1 ASYL, EINWANDERUNG UND INTEGRATION 43

1.1. Asyl 43

1.1.1. EU-Solidarität im Asylbereich 45

1.1.2. Entwicklungen in der Rechtsprechung 46

1.2. Staatenlose 47

1.3. Einwanderung und Rückführung 51

1.3.1. Legale Migration 51

1.3.2. Rechte von Migranten in einer irregulären Situation 53

1.3.3. Alternativen zur Inhaftnahme 58

1.3.4. Überwachung der erzwungenen Rückkehr 60

1.4. Integration von Migranten 65

1.4.1. Wesentliche Entwicklungen 65

1.4.2. Nationale Aktionspläne zur Integration 67

1.4.3 Überwachung der Integration 70

Ausblick 73

Bibliografie 74

UN und Europarat

Januar

2. Februar – Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) liefert Klarstellungen in der Rechtssache *I.M. gegen Frankreich* zu Verfahrensgarantien im Fall von beschleunigten Asylverfahren

Februar

März

April

Mai

26. Juni – Der EGMR urteilt in der Rechtssache *Kurić und andere gegen Slowenien*, dass bestimmte ehemalige Bürger Jugoslawiens unrechtmäßig aus dem slowenischen Daueraufenthaltsregister gelöscht wurden und damit Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention verletzt wurde

Juni

Juli

August

21. September – Der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge gibt Richtlinien über anwendbare Kriterien und Standards betreffend die Haft von Asylsuchenden und Alternativen zur Haft heraus

September

22.–24. Oktober – Eine Delegation des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe beaufsichtigt die Abschiebungausländischer Staatsangehöriger auf einem Charterflug zwischen London und Colombo

Oktober

November

Dezember

EU

Januar

Februar

März

24. April – In der Rechtssache *Kamberaj* zählt der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) Wohngeld zu den Kernleistungen, die Drittstaatsangehörigen gemäß der Richtlinie betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen gewährt werden müssen

26. April – Der EuGH urteilt in der Rechtssache *Europäische Kommission gegen Königreich der Niederlande*, dass die Niederlande überhöhte und unverhältnismäßige Gebühren für die Gewährung eines Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige, bei denen es sich um langfristig Aufenthaltsberechtigte handelt, und deren Familienmitglieder erheben

April

Mai

19. Juni – Die Europäische Kommission verabschiedet die Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels 2012-2016

Juni

Juli

August

5. September – Der EuGH bietet in der Rechtssache *Y und Z* Orientierungshilfen zur Definition von Verfolgungshandlungen aus religiösen Gründen

27. September – Der EuGH stellt in der Rechtssache *Cimade* klar, dass ein Mitgliedstaat, der einen Asylbewerber nach der Dublin-II-Verordnung überstellen möchte, sicherstellen müsse, dass ein Asylbewerber in vollem Umfang so lange durch die Aufnahmerichtlinie geschützt ist, bis er tatsächlich überstellt wurde

September

29. Oktober – Das Europäische Migrationsnetzwerk stellt seine Studie zum Einfluss der Studierendenrichtlinie 2004/114/EG vor

Oktober

6. November – Der EuGH stellt in der Rechtssache *K gegen Bundesasylamt* klar, dass Artikel 15 der Dublin-II-Verordnung die Überstellung der Beschwerdeführerin, die sich um ihre schwer erkrankte Schwiegertochter kümmert, verbietet

November

Dezember

1

Asyl, Einwanderung und Integration

Im Bereich* Asyl, Einwanderung und Integration *schritt 2012 die Verhandlung der in Prüfung befindlichen EU-Asylinstrumente voran, wobei jedoch formell keine neuen Rechtsvorschriften beschlossen wurden. Die Solidarität unter den EU-Mitgliedstaaten in Asylangelegenheiten blieb verhalten: Die Vereinigten Staaten von Amerika nahmen mehr Flüchtlinge aus Malta dauerhaft auf als alle europäischen Staaten zusammen. Vermehrte Aufmerksamkeit erhielt das Thema Staatenlosigkeit, das viele EU-Mitgliedstaaten bisher nicht näher untersucht hatten. Gewisse Schutzbestimmungen der Rückführungsrichtlinie, etwa das Erfordernis, Alternativen zur Inhaftnahme zur Verfügung zu stellen, oder die Überwachung von Zwangsrückführungen, werden in der Praxis nur langsam umgesetzt. Zum Jahresende hatten 16 EU-Mitgliedstaaten nationale Aktionspläne zur Integration eingeführt, und neun von ihnen überwachen die Integration mit Hilfe von Indikatoren.

Die in diesem und im folgenden Kapitel behandelten Themen zu Grenzen und Visapolitik sind von vorgeschlagenen Änderungen der EU-Finanzierung im Bereich Inneres für die Jahre 2014 bis 2020 betroffen, die 2011 von der Europäischen Kommission vorgelegt und 2012 verhandelt wurden. Der Vorschlag sieht eine Konsolidierung der momentan vorhandenen Fonds in zwei Hauptfonds vor: einen Asyl- und Migrationsfonds und einen Fonds für die innere Sicherheit. Zudem sollen die verfügbaren Mittel um fast 40 % auf 10,9 Mrd. EUR erhöht werden. Der vorgeschlagene Asyl- und Migrationsfonds wird eine wesentliche Finanzmittelquelle für in der EU umgesetzte Projekte zahlreicher Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen (NRO) sein.

1.1. Asyl

Der als Stockholmer Programm bezeichnete Fünfjahresplan der EU im Bereich Justiz und Inneres, der auch den Bereich Asyl umfasst, forderte von der EU bis Ende 2012 die Zustimmung zum Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS). Eine Reihe von Komponenten ist erforderlich, um das GEAS fertigzustellen. Dazu gehören die Überarbeitung von sechs Verordnungen oder Richtlinien, von denen zwei im Jahr 2011 behandelt wurden, sowie die intensivere

Wichtige Entwicklungen in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Integration:

- Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union gehen nach langwierigen Verhandlungen einen Kompromiss für die meisten zu überarbeitenden Bestimmungen des EU-Besitzstands zum Asyl ein, die formelle Veröffentlichung der überarbeiteten Instrumente erfolgt aber erst 2013.
- Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) veröffentlicht seine ersten beiden Berichte zu Herkunftsländern, die die Situation in Afghanistan beschreiben, und entwickelt die erste EU-weite Methodologie für Informationen über Herkunftsländer.
- Der EuGH erlässt 2012 Vorabentscheidungen zu fünf Asylrechtssachen, womit er bislang insgesamt 15 Vorabentscheidungen zu Asylangelegenheiten getroffen hat.
- Zwei weitere EU-Mitgliedstaaten verabschieden 2012 nationale Rechtsvorschriften für Alternativen zur Inhaftnahme, womit nur noch ein EU-Mitgliedstaat keine Alternativen zur Inhaftnahme zulässt. Inhaftnahmen aus einwanderungsbezogenen Gründen bleiben jedoch weit verbreitet, und Alternativen zur Inhaftnahme werden weiterhin nur selten genutzt.

- Zwei weitere EU-Mitgliedstaaten führen Systeme für die Überwachung von Rückführungen gemäß der Rückführungsrichtlinie ein, womit insgesamt 15 Länder über ein wirksames System für die Überwachung von Rückführungen verfügen.
- Die Europäische Kommission erweitert die Europäische Webseite für Integration, eine virtuelle Plattform zum Anstoß öffentlicher Diskussionen, politischer Initiativen und Dialoge zwischen Interessengruppen aus Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen.
- Aus der Erhebung unter eingewanderten Bürgern (*Immigrant Citizens Survey*), die in 15 Städten in sieben EU-Mitgliedstaaten durchgeführt wurde, geht hervor, dass die meisten Einwanderer Interesse an Wahlen haben und drei von vier die nationale Staatsbürgerschaft erhalten möchten.

praktische Zusammenarbeit durch das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO).

Im Jahr 2012 wurde zu den meisten vorgeschlagenen Änderungen für drei der verbleibenden Instrumente eine politische Einigung erzielt, aber die Überarbeitung war bis Jahresende formal nicht vollständig abgeschlossen.

Informelle Dreiparteiengespräche von Vertretern des Europäischen Parlaments, des Rates der Europäischen Union und der Europäischen Kommission zu Eurodac wurden im Dezember 2012 aufgenommen (vgl. Tabelle 1.1). Unabhängig davon veranlasste die Zunahme der Asylanträge von Staatsbürgern[1] aus westlichen Balkanländern ohne Visumpflicht in zahlreichen EU-Mitgliedstaaten die EU dazu, an der Einführung eines Mechanismus zur Aussetzung der Visumfreiheit zu arbeiten (vgl. **Kapitel 2**).

Bezüglich der noch zu leistenden Arbeit an den Instrumenten mit dem Ziel, das GEAS fertigzustellen, schloss die EU 2012 Verhandlungen über die Neufassung der Aufnahmerichtlinie (2003/9/EG) ab. Diese Richtlinie beschreibt gemeinsame Normen für die Aufnahme und Behandlung von Asylbewerbern. Die Neufassung enthält eine Liste von Gründen für die Inhaftnahme und regelt die Haftbedingungen. Die Bestimmungen über den Zugang zum Arbeitsmarkt und die Ermittlung besonders bedürftiger Personen wurden überarbeitet. Die Inhaftnahme von asylsuchenden Kindern ist weiterhin möglich. Von ihren Eltern getrennte Kinder können nur in Ausnahmefällen in Haft genommen werden.

Im Dezember 2012 wurde erzielten das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union bei den Verhandlungen eine Einigung über die Überarbeitung der Dublin-II-Verordnung, d. h des Rechtsinstruments der EU, mit dem bestimmt wird, welcher EU-Mitgliedstaat für die Prüfung eines gestellten Asylantrags zuständig ist.

Das System der Zuständigkeit, das im Jahr 1990 durch das Dubliner Übereinkommen aufgestellt und später durch die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Dublin-II-Verordnung) in das Unionsrecht integriert wurde, hat mehrere Änderungen erfahren. Zu diesen gehört die Einführung einer Reihe von Bestimmungen zum Schutz der Asylbewerber im Rahmen dieses Verfahrens. Hierzu zählen beispielsweise das Recht auf Informationen, die Gewährleistung eines wirksamen Rechtsbehelfs und unentgeltliche rechtliche Beratung, einen einzigen Grund für die Inhaftnahme und eine begrenzte Dauer der Haft sowie erweiterte Zusammenführungsmöglichkeiten von unbegleiteten Minderjährigen und abhängigen Personen. Ein Mechanismus für Frühwarnung, Vorsorge und Krisenbewältigung, der den Vorschlag der Europäischen Kommission für einen Mechanismus zur

Tabelle 1.1: Asylbezogene EU-Instrumente, die bis Ende 2012 überprüft werden müssen

EU-Instrument	Originaldokument	Überarbeitung
Ausweitung der Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige auf Flüchtlinge	Richtlinie 2003/109/EG des Rates	2011/51/EU
Anerkennungsrichtlinie	Richtlinie 2004/83/EG des Rates	2011/95/EU
Dublin-II-Verordnung	Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates	anhängig
Eurodac-Verordnung	Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates	anhängig
Aufnahmerichtlinie	Richtlinie 2003/9/EG des Rates	anhängig
Asylverfahren-Richtlinie	Richtlinie 2005/85/EG des Rates	anhängig

Quelle: FRA, 2013

1 Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird in diesem Bericht auf die durchgehende Nennung der männlichen und weiblichen Form verzichtet, obwohl selbstverständlich beide Geschlechter gemeint sind.

Tabelle 1.2: Umsiedlung aus Malta (Ausreise), 2008–2012

Jahr	Ausreisen in EU-Mitgliedstaaten und assoziierte Schengen-Länder	Ausreisen in die USA	Ausreisen in andere Länder	Gesamtzahl der Ausreisen
2008	0	175	0	**175**
2009	106	188	0	**294**
2010	221	244	0	**450**
2011	164	176	4	**344**
2012	105	307	8	**420**
Insgesamt (für die letzten fünf Jahre)	**596**	**1090**	**12**	**1698**

Quelle: Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, Malta, 2013

Aussetzung von Überstellungen ersetzt, wurde in den abschließenden Kompromiss aufgenommen.

Die Europäische Kommission veröffentlichte im Mai 2012 einen weiteren Vorschlag zur Änderung der bestehenden Eurodac-Verordnung (EG) Nr. 2725/2000. Das Europäische Parlament und der Rat erörtern gegenwärtig diesen Vorschlag. Die aktuelle Eurodac-Verordnung erlaubt es Mitgliedstaaten, die Fingerabdrücke von Asylbewerbern zu erfassen und zu vergleichen. Dies ermöglicht die praktische Umsetzung der Dublin-II-Verordnung. Im Dezember 2012 stimmte das Europäische Parlament dafür, der Polizei zu Zwecken der Strafverfolgung Zugriff auf Eurodac zu gewähren, allerdings nur unter strengen Schutzmaßnahmen. Die Verhandlungen zu den genauen Bestimmungen bezüglich des Zugriffs auf die Eurodac-Datenbank sowie zu anderen Bestimmungen der Verordnung dauern noch an.

Auch die Verhandlungen zu den vorgeschlagenen Änderungen der Asylverfahren-Richtlinie (2005/85/EG) schritten voran. Es wurde jedoch bis Jahresende keine Einigung über eine Reihe wesentlicher Fragen erzielt, z. B. über Schutzmaßnahmen für traumatisierte Personen.

1.1.1. EU-Solidarität im Asylbereich

Die EU-Finanzmittel im Asylbereich, die 2012 überprüft wurden, werden durch weitere Solidaritätsmaßnahmen ergänzt. Dazu gehören u. a. die Arbeit des EASO und ein Umsiedlungssystem auf freiwilliger Basis aus Malta.

Das EASO hat seine Tätigkeiten im Jahr 2012 ausgeweitet. Es war nicht nur vor Ort tätig, sondern arbeitete auch an der Entwicklung von Frühwarnsystemen, Schulungsmaterialien und Qualitätsinitiativen. Im Rahmen seiner Tätigkeit wurden Asyl-Unterstützungsteams des EASO im Frühling 2012 in Luxemburg eingesetzt, als das Land einem erheblichen Anstieg von Asylanträgen gegenüberstand. Das gesamte Jahr über setzten außerdem Asyl-Unterstützungsteams in Griechenland ihre Arbeit fort.

Das EASO begann mit der Entwicklung eines Frühwarn- und Vorsorgesystems im Asylbereich, das die Erfassung von Informationen zu Strömen von Asylbewerbern und die Bewertung von Asylsystemen der EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf die Vorsorge ermöglicht.

Das EASO verwaltete das europäische Schulungsprogramm im Asylbereich, ein wichtiges Schulungswerkzeug, das sich in erster Linie an nationale Asylbeamte richtet, und begann damit, EU-Mitgliedstaaten bei der Verbesserung der Qualität ihrer Asylsysteme zu unterstützen. Zunächst ging es dabei um die persönlichen Eignungsgespräche.

Die Erfahrungen der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Altersbestimmung wurden erfasst, um im Jahr 2013 Leitlinien zu diesem Thema entwickeln zu können. Das EASO veröffentlichte seine ersten beiden Berichte zu Herkunftsländern im Juli und Dezember 2012 über Afghanistan,[2] erstellte die ersten EU-weiten Leitlinien zur Methode für solche Berichte[3] und gab seinen ersten Jahresbericht über die Asylsituation in der Europäischen Union heraus.[4] Darüber hinaus förderte das EASO, insbesondere im Hinblick auf die steigende Zahl der Neuankömmlinge aus Afghanistan und Syrien, die praktische Zusammenarbeit zwischen EU-Mitgliedstaaten und Organisationen der Zivilgesellschaft.

Die EU führte 2012 ihre Umsetzung eines Umsiedlungssystems innerhalb der EU auf freiwilliger

2 EASO (2012a); EASO (2012b).
3 EASO (2012c).
4 EASO (2012d).

Basis für Personen, die internationalen Schutz genießen, in Malta fort – ein Pilotprojekt mit dem Namen EUREMA, das Malta unterstützen soll. Wie Tabelle 1.2 zeigt, ist jedoch die Anzahl der Personen, die in EU-Mitgliedstaaten und assoziierte Schengen-Länder umgesiedelt wurden, durchweg kleiner als die Anzahl derjenigen, die aus Malta in die Vereinigten Staaten (USA) umgesiedelt wurden. Insbesondere im Jahr 2012 reisten fast dreimal so viele Personen in die USA aus wie in europäische Länder.[5]

1.1.2. Entwicklungen in der Rechtsprechung

Der EuGH spielte eine immer wichtigere Rolle dabei, die Bedeutung unklarer Bestimmungen im EU-Asylrecht klarzustellen. In diesem Zusammenhang ergingen 2012 sechs Urteile in Asylfällen, die für eine Vorabentscheidung von nationalen Gerichten vorgelegt wurden.[6] Durch die sechs Entscheidungen im Jahr 2012 beläuft sich die Gesamtzahl der Vorabentscheidungen, die der EuGH in Asylfällen erlassen hat, auf 15 (zwei im Jahr 2009, vier im Jahr 2010, drei im Jahr 2011 und sechs im Jahr 2012). Weitere sieben Fälle waren zum Jahresende noch anhängig. Tabelle 1.3 bietet eine Übersicht über alle Fälle, in denen der EuGH um Vorabentscheidungen gebeten wurde, und über die bislang gefällten Entscheidungen im Asylbereich.

Drei der sechs Urteile des EuGH aus dem Jahr 2012 werden im Folgenden genauer beschrieben. In den Verbundenen Rechtssachen *Y und Z*[7] wurde der EuGH aufgefordert; zu definieren, welche Handlungen eine Verfolgungshandlung aufgrund der Religion darstellen. Der Gerichtshof bestätigte insbesondere, dass die Definition von Verfolgungshandlungen aus religiösen Gründen auch Behinderungen des Rechts, seinen Glauben zu bekennen, beinhalte. Er wies des Weiteren darauf hin, dass es einem Asylbewerber nicht zugemutet werden könne, auf religiöse Betätigungen zu verzichten, die ihn in seinem Herkunftsland einer Lebensgefahr aussetzen.

In der Rechtssache *Cimade*[8] stellte der EuGH klar, wie die Aufnahmerichtlinie (2003/9/EG) im Fall von Überstellungsanforderungen gemäß der Dublin-II-Verordnung (343/2003) anzuwenden ist. Der EuGH befand, dass ein EU-Mitgliedstaat, der Asylbewerber nach der Dublin-II-Verordnung überstellen möchte, sicherstellen müsse – auch in finanzieller Hinsicht –, dass die Asylbewerber in vollem Umfang so lange durch die Aufnahmerichtlinie geschützt sind, bis sie tatsächlich überstellt wurden. Ziel der Richtlinie sei es, die Anwendung der Artikel zur Würde des Menschen und zum Recht auf Asyl der Charta der Grundrechte der Europäischen Union zu gewährleisten. Aus diesem Grund müssen EU-Mitgliedstaaten auch Asylbewerbern, die auf eine Entscheidung nach der Dublin-II-Verordnung warten, Mindestaufnahmebedingungen gewähren.

In der Rechtssache *K*[9] wandte der EuGH die Humanitäre Klausel aus Artikel 15 der Dublin-II-Verordnung an. Frau K hatte einen Asylantrag in Polen gestellt und war anschließend nach Österreich gezogen, wo ihr Sohn mit seiner Familie lebte. Wegen einer schweren Krankheit, einer Behinderung und der Gefahr, aufgrund kultureller Traditionen zur Herstellung der Familienehre von Männern aus ihrem familiären Umfeld schwer misshandelt zu werden, war die Schwiegertochter auf die Unterstützung von Frau K angewiesen. Der EuGH bestätigte Folgendes: Wenn die in Artikel 15 Absatz 2 genannten Voraussetzungen erfüllt sind, ist die Humanitäre Klausel dahin gehend auszulegen, dass ein nach den Kriterien des Kapitels III der Dublin-Verordnung nicht für die Prüfung eines Asylantrags zuständiger Mitgliedstaat zuständig wird, selbst wenn der zuständige Mitgliedstaat kein entsprechendes Ersuchen gemäß Artikel 15 Absatz 1 gestellt hat.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat ebenfalls einige wichtige Entscheidungen zum Thema getroffen, einschließlich der Rechtssache *I.M. gegen Frankreich*[10] zu beschleunigten Asylverfahren. In dem Fall ging es um eine sudanesische Person aus Darfur, die nach Erhalt einer Abschiebungsanordnung einen Asylantrag stellte. Dieser wurde daher automatisch im Rahmen eines beschleunigten Verfahrens ohne ausreichende Schutzmaßnahmen bearbeitet. Die Zeitfenster zum Einreichen von Dokumenten sind im beschleunigten Verfahren viel kürzer als im regulären Verfahren. Die Frist zum Einreichen des Antrags wurde beispielsweise von 21 auf 5 Tage gekürzt. Trotz der strengeren Fristen und der Tatsache, dass sich die

5 Für eine umfassendere Analyse des Projekts EUREMA vgl.: EASO (2012e).

6 EuGH, Verbundene Rechtssachen C-71/11 und C-99/11 *Bundesrepublik Deutschland gegen Y und Z*, 5. September 2012; EuGH, Rechtssache C-277/11 *M. M. gegen Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland und Attorney General*, 22. November 2012; EuGH, Rechtssache C-179/11 *Cimade und Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) gegen Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, 27. September 2012; EuGH, Rechtssache C-620/10 *Migrationsverket gegen Nurije Kastrati und andere*, 3. Mai 2012; EuGH, Rechtssache C-245/11 *K gegen Bundesasylamt*, 6. November 2012.

7 EuGH, Verbundene Rechtssachen C-71/11 und C-99/11 *Bundesrepublik Deutschland gegen Y und Z*, 5. September 2012, Randnummern 72 und 80.

8 EuGH, Rechtssache C-179/11 *Cimade und Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) gegen Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, 27. September 2012.

9 EuGH, Rechtssache C-245/11 *K gegen Bundesasylamt*, 6. November 2012.

10 EGMR, *I.M. gegen Frankreich*, Nr. 9152/09, 2. Februar 2012, Randnummern 136-160.

Person in Haft befand und auf ihre Ausweisung wartete, musste der Antragsteller jedoch die Anforderungen des regulären Verfahrens erfüllen und einen umfassenden Antrag in französischer Sprache mit Nachweisen einreichen. Der Antragsteller hätte zwar seine Abschiebungsanordnung vor einem Verwaltungsgericht anfechten können, er hatte jedoch dazu im Rahmen des beschleunigten Verfahrens lediglich 48 Stunden Zeit – im Gegensatz zu zwei Monaten im Rahmen des normalen Verfahrens. Der EGMR kam zu dem Schluss, dass der Asylantrag des Antragstellers abgewiesen wurde, obwohl das inländische Rechtssystem insgesamt ihm keinen Rechtsbehelf bezüglich seiner Beschwerde nach Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) bietet, der Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung verbietet.

