

UNO & Europarat

EU

28. Januar – Parlamentarische Versammlung des Europarats verabschiedet Entschließung und Empfehlung zur Inhaftierung von Asylsuchenden und irregulären Migranten

Januar

Februar

März

April

Mai

Juni

Juli – Hoher Flüchtlingskommissar der UNO kommentiert Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes

Juli

August – Hoher Flüchtlingskommissar der UNO kommentiert Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzstatus

August

September

Oktober

November

Dezember

21. Januar 2011 – Große Kammer des EGMR spricht ein richtungsweisendes Urteil zur Anwendung der Dublin-II-Verordnung (Fall *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland*)

Januar

Januar

Februar

2. März – EuGH interpretiert Asyl-Anerkennungsrichtlinie im Fall *Abdullah und andere*

4. März – EuGH interpretiert Familienzusammenführungs-Richtlinie im Fall *Chakroun*

März

April

19. Mai – EU verabschiedet Verordnung zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen

Mai

15. Juni – EuGH interpretiert Asyl-Anerkennungsrichtlinie im Fall *Bolbol*

22. Juni – EuGH entscheidet über Aspekte des Schengener Grenzkodexes im Fall *Melkei und Abdeli*

Juni

Juli

18. August – EuGH interpretiert Anwendung der Asylverfahrens-Richtlinie im Fall *NS gegen Secretary of State for the Home Department*

August

September

11. Oktober – EuGH interpretiert Anwendung der Asylverfahrens-Richtlinie im Fall *M.E. und andere gegen refugee Applications Commissioner, Minister for Justice and Law Reform*

Oktober

9. November – EuGH interpretiert Anwendung der Asyl-Anerkennungs-Richtlinie im Fall *B und D*

November

Dezember

1

Asyl, Einwanderung, Integration



Die neuesten vom statistischen Amt der Europäischen Union (EU) erfassten Zahlen zeigen, dass von September 2009 bis September 2010 rund 250 000 Menschen in den 27 Mitgliedstaaten der EU Asyl beantragt haben. Das Asylsystem der EU bietet all jenen, denen in ihrem Heimatland ernsthafter Schaden droht, die Möglichkeit, internationalen Schutz zu beantragen. Allerdings gingen die Reformen zur Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) bis 2012 nur langsam voran. Gleichzeitig geriet das griechische Asylsystem unter ungeahnten Druck, der es für das Land zu einer Herausforderung machte, Menschenrechtsgarantien umzusetzen. Ein vor kurzem erlassenes Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) hinterfragte in diesem Zusammenhang die praktischen Auswirkungen der Dublin-II-Verordnung. Was die Integration von Migranten betrifft, ist der Trend zu beobachten, nach dem sich rechtmäßig auf einem Territorium befindende Drittstaatsangehörige nur dann eine dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung erhalten, wenn sie bestimmte Integrationsauflagen erfüllen.

Dieses Kapitel beleuchtet, wie sich Politik und Praxis in der EU und ihren Mitgliedstaaten in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Integration von Migranten im Jahr 2010 entwickelten. In erster Linie befasst es sich mit der Grundrechtssituation von Asylsuchenden und aufenthaltsberechtigten Migranten in der EU. Für einen umfassenden Überblick über diesen Bereich sollte dieses Kapitel zusammen mit Kapitel 2 zu Grenzkontrolle und Visapolitik gelesen werden, das sich schwerpunktmäßig mit der Grundrechtssituation von Asylsuchenden und irregulären Migranten an den EU-Außengrenzen befasst.

1.1. Asyl

Drei große Herausforderungen ergaben sich im Bereich Asyl. Zum Ersten verpflichtet das Stockholmer Programm¹ die EU-Mitgliedstaaten zur Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) bis 2012, wobei die diesbezüglichen Fortschritte bislang jedoch eher bescheiden ausfielen. Zweitens ist es für die Mitgliedstaaten noch immer eine Herausforderung, ihre bereits bestehenden Pflichten aus dem EU-Recht betreffend die Aufnahmebedingungen für Asylsuchende zu erfüllen. So hat insbesondere der außergewöhnliche Druck, dem das griechische Asylsystem ausgesetzt war, die Herausforderungen für die Grundrechte deutlich gemacht. Herausforderungen dieser Art können in Staaten auftreten, in denen die derzeitigen

Wichtige Entwicklungen im Bereich Asyl, Einwanderung und Integration:

- Die Bestimmungen der Asyl-Anerkennungsrichtlinie² über den Anspruch auf, sowie Anerkennung und Entzug des Flüchtlingsstatus wurden durch Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) klärend ausgelegt. In den Mitgliedstaaten an EU-Außengrenzen traten im Zusammenhang mit verstärkten Migrationsströmen grundlegende Schwierigkeiten auf; dies gilt besonders für die Haftbedingungen irregulärer Migranten.
- Die Überstellung von Asylbewerbern nach Griechenland im Zusammenhang mit der Dublin-II-Verordnung³ wurde ausgesetzt, um die Grundrechte der zu überstellenden Personen nicht zu gefährden.
- Die Haftbedingungen für irreguläre Migranten (einschließlich jener, deren Asylanträge abgelehnt wurden) warfen grundlegende Probleme auf. Rückübernahmeabkommen gaben im Hinblick auf den Grundsatz der Nichtzurückweisung Anlass zu Bedenken.
- Eine wachsende Anzahl von Mitgliedstaaten führte Integrationsauflagen als Voraussetzung für die Gewährung unbefristeter Aufenthaltstitel ein.
- Einige Mitgliedstaaten zogen in Betracht, Migranten umfassendere politische Rechte zu gewähren.

