

Migration und Asyl: eine Herausforderung für Europa

PE 600.414



1. Asylpolitik.....	3
2. Einwanderungspolitik.....	11
3. Grenzschutz an den Außengrenzen.....	18



ÜBER DIE VERÖFFENTLICHUNG

Dieses Faltblatt enthält eine Sammlung von Kurzdarstellungen zu den verschiedenen Politikbereichen, die von den jeweiligen Fachabteilungen des Europäischen Parlaments und dem Referat Unterstützung des wirtschaftspolitischen Handelns zur Verfügung gestellt wurden.

Die Kurzdarstellungen werden regelmäßig aktualisiert und auf der Website des Europäischen Parlaments veröffentlicht: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/de>

ÜBER DEN HERAUSGEBER

Herausgeber: Europäisches Parlament

Verantwortlich: Referat Koordinierung von Veröffentlichungen und von Kommunikationsmaßnahmen

E-Mail: editorial-secretariat@europarl.europa.eu

Redaktionsschluss: Juni, 2018

© Europäische Union, 2018

HAFTUNGS AUSSCHLUSS

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments.

Nachdruck und Übersetzung der Veröffentlichung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

1 - ASYLPOLITIK - [4.2.2.]

Durch die Asylpolitik der EU soll jedem Drittstaatsangehörigen, der in einem der Mitgliedstaaten internationalen Schutz benötigt, ein angemessener Status gewährt und die Einhaltung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung sichergestellt werden. Zu diesem Zweck bemüht sich die Europäische Union um die Ausarbeitung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

RECHTSGRUNDLAGE

- Artikel 67 Absatz 2, Artikel 78 und Artikel 80 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)
- Artikel 18 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union

ZIELE

Ziel ist die Entwicklung einer gemeinsamen Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz, mit der jedem Drittstaatsangehörigen, der internationalen Schutz benötigt, ein angemessener Status gewährt wird, und die Sicherstellung der Einhaltung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung. Diese Politik muss mit dem Genfer Abkommen vom 28. Juli 1951 und dem Protokoll vom 31. Januar 1967 im Einklang stehen. Weder im AEUV noch in der Charta werden die Begriffe „Asyl“ und „Flüchtling“ definiert, aber beide verweisen ausdrücklich auf das Genfer Abkommen und sein Protokoll.

ERGEBNISSE

A. Beitrag der Verträge von Amsterdam und Nizza

Nach dem Vertrag von Maastricht von 1993 wurde die vorherige zwischenstaatliche Zusammenarbeit in Asylfragen in den institutionellen Rahmen der EU aufgenommen. Als Hauptakteur sollte der Rat die Kommission in seine Arbeit einbeziehen und das Parlament über seine Asylinitiativen unterrichten; der Europäische Gerichtshof war in Asylfragen nicht zuständig.

Durch den Vertrag von Amsterdam aus dem Jahr 1999 wurden den Organen der EU neue Befugnisse übertragen, sodass diese nach einem bestimmten institutionellen Mechanismus Rechtsvorschriften im Bereich Asyl ausarbeiten können. Es gab eine fünfjährige Übergangszeit mit einem geteilten Initiativrecht der Kommission und der Mitgliedstaaten und einem einstimmigen Beschluss im Rat nach einer Konsultation des Parlaments; dem Europäischen Gerichtshof wurde die Zuständigkeit in bestimmten Fällen übertragen. Außerdem kann der Rat gemäß dem Vertrag von Amsterdam – nach Abschluss dieser ersten Phase – laut Vertrag beschließen, dass das normale Mitentscheidungsverfahren Anwendung findet, d. h. der Rat seine Beschlüsse nunmehr mit qualifizierter Mehrheit fasst. Der Rat hat Ende 2004 einen entsprechenden Beschluss gefasst, und seit 2005 wird das Mitentscheidungsverfahren angewandt.

Der Vertrag von Amsterdam sah vor, dass der Rat innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags Maßnahmen in bestimmten Bereichen erlassen sollte, insbesondere Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für

die Prüfung eines Asylantrags eines Drittstaatsangehörigen in der EU zuständig ist, sowie bestimmte Mindestnormen (für die Aufnahme von Asylbewerbern, den Flüchtlingsstatus und die Verfahren).

Mit der Annahme des Programms von Tampere im Oktober 1999 beschloss der Europäische Rat, dass die Umsetzung des gemeinsamen europäischen Systems in zwei Phasen erfolgen soll. Die Annahme gemeinsamer Mindestnormen auf kurze Sicht sollte zu einem gemeinsamen Verfahren und einem einheitlichen Status für diejenigen führen, denen auf längere Sicht in der gesamten Europäischen Union Asyl gewährt wird.

Dies führte zur sogenannten „ersten Phase“ des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (CEAS) von 1999-2004, in der die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags auf zuständig ist, zuständig ist (an Stelle des internationalen und zwischenstaatlichen Dubliner Übereinkommens von 1990), wozu auch die Einrichtung der Datenbank „Eurodac“ für die Speicherung und den Abgleich von Fingerabdruckdaten gehört. Es wurden gemeinsame Mindeststandards festgelegt, an die sich die Mitgliedstaaten in Bezug auf die Aufnahme von Asylsuchenden halten müssen, sowie Kriterien für die Gewährung von internationalem Schutz und die Art des gewährten Schutzes und Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft. Durch weitere Rechtsvorschriften wurde die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms geregelt.

Im November 2004 wurde im Haager Programm gefordert, dass die Instrumente und Maßnahmen der zweiten Phase bis Ende 2010 verabschiedet werden, wobei das Bestreben der EU hervorgehoben wurde, über Mindeststandards hinauszugehen und ein einheitliches Asylverfahren zu entwickeln, das gemeinsame Garantien und einen einheitlichen Status für die Schutzberechtigten umfasst. Im Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl von 2008 wurde diese Frist auf 2012 verschoben

B. Vertrag von Lissabon

Der Vertrag von Lissabon, der im Dezember 2009 in Kraft trat, änderte die Situation, indem er die Asylmaßnahmen von der Festlegung von Mindeststandards in ein gemeinsames System mit einheitlichem Status und einheitlichen Verfahren umwandelte.

Dieses gemeinsame System muss dabei folgende Aspekte umfassen:

- einen einheitlichen Asylstatus,
- einen einheitlichen subsidiären Schutzstatus,
- eine gemeinsame Regelung für den vorübergehenden Schutz,
- gemeinsame Verfahren für die Gewährung und den Entzug des Asylstatus bzw. des subsidiären Schutzstatus,
- Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist,
- Normen für die Aufnahmebedingungen,
- die Partnerschaft und Zusammenarbeit mit Drittländern.

Seit dem Vertrag von Lissabon gilt nach Artikel 80 AEUV ausdrücklich der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter

den Mitgliedstaaten, einschließlich in finanzieller Hinsicht. Die EU-Asylmaßnahmen sollten erforderlichenfalls geeignete Maßnahmen zur Umsetzung dieses Grundsatzes enthalten.

Der Vertrag hat auch das Beschlussfassungsverfahren in Asylfragen erheblich verändert, indem er das Mitentscheidungsverfahren als Standardverfahren eingeführt hat.

Hinzu kam, dass die gerichtliche Kontrolle durch den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) jedoch erheblich verbessert wurde. Von nun an dürfen alle Gerichte eines Mitgliedstaates ein Vorabentscheidungsverfahren anstreben und nicht mehr nur, wie dies früher der Fall war, die letztinstanzlichen nationalen Gerichte. Dies hat es dem EuGH ermöglicht, eine umfassendere Rechtsprechung im Asylbereich zu entwickeln.

Das Stockholmer Programm, das der Europäische Rat am 10. Dezember 2009 für den Zeitraum 2010-2014 angenommen hat, bekräftigt das Ziel, einen europäischen Raum des Schutzes und der Solidarität zu schaffen, der auf einem gemeinsamen Asylverfahren und einem einheitlichen Status für Personen, denen internationaler Schutz gewährt wird, beruht. Darüber hinaus werden die Notwendigkeit, den besonders belasteten Mitgliedstaaten wirkliche Solidarität entgegenzubringen, und die wichtige Rolle des neuen Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) betont.

Obwohl die Kommission ihre Vorschläge für die zweite Phase des CEAS bereits 2008-2009 vorgelegt hatte, kamen die Verhandlungen nur langsam voran. Dementsprechend wurde die „zweite“ Phase des CEAS nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon verabschiedet, wobei der Schwerpunkt von Mindeststandards auf ein gemeinsames Asylverfahren auf der Grundlage eines einheitlichen Schutzstatus verlagert wurde.

C. Die wichtigsten bestehenden Rechtsinstrumente und laufenden Reformbemühungen

Mit Ausnahme der Neufassung der [Anerkennungsrichtlinie](#), die im Januar 2012 in Kraft trat, traten die anderen Neufassungen der Rechtsakte erst im Juli 2013 in Kraft (die [Eurodac-Verordnung](#), die [Dublin-III-Verordnung](#), die [Richtlinie über Aufnahmebedingungen](#) und die [Asylverfahrensrichtlinie](#)), so dass ihre verzögerte Umsetzung Mitte Juli 2015 mit dem Höhepunkt der Migrationskrise zusammenfiel. Im Juni 2014 legte der Europäische Rat die [strategischen Leitlinien](#) für die gesetzgeberische und operative Programmplanung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Artikel 68 AEUV) in den kommenden Jahren auf der Grundlage der [Mitteilung der Kommission](#) vom März 2014 fest und stützte sich dabei auf die im Rahmen des Stockholmer Programms erzielten Fortschritte. In diesen Leitlinien wird betont, dass die vollständige Umsetzung und wirksame Anwendung des CEAS absolute Priorität genießt.

Angesichts des seit 2014 herrschenden Migrationsdrucks veröffentlichte die Kommission im Mai 2015 die [Europäische Migrationsagenda \(4.2.3.\)](#), in der mehrere Maßnahmen vorgeschlagen wurden, um diesem Druck zu begegnen, darunter der Hotspot-Ansatz, der gemeinsam von der EASO, der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (ehemals Frontex) und Europol eingeführt wurde und bei dem man vor Ort mit den Mitgliedstaaten an den Außengrenzen zusammenarbeitet, um ankommende Migranten rasch zu identifizieren, zu registrieren und ihre Fingerabdrücke zu erfassen. Der Hotspot-Ansatz soll auch zur Umsetzung der von der Kommission zur Unterstützung Italiens und Griechenlands vorgeschlagenen und

vom Rat am [14. September](#) und [22. September 2015](#) nach Anhörung des Parlaments angenommenen Regelung zur vorübergehenden und ausnahmsweisen Umsiedlung von insgesamt 160 000 Personen beitragen, die internationalen Schutz benötigen. Der Ratsbeschluss wurde später im [EuGH-Urteil](#) vom 6. September 2017 aufrechterhalten. Die Umsiedlung ist als ein Mechanismus zur praktischen Umsetzung des in Artikel 80 AEUV niedergelegten Grundsatzes der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortung gedacht. Die Umsiedlungsquoten waren jedoch [geringer als erwartet](#), und die Umsiedlungen wurden nur langsam umgesetzt.

In der Europäischen Migrationsagenda sind weitere Schritte für eine Reform des CEAS festgelegt, die im Mai und Juli 2016 in zwei Paketen von Legislativvorschlägen vorgelegt wurden und derzeit vom Parlament und dem Rat erörtert werden. Die Gesetzesinitiativen zielen darauf ab, das CEAS unter anderem durch den Vorschlag direkt anwendbarer Verordnungen anstelle von Richtlinien (mit Ausnahme der Aufnahmebedingungen, die eine Richtlinie bleiben und noch in nationales Recht umgesetzt werden müssen) **zu verbessern**, und sie umfassen:

- Maßnahmen zur Vereinfachung, Klärung und Verkürzung der [Asylverfahren](#), zur Gewährleistung gemeinsamer Garantien für Asylbewerber und zur Gewährleistung strengerer Vorschriften zur Bekämpfung von Missbrauch, einschließlich einer gemeinsamen Liste sicherer Herkunftsländer, die ursprünglich als [gesonderte Verordnung](#) vorgeschlagen wurde;
- Kriterien für den Anspruch auf internationalen Schutz (die so genannte „[Anerkennungsrichtlinie](#)“), um eine größere Konvergenz der Anerkennungsquoten und Formen des Schutzes zu erreichen, einschließlich restriktiverer Bestimmungen, darunter Sanktionen für die Sekundärmigration von Antragstellern und die zwingend vorgeschriebene Überprüfung des Status auch bei anerkannten Flüchtlingen;
- die [Aufnahmebedingungen](#), deren strittigste Punkte die Wartezeit von Personen, die internationalen Schutz beantragen, bis zu deren Zugang zum Arbeitsmarkt und der bestrafende Ansatz der Kommission zur Verhinderung der Weiterreise von Antragstellern in einen Mitgliedstaat sind, der für die Behandlung ihres Asylantrags nicht zuständig ist;
- die Reform der [Dublin-Verordnung](#) zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (grundsätzlich das Land der ersten Einreise). Mit dem Vorschlag werden die derzeitigen Kriterien des Dubliner Systems beibehalten und durch einen Korrekturmechanismus der Zuweisung ergänzt, um unter unverhältnismäßigem Druck stehende Mitgliedstaaten zu entlasten; daher liegt der [Vorschlag der Kommission von September 2015](#) für eine Verordnung über einen dauerhaften Umsiedlungsmechanismus für Krisenfälle im Rahmen des Dublin-Systems derzeit im Rat auf Eis. Ebenso wurde der frühere [Vorschlag zur Änderung der Dublin-Verordnung](#) über die Bestimmung betreffend den zuständigen Mitgliedstaat für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz unbegleiteter Minderjähriger, die im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten keine Verwandten haben, zurückgezogen und sein Inhalt in den derzeitigen Dublin-III-Vorschlag aufgenommen;
- eine Überarbeitung der [Eurodac-Asyl-Fingerabdruckdatenbank](#), die auf personenbezogene Daten von Drittstaatsangehörigen ausgedehnt wird, die

keinen internationalen Schutz beantragen, sich aber illegal in der EU aufhalten, so dass die Strafverfolgungsbehörden auf die Datenbank zugreifen können, sowie die Erfassung von der Fingerabdrücke von Kindern ab sechs Jahren, um die Suche nach Familienangehörigen und die Familienzusammenführung zu erleichtern;

- eine Umwandlung der EASO von einer unterstützenden EU-Agentur in eine vollwertige [EU-Asylagentur](#), die dafür zuständig wäre, das Funktionieren des CEAS zu erleichtern, die Konvergenz bei der Bewertung von Asylanträgen in der gesamten EU zu gewährleisten und die operative und technische Anwendung des Unionsrechts zu überwachen, einschließlich der Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Ausbildung nationaler Sachverständiger;
- ein [Neuansiedlungsrahmen der Europäischen Union](#), der gemeinsame EU-Vorschriften für die Aufnahme von Drittstaatsangehörigen, einschließlich einer finanziellen Unterstützung der Neuansiedlungsbemühungen der Mitgliedstaaten, vorsieht und damit die derzeitigen multilateralen und nationalen Ad-hoc-Neuansiedlungsprogramme ergänzt.

Die [Richtlinie von 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes](#) im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen ist nach wie vor in Kraft, wurde aber noch nie angewandt, auch nicht während des Höhepunkts der Migrationskrise, was höchstwahrscheinlich auf die Unklarheit ihrer Bedingungen und Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten im Rat über die Lastenverteilung zurückzuführen ist.

D. Die externe Dimension

Der von der Kommission im Jahr [2011 angenommene Gesamtansatz für Migration und Mobilität \(GAMM\)](#) bildet den übergreifenden Rahmen der EU-Außenmigrations- und Asylpolitik und legt fest, wie die EU ihre politischen Dialoge und die Zusammenarbeit mit Drittländern auf der Grundlage klar definierter Prioritäten und eingebettet in das gesamte außenpolitische Handeln der EU, einschließlich der Entwicklungszusammenarbeit, führt. Seine Hauptziele sind eine bessere Organisation der legalen Migration, die Verhütung und Bekämpfung der illegalen Migration, die Maximierung der entwicklungspolitischen Auswirkungen von Migration und Mobilität und die Förderung des internationalen Schutzes.

Der Europäische Rat und die Türkei haben sich im März 2016 darauf geeinigt, den Zustrom illegaler Migranten über die Türkei nach Europa zu verringern. Nach der [Erklärung EU-Türkei](#) sollten alle neuen illegalen Migranten und Asylbewerber, die aus der Türkei auf die griechischen Inseln gelangen und deren Asylanträge für unzulässig erklärt wurden, in die Türkei zurückgeschickt werden. Des Weiteren sollte für jeden Syrer, der in die Türkei zurückgekehrt ist, ein anderer Syrer in die EU umgesiedelt werden, und zwar im Gegenzug für eine weitere Visaliberalisierung für türkische Staatsbürger und die Zahlung von 6 Milliarden EUR im Rahmen der Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei bis Ende 2018. Laut dem [Siebten Bericht der Kommission über die Fortschritte bei der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei](#) vom September 2017 spielt diese Erklärung weiterhin eine Schlüsselrolle bei der wirksamen Bewältigung der Migrationsherausforderung im östlichen Mittelmeerraum. In dem Bericht wird jedoch auch auf weiter bestehende Mängel verwiesen, so hat sich insbesondere das Tempo der Rückkehr von den griechischen Inseln in die Türkei verlangsamt, und die Zahl der

Rückkehrer bleibt deutlich geringer als die Zahl der Neuankömmlinge, was den Druck auf die Hotspot-Einrichtungen auf den Inseln erhöht.

Auf globaler Ebene verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen im September 2016 einstimmig die [New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten](#), eine bahnbrechende politische Erklärung, die darauf abzielt, die Reaktion der internationalen Gemeinschaft auf große Flüchtlings- und Migrantenbewegungen sowie auf lang anhaltende Flüchtlingssituationen zu verbessern. In der Folge sollen 2018 zwei globale Pakte für Flüchtlinge und andere Migranten geschlossen werden. Die New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten enthält einen umfassenden Rahmenplan für Flüchtlingshilfemaßnahmen (Comprehensive Refugee Response Framework – CRRF) mit spezifischen Maßnahmen, um den Druck auf die betroffenen Aufnahmeländer zu mindern, die Eigenständigkeit der Flüchtlinge zu erhöhen, den Zugang zu Drittlandlösungen zu erweitern und in den Herkunftsländern Bedingungen für eine Rückkehr in Sicherheit und Würde zu fördern. Als Teil der Folgemaßnahmen zu der New Yorker Erklärung von 2016 wird der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge einen „Globalen Pakt für Flüchtlinge“ in seinem Jahresbericht an die Generalversammlung im Jahr 2018 vorschlagen.

Auf seiner [Plenartagung im April 2018](#) stellte das Parlament fest, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten eine führende Rolle in den laufenden Gesprächen auf globaler Ebene übernehmen müssen, um die beiden Pakte zu vereinbaren, insbesondere angesichts der Entscheidung der USA, sich aus den Verhandlungen zurückzuziehen.

E. Finanzierungsmöglichkeiten für die Asylpolitik

Das wichtigste Finanzierungsinstrument im EU-Haushalt im Asylbereich ist der Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF), dessen Mittelausstattung für 2014-2020 vor kurzem von 3,31 Mrd. EUR auf 6,6 Mrd. EUR angehoben wurde. Die AMIF soll die Umsetzung, Stärkung und Entwicklung eines gemeinsamen Ansatzes der Europäischen Union in den Bereichen Asyl und Einwanderung fördern. Andere EU-Förderinstrumente wie der Europäische Sozialfonds (ESF, [2.3.2](#)), der Europäische Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (FEAD, [2.3.9](#)) und der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE, [3.1.2](#)) stellen ebenfalls Mittel bereit, vor allem zur Unterstützung der Integration von Flüchtlingen und Migranten, wobei der Anteil der dafür zugewiesenen Mittel in den Haushaltslinien nicht separat ausgewiesen wird und somit unklar ist.

Auch die anfängliche Zuweisung an die EASO für den Zeitraum 2014-2020 hat sich von 109 Milliarden EUR auf 456 Milliarden EUR erhöht.

Außerhalb des MFR, aber innerhalb des EU-Haushalts gibt es Treuhandfonds für externe Maßnahmen, wie den Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika (1,8 Mrd. EUR) zur Unterstützung von Ländern in Afrika bei der Migrationssteuerung und Grenzkontrolle, den Regionalen Treuhandfonds der EU als Reaktion auf die Syrien-Krise (500 Mio. EUR) und die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei (siehe oben, bisher 3 Mrd. EUR).

Außerhalb des EU-Haushalts konzentriert sich der Europäische Entwicklungsfonds (EEF, 30,5 Mrd. EUR, davon 2,2 Mrd. EUR für den Treuhandfonds der EU für Afrika) auf die Beseitigung der Armut und die Verwirklichung der Agenda für nachhaltige Entwicklung im Jahr 2030, wurde aber in den letzten Jahren zunehmend zur Finanzierung der Reaktion auf Migrationsfragen eingesetzt.

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Die [Entschließung vom 12. April 2016](#) zur Lage im Mittelmeerraum und zur Notwendigkeit eines ganzheitlichen Ansatzes der EU für Migration gibt einen Überblick über die wichtigsten Positionen und Anliegen des Parlaments im Asylbereich.

Das Parlament fordert zuverlässige und faire Verfahren, die auf wirksame Weise umgesetzt werden und auf dem Grundsatz der Nichtzurückweisung beruhen. Außerdem betont es die Notwendigkeit, eine Verringerung des Schutzes und der Qualität der Aufnahme zu vermeiden und die Belastung der Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen gerechter zu verteilen. Das Parlament hat die Mitgliedstaaten immer wieder aufgefordert, von den bestehenden Möglichkeiten zur Erteilung humanitärer Visa Gebrauch zu machen, und ist der Auffassung, dass es Personen, die um internationalen Schutz ersuchen, möglich sein sollte, in jedem Konsulat und jeder Botschaft der Mitgliedstaaten ein Europäisches Visum aus humanitären Gründen zu beantragen, und fordert daher eine Änderung des Visakodex der EU.

Das Parlament ist der Ansicht, dass weitere Schritte notwendig sind, damit das Gemeinsame Europäische Asylsystem wirklich ein einheitliches System wird, und dass eine umfassende Bewertung seiner Umsetzung erforderlich ist. Was die Dublin-III-Verordnung anbelangt, so besteht eine Option für eine grundlegende Überarbeitung des Dublin-Systems darin, eine zentrale Sammlung von Anträgen auf Unionsebene einzuführen - wobei jeder Asylbewerber als jemand betrachtet wird, der Asyl in der Europäischen Union als Ganzes beantragt - und ein zentrales System für die Zuweisung der Verantwortung einzurichten, das Schwellenwerte pro Mitgliedstaat vorsehen könnte, um Sekundärmigration zu verhindern. Das Parlament hat die Bedeutung der gegenseitigen Anerkennung nicht nur negativer, sondern auch positiver Asylentscheidungen durch die Mitgliedstaaten festgestellt.

Das Parlament unterstreicht, dass die Ingewahrsamnahme nur in eindeutig definierten Ausnahmefällen möglich sein darf und ein Anspruch auf Rechtsmittel bestehen muss. Es unterstützte die Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen.

Was die Beziehungen zu Drittländern anbelangt, so forderte das Parlament im Rahmen des [Gesamtansatzes für Migration und Mobilität](#) eine Intensivierung der Anstrengungen zum Aufbau von Kapazitäten und zur Neuansiedlung, die gemeinsam mit Drittländern, die in großer Zahl Flüchtlinge aufgenommen haben, durchgeführt werden sollten. Das Parlament vertrat darin die Ansicht, dass sich die Zusammenarbeit mit Drittländern auf die Bekämpfung der eigentlichen Ursachen illegaler Migrationsströme nach Europa konzentrieren muss.

Darüber hinaus verfügt das Europäische Parlament über das Instrument der Nichtigkeitsklage vor dem Gerichtshof. Dieses Instrument wurde in der [Entscheidung des EuGH vom 6. Mai 2008](#) erfolgreich eingesetzt, um die Nichtigkeit der Bestimmungen bezüglich der Modalitäten zur Annahme der in der Richtlinie 2005/85/EG des Rates vorgesehenen gemeinsamen Liste der als sichere Herkunftsstaaten geltenden Drittstaaten und der sicheren europäischen Drittländer zu erwirken.

Lesen Sie mehr zu diesem Thema:

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

— [Einwanderungspolitik der EU](#)

Marion Schmid-Drüner
05/2018

2 - EINWANDERUNGSPOLITIK - [4.2.3.]

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 Mitgliedstaaten, 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 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](#)). 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 März 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 Mitte 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 ebnet.

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. Das Parlament und der Rat befassen sich gerade mit dieser Überarbeitung.

Mit der über eine kombinierte Aufenthaltserlaubnis ([Richtlinie 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 Wanderarbeiter 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.

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 keinen 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.

- 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.
- 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, über den im Plenum abgestimmt 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
05/2018

3 - GRENZSCHUTZ AN DEN AUßENGRENZEN - [4.2.4.]

Die Grenzschutzpolitik hat sich mit der Einführung von Instrumenten und Agenturen wie dem Schengener Informationssystem, dem Visa-Informationssystem und der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache erheblich weiterentwickelt. Die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Zunahme gemischter Migrationsströme in die EU sowie größere Sicherheitsbedenken haben eine neue Tätigkeitsphase ausgelöst.

RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 67 und 77 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

ZIELE

Für einen einheitlichen Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen – den Schengen-Raum – ist eine gemeinsame Politik für den Schutz der Außengrenzen erforderlich. Die Union bemüht sich daher, gemeinsame Normen für die Kontrollen an ihren Außengrenzen zu schaffen und schrittweise ein integriertes System für den Schutz dieser Grenzen einzurichten.

ERGEBNISSE

Der erste Schritt auf dem Weg zu einer gemeinsamen Politik für den Schutz der Außengrenzen wurde am 14. Juni 1985 unternommen, als fünf der damals zehn Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft einen internationalen Vertrag, das sogenannte „Schengener Abkommen“, in der Nähe der luxemburgischen Grenzstadt **Schengen** unterzeichneten, das fünf Jahre später durch das Übereinkommen zur Durchführung des Schengener Abkommens^[1] ergänzt wurde. Der **Schengen-Raum**, der durch den Schengen-Besitzstand (wie die Übereinkünfte und Vorschriften insgesamt genannt werden) geschaffene Raum ohne Grenzkontrollen, besteht gegenwärtig aus 26 europäischen Ländern.

A. Der Schengen-Besitzstand bezüglich der Außengrenzen

Die Bestimmungen des heutigen Schengen-Besitzstands bezüglich der Außengrenzen, der auf dem ursprünglichen, in der EU-Rechtsordnung durch den Vertrag von Amsterdam (siehe Kurzdarstellung [1.1.3](#)) verankerten Besitzstand aufbaut, finden sich in einer großen Bandbreite von Maßnahmen wieder. Diese können grob in fünf Kategorien unterteilt werden:

Die zentrale Säule des Grenzschutzes an den Außengrenzen ist zunächst der **Schengener Grenzkodex**, in dem die Vorschriften für das Überschreiten der Außengrenzen und die Bedingungen für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen festgelegt sind. Daneben greift die EU als zweite Kategorie von Maßnahmen auf ihre Fonds zurück, um einige der

[1]Der Schengen-Besitzstand – Übereinkommen vom 19. Juni 1990 zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (ABl. L 239 vom 22.9.2000, S. 19).

Kosten, die den Mitgliedstaaten an den Außengrenzen entstehen, auszugleichen, da nicht alle Mitgliedstaaten Außengrenzen kontrollieren müssen und somit nicht gleich stark vom Grenzverkehr betroffen sind. Für den Finanzierungszeitraum 2014-2020 trägt dieser Lastenteilungsmechanismus die Bezeichnung **Fonds für die innere Sicherheit – Grenzen und Visa**. Die dritte Kategorie von Maßnahmen steht im Zusammenhang mit der Einrichtung zentraler Datenbanken zum Zweck der Migrationssteuerung und Grenzkontrolle. Zu dieser Kategorie gehören das Schengener Informationssystem (SIS), das Visa-Informationssystem (VIS) und Eurodac, die europäische Datenbank zum Abgleich der Fingerabdruckdaten von Asylbewerbern und zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Umsetzung der Dublin-Verordnung (nähere Einzelheiten zu Eurodac und zur Dublin-Verordnung enthält die Kurzdarstellung [4.2.2](#)). Die vierte Kategorie besteht aus einer Reihe von **Maßnahmen^[2] zur Verhinderung und Sanktionierung der unerlaubten Ein- und Durchreise und des unerlaubten Aufenthalts**. Die letzte Kategorie umfasst Maßnahmen für die operative Zusammenarbeit im Bereich des Grenzschutzes, die durch die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) organisiert werden.

1. Das Schengener Informationssystem (SIS)

Das Schengener Informationssystem, das seit 2013 in seiner zweiten Generation vorliegt, bietet die Infrastruktur zur Informationsverwaltung für die Unterstützung der Grenzkontrollen und der damit verbundenen Sicherheitsaufgaben im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit. Die teilnehmenden Staaten geben „Ausschreibungen“ zu **gesuchten oder vermissten Personen, verlorenem oder gestohlenem Eigentum und Einreiseverboten** in die Datenbank ein, auf die alle Polizei- und Vollzugsbeamten sowie Behörden, welche die Informationen in der Datenbank für ihre Arbeit benötigen, direkt zugreifen können. Werden zusätzliche Informationen über Ausschreibungen im System benötigt, erfolgt der Austausch dieser Informationen über das nationale Netz der **SIRENE-Büros (Supplementary Information Request at the National Entry – Nationale Kontaktstellen für den Austausch zusätzlicher Informationen)**, die in allen Schengen-Staaten zu finden sind. Die Büros koordinieren die Antworten auf die SIS-Ausschreibungen und stellen sicher, dass geeignete Maßnahmen ergriffen werden, wenn beispielsweise eine gesuchte Person festgenommen wird, eine Person, der die Einreise in den Schengen-Raum verweigert wurde, erneut einzureisen versucht, oder ein gestohlenen Fahrzeug oder Ausweisdokument beschlagnahmt wird. Es wird – gemeinsam mit dem VIS und den Eurodac-Datenbanken – durch die neue Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA) verwaltet, die ihren Sitz in Tallinn (Estland) hat. Bis zum 31. Dezember 2016 gab es insgesamt 70,8 Millionen Ausschreibungen. Die meisten Ausschreibungen betreffen verlorene oder gestohlene Dokumente (über 39 Millionen) und gestohlene Fahrzeuge (rund 5 Millionen).

2. Das Visa-Informationssystem (VIS)

Durch das Visa-Informationssystem sollen die Umsetzung der gemeinsamen Visumpolitik, die konsularische Zusammenarbeit und die Konsultationen zwischen den zentralen Visumbehörden verbessert werden. Im Jahr 2014 haben etwa 8,5 Millionen Visa das VIS durchlaufen. Das VIS umfasst zwei getrennte Systeme, nämlich die zentrale Datenbank des VIS und ein automatisiertes Fingerabdruck-

[2]Siehe Richtlinie 2002/90/EG des Rates und Rahmenbeschluss 2002/946/JI des Rates.

Identifizierungssystem (AFIS), und **ist mit allen Konsulaten der Schengen-Staaten, die Visa erteilen, und mit allen ihren Grenzübergängen an den Außengrenzen verbunden.** An diesen Übergängen ermöglicht das VIS dann den Grenzschutzbeamten die Überprüfung, ob der Inhaber eines biometrischen Visums tatsächlich mit dem entsprechenden Antragsteller identisch ist. Dies erfolgt durch den Abgleich der Fingerabdrücke sowohl mit den biometrischen Daten, die mit dem Visum verbunden sind, als auch mit den Inhalten der gesamten VIS-Datenbank. Mithilfe der Datenbank sollen Personen identifiziert werden, die die Voraussetzungen für die Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder den dortigen Aufenthalt nicht bzw. nicht mehr erfüllen. Strafverfolgungsbehörden, Europol und – unter bestimmten Voraussetzungen – Drittstaaten und internationale Organisationen haben Zugriff auf das System. Beim Einsatz des VIS für Asyl- und Strafverfolgungszwecke gibt es noch große Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten; Probleme mit der Datenqualität sind meist auf eine suboptimale Verwendung der Datenbank zurückzuführen.

3. Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex)

Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache, auch als „Frontex“^[3] bezeichnet, hat ihren Hauptsitz in Warschau. Ihre Aufgabe besteht darin, zur Sicherstellung eines integrierten Grenzschutzes an den Außengrenzen beizutragen, was als wesentliches Element des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (siehe Kurzdarstellung 4.2.1) gilt. Die Agentur verfügt nun – gesetzlich geregelt – über ein verstärktes operatives Mandat, das alle wichtigen Komponenten des integrierten Grenzschutzes an den Außengrenzen umfasst. Sie stützt sich dabei auf die operativen Aufgaben von Frontex in den Bereichen Grenzkontrolle und Grenzschutz, um eine wirksame Steuerung der Migrationsströme sicherzustellen – u. a. ist sie befugt, gemeinsame Rückführungsflüge durchzuführen – und ein hohes Maß an Sicherheit für die EU zu gewährleisten. Gleichzeitig trägt sie dazu bei, dass die Freizügigkeit innerhalb der EU gewahrt wird; dabei hat sie jedoch die Grundrechte uneingeschränkt zu achten. Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache ist befugt, sowohl mit nationalen Behörden innerhalb der EU als auch mit Nicht-EU-Staaten zusammenzuarbeiten. Ferner kann sie gemeinsame Operationen auf dem Hoheitsgebiet von und in Zusammenarbeit mit Drittstaaten durchführen, die mindestens an einen Mitgliedstaat der EU grenzen.

B. Entwicklungen im Bereich des Grenzschutzes an den EU-Außengrenzen

Aufgrund der zahlreichen Todesfälle im Mittelmeer in den vergangenen Jahren und des Massenzustroms von Flüchtlingen und Migranten seit September 2015 hat sich das Reformtempo erhöht. Vor dem Ausbruch der humanitären Flüchtlingskrise in Europa hatten nur drei Länder auf die Errichtung von Zäunen an den Außengrenzen zurückgegriffen, um Migranten und Flüchtlinge davon abzuhalten, ihr jeweiliges Hoheitsgebiet zu erreichen: Spanien (die entsprechenden Anlagen wurden 2005 fertiggestellt und 2009 erweitert), Griechenland (2012 fertiggestellt) und Bulgarien (als Reaktion auf Griechenland, fertiggestellt 2014). Entgegen Artikel 14 Absatz 2 des Schengener Grenzkodex, in dem es heißt, dass „[d]ie Einreiseverweigerung [...] nur mittels einer begründeten Entscheidung unter genauer Angabe der Gründe für die Einreiseverweigerung erfolgen [kann]“, haben **immer mehr Mitgliedstaaten nach und nach damit begonnen, Grenzmauern oder -zäune zu errichten**, um Migranten und

[3]Verordnung (EU) 2016/1624 vom 14. September 2016 (ABl. L 251 vom 16.9.2016, S. 1).

Asylbewerber unterschiedslos daran zu hindern, auf ihr jeweiliges Hoheitsgebiet zu gelangen. Ferner haben Mitgliedstaaten – ohne dass es explizite Vorschriften der EU über die Errichtung von Zäunen an den Außengrenzen des Schengen-Raums gäbe – auch Sperranlagen an den Grenzen zu Drittstaaten (insbesondere Marokko und Russland), darunter auch zu Beitrittskandidaten (ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Serbien und Türkei), und zu einem Land, das dem Schengen-Raum beitreten möchte, nämlich Kroatien, errichtet. Auch innerhalb des Schengen-Raums wurden Zäune errichtet, wie der Zaun zwischen Österreich und Slowenien, und die spanischen Praktiken in Melilla werden mittlerweile vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte geprüft.

Im Rahmen des integrierten Grenzschutzes an den Außengrenzen sind die interne und externe Dimension der Grenzüberwachungsmaßnahmen der EU immer stärker miteinander verflochten. Dieser Trend spiegelt sich auch wider in dem **immer größeren Beitrag, den Akteure des Verteidigungsbereichs zu der Entwicklung des integrierten Grenzschutzes leisten**, und zwar sowohl in Form von direkten operativen Einsätzen (Exekutivfunktionen) als auch in Form der Unterstützung von Drittstaaten auf dem Gebiet des Grenzschutzes (Aus- und Fortbildung, Mentoring und Beobachtungsfunktionen); die EUNAVFOR MED oder **Operation SOPHIA**, ein Schlüsselement der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), ist nur ein Beispiel für die operative **Beteiligung der Marine von Mitgliedstaaten** an der Durchführung des integrierten Grenzschutzes an den Außengrenzen. Das ursprüngliche Mandat der an dieser Operation beteiligten militärischen Akteure war die Bekämpfung von Schmugglern. Der Aufgabenbereich der Operation wurde jedoch vor Kurzem erweitert und umfasst nun offiziell Aufgaben im Zusammenhang mit dem integrierten Grenzschutz, insbesondere Überwachungstätigkeiten, Such- und Rettungseinsätze auf See und den Informationsaustausch mit den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten sowie mit der Europäischen Grenz- und Küstenwache und Europol.

Die Europäische Grenz- und Küstenwache hat – zusammen mit anderen einschlägigen EU-Agenturen – eine wichtige Rolle in einem anderen Bereich der Reaktion auf die Herausforderungen übernommen, denen sich einige Mitgliedstaaten gegenübersehen: der Einrichtung von „**Hotspots**“ und der Entsendung von Teams zur Unterstützung des Migrationsmanagements. Diese Teams bestehen aus Mitarbeitern des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (siehe Kurzdarstellung [4.2.2](#)), von Europol (siehe Kurzdarstellung [4.2.7](#)) und von Frontex und arbeiten mit den nationalen Behörden und anderen Agenturen zusammen, um Migranten bei ihrer Einreise in die EU zu identifizieren, zu kontrollieren und zu registrieren sowie die Rückführung derjenigen zu organisieren, die kein Aufenthaltsrecht haben. Sowohl die Einsätze auf See als auch die direkte Unterstützung der Mitgliedstaaten an den „Hotspots“ sind greifbare europäische Reaktionen auf diese humanitäre Krise, die gleichzeitig eine Herausforderung für den Grenzschutz darstellt.

Der anhaltende Zustrom von Flüchtlingen und Migranten sowie eine größere Bedrohung durch den Terrorismus führen zur weiteren **Europäisierung der Grenzschutzpolitik**. Insbesondere wurde als Maßnahme gegen das Phänomen sogenannter „ausländischer Kämpfer“ vor Kurzem der Vorschlag angenommen, obligatorische Kontrollen der Unionsbürger durchzuführen, die auf dem Land-, See- oder Luftweg in den Schengen-Raum einreisen oder aus ihm ausreisen, wozu der **Schengener Grenzkodex gezielt überarbeitet** wird.

Die zweite wichtige Entwicklung beim Grenzschutz dreht sich um das **Paket „Intelligente Grenzen“**, mit dem der Grenzschutz durch die Einführung automatischer Grenzkontrollen und die Verbesserung der Ein- und Ausreiseinformationen modernisiert werden soll und die noch bestehenden Informationslücken in den drei großen Datenbanken der EU (SIS, VIS und Eurodac) in zwei Bereichen, die mit dem Schutz der Außengrenzen zusammenhängen, nämlich der Eindämmung von irregulärer Migration und von Überschreitungen der zulässigen Aufenthaltsdauer sowie der Bekämpfung von Terrorismus und schwerer Kriminalität, geschlossen werden sollen.

Zu den schwerwiegenden Mängeln, die mit der 2016 von der Kommission vorgelegten überarbeiteten Fassung des Pakets behoben werden sollen, gehören die unangemessene Qualität und Dauer der Grenzkontrollen bei Drittstaatsangehörigen, die Tatsache, dass nach dem derzeitigen System keine systematische und zuverlässige Überwachung des Aufenthalts von Drittstaatsangehörigen im Schengen-Raum sichergestellt werden kann, sowie die Schwierigkeiten, Drittstaatsangehörige zu identifizieren, falls diese ihre amtlichen Ausweispapiere nach der Einreise in den Schengen-Raum vernichten.

Doch ist die überarbeitete Fassung des Pakets **„Intelligente Grenzen“ der EU** aus dem Jahr 2016 nicht allein auf Ziele im Zusammenhang mit dem Grenzschutz beschränkt, wie die Verringerung der Wartezeiten bei den Grenzkontrollen, die Verbesserung der Qualität von Identitätsfeststellungen und die Einholung genauerer Informationen über Personen, die die zulässige Aufenthaltsdauer überschritten haben; es dient nun vielmehr auch einem neuen Zweck, nämlich dem Zugang der Strafverfolgungsbehörden zu Informationen und der Verwendung der bei Grenzkontrollen erhobenen Daten von Reisenden. Um diese Ziele zu verwirklichen, wurden jüngst ein **Einreise-/Ausreisensystem (EES)** und eine entsprechende Änderung des Schengener Grenzkodex verabschiedet.^[4] In der betreffenden Verordnung sind ein Rechtsrahmen und die technische Infrastruktur für die **automatische Erhebung der Daten von Drittstaatsangehörigen und die systematische Aufzeichnung von Informationen über das Überschreiten der Außengrenze durch alle** – sowohl der Visumpflicht unterliegenden und als auch davon befreiten – **Drittstaatsangehörigen**, die für einen Kurzaufenthalt (höchstens 90 Tage innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen) in den Schengen-Raum einreisen, und für die **Erfassung der von jedem Drittstaatsangehörigen** im Schengen-Raum **verbrachten Zeit** festgelegt. Mit dem EES kann die Aufenthaltsdauer jedes Drittstaatsangehörigen dadurch berechnet werden, dass Informationen über die Ein- und Ausreise aufgezeichnet werden, und es kann eine Ausschreibung erfolgen, falls die zulässige Aufenthaltsdauer überschritten wurde.

Gemäß der Verordnung soll die neue zentrale Datenbank der EU im Jahr 2020 in Betrieb genommen werden. Mit dem Aufbau des EES wurde eu-LISA beauftragt, die zu diesem Zweck mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeitet.

[4]Verordnung (EU) 2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 über ein Einreise-/Ausreisensystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen sowie der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EU) Nr. 1077/2011 (ABl. L 327 vom 9.12.2017, S. 20).

Ferner hat die Kommission im November 2016 einen Legislativvorschlag für die Einrichtung eines **Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS)** vorgelegt. Die Schaffung eines Systems mit ähnlichen Zielen wie denen des bekannten US-amerikanischen elektronischen Reisegenehmigungssystems ESTA würde bedeuten, dass eine zusätzliche Kontrolleebene in Bezug auf Reisende, die von der Visumpflicht befreit sind, eingeführt wird. Mit dem ETIAS würde für alle von der Visumpflicht befreiten Drittstaatsangehörigen geprüft, ob sie berechtigt sind, in den Schengen-Raum einzureisen, und ob mit ihrer Einreise ein Sicherheits- oder Migrationsrisiko verbunden ist. Die Informationen über die Reisenden würden vor deren Reise erhoben.

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

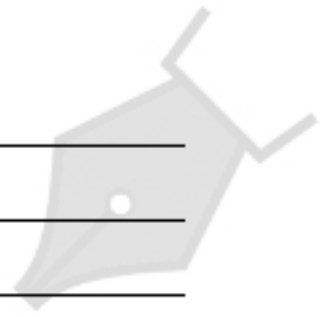
Die Entwicklung der Politik für den Schutz der Außengrenzen ist im Europäischen Parlament auf geteilte Reaktionen gestoßen. Die verbesserte organisatorische Funktion von Frontex sowie der anderen einschlägigen Agenturen der Union fand breite Unterstützung, und es wurde oft gefordert, dass deren Rolle weiter gestärkt wird, da die EU mit der Migrationskrise im Mittelmeerraum zu kämpfen hat. Die Entwicklung von Frontex wurde im Parlament größtenteils als positiv erachtet, doch die Einstellung gegenüber den intelligenten Grenzen ist weitaus misstrauischer. Im Anschluss an den Kommissionsvorschlag von 2013 äußerte das Parlament Bedenken hinsichtlich des gewaltigen technischen Aufwands und der für die Außengrenzen vorgesehenen massenhaften Verarbeitung personenbezogener Daten. Darüber hinaus führten auch die erwarteten Kosten für die Technologie für intelligente Grenzen und die Zweifel bezüglich der Vorteile zu Bedenken des Parlaments. In seiner Entschließung vom 12. September 2013 zum zweiten Bericht über die Durchführung der EU-Strategie der inneren Sicherheit erklärte das Parlament, dass neue IT-Systeme im Bereich der Migration und des Grenzschutzes, zum Beispiel die Initiativen zu intelligenten Grenzkontrollsystemen, gründlich geprüft werden sollten, vor allem im Zusammenhang mit den Grundsätzen der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit. Im September 2015 stellte es dazu eine Anfrage zur mündlichen Beantwortung an die Kommission und den Rat und erkundigte sich nach deren Meinung zum Zugang zu dem System zu Strafverfolgungszwecken sowie nach ihren Ansichten zur Bedeutung des Urteils des Gerichtshofs der Europäischen Union vom April 2014 zur Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung (siehe Kurzdarstellung [4.2.8](#)). Es bleibt abzuwarten, wie das Parlament auf die überarbeiteten Vorschläge reagiert. Sollte es nicht zu raschen Fortschritten im Hinblick auf die vorgeschlagene Reform der Dublin-III-Verordnung^[5] kommen, könnte das Parlament die laufenden Verhandlungen über alle Dossiers aussetzen, die für die Justiz- und Innenminister von Interesse sind, wie den jüngsten Vorschlag zur Interoperabilität, die Überarbeitung des Eurodac-Systems und andere einschlägige Dossiers.^[6] Das Parlament hat bereits im Jahr 2012 mit Erfolg diesen Ansatz gewählt, als es beschloss, im Bereich Justiz und Inneres die Zusammenarbeit

[5]Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates, vorgelegt am 4. Mai 2016, zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung).

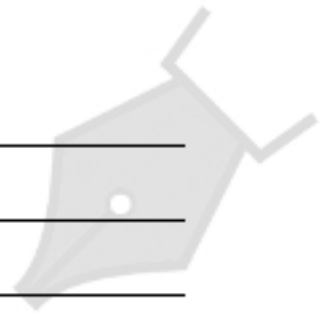
[6]Entwurf einer legislativen Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung).

bei den wichtigsten Dossiers, über die damals verhandelt wurde, einzustellen, und zwar als Reaktion auf den Beschluss des Rates, die Rechtsgrundlage für das Paket zur Verwaltung des Schengen-Raums zu ändern (sog. „Schengen freeze“).

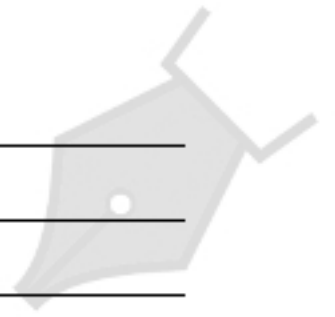
Udo Bux
04/2018



A series of 25 horizontal black lines spanning the width of the page, providing a template for handwriting practice. The lines are evenly spaced and extend from the left margin to the right margin, leaving a small gap for the pen nib illustration in the top right corner.



A series of 21 horizontal black lines spanning the width of the page, providing a guide for handwriting. The lines are evenly spaced and extend from the left margin to the right margin.



A series of horizontal lines for writing, consisting of 21 evenly spaced lines that span the width of the page.



DIE EUROPÄISCHE UNION AUF EINEN BLICK

Die Kurzdarstellungen sollen einen Überblick über den Prozess der europäischen Integration und den Beitrag des Europäischen Parlaments vermitteln.

Die Kurzdarstellungen wurden 1979 anlässlich der ersten Direktwahl zum Europäischen Parlament eingeführt. Sie sollen Laien einen einfachen und prägnanten, aber dennoch präzisen Überblick über die Organe und die Politik der Europäischen Union sowie die Rolle geben, die das Europäische Parlament bei ihrer Gestaltung spielt.

Die Kurzdarstellungen sind in fünf Kapitel gegliedert:

- **Arbeitsweise der Europäischen Union** behandelt die historische Entwicklung der EU und die aufeinanderfolgenden Verträge, das Rechtssystem der EU und die Entscheidungsverfahren, die Organe und Einrichtungen der EU und die Finanzierung der EU.
- **Wirtschaft, Wissenschaft und Lebensqualität** erläutert die Grundsätze des Binnenmarktes, des Verbraucherschutzes und der öffentlichen Gesundheit, beschreibt verschiedene Politikbereiche der EU wie Gesellschafts-, Beschäftigungs-, Industrie-, Forschungs-, Energie- und Umweltpolitik, legt den Kontext der WWU dar und erklärt die Koordinierung und Kontrolle der Wettbewerbs-, Steuer- und Wirtschaftspolitik.
- **Kohäsion, Wachstum und Beschäftigung** erläutert, wie sich die EU mit ihren verschiedenen internen Politikbereichen befasst, beispielsweise der Regional- und Kohäsionspolitik, der Agrar- und Fischereipolitik, Verkehr und Fremdenverkehr sowie der Kultur-, Bildungs- und Sportpolitik.
- **Bürger: Grundrechte, Sicherheit und Justiz** beschreibt Rechte des Einzelnen und kollektive Rechte, darunter auch die Charta der Grundrechte, und den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, einschließlich Einwanderung und Asyl, sowie die justizielle Zusammenarbeit.
- **Außenbeziehungen der EU** behandelt die Themen Außenpolitik, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Außenhandelsbeziehungen und Entwicklungspolitik, die Förderung der Menschenrechte und der Demokratie, die Erweiterung der EU und die Beziehungen über die Nachbarschaft der EU hinaus.

Die Kurzdarstellungen werden von den Fachabteilungen und dem Referat Unterstützung des wirtschaftspolitischen Handelns verfasst und sind in 23 Sprachen verfügbar. Die Online-Fassungen der Kurzdarstellungen werden das ganze Jahr über regelmäßig überarbeitet und aktualisiert, sobald das Parlament wichtige Standpunkte oder Strategien verabschiedet hat.