AKTIVITÄT DER FRA

Darstellung des Rechts der EU und des Europarates zu Asyl, Grenzen und Einwanderung

Die FRA und der EGMR entwickelten 2012 ein gemeinsames Handbuch, um Juristen zu unterstützen, die nicht auf den Bereich Asyl, Grenzen und Einwanderungsrecht spezialisiert sind, und eine vorrangige Informationsquelle sowohl zum EU-Recht in diesem Bereich als auch zur EMRK zu bieten. Das Handbuch erläutert, wie die Aspekte gemäß Unionsrecht bzw. im Rahmen der EMRK, der Europäischen Sozialcharta und anderen Instrumenten des Europarates geregelt sind. Das *Handbuch zu den europarechtlichen Grundlagen im Bereich Asyl, Grenzen und Migration* schlüsselt die entsprechenden Gesetze nach Thema auf und zeigt auf diese Weise, in welchen Punkten die Rechtssysteme der EU und des Europarates übereinstimmen und in welchen Punkten sie sich unterscheiden. Das Handbuch, dem eine gemeinsame Veröffentlichung mit dem EGMR im Jahr 2011 zum europäischen Antidiskriminierungsgesetz vorausging, wird voraussichtlich im Juni 2013 veröffentlicht.

Weitere Informationen finden Sie unter: FRA und EGMR (2013), Handbuch zu den europarechtlichen Grundlagen im Bereich Asyl, Grenzen und Migration*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.*

1.2. Staatenlose

Die neuesten verfügbaren statistischen Daten von Eurostat zeigen, dass sich im Jahr 2011 etwa 35 000 Staatenlose, 200 000 Personen unbekannter Nationalität und 325 000 anerkannte Nichtstaatsangehörige – hauptsächlich russischsprechende Menschen in den baltischen Ländern[11] – in der EU aufhielten.[12] Ein Staatenloser ist eine Person, die kein Staat auf Grund seines Rechts als Staatsangehörigen ansieht.[13]

Die Statistiken des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR), die auf den Definitionen basieren, die im Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen von 1954 enthalten sind, und daher „anerkannte Nichtstaatsbürger" nicht gesondert darstellen, verweisen auf 450 000 Staatenlose in der EU, hauptsächlich in Lettland und Estland.[14] Im Jahr 2011 stellten 2425 Staatenlose und 3095 Personen unbekannter Nationalität einen Asylantrag in der EU. Die Zahlen ähneln denen von 2010.[15]

Der internationale Rechtsrahmen zu Staatenlosigkeit setzt sich aus zwei wesentlichen Instrumenten zusammen: dem Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen von 1954 (Übereinkommen von 1954) und dem Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit von 1961 (Übereinkommen von 1961). Diese wurden durch das Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit von 1997 und die Konvention des Europarates über die Vermeidung von Staatenlosigkeit in Zusammenhang mit Staatennachfolge von 2006 auf Ebene des Europarates integriert. Im Juni 2012 urteilte der EGMR, dass es sich bei der „Löschung" ehemaliger Staatsbürger Jugoslawiens, die in Slowenien immer noch dauerhaft aufenthaltsberechtigt waren, die slowenische Staatsbürgerschaft jedoch nicht innerhalb einer Frist von sechs Monaten beantragt hatten, um eine Verletzung der EMRK handele.[16]

Zur Feier des 50. Jahrestages der Verabschiedung des Übereinkommens von 1961 sowie des 60. Jahrestages der UN-Flüchtlingskonvention von 1951 organisierte der UNHCR am 7. und 8. Dezember 2011 ein Ministertreffen in Genf. Im Vorfeld des Treffens versprachen viele Staaten, Maßnahmen zu ergreifen, um Staatenlosigkeit zu vermindern oder zu vermeiden.[17]

Die Hälfte der EU-Mitgliedstaaten – **Belgien, Bulgarien, Dänemark, Frankreich, Luxemburg,** die **Niederlande,**

11 Anerkannte Nichtstaatsangehörige in Lettland, die nicht im Besitz der lettischen Staatsbürgerschaft sind, haben verschiedene Rechte, einschließlich des Rechts auf Daueraufenthalt, konsularischen Schutz im Ausland und Schutz vor Ausweisung. Im Estland sind viele dieser Personen gemäß der Richtlinie 2003/109/EG vom 25. November 2003 langfristig aufenthaltsberechtigt.
12 Eurostat (2013a).
13 Vereinte Nationen, Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen von 1954, 28. September 1945, Artikel 1 Absatz 1.
14 UNHCR, Statistical Online Population Database, Daten extrahiert am 22. Januar 2013; Datenbank verfügbar unter: www.unhcr.org/pages/4a013eb06.html.
15 Eurostat (2013b).
16 EGMR, *Kurić und andere gegen Slowenien* [Große Kammer], Nr. 26828/06, 26. Juni 2012.
17 UNHCR (2012a).

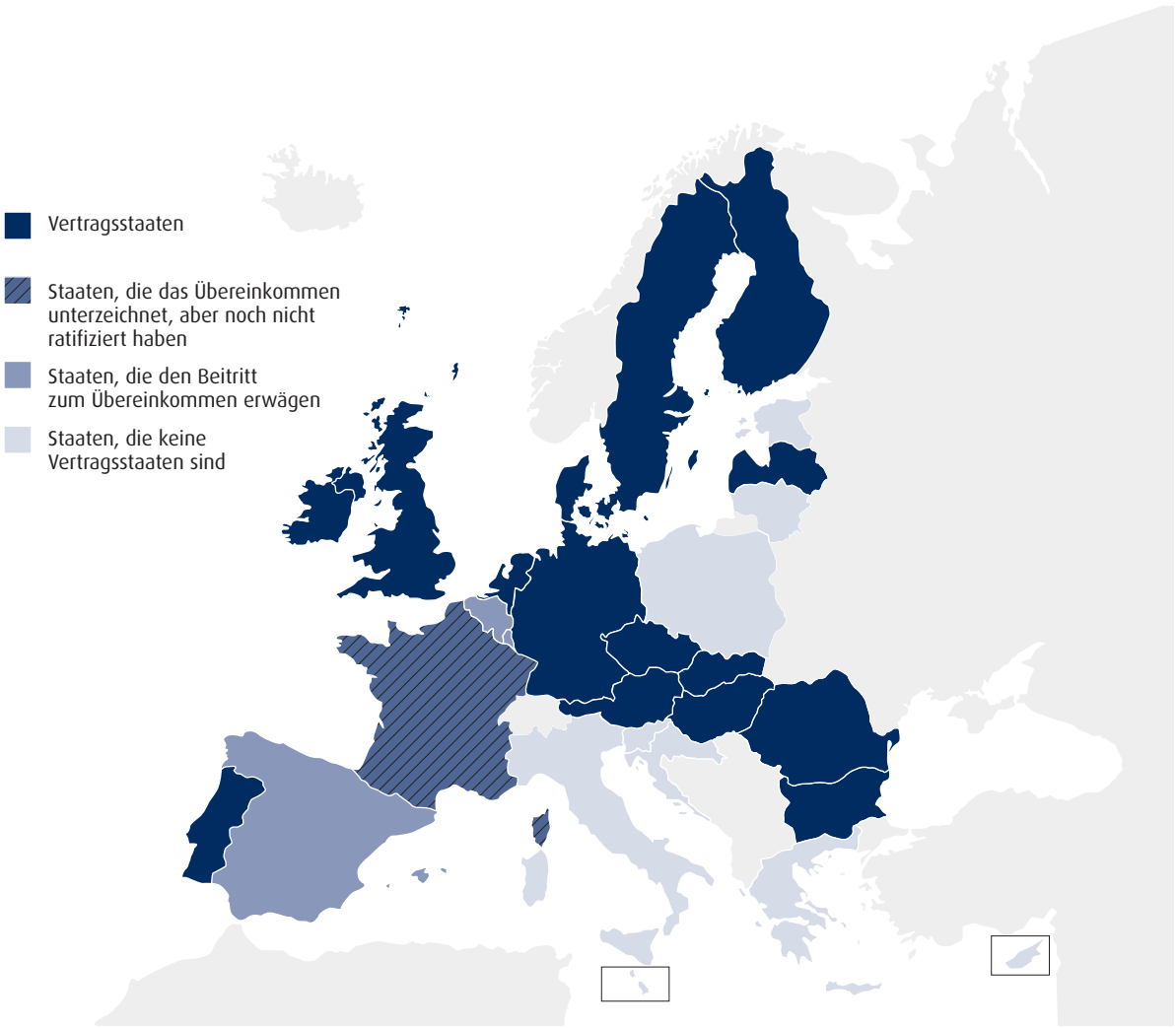
Tabelle 1.3: Rechtsprechung des EuGH im Asylbereich

Jahr		Vorlegendes Gericht	Rechtssache	Rechtliche Themen
Vorlage	Entscheidung			
Anerkennungsrichtlinie 2004/83/EG				
2007	2009	*Raad van State* – Niederlande	Rechtssache C-465/07 *Elgafaji*, Urteil vom 17. Februar 2009	Person mit Anspruch auf subsidiären Schutz; Bewertung des Risikos, einen ernsthaften Schaden zu erleiden
2008	2010	*Bundesverwaltungsgericht* – Deutschland	Verbundene Rechtssachen C-175 bis C-179/08 *Abdulla*, Urteil vom 2. März 2010	Erlöschen des Flüchtlingsstatus und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft durch Änderung der Umstände
2009	2010	*Fővárosi Bíróság* – Ungarn	Rechtssache C-31/09 *Bolbol*, Urteil vom 17. Juni 2010	Recht der Palästinenser, als Flüchtlinge anerkannt zu werden; Bedeutung des Erhalts von Schutz oder Beistand des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA)
2009	2010	*Bundesverwaltungsgericht* – Deutschland	Verbundene Rechtssachen C-57/09 und C-101/09 *Bundesrepublik Deutschland gegen B und D*, Urteil vom 9. November 2010	Möglicher Ausschluss von der Anerkennung als Flüchtling durch Zugehörigkeit zu einer Organisation, die an terroristischen Handlungen beteiligt ist
2010	2010	*Korkein oikeus* – Finnland	Rechtssache C-105/10 PPU *Gataev und Gataeva*, Abschiebungsanordnung vom 3. April 2010	Möglichkeit der Justizbehörden, die Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls für Personen abzulehnen, die in dem Staat einen Asylantrag gestellt haben
2011	2012	*Fővárosi Bíróság* – Ungarn	Rechtssache C-364/11 *El Kott und andere*, Urteil vom 19. Dezember 2012	Recht der Palästinenser, als Flüchtlinge anerkannt zu werden; Bedeutung, wenn Schutz oder Beistand des UNRWA nicht mehr gewährt wird und die Person daher den Schutz der Richtlinie genießt
2011	2011	*Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Münster* – Deutschland	Rechtssache C-563/10 *Khavand*, Abschiebungsanordnung vom 11. März 2011	Bedingungen für die Anerkennung als Flüchtling: Homosexualität als Verfolgungsgrund
2011	2012	*Bundesverwaltungsgericht* – Deutschland	Verbundene Rechtssachen C-71/11 und C-99/11 *Bundesrepublik Deutschland gegen Y und Z*, Urteil vom 5. September 2012	Definition von Verfolgungshandlungen aufgrund der Religion
2011	2012	*High Court* – Irland	Rechtssache C-277/11 *M. M.*, Urteil vom 22. November 2012	Aufeinanderfolgende Prüfungen der Flüchtlingseigenschaft und des subsidiären Schutzes, Recht des Bewerbers auf Anhörung
2012	anhängig	*Raad van State* – Niederlande	Verbundene Rechtssachen C-199, 200 und 201/12 *X, Y, Z*, anhängiges Vorabentscheidungsersuchen	Verfolgung aufgrund von Homosexualität: Begriff der bestimmten sozialen Gruppe und Auslegung der Diskretionsanforderung
2012	anhängig	*Conseil d'Etat* – Belgien	Rechtssache C-285/12 *Aboubacar Diakite*, anhängiges Vorabentscheidungsersuchen	Zu der Frage, ob der Verweis auf die Situation eines „innerstaatlichen bewaffneten Konflikts", der in der Definition von Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz enthalten ist, im Einklang mit dem Humanitären Völkerrecht auszulegen ist (Gemeinsamer Artikel 3 der Genfer Konventionen)

Jahr		Vorlegendes Gericht	Rechtssache	Rechtliche Themen
Vorlage	Ent-scheidung			
Asylverfahren-Richtlinie 2005/85/EG				
2010	2011	*Tribunal administratif* – Luxemburg	Rechtssache C-69/10 *Samba Diouf*, Urteil vom 28. Juli 2011	Beschleunigtes Asylverfahren und Recht auf effektive gerichtliche Kontrolle
2011	anhängig	*High Court* – Irland	Rechtssache C-175/11 *H. I. D. und B. A.*, anhängiges Vorabentscheidungsersuchen	Beschleunigtes Verfahren für Antragsteller einer bestimmten Staatsangehörigkeit; wirksamer Rechtsbehelf
Aufnahmerichtlinie 2003/9/EG				
2011	2012	*Conseil d'État* – Frankreich	Rechtssache C-179/11 *Cimade*, Urteil vom 27. September 2012	Verpflichtung, Asylbewerbern während des Dublin-Verfahrens Mindestbedingungen für die Aufnahme zu garantieren
Dublin-II-Verordnung (EG) Nr. 343/2003				
2008	2009	*Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen* – Schweden	Rechtssache C-19/08 *Petrosian*, Urteil vom 29. Januar 2009	Beginn der Frist für die Durchführung der Überstellung des Asylbewerbers in dem Fall, das ein Rechtsbehelf nach nationalem Recht eine aufschiebende Wirkung hat
2010	2011	*Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division)* - Vereinigtes Königreich und *High Court of Ireland* - Irland	Verbundene Rechtssachen C-411/10 und C-493/10 *N.S.* und *M.E. und andere*, Urteil vom 21. Dezember 2011	Verpflichtung zur Überstellung eines Asylbewerbers in den zuständigen Mitgliedstaat und die Frage nach der Beachtung der Grundrechte durch den Mitgliedstaat
2010	2012	*Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen* – Schweden	Rechtssache C-620/10 *Kastrati*, Urteil vom 3. Mai 2012	Rücknahme eines Asylantrags, bevor der für die Prüfung des Antrags zuständige Mitgliedstaat der Aufnahme des Antragstellers zugestimmt hat
2011	2012	*Asylgerichtshof* – Österreich	Rechtssache C-245/11 *K*, Urteil vom 6 November 2012	Auslegung der Humanitären Klausel in dem Fall, dass die Schwiegertochter und ihr neugeborenes Kind auf die Asylbewerberin angewiesen sind
2011	anhängig	*Court of Appeal (Civil Division)* – Vereinigtes Königreich	Rechtssache C-648/11 *MA und andere*, anhängiges Vorabentscheidungsersuchen	Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats, wenn der Antragsteller ein unbegleiteter Minderjähriger ist
2011	anhängig	*Административен съд София -град* – Bulgarien	Rechtssache C-528/11 *Halaf*, anhängiges Vorabentscheidungsersuchen	Anwendung der Souveränitätsklausel in dem Fall, dass die Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats nicht dem Recht auf Asyl der Charta der Grundrechte der Europäischen Union entsprechen
2011	anhängig	*Hessischer Verwaltungsgerichtshof* – Deutschland	Rechtssache C-4/11 *Bundesrepublik Deutschland gegen Kaveh Puid*, anhängiges Vorabentscheidungsersuchen	Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Verantwortung in dem Fall zu übernehmen, wenn das Risiko einer Verletzung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union oder von Verfahrensgarantien besteht
2011	anhängig	*Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen* – Deutschland	Rechtssache C-666/11 *M u. a.*, anhängiges Vorabentscheidungsersuchen	Fristen zur Durchführung einer Überstellung, Bedeutung von „Flucht" in der Dublin-Verordnung

Anmerkung: *Die Entscheidungen aus dem Jahr 2012 sind grau hinterlegt.*
Quelle: *Datenbank des EuGH*

Abbildung 1.1 Vertragsstaaten des UN-Übereinkommens von 1961 zur Verminderung der Staatenlosigkeit, EU-27 und Kroatien, Dezember 2012



Anmerkung: Informationen über Staaten, die den Beitritt zum Übereinkommen erwägen, entstammen Bekundungen während des Ministertreffens in Genf am 7. und 8. Dezember 2011.

Quelle: FRA, 2012

Österreich, Portugal, Rumänien, Schweden, Spanien, Ungarn und das **Vereinigte Königreich** – sowie **Kroatien** verpflichteten sich dazu, Maßnahmen im Bereich Staatenlosigkeit zu ergreifen. Diese Verpflichtungen reichten von der Erwägung, dem Übereinkommen von 1961 beizutreten (**Belgien, Luxemburg, Portugal** und **Spanien**), bis zur Prüfung der Umsetzung des Übereinkommens von 1954 (z. B. **Österreich** und das **Vereinigte Königreich**).

Ungarn, einer der wenigen Staaten mit einem formellen einsatzbereiten Verfahren zur Feststellung der Staatenlosigkeit, erklärte sich bereit, seine bewährten Verfahren, Werkzeuge und Erfahrungen interessierten Staaten zugänglich zu machen. Darüber hinaus führte Ungarn zwischen Februar und September 2012 in Zusammenarbeit mit dem UNHCR ein Projekt zur Qualitätssicherung und -entwicklung durch, das die Grundlage eines Handbuchs bildet, mit dem Einzelentscheidern Leitlinien im Verfahren zur Feststellung der Staatenlosigkeit geboten werden. Zudem wurden zu Artikel 23 und 24 des Übereinkommens von 1954 abgegebene Erklärungen im Juli aufgehoben.

Kroatien verpflichtete sich dazu, den Zugriff auf Personenstandsregister und Unterlagen zu vereinfachen, um die Zahl der Staatenlosen zu reduzieren. Dabei soll den Roma besondere Aufmerksamkeit zukommen. Die EU verpflichtete sich dazu, die Anstrengungen des UNHCR zu unterstützen und Staatenlosigkeit gemäß den Grundsätzen des Übereinkommens von 1961 zu verhindern und zu beseitigen. Zur Erfüllung dieser Verpflichtung traten **Bulgarien** und **Portugal** im März bzw. Oktober 2012 dem Übereinkommen über die

Rechtsstellung der Staatenlosen von 1954 und dem Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit von 1961 bei.

Im Jahr 2012 gab der UNHCR vier Leitlinien heraus, die die Definition von Staatenlosen, Verfahren zur Feststellung von Staatenlosigkeit, den Status von Staatenlosen auf nationaler Ebene und das Recht jeden Kindes auf Staatsangehörigkeit betreffen.[18] Ende 2011 bzw. 2012 wurden Berichte zur Darstellung der Staatenlosigkeit im **Vereinigten Königreich** sowie in den **Niederlanden** und **Belgien** veröffentlicht. Diese zeigen Lücken bei der Ermittlung und dem Schutz Staatenloser auf.[19] In der EU nahm das zivilgesellschaftliche Engagement im Bereich Staatenlosigkeit ebenfalls beträchtlich zu. Das *European Network on Statelessness* (ENS) – ein Zusammenschluss von Nichtregierungsorganisationen und Akademikern – wurde 2012 eingerichtet und hatte zum Jahresende 64 Mitglieder, von denen 51 aus der EU stammten.[20]

Das Unionsrecht regelt nicht den Erwerb der Staatsbürgerschaft, der auch den Erwerb der EU-Staatsbürgerschaft beinhaltet, wie in Artikel 20 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) festgelegt.[21] Das Unionsrecht kann jedoch auch beim Verlust der Staatsbürgerschaft relevant werden, wenn damit der Verlust von im Unionsrecht verankerten Rechten einhergeht.[22] In diesem Zusammenhang stellen die Bestimmungen des Übereinkommens von 1961 zum Entzug und Verlust der Staatsbürgerschaft sowie zum Verzicht darauf wichtige Benchmarks dar. Die Hälfte der EU-Mitgliedstaaten ist Vertragspartei dieses Übereinkommens und weitere haben ihre Absicht geäußert, das Übereinkommen zu ratifizieren. Darüber hinaus sagten die EU und ihre Mitgliedstaaten bei einem *High-Level-Meeting* der UN zum Thema Rechtsstaatlichkeit im September 2012 gemeinsam zu, dem Übereinkommen von 1954 beizutreten und den Beitritt zum Übereinkommen von 1961 in Erwägung zu ziehen.[23]

18 UNHCR (2012b); UNHCR (2012c); UNHCR (2012d); UNHCR (2012e). Weitere Informationen auch unter: Molnár, T. (2012).
19 UNHCR (2011a); UNHCR (2011b).
20 Vgl.: www.statelessness.eu.
21 Nach Absatz 1 gilt: „Die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ersetzt sie aber nicht."; vgl. auch: Europäischer Gerichtshof (EuGH), Rechtssache C-369/90 *Mario Vicente Micheletti und andere gegen Delegación del Gobierno en Cantabria*, Slg. 1992, I-4239, 7. Juli 1992; EuGH, Rechtssache C-192/99 *The Queen gegen Secretary of State for the Home Department, ex parte: Manjit Kaur*, Slg. 2001, I-01237, 20. Februar 2001.
22 EuGH, Rechtssache C-135/08 *Janko Rottmann gegen Freistaat Bayern*, Slg. 2010, II-05089, 2. März 2010, Randnummern 41-45.
23 Delegation der Europäischen Union bei den Vereinten Nationen (2012).

1.3. Einwanderung und Rückführung

1.3.1. Legale Migration

Die Notwendigkeit, die legale Migration und die Mobilität als Reaktion auf die Alterung der EU-Bevölkerung zu erleichtern, hat trotz der wirtschaftlichen Situation der EU weiterhin die Migrationspolitik im Jahr 2012 bestimmt. Die EU erzielte 2012 Fortschritte bei zwei Richtlinienvorschlägen zur Förderung der Kohärenz von Zulassungssystemen: bei der vorgeschlagenen Richtlinie über konzernintern entsandte Arbeitnehmer[24] und der Richtlinie über Saisonarbeitnehmer.[25]

Nach ihrer Verabschiedung wird die vorgeschlagene Richtlinie über konzernintern entsandte Arbeitnehmer die Entsendung wichtiger Mitarbeiter aus Unternehmen in Drittstaaten in eine Niederlassung desselben Unternehmens in der EU erleichtern. Durch die Richtlinie über Saisonarbeitnehmer profitieren Saisonarbeiter nach Vorlage eines Arbeitsvertrags oder eines verbindlichen Arbeitsplatzangebots von vereinfachten Zulassungsbestimmungen. Diese Richtlinie gewährt ihnen Anspruch auf bestimmte Mindeststandards bei Arbeits- und Lebensbedingungen sowie auf Zugang zu einem Beschwerdemechanismus, wenn Arbeitgeber ihre Rechte verletzten.

Die Europäische Kommission veröffentlichte ein Grünbuch zum Recht auf Familienzusammenführung von in der Europäischen Union lebenden Drittstaatsangehörigen, auf das öffentliche Konsultationen zu verschiedenen Aspekte der Familienzusammenführungsrichtlinie (2003/86/EG)[26] folgten. Die Konsultationen umfassten folgende Themen: den Anwendungsbereich der Richtlinie, Anforderungen für die Familienzusammenführung wie Anspruch und Integrationsmaßnahmen, Wartezeiten und Bestimmungen für Einreise und Aufenthalt von Familienangehörigen, asylbezogene Fragen, Betrug, Missbrauch und Verfahrensfragen.

Die meisten EU-Mitgliedstaaten sprachen sich gegen eine Überarbeitung der Familienzusammenführungsrichtlinie aus. Viele teilnehmende internationale Organisationen, Sozialpartner und NRO forderten Leitlinien zur Umsetzung der Richtlinie sowie für eine bessere Durchsetzung einschließlich Vertragsverletzungsverfahren.[27] Im Anschluss an die Konsultation entschied die Europäische Kommission, eine Gruppe von Sachverständigen einzuberufen, um die Umsetzung der Richtlinie

24 Europäische Kommission (2010a).
25 Europäische Kommission (2010b).
26 Europäische Kommission (2011a).
27 Europäische Kommission (2012).

und die damit verbundene Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zu verbessern.[28]

Die Rechte von Familienangehörigen sind ein wichtiger Aspekte der *Blue-Card*-Richtlinie 2009/50/EG, die die Einreise und den Aufenthalt in der EU von hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen regelt. Die Richtlinie sieht Bedingungen für die Familienzusammenführung und den Zugang zum Arbeitsmarkt (Artikel 15) vor, die günstiger als die Bedingungen der Familienzusammenführungsrichtlinie sind.

Ende 2012 profitierten Familienangehörige von Inhabern der „Blauen Karte" in den meisten EU-Mitgliedstaaten von bestimmten Vorteilen gegenüber Drittstaatsangehörigen bei der Erlangung von Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen, z. B. einfachere und schnellere Ausstellungsverfahren, Ausnahmen von bestimmten Anforderungen, längere Gültigkeit von Genehmigungen sowie sofortige Wirkung der Familienzusammenführung und des Zugangs zur Beschäftigung und längerfristiger Aufenthalt.

Insbesondere können Familienangehörige zu einem Inhaber einer Blauen Karte nachziehen, unabhängig davon, ob dieser Aussicht darauf hat, ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht zu erlangen, und ob er eine Mindestaufenthaltsdauer nachweisen kann. Sie sind von Integrationsanforderungen im Vorfeld der Familienzusammenführung befreit und haben zeitlich unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt. Aufenthaltsgenehmigungen von Familienangehörigen sollten innerhalb von sechs Monaten nach dem Antrag ausgestellt werden und dieselbe Gültigkeitsdauer aufweisen wie die Aufenthaltsgenehmigung des Inhabers der Blauen Karte.

In einigen Mitgliedstaaten gibt es keine spezifischen Bestimmungen für Familienangehörige von Inhabern einer Blauen Karte, und es gelten dieselben Verfahren wie für andere Drittstaatsangehörige gemäß der Familienzusammenführungsrichtlinie (z. B. **Italien**[29] oder **Polen**[30]). In andere Mitgliedstaaten haben Familienangehörige von Inhabern einer Blauen Karte dagegen Anspruch auf günstigere Bedingungen, wie die folgenden Beispiele zeigen.

Das Arbeitsgesetz in **Bulgarien** weist ausdrücklich darauf hin, dass Familienangehörige von Inhabern einer Blauen Karte, die sich üblicherweise in Bulgarien aufhalten, bulgarischen Staatsangehörigen in Bezug auf Arbeit, soziale Sicherheit und Arbeitsrecht gleichgestellt sind.[31] In **Österreich** gewährt die Rot-Weiß-Rot – Karte plus unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt.[32] **Frankreich** bietet im Rahmen des Verfahrens zu begleitenden Familienangehörigen eine befristete Aufenthaltserlaubnis mit unbeschränktem Zugang zum Arbeitsmarkt.[33] **Deutschland** verzichtet auf Anforderungen bezüglich Alter und Nachweis von Deutschkenntnissen vor der Einreise für Ehegatten von Inhabern einer Blauen Karte und gewährt Familienangehörigen der Inhaber ebenfalls unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt.[34] **Lettland** vereinfacht die Bestimmungen zu Arbeitsgenehmigungen[35] und führt keine Wartezeit oder Anforderungen für die Familienzusammenführung ein, und ermöglicht somit eine sofortige Familienzusammenführung. **Kroatien** hat seine Bestimmungen des Ausländergesetzes zum Anspruch auf Einreise und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zum Zwecke der Beschäftigung hochqualifizierter Arbeitskräfte mit der Richtlinie in Einklang gebracht. Die harmonisierten Bestimmungen treten an dem Tag in Kraft, an dem Kroatien der EU beitritt.

Eine weitere öffentliche Konsultation auf EU-Ebene im Jahr 2012 befasste sich mit der Migration internationaler Studierender und Forscher. Angesichts einer Überarbeitung der beiden Richtlinien über die Zulassung von Studierenden und Forschern aus Drittstaaten[36], die im Arbeitsprogramm der Kommission für 2012 vorgesehen ist, erfasste die Konsultation Meinungen zu künftigen Bestimmungen über die Einreise und den Aufenthalt von Forschern, Studierenden, Schülern, Auszubildenden und Freiwilligen, die keine EU-Bürger sind. Das Europäische Migrationsnetzwerk führte 2012 eine Studie durch, die die Einwanderung internationaler Studierender in die EU untersuchte. Die Studie kam zu dem Schluss, dass die Studierendenrichtlinie 2004/114/EG zu einer gewissen Angleichung der nationalen Gesetzgebung zu Bedingungen für die Zulassung und den Aufenthalt von Studierenden aus Drittstaaten führt. Allerdings sehen sich internationale Studierende während ihres Studiums und danach immer

28 Rat der Europäischen Union (2012a).
29 Italien, Gesetzesdekret Nr. 108, 28. Juni 2012.
30 Polen, Gesetz zur Änderung des Ausländergesetzes und des Gesetzes zur Beschäftigungsförderung und zu Arbeitsmarkteinrichtungen, 27. April 2012.
31 Bulgarien, Arbeitsgesetz, 1. Januar 2002, neuer Artikel 74B, Änderung vom 15. Juni 2011.
32 Österreich, Bundesgesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt in Österreich, Paragraf 41 Buchstabe a; Österreich, Migrationsplattform der österreichischen Bundesregierung (2013).
33 Frankreich, Gesetz Nr. 2011-672 über die Einwanderung, die Integration und die Staatsangehörigkeit, 16. Juni 2011.
34 Deutschland, Aufenthaltsgesetz, 8. Juni 2012; Deutschland, Bundesministerium des Innern (2012); und Deutschland, Verordnung über das Verfahren und die Zulassung von im Inland lebenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung, Paragraf 3 Absatz 1.
35 Lettland, Ministerkabinett, Verordnung Nr. 553 über Arbeitgenehmigungen für Drittstaatsangehörige, 21. Juni 2010.
36 Richtlinie 2004/114/EG des Rates, ABl. L 375 vom 23.12.2004, S. 12; Richtlinie 2005/71/EG des Rates, ABl. L 289 vom 3.11.2005, S. 15.

noch Hindernissen gegenüber, die vor allem beim freien Zugang zum Arbeitsmarkt, beim Erhalt von Visa und Aufenthaltsgenehmigungen, beim Zugang zum Gesundheitswesen und beim Recht auf die Begleitung durch Familienangehörige zu Tage treten.

Der EuGH befasste sich 2012 mit speziellen Bestimmungen der Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige (2003/109/EG). In der Rechtssache *Kamberaj*[37] zählte der EuGH Wohngeld zu den Kernleistungen, die Drittstaatsangehörigen gewährt werden müssten. Er interpretierte dabei Artikel 11 Absatz 4 der Richtlinie vor dem Hintergrund von Artikel 34 zur sozialen Sicherheit und sozialen Unterstützung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. In der Rechtssache *Europäische Kommission gegen Königreich der Niederlande*[38] befand der EuGH, dass die Niederlande überhöhte und unverhältnismäßige Gebühren für die Gewährung eines Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige, bei denen es sich um langfristig Aufenthaltsberechtigte handelt, und für deren Familienmitglieder erheben.

1.3.2. Rechte von Migranten in einer irregulären Situation

Die EU-Mitgliedstaaten haben weitere Schritte unternommen, um die Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber (Richtlinie 2009/52/EG) umzusetzen. Die Europäische Kommission hat 2012 mit Gründen versehene Stellungsnahmen an **Belgien**, **Finnland**, **Litauen**, **Luxemburg**, **Polen**, **Portugal**, **Schweden**, **Slowenien** und **Zypern** gerichtet, da diese die Richtlinie nicht rechtzeitig umgesetzt haben. Neue Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie sind in mehreren Mitgliedstaaten, einschließlich **Italien**[39], **Polen**[40], **Portugal**[41], **Slowenien**[42] und **Zypern,**[43] in Kraft getreten. Im Gegensatz dazu konnten **Belgien**[44], **Luxemburg** und **Schweden** ihren Gesetzgebungsprozess zur Umsetzung der Richtlinie im Jahr 2012 nicht vollständig abschließen.

Die Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber enthält Bestimmungen, die die Rechte von Migranten in einer irregulären Situation schützen soll. Laut Artikel 6 müssen die EU-Mitgliedstaaten Mechanismen bereitstellen, die gewährleisten, dass Wanderarbeitnehmer in einer irregulären Situation entweder bei einem Arbeitnehmer einen Anspruch auf fällige Vergütungen geltend machen oder sich an eine zuständige Behörde des jeweiligen EU-Mitgliedstaats wenden können, um ein Verfahren für die Einziehung der Vergütung einzuleiten. Darüber hinaus sieht Artikel 13 Absatz 4 der Richtlinie befristete Aufenthaltsgenehmigungen für minderjährige Opfer sowie für Opfer besonders ausbeuterischer Arbeitsbedingungen vor, die mit der Justiz zusammenarbeiten.

In der Praxis haben diese Schutzbestimmungen jedoch noch nicht zu konkreten Ergebnissen geführt. Womöglich erleben nicht alle EU-Mitgliedstaaten Situationen besonders ausbeuterischer Arbeitsbedingungen im gleichen Maße. Von den acht EU-Mitgliedstaaten, die Angaben zur Anzahl der Aufenthaltsgenehmigungen für Opfer besonders ausbeuterischer Arbeitsbedingungen im Jahr 2012 machten (**Estland**, **Griechenland**, **Lettland**, **Österreich**, die **Slowakei**, **Slowenien**, die **Tschechische Republik** und **Ungarn**), stellte jedoch nur **Österreich** tatsächlich solche Genehmigungen aus, die einem Mann und acht Frauen gewährt wurden. Allerdings ist selbst hier unklar, ob die Fälle auch gemäß der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels aus dem Jahr 2004 (2004/81/EG) Anspruch auf eine befristete Aufenthaltsgenehmigung gehabt hätten.

Ähnlich scheint die Situation zu sein, wenn Arbeitnehmer Ansprüchen auf fällige Vergütungen geltend machen wollen. Hier waren erfolgreiche Gerichtsverfahren wie das eines Arbeitnehmers ohne Aufenthaltsgenehmigung in den **Niederlanden**[45] weiterhin eine Seltenheit.

Während des gesamten Jahres 2012 unterstützte die Europäische Kommission weiterhin EU-Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG). Unter anderem organisierte sie dazu zwei Sitzungen des Kontaktausschusses im März und im September.

Die Kommission rief 2012 außerdem ein organisiertes Arbeitsprogramm zur Umsetzung der Richtlinie ins Leben, einschließlich einer ausführlichen Analyse der nationalen Gesetzgebung und bilateralen Gesprächen mit Mitgliedstaaten, um bestimmte mit der Umsetzung im Zusammenhang stehende Themen zu erörtern. Diese Erörterungen umfassten auch diejenigen Bestimmungen der Rückführungsrichtlinie, die Schutzmaßnahmen und

37 EuGH, Rechtssache C-571/10 *Servet Kamberaj gegen Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) und andere*, Slg. 2012, 00000, 24. April 2012.
38 EuGH, Rechtssache C508/10 *Europäische Kommission gegen Königreich der Niederlande*, 26. April 2012, Randnummer 70.
39 Italien, Gesetzesdekret Nr. 109 vom 16. Juli 2012, in Kraft getreten am 9. August 2012.
40 In Polen trat das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber am 21. Juli 2012 in Kraft.
41 Portugal, Gesetz 29/2012, 9. August 2012.
42 Slowenien, Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Verhinderung von nicht angemeldeter Arbeit und Beschäftigung, 18. Juli 2012.
43 Zypern, Änderungen des Ausländer- und Einwanderungsgesetzes (N 100(I)/2012), 6. Juli 2012.
44 Der Vorschlag für ein Gesetz zur Umsetzung wurde im Mai 2012 vom Ministerrat genehmigt und war zum Jahresende vor dem Föderalen Parlament anhängig. Es wurde anschließend am 11. Februar 2013 verabschiedet und am 22. Februar 2013 veröffentlicht. Vgl.: Delafortrie, S. und Springael, C. (2012).
45 Vgl.: Niederlande, LJN: BX0143, *Sector kanton Rechtbank Zwolle*, 591648 CV 12-1394.

Tabelle 1.4: Rechtsprechung des EuGH zur Rückführungsrichtlinie

Jahr		Vorlegendes Gericht	Rechtssache	Rechtliche Themen	Folgemaßnahmen der EU-Mitgliedstaaten
Vorlage	Entscheidung				
2009	2009	*Административен съд София*град – Bulgarien	Rechtssache C-357/09 PPU *Kadzoev*, Urteil vom 30. November 2009	Begriff der „hinreichenden Aussicht auf Abschiebung"; maximale Haftdauer, wenn der Vollzug der Abschiebungsentscheidung aufgeschoben wurde; Voraussetzungen für die unverzügliche Freilassung	Das Ausländergesetz von 2009 lässt die Verlängerung der Haft über sechs Monate hinaus zu, wenn die Person eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder öffentliche Ordnung darstellt. Bulgarien hat Gesetzesvorschläge vorbereitet, nach denen die nationale Sicherheit als solche kein Grund für die Verlängerung der Haftdauer ist.
2011	2011	*Corte d'appello di Trento* – Italien	Rechtssache C-61/11 PPU *El Dridi*, Urteil vom 28. April 2011*	Haftstrafe für illegal aufhältige Drittstaatsangehörige, die sich weigern, eine Anordnung zum Verlassen des Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaats zu befolgen	Die Haftstrafe wurde durch eine Geldstrafe ersetzt: Artikel 14 (5ter) (5quater) des italienischen Einwanderungsgesetzes wurde durch Gesetzesdekret Nr. 89 vom 23. Juni 2011 geändert (das durch Gesetz Nr. 129 vom 2. August 2011 in ein Gesetz umgewandelt wurde, das am 6. August 2011 in Kraft getreten ist).
2011	2011	*Cour d'appel de Paris* – Frankreich	Rechtssache C-329/11 *Achughbabian*, Urteil vom 6. Dezember 2011	Regelung eines Mitgliedstaats, die den illegalen Aufenthalt mit strafrechtlichen Sanktionen ahndet; vorherige Ausschöpfung von Zwangsmaßnahmen im Sinne von Artikel 8 der Rückführungsrichtlinie; Drittstaatsangehöriger, der sich ohne einen Rechtfertigungsgrund für seine Nichtrückkehr illegal in dem genannten Hoheitsgebiet aufhält	Die Strafkammer des Kassationshofs (Stellungnahme vom 5. Juni 2012, Nr. 9002) und die Zivilkammer des Kassationshofs (Urteile Nr. 959 und 965 vom 5. Juli 2012) erkannten an, dass die Anwendung der Untersuchungshaft (*guarde à vue*) aus dem einzigen Grund des irregulären Aufenthalts nicht mehr zulässig ist. Die Inhaftnahme zur Überprüfung des Bleiberechts in Frankreich (maximal 16 Stunden) wurde mit Gesetz Nr. 2012-1560 über die Inhaftnahme zur Überprüfung des Bleiberechts in Frankreich und zur Änderung der Straftat der Hilfe bei der illegalen Einreise oder dem illegalen Aufenthalt, um humanitäre und gemeinnützige Handlungen auszuschließen, vom 31. Dezember 2012 eingeführt (Artikel L. 611-1-1 CESEDA).
2011	2012	*Tribunale di Rovigo* – Italien	Rechtssache C-430/11 *Md Sagor*, Urteil vom 6. Dezember 2012**	Nationale Regelung, die den illegalen Aufenthalt mit einer Geldstrafe ahndet, die durch eine Abschiebungsstrafe ersetzt werden kann; Hausarrest; Vereinbarkeit, solange die Durchsetzung der Strafe beendet wird, sobald die physische Verbringung des Betroffenen aus diesem Mitgliedstaat möglich ist	In einer ähnlichen Rechtssache (Nr. 2560/2012, bei der Kanzlei eingereicht am 17. Dezember 2012) sprach die Strafkammer des Tribunals von Monza den Angeklagten von der Straftat des illegalen Aufenthalts gemäß Artikel 10bis des italienischen Einwanderungsgesetzes frei, da ein solches Verhalten nach der italienischen Gesetzgebung nicht mehr als Straftat anzusehen sei. Die Rechtssache ist jetzt vor dem Kassationshof anhängig.

Jahr		Vorlegendes Gericht	Rechtssache	Rechtliche Themen	Folgemaßnahmen der EU-Mitgliedstaaten
Vorlage	**Entscheidung**				
2011	anhängig	*Nejvyšší správní soud* – Tschechische Republik	Rechtssache C-534/11 *Arslan*, anhängiges Vorabentscheidungsersuchen (Anhörung am 7. November 2012)	Inhaftnahme für die Zwecke der Abschiebung; Haftgründe, falls der ausländische Staatsbürger um internationalen Schutz ersucht hat	-
2012	anhängig	Amtsgericht Laufen – Deutschland	Rechtssache C-297/12 *Filev and Osmani*, Vorabentscheidungsersuchen vom 3. August 2012	Einzelstaatliche Regelung, die vorsieht, dass Ausweisungen/Abschiebungen grundsätzlich unbefristet wirksam sind, es sei denn, der Betroffene stellt einen Antrag innerhalb einer bestimmten Frist; strafrechtliche Sanktionen im Zusammenhang mit einer Ausweisung/Abschiebung, die bei der Wiedereinreise älter als 5 Jahre ist	-
2012	2012	Bundesgerichtshof – Deutschland	Rechtssache C-83/12 PPU *Minh Khoa Vo*, Urteil vom 10. April 2012 (Diese Rechtssache zum Visakodex bezieht sich auch auf die Rückführungsrichtlinie.)	Begriff des illegalen Aufenthalts im Anwendungsbereich des Visakodex; nationale Bestimmungen, nach denen das Einschleusen von Ausländern strafrechtlich verfolgt werden kann, wenn die geschleusten Personen über Visa verfügen, die sie durch arglistige Täuschung erlangt haben	-

Anmerkungen: *Die Entscheidungen aus dem Jahr 2012 sind grau hinterlegt.*

** Infolge dieses Urteils wurde eine Reihe von anhängigen Vorabentscheidungsersuchen, die dem EuGH im Laufe des Jahres 2011 von italienischen Gerichten vorgelegt wurden und dieselbe Rechtsangelegenheit betrafen, von den einreichenden Richtern zurückgezogen und anschließend von der Liste gestrichen: Rechtssache C-113/11* Cherni, *Abschiebungsanordnung vom 26 Mai 2011; Rechtssache C-50/11* Emegor, *Abschiebungsanordnung vom 21. Juni 2011; Rechtssache C-60/11* Mrad, *Abschiebungsanordnung vom 21 Juni 2011; Rechtssache C-63/11* Austine, *Abschiebungsanordnung vom 21. Juni 2011; Rechtssache C-156/11* Music, *Abschiebungsanordnung vom 21. Juni 2011; Rechtssache C-140/11* Ngagne, *Abschiebungsanordnung vom 29. Juni 2011; Rechtssache C-43/11* Samb, *Abschiebungsanordnung vom 6. Juli 2011; Rechtssache C-187/11* Vermisheva, *Abschiebungsanordnung vom 6. Juli 2011; Rechtssache C-120/11* Kwando, *Abschiebungsanordnung vom 13. Juli 2011. Ein identisches Vorabentscheidungsersuchen wurde für unzulässig erklärt, da der Sachverhalt nicht hinreichend klar war: Rechtssache C-364/11* Abdallah, *Unzulässigkeitsbeschluss vom 8. September 2011.*

*** Die in der Rechtssache* Sagor *untersuchten Vorfragen wurden auch in anderen Vorabentscheidungsersuchen aufgeworfen, die dem EuGH von italienischen Richtern im Laufe des Jahres 2012 vorgelegt wurden. Sie wurden jedoch für unzulässig erklärt, da der Sachverhalt nicht hinreichend klar war: Rechtssache C-73/12* Ahmed Ettaghi, *Unzulässigkeitsbeschluss vom 4. Juli 2012, Rechtssache C-74/12* Abd Aziz Tam, *Unzulässigkeitsbeschluss vom 4. Juli 2012 und Rechtssache C-75/12* Majali Abdel, *Unzulässigkeitsbeschluss vom 4. Juli 2012.*

Quelle: *Datenbank des EuGH*

Rechte von Migranten in Rückführungsverfahren vorsehen, wie Haftbefehle und -bedingungen.

Der EuGH erließ im Dezember 2012 ein zusätzliches Urteil zur Rückführungsrichtlinie, das sich auf die Verhängung von Geldstrafen als strafrechtliche Sanktionen für einen illegalen Aufenthalt bezieht.[46] Somit steigt die Anzahl der Rechtssachen bezüglich der Rückführungsrichtlinie, zu denen der EuGH ein Urteil erlassen hat, auf vier, wobei zwei Vorabentscheidungsersuchen noch anhängig sind.[47] Tabelle 1.4 bietet eine Übersicht über diese Rechtssachen.

Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte (ECSR) gab im Januar 2012 eine Erklärung zur Auslegung von Artikel 17 Absatz 2 der Europäischen Sozialcharta zur Bildung von Kindern ab.[48] Der Ausschuss wies darauf hin, dass der Zugang zu Bildung entscheidend für das Leben und die Entwicklung eines jeden Kindes ist und dass sich eine Verweigerung des Zugangs zu Bildung nachteilig auf das Leben des Kindes auswirkt. Er gelangte zu dem Schluss, dass die Vertragsstaaten gemäß Artikel 17 Absatz 2 der Europäischen Sozialcharta sicherstellen müssen, dass Kinder, die sich unrechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten, ebenso wirksamen Zugang zu Bildung erhalten wie jedes andere Kind.

Der Zugang zum Gesundheitswesen für Migranten in einer irregulären Situation blieb weiterhin Thema politischer Diskussionen in einigen EU-Mitgliedstaaten. In **Spanien** wurde im April das Ausländergesetz geändert; der gleichberechtigte Zugang zum Gesundheitswesen für Personen ohne gültige Aufenthaltspapiere wurde damit auf Notversorgung, medizinische Versorgung für Personen unter 18 Jahren sowie auf eine Gesundheitsversorgung während einer Schwangerschaft, bei und nach einer Geburt beschränkt.[49]

In **Schweden** stimmte die Regierung zu, Migranten in einer irregulären Situation denselben Zugang zum Gesundheitswesen zu gewähren wie Asylbewerbern. Dies umfasst Gesundheitsleistungen, die nicht aufgeschoben werden können, einschließlich Geburtshilfe.[50] Kindern werden in vollem Umfang Zugang zum Gesundheitswesen haben. Die regionalen Regierungen (*landsting*) können den Zugang weiter regeln, bis hin zu einem Zugang, der gleichwertig ist mit dem inländischer Staatsangehöriger. Die neuen Regelungen treten voraussichtlich am 1. Juli 2013 in Kraft.

Eine andere Diskussion über Gesundheitsversorgung – wenn auch nicht beschränkt auf Migranten in einer irregulären Situation – kam in **Griechenland** auf. Dort wurden im April 2012 Änderungen des Einwanderungsgesetzes vorgestellt, mit denen die Inhaftnahme von Asylbewerbern und die mögliche Abschiebung von Drittstaatsangehörigen eingeführt wurden, die ansteckende Krankheiten haben oder zu einer Gruppe mit hoher Ansteckungsgefahr gehören. Zu diesen Gruppen werden Prostituierte, Personen, die Drogen injizieren, Personen, die unter Bedingungen leben, die nicht den grundlegenden Hygienevorschriften entsprechen, sowie Personen, die aufgrund ihres Herkunftslands risikobehaftet sind, gezählt. Es erfolgt keine Bewertung, ob eine Person eine tatsächliche Gefahr für die öffentliche Gesundheit darstellt.[51] UNAIDS, das Gemeinsame Programm der UN zu HIV/AIDS, hob den diskriminierenden Charakter des neuen Einwanderungsgesetzes hervor und forderte eine umgehenden Überarbeitung.[52]

Darüber hinaus legte die griechische Polizei im Mai 2012 die Namen und Fotos von HIV-positiven Prostituierten offen, von denen sich einige in einer irregulären Situation befanden, nachdem sie diese inhaftiert und einem obligatorischen HIV-Test unterzogen hatten. Dieses Vorgehen weckte Bedenken wegen der Verletzung der Geheimhaltungspflicht von personenbezogenen Gesundheitsdaten, der strafrechtlichen Beschuldigung auf Grundlage eines HIV-Status sowie der Diskriminierung. Der griechische Bürgerbeauftragte war der Ansicht, dass die Veröffentlichung der Fotos und der personenbezogenen Daten der HIV-positiven Frauen nicht nur Rechte verletze, die untrennbar mit der Achtung der Menschenwürde und dem Zustand eines Patienten zusammenhängen, sondern dass es sich dabei außerdem um ein unwirksames Mittel der Prävention und des Schutzes der öffentlichen Gesundheit handle.[53] Am 20. April 2012 ersuchte die Europäische Kommission das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten, Risikobewertungsmission zur HIV-Situation in Griechenland durchzuführen. Die FRA nahm als Beobachterin daran teil.[54]

46 EuGH, Rechtssache C-430/11 *Md Sagor*, 6. Dezember 2012.
47 EuGH, Rechtssache C-534/11 *Arslan*, anhängig; EuGH, Rechtssache C-297/12 *Filev und Osmani*, anhängig.
48 ECSR (2012).
49 Spanien, Königlicher Erlass, Gesetz 16/2012, 20. April 2012.
50 Schweden, Entscheidung der schwedischen Regierung, 28. Juni 2012.

51 Griechenland, Gesetz 4075/2012, Artikel 59 Absatz 1-2.
52 UNAIDS (2012).
53 Griechenland, Bürgerbeauftragter (2012).
54 ECDC (2012).

AKTIVITÄT DER FRA

Grundrechtsschutz beim Aufgriff von Migranten in irregulärer Situation

In Zusammenarbeit mit den EU-Mitgliedstaaten erstellte die FRA im Jahr 2012 eine Liste mit Geboten und Verboten, um bei der Ermittlung und Festnahme von Migranten in einer irregulären Situation unverhältnismäßige Eingriffe in die Menschenrechte zu vermeiden. Die praxisnahen Leitlinien, die gemeinsam mit Durchsetzungsbehörden für Einwanderungsrecht in den EU-Mitgliedstaaten, zuständigen Ministerien, der Europäischen Kommission und weiteren Interessengruppen entwickelt wurden, setzten die Arbeit der FRA zu Migranten in einer irregulären Situation aus dem Jahr 2011 fort.

Migranten in einer irregulären Situation sollten beispielsweise nicht gezielt in oder in der Nähe von medizinischen Einrichtungen festgenommen werden, wenn sie medizinische Hilfe beanspruchen. Diese Einrichtungen sollten auch nicht dazu verpflichtet sein, die personenbezogenen Daten der Migranten zum Zwecke einer möglichen Rückführung an Durchsetzungsbehörden für Einwanderungsrecht weiterzugeben.

Die FRA stellte die Leitlinien am 26. September der Arbeitsgruppe des Rates für Integration, Migration und Rückführung (Zusammensetzung Rückführung) und am 28. September dem Kontaktausschuss der Vertreter der EU-Mitgliedstaaten vor, den die Europäische Kommission einberuft, um Aspekte der Rückführungsrichtlinie zu erörtern.

Weitere Informationen unter: FRA, Apprehension of migrants in an irregular situation – fundamental rights considerations *(Aufgriff von Migranten in einer irregulären Situation – grundrechtliche Erwägungen), verfügbar in englischer Sprache unter: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2013-apprehension-migrants-irregular-situation_en.pdf.*

Einige EU-Mitgliedstaaten unternahmen Schritte im Zusammenhang mit der Ermittlung und Festnahme von Migranten in einer irregulären Situation. **Frankreich** schaffte das „Delikt der Solidarität" ab, die rechtliche Bestimmung, die Strafen für natürliche und juristische Personen verhängte, die irreguläre Migranten unterstützen. Der überarbeitete Artikel L622-4 des Gesetzes über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern und über das Asylrecht, geändert durch Gesetz Nr. 2012-1560, schließt die Strafbarkeit humanitärer und gemeinnütziger Handlungen aus.[55]

Um die Festnahme von Migranten in einer irregulären Situation zu erleichtern, hat die *UK Border Agency* im **Vereinigten Königreich** eine Datenbank eingerichtet, mit der jeder, der eine Person in einer irregulären Situation kennt, diese Person den Behörden melden kann.[56]

Die Kriminalisierung von Migranten in einer irregulären Situation gab im Europarat und im Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) Anlass zur Sorge.[57] Um das Risiko zu verringern, dass Festnahmen von Migranten in einer irregulären Situation die Grundrechte unangemessen beeinträchtigen, hat die FRA Leitlinien erstellt.

Die Strategie der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels

Im Juni 2012 verabschiedete die Europäische Kommission die Strategie *der EU zur Beseitigung des Menschenhandels 2012–2016*. Die Strategie regt eine Reihe von Maßnahmen an, die in fünf Prioritätsbereichen umgesetzt werden sollen. Die Prioritäten sind:

- Erkennung, Schutz und Unterstützung der Opfer des Menschenhandels;
- Verstärkung der Präventionsmaßnahmen gegen Menschenhandel;
- Verstärkung der strafrechtlichen Verfolgung der Menschenhändler;
- Verbesserung der Koordination und Kooperation zwischen den maßgeblichen Akteuren sowie Kohärenz der Politiken;
- Verbesserung der einschlägigen Kenntnisse und effiziente Reaktionen auf neu auftretende Probleme im Zusammenhang mit allen Formen des Menschenhandels.

Im Oktober stimmte der Rat der Europäischen Union diesen Bereichen zu und ersuchte die EU-Mitgliedstaaten, diese Empfehlungen umzusetzen.[58] In der Strategie erwähnte EU-Agenturen (EASO, Europäische Polizeiakademie, Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen, Europol, Eurojust, FRA und Frontex) wurden dazu aufgefordert, ihre Arbeit im Bereich des Menschenhandels in Zusammenarbeit mit

55 Frankreich, Gesetz Nr. 2012-1560 über die Inhaftnahme zur Überprüfung des Bleiberechts in Frankreich und zur Änderung der Straftat der Hilfe bei der illegalen Einreise oder dem illegalen Aufenthalt, um humanitäre und gemeinnützige Handlungen auszuschließen, 31. Dezember 2012, Artikel 8-12.

56 The Telegraph (2012).

57 Europarat, Menschenrechtskommissar (2012); vgl. auch das Sachverständigentreffen: *„Human Rights at International Borders: Exploring Gaps in Policy and Practice"* (Menschenrechte an internationalen Grenzen: Ermittlung von Lücken in der Politik und Praxis), organisiert vom OHCHR in Zusammenarbeit mit der *Global Alliance Against Traffic in Women* (GAATW), Informationen in englischer Sprache unter: www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/OHCHRExpertconsultationExploringGapsinPolicyandPractice.aspx.

58 Rat der Europäischen Union (2012b).

Mitgliedstaaten, EU-Organen und anderen Parteien weiterhin abzustimmen. Die EU-Agenturen wurden darüber hinaus auch darum gebeten, entsprechende Leitfäden zu bewährten Verfahren zu entwickeln, um den Mitgliedstaaten bei der Bewältigung des Problems zu helfen.

EU-Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige

Im September 2012 verabschiedete die Kommission ihre Halbzeitbewertung der Durchführung des Aktionsplans für unbegleitete Minderjährige (2010–2014). Der Bericht zeigt, wie ein gemeinsamer EU-Ansatz wirkungsvollere, übergreifende strategische Überlegungen ermöglicht, wie das Problem der Kinder unabhängig von ihrem Migrationsstatus gelöst werden kann. Es bestehen jedoch nach wie vor Herausforderungen, z. B. die Erhebung vergleichbarer Daten, um die Situation richtig zu beurteilen, die Altersbestimmung, die Suche nach Familienangehörigen, die Finanzierung oder die Zusammenarbeit mit Drittstaaten.

1.3.3. Alternativen zur Inhaftnahme

Das Unionsrecht gestattet die Inhaftnahme eines Migranten in einer irregulären Situation, um eine Rückführungsentscheidung umzusetzen, vorausgesetzt, bestimmte Bedingungen sind erfüllt. Die Inhaftnahme irregulärer Migranten ist zwar weiterhin eine übliche Praxis der EU, sie wirft aber Bedenken bei internationalen Organisationen und Akteuren der Zivilgesellschaft auf.[59]

Nach Artikel 15 der Rückführungsrichtlinie ist der Freiheitsentzug nur rechtmäßig, um eine Rückführung oder eine Abschiebung vorzubereiten, insbesondere, wenn Fluchtgefahr besteht oder angenommen wird, dass der Migrant seine Rückführung anderweitig behindern wird.

Bestehen diese Risiken nicht, sollten Migranten sich weiterhin in der Gemeinschaft aufhalten und dort leben dürfen. Wenn solch ein Risiko vorliegt, müssen die Behörden gemäß Artikel 15 Absatz 1 der Rückführungsrichtlinie in Verbindung mit Erwägungsgrund 16 untersuchen, ob ein solches Risiko vor der Anordnung eines Haftbefehls wirksam durch nicht freiheitsentziehende Maßnahmen – sogenannte Alternativen zur Inhaftnahme – abgeschwächt werden kann.

Der UNHCR gab 2012 überarbeitete Richtlinien über die Inhaftnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen heraus. Die überarbeiteten Richtlinien heben hervor, dass Asylbewerber grundsätzlich nicht in Haft genommen werden sollen, und legen die Ausnahmefälle dar, in denen die Freiheitsentziehung möglich ist, sofern bestimmte Schutzmaßnahmen bestehen.[60]

Alternativen zur Inhaftnahme, die die Notwendigkeit von freiheitsentziehenden Maßnahmen senken, umfassen eine breite Palette von Maßnahmen, wie Einschränkungen in Bezug auf den Aufenthaltsort, die Pflicht, sich regelmäßig bei der Polizei zu melden, oder die Entlassung auf Kaution. Freiheitsentziehende Maßnahmen führten 2012 wieder zu Gewalttaten, die z. B. im Juni den Tod eines Maliers auf **Malta**[61] und im Oktober einen Protest in Igoumenitsa in **Griechenland**[62] zur Folge hatten.

Die Bemühungen, Inhaftnahmen von Kindern zu reduzieren, wurden fortgesetzt. In seinem Bericht an die Regierung der **Niederlande** aus dem Jahr 2012 empfahl das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) beispielsweise, dass die niederländischen Behörden die Inhaftnahme von Familien mit Kindern soweit möglich vermeiden. Wenn die Inhaftnahme in Ausnahmefällen nicht vermieden werden kann, sollte die Dauer die vom Gesetz vorgeschriebene Maximaldauer von 28 Tagen nicht überschreiten.[63]

Kroatien führte im Jahr 2012 mehrere Alternativen zur Inhaftnahme in seiner nationalen Gesetzgebung ein. Diese sind die Pflicht zur Abgabe der Ausweispapiere, die Pflicht zur Hinterlegung von Sicherheiten, ein zugewiesener Wohnsitz und regelmäßiges Vorstelligwerden.[64]

Ende 2011 erweiterte **Zypern** seine nationalen Rechtsvorschriften ebenfalls um die Möglichkeit, Alternativen zur Inhaftnahme anzuwenden, legte jedoch keine konkreten Alternativen fest.[65] **Malta** hält als einziger EU-Mitgliedstaat noch eine Politik aufrecht, die eine Inhaftnahme zwingend vorsieht und die Anwendung von Alternativen zur Inhaftnahme nur zulässt, wenn die Freilassung in Erwägung gezogen wird.

Die **Niederlande** haben vier Pilotprojekte in kleinerem Maßstab ins Leben gerufen, die 2013 ausgewertet werden. Zu diesen gehört beispielsweise die Auferlegung einer Meldepflicht bei der Ausländerpolizei in Kombination mit der Bereitstellung von Unterstützung bei der Dienststelle für Rückführung und Rückkehr für Ausländer, die zur Rückkehr verpflichtet sind und

59 Vgl. z. B.: Europarat, CPT (2012a); UNHCR (2012f); *Human Rights Watch* (2012); Pro Asyl (2012).

60 UNHCR (2012f).
61 Europarat, Parlamentarische Versammlung (PACE) (2012).
62 Plattform für Internationale Kooperation zu Migranten ohne legalen Status (PICUM) (2012).
63 Europarat, CPT (2012b).
64 Kroatien, Ausländergesetz, 1. Januar 2012, Artikel 136 Absatz 3.
65 Zypern, Ausländer- und Migrationsgesetz, 2011, Artikel 18ΠΣΤ Absatz 1.

Tabelle 1.5: Art der von EU-Mitgliedstaaten angewendeten Alternativen, EU-25 und Kroatien

Land	Abgabe der Ausweispapiere	Kaution/ Sicherheiten	Regelmäßiges Vorstelligwerden	Zugewiesener Wohnsitz	Zugewiesener Wohnsitz und Beratung	Elektronische Überwachung
AT		×	×	×		
BE					×	
BG			×			
CZ		×	×			
DK	×	×	×	×		×
DE	×		×	×	×	
EE	×		×	×		
EL	×	×	×	×		
ES	×		×	×		
FI	×	×	×			
FR	×		×	×		×
HU	×		×	×		
IE	×		×	×		
IT	×		×	×		
LV	×		×			
LT		×*	×	×		
LU			×	×		
NL	×	×*	×	×		
PL			×	×		
PT			×	×		×
RO			×	×		
SE	×		×	×		
SI	×	×	×	×		
SK		**×**	**×**	**×**		
UK	×**	×	×		×	×
HR	**×**	**×**	**×**	**×**		

Anmerkungen: *Fette/blaue Schrift gibt Änderungen an, die 2012 vorgenommen wurden. Zypern und Malta wurden nicht berücksichtigt. Zypern nennt in seiner Gesetzgebung keine Alternativen und in Malta werden Alternativen nur angewandt, wenn eine Freilassung in Erwägung gezogen wird.*

** Betrifft Minderjährige, deren Vormundschaft einer Agentur oder einer Einzelperson übertragen wird (Artikel 115.2.3, litauisches Gesetz über den Rechtsstatus von Ausländern, niederländisches Ausländerrundschreiben Absatz A6/5.3.3.3).*

*** Im Vereinigten Königreich wird die Pflicht zur Abgabe der Ausweispapiere allen Personen auferlegt, die kein Bleiberecht haben, und ist daher keine Alternative zur Inhaftnahme per se.*

Quellen: *Österreich, Fremdenpolizeigesetz 2005, Paragraf 77 Absatz 3 (Freilassung auf Kaution, eingeführt am 1. Juli 2011); Belgien, Ausländergesetz, Artikel 74 Absatz 5 bis Artikel 74 Absatz 8; Bulgarien, Ausländergesetz, Artikel 44 Absatz 5; Kroatien, Ausländergesetz, Artikel 136/3; Tschechische Republik, Ausländeraufenthaltsgesetz, Artikel 123; Dänemark, dänisches Ausländergesetz, Artikel 34 Absatz 1 Ziffer i, ii, iii und iv sowie Artikel 34 Absatz 2-5 und Artikel 34a Absatz 1; Estland, Gesetz über die Pflicht zum Verlassen des Landes und das Einreiseverbot, Abschnitt 10; Finnland, finnisches Ausländergesetz 301/2004, Artikel 118, 119 und 120; Frankreich, CESEDA, Artikel L. 552-4, L. 552-4.1 (elektronische Überwachung, eingeführt im Jahr 2011 für Personen, die ein Kind betreuen) und L. 552-5; Deutschland, Aufenthaltsgesetz (AufenthG), Paragraf 50 Absatz 5 und Paragraf 61; Griechenland, Gesetz 3907/2011, Artikel 30 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 22 Absatz 3; Ungarn, Gesetz über die Einreise und Aufenthaltserlaubnis von Drittstaatsangehörigen II, Abschnitt 62ff.; Irland, Einwanderungsgesetz 2004, Abschnitt 14 Absatz 1 und Einwanderungsgesetz 2003, Abschnitt 5 Absatz 4; Italien, Gesetzesdekret Nr. 89 vom 23. Juni 2011 (Amtsblatt Nr. 129 vom 23. Juni 2011), Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 2; Lettland, Einwanderungsgesetz, Abschnitt 51 Absatz 3; Litauen, Gesetz über den Rechtsstatus von Ausländern, Abschnitt 115.2; Luxemburg,* Loi du 1er juillet 2011 modifiant la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes, *Änderungen an Artikel 120 und Artikel 125; Niederlande, Ausländergesetz, Artikel 52 Absatz 1, Artikel 54 und Artikel 56-58 sowie Ausländerrundschreiben, Absatz A6/1.1 und Absatz A6/5.3.3.3; Polen, Ausländergesetz, Artikel 90.1 Absatz 3; Portugal, Gesetz 23/2007 vom 4. Juli, Artikel 142 Absatz 1; Rumänien, Ausländergesetz, Artikel 102-104 (gültig für geduldete Personen); Slowakei, Gesetz Nr. 404/2011 vom 21. Oktober 2011 über den Aufenthalt von Ausländern (in Kraft seit dem 1. Januar 2012); Slowenien, Ausländergesetz 2011, Artikel 73, Artikel 76 und Artikel 81 Absatz 2; Spanien, Gesetz 4/2000, Artikel 61; Schweden, Ausländergesetz 2005:716, Kapitel 10, Abschnitte 6 und 8; Vereinigtes Königreich, Immigration Act 1971, Anhang 2, Absatz 4, Absatz 21, Absatz 22 und Absatz 29-34, für elektronische Überwachung vgl. Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc.) Act 2004, Abschnitt 36*

Tabelle 1.6: Anzahl der festgenommenen Migranten und der Personen, bei denen Alternativen zur Inhaftnahme angewandt wurden, im Jahr 2012 in acht EU-Mitgliedstaaten und Kroatien

Land	Personen in Haft	Personen, bei denen Alternativen zur Inhaftnahme angewandt wurden	Abgedeckter Zeitraum	Anzahl beinhaltet Asylbewerber	Anzahl beinhaltet Inhaftnahme in Transitzonen
AT	4 561	924	2012	Ja	Nein
BG	685	15	Jan.–Jun.	Ja	Nein*
CZ	152	59	Jan.–Jun.	Nein	Ja
LT	234	1	Jan.–Jun.	Nein	Nein
LV	207	34	2012	Nein	Nein
RO	668	206	2012	Nein	Nein
SI	359	21	2012	Nein	Nein
SK	72	1	Jan.–Jun.	Nein	Nein
HR	784	6	2012	Nein**	Nein

Anmerkungen: ** Die Zahlen zur Inhaftnahme beinhalten keine Asylbewerber, die Zahlen zu den Alternativen können dagegen Asylbewerber beinhalten.*
*** Die Gesamtanzahl der in Haft genommenen Personen schließt Asylbewerber ein, aber die Anzahl der Personen, bei denen Alternativen zur Inhaftnahme angewandt wurden, schließt Asylbewerber aus.*
Quelle: *Nationale Statistiken, 2013*

sich bei vertrauenswürdigen Privatpersonen oder Organisationen aufhalten. Ein anderes Pilotprojekt sieht die Zahlung einer Kaution durch den oder im Namen des ausländischen Staatsangehörigen vor, der zur Rückkehr verpflichtet ist. Die Kaution wird erstattet, wenn bestätigt wurde, dass der Ausländer das Gebiet der EU verlassen hat.[66]

In der **Slowakei** trat das neue Gesetz über den Aufenthalt von Ausländern im Januar 2012 in Kraft und führte mit dem zugewiesenen Wohnsitz und der Möglichkeit finanzieller Sicherheiten zwei Alternativen zur Inhaftnahme ein.[67]

Tabelle 1.5 bietet eine Übersicht über die Arten der Alternativen, die die nationalen Gesetze vorsehen, wobei einige Länder noch weitere Alternativen anwenden.[68]

Die Aufnahme von Alternativen zur Inhaftnahme in die nationale Gesetzgebung bietet allein noch keine Gewähr, dass in der Praxis davon Gebrauch gemacht wird. In vielen Mitgliedstaaten werden noch keine statistischen Daten zu Alternativen zur Inhaftnahme erhoben, so dass der Umfang ihrer tatsächlichen Verwendung schwer abzuschätzen ist. In anderen Mitgliedstaaten standen die Statistiken zum Jahr 2012 noch nicht zur Verfügung, als dieser Bericht gedruckt wurde.

Tabelle 1.6 bietet einen Vergleich zwischen Personen, die in Haft genommen wurden, und Personen, bei denen Alternativen zur Inhaftnahme angewandt wurden. Die Daten stammen aus den acht EU-Mitgliedstaaten, für die diese Informationen teilweise erfasst werden konnten, sowie aus **Kroatien**. In allen diesen Ländern ist die Inhaftnahme gebräuchlicher als die Anwendung von Alternativen. Während einige EU-Mitgliedstaaten (z. B. **Österreich**, **Rumänien** oder die **Tschechische Republik**) regelmäßig Alternativen anwenden, scheint dies in anderen Staaten nicht der Fall zu sein.

1.3.4. Überwachung der erzwungenen Rückkehr

Drittstaatsangehörige, die die Bedingungen für die Einreise oder den Aufenthalt in der EU nicht erfüllen, erhalten eine Rückkehrentscheidung. Wird diese nicht freiwillig befolgt, kann sie von den Behörden durchgesetzt werden. Im Jahr 2012 wurden allein bei von Frontex koordinierten Aktionen 2110 Personen rückgeführt, was ungefähr der Anzahl von 2059 im Vorjahr entspricht.