1 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates, ABl. 2003 L 50, S.1.

2 Richtlinie 2004/83/EG des Rates, ABl. 2004 L 304.

3 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates, ABl. 2003 L 50, S.1.

EU-Asylregelungen in einem noch entwicklungsbedürftigen nationalen Asylsystem umgesetzt werden müssen, dessen Kapazität dem Zufluss von Asylsuchenden administrativ nicht gewachsen ist. Zum Dritten gibt es Anhaltspunkte dafür, dass die öffentliche Intoleranz gegenüber Migranten und Asylsuchenden zunimmt.⁴

Dieses Kapitel beschäftigt sich auch näher mit den Entwicklungen des rechtlichen und institutionellen Rahmens in der EU, einschließlich der Rechtsprechung des EuGH. Anschließend werden die Herausforderungen für die Grundrechte erörtert, die sich aus der praktischen Umsetzung des bestehenden Rechtsrahmens ergeben. Dabei liegt ein Schwerpunkt auf den Problemen, mit denen **Griechenland** konfrontiert war, und deren Auswirkungen für das europäische Asylsystem als Ganzes.

1.1.1. Entwicklungen des rechtlichen und institutionellen Rahmens in der EU

Im Rahmen der Entwicklung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems verhandelten der Rat und das Parlament der Europäischen Union über sechs EU-Rechtsakte, nämlich die Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Personen,⁵ die Richtlinie über Aufnahmebedingungen,⁶ die Asyl-Anerkennungsrichtlinie, die Asylverfahrensrichtlinie,⁷ die Dublin-II-Verordnung⁸ und die „Eurodac“-Verordnung.⁹ Bis Ende 2010 konnte man sich lediglich auf die Änderungen der Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Personen verständigen.¹⁰ In ihrer geänderten Fassung wird diese Richtlinie Personen, die unter internationalem Schutz stehen, die Möglichkeit bieten, sich in der EU genauso frei zu bewegen wie andere langfristig aufenthaltsberechtigte Personen aus Drittstaaten. Doch bleiben Lücken im Rechtsrahmen bestehen, da die Gesetzgebung zu Asylverfahren, zu der Aufnahme von Asylbewerbern und zur Festlegung des Flüchtlingsstatus nicht überarbeitet wurde.

Unterdessen gehen die Diskussionen über die vorgeschlagenen Änderungen der vier wesentlichen Instrumente der EU zum Thema Asyl freilich weiter – wenn auch mit mäßigem Erfolg. Die Vorschläge betreffen die Richtlinie über Aufnahmebedingungen (Neufassung),¹¹ die Asylverfahrensrichtlinie (Neufassung),¹² die Asyl-Anerkennungsrichtlinie (Neufassung)¹³ und die Dublin-II-Verordnung (Neufassung)¹⁴ und bezwecken bessere gemeinsame Schutzstandards durch eine weitere Harmonisierung der nationalen Gesetzgebungen. Das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Ver-

einten Nationen (*United Nations*, UNO) (UNHCR) hat die Vorschläge der Europäischen Kommission begrüßt, da diese sich mit einigen der noch vorhandenen Harmonisierungslücken befassen.¹⁵ Der Rat der EU stellte sich allerdings gegen einige der Vorschläge, beispielweise jene zur Stärkung des Rechts auf wirksamen Rechtsbehelf, der Bereitstellung von Prozesskostenhilfe und der Regelung der Haft. Um dem Verhandlungsprozess neuen Schwung zu verleihen, veranstaltete der belgische EU-Ratsvorsitz im September 2010 eine Ministerkonferenz zum Thema Asyl, bei der die FRA die Ergebnisse ihrer Untersuchung zum Zugang von Asylsuchenden zur Justiz vorstellte.¹⁶

Trotz der Bemühungen des belgischen Ratsvorsitzes, die Schaffung des GEAS voranzubringen, war beim Rat eine gewisse Zurückhaltung festzustellen, was die Weiterentwicklung der EU-Standards in diesem Bereich betrifft. Grund hierfür könnten teilweise praktische Herausforderungen bei der Einhaltung der bereits bisher bestehenden Pflichten aus dem EU-Recht sein. Die Europäische Kommission kündigte an, dass sie noch vor Beginn des polnischen EU-Ratsvorsitzes im Juli 2011 Änderungsvorschläge für die Asylverfahrensrichtlinie und die Richtlinie über Aufnahmebedingungen vorlegen wird.¹⁷ Auch die Verhandlungen zur Überarbeitung der Dublin-II-Verordnung und der „Eurodac“-Verordnung (die Erhebung und den Vergleich von Fingerabdrücken betreffend) wurden ebenfalls fortgeführt.¹⁸ Die Europäische Kommission hat aus ihrem Eurodac-Vorschlag jene Bestimmungen gestrichen, die Strafverfolgungsbehörden und Europol Zugang zu Eurodac-Daten zum Zweck der Strafverfolgung gewährt hätten. In seiner Stellungnahme vom April 2010 hatte der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) grundlegende Bedenken zu diesen Bestimmungen geäußert. Im November 2010 forderten allerdings die zehn EU-Mitgliedstaaten **Deutschland, Frankreich, Litauen, die Niederlande, Österreich, Portugal, Slowenien, Spanien, die Tschechische Republik und Ungarn**, dass erneut eine Bestimmung zum Zugang zu Eurodac für Strafverfolgungsbehörden in die Verordnung aufgenommen werden solle.¹⁹

Beim institutionellen Rahmen des EU-Asylsystems konnten hingegen Fortschritte erzielt werden. Im Februar 2010 nahmen das Europäische Parlament und der Rat die Verordnung zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) an.²⁰ Dieses Unterstützungsbüro mit Sitz in Malta soll die Umsetzung des GEAS verbessern, indem es die praktische Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten in Asylfragen fördert. Es hat insbesondere die Aufgabe, Mitgliedstaaten, deren Asyl- und Aufnahmesysteme unter Druck geraten, technische und fachliche Beratung und

4 Siehe Kapitel 6 über Rassismus und ethnische Diskriminierung.

5 Richtlinie 2003/109/EG des Rates, ABl. 2004 L 16.

6 Richtlinie 2003/9/EG des Rates, ABl. 2003 L 031.

7 Richtlinie 2005/85/EG des Rates, ABl. 2005 L 326.

8 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates, ABl. 2003 L 50.

9 Verordnung (EG) Nr. 2725/2000, ABl. 2000 L 316.

10 Europäisches Parlament (2010a).

11 Europäische Kommission (2008a).

12 Europäische Kommission (2009a); siehe auch Europäische Kommission (2010a).

13 Europäische Kommission (2009b).

14 Europäische Kommission (2008b).

15 Vereinte Nationen, UNHCR (2010a), (2010b) und (2009a). Siehe auch European Council on Refugees and Exiles (ECRE) (2010a), ECRE (2010b), ECRE (2009a).

16 Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) (2010a), (2010b) und (2010c).

17 Rat der Europäischen Union (2010a).

18 Europäische Kommission (2009c); siehe auch Europäische Kommission (2008b).

19 Siehe Rat der Europäischen Union (2010a), S. 9.

20 Verordnung (EU) Nr. 439/2010, ABl. 2010 L 132, S. 11.

Unterstützung zur Verfügung zu stellen. Im Rahmen seiner operativen Unterstützung wird das EASO unter anderem Schulungen anbieten, Informationen über Herkunftsländer der Migranten erheben und bereitstellen und Maßnahmen zur Unterstützung der Asyl- und Aufnahmesysteme der Mitgliedstaaten koordinieren. Das EASO soll noch vor 19. Juni 2011 seine Arbeit aufnehmen.²¹

1.1.2. Die Rolle des Gerichtshofs der EU

Der EuGH hat bestehendes Sekundärrecht 2010 in einer Reihe von Urteilen klärend ausgelegt. Dieses Kapitel beleuchtet drei Fälle, die sich auf die Asyl-Anerkennungsrichtlinie beziehen.

Im Fall *Abdulla* entschied der EuGH über die Auslegung von Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe e) der Richtlinie, der den Entzug des Flüchtlingsstatus betrifft.²² Der EuGH stellte fest, dass ein Flüchtling seinen Flüchtlingsstatus verlieren kann, wenn die Umstände, welche die Angst des Betroffenen vor Verfolgung rechtfertigten, nicht länger gegeben sind und er keinen Anlass mehr hat, eine Verfolgung im Sinne von Artikel 2 Buchstabe c) der Richtlinie befürchten zu müssen. Eine solche Veränderung der Umstände muss allerdings „erheblich und nicht vorübergehender Natur“ sein, und die Faktoren, die die Grundlage für die Verfolgung bilden, müssen „dauerhaft ausgemerzt“ sein.²³

Im Fall *Bolbol* entschied der EuGH über die Auslegung von Artikel 12 Absatz 1 der Asyl-Anerkennungsrichtlinie.²⁴ Dieser Bestimmung zufolge kann der Flüchtlingsstatus Personen, die den Schutz einer Organisation oder Institution der Vereinten Nationen gemäß Artikel 1 Buchstabe d) der Flüchtlingskonvention der Vereinten Nationen genießen, nicht zuerkannt werden. Der EuGH stellt jedoch fest, dass ein vertriebener Palästinenser nicht von der Anerkennung als Flüchtling ausgeschlossen werden konnte, nur weil er grundsätzlich Anspruch auf Gewährung von Schutz oder Beistand durch das UN-Hilfswerk für Palästina-Flüchtlinge (UNRWA) hatte. Der EuGH unterstrich vielmehr, dass ein solcher Ausschluss nur dann erfolgen darf, wenn eine Person diesen Schutz bzw. Beistand tatsächlich in Anspruch nimmt, was hier nicht der Fall war.

