsatz von **Sammelflügen zur Rückführung** illegal aufhältiger Ausländer sollte unter voller Inanspruchnahme des Rückkehrfonds und der Koordination durch FRONTEX **weiter ausgebaut werden**.

Der **Informationsaustausch** und die **Überwachung der einzelstaatlichen Legalisierungsmaßnahmen** sollten unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Ansätze im Einklang mit den Empfehlungen des Pakts unterstützt werden.

Es sollten weitere Anstrengungen unternommen werden, um **Rückübernahmeabkommen** mit wichtigen Drittstaaten **auszuhandeln** und zu **schließen**.

Angesichts der großen Zahl **illegal aufhältiger Ausländer, die vorläufig nicht rückgeführt werden können**, wird die Kommission eine Untersuchung über deren Behandlung in die Wege leiten, aber gleichzeitig an dem vorrangigen Ziel festhalten, **dass die Rückführung (zur Beendigung des illegalen Aufenthalts) sobald wie möglich erfolgen soll**.

Die EU und die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass durch Maßnahmen zur besseren Bekämpfung der illegalen Einwanderung die **Grundrechte und die Kinderrechte** nach Maßgabe der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und des Übereinkommens über die Rechte des Kindes der Vereinten Nationen in keinsten Weise verletzt werden.

2.3. Grenzkontrollen

Grundlegende Verpflichtung: Stärkung der Wirksamkeit von Grenzkontrollen.

Ebene der EU: Im Hinblick auf den jüngsten Vorschlag vom Februar 2010 über den Ausbau der Rolle der Agentur FRONTEX und den Vorschlag betreffend ein europaweites Einreise-/Ausreisensystem sowie ein EU-Registrierungsprogramm für Reisende wurden vorbereitende Arbeiten durchgeführt. Die technischen Probleme, aufgrund derer der Start des Visainformationssystems (VIS) verschoben werden musste, wurden angegangen. Es wurden Diskussionen über einen von der Kommission vorgeschlagenen, verbesserten Mechanismus zur Schengen-Evaluierung geführt. Die Gemeinsame Konsularische Instruktion (GKI) wurde geändert, wodurch der Rechtsrahmen für eine bessere Zusammenarbeit zwischen den konsularischen Vertretungen der Mitgliedstaaten geschaffen wurde, und die entsprechenden Durchführungsmaßnahmen wurden in die Wege geleitet. Um gemischte Migrationsströme gemeinsam steuern zu können, wurde die internationale Zusammenarbeit, insbesondere mit der Türkei und Libyen, verstärkt (vgl. Abschnitt 2.5.).

Ebene der Mitgliedstaaten: Alle Mitgliedstaaten berichteten von Maßnahmen zur Einführung oder Beibehaltung verstärkter Grenzkontrollmechanismen, gegebenenfalls mit Mitteln des Europäischen Außengrenzenfonds. In mehreren Mitgliedstaaten wurden Maßnahmen zur Förderung einer besseren Kooperation zwischen Einwanderungs-, Grenz- und Polizeibehörden ergriffen. Die Mitgliedstaaten berichteten von ihrer aktiven Beteiligung an FRONTEX-Maßnahmen; viele brachten ihre Unterstützung für die Erweiterung der Aufgaben von FROTEX zum Ausdruck. Mehrere Mitgliedstaaten berichteten über eine intensivere Zusammenarbeit mit Drittstaaten im Bereich des Grenzmanagements. Es wurden vorbereitende Maßnahmen für VIS getroffen; mehrere Mitgliedstaaten betonten, dass man

sich möglichst bald mit den verbleibenden Hindernissen befassen müsse. Einige Mitgliedstaaten strebten eine wichtigere Rolle des Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen bei Visumsdienstleistungen an und die Zusammenarbeit der konsularischen Vertretungen vor Ort wurde aktiv unterstützt. Eine ganze Reihe von Mitgliedstaaten führte Projekte zu Registrierungsprogrammen für Reisende und zu Einreise-/Ausreisensystemen durch.

Bewertung: Die Verpflichtung, eine wirksamere Kontrolle der Außengrenzen zu gewährleisten, wurde von allen Mitgliedstaaten ernst genommen. In diesem Zusammenhang wurden beachtliche Anstrengungen erbracht, darunter auch der Einsatz moderner Technologien. Häufig erwähnt wurde, dass die Bereitstellung von Mitteln aus dem Außengrenzenfonds hilfreich ist. Es ist eine breite Unterstützung für die Agentur FRONTEX vorhanden, die umfangreiche Mitwirkung an ihren Tätigkeiten ist gegeben. Mehrere Mitgliedstaaten folgten der Aufforderung, die Zusammenarbeit der konsularischen Vertretungen zu stärken. Die Zusammenarbeit mit Drittstaaten im Bereich Grenzmanagement wurde von mehreren Mitgliedstaaten verstärkt, insbesondere an den östlichen und südlichen Außengrenzen der Gemeinschaft. Mehrere Mitgliedstaaten äußerten Bedauern über die technischen Probleme bei der Inbetriebnahme von VIS und die dadurch verursachten Verzögerungen, einige meldeten Zweifel in Bezug auf die Weiterentwicklung von IT-Großsystemen, zum Beispiel dem Einreise-/Ausreisensystem der EU, zum gegenwärtigen Zeitpunkt an. Die Verpflichtung, den Prozess der Schengen-Evaluierung zu verbessern, konnte noch nicht nachfassend überprüft werden.

Empfehlungen: Die Mitgliedstaaten und die Kommission sollten den **bestmöglichen Nutzen aus den wichtigsten Rechtsinstrumenten** (Grenzkodex, Visakodex (zur Aufhebung der GKI), FRONTEX-Verordnung, VIS, Außengrenzenfonds) ziehen, die **korrekte Anwendung sicherstellen** und die erforderlichen Durchführungsmaßnahmen ergreifen.

In Bereichen, in denen eine breite Unterstützung für die weitere Harmonisierung gegeben ist, beispielsweise für den von der Kommission vorgeschlagenen **Ausbau der Rolle von FRONTEX** oder die Änderung einiger Bestimmungen geltender Rechtsvorschriften, sollten bei den Beratungen im Rahmen von Rechtsetzungsverfahren Anstrengungen zur Einhaltung der Verpflichtungen des Pakts unternommen werden, die auf die Gewährleistung wirksamerer Grenzkontrollen durch den Einsatz aller zu Gebote stehenden Mittel und auf die für die Erfüllung ihres Auftrags erforderliche Mittelausstattung der Agentur FRONTEX bezogen sind.

Die Schengen-Zusammenarbeit ist nach wie vor ein herausragender Erfolg und die **Schengen-Evaluierung stellt einen einzigartigen Überprüfungsmechanismus dar, der im Einklang mit den Bestimmungen des Vertrags beibehalten und weiter ausgebaut werden sollte**. Dieser Mechanismus muss auf dem gegenseitigen Vertrauen aller Beteiligten und auf einer klaren Kompetenzverteilung beruhen. Der Vertrag von Lissabon ist nun in Kraft getreten und die Kommission wird bald einen neuen Vorschlag vorlegen. Um Ergebnisse zu erzielen, werden alle EU-Organe Flexibilität beweisen und die Rechtswirklichkeit anerkennen müssen.

2.4. Asyl

Grundlegende Verpflichtung: Schaffung eines Europas des Asyls.

EU-Ebene: Neben allen im Pakt vorgesehenen Gesetzgebungsinitiativen erarbeitete die Kommission auch solche Vorschläge, die in der im Juni 2008 verabschiedeten Asylstrategie angekündigt worden waren. Insbesondere durch die Änderung der Richtlinie über Asylverfahren und der Anerkennungsrichtlinie soll der Forderung des Pakts nach einem einheitlichen Asylverfahren und einem einheitlichen Status entsprochen und gleichzeitig die Kohärenz zwischen den Asylrechtsakten der EU verbessert werden. Man geht davon aus, dass durch diese Änderungen die materiellen und prozessualen Normen für den Schutz der Asylbewerber EU-weit vereinfacht, angeglichen und konsolidiert werden und die Tragfähigkeit der erstinstanzlichen Entscheidungen verbessert wird; somit wird Missbrauch verhindert und die Effizienz von Asylverfahren optimiert.

Darüber hinaus wurde die Änderung der Dublin-Verordnung, der Eurodac-Verordnung und der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber angeregt und Vorschläge für eine gemeinsame Neuansiedlungsregelung sowie ein Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) erstellt, das die praktische Zusammenarbeit erleichtern, koordinieren und intensivieren soll. Im November 2009 gelangten der Rat und das Parlament zu einer politischen Einigung über EASO.

Es wurden auch Maßnahmen nicht-legislativer Art ergriffen. So kam eine externe Evaluierung der regionalen Schutzprogramme zu dem Schluss, dass diese einen ersten, erfolgreichen Mechanismus zur Stärkung der Schutzkapazitäten in geografischer Nähe zu den Ursprungsregionen von Flüchtlingen darstellten, dass ihre Auswirkungen allerdings wegen eingeschränkter Flexibilität, mangelhafter Finanzausstattung, begrenzter Wahrnehmung in der Öffentlichkeit, unzureichender Koordinierung mit anderen in den Bereichen humanitäre Hilfe und Entwicklung angesiedelten Politiken der Gemeinschaft und geringer Beteiligung von Drittstaaten begrenzt seien. Es wurde beschlossen, diese Programme auszuweiten und zu verbessern, insbesondere im Horn von Afrika (Kenia, Dschibuti, Jemen) und in Nordafrika (Libyen, Ägypten, Tunesien).

Seit Juli 2009 laufen Arbeiten zu einem Pilotprojekt zur freiwilligen Umverteilung von Personen mit internationalem Schutzstatus aus MT in andere Mitgliedstaaten mit finanzieller Unterstützung des Europäischen Flüchtlingsfonds, durch den im vergangenen Jahr auch die Umsiedlung von 95 Personen, die internationalen Schutz genießen, von MT nach FR gefördert wurde. Insgesamt willigten zehn Mitgliedstaaten (DE, FR, LU, HU, PL, PT, RO, SI, SK, UK) ein, Personen mit internationalem Schutzstatus aus MT dauerhaft aufzunehmen.

Ebene der Mitgliedstaaten: Die meisten Mitgliedstaaten hatten die Instrumente der ersten Phase des asylrechtlichen Besitzstands bereits bis zu Beginn des Berichtszeitraums umgesetzt, obschon einige erst im Jahr 2009 mit erheblicher Verzögerung entsprechende Schritte mitteilten. Die wichtigsten Maßnahmen, über die berichtet wurde, waren auf die Neuansiedlung und die praktische Zusammenarbeit bezogen. Einige Mitgliedstaaten, die traditionell nicht zu den Staaten zählen, die Flüchtlinge zum Zwecke der Neuansiedlung aufnehmen (BE, PT), erklärten sich hierzu bereit, während mindestens zwei Mitgliedstaaten (RO, SK) zeitweilig Flüchtlinge beherbergten, die in einem anderen Staat wieder angesiedelt werden sollen.

MT und EL wurden von einigen Mitgliedstaaten (NL, UK) durch Maßnahmen der praktischen Zusammenarbeit unterstützt, wie Schulung und Abordnung von Beamten. Mehrere Mitgliedstaaten (BE, CZ, DE, FR, NL, AT, SE, UK) setzten ihre Bemühungen zur Einführung eines europäischen Schulungsprogramms im Asylbereich fort.

Bewertung: Die Bemühungen zur Umsetzung aller asylbezogenen Verpflichtungen des Pakts halten an. Während bei der Einrichtung des EASO, das im Verlauf des Jahres 2010 seinen Betrieb aufnehmen wird, sowie auf dem Gebiet der Neuansiedlung beachtliche Fortschritte erzielt wurden und eine zunehmende Anzahl von Mitgliedstaaten ihr Interesse an Neuansiedlungsmaßnahmen bekundeten, gestalten sich die Beratungen zur Änderung der Instrumente der ersten Phase als schwierig und kommen nur langsam voran. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten zeigte sich an Solidarmaßnahmen in Form der Umverteilung von Personen mit internationalem Schutzstatus innerhalb der EU nicht besonders interessiert.

Empfehlungen: Der Rat und das Parlament sollten im Rahmen der laufenden Legislativberatungen vermehrt Anstrengungen unternehmen, **sich zu ihrer Verpflichtung zu bekennen, ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem einzuführen, und dadurch höhere Schutzstandards zu bieten.**

Alle Beteiligten sollten ihren uneingeschränkten Beitrag leisten, damit **EASO möglichst bald seine Tätigkeit aufnehmen kann.**

Im Einklang mit dem Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten (Artikel 80 AEUV), der im Vertrag von Lissabon verankert ist, sollte eine größere Anzahl von Mitgliedstaaten die Anstrengungen zur **Unterstützung der vom Asyldruck am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten** durch die Aufnahme von Personen mit internationalem Schutzstatus oder durch andere Maßnahmen intensivieren, zum Beispiel durch die Gewährung technischer Hilfe.

2.5. Gesamtansatz zur Migrationsfrage

Grundlegende Verpflichtung: Aufbau einer umfassenden Partnerschaft mit den Herkunfts- und den Transitländern, die die Synergien zwischen Migration und Entwicklung fördert

Auf der Ebene der EU: Ausgehend auf der Mitteilung der Kommission "Konsolidierung des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage: Für mehr Koordinierung, Kohärenz und Synergie" aus dem Jahre 2008 wurden die Instrumente des Gesamtansatzes weiter ausgestaltet. Zusätzlich zu bereits existierenden Mobilitätspartnerschaften (MP) mit der Republik Moldau, an der 15 Mitgliedstaaten beteiligt sind, und Kap Verde, an der fünf Mitgliedstaaten teilnehmen, schloss die EU im November 2009 eine Mobilitätspartnerschaft mit Georgien, an der sich 16 Mitgliedstaaten beteiligen. In einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen vom September 2009 wurden die Pilot-Mobilitätspartnerschaften einer Bewertung unterzogen. Die wichtigsten Ergebnisse dieser Bewertung spiegeln sich in den Schlussfolgerungen des Rates vom Dezember 2009 wider. Es wurden auch andere Instrumente eingesetzt, zum Beispiel Migrationsmissionen nach Georgien, Tansania, Belarus und Kenia. Zusätzlich zu den Migrationsprofilen, die sich im Anhang der Landesstrategiekonzepte der AKP-Staaten befinden, wurden für zehn westafrikanische und 17 ost- und südosteuropäische Staaten Migrationsprofile erstellt. In Äthiopien wurde eine Kooperationsplattform zu Migration und Entwicklung eingerichtet.

Den Schlussfolgerungen des Rates vom Juni und Oktober 2009 zum Mittelmeerraum wurde erfolgreich Folge geleistet. So wurden die festgefahrenen Verhandlungen mit der Türkei über ein Rückübernahmeabkommen wieder aufgenommen und FRONTEX konnte Fortschritte bei der Aushandlung einer Arbeitsvereinbarung erzielen. Was Lybien betrifft, so setzte die Kommission die Verhandlungen über ein Rahmenabkommen fort, das auch einen Artikel über die Migrationsfrage enthalten soll, und baute Dialog und Zusammenarbeit aus.

Die Kommission förderte Maßnahmen im Rahmen der Partnerschaft Afrika-EU für Migration, Mobilität und Beschäftigung und, auf regionaler Ebene, das Rabat/Paris-Kooperationsprogramm. In Osteuropa leistete die Kommission Unterstützung bei der Ministerkonferenz in Prag vom April 2009 und dem dort ins Leben gerufenen Projekt „Aufbau von Migrationspartnerschaften“. Die Kommission initiierte mit Ländern Lateinamerikas und der Karibik einen Strukturierten Dialog zum Thema Migration und veranstaltete europäisch-asiatische Gipfeltreffen sowie Sitzungen mit Indien. Durch das Thematische Programm wurden Mittel für Projekte aus den folgenden Bereichen zur Verfügung gestellt: Abwanderung hochqualifizierter Kräfte, zirkuläre Migration, legale und illegale Migration, Geldüberweisungen und Beteiligung der Diasporagemeinschaften an der Entwicklung der Herkunftsländer. Die Finanzierung migrationsbezogener Maßnahmen mit Mitteln der geografischen Instrumente ist geplant.

In einer Mitteilung vom September 2009 betonte die Kommission, dass die Kohärenz zwischen der Migrations- und der Entwicklungspolitik gestärkt werden müsse, was auch in den Schlussfolgerungen des Rates vom November 2009 hervorgehoben wurde.

Ebene der Mitgliedstaaten: Die Mitgliedstaaten bekundeten ein starkes Interesse an mehr Synergien, d.h. Verknüpfungen zwischen migrationspolitischen Maßnahmen und Außenbeziehungen, insbesondere in Bezug auf Staaten, die an den Migrationsrouten nach Europa liegen. Darüber hinaus wurden gute Beiträge zur Umsetzung des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage berichtet; hierzu zählen die Beteiligung an Mobilitätspartnerschaften und Migrationsmissionen, die Initiierung des Aufbaus von Migrationspartnerschaften sowie Fortschritte im Hinblick auf die Kooperationsplattform in Äthiopien. Einzelne Mitgliedstaaten handelten mit Marokko, Russland, Georgien, der Ukraine, dem Kongo, Burundi, Malawi, Libyen, Albanien und Kap Verde bilaterale Abkommen zu Migrationsfragen aus. Einige Mitgliedstaaten verabschiedeten eine mittelfristige Strategie zur Entwicklungszusammenarbeit, zu der insbesondere Maßnahmen zur Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik zählen. Schließlich wurden Programme aufgelegt, um die Transparenz im Überweisungssektor zu verbessern und um der Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte durch die Einstellung von medizinischen Fachkräften nach ethischen Grundsätzen entgegenzuwirken.

Bewertung: Der Dialog mit Drittstaaten wurde in beachtlichem Umfang ausgebaut. Allerdings müssen die verschiedenen Dialogprozesse gestrafft und gleichzeitig Synergien zwischen Migrations- und Entwicklungspolitik gestärkt werden. Die Zusammenarbeit im Rahmen des Thematischen Programms muss durch die Nutzung der geografischen Instrumente der EU und der Beiträge der Mitgliedstaaten verbessert werden; die Kooperation im Bereich Migration und Entwicklung sollte nunmehr über Pilotmaßnahmen hinausgehen. Die Erstellung von Migrationsprofilen als Schlüsselkomponenten einer faktengestützten Migrationspolitik wurde erfolgreich gefördert. Die Instrumente des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage müssen unter aktiver Mitwirkung aller Akteure systematisiert und konsolidiert werden, um mehr Koordinierung, Kohärenz und Synergieeffekte zu erreichen.

Empfehlungen: Die EU sollte den **Gesamtansatz zur Migrationsfrage** mit der fortgesetzten Unterstützung der Mitgliedstaaten auf der Basis des Stockholmer Programms durch den strategischen, faktengestützten und systematischen Einsatz ihres gesamten Instrumentariums, durch die Straffung der Dialogprozesse und die Stärkung der operativen Zusammenarbeit **weiterentwickeln und konsolidieren**. Das Gleichgewicht zwischen den drei Bereichen (legale Migration, illegale Migration, Migration und Entwicklung) sollte gestärkt werden.

Der Schwerpunkt sollte weiterhin auf der Zusammenarbeit mit den maßgeblichen Herkunfts- und Transitländern in Afrika und in Ost- und Südosteuropa liegen. Darüber hinaus sollten auch die Zusammenarbeit und der Dialog mit Staaten in Asien, zum Beispiel Indien und China, in Lateinamerika und in der Karibik vorangebracht werden.

3. DIE AUSWIRKUNGEN DER WIRTSCHAFTSKRISE

In vielen Mitgliedstaaten hat die Zuwanderung aus Drittländern zum Wachstum beigetragen. Die wirtschaftliche Rezession hat die Staaten vor neue Herausforderungen gestellt, wengleich ihre Auswirkungen auf die Migrationsströme schwer einzuschätzen sind. In zwei Drittel der Mitgliedstaaten waren Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Migrationsströme zu beobachten, die sich in erster Linie im rückläufigen Bedarf an ausländischen Arbeitskräften widerspiegeln.

Migranten zählen zu den Bevölkerungsgruppen, die von der Wirtschaftskrise am stärksten betroffen sind. Die Auswirkungen variieren sehr, insbesondere nach Branche, Bildungsniveau und beruflicher Qualifikation. So zählen die Bauwirtschaft, das verarbeitende Gewerbe, die Tourismusindustrie und der Sektor Finanzdienstleistungen zu den Wirtschaftszweigen, die am stärksten in Mitleidenschaft gezogen wurden. Der Anstieg der Arbeitslosenquote Drittstaatsangehöriger von 13,6 % im dritten Quartal 2008 auf 18,9 % im gleichen Quartal des Folgejahres war größer als bei inländischen Arbeitskräften, die eine Zunahme von 6,4 % auf 8,4 % verzeichneten, ist aber vergleichbar mit dem Zuwachs der Arbeitslosenquote der Arbeitskräfte aus anderen Mitgliedstaaten von 8,6 % auf 12 %.

Bei den Geldüberweisungen in Entwicklungsländer war ein rückläufiger Trend festzustellen – laut Schätzungen der Weltbank gingen sie von 338 Mrd. USD im Jahr 2008 auf 317 Mrd. USD im Jahr 2009 zurück. Die EU-Förderung konzentrierte sich schwerpunktmäßig auf die am stärksten betroffenen Entwicklungsländer.

Die EU reagierte mit Entschlossenheit auf die Auswirkungen der Krise. Viele der globalen Maßnahmen, wie Konjunkturpakete und Arbeitsmarktinterventionen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze, kamen EU-Bürgern und Migranten zugute.

Derzeit ist bereits eine Erholung der Wirtschaft zu beobachten. Auch wenn die Krise kurzfristig die Arbeitskräfte- und Qualifikationsdefizite abmildern wird, fällt einer gut geplanten Politik der legalen Zuwanderung auf längere Sicht eine wichtige Rolle dabei zu, den Mangel an Arbeitskräften zu kompensieren und die demografischen Herausforderungen zu meistern, da der Anteil der Erwerbsbevölkerung in der EU ab 2013/2014 schrumpfen wird. Eine über die Maßen restriktive Politik würde die Auswirkungen der Wirtschaftskrise durch die Verschärfung des Arbeitskräftemangels noch verschlimmern. In diesem Zusammenhang ist darauf zu achten, dass dem Grundsatz der Unionspräferenz und den einschlägigen Übergangsregelungen der jüngsten Beitrittsakte gebührend Rechnung getragen wird.

Empfehlungen: Die EU und die Mitgliedstaaten sollten **den Nutzen der Arbeitsmigration als wichtiges Instrument zur Behebung des Arbeitskräftemangels im Rahmen der Strategie Europa 2020 optimieren.**

Die EU sollte **Drittstaaten**, die besonders hart unter den langfristigen Auswirkungen der Wirtschaftskrise zu leiden haben, **bei der Bewältigung der Folgen der Wirtschaftskrise unterstützen.**

4. METHODIK

Entsprechend der Vorgehensweise, die in der Mitteilung der Kommission vom Juni 2009⁶ zur Verfolgung der Umsetzung des Europäischen Pakts beschrieben wird, erstellten die Kommissionsdienststellen den vorliegenden Bericht auf der Grundlage der Beiträge der Mitgliedstaaten und anderer Informationen, insbesondere der Berichte der Nationalen Kontaktstellen des Europäischen Migrationsnetzwerks. Der zweite Jahresbericht, der im Jahr 2011 vorzulegen ist, wird sich auch mit dem Stockholmer Programm und dem Aktionsplan zur Einwanderungs- und Asylpolitik befassen.

Empfehlungen: Die Mitgliedstaaten sollten den Kommissionsdienststellen auch für den nächsten Jahresbericht einen politischen Bericht zur Verfügung stellen. Die **maßgeblichen Sachinformationen sollten allerdings den Berichten der Nationalen Kontaktstellen des Europäischen Migrationsnetzwerkes zu entnehmen sein.**

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Auf nationaler und auf EU-Ebene sind Fortschritte bei der Entwicklung einer Einwanderungs- und Asylpolitik nach den Vorgaben des Pakts erzielt worden. Die erste Generation der Instrumente einer umfassenden Migrationspolitik der EU steht nun zur Verfügung. Dies sind: Rechtsvorschriften, die vier Fonds, Agenturen und Netzwerke sowie Vereinbarungen mit Drittstaaten. Diese Instrumente sollten vollständig umgesetzt, bestmöglich genutzt und evaluiert⁷ werden. Der Politikrahmen muss in einigen Fällen weiter ausgestaltet werden, zum Beispiel der strategische Plan zur legalen Zuwanderung und der Gesamtansatz zur Migrationsfrage.

Die Kommission hat Vorschläge unterbreitet, um die Instrumente der ersten Generation durch die Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und den Ausbau von FRONTEX zu verbessern, und möchte das Europäische Parlament und den Rat darin bestärken, eine Verständigung über ambitionierte Rechtstexte zu erzielen.

Wie im Stockholmer Programm bestätigt, bedarf die Migrationspolitik der EU allerdings der Weiterentwicklung. Auch die Strategie Europa 2020 verlangt eine umfassende Arbeitsmigrationspolitik und fordert die bessere Integration von Migranten, auch am Arbeitsplatz. In den Empfehlungen dieses Berichts werden Prioritäten für das kommende Jahr aufgezeigt. Darüber hinaus werden die durch den Lissabon-Vertrag hervorgerufenen Veränderungen, insbesondere die Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments und der Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms⁸, für eine neue Dynamik sorgen.

⁶ KOM(2009) 266.

⁷ 2010 wird die Kommission eine Mitteilung zur Evaluierung der Politik im Bereich Justiz, Freiheit, Sicherheit vorlegen.

⁸ Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die Bürger Europas, KOM(2010) 171.

Anhang: Statistische Übersicht

Demografische Perspektiven der EU⁹

- Man geht davon aus, dass die Bevölkerung der EU-27 von 495,4 Mio. im Jahr 2008 auf 520,7 Mio. im Jahr 2035 ansteigen und anschließend bis zum Jahr 2060 auf 505,7 Mio. zurückgehen wird. Während 2008 vier Personen im arbeitsfähigen Alter (15-64 Jahre) auf jeweils eine Person im Alter von 65 Jahren oder darüber kamen, wird dieses Verhältnis 2060 aller Voraussicht nach 2 zu 1 betragen.

Migration und Integration

- Am 1.1.2003 belief sich die Zahl der Drittstaatsangehörigen in der EU-25 auf 16,2 Mio., das entspricht einem Bevölkerungsanteil von 3,6 %. Fünf Jahre später, am 1.1.2008, betrug die Zahl der Drittstaatsangehörigen in der EU-27 19 Mio., was einem Anteil von 3,9 % an der Bevölkerung der EU-27 und von 4,15 % an der Bevölkerung der EU-25 entspricht.
- 2008 bestanden die wichtigsten Gruppen der Drittstaatsangehörigen aus Türken, Marokkanern und Albanern.
- 2008 wurden EU-weit¹⁰ 1,62 Mio. erste Aufenthaltstitel ausgestellt. Davon wurden 35 % im Rahmen der Familienmigration, 33 % zur Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung, 14 % zu Studienzwecken und die restlichen 18 % aus unterschiedlichen Gründen, zum Beispiel schutzbezogene Gründe, Aufenthaltstitel ohne Arbeitserlaubnis etc., erteilt.
- Wie in der Tabelle veranschaulicht, war die Arbeitslosenquote für EU-Bürger, die in ihrem Heimatmitgliedstaat nach Arbeit suchten, niedriger als die der Drittstaatsangehörigen. Obwohl beide Gruppen von der gegenwärtigen Wirtschaftskrise betroffen sind, hatten Drittstaatsangehörige mehr unter ihr zu leiden. So nahm die Arbeitslosenquote für EU-Bürger in ihrem Heimatmitgliedstaat vom dritten Quartal 2008 auf das dritte Quartal 2009 um 31 % zu, während der Anstieg der Arbeitslosenquote für Drittstaatsangehörige im gleichen Zeitraum 39 % betrug.

| | | 3Q2007 | 3Q2008 | 3Q2009 |
|-----------------------|---------------------------------------|--------|--------|--------|
| EU-Bürger | EU-Bürger im Heimatmitgliedstaat | 6,6 % | 6,4 % | 8,4 % |
| | EU-Bürger aus anderen Mitgliedstaaten | 7,7 % | 8,6 % | 12 % |
| Drittstaatsangehörige | | 13,4 % | 13,6 % | 18,9 % |

Illegale Einwanderung und Rückkehr

- 2008 betrug die Anzahl der illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen, die in der EU-27 aufgegriffen wurden, ungefähr 609 000. 2003 belief sich die Zahl der in der EU-25 illegal aufhältigen Ausländer, die aufgegriffen wurden, auf 425 000. Die Mitgliedstaaten erließen

⁹ Eurostat: *Statistik kurz gefasst* 72/2008.

¹⁰ Mit Ausnahme von LU und UK.

ungefähr 608 000 Rückkehrentscheidungen. Die Anzahl der durchgeführten Rückführungen ist allerdings weitaus geringer und betrug 2008 ca. 241 000, während 2003 in der EU-25 245 000 Rückführungen durchgeführt wurden.

- Schätzungen des Projekts Clandestino¹¹ zufolge betrug das Volumen der illegal aufhältigen Population im Jahr 2008 für die EU-15 zwischen 1,8 Mio. und 3,3 Mio. Personen, was im Vergleich zu 2002 einen Rückgang zwischen 3,1 Mio. und 5,3 Mio. darstellt.

Asyl

- 2008 wurden in den Mitgliedstaaten etwas mehr als 240 000 Asylbewerber registriert, was im Vergleich zu 2007 eine Zunahme von 6 % darstellt. Vorläufige Daten weisen darauf hin, dass die Anzahl der Asylanträge 2009 auf dem gleichen Niveau blieb wie im Vorjahr. Hinter dieser augenscheinlichen Stabilität verbergen sich allerdings signifikante Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten: Während die im Mittelmeerraum gelegenen Mitgliedstaaten (EL, ES, IT, CY, MT) Rückgänge verbuchten, waren in anderen Mitgliedstaaten DK (59 %), HU (50 %), PL und FI (47 %), BE (40 %), DE (25 %), AT (23 %) und FR (19 %) große Zuwächse festzustellen. Außerdem verbergen sich hinter diesen Gesamtzahlen für Asylanträge erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, wenn die Angaben als Anteil an der Bevölkerung ausgedrückt werden.
- Im Jahr 2009 lauteten die häufigsten Staatsangehörigkeiten der Asylbewerber in der EU in absteigender Reihenfolge wie folgt: afghanisch, somalisch, russisch, irakisch und serbisch, einschließlich der kosovarischen Staatsangehörigkeit. Die Zahlen der irakischen Asylbewerber gingen im Vergleich zum Vorjahr um 36 % zurück, bei Afghanen und Serben war allerdings ein Anstieg von mehr als 30 % zu verzeichnen.
- 2008 wurde mehr als 65 000 Asylbewerbern ein internationaler Schutzstatus in der EU gewährt, wobei beinahe 24 % der Entscheidungen im erstinstanzlichen Verfahren gefällt wurden. Zusätzlich wurde fast 11 000 Personen der Aufenthalt aus humanitären Gründen gestattet.
- 4 886 Flüchtlinge wurden in der EU aus Drittstaaten neuangesiedelt.
-

¹¹ Forschungsprojekt, finanziert aus Mitteln des Sechsten Rahmenprogramms.