Nach der Rückführungsrichtlinie sind die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, ein wirksames System

66 Niederlande, Parlament, Zweite Kammer (2011). Vgl. auch: Niederlande, nationaler Bürgerbeauftragter (2012); und Niederlande, Regierung (2012).
67 Slowakei, Gesetz Nr. 404/2011 über den Aufenthalt von Ausländern, das bestimmte Gesetze ändert und ergänzt, 21. Oktober 2011.
68 FRA (2012), S. 50-51.

für die Überwachung von Zwangsrückführungen zu schaffen. Grundrechtliche Bedenken bei Rückführungen können beispielsweise mit folgenden Aspekten zusammenhängen: der Behandlung der rückzuführenden Personen durch die rückführenden Behörden, dem Zugang der rückzuführenden Personen zu Informationen, Rechtsbehelfen und Kommunikationsmitteln sowie mit Haftbedingungen und Garantien für schutzbedürftige Personen.

Eine wirksame Überwachung kommt sowohl der rückgeführten Person als auch der rückführenden Behörde zugute.[69] Sie senkt das Risiko von Misshandlungen durch Strafverfolgungsbehörden während des Rückführungsverfahrens, gibt Rückmeldungen zum Verfahren, erhöht die Rechenschaftspflicht, unterstützt die Deeskalation von Spannungen, ermittelt und verifiziert mögliche Verstöße umgehend und kann daher die Notwendigkeit von Rechtsstreitigkeiten verringern und die öffentliche Akzeptanz von Rückführungen verbessern.

Das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) untersuchte zum ersten Mal die Behandlung ausländischer Staatsangehöriger bei einer Abschiebungsaktion auf dem Luftweg. Eine Delegation des CPT überwachte einen Charterflug zwischen London und Colombo, Sri Lanka, im Rahmen eines Ad-hoc-Besuches im **Vereinigten Königreich** vom 22. bis zum 24. Oktober.[70]

Einrichtung wirksamer Überwachungssysteme im Jahr 2012

Systeme zur Überwachung der erzwungenen Rückkehr können wirksam und praktikabel sein, wenn sie alle Tätigkeiten hinsichtlich der Abschiebung von der Phase vor dem Abflug bis zur Ankunftsphase im Zielland umfassen und wenn sie kontinuierlich von einer Organisation durchgeführt werden, die von den Behörden, die die Rückkehr erzwingen, unabhängig ist.[71]

Ende 2011 und 2012 führten zwei EU-Mitgliedstaaten, **Belgien** und **Zypern**, per Gesetz ein unabhängiges Überwachungssystem ein.[72] **Belgien** benannte die Generalinspektion der Polizei, allerdings ohne Strukturfonds, während **Zypern** keine bestimmte Einheit nannte, sondern stattdessen die Bürgerbeauftragte mit dieser Aufgabe betraute. Diese forderte als Voraussetzung, dass zusätzliche Mitarbeiter in ihrem Büro eingestellt werden.

69 *Ebenda*., S. 51ff.
70 Europarat, CPT (2012c).
71 Vgl.: FRA (2012), S. 51ff.
72 Belgien, Königlicher Erlass vom 19. Juni 2012 über die erzwungene Rückkehr, 19. Juni 2012; Zypern, Ausländer- und Einwanderungsgesetz, 2011, Artikel 180Γ-8ΠΘ.

Portugal benannte die Stelle für Ausländer- und Grenzfragen (*Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*) als zuständige Behörde für die Überwachung der Rückführungen.[73] Diese Stelle kann jedoch nicht als unabhängig angesehen werden, da sie auch die Rückführungen umsetzt.

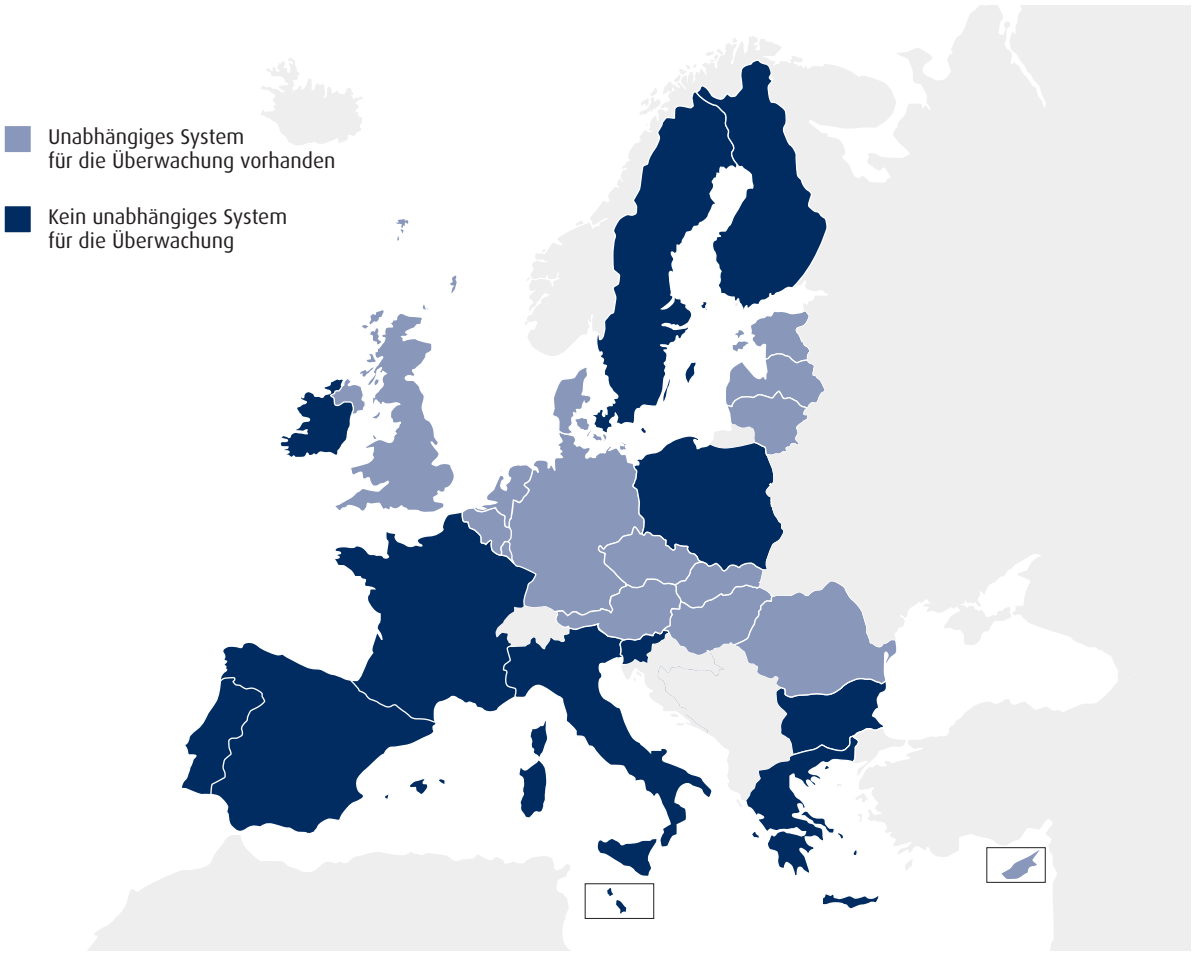
Infolge von Änderungen des Ausländergesetzes, die in der zweiten Jahreshälfte 2011 verabschiedet wurden, konsolidierte **Rumänien** 2012 das Überwachungssystem. In **Polen** wurde die Helsinki-Stiftung für Menschenrechte eingeladen, einen Rückführungsflug im Rahmen eines Pilotprojekts zu begleiten, das aus dem Rückkehrfonds gefördert wurde, einem EU-Fonds, der Mitgliedstaaten unterstützt, den Umgang mit Rückführungen zu verbessern. In **Estland** kam die Überwachung der Rückführungen in Folge einer Vereinbarung mit dem Roten Kreuz aus dem Jahr 2011 zum Einsatz. Im August 2012 arbeiteten die Abschiebungsbeobachtung am Flughafen Düsseldorf in **Deutschland** und der serbische nationale Präventionsmechanismus zusammen, um alle Phasen eines Rückführungsflugs von Deutschland nach Belgrad außer dem Flug selbst zu überwachen, so die Angaben der *Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe e.V.*

Wie aus Abbildung 2 ersichtlich, sorgten Ende 2012 in 15 Mitgliedstaaten (darunter im Vereinigten Königreich, das nicht durch die Rückführungsrichtlinie gebunden ist) Rechtsvorschriften oder Kooperationsabkommen zwischen den Behörden und den Überwachungsorganen für eine unabhängige Überwachung der Rückführungen. Dabei wird entweder eine allgemeine Rechtsgrundlage für die Überwachung der Rückführungen geschaffen, oder es wird eine bestimmte Institution mit dieser Funktion betraut. EU-Mitgliedstaaten, in denen eine Einrichtung die Überwachung übernimmt, die zu der für die Rückführung zuständigen Regierungsabteilung gehört (Portugal,[74] Schweden[75] und Mitgliedstaaten, in denen die Überwachung auf einer Ad-hoc- oder informellen Basis durchgeführt wird (z. B. im Rahmen von Pilotprojekten in Finnland[76] und Polen[77])), sind nicht unter den 15 in Abbildung 2 berücksichtigten EU-Mitgliedstaaten.

In der Slowakei ist die Überwachung durch Nichtregierungsorganisationen (NRO) gesetzlich

73 Portugal, Gesetz 29/2012, 9. August 2012.
74 *Ebenda*.
75 Schweden, Ausländergesetz 2005:716, 29. September 2005.
76 In Finnland sieht das Gesetz nur die Überwachung der Rechtmäßigkeit der erzwungenen Rückkehr durch den Bürgerbeauftragten des Parlaments, den Justizkanzler und den Ombudsmann für Minderheiten vor. Zudem gibt es ein Ad-hoc-Überwachungssystem, das auf einer mündlichen Vereinbarung zwischen der Stadtpolizei Helsinki und dem Bezirksgericht Helsinki beruht. Ein Mitarbeiter des Bezirksgerichts hat in einigen Fällen Abschiebungen auf dem Luftweg begleitet.
77 Informationen der Helsinki-Stiftung für Menschenrechte, November 2012.

Abbildung 1.2 : Unabhängig Systeme für die Überwachung von Rückführungen, EU-27



Anmerkung: Irland und das Vereinigte Königreich sind nicht an die Rückführungsrichtlinie gebunden. Die aufgeführten Überwachungssysteme beruhen entweder auf Rechtsvorschriften oder Kooperationsabkommen.

Quelle: FRA, 2012

ermöglicht worden.[78] Es ist jedoch kein entsprechender Mechanismus vorhanden, und die unabhängige Überwachung ist in der Praxis noch nicht systematisch durchgeführt worden.[79]

Sechs EU-Mitgliedstaaten – **Bulgarien**, **Frankreich**, **Griechenland**, **Italien**, **Slowenien** und **Spanien** – haben keine wirksamen Überwachungssysteme, und **Irland** ist nicht an die Rückführungsrichtlinie gebunden.

Obwohl nationale Menschenrechtsinstitutionen die Phase vor dem Abflug in Auffanglagern überwachen können, wo die Personen bis zu ihrer Rückkehr festgehalten werden, wie es beispielsweise in **Belgien**, **Bulgarien** und **Portugal** der Fall ist, treten sie im Allgemeinen nicht als Einrichtungen für die Überwachung der erzwungenen Rückkehr auf.

Bulgarien schlug vor, dass nationale und internationale Nichtregierungsorganisationen sowie der Bürgerbeauftragte die obligatorische Überwachung der Abschiebungen regeln, aber diese Änderungen des Ausländergesetzes waren zum Jahresende 2012 noch anhängig.

Trotz einer rechtlichen Bestimmung für die externe Überwachung von Abschiebungen, die 2011 in **Griechenland** eingeführt wurde, hat es den Gemeinsamen Ministerialbeschluss noch nicht erlassen, der zur Einrichtung eines Überwachungssystems durch den Bürgerbeauftragten und Nichtregierungsorganisationen notwendig ist.[80] Im Rahmen der Überwachung der Befolgung des Urteils in der Rechtssache *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland* durch das Ministerkomitee des Europarats wurden die griechischen Behörden aufgefordert, das Komitee über den aktuellen Stand der Umsetzung des Verfahrens der

78 Slowakei, Gesetz Nr. 404/2011 über den Aufenthalt von Ausländern, das bestimmte Gesetze ändert und ergänzt, 21.Oktober 2011, Abschnitt 84 Absatz 8.

79 Erklärung der Liga der Menschenrechte, 10. September 2012.

80 Griechenland, Gesetz 3907/2011, 26. Januar 2001, Artikel 23 Absatz 6.

Vielversprechende Praktik

Bereitstellung einer unabhängigen Rückführungsüberwachung

Selbst diejenigen EU-Mitgliedstaaten, die nicht an die Rückführungsrichtlinie gebunden und daher nicht verpflichtet sind, ein wirksames Überwachungssystem für Rückführungen einzurichten, erkennen die Vorteile einer solchen Überwachung an. Im **Vereinigten Königreich** überwacht z. B. Her Majesty's Inspectorate of Prisons (HMIP) regelmäßig Rückführungsaktionen. Hierzu zählten 2011 und 2012 vier Überwachungsmissionen, bei denen unabhängige vollzeitbeschäftigte HMIP-Mitarbeiter die Rückkehrer von den Auffanglagern bis zum Ausstieg im Zielland begleiteten und dabei Inspektionen entsprechend der vorgeschriebenen Richtlinien mit dem Titel *Expectations* (Erwartungen) durchführten. HMIP überprüft außerdem Datensätze früherer Flüge und andere Dokumentation zum entsprechenden Flug, um Verbesserungsmöglichkeiten zu ermitteln und vorzuschlagen.

Laut der Ergebnisse, die grundsätzlich veröffentlicht werden, wurden die Abschiebungen im Allgemeinen gut abgewickelt und die Häftlinge respektvoll behandelt. Zu den genannten Problemen gehörten fehlende Dolmetschleistungen, unnötige Gewaltanwendung, fehlende spezifische Schulungen zur Gewaltanwendung auf engem Raum in Flugzeugen, der gelegentliche beleidigende oder rassistische Sprachgebrauch des Begleitpersonals und das aggressive Verhalten von Beamten des Heimatlandes bei der Ankunft am Bestimmungsort.*

Zusätzlich sind unabhängige Überwachungsgremien (Independent Monitoring Boards, IMBs) an der Rückführungsüberwachung beteiligt, um angemessene Standards der Betreuung und des Anstands zu gewährleisten. IMBs bestehen aus Personen der Allgemeinheit, die vom Staatssekretär dazu ernannt werden, ein paar Tage im Monat auf freiwilliger Basis unabhängige Überwachungsdienste durchzuführen. Die Freiwilligen haben uneingeschränkten Zugang zu den Hafteinrichtungen und können auf Wunsch mit jedem Häftling privat sprechen.

Die IMBs veröffentlichen regelmäßig Berichte über Fragen von Interesse. Der Schwerpunkt der IMBs liegt seit jeher auf Bedingungen in Auffanglagern und einigen Einrichtungen zur kurzfristigen Unterbringung auf Flughäfen. Sie haben seit einigen Jahren die Abschiebungen bis zum Einstieg bei der Abreise aus dem Vereinigten Königreich beobachtet. Ab 2010 begleiteten die Freiwilligen zur Überwachung der erzwungenen Rückkehr in Charterflügen auf Einladung des Innenministers Häftlinge auf sechs Rückführungsflügen an unterschiedliche Zielorte. Dies war Teil einer Machbarkeitsstudie, die in naher Zukunft fester Bestandteil ihrer Überwachungstätigkeiten werden soll.

Weitere Informationen hierzu in englischer Sprache unter: www.justice.gov.uk/about/hmi-prisons/inspection-and-appraisal-criteria, www.justice.gov.uk/about/hmi-prisons und www.justice.gov.uk/about/imb

** Informationen des HMIP aus dem Januar 2013 sowie HMIP,* Detainees under escort: Inspection of escort and removals to Afghanistan *(Begleitung von Häftlingen: Inspektion der Begleitung und Abschiebungen nach Afghanistan), 25./26. Juni 2012*

erzwungenen Rückkehr angesichts der Anforderungen der EMRK zu informieren.[81]

In **Spanien** wird die Einrichtung eines unabhängigen Überwachungssystems im Ausländergesetz nicht erwähnt. Der Bürgerbeauftragte überwachte in seiner Funktion als nationaler Präventivmechanismus (NPM) 2012 zum ersten Mal das Einsteigen bei zwei von Frontex koordinierten Rückführungsflügen, die von **Spanien** und den **Niederlanden** organisiert wurden.[82]

Nicht alle EU-Mitgliedstaaten, die an von Frontex koordinierten Rückführungsaktionen teilnehmen, verfügen nach der Bewertung der FRA über ein wirksames System zur Überwachung der Rückführungen (**Finnland**, **Italien**, **Schweden** und **Spanien**). Im Jahr 2012 organisierten drei dieser Mitgliedstaaten 14 der insgesamt 38 gemeinsamen Rückführungsaktionen (**Italien**, **Schweden** und **Spanien**).

Die Überwachungssysteme haben einen unterschiedlichen Umfang. In wenigen EU-Mitgliedstaaten begleiten die Überwachungspersonen tatsächlich den Rückflug. So überwachten nur sieben der 15 Mitgliedstaaten (**Belgien**, **Dänemark**, **Estland**, **Luxemburg**, **Österreich**, die **Tschechische Republik** und das **Vereinigte Königreich**), die nach Ansicht der FRA über ein wirksames Überwachungssystem verfügen, 2012 einen Rückflug. In den übrigen Mitgliedstaaten beschränkte sich die Überwachung auf das Verfahren vor dem Abflug. In **Litauen** beabsichtigt das Rote Kreuz, 2013 einen Rückflug zu begleiten.[83] Mitgliedstaaten, deren Überwachungsorgane nicht von der für die Abschiebung zuständigen Behörde unabhängig sind (**Portugal**, **Schweden**), führen ebenfalls eine Überwachung auf dem Rückflug durch.

Der Europäische Rückkehrfonds fördert die Überwachung der erzwungenen Rückkehr. Sieben Mitgliedstaaten machten im Jahr 2012 von dieser Option Gebrauch: In zwei dieser Staaten (**Schweden** und die **Slowakei**) führen Behörden, die die Rückführung durchsetzen, die Überwachung durch. In drei

81 Entscheidung verabschiedet bei der 1144. Sitzung zu den Menschenrechten, 4.–6. Juni 2012; vgl. auch Ministerkomitee des Europarats (2012).

82 Spanien, Bürgerbeauftragter (2012).

83 Litauen, Litauisches Rotes Kreuz (2012).

anderen Staaten (**Lettland**, **Litauen** und **Rumänien**) finanziert der Fonds vollständig oder teilweise die Überwachungsprojekte, die sich in der Praxis auf die Verfahren vor der Rückführung beschränken.

Auch wenn der Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung des Asyl- und Migrationsfonds ab 2014 die Rückführungsüberwachung nicht ausdrücklich nennt, kann der Aufbau solcher Kapazitäten durch die Gemeinschaft förderfähig sein, wenn sie als Unterstützung zur „Einrichtung von [...] Systemen [...], um reibungslose Rückführungsverfahren zu gewährleisten", verstanden werden.[84]

Berichterstattung

Die Berichterstattung zu Ergebnissen gewährleistet die Rechenschaftspflicht der Regierungsstellen und die Glaubwürdigkeit der Überwachungsorganisation. Vier der sieben EU-Mitgliedstaaten, bei denen unabhängige Überwachungsorganisationen im Jahr 2012 vollständig einsatzfähig waren, veröffentlichen die Ergebnisse der Überwachungsmissionen zumindest teilweise (**Deutschland**, die **Niederlande**, die **Tschechische Republik** und das **Vereinigte Königreich**). In anderen Mitgliedstaaten werden die Ergebnisse intern an die Einrichtungen weitergegeben, die an der Rückführung beteiligt sind.

Die Berichterstattung findet in regelmäßigen Abständen statt, üblicherweise einmal im Jahr. Die öffentlich verfügbaren Berichte beschreiben die an der Rückführung beteiligten Akteure, die Rückführungsverfahren und mögliche, während des Verfahrens beobachtete Mängel. Solche Berichte lassen wiederkehrende Problembereiche erkennen. Dazu gehören beispielsweise:

- Fehlende Mittel, um im Herkunftsland den Zielort zu erreichen;
- Lebensmittel und Wasser bis zur Rückkehr; die Wiederholung von Verfahren, die die Rückkehr verzögern;
- vermeidbare kurzfristige Absagen; die Abschiebung von kranken oder selbstmordgefährdeten Personen;
- Trennung von Familien; zu wenig von den Behörden zugestandene Zeit zum Packen;
- Inhaftierung von Rückkehrern zusammen mit Straftätern; Person wird über die bevorstehende Rückkehr absichtlich nicht informiert, z. B. um die Rückkehr nicht zu verkomplizieren;
- Sprachschwierigkeiten;
- Kinder, die emotional überlastet sind, müssen für ihre Eltern auf nicht altersgerechte Art und Weise dolmetschen;
- ältere Personen, die oft mittelos oder krank sind, müssen ihre Familien zurücklassen;
- Rückkehr in Krisenländer; Rückkehr unbegleiteter Minderjähriger in andere Mitgliedstaaten, in denen sie eventuell als Erwachsene angesehen werden;
- Rückkehr von Roma, die im Zielland Diskriminierung fürchten müssen.

Vielversprechende Praktik

Berichterstattung über die Ergebnisse der Überwachung

Das Forum Abschiebungsbeobachtung am Flughafen Frankfurt am Main (FAFF) bringt vierteljährlich Behörden, den UNHCR und Initiativen der Zivilgesellschaft zusammen. Das Forum berichtet jährlich über die Anzahl der Rückführungen, die Gründe für Abbrüche von Rückführungen und das Verhalten von Polizeibeamten während der Umsetzung der Rückführungen. Der Bericht beschreibt allgemeine Problembereiche, die durch Einzelfälle veranschaulicht werden, und enthält eine Aufstellung der Rückmeldungen, die von den beobachtenden Personen und den für eine bestimmte Rückführung zuständigen Einrichtungen gegeben wurden.

Quelle: Jahresberichte des FAFF, verfügbar unter: http://diakonie-hessen-nassau.de/arbeitsfelder/migration-flucht-und-interkulturelle-arbeit/abschiebungsbeobachtung.html

Verwendete Standards

Die EU verfügt noch nicht über ausführliche und bindende Standards für die Überwachung von Rückführungsverfahren. Solche gemeinsamen Standards für Beobachter sowie gemeinsame Schulungen für operative und beobachtende Teams würden dazu beitragen, die Zuständigkeit der an der Rückführung beteiligten Akteure einschließlich Polizei- und Einwanderungsbeamten, Begleitern sowie Behörden in Ländern für Zwischenlandungen und in Zielländern sicherzustellen.[85] Zurzeit verlassen sich die Beobachter auf ihre Erfahrung und achten auf die Verfahren, Einrichtungen und die Behandlung der Rückkehrer im Einklang mit der Würde des Menschen.