Im Fall *B und D* entschied der EuGH über die Auslegung von Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe b) und c) der Richtlinie.²⁵ Dieser Bestimmung zufolge darf die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft verweigert werden, wenn schwerwiegende Gründe zu der Annahme berechtigen, dass eine Person „eine schwere nichtpolitische Straftat [...] begangen hat“ oder „sich Handlungen zuschulden kommen ließ, die

den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen“. Der EuGH befand, dass die Tatsache, dass eine Person Mitglied einer terroristischen Vereinigung²⁶ ist und „den bewaffneten Kampf dieser Vereinigung aktiv unterstützt, nicht automatisch ein schwerwiegender Grund ist, der zu der Annahme berechtigt, dass eine Person „eine schwere nichtpolitische Straftat“ begangen hat oder sich Handlungen zuschulden kommen ließ, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen. Der EuGH konstatierte vielmehr, dass eine solche Feststellung „von der Bewertung der konkreten Fakten von Fall zu Fall“ abhängt.²⁷

Ende 2010 war eine Reihe von weiteren Fällen zur Asylverfahrensrichtlinie und der Dublin-II-Verordnung vor dem EuGH anhängig.²⁸ Eine dieser Rechtssachen war von einem Berufungsgericht im **Vereinigten Königreich (UK)** dem EuGH vorgelegt worden. Dabei ging es um die Frage, ob die Überstellung von Asylsuchenden an EU-Mitgliedstaaten, in denen ihre Grundrechte nach der EU-Grundrechte-Charta als bedroht gelten oder in denen die Mindeststandards der Asylverfahrensrichtlinie nicht durchgesetzt werden, eine Verletzung des EU-Rechts und anderer internationaler Verpflichtungen darstellt. Auch der *High Court of Ireland* befasste den EuGH mit der Frage, ob die Überstellung von Asylsuchenden an andere EU-Mitgliedstaaten rechtmäßig sei, in denen andere Standards für den Schutz von Flüchtlingen gelten.

1.1.3. Das EU-Asylrecht in der praktischen Anwendung

Bei der praktischen Umsetzung der geltenden Asylgesetzgebung sind zwei grundsätzliche Herausforderungen für den Schutz der Grundrechte erkennbar. Zum einen kann die Umsetzung der EU-Asylgesetzgebung durch die Mitgliedstaaten die konkrete Inanspruchnahme der Rechte von Asylbewerbern mitunter schwierig gestalten. Zum anderen kann es sich für die EU-Mitgliedstaaten schwierig gestalten, sich auf steigende Zuwandererströme einzustellen. Maßnahmen zur Stärkung der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten könnten dabei helfen, diese Schwierigkeiten zu bewältigen.

21 *Ibid.*, Art. 54.

22 EuGH, Verbundene Rechtssachen C-175-179/08, *Abdulla u.a.*, 2. März 2010. Die *Elgafaji* Rechtssache (C-465/07) war die erste EuGH-Vorabentscheidung über die Mindestnormen-Richtlinie im Februar 2009.

23 *Ibid.*, Absatz 72 ff.

24 EuGH, C-31/09, *Bolbol*, 15. Juni 2010.

25 EuGH, Verbundene Rechtssachen C-57/09 und C-101/09, *B und D*, 9. November 2010.

26 Gemäß der Liste im Anhang zum Gemeinsamen Standpunkt des Rates über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, ABl. 2001 L 344/93, S. 95-96.

27 EuGH, Verbundene Rechtssachen C-57/09 und C-101/09, *B und D*, 9. November 2010, Absatz 99.

28 EuGH, C-69/10 *Samba Diouf*, 5. Februar 2010, über die Auslegung von Absatz 39 der Mindestnormen-Richtlinie im Zusammenhang mit Zugang zur Justiz. EuGH, C-411/10, *NS gegen Secretary of State for the Home Department*, 18. August 2010; und C-493/10, *M.E. und andere gegen Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 11. Oktober 2010. Beide Rechtssachen wurden auf Anordnung des Präsidenten des EuGH am 9. November 2010 verbunden. Zuvor hatte die EuGH-Entscheidung vom 29. Januar 2009 in der Rechtssache *Petrosian und andere* (C 19/08), eine Verfahrensfrage geklärt bezüglich des Beginns der Frist für die Überstellung des Asylsuchenden im Sinne von Absatz 20 (1) (d) und 2 der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003.

Eine UNHCR-Studie aus dem Jahr 2010 stellte im Zusammenhang mit der Umsetzung und Interpretation der Asylverfahrensrichtlinie große Abweichungen zwischen den Mitgliedstaaten fest. Dies wurde als Indiz gewertet, dass das betreffende EU-Recht in der Praxis nicht ordnungsgemäß angewandt wurde.²⁹

AKTIVITÄT DER FRA

Informationsmaterial über Asylverfahren: große Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten

2010 hat die FRA Erfahrungen von fast 900 Asylsuchenden in den 27 EU-Mitgliedstaaten (EU-27) zusammengetragen. Diese Erfahrungen bestätigen erhebliche Unterschiede in der Weise, wie schriftliche Informationen über das Asylverfahren bereitgestellt werden, und wie ablehnende Bescheide der Asylbehörden angefochten werden können. Die FRA stellte auch fest, dass das Fehlen angemessener oder rechtzeitiger Information in einer für den Asylbewerber verständlichen Sprache die praktische Umsetzung seiner Rechte unterminieren könnte.

Um die unterschiedlichen Herangehensweisen der Mitgliedstaaten zu verdeutlichen, gibt Abbildung 1.1 einen Überblick über die Anzahl der Sprachen, in welche allgemeine Informationsbroschüren über Asylverfahren übersetzt wurden. In fünf EU-Mitgliedstaaten – **Dänemark, Deutschland, Irland, Österreich und der Tschechischen Republik** – werden Informationsbroschüren in über 20 Sprachen übersetzt. Im Vergleich dazu werden in **Frankreich, Griechenland, Litauen und Portugal** Informationsbroschüren zu Asylfragen in nur fünf Sprachen übersetzt, obwohl 2009 beispielsweise in **Frankreich** mehr als 100 und in **Griechenland** mehr als 60 verschiedene Nationalitäten unter den Asylantragsstellern vertreten waren (Abbildung 1.2). Zwar kann man von bestimmten Asylsuchenden, die etwa aus den ehemaligen französisch- oder portugiesisch-sprachigen Kolonien stammen, erwarten, dass sie in der Lage sind, die Sprache des Aufnahmelandes zu verstehen. Dennoch kann man nicht davon ausgehen, dass Übersetzungen in nur fünf Sprachen den Bedürfnissen des gesamten Nationalitätenspektrums der Asylbewerber in diesen Mitgliedstaaten gerecht werden können.

1.1.4. Umgang mit steigenden Zuwandererzahlen

2010 stand **Griechenland** unter einem beachtlichen Einwanderungsdruck. Ungefähr 90 % aller irregulären Übertritte der Landes-, See- oder Luftgrenzen der EU fanden 2010 in Griechenland statt. Zugleich befindet sich das Asylsystem Griechenlands erst in der Anfangsphase seiner Entwicklung und bietet nur begrenzte Aufnahmekapazitäten.³⁰

Wo eine besonders hohe Zahl von Personen irregulär die Grenzen eines EU-Mitgliedstaates übertritt, kann der Schutz der Grundrechte auf zweierlei Art und Weise gefährdet werden: zum einen verfügt das Asylsystem des betreffenden Landes möglicherweise nicht über die notwendigen Kapazitäten, um höhere Zahlen an Asylbewerbern in ange-

messener Art und Weise aufzunehmen, und, zum anderen, sind auch die Rechte jener Asylbewerber gefährdet, die in andere überlastete Staaten zurückgeschickt werden.

Dort wo Asylsysteme der EU-Mitgliedstaaten nicht über die Kapazität verfügen, hohe Zahlen von Asylsuchenden zu bewältigen, können Schwierigkeiten bei der Schaffung angemessener Aufnahmebedingungen auftreten. In der Tat wurde von derartigen Problemen in **Belgien, Griechenland und Italien** berichtet.³¹ Infolgedessen ergreifen Staaten häufig Maßnahmen, um die Gesamtzahl der Asylsuchenden zu begrenzen, was sich wiederum negativ auf die Schutzstandards auswirken kann.³² Auch können schwierige Lebensbedingungen bis hin zur Obdachlosigkeit entstehen, wie im Fall von **Griechenland** zu beobachten war. Darüber hinaus besteht das Risiko, dass Asylsuchende in Haftanstalten unter unzulänglichen Bedingungen zusammen mit irregulären Migranten in Gewahrsam genommen werden. Unter Letzteren können sich auch straffällige Personen in Abschiebehaft befinden.

Zweitens zeigte der „Stresstest“ des außergewöhnlichen Drucks auf das griechische Asylsystem die Schwächen der gegenwärtigen EU-Normen auf. Ende 2010 waren 1 000 Fälle im Zusammenhang mit der Umsetzung der Dublin-II-Verordnung vor dem EGMR anhängig.³³ Sie betrafen vor allem Klagen von Asylsuchenden gegen **Belgien, Finnland, Frankreich** und die **Niederlande**, die ihre Ausweisung nach **Griechenland** oder **Italien** anfochten.

In vielen Fällen erließ der EGMR einstweilige Maßnahmen gemäß Artikel 39 seiner Verfahrensordnung, mit denen Staaten angewiesen wurden, während der Gerichtsanhängigkeit der jeweiligen Fälle Asylbewerber nicht nach **Griechenland** auszuweisen. Einstweilige Maßnahmen können ergriffen werden, wenn sie aufgrund der Umstände dringend erforderlich erscheinen. Gewährt der Gerichtshof dem Beschwerdeführer eine solche einstweilige Maßnahme, wird dessen Ausweisung ausgesetzt. Freilich hat der Gerichtshof dann in einem zweiten Moment über die Zulässigkeit sowie die Sache selbst zu befinden. Jedenfalls stellte der EGMR in einem Schreiben klar, dass er bis zur Urteilsfällung im Fall *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland* in allen Fällen, welche Ausweisungen nach Griechenland betreffen, einstweilige Maßnahmen gewähren würde.³⁴ Dadurch wurden EU-Mitgliedstaaten wie **Belgien, Dänemark, Finnland, die Niederlande, Österreich** und das **Vereinigte Königreich** noch mehr unter Druck gesetzt, alle Ausweisungen auszusetzen. Trotzdem hatten zu Jahresende 2011 nicht alle EU-Mitgliedstaaten offiziell bekannt gegeben, alle Ausweisungen nach **Griechenland** einzustellen.³⁵

29 Vereinte Nationen, UNHCR (2010c).

30 FRA (2011).

31 Weitere Informationen für Belgien siehe, Courard, P. (2010); für Griechenland, Europarat (2010a) und für Italien, Vereinte Nationen, UNHCR (2009c).

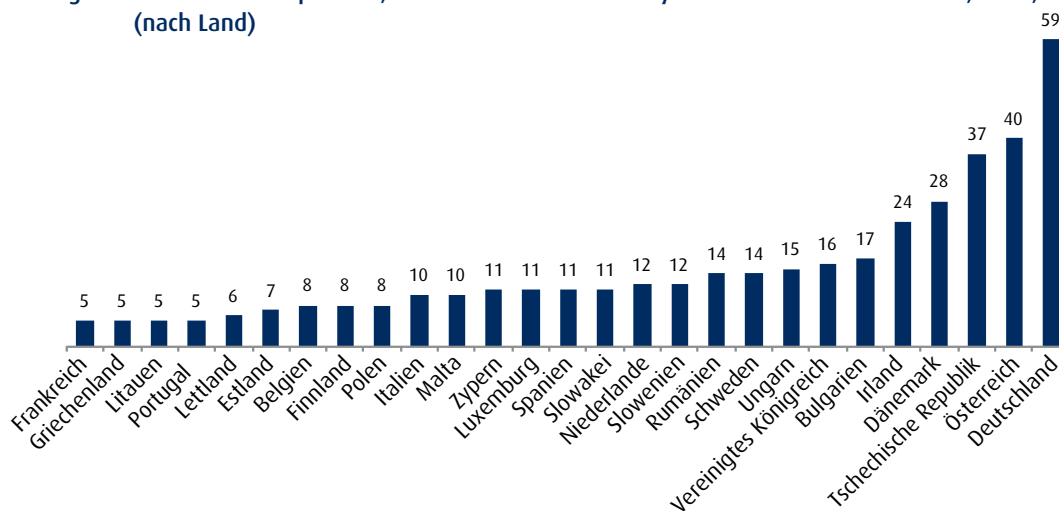
32 Kapitel 2 über Grenzkontrolle und Visapolitik.

33 EGMR (2010).

34 EGMR, GC, *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland*, Nr. 30696/09, 21. Januar 2011.

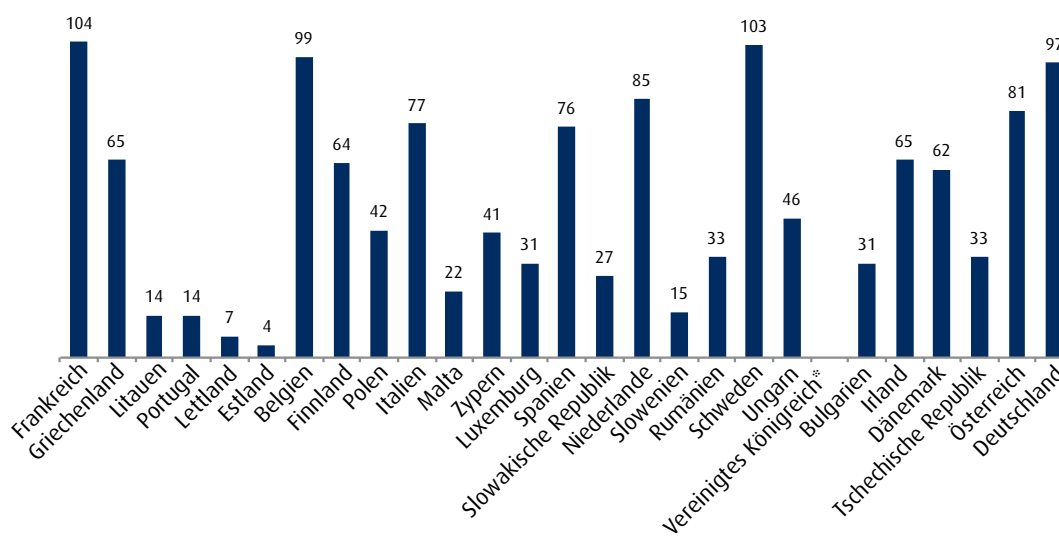
35 Für weitere Informationen zur Lage in Griechenland siehe: FRA (2011).

Abbildung 1.1: Zahl der Fremdsprachen, in die Broschüren über Asylverfahren übersetzt wurden, 2010, (nach Land)



Quelle: FRA (2010a). Die Daten beruhen auf einem von nationalen Asylbehörden zwischen April und Juli 2010 ausgefüllten Fragebogen

Abbildung 1.2: Zahl der Nationalitäten von Asylsuchenden, die 2009 internationalen Schutz beantragt haben, (nach Land)



Anmerkungen: Es ist zu beachten, dass die Zahl der Nationalitäten nicht unbedingt Aufschluss über die Zahl der von Asylbewerbern gesprochenen Sprachen gibt.

* Für 2009 liegen keine Daten vor.

Quelle: FRA (2010b). Die Daten beruhen auf der Asylstatistik von Eurostat, die im September 2010 herangezogen wurden

Im Januar 2011 verkündete die Große Kammer des EGMR ihr Urteil in der Sache *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland*. In dem bereits oben erwähnten Fall ging es um die Rückführung eines afghanischen Asylsuchenden von **Belgien** nach **Griechenland** in Anwendung der Dublin-II-Verordnung. In **Griechenland** war der Asylsuchende in Gewahrsam genommen worden. Er beantragte Asyl und musste schließlich auf der Straße leben ohne jegliche Existenzmittel zur Verfügung zu haben. Der EGMR stellte fest, dass sowohl **Griechenland** als auch **Belgien** gegen Artikel 3 (Verbot der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung)

und Artikel 13 (Recht auf wirksame Beschwerde) der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verstoßen hatten.

Neben dem Fall *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland* haben möglicherweise noch zwei weitere anhängige Rechtssachen, die von Gerichten in **Irland** und im **Vereinigten Königreich** dem EuGH vorgelegt wurden,³⁶ dazu

³⁶ EuGH, C-411/10, *NS gegen Secretary of State for the Home Department*, 18. August 2010; und C-493/10, *M.E. und andere gegen Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 11. Oktober 2010.

beigetragen, dass eine Reihe von EU-Mitgliedstaaten, Überstellungen von Asylsuchenden nach Griechenland vorübergehend aussetzen.³⁷

Für manche Beobachter ist die Entscheidung des EGMR im Fall *M.S.S.* insofern ein schwerer Schlag für das EU-Asylsystem und die Dublin-II-Verordnung, als die Vermutung, dass alle EU-Mitgliedstaaten die Grundrechtsstandards einhalten, nicht länger gilt und somit die automatische Rückführung in einen EU-Mitgliedstaat nicht schlechthin als unproblematisch betrachtet werden kann.³⁸ Die EU-Kommissarin für Innenpolitik, Cecilia Malmström, betonte, dass im Rahmen des Asylsystems alle EU-Mitgliedstaaten ihrer Verantwortung gerecht werden müssten, damit Personen, die in Not sind, auch tatsächlich internationalen Schutz in Anspruch nehmen können.³⁹ In diesem Sinne lautet eines der erklärten Ziele der Weiterentwicklung des GEAS, die Solidarität und das Verantwortungsbewusstsein unter den EU-Mitgliedstaaten sowie zwischen der EU und Drittländern zu stärken.

Bemerkenswert ist, dass sich Griechenland verpflichtet hat, sein Asylsystem zu reformieren. Griechenland nahm einen nationalen Aktionsplan an, der Sofort- und Langzeit-Maßnahmen vorsieht. Insbesondere erließ Griechenland im November 2010 eine neue Präsidialverordnung für die Übergangszeit bis zu dem Zeitpunkt, an dem das Gesetz zur neuen Asylbehörde angenommen ist und die Behörde sowie die Erstaufnahmelager für Immigranten eingerichtet sind.⁴⁰ Außerdem kündigte Griechenland auf der Vorstandssitzung des EASO im Februar an, dass es den Einsatz der ersten Asyl-Unterstützungsteams beantragen werde, die das griechische Asylsystem bei der Bewältigung seiner derzeitigen Anforderungen unterstützen sollen.

1.1.5. Solidaritätsmaßnahmen

Die Europäische Kommission und die EU-Mitgliedstaaten bemühen sich intensiv, zusammen mit UNHCR, EASO und FRONTEX, Griechenland zu unterstützen. Diese Hilfe betrifft sowohl das Asylsystem als auch die Migrationssteuerung allgemein. Der Beistand umfasst umfangreiche finanzielle sowie praktische Unterstützung für die Reform des nationalen Asylsystems, des Grenzschutzes und des Rückkehrmanagements. Die Hilfe zielt aber auch auf eine effizientere Nutzung der entsprechenden EU-Mittel für Migrationsmanagement sowie eine bessere Zusammenarbeit mit den Nachbarländern, insbesondere der Türkei ab.

Neben finanzieller und praktischer Unterstützung für die Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen kann man als weiteres Beispiel für Solidaritätsmaßnahmen die Lastenverteilung zwischen einer Reihe von Mitgliedstaaten anfüh-

ren. 2010 versuchten **Deutschland, Frankreich** und andere EU-Mitgliedstaaten auch weiterhin freiwillig, den Druck, der auf dem überforderten Asylsystem von **Malta** lastete, durch Projekte zur Umsiedlung von Flüchtlingen zu lindern. Eine vom Europäischen Parlament in Auftrag gegebene Studie, die im Januar 2010 fertig gestellt wurde, kommt zu dem Ergebnis, dass im Jahr 2007 in Malta die Ausgaben für Asyl im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) 1 000 Mal höher waren als in Portugal. Die Studie bestätigte außerdem, dass der Druck auf das Asylsystem Maltas im Vergleich zu seinen Kapazitäten unverhältnismäßig hoch sei. Auch **Bulgarien, Polen** und **Zypern** stehen aufgrund begrenzter Kapazitäten unter einem ähnlichen Druck.⁴¹ Den Informationen des französischen Ministeriums für Einwanderung, Integration, Asyl und solidarische Entwicklung (*Ministère de l'immigration, l'intégration, l'asile et le développement solidaire*) zufolge nahm **Frankreich** im Jahr 2009 92 anerkannte Flüchtlinge aus **Malta** auf, 2010 waren es 93. **Deutschland** nahm 2010 102 Flüchtlinge aus **Malta** auf. Sie alle sind Teil des Pilotprojekts der EU-internen Umsiedlung aus Malta (EUREMA), an dem zehn EU-Mitgliedstaaten teilnehmen: **Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Ungarn** und das **Vereinigte Königreich**. Abgesehen von **Deutschland** und **Frankreich** haben die meisten Mitgliedstaaten zugesagt, jeweils fünf bis zehn Flüchtlinge aufzunehmen. Dem Bericht des Europäischen Parlaments zufolge ist das Pilotprojekt ein konkretes Beispiel für gemeinsam übernommene Verantwortung, auch wenn seine Auswirkungen in erster Linie symbolischer Natur sind.⁴² Nur zum Vergleich: Seit 2007 sind insgesamt mehr als 600 Flüchtlinge aus **Malta** in den USA aufgenommen worden, und weitere 250 Flüchtlinge wurden Ende 2010 umgesiedelt.⁴³

1.2. Rechte irregulärer Migranten

Auch wenn irreguläre Migranten nur einen kleinen Teil der zugewanderten Bevölkerung darstellen, sind sie mit höherer Wahrscheinlichkeit Verletzungen der Menschenrechte ausgesetzt als andere Zuwanderergruppen.⁴⁴ Der Begriff „irreguläre Migranten“ bezieht sich auf Personen, die sich ohne Genehmigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates aufhalten, einschließlich von Personen, deren Asylantrag negativ beschieden wurde. Ihr illegaler Status bringt in aller Regel mit sich, dass die betroffenen Personen davon Abstand nehmen, im Falle einer Verletzung ihrer Rechte, entsprechende Rechtsmittel zu ergreifen – sie fürchten sich vor der Möglichkeit, abgeschoben zu werden. Daher ist es wichtig, die vorhandenen Schutzmechanismen vollständig

37 Siehe zum Beispiel, die Niederlande, Urteil 5671201 des Justizministeriums zur Aussetzung von Überstellungen, 13. Oktober 2010.

38 Für weitere Informationen siehe etwa ECRE (2011).

39 Europäische Kommission (2011).

40 Griechenland, Präsidialverordnung 114/2010 vom 22. November 2010. Siehe auch Gesetz Nr. 3907/2011 veröffentlicht am 26. Januar 2011.

41 Europäisches Parlament (2010a).

42 *Ibid.*, S. 46.

43 Angaben erhalten vom UNHCR Malta am 15. Dezember 2010.

44 Laut Angaben des europäischen Forschungsprojekts *Clandestino* (2007–2009) wird die irreguläre Bevölkerung in der EU für das Jahr 2008 auf 1.900.000–3.800.000 Personen geschätzt. Laut Eurostat (2009) hingegen lebten am 1. Januar 2008 etwa 19,5 Millionen Drittstaatsangehörige offiziell in der EU.

umzusetzen – etwa die Verpflichtung der Mitgliedstaaten im Rahmen der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber, Mechanismen einzurichten, mit deren Hilfe illegal beschäftigte Drittstaatsangehörige direkt oder über Dritte Beschwerde einlegen können.⁴⁵

Die meisten internationalen Menschenrechtsnormen gelten generell für jede Person, unabhängig von ihrem Migrationsstatus. Nur bestimmte Rechte, insbesondere eine Reihe von sozioