



EINWANDERUNGSPOLITIK

Eine vorausschauende und umfassende europäische Einwanderungspolitik, die auf Solidarität beruht, ist eines der Hauptziele der Europäischen Union. Mit der Einwanderungspolitik soll ein ausgewogenes Konzept für den Umgang mit legaler und illegaler Einwanderung festgelegt werden.

RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 79 und 80 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

ZUSTÄNDIGKEITEN

Legale Einwanderung: Die EU hat die Befugnis, die Bedingungen für die Einreise und den legalen Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat, auch zu Zwecken der Familienzusammenführung, festzulegen. Die Mitgliedstaaten haben weiterhin das Recht festzulegen, wie viele Menschen aus Drittländern in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen, um dort Arbeit zu suchen.

Integration: Die EU kann Anreize und Unterstützung für Maßnahmen bereitstellen, die die Mitgliedstaaten zur Förderung der Integration von Drittstaatsangehörigen mit rechtmäßigem Aufenthalt treffen. Im EU-Recht ist jedoch keine Harmonisierung der nationalen Gesetze und Vorschriften vorgesehen.

Bekämpfung der illegalen Einwanderung: Die EU muss die illegale Einwanderung unter Achtung der Grundrechte, vor allem durch eine wirksame Rückführungspolitik, verhindern und verringern.

Rückübernahmeabkommen: Die EU kann mit Drittländern Übereinkünfte schließen über eine Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen, die die Voraussetzungen für die Einreise in das Hoheitsgebiet eines der Mitgliedstaaten oder die Anwesenheit oder den Aufenthalt in diesem Gebiet nicht oder nicht mehr erfüllen, in ihr Ursprungs- oder Herkunftsland.

ZIELE

Festlegung eines ausgewogenen Migrationskonzepts: Ziel der EU ist ein ausgewogenes Konzept für die Bewältigung der legalen Einwanderung und die Bekämpfung illegaler Einwanderung. Zu einer guten Steuerung der Migrationsströme gehören eine faire Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, die verstärkte Bekämpfung illegaler Einwanderung einschließlich des Menschenhandels und von Schleuseraktivitäten sowie die



Förderung einer engeren Zusammenarbeit mit Nicht-EU-Ländern auf allen Gebieten. Die EU verfolgt das Ziel der Schaffung eines einheitlichen Sockels an Rechten und Pflichten für legale Einwanderer, der mit dem für die europäischen Bürger vergleichbar ist.

Grundsatz der Solidarität: Gemäß dem Vertrag von Lissabon gilt im Bereich der Einwanderungspolitik der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, einschließlich in finanzieller Hinsicht (Artikel 80 AEUV).

ERGEBNISSE

A. Institutionelle Entwicklungen durch den Vertrag von Lissabon

Mit dem Vertrag von Lissabon, der im Dezember 2009 in Kraft trat ([1.1.5](#)), wurden die Verfahren der Mitentscheidung und der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Bereich der legalen Einwanderung sowie eine neue Rechtsgrundlage für Integrationsmaßnahmen eingeführt. Fortan gilt das ordentliche Gesetzgebungsverfahren für Maßnahmen sowohl im Bereich der legalen als auch der illegalen Einwanderung, sodass das Europäische Parlament jetzt mit dem Rat gleichberechtigter Mitgesetzgeber ist. Vorläufige Maßnahmen im Falle eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen werden allerdings – nach Konsultation des Parlaments – allein vom Rat erlassen (Artikel 78 Absatz 3 AEUV).

Gleichzeitig wurde im Vertrag von Lissabon auch klargestellt, dass sich die EU die Befugnisse in diesem Bereich mit den Mitgliedstaaten teilt, insbesondere bezüglich der Anzahl der Migranten, die in einen Mitgliedstaat einreisen dürfen, um dort Arbeit zu suchen (Artikel 79 Absatz 5 AEUV). Der Gerichtshof hat nun die uneingeschränkte Zuständigkeit für die Bereiche Einwanderung und Asyl.

B. Jüngste politische Entwicklungen

1. Gesamtansatz für Migration und Mobilität

In dem von der Kommission 2011 verabschiedeten Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM) wird ein allgemeiner Rahmen für die migrationspolitischen Beziehungen der EU zu Drittstaaten festgelegt. Das Paket baut auf vier Säulen auf: legale Einwanderung und Mobilität, Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels, internationaler Schutz und Asylpolitik sowie Maximierung der Auswirkungen von Migration und Mobilität auf die Entwicklung. Die Frage der Menschenrechte von Migranten bildet im Rahmen dieses Ansatzes einen Querschnittsaspekt.

2. Strategische Leitlinien vom Juni 2014

Das Stockholmer Programm („Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger“), das im Dezember 2009 als Fortsetzung der mehrjährigen Programme von Tampere (1999) und Den Haag (2004) verabschiedet wurde, ist im Dezember 2014 abgelaufen ([4.2.1](#)). Im März 2014 veröffentlichte die Kommission eine neue Mitteilung mit dem Titel „[Ein offenes und sicheres Europa: Praktische Umsetzung](#)“, in der sie ihre Vorstellungen von der künftigen innenpolitischen Agenda darlegte. Der Europäische Rat legte in seinen Schlussfolgerungen vom 26. und



27. Juni 2014 im Einklang mit Artikel 68 AEUV die „[strategischen Leitlinien](#)“ für die gesetzgeberische und operative Programmplanung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ für den Zeitraum 2014-2020 fest. Dabei handelt es sich nicht mehr um ein Programm, sondern vielmehr um Leitlinien, die auf die Umsetzung, Durchführung und Konsolidierung der bestehenden Rechtsinstrumente und Maßnahmen ausgerichtet sind. In den Leitlinien wird hervorgehoben, dass in der Migrationspolitik ein Gesamtansatz gefordert ist, der darauf ausgerichtet ist, die legale Einwanderung zu optimieren, Bedürftigen Schutz zu gewähren, gegen illegale Einwanderung vorzugehen und für einen wirksamen Grenzschutz zu sorgen.

3. Europäische Migrationsagenda

Die Kommission hat am 13. Mai 2015 die [Europäische Migrationsagenda](#) vorgestellt. In der Agenda werden sowohl Sofortmaßnahmen zur Bewältigung der Krise im Mittelmeer als auch Maßnahmen, mit denen die Migrationsströme in den kommenden Jahren in jeder Hinsicht besser gesteuert werden sollen, vorgeschlagen.

Mittel- und langfristig schlägt die Kommission Leitlinien in vier Politikbereichen vor:

- Verringerung der Anreize für eine illegale Einwanderung;
- Grenzschutz — Menschenleben retten und Außengrenzen sichern;
- Entwicklung einer stärkeren gemeinsamen Asylpolitik, und
- Einführung einer neuen Politik der legalen Migration durch Modernisierung und Überprüfung des Systems der Blauen Karte, Neufassung der integrationspolitischen Prioritäten und Optimierung der Vorteile für Betroffene und Herkunftsländer.

Mit der Agenda wurde auch die Idee eingeführt, EU-weite Umsiedlungs- und Neuansiedlungsmechanismen zu schaffen (siehe Kurzdarstellung zur Asylpolitik [4.2.2](#)), der „Hotspot“-Ansatz angekündigt (wobei einschlägige EU-Agenturen vor Ort mit den Mitgliedstaaten an den Außengrenzen zusammenarbeiten, um ankommende Migranten schnell zu identifizieren, zu registrieren und ihre Fingerabdrücke zu erfassen), und eine mögliche GASP-Operation im Mittelmeer vorgeschlagen, um Schmugglernetzwerke zu zerschlagen und Menschenhandel zu unterbinden, die kurz danach unter dem Namen [EUNAVFOR MED – Operation Sophia](#) gestartet wurde.

Auf der Grundlage der Agenda hat die Kommission am 6. April 2016 ihre Leitlinien für die legale Einwanderung und für die Gewährung von Asyl in einer [Mitteilung](#) veröffentlicht. In den Leitlinien bezüglich der Politik für eine legale Migration sind **vier Schwerpunkte** vorgesehen: eine Überarbeitung der Richtlinie über die Blaue Karte, die Gewinnung innovativer Unternehmer für die EU, die Einführung eines kohärenteren und wirksameren Modells zur Steuerung der legalen Migration auf EU-Ebene durch Evaluierung des bestehenden Rahmens sowie eine Stärkung der Zusammenarbeit mit wichtigen Herkunftsländern, damit man auf legalem Weg in die EU gelangen kann und es gleichzeitig Verbesserungen bei der Rückführung derjenigen gibt, die kein Aufenthaltsrecht haben.



Im Mai 2018 hat die Kommission einen [Fortschrittsbericht](#) über die Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda veröffentlicht, in dem die erzielten Fortschritte und die Defizite bei der Umsetzung der Agenda beleuchtet werden.

C. Jüngste Entwicklungen in der Rechtsetzung

Seit 2008 wurde eine Reihe wichtiger Richtlinien im Bereich Einwanderung angenommen, und andere einschlägige Richtlinien sind bereits überarbeitet worden. Die Kommission führt gerade eine [Eignungsprüfung](#) (REFIT-Bewertung) durch, um die bestehenden EU-Rechtsvorschriften zu legaler Einwanderung zu beurteilen und zu bewerten, deren erste Ergebnisse 2018 veröffentlicht werden sollen.

1. Legale Einwanderung

Da sich die Verabschiedung einer allumfassenden Regelung für die Einwanderung von Arbeitskräften in die EU schwierig gestaltet, wird derzeit der Ansatz verfolgt, sektorspezifische Rechtsvorschriften für Migrantengruppen zu erlassen und damit auf EU-Ebene den Weg für eine Politik der legalen Einwanderung zu ebnen.

Mit der [Richtlinie 2009/50/EG](#) über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung wurde die „Blaue Karte EU“ eingeführt. Dabei handelt es sich um ein beschleunigtes Verfahren zur Erteilung einer speziellen Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis, mit dem attraktivere Bedingungen für jene Arbeitnehmer aus Drittstaaten geschaffen werden, die in den Mitgliedstaaten der EU einer hoch qualifizierten Beschäftigung nachgehen möchten. Der erste Bericht über die Umsetzung dieser Richtlinie wurde im Mai 2014 veröffentlicht, in dem auf eine Reihe von Mängeln hingewiesen wird. Die Kommission hat im Juni 2016 eine Überarbeitung des Systems vorgeschlagen, darunter weniger strenge Einlasskriterien, ein niedrigeres Mindestgehalt bzw. eine kürzere erforderliche Mindestdauer des Arbeitsvertrags, bessere Regelungen der Familienzusammenführungen und die Abschaffung paralleler nationaler Regelungen. Die Arbeiten an dieser Überarbeitung sind im Parlament (der [Bericht](#) des LIBE-Ausschusses wurde am 15. Juni 2017 angenommen) und im Rat im Gange, wenngleich die Fortschritte im Rat in letzter Zeit ins Stocken geraten sind, insbesondere bei der Einbeziehung von Kompetenzen und der Anerkennung von mit Bildungsabschlüssen gleichwertiger Berufserfahrung.

Mit der Richtlinie über eine kombinierte Aufenthaltserlaubnis ([2011/98/EU](#)) wird ein einheitliches und vereinfachtes Verfahren für Drittstaatsangehörige, die eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis für einen Mitgliedstaat beantragen, sowie ein gemeinsames Bündel von Rechten für Einwanderer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, festgelegt. Der erste Bericht über die Umsetzung der Richtlinie musste bis Dezember 2016 vorgelegt werden.

In der [Richtlinie 2014/36/EU](#), die im Februar 2014 angenommen wurde, sind die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeiter festgelegt. Saisonarbeiter aus Drittstaaten dürfen sich für einen begrenzten Zeitraum, der je nach Mitgliedstaat zwischen fünf und neun Monaten variiert, legal in der EU aufhalten, um einer saisonabhängigen Tätigkeit nachzugehen, wobei ihr Hauptwohnsitz in dieser Zeit im



Drittland bleibt. In der genannten Richtlinie sind auch alle Rechte festgelegt, die diese Wanderarbeitnehmer beanspruchen können.

Die [Richtlinie 2014/66/EU](#) über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen einer konzerninternen Entsendung wurde am 15. Mai 2014 verabschiedet. Durch die Richtlinie wird es für Unternehmen und multinationale Konzerne leichter, angestellte Führungskräfte, Fachkräfte und Praktikanten vorübergehend zu Zweigstellen oder Tochtergesellschaften in die Europäische Union zu entsenden.

Die [Richtlinie \(EU\) 2016/801](#) des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Absolvierung eines Praktikums, zur Teilnahme an einem Freiwilligendienst, Schüleraustauschprogrammen oder Bildungsvorhaben und zur Ausübung einer Au-pair-Tätigkeit wurde am 11. Mai 2016 angenommen und muss bis zum 23. Mai 2018 umgesetzt werden. Sie ersetzt die früheren für Studierende und Forscher geltenden Instrumente, weitet deren Anwendungsbereich aus und vereinfacht ihre Anwendung.

Die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen in der Europäischen Union schließlich wird immer noch durch die Richtlinie [2003/109/EG](#) des Rates geregelt, deren Geltungsbereich 2011 durch eine entsprechende Änderung auf Flüchtlinge und andere Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz ausgedehnt wurde. Zu den aktuellen Tätigkeiten bezüglich der [Anerkennungsrichtlinie \(4.2.2.\)](#) und der [Richtlinie zur Blauen Karte EU](#) gehören Änderungsvorschläge für die Richtlinie über den langfristigen Aufenthalt.

2. Integration

In der [Richtlinie 2003/86/EG](#) des Rates sind die Bestimmungen zum Recht auf Familienzusammenführung festgelegt. Da man in dem Umsetzungsbericht von 2008 zu dem Schluss kam, dass sie in den Mitgliedstaaten nicht vollständig und korrekt umgesetzt wurde, hat die Kommission im April 2014 eine [Mitteilung](#) veröffentlicht, die Leitlinien zu ihrer Anwendung für die Mitgliedstaaten enthält. Gegenstand der aktuellen REFIT-Bewertung der Kommission ist auch die Richtlinie über die Familienzusammenführung.

Die Befugnisse der EU im Bereich Integration sind begrenzt. Im Juli 2011 hat die Kommission die [Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen](#) verabschiedet. In jüngerer Zeit, im Juni 2016, hat die Kommission einen [Aktionsplan](#) vorgelegt, der einen Rahmen für Maßnahmen und konkrete Schritte zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Integration der 20 Millionen legal in der EU lebenden Drittstaatsangehörigen beinhaltet. Zu den bestehenden Instrumenten gehören das Europäische Migrationsforum (früher das Europäische Integrationsforum), die [Webseite für Integration](#) und das [Europäische Integrationsnetz](#) (bis 2016 das Netz der nationalen Kontaktstellen für Integration).

3. Illegale Einwanderung

Die EU hat einige grundlegende Rechtsakte zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung erlassen:



- Das sogenannte Schleuser-Paket mit Maßnahmen zur Verhinderung und Sanktionierung der unerlaubten Ein- und Durchreise und des unerlaubten Aufenthalts besteht aus der [Richtlinie 2002/90/EG](#) des Rates mit einer gemeinsamen Definition des Straftatbestands der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt und dem [Rahmenbeschluss 2002/946/JI](#), in dem strafrechtliche Sanktionen für dieses Verhalten festgelegt werden. Als Maßnahmen gegen den Menschenhandel dient die [Richtlinie 2011/36/EU](#) zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer. Das Paket wird ergänzt durch die [Richtlinie 2004/81/EG](#) des Rates 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 (zu Menschenhandel siehe auch die Kurzdarstellung über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen [4.2.6](#)). Im Mai 2015 hat die Kommission den [EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten \(2015-2020\)](#) angenommen und gemäß dem Aktionsplan eine [REFIT-Überprüfung](#) der Anwendung des geltenden Rechtsrahmens durchgeführt, der eine [öffentliche Konsultation](#) vorausging. Die Kommission stellte dabei fest, dass es zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine hinreichenden Belege gibt, die auf eine tatsächliche und wiederholte Strafverfolgung von Einzelpersonen oder Organisationen wegen humanitärer Hilfe hinweisen würden, und sie kam zu dem Schluss, dass der EU-Rechtsrahmen zur Bekämpfung der Schleusung von Migranten im gegenwärtigen Kontext weiterhin notwendig ist. Des Weiteren stellte die Kommission fest, dass eine Überprüfung des Schleuser-Pakets keinen zusätzlichen Mehrwert im Vergleich zu dessen wirksamer und vollständiger Umsetzung schaffen würde, und gleichzeitig verständigte man sich darauf, dass nicht legislative Maßnahmen zur Unterstützung der Behörden der Mitgliedsländer, von zivilgesellschaftlichen Organisationen oder anderen Interessenträgern, darunter eine verbesserte Zusammenarbeit mit Drittstaaten, einen Mehrwert generieren könnte. In der [Entschließung](#) des Parlaments vom 5. Juli 2018 wurde die Kommission aufgefordert, Leitlinien für Mitgliedstaaten auszuarbeiten, mit denen verhindert werden soll, dass humanitäre Hilfe kriminalisiert wird, und im September 2018 fand eine [Anhörung](#) zu diesem Thema statt.
- Die [Rückführungsrichtlinie \(2008/115/EG\)](#) enthält gemeinsame Normen und Verfahren auf EU-Ebene für die Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger. Der erste Bericht über ihre Umsetzung wurde im März 2014 angenommen. Im September 2015 hat die Kommission den [EU-Aktionsplan für die Rückführung](#) veröffentlicht, und im Anschluss daran hat der Rat im Oktober 2015 seine Schlussfolgerungen zur Zukunft der Rückführungspolitik verabschiedet. Im März 2017 hat die Kommission den Aktionsplan um eine [Mitteilung](#) „für eine wirksamere Rückführungspolitik in der Europäischen Union – ein neuer Aktionsplan“ und eine [Empfehlung](#) für wirksamere Rückführungen ergänzt. Im September 2017 veröffentlichte sie ihr aktualisiertes „[Handbuch zum Thema Rückkehr/Rückführung](#)“, das eine Orientierungshilfe bei der Ausübung der Pflichten der nationalen Behörden bietet, die für Aufgaben im Zusammenhang mit der Rückführung zuständig sind. Darüber hinaus haben das Parlament und



der Rat im Jahr 2016 die [Verordnung \(EU\) 2016/1953](#) über die Einführung eines europäischen Reisedokuments für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger angenommen. Im September 2018 schlug die Kommission eine [gezielte Überprüfung](#) der Rückführungsrichtlinie vor, einschließlich eines neuen Grenzverfahrens für Asylbewerber, klarerer Verfahren und Vorschriften zur Verhinderung von Missbrauch, effizienter Programme für freiwillige Rückkehr, die in den Mitgliedstaaten eingerichtet werden sollen, und klarerer Vorschriften für die Inhaftnahme.

- In der [Richtlinie 2009/52/EG](#) sind Sanktionen und Maßnahmen festgelegt, die die Mitgliedstaaten gegen Arbeitgeber illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger verhängen bzw. treffen können. Der erste Bericht über die Umsetzung der genannten Richtlinie wurde am 22. Mai 2014 vorgelegt.

Gleichzeitig verhandelt und schließt die EU mit Herkunfts- und Transitländern [Rückübernahmeabkommen](#) über die Rückführung illegaler Einwanderer und arbeitet bei der Bekämpfung des Menschenhandels mit diesen Ländern zusammen. Die sogenannten Gemischten Rückübernahmeausschüsse überwachen die Umsetzung der Abkommen. Diese Abkommen sind mit Visaerleichterungsabkommen verknüpft, mit denen die notwendigen Anreize für Rückübernahmeverhandlungen in dem betreffenden Land geschaffen werden, ohne dass dadurch die illegale Migration gesteigert wird.

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ist das Parlament als gleichberechtigter Mitgesetzgeber aktiv an der Annahme neuer Rechtsvorschriften für den Umgang mit legaler und illegaler Einwanderung beteiligt.

Das Parlament hat zahlreiche Initiativentschlüsse zum Thema Migration angenommen, darunter insbesondere die [Entschließung vom 12. April 2016](#) zur Lage im Mittelmeerraum und zur Notwendigkeit eines Gesamtansatzes der EU für Migration, in der die unterschiedlichen zur Verfügung stehenden politischen Maßnahmen bewertet und Empfehlungen ausgesprochen werden. Dem Bericht des LIBE-Ausschusses, der im Plenum angenommen wurde, waren die Stellungnahmen von acht anderen parlamentarischen Ausschüssen beigefügt. Die Entschließung umfasst den Standpunkt des Parlaments zu allen relevanten EU-Maßnahmen im Bereich Migration und Asyl und stellt die Referenz des Parlaments zu diesem Themenbereich dar.

Lesen Sie mehr zu diesem Thema:

- [Migration nach Europa](#)
- [Flüchtlingskrise in Europa](#)
- [EU-Asylpolitik](#)

Marion Schmid-Drüner
10/2018