84 Europäische Kommission (2001), Artikel 11.

85 Europarat, europäisches NPM-Projekt (2012).

Eine Reihe von EU-Mitgliedstaaten hat spezielle Richtlinien und Checklisten entwickelt, von denen einige für die Öffentlichkeit zugänglich sind (**Deutschland**, die **Niederlande**,[86] **Österreich** und das **Vereinigte Königreich**[87]).

Mehrere Mitgliedstaaten beziehen sich auf rechtliche und politische Dokumente, darunter die Entscheidung des Rates betreffend die Organisation von Sammelflügen zur Rückführung (2004/573/EG), die *Guidelines for the Removal of Inadmissible Passengers* (Richtlinien zur Rückführung von Fluggästen, denen die Einreise verwehrt wurde) der International Air Transport Association (IATA)[88], die 20 Leitlinien zur Frage der erzwungenen Rückkehr des Europarates[89], die CPT-Standards zur Rückführung ausländischer Staatsangehöriger auf dem Luftweg[90], die Studie zu bewährten Verfahren im Rückführungsmanagement der Internationalen Organisation für Migration (IOM)[91], die *Best Practices for the Removal of Illegally Present Third-country Nationals by Air* (Bewährte Verfahren für die Abschiebung von illegal anwesenden Drittstaatsangehörigen auf dem Luftweg) von Frontex[92] und der Verhaltenskodex von Frontex.[93]

Im Kontext der Rückführung von Opfern des Menschenhandels bieten die 2012 von der OSZE und dem BDIMR erstellten Grundsätze zur Rückführung Leitlinien, die bei der Überwachung der Rückführung von Drittstaatsangehörigen im Allgemeinen und insbesondere im Bereich der Überwachung nach der Rückführung, auch durch Behörden im Herkunftsland, berücksichtigt werden sollten.[94]

1.4. Integration von Migranten

1.4.1. Wesentliche Entwicklungen

Im Einklang mit der Strategie Europa 2020 für integratives Wachstum zur Verbesserung der Möglichkeiten in den Bereichen Beschäftigung, Bildung und soziale Eingliederung für alle Menschen mit Wohnsitz in der EU[95] rief die Europäische Kommission mehrere Initiativen ins Leben, um sich mit Fragen der Integration von Migranten auseinanderzusetzen und die Überwachung sowie Maßnahmen auf nationaler und EU-Ebene zu unterstützen.

Aus diesem Grund wurde 2012 die Europäische Webseite für Integration neu gestaltet.[96] Diese Seite bietet eine virtuelle Plattform zum Anstoß öffentlicher Diskussionen, politischer Initiativen und von Dialogen zwischen Interessengruppen sowohl für Regierungsorganisationen als auch für Nichtregierungsorganisationen. Die Webseite enthält eine Sammlung von Beispielen bewährter Integrationsverfahren aus EU-Mitgliedstaaten und eine Online-Bibliothek mit wichtigen Gesetzen, Strategiepapieren und Konferenzberichten.[97]

Die von der Europäischen Kommission kofinanzierten Erhebung unter eingewanderten Bürgern (Immigrant Citizens Survey) untersuchte die Erfahrungen von Migranten der ersten Generation, die sich länger als ein Jahr im Land aufhielten, mit der Integrationspolitik. Die Erhebung erstreckte sich über die gesamte EU und behandelte Bereiche wie Arbeitsmarkt, Sprachen, Bürgerschaftliche und politische Partizipation, Familienzusammenführung, Daueraufenthalt, Staatsangehörigkeit sowie die Verbindung zwischen Partizipation und positiven Niederlassungsergebnissen. Die 2012 von der King Baudouin Foundation und der Migration Policy Group[98] veröffentlichte Erhebung wurde in 15 Städten in sieben EU-Mitgliedstaaten (**Belgien**, **Deutschland**, **Frankreich**, **Italien**, **Portugal**, **Spanien** und **Ungarn**) durchgeführt; es nahmen 7 473 Einwanderer teil, die außerhalb der EU geboren waren.

Die Daten zeigen, dass für die meisten befragten Einwanderer die Arbeitsplatzsicherheit weiterhin das größte Problem darstellt, und dass 25–33 % der Einwanderer sich für ihre Beschäftigung überqualifiziert fühlen. Dennoch ist der Europäischen Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen zufolge „die Berufstätigkeit eine der besten und konkretesten Möglichkeiten zur Integration in die Gesellschaft".[99]

Die Erhebung zeigt weiter, dass Einwanderer in der Regel mehr Sprachen sprechen als ein Durchschnittsbürger in ihrem neuen Land, was das Potential von Migranten

86 Vgl. z. B. das Inspektionsformular des niederländischen Überwachungsausschusses für Rückführungen, verfügbar unter: www.commissieterugkeer.nl/publicatie/toezichtkader.
87 Weitere Informationen unter: „Expectations: inspection criteria" (Erwartungen: Inspektionskriterien) zu Polizeigewahrsam, Haftanstalten, Inhaftnahme von Einwanderern, Kindern und Jugendlichen, dem Military Corrective Training Centre und Gerichtsgewahrsam, verfügbar unter: www.justice.gov.uk/about/hmi-prisons/inspection-and-appraisal-criteria.
88 IATA, Control Authorities Working Group (2002).
89 Europarat, Ministerkomitee (2005).
90 Europarat, CPT (2003).
91 IOM (2005).
92 Frontex (2009).
93 Frontex (2011).
94 OSZE/BDIMR (2012).

95 Europa 2020, Jugend in Bewegung, verfügbar in englischer Sprache unter: http://ec.europa.eu/youthonthemove/index_en.htm.
96 Veröffentlichung im Jahr 2009, vgl.: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-593_de.htm.
97 Vgl. Europäische Webseite für Integration, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/ewsi/de/Integration_in_other_policy_areas.cfm.
98 King Baudouin Foundation und Migration Policy Group (2012).
99 Europäische Kommission (2011b).

beweist, zu einer vielfältigen und integrativen EU beizutragen. Einwanderer messen auch den Sprachkursen, die in mehreren Mitgliedstaaten im Rahmen der nationalen Aktionspläne zur Integration von Migranten angeboten werden, einen hohen Wert bei.

Aus den Ergebnissen ist abzulesen, dass die meisten Einwanderer im Hinblick auf die Beteiligung am politischen und bürgerlichen Leben Interesse an Wahlen haben (insbesondere auf kommunaler Ebene) und dass drei von vier Befragten die Staatsbürgerschaft des Landes erhalten möchten, in dem sie wohnen. Dennoch fällt die allgemeine Beteiligung von Einwanderern am bürgerlichen Leben je nach Stadt sehr unterschiedlich aus, und die Mitwirkung in Einwanderer-NRO hängt stark vom lokalen und nationalen Kontext ab.

Die Anzahl der Menschen, welche die Staatsbürgerschaft eines EU-Mitgliedstaats erhielten, stieg dem Eurostat-Bericht 2012 Population and social condition (Bevölkerung und soziale Bedingungen) zufolge zwischen 2009 und 2010 um 4 % auf 810 000 an. Damit lag diese Zahl in der EU zum ersten Mal über 800 000.[100]

Der Löwenanteil entfiel dabei auf **Frankreich**, **Spanien** und das **Vereinigte Königreich**, die zusammen 57 % aller neuen EU-Staatsbürgerschaften verliehen. Es folgten **Deutschland** und **Italien**; gemeinsam machen diese fünf EU-Mitgliedstaaten 78 % aus. Der allgemeine Anstieg in der EU war auf eine 55-prozentige Zunahme der neu verliehenen Staatsbürgerschaften in Spanien auf 44 000 im Jahr 2010 zurückzuführen.[101]

Junge Menschen stehen weiterhin im Mittelpunkt der Integrationspolitik. Obwohl Diskriminierung in den EU-Mitgliedstaaten gesetzlich verboten ist, zeigen nationale und internationale Berichte, dass junge Menschen mit Migrationshintergrund und andere sozial ausgegrenzte junge Menschen in den meisten EU-Mitgliedstaaten regelmäßig Diskriminierung erfahren.[102]

Die Europäische Kommission betonte, dass junge Migranten eine bevorzugte Rolle im Bereich der Bildung und Beschäftigung spielen sollten, da sie gefährdet und vermehrt Diskriminierung ausgesetzt sind.[103] Die soziale Eingliederung junger Menschen, insbesondere junger Migranten, ist auch ein zentraler Bestandteil der Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 27. November 2012 über die Teilhabe und soziale Inklusion von jungen Menschen, insbesondere jenen mit Migrationshintergrund.[104]

Da die Integration vorwiegend auf lokaler Ebene erfolgt, ist es wichtig, eine Vielzahl von Interessengruppen wie Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften und weitere Akteure daran zu beteiligen, die Bereitstellung von Dienstleistungen zu unterstützen und die Integration im Alltag zu erleichtern.

Eine Sachverständigenkonferenz, die im November 2012 von der **zyprischen** Ratspräsidentschaft ausgerichtet wurde, befasste sich schwerpunktmäßig mit der Rolle der lokalen und regionalen Behörden bei der Gestaltung und Umsetzung nationaler Integrationspolitik. Bis Ende 2012 hatten jedoch lediglich sechs EU-Mitgliedstaaten (**Dänemark**, **Estland**, **Finnland**, **Italien**, die Niederlande und Schweden) das Übereinkommen des Europarates über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben ratifiziert.[105]

Der Bericht *Good Ideas from Successful Cities: Municipal Leadership in Immigrant Integration* (Gute Ideen erfolgreicher Städte: Das Engagement der Städte zur Integration von Einwanderern)[106] zeigt bewährte Verfahren von Städten in acht EU-Mitgliedstaaten auf (**Frankreich**, **Deutschland**, **Irland**, **Niederlande**, **Österreich**, **Portugal**, **Spanien** und **Vereinigtes Königreich**). Er behandelt dabei Themen wie Städtechartas, Inklusionsprogramme, Beteiligung und Zugehörigkeit sowie aufnehmende Gemeinden. Auf nationaler Ebene ist die Tendenz zu beobachten, Kosten zu sparen und Sozialleistungen für Drittstaatsangehörige zu reduzieren. In einigen Fällen wurden Gerichte aufgefordert, einzugreifen. Beispielsweise erließ das Bundesverfassungsgericht in **Deutschland** zwei Urteile zu Fragen der sozialen Inklusion. Am 10. Juli 2012 erklärte das Gericht den Ausschluss ausländischer Staatsangehöriger mit einer humanitären Aufenthaltserlaubnis vom Erziehungs- oder Elterngeld für verfassungswidrig.[107] Einige Tage später erklärte dasselbe Gericht das Asylbewerberleistungsgesetz für verfassungswidrig, da es nicht mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums vereinbar ist.[108] Nach diesem Gesetz haben Asylbewerber und geduldete Personen Leistungen erhalten, die 40 % unter dem Standardsatz lagen. Dieses letzte Urteil ist von besonderer Bedeutung, da es nicht nur klar bestätigt, dass alle Menschen mit Wohnsitz in **Deutschland** ein Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum haben, sondern weil es auch darlegt, dass migrationspolitische Erwägungen nicht die Würde des Menschen untergraben dürfen. Das Gericht

100 Eurostat (2012).
101 *Ebenda*, S. 1-2.
102 Europäische Kommission und zyprische Ratspräsidentschaft (2012).
103 Europäische Kommission (2011c).
104 Rat der Europäischen Union (2012c).

105 Übereinkommen des Europarates über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben, SEV Nr. 144, 1992.
106 Maytree Foundation und Cities of Migration (2012).
107 Deutschland, Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe,1 BvL 2/10, 10. Juli 2012.
108 Deutschland, Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe, 1 BvL 10/10, BvL 2/11, 18. Juli 2012.

erklärte: „Migrationspolitische Erwägungen, die Leistungen an Asylbewerber und Flüchtlinge niedrig zu halten, um Anreize für Wanderungsbewegungen [...] zu vermeiden, können von vornherein kein Absenken des Leistungsstandards unter das physische und soziokulturelle Existenzminimum rechtfertigen".[109]

1.4.2. Nationale Aktionspläne zur Integration

Das Europäische Integrationsforum, eine Plattform, auf der Interessengruppen auf allen Ebenen Fragen zur Integration diskutieren, betonte, dass die Verabschiedung klarer politischer Dokumente, z. B. eindeutiger nationaler Aktionspläne zur Integration, zu den integrationsfördernden Maßnahmen zählt.[110] Aktionspläne auf nationaler Ebene ermitteln zuständige Behörden und sollten somit das Verantwortungsbewusstsein stärken und die Überwachungsphase erleichtern.

Tabelle 1.7 bietet eine Übersicht über die 16 EU-Mitgliedstaaten, die einen oder mehrere Aktionspläne verabschiedet haben und umsetzen. Wurde kein nationaler Aktionsplan verabschiedet, kann dies darauf hindeuten, dass die Integration von Migranten nicht auf der politischen Tagesordnung steht, da die Anzahl der Migranten im jeweiligen Mitgliedstaat gering ist. Dies ist beispielsweise in **Litauen** und **Ungarn** der Fall, wo laut Eurostat ausländische Staatsbürger nur 1,2 % bzw. 0,1 % der Bevölkerung ausmachen.[111]

Andere Mitgliedstaaten haben unter Umständen Strategien oder politische Dokumente zur Integration verabschiedet, die nicht als nationale Aktionspläne bezeichnet werden können (z. B. **Frankreich**[112], **Polen**[113], oder das **Vereinigte Königreich**[114]). **Griechenland** hatte seinen Plan zum Jahresende noch nicht verabschiedet.[115]

Die meisten EU-Mitgliedstaaten verabschiedeten ihre Aktionspläne zwischen 2006 und 2010, wobei **Estland** und die **Tschechische Republik** ihre ersten Pläne bereits im Jahr 2000 veröffentlichten. Die Pläne decken weitgehend den Zeitraum bis 2014 ab, mit Ausnahme der **bulgarischen** und **estnischen** Pläne, die bis 2020 reichen.

In Bezug auf die Zielgruppen lassen die in Tabelle 1.7 aufgeführten Aktionspläne zwei verschiedene Ansätze erkennen. Einige Mitgliedstaaten (**Deutschland**, **Estland**, **Finnland**, **Irland**, **Lettland**, **Luxemburg**, **Österreich**, **Portugal** und **Spanien**) verfolgen das Ziel umfassender Aktionspläne, die sich sowohl auf Staatsbürger und Ausländer als auch auf Migranten der ersten und zweiten Generation beziehen. Andere Mitgliedstaaten konzentrieren sich speziell auf Drittstaatsangehörige (**Niederlande**, **Rumänien**, die **Tschechische Republik** und **Zypern**) oder auf ganz konkrete Gruppen wie Flüchtlinge im Fall von **Bulgarien**[116]. **Deutschland** und **Österreich** legten in ihren politischen Maßnahmen im Jahr 2012 einen Schwerpunkt auf Frauen.[117]

Einige Aktionspläne zielen auf einen thematischen Bereich der Integration ab, z. B. Beschäftigung oder Bildung. Die **slowakischen** Aktionspläne behandeln beispielsweise die Migrationspolitik im Bereich der Beschäftigung.[118] Einige Aktionspläne, wie die von **Deutschland**[119], **Lettland**[120], **Österreich**[121], **Spanien**[122] und **Zypern**[123], decken mehrere thematische Bereiche ab.

Mit Ausnahme von Programmen zur Vorschul- und Grundschulbildung richten sich bestehende Aktionspläne kaum an Migranten der zweiten Generation, d. h. direkte Nachkommen von Migranten. Dies ist eine erhebliche Lücke, insbesondere da – in absoluten Zahlen – Migranten der zweiten Generation einen großen Teil der EU-Bevölkerung ausmachen: Sechs Millionen Personen zwischen 25 und 54 Jahren, die in der EU geboren wurden, haben einen Elternteil, der im Ausland geboren wurden, und bei mehr als vier Millionen Personen wurden beide Elternteile im Ausland geboren.[124] Eine Eurostat-Studie aus dem Jahr 2011 verdeutlichte diesen Sachverhalt. Sie zeigte, dass die Quote der Schulabbrecher unter Personen mit Migrationshintergrund mehr als vier Prozentpunkte über der von Personen ohne Migrationshintergrund liegt.[125]

In den gemeinsamen Grundprinzipien für die Politik der Integration von Einwanderern in der EU der Rates der Europäischen Union vom November 2004 heißt es: „Die Eingliederung ist ein dynamischer, in beide Richtungen gehender Prozess des gegenseitigen Entgegenkommens

109 *Ebenda*, verfügbar in englischer Sprache unter: www.escr-net.org/node/364979.
110 Europäisches Integrationsforum (2010).
111 Eurostat (2011a).
112 Frankreich, Innenministerium (2012), S. 111-119.
113 In Polen verabschiedete die Regierung am 31. Juli 2012 ein Dokument mit dem Titel: Die polnische Migrationspolitik: aktueller Stand und weitere Aktionen.
114 Vereinigtes Königreich, Department for Communities and Local Government (2012).
115 Der Entwurf der nationalen Strategie zur Integration von Drittstaatsangehörigen 2012-2015 des Innenministeriums ist noch nicht abgeschlossen. Ab Jahresbeginn 2012 bis April 2012 hielt das Innenministerium (Generalsekretariat für Bevölkerung und sozialen Zusammenhalt) eine öffentliche Konsultation über den Entwurf mit unterschiedlichen Interessensgruppen einschließlich der Zivilgesellschaft ab.
116 Bulgarien, Staatliche Agentur für Flüchtlinge (2011).
117 Österreich, Bundesministerium für Inneres (2012), S. 29ff.; Deutschland, Bundesministerium des Innern (2011).
118 Slowakei, Ministerium für Arbeit, Soziales und Familie der Slowakischen Republik (2012).
119 Deutschland, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2011), S. 19, 28 und 30.
120 Lettland, Ministerium für Bildung und Wissenschaft (2012).
121 Österreich, Bundesministerium für Inneres (2012).
122 Spanien, Ministerium für Beschäftigung und Einwanderung (2011).
123 Zypern, Innenministerium, Sonderausschuss von Sachverständigen zur Integration (2010).
124 Eurostat (2011a).
125 *Ebenda*, S. 125.

Tabelle 1.7: Aktionspläne zur Integration auf nationaler Ebene, 16 EU-Mitgliedstaaten

	Jahr der Erstausgabe	Zuständiges Ministerium	Zielgruppe	Schwerpunktbereich(e)	Richten sich einige Aktionen auch an die Mehrheitsbevölkerung?
AT	2010	Bundesministerium für Inneres und Staatssekretariat für Integration	EU-Bürger und Drittstaatsangehörige	Bildung, Anerkennung ausländischer Qualifikationen, Kinder, Frauen auf dem Arbeitsmarkt	Ja
BG	2008	Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik	Drittstaatsangehörige (Schwerpunkt auf Flüchtlingen)	Sprachkurse, Berufsausbildung und -beratung	Nein
CY	2010	Innenministerium	Drittstaatsangehörige	Informationen, Beschäftigung, Wohnraum, Bildung, medizinische Versorgung, Kultur, Bürgerbeteiligung	Nein
CZ	2000	Innenministerium	Drittstaatsangehörige	Sprache, Beschäftigung, Orientierung in der Gesellschaft, Beziehungen zwischen Migranten und der Mehrheitsbevölkerung, Bewusstsein der Migranten für Rechte und Pflichten mit Kursen zur Anpassung und Integration, Sprachkurse, Informationspakete vor der Abreise	Ja
DE	k. A.	Bundesministerium des Innern	EU-Bürger und Drittstaatsangehörige	Bildung, Berufsausbildung, medizinische Versorgung, Sprachkurse, soziale Eingliederung	Ja
EE	2000	Ministerium für Kultur	EU-Bürger und Drittstaatsangehörige	Bildungsbezogene und kulturelle Integration, soziale und wirtschaftliche Integration, rechtliche und politische Integration	Ja
ES	2007	Ministerium für Beschäftigung und soziale Sicherheit und Generalsekretariat für Einwanderung und Auswanderung, Generaldirektor für Migration	EU-Bürger und Drittstaatsangehörige	Beschäftigung, Bildung, medizinische Versorgung, soziale Integration, Wohnraum, Kinder und junge Menschen	Ja
FI	k. A.	Ministerium für Beschäftigung und Wirtschaft	EU-Bürger und Drittstaatsangehörige (Schwerpunkt auf neu zugereisten Migranten)	Ausbildung und Unterstützung, Beschäftigung/ Arbeitsmarkt	Ja

	Jahr der Erstausgabe	Zuständiges Ministerium	Zielgruppe	Schwerpunktbereich(e)	Richten sich einige Aktionen auch an die Mehrheitsbevölkerung?
IE	2008	Büro zur Förderung der Integration von Migranten, Abteilung für Justiz und Gleichstellung	EU-Bürger und Drittstaatsangehörige	Sprachkurse, Bildung, Berufsausbildung	Ja
LV	2007	Ministerium für Kultur	EU-Bürger und Drittstaatsangehörige einschließlich Nichtstaatsangehöriger	Bildung, kulturelle, soziale und wirtschaftliche Integration, rechtliche und politische Integration	Ja
NL	k. A.	Minister für soziale Angelegenheiten und Arbeit	Drittstaatsangehörige	Integrationsübereinkommen	Nein
PT	2007	Hohe Kommission für Einwanderung und interkulturellen Dialog	EU-Bürger und Drittstaatsangehörige	Sprachkurse, Beschäftigung, Berufsausbildung, Wohnraum	Ja
RO	k. A.	Ministerium für Verwaltung und Inneres	Drittstaatsangehörige	Bildung, Sprachkurse	Ja
SE	2008/2010	Ministerium für Beschäftigung	Drittstaatsangehörige mit Schwerpunkt auf neu zugereisten Migranten	Antidiskriminierung, Sprachkurse, Wohnraum, Unternehmer, Vielfalt, Beschäftigung	Ja
SK	k. A.	Innenministerium, Ministerium für Arbeit, soziale Angelegenheiten und Familie	Ausländische Arbeitnehmer	Beschäftigung	Nein

Anmerkung: *k. A. = keine Angabe.*

Quelle: *FRA, 2012; basierend auf den nationalen Aktionsplänen zur Integration, die am Ende dieses Kapitels aufgelistet sind*

aller Einwanderer und aller in den Mitgliedstaaten ansässigen Personen."[126] Daher sollten sich Programme nicht nur an Migranten selbst, sondern auch an die breitere Gemeinschaft richten und somit Interaktionen und interkulturelle Kontakte zwischen der Mehrheitsbevölkerung und Migrantengruppen erweitern.

Eine Reihe von Mitgliedstaaten (**Deutschland**, **Estland**, **Finnland**, **Irland**, **Lettland**, **Luxemburg**, **Österreich**, **Portugal**, **Rumänien**, **Schweden**, **Spanien** und die **Tschechische Republik**) haben daher Programme mit Beteiligung der Mehrheitsbevölkerung in ihre Aktionspläne oder Strategiepapiere aufgenommen. Diese Beteiligung umfasst beispielsweise folgende Aktivitäten: das Bewusstsein für Vielfalt schärfen, interkulturelle Kontakte herstellen, Einstellungen der breiteren Öffentlichkeit angehen oder interkulturelle Schulungen und Sensibilisierungsmaßnahmen in der öffentlichen Verwaltung, relevanten Einrichtungen und Unterstützungsdiensten durchführen.

Das Fehlen eines Plans bedeutet nicht zwangsläufig, dass die jeweiligen Länder kein Programm zur Integration von Migranten umgesetzt haben. Im September 2012 verabschiedete beispielsweise **Kroatien** einen Lehrplan für die kroatische Sprache für Asylbewerber, Flüchtlinge und Personen unter subsidiärem Schutz, die älter als 15 Jahre sind.[127] Der Lehrplan zielt darauf ab, den Migranten ausreichende Sprachkenntnisse zu vermitteln, damit diese sich an weiterführenden Schulen und Programmen zur Erwachsenenbildung anmelden können. Das Programm des Lehrplans dauert voraussichtlich sechs bis neun Monate und beinhaltet auch kroatische Kultur und Geschichte. In **Griechenland** wurden Initiativen von Kommunen und Akteuren der Zivilgesellschaft ins Leben gerufen.

Trotz seiner geringen Anzahl an Migranten ergriff **Litauen** Maßnahmen, um die Kommunikation mit der Aufnahmegesellschaft zu fördern. Diese wurden aus dem Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen (EIF) und dem Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF) finanziert.[128] SOS Malta entwickelte zusammen mit dem staatlichen Fernsehsender Maltas und dem Institute of **Maltese** Journalists das Projekt „Media InterAct", ein 12-monatiges Programm mit dem Ziel, die Vielfalt und Integration von Migranten in den maltesischen Medien darzustellen.[129]

126 Rat der Europäischen Union (2004), S. 19.
127 Kroatien, Entscheidung über den Lehrplan für die kroatische Sprache für Asylbewerber, Asylberechtigte und Personen unter subsidiärem Schutz, die älter als 15 Jahre sind, damit diese Zugang zum weiterführenden Bildungssystem und zum System der Erwachsenenbildung haben, 5. September 2012.
128 Die Liste der Projekte, die aus dem Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen finanziert wurde, ist in litauischer Sprache verfügbar unter: http://esf.socmin.lt.
129 Vgl. auch: http://sosmalta.org/mediainteract.

Vielversprechende Praktik

Start von Verfahren zur Anerkennung von Qualifikationen vor der Ankunft

Das deutsche Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz[130] trat am 1. April 2012 in Kraft. Drittstaatsangehörige einschließlich potenzieller Arbeitsmigranten können dadurch vor ihrer Ankunft in **Deutschland** die Anerkennung ihrer Qualifikationen beantragen.

Das wesentliche Merkmal dieser neuen Bestimmung ist die Möglichkeit, die Beurteilung einer Qualifikation innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens, in der Regel drei Monate, zu beantragen. Wenn die formale Anerkennung abgelehnt wird, kann eine positive schriftliche Beurteilung der Kompetenzen und Qualifikationen ausgestellt werden. Die Bestimmung ermöglicht auch, dass nicht formale Qualifikationen wie Arbeitserfahrung den Anforderungen hinzugerechnet werden, wenn die formale ausländische Qualifikation den Behörden nicht ausreicht.

Weitere Informationen: Internationale Handelskammer (IHK) – Foreign Skills Approval (FOSA), verfügbar unter: www.ihk-fosa.de

1.4.3. Überwachung der Integration

Indikatoren, einschließlich der Beurteilung der Integration von Migranten, sind mehr und mehr Teil der internationalen und nationalen Politikgestaltung geworden. Nach der Verabschiedung der Erklärung von Saragossa durch den EU-Ministerrat Justiz und Inneres im April 2010[131], veröffentlichte Eurostat im März 2011 eine Pilotstudie[132], die die Verfügbarkeit und Qualität von Daten aus vereinbarten harmonisierten Quellen zur Berechnung der Indikatoren für die Integration von Migranten in vier Bereichen untersucht, die in der Erklärung von Saragossa ermittelt wurden: Beschäftigung, Bildung, soziale Eingliederung und aktive Bürgerschaft.

Tabelle 1.8 listet die sogenannten Saragossa-Indikatoren auf, die entwickelt wurden, um politische Ergebnisse und nicht die Prozesse, die zu diesen Ergebnissen führen (z. B. Aktionspläne), zu überwachen.[133] Im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates vom 3./4. Juni 2010 und der Europäischen Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen (KOM(2011) 455 endgültig) rief die Europäische Kommission im Jahr 2012 ein Pilotprojekt ins Leben, um die Entwicklung europäischer Indikatoren zur Überwachung der Ergebnisse von

130 Deutschland, Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz, 6. Dezember 2011.
131 Rat der Europäischen Union, Europäische Ministerkonferenz zum Thema Integration (2010).
132 Eurostat (2011b).
133 Vgl. auch: FRA (2011).

Tabelle 1.8: Saragossa-Indikatoren

Politikbereich	Indikatoren
Beschäftigung	• Beschäftigungsquote • Arbeitslosenquote • Erwerbsquote
Bildung	• Höchster Bildungsabschluss (Anteil der Bevölkerung mit Tertiär-, Sekundär- und Primärbildung sowie Bildung unterhalb des Primarbereiches) • Anteil der 15-Jährigen mit geringen Leseleistungen sowie geringen Leistungen in Mathematik und den Naturwissenschaften • Anteil der 30- bis 34-Jährigen mit Hochschulabschluss • Anteil der frühzeitigen Schul- und Ausbildungsabgänger
Soziale Eingliederung	• Mittleres Nettoeinkommen: das mittlere Nettoeinkommen der Zuwanderungsbevölkerung als Anteil des mittleren Nettoeinkommens der Gesamtbevölkerung • Armutsgefährdungsquote: Anteil der Bevölkerung mit einem verfügbaren Nettoeinkommen von weniger als 60 % des nationalen Mittels • Anteil der Bevölkerung, der seinen Gesundheitszustand als gut oder schlecht bezeichnet • Verhältnis von Wohnungseigentümern zu Nicht-Wohnungseigentümern unter Migranten und der Gesamtbevölkerung
Aktive Bürgerschaft	• Anteil der Migranten, die die Staatsbürgerschaft erhalten haben • Anteil der Migranten, die über eine unbefristete oder langfristige Aufenthaltserlaubnis verfügen • Anteil der Migranten an gewählten Vertretern

Quelle: Europäische Ministerkonferenz zum Thema Integration, Saragossa, 15. und 16. April 2010

Integrationsmaßnahmen eingehender zu untersuchen. Grundlage des Projekts, das von einem Konsortium aus dem European Services Network (ESN) und der Migration Policy Group (MPG) durchgeführt wurde, ist eine von Eurostat vorgestellte Pilotstudie aus dem Jahr 2011[134] sowie Berichte zur Verfügbarkeit und Qualität der notwendigen Daten.

Diese vorgeschlagenen gemeinsamen Indikatoren für die Integration von Migranten ergeben sich aus derzeit verfügbaren Daten der Arbeitskräfteerhebung der Europäischen Union (EU-AKE), der Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) und den Migrationsstatistiken von Eurostat. In Anbetracht des Rahmens zu Menschenrechtsindikatoren des OHCHR[135] der Vereinten Nationen verweisen die Saragossa-Indikatoren auf tatsächliche greifbare Ergebnisse: der Grad, zu dem Rechteinhaber wahrnehmen, dass sie von ihren Rechten vollen Gebrauch machen können.

Tabelle 1.9 bietet eine Übersicht der Politikbereiche, für die in den 16 Mitgliedstaaten, die Aktionspläne verabschiedet haben, Indikatoren entwickelt wurden. Da viele Indikatorsysteme erst vor kurzem entwickelt wurden, erfolgt die Datenerfassung für diese Indikatoren noch nicht systematisch. Die FRA beabsichtigt, künftig die erfassten Informationen und Daten in den verschiedenen Bereichen zu überprüfen, für die Mitgliedstaaten Indikatoren erstellt haben.

Acht EU-Mitgliedstaaten (**Deutschland**[136], **Estland**[137], **Irland**[138], die **Niederlande**[139], **Österreich**[140], **Rumänien**[141], **Schweden**[142] und die **Tschechische Republik**[143]) haben Indikatoren zur Integrationsüberwachung entwickelt, und **Finnland**[144] führt gerade Indikatoren ein. Eine Vielzahl von Datenquellen wie nationale Statistiken, Register- und Mikrozensusdaten sowie Erhebungen, die verschiedene Migrantengruppen umfassen (EU-Bürger, Nicht-EU-Bürger, Migranten der ersten und zweiten Generation), stellen Daten nach Land der Staatsbürgerschaft und Geburtsland dar und werden deshalb verwendet, um diese Indikatoren zu füllen. Die Verfügbarkeit und Qualität der Daten ist jedoch je nach

134 Eurostat (2011a).
135 Vereinte Nationen, OHCHR (2012).

136 Deutschland, Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2011), S. 198ff.
137 Estland, Ministerium für Kultur, PRAXIS – Zentrum für politische Studien (2012).
138 Irland, Amt des Ministers für Integration (2008).
139 Bijl, R. und Verweij, A. (Hrsg.) (2012).
140 Österreich, Bundesministerium für Inneres (2012).
141 Rumänien, Innenministerium (2011); Rumänien, Regierungsbeschluss Nr. 498/2011 zur Genehmigung der nationalen Strategie zur Einwanderung für den Zeitraum 2011-2014.
142 Schweden, Ministerium für Integration und Gleichstellung der Geschlechter (2009).
143 Tschechische Republik, Forschungsinstitut für Arbeit und soziale Angelegenheiten (2011).
144 FRANET wurde am 16. August 2012 vom Ministerium für Beschäftigung und Wirtschaft darüber informiert, dass die Indikatoren in Finnland noch nicht formal angenommen wurden.

Tabelle 1.9: Indikatoren für die Integrationsüberwachung in EU-Mitgliedstaaten mit Aktionsplänen zur Integration von Migranten, 16-EU-Mitgliedstaaten

EU-Mitgliedstaat	Indikatoren	Bildung	Beschäftigung	Soziale Eingliederung	Staatsbürgerschaft	Politische Beteiligung	Bürgerbeteiligung/soziale Beteiligung	Subjektive Indikatoren	Sicherheit	Programme
AT	Ja	×	×	×			×	×	×	
BG	Nein									
CY	Nein									
CZ	Ja	×	×	×	×					
DE	Ja	×	×	×		×	×		×	
EE	Ja	×	×	×		×	×			
ES*	Nein		×							×
FI	Werden eingeführt	×	×	×	×			×		
IE	Ja	×	×	×	×	×	×			
LU	Nein									
LV*	Nein	×	×		×	×				
NL	Ja	×	×	×					×	
PT	Nein									
RO	Ja	×	×	×						×
SE	Ja	×	×							×
SK	Nein									

Anmerkung: ** Spanien und Lettland haben noch keine Indikatoren umgesetzt, haben aber mit der Überwachung der Integration in den ermittelten Bereichen begonnen.*

Quelle: *FRA, 2012; basierend auf Datenquellen, die nationale Statistikregister und Mikrozensusdaten umfassen*

Mitgliedstaat und abgedecktem Bereich unterschiedlich. Einige EU-Mitgliedstaaten, die über keine öffentliche Überwachung verfügen, führen Debatten über die Verwendung von Indikatoren (**Lettland** und **Portugal**).[145]

Spanien hat noch keine formalen Indikatoren eingeführt, verwendet aber Jahresberichte, die von einem unabhängigen Forschungsinstitut, dem Centro de Investigaciones Sociológicas, jährlich veröffentlicht werden.[146] Die Entwicklung von Indikatoren wird auch in Mitgliedstaaten erörtert, die (noch) keinen Aktionsplan haben, wie im Fall von **Frankreich** und **Griechenland**.[147]

Einige der nationalen Indikatoren gehen über die Saragossa-Indikatoren hinaus. Die deutschen Indikatoren[148] beinhalten beispielsweise die interkulturelle Offenheit öffentlicher Einrichtungen, Mitgliedschaften in Klubs und Vereinigungen, Sozialleistungen, die öffentliche Gesundheit oder die Dynamik bi-nationaler Ehen. **Deutschland**, die **Niederlande** und **Österreich** erfassen Daten zu sicherheitsbezogenen Themen wie Kriminalitätsraten, auch in Bezug auf Rassismus.

Tabelle 1.9 zeigt, dass Bildung, Beschäftigung und soziale Eingliederung am stärksten abgedeckt sind, während die aktive Staatsbürgerschaft, politische und soziale Beteiligung sowie Bürgerbeteiligung oder subjektive Indikatoren zu Wahrnehmung und Einstellungen,

145 Für Lettland vgl.: Lettland, Ministerkabinett (2011); für Portugal vgl.: Portugal, Hohe Kommission für Einwanderung und interkulturellen Dialog (2010).
146 Cea D'Ancona, M.A., Valles Martínez, M.S. (2011).
147 Frankreich, Innenministerium, Generalsekretariat für Einwanderung und Integration (2010).
148 Deutschland, Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2011).

z. B. zur empfundenen Diskriminierung, seltener eine Rolle spielen.

Der Schwerpunkt der Überwachungssysteme liegt auf der Messung der Ergebnisindikatoren, um Nachweise für die tatsächlichen Erfahrungen der Personen anzuführen. Prozessindikatoren werden dagegen in geringerem Maße verwendet, um die erfolgreiche Umsetzung von Integrationsprogrammen wie Beteiligungsquoten und Evaluierung zu überwachen, beispielsweise von Sprachkursen in **Schweden**[149] oder Kursen zu kulturellen Orientierung in **Rumänien**[150].

Allgemein lassen die meisten verfügbaren Daten zur Beschäftigung und Bildung neben Barrieren, die weiterhin bestehen, auch einige positive Entwicklungen erkennen. So zeigte der zweite **deutsche** Bericht über Integrationsindikatoren beispielsweise, dass junge Menschen mit Migrationshintergrund häufiger als frühere Migrantengenerationen einen Universitätsabschluss erlangen.[151] In **Österreich** besuchen zweimal so viele Schüler mit Migrationshintergrund, deren Mütter einen hohen Bildungsstand haben, benachteiligte Schulen als Schüler ohne Migrationshintergrund.[152] Insbesondere die deutsche Sprache stellt hier eine wesentliche Barriere dar.

In den nächsten Jahren werden vermutlich weitere Daten zur Verfügung stehen, wenn Überwachungssysteme eingeführt werden und die Berichtszeiträume für die Umsetzung der Aktionspläne in mehreren EU-Mitgliedstaaten enden.

Ausblick

Im Bereich Asyl, Einwanderung und Integration wird die EU ihre Bemühungen fortsetzen, um den Überarbeitungsprozess der Dublin- und der Eurodac-Verordnungen sowie der Aufnahmerichtlinie und der Asylverfahrensrichtlinie abzuschließen. Die vielen unklaren Bestimmungen des bestehenden Asylbesitzstands führen mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu, dass der EuGH um weitere Vorabentscheidungen gebeten wird.

Die Tätigkeiten EASO werden ausgeweitet, um einen Impuls für eine bessere Qualität der Asylsysteme in der EU zu geben. Das EASO wird voraussichtlich auch seinen ersten Leitfaden zu einem bestimmten Thema veröffentlichen, der Altersbestimmung.

Trotz der erhöhten Aufmerksamkeit, die der Situation und den Rechten von Migranten in einer irregulären Situation zuteil wird, werden die greifbaren Änderungen 2013 vermutlich eher verhalten ausfallen. Die Bestimmungen zum Zugang zur Justiz der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber, die auch auf Fälle besonders ausbeuterischer Arbeitsbedingungen eingehen, haben für die Betroffenen bislang noch keine wirkliche Veränderung mit sich gebracht.

Je nach ihrem endgültig verabschiedeten Wortlaut könnte die Richtlinie über saisonale Beschäftigung dazu beitragen, dass sich Branchen wie die Landwirtschaft und der Tourismus weniger auf nicht angemeldete Beschäftigungsverhältnisse stützen und damit indirekt die Ausbeutungsgefahr senken; denn Migranten in einer irregulären Situation sind einer höheren Ausbeutungsgefahr ausgesetzt als regulär Beschäftigte.

Im Bereich Rückführungen und Abschiebungen bietet die Überprüfung, ob die Rückführungsrichtlinie umgesetzt wurde, die Möglichkeit, auf die langsame Umsetzung bestimmter Schutzbestimmungen durch einige Mitgliedstaaten aufmerksam zu machen – z. B. von Artikel 8 Absatz 6 zur Überwachung von Rückführungen sowie von Artikel 16 und 17 zu den Haftbedingungen.

Die Aufmerksamkeit wird sich voraussichtlich weiterhin auf die Überwachung der Integration von Migranten konzentrieren. Im Jahr 2013 wird eine von der Migration Policy Group für die Europäische Kommission durchgeführte Pilotstudie abgeschlossen, und in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten werden weitere Überlegungen zur Entwicklung von Indikatoren zu EU-Migranten angestellt, um die Integrationsüberwachung zu unterstützen. Dies könnte mit der Evaluierung der Umsetzung nationaler Aktionspläne einhergehen, um bewährte Verfahren für die Unterstützung ausfindig zu machen. Die Beteiligung am politischen, sozialen und bürgerlichen Leben wird aller Wahrscheinlichkeit stärker in den Blickpunkt geraten. Die Debatte über die Integration von Migranten konzentriert sich außerdem auf die Verbindung zwischen Wachstum und Mobilität sowie die Frage, wie Migranten zu einer vielfältigeren, lebendigeren, aktiveren und integrativeren Gesellschaft beitragen können.

149 Schweden, Ministerium für Beschäftigung (2012).
150 Rumänien, Innenministerium (2011).
151 Deutschland, Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2011), S. 198ff.
152 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2012), S. 92; Österreich, Statistik Austria (2012), S. 10.

Bibliografie

Alle Hyperlinks wurden am 2. Mai geöffnet.

Bijl, R. und Verweij, A. (eds.) (2012), *Annual Integration Report: Measuring and monitoring immigrant integration in Europe*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.

Cea D'Ancona, M.A., Valles Martínez, M.S. (2011), *Evolución del racismo y la xenofobia en España. Informe 2011*, Madrid, *Ministerio de Trabajo e Inmigración, Centro de Publicaciones*.

Europarat, Ministerkomitee (2005), *10.5 Ad hoc Committee of Experts on the Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons (CAHAR) – Twenty guidelines on forced return*, CM(2005)40 final, 4. Mai 2005.

Europarat, Ministerkomitee (2012), *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland. Assessment of the general measures presented in the action plans of Belgium and Greece*, CM/Inf/DH(2012)19, 29. Mai 2012, abrufbar unter: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Inf/DH%28 2012%2919&Language=lanEnglish&Ver=original&Site =CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet= FDC864&BackColorLogged=FDC864.

Europarat, Commissioner for Human Rights (2012), *Criminalisation of Migration in Europe: Human Rights Implications*, CommDH/IssuePaper (2010)1, Straßburg, 4. Februar 2010.

Europarat, Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am öffentlichen Leben auf lokaler Ebene, CETS No. 144, 1992, abrufbar unter: http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=144&CL=ENG.

Europarat, Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) (2003), *13th General Report on the CPT's activities (2002–2003)*, abrufbar unter: www.cpt.coe.int/en/annual/rep-13.htm.

Europarat, CPT (2012a), *Report to the Government of Cyprus on the visit to Cyprus*, abrufbar unter: www.cpt.coe.int/documents/cyp/2012-34-inf-eng.htm#_Toc216522007.

Europarat, CPT (2012b), *Report to the Government of the Netherlands*, abrufbar unter: www.cpt.coe.int/documents/nld/2012-21-inf-eng.htm.

Europarat, CPT (2012c), 'Council of Europe anti-torture Committee examines treatment of foreign nationals during deportation flight from United Kingdom', Pressemitteilung, 25. Oktober 2012, abrufbar unter: www.cpt.coe.int/documents/gbr/2012-10-25-eng.htm.

Europarat, European NPM Project (2012), *European NPM Project's 9th NPM Thematic Workshop: 'Irregular migrants, Frontex and the NPMs'*, Debriefing paper, September 2012, abrufbar unter: www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/nhrs_en.asp.

Europarat, Parliamentarische Versammlung (PACE) (2012), 'State violence against migrants must be investigated and stamped out, say PACE committee heads', Pressemitteilung, 6. Juli 2012, abrufbar unter: http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB_NewsManagerView.asp?ID=7849&L=2%20.

Delegation der Europäischen Union bei den Vereinten Nationen (2012), *Note Verbale der* Delegation der Europäischen Union bei den Vereinten Nationen, abrufbar unter: www.unrol.org/files/Pledges%20by%20the%20 European%20Union.pdf.

Delafortrie, S. und Springael, C. (2012), *'Aansprakelijk- heid van de werkgever die illegalen tewerkstelt'*, Press release, 24 Mai 2012. Delegation der Europäischen Union bei den Vereinten Nationen (2012), *Note Verbale der* Delegation der Europäischen Union bei den Vereinten Nationen, abrufbar unter: www.unrol. org/files/Pledges %20by %20the %20European %20 Union.pdf.

Deutschland, Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2011), Zweiter Integrationsindikatorenbericht erstellt für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, abrufbar unter: www.bun- desregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2012/01/2012-01-12-integrationsbericht.pdf;jsessionid=A07701E41DE227773CE79446453F372B.s2t1?__blob=publicationFile.

Deutschland, Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe/1 BvL 2/10, 10. Juli 2012, abrufbar unter: www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/ls20120710_1bvl000210.htmt.

Deutschland, Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe/1 BvL 10/10, BvL 2/11, 18. Juli 2012, abrufbar unter: www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/ls20120718_1bvl001010.html.

Deutschland, Bundesministerium des Inneren (2012), Hinweise des Bundesministeriums des Innern zu wesentlichen Änderungen durch das Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie, abrufbar unter: www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/Auslaender/hochqualifiziertenrichtlinie.pdf?__blob=publicationFile.

European Asylum Support Office (EASO) (2012a), *Afghanistan: Taliban Strategies – Recruitment*.

EASO (2012b), *Afghanistan – Insurgent strategies: intimidation and targeted violence against Afghans*.

EASO (2012c), *Country of Origin Information Report Methodology*.

EASO (2012d), *2011 Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union and on the Activities of the European Asylum Support Office*.

EASO (2012e), *Fact finding report on intra-EU relocation activities from Malta*.

Estland, *Kultuuriministeerium*, Praxis Centre for Policy Studies (2012), 'Integration Monitoring 2011: Estrangement Among the Russian-speaking Population has Begun to Decrease', Pressemitteilung, 20. März 2012.

EuGH (Gerichtshof der Europäischen Union), C-369/90 [1009] I-4239, *Micheletti*, 7. Juli 1992.

EuGH, C-192/99 [2001] ECR I01237, *The Queen gegen Secretary of State for the Home Department ex parte Kaur*, 20. Februar 2001.

EuGH, C-135/08 [2010] ECR II-05089, *Rottmann gegen Freistaat Bayern*, 2. März 2010.

EuGH, C-571/10 [2012], *Servet Kamberaj gegen Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) and Others*, 24. April 2012.

EuGH, C-508/10, *Europ*äische *Kommission gegen K*önigreich der *Niederland*, 26. April 2012.

EuGH, C-620/10, *Kastrati*, 3. Mai 2012.

EuGH, Verbundene Rechtssachen C-71/11 und C-99/11, *Bundesrepublik Deutschland gegen Y und Z*, 5. September 2012.

EuGH, C-179/11, *Cimade, Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) gegen Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration,* 27. September 2012.

EuGH, C-245/11, *K gegen das Bundesasylamt*, 6. November 2012.

EuGH, C-277/11, *M. M. gegen Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland and Attorney General,* 22. November 2012.

EuGH, C-430/11, *Md Sagor*, 6. Dezember 2012.

EuGH, C-534/11, *Arslan*, anhängig, abrufbar unter: http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?pro=&nat=&oqp=&lg=&dates=&language=en&jur=C%2CT%2CF&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&num=C-534%252F11&td=ALL&pcs=O&avg=&page=1&mat=or&parties=Arslan&jge=&for=&cid=171299.

EuGH C-297/12, *Filev und Osmani*, anhängig.

European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) (2012), *Risk assessment on HIV in Greece*, Stockholm, ECDC, abrufbar unter: www.ecdc.europa.eu/ en/publications/Publications/20121130-Risk-Assess- ment-HIV-in-Greece.pdf.

Europäische Kommission (2001), *Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festsetzung der Berichtigungskoeffizienten, die mit Wirkung vom 1. Juli 2001 auf die Dienstbezüge der Beamten der Europäischen Gemeinschaften in Drittländern anwendbar sind*, KOM(2001) 751 final, 15. November 2011.

Europäische Kommission (2010a), Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates (Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates) über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen einer konzerninternen Entsendung, KOM(2010) 378 endgültig – 2010/0209 (COD), Brüssel, 13. Juli 2010.

Europäische Kommission (2010b), Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung, KOM(2010) 379 endgültig – 2010/0210 (COD), Brüssel, 13. Juli 2010.

Europäische Kommission (2011a), Grünbuch zum Recht auf Familienzusammenführung von in der Europäischen Union lebenden Drittstaatsangehörigen (Richtlinie 2003/86/EG) KOM(2011) 735 endgültig, Brüssel, 15. November 2011.

Europäische Kommission (2011b), Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- Und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen, KOM(2011) 455 endgültig, Brüssel, 20. Juli 2011, abrufbar unter: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0455:FIN:EN:PDF.

Europäische Kommission (2011c), *The European Social Fund: Giving Young People a Better Start in Life*, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7743&langId=en.

Europäische Kommission (2012), *Summary of stakeholder responses to the* Green paper on the right to family reunification of third-country nationals living in the European Union, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/ pdf/0023/summary_of_stakeholder_responses_en.pdf.

Europäische Kommission and Cypriot EU Presidency (2012), EU Youth Conference 11–13. September 2012, Nicosia. Cyprus, Background Document,

abrufbar unter: www.cy2012.eu/index.php/de/file/q0iSk_bNC6H2nxX09+AUZw.

Europäische Ausschuss für soziale Rechte (2012), European Social Charter Revised: Conclusions 2011 – Volume 1, abrufbar unter: www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/ConclusionsYear_en.asp.

Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), *I.M. gegen Frankreich*, Nr. 9152/09, 2. Februar 2012.

EGMR, *Kurić und Anderen gegen Slowenien* [GC], Nr. 26828/06, 26. Juni 2012.

European Integration Forum (2010), *Summary report – Fourth meeting of the European Integration Forum, Brussels*, 6. und 7. Dezember 2010, abrufbar unter: http://ec.europa. eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_812142537.pdf.

Eurostat (2011a), *Migrants in Europe: a statistical portrait of the first and second generation*, abrufbar unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-31- 10-539/EN/KS-31-10-539-EN.PDF.

Eurostat (2011b), Indicators of Immigrant Integration: A Pilot Study, abrufbar unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-11-009/EN/KS-RA-11-009-EN.PDF.

Eurostat (2012), Population and social conditions, abrufbar unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-045/EN/KS-SF-12-045-EN.PDF.

Eurostat (2013a), Migration and migrant population statistics, migr_ pop1ctz, Daten abgerufen am 13. Januar 2013.

Eurostat (2013b), Migration and migrant population statistics, migr_ asyappctza, Daten abgerufen am 12. Januar 2013.

FRA (Agentur der europäischen Union für Grundrechte) (2011), *Using indicators to measure fundamental rights in the EU: challenges and solutions, 2nd Annual FRA Sym- posium*, Wien, 12. und 13. Mai 2011, FRA Symposium report, abrufbar unter: http://fra.europa.eu/sites/default/files/ fra_uploads/1697-FRAsymp2011-outcome-report.pdf.

FRA (2012), *Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge in 2011*, FRA Jahresbericht Luxemburg, Amt für Veröffentlichung der Europäschen Union (Amt für Veröffentlichung).

Frankreich, *Cour de Cassation, Chambre Criminelle, Avis Nr. 9002*, 5. Juni 2012, abrufbar unter: www.courdecassation.fr/jurisprudence2/chambrecriminelle_578/9002_5_23502.html;

Frankreich, *Cour de Cassation, Chambre civile, Arrêt No. 959*, 5. Juli 2012, abrufbar unter: www.courdecas-sation.fr/jurisprudence_2/premiere_chambre_civ-ile_568/959_5_23802.html.

Frankreich, Innenministerium, *Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration* (2010), *Tableau de bord de l'intégration*, Dezember 2010, abrufbar unter: www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/indicateurs_inte-gration_122010.pdf.

Frontex (2009), *Best practices on the removal of illegally present third-country nationals by air*, not public.

Frontex (2011), *Code of Conduct*, abrufbar unter: www.frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Fron-tex_Code_of_Conduct.pdf.

Deutschland, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, BAMF (2011), *Politikbericht 2011 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)*, abrufbar unter: www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/ Publikationen/EMN/Nationale-Berichte/emn-policy-report-2011-germany-de.pdf?_blob=publicationFile.

Griechenland, *Συνήγορος του Πολίτη* (2012), *'Η δημοσιοποίηση στοιχείων και φωτογραφιών φορέων του HIV-AIDS προσβάλλει την ανθρώπινη αξιοπρέπεια και παρ α βιάζει τα δικαιώματα προσβάλλει την ανθρώπινη αξιοπρέπεια και παραβιάζει τα δικαιώματα του ασθενούς του ασθενούς'*, Pressemitteilung, 10. Mai 2012, siehe: www.synigoros.gr/resources/docs/20120510dt.pdf.

Human Rights Watch (2012), *Boat Ride to Detention. Adult and Child Migrants in Malta*; abrufbar unter: www.hrw.org/sites/default/files/reports/malta-0712ForUp-load.pdf.

International Air Transport Association, *Control Authorities Working Group* (2002), *Guidelines for the Removal of Inadmissible Passengers*, Sydney, abrufbar unter: www.icao.int/Meetings/FAL12/Documents/fal12wp035App_en.pdf.

International Organisation for Migration (2005), *Compilation of Best Practice in Return Management in Selected EU Countries and Romania*, abrufbar unter: www.ch.iom.int/fileadmin/media/pdf/publikationen/handbook_argo.pdf.

Irland, *Office of the Minister of Integration* (2008), *Migration nation: Statement on integration strategy and diversity management*, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_4342_864361303.pdf.

King Baudouin Foundation and Migration Policy Group (2012), *Immigrant Citizens Survey: How immigrants experience integration in 15 European cities,* abrufbar unter: www.immigrantsurvey.org.

Lettland, *Ministru kabineta* (2011), *Nacionālās identitātes, pilsoniskās sabiedrības un integrācijas politikas pamatnostādnes 2012–2018. gadam*, abrufbar unter: www.km.gov.lv/lv/doc/nozaru/integracija/KMPam_201212_sab_integr.docx.

Litauen, *Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugija* (2012), *Communication of NFP-Lithuania to Franet*, 3. Januar 2013.

Maytree Foundation and Cities of Migration (2012), *Good Ideas from Successful Cities: Municipal Leadership in Immigrant Integration*, abrufbar unter: http://citiesofmi-gration.ca/wp-content/uploads/2012/03/Municipal_Report_Main_Report2.pdf.

Molnár, T. (2012), 'Remembering the forgotten: Legal status of stateless persons under international law and EU law' in: Gortázar, C. *et al.* (eds.), *European Migration and Asylum Policies: coherence or contradiction?: An Interdisciplinary Evaluation of the EU Programmes of Tampere (1999), The Hague (2004) and Stockholm (2009)*, Brüssel, Bruylant.

Niederlande, *Rijksoverheid* (2012), '*Vreemdelingendetentie slechts als uiterste middel*', Pressemitteilung, 7. August 2012, abrufbar unter: www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/08/07/vreemdelingen-detentie-slechts-als-uiterste-middel.html.

Niederlande, *National Ombudsman* (2012), *Vreemdelingenbewaring: strafregime of maatregel om uit te zetten*, S. 1112 abrufbar unter: www.nationaleombudsman.nl/sites/default/files/2012-105_-_vreemdelingenbewaring.pdf.

Niederlande, Parlament, *Tweede Kamer* (2011), *Brief van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*, *Kamerstuk* 19637, Nr 1483.

Österreich, Migrationsplattform der österreichischen Bundesregierung, 'Familienzusammenführung', abrufbar unter: www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/dauerhafte-zuwanderung-rot-weiss-rot-karte/familienzusammenfuehrung.html.

Österreich, Statistik Austria (2012), *Migration & Integration. Zahlen. Daten. Indikatoren 2012*, Wien, Statistik Austria.

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2012), *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, OECD Publishing, abrufbar unter: www.uis.unesco.org/Education/Documents/oecd-eag-2012-en.pdf.

OECD, Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (2012), *Guide to Human Rights in the Return of Trafficked Persons. Revised Guide*.

Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM) (2012), *PICUM Bulletin – 15. November 2012*, abrufbar unter: http://picum.org/en/ news/bulletins/37578/.

Pro Asyl (2012), *Nichts verbrochen, aber trotzdem eingesperrt: Das System Abschiebehaft*, abrufbar unter: www.proasyl.de/index.php?id=1688.

Rat der Europäischen Union (2004), '2618th Council Meeting, Justice and Home Affairs, Brüssel, 19. November 2004, Pressemitteilung, abrufbar unter: www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf.

Rat der Europäischen Union, *European Ministerial Conference on Integration* (2010), *Draft Declaration* (*Zaragoza Erklärung*), abrufbar unter: http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_13055_519941744.pdf.

Rat der Europäischen Union (2012a), *Stockholm Programme mid-term review*, 15921/12, 13. November 2012.

Rat der Europäischen Union (2012b), *Conclusions on the new EU strategy towards the eradication of trafficking in human beings, 2012–2016*.

Rat der Europäischen Union (2012c), *Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on the participation and social inclusion of young people with emphasis on those with a migrant background, 3201st Education, Youth, Culture and Sport Council meeting*, Brüssel, 26. und 27. November 2012, abrufbar unter: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/educ/133859.pdf.

Richtlinie 2004/114/EG des Rates vom 13 .Dezember 2004 über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst A 2004 L 375/12.

Richtlinie 2005/71/EG des Rates vom 12. Oktober 2005 über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung A 2005 L289/15.

Rumänien, *Ministerul Administrației și Internelor* (2011), *Programul Anual 2011 din cadrul Fondului European pentru Integrarea Resortisantilor din Tari Terte*, abrufbar unter: http://ori.mai.gov.ro/detalii/pagina/ro/Fondul-European-pentru-Integrare/182.

Schweden, Ministerium für Arbeit (2012), 'Lohnender für neue Einwanderer zu arbeiten' ('*Mer lönsamt för nyanlända invandrare att arbeta*'), Pressemitteilung, 12. Juli 2012.

Schweden, Ministerium für Integration und Gleichstellung der Geschlechter (2009), *Swedish Integration Policy*, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_11362_154894364.pdf.

Spanien, *Defensor del Pueblo* (2012), *Informe Anual a las Cortes Generales 2012*, abrufbar unter: www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/informe_2012.pdf.

The Telegraph (2012), 'UK Border Agency starts tracking tip-offs about illegal immigrants', 1. Oktober 2012.

Tschechische Republik, *Research Institute for Labour and Social Affairs* (2011), *Indicators of the integration of third- country nationals into Czech society in the context of the requirements of European institutions*, abrufbar unter: http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_329.pdf.

Vereinte Nationen (UN), UNAIDS (2012), 'UNAIDS calls on Greece to protect sex workers and their clients through comprehensive and voluntary HIV programmes', Pressemitteilung, 10. Mai 2012, abrufbar unter: www.unaids.org/en/resources/ presscentre/pressreleaseandstatementarchive/2012/may/20120510psgreece/.

UN, 1954 Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen, 28. September 1954.

UN, Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) (2011a), *Mapping Statelessness in the Netherlands*, abrufbar unter: www.unhcr.org/refworld/docid/4eef65da2.html.

UNHCR (2011b), *Mapping Statelessness in the United Kingdom*, abrufbar unter: www.unhcr.org/refworld/docid/4ecb6a192.html.

UNHCR (2012a), *PLEDGES 2011 – Ministerial Intergovernmental Event on Refugees and Stateless Persons*, UNHCR, abrufbar unter: www.unhcr.org/commemorations/Pledges2011-preview-compilation-analysis.pdf.

UNHCR (2012b), *Guidelines on Statelessness No. 1: The definition of 'Stateless Person' in Article 1 (1) of the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons*, abrufbar unter: www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html.

UNHCR (2012c), *Guidelines on Statelessness No. 2: Procedures for Determining whether an Individual is a Stateless Person*, HCR/GS/12/02, abrufbar unter: www.unhcr.org/refworld/docid/4f7dafb52.html.

UNHCR (2012d), *Guidelines on Statelessness No. 3: The Status of Stateless Persons at the National Level*, HCR/GS/12/03, abrufbar unter: www.unhcr.org/refworld/docid/500552of2.html.

UNHCR (2012e), *Guidelines on Statelessness No. 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 14 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness*, HCR/GS/12/04, abrufbar unter: www.unhcr.org/refworld/docid/50d460c72.html.

UNHCR (2012f), *Detention Guidelines – Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, abrufbar unter: www.unhcr.org/505b10ee9.html.

UN, Menschenrechtsrat (2012), *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau*, 2. April 2012.

UN, Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR)-GAATW (2012), *OHCHR-GAATW Expert Consultation on Human Rights at International Borders: Exploring Gaps in Policy and Practice.*

UN, OHCHR (2012), *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation*, abrufbar unter: www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf.

Vereinigtes Königreich, *Department for Communities and Local Government* (2012), *Creating the conditions for integration*, abrufbar unter: www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/7504/2092103.pdf.

Nationale Aktionspläne zur Integration

Bulgarien, Innenministerium (2011), *National Strategy in the Field of Migration, Asylum and Integration 2011–2020* (Национална стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията 2011–2020) 30. Juni 2011, abrufbar unter: http://ec.europa. eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=21941.

Bulgarien, *State Agency for Refugees* (2011), *National Programme for Integration of Refugees in Republic of Bulgaria 2011–2013* (Национална програма за интеграция на бежанци *2011–2013*), 5. Januar 2011, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=21517.

Deutschland, Bundesministerium des Innern (2011), *Nationaler Aktionsplan Integration*, gekürzte Presseversion, abrufbar unter: www.bundesre- gierung.de/Content/DE/_Anlagen/IB/2012-01-31-nap- gesamt-barrierefrei.pdf?_ _blob=publicationFile.

Estland, *Eesti lõimumiskava 2008–2013*, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_3700_459328622.pdf.

Finnland, *Laki kotoutumisen edistämisestä/lag om främjande av integration*, Act Nr. 1386/2010), amended by Act Nr. 1313/2011, abrufbar unter: www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20101386?search%5btype %5d=pika&search %5bpika %5d=kotoutumisen.

Frankreich, Innenministerium (2012), *Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme*, 15. Februar 2012, abrufbar unter: www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-actualites/2012/Plan-national-d-action-contre-le-racisme-et-l-antisemitisme-2012-2014.

Irland, *Office of the Minister of Integration* (2008), *Migrant nation: Statement on integration strategy and diversity management*, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_4342_864361303.pdf.

Lettland, Ministerium für Unterricht und Wissenschaft (2012), *Rīcības plāns sabiedrības saliedētības sekmēšanai izglītības nozarē 2012.–2014.gadam*, abrufbar unter: http://izm.izm.gov.lv/upload_file/Normativie_akti/Riiciibas_plans_sali- edetiba_2012.pdf.

Luxemburg, *Plan d'action national pluri-annuel d'intégration et de lutte contre les discriminations 2010–2014*, abrufbar unter: www.olai.public.lu/fr/publi-cations/programmes-planactions-campagnes/plan/olai_plan_daction_fr.pdf.

Niederlande, *Bruggen slaan Regeerakkoord VVD*, PvdA, 29. Oktober 2012, abrufbar unter: www.kabinetsformatie2012.nl/actueel/docu-menten/regeerakkoord.html.

Niederlande, *Integratienota Integratie, binding, burgerschap*, 16. Juni 2011, abrufbar unter: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/integratie/documenten-en-publicaties/notas/2011/06/16/integratienota.html.

Portugal, *Presidência do Conselho de Ministros Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural* (2010), *Second Plan for the Integration of Immigrants 2010–2013*, 17. September 2010, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_18415_268390104.pdf.

Rumänien, *Hotărârea Guvernului nr. 498/2011 pentru aprobarea Strategiei Naționale privind Imigrația pentru perioada 2011–2014*, abrufbar unter: www.monitoruljuridic.ro/ monitorul-oficial/391/2011-06-03/.

Slowakei, *Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, Akčný plán migračnej politiky v podmienkach Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky na roky 2012–2013*, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=27508.

Spanien, *Plan de Acción para el desarrollo de la Población Gitana 2010-2012*, abrufbar unter: www.msps.es/politicaSocial/inclusionSocial/poblacionGitana/docs/INGLES_ACCESIBLE.pdf.

Spanien, *Ministerio de Trabajo e Inmigración* (2011), *Strategic Plan for Citizenship and Integration 2011–2014 (II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI) 2011–2014)*, Madrid, Ministry of Employment and Immigration, abrufbar unter: http://extranjeros.empleo.gob.es/ es/IntegracionRetorno/Plan_estrategico2011/pdf/PECI-2011-2014.pdf.

Tschechische Republik, Innenministerium, *Proposal for Further Steps in the Realisation of the Updated Policy for Integration of Immigrants – Living Together in the Year 2012*, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/ detail.cfm?ID_ITEMS=29489.

Zypern, Innenministerium, *Special Experts Committee on Integration* (2010), *National Action Plan 2010–2012 for the Integration of Third-country Nationals Legally Residing in Cyprus*, 1. Januar 2010, abrufbar unter: http://ec.europa. eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=26590.

Nationale Rechtsvorschriften

Belgien, *KB van 19 juni 2012 betreffende de gedwongen terug-keer*, 19. Juni 2012.

Bulgarien, *Закон за насърчаване на заетостта*, 1.Januar 2002, neuer Art. 74в, Änderung vom 15. Juni 2011.

Kroatien, Fremdengesetz, 1. Januar 2012.

Kroatien, *Decision on the Curricula of Croatian language for asylum seekers, asylees and persons under subsidiary protection who are older than 15 in order to be able access secondary educational system and the system of education of adults* (*Odluka o Nastavnom planu i programu hrvatskoga jezika za tražitelje azila, azilante i strance pod supsidijarnom zaštitom starije od 15 godina radi pristupa srednjoškolskom obrazovnom sustavu i sustavu obrazovanja odraslih*), 5. September 2012.

Frankreich, Gesetz Nr. 2011-672 zu Einwanderung, Integration und Nationalität (*Loi No. 2001-672 rela tive à l'immigration, l'intégration et la nationalité*), 16. Juni 2011, IOCK1003689L, abrufbar unter: www.legi-france.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=30D34A9B06413050A98F432DEC414638.tpdjo12v_2?cidTexte=JORFTEXT000024191380&categorieLien=id.

Frankreich, *Loi No. 2012-1560 du 31 décembre 2012 relative à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées*, 31. Dezember 2012.

Deutschland, Aufenthaltsgesetz, 8. Juni 2012, abrufbar unter: http://dejure.org/gesetze/ AufenthG/30.html.

Deutschland, Verordnung über das Verfahren und die Zulassung von im Inland lebenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung, abrufbar unter: www.gesetze-im-Internet.de/beschverfv/.

Deutschland, Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz, BQFG, 6. Dezember 2011, abrufbar unter: www.gesetze-im-Internet.de/bqfg/index.html.

Griechenland, Gesetz 3907/2011 (*Ιδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ 'σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη – μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών' και λοιπές διατάξεις*), 26. Januar 2001.

Griechenland, Gesetz 4075/2012.

Italien, Gesetzesdekret Nr. 108, 28. Juni 2012.

Italien, Gesetzesdekret Nr. 109, 16. Juli 2012, in Kraft getreten am 9. August 2012.

Lettland, *Ministru kabinets*, Regulation Nr. 553, *Noteikumi par darba atļaujām ārzemniekiem*, 21. Juni 2010.

Österreich, Bundesgesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt in Österreich, abrufbar unter: www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20004242.

Österreich, Bundesministerium für Inneres (2012), Integrationsbericht 2012, abrufbar unter: www.integration.at/fileadmin/Staatssekretariat/4-Download/Integrationsbericht_2012/Integrationsbericht_2012_Band_1_ANSICHT.pdf

Niederlande, LJN: BX0143, *Sector kanton Rechtbank Zwolle*, 591648 CV 12-1394.

Polen, *Ustawa o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, 27. April 2012.

Portugal, Gesetz 29/2012 (*Lei n .º29/201 2*), 9. August 2012, abrufbar unter: http://dre.pt/pdf1sdip/2012/08/15400/0419104256.pdf.

Schweden, Fremdengesetz 2005:716, 29. September 2005, abrufbar unter: http://sweden.gov.se/content/1/c6/06/61/22/bfb61014.pdf.

Schweden, Entscheidung der schwedischen Regierung, 28. Juni 2012, abrufbar unter: www.regeringen.se/content/1/c6/19/60/07/2b45f25c.pdf.

Schweden, Swedish Government strategy for integration, *Egenmakt mot utanförskapregeringens strategi för Integration*, 15. September 2008, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_19544_933716878.pdf.

Slowakei, Gesetz Nr. 404/2011,*Zákon o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov*, 21. Oktober 2011, abrufbar unter: www.minv.sk/?pravne-normy-3.

Slowenien, *Zakon o spremembi in dopolnitvah Zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na* črno, ZPDZC-C, 18. Juli 2012.

Spanien, Royal Decree Act 16/2012, 20. April 2012.

Zypern, Aliens and Migration Law, 2011.

Zypern, Amendments to the Aliens and Immigration Law (N 100(I)/2012), 6. Juli 2012, abrufbar unter: http://cylaw. org/nomoi/arith/2012_1_100.pdf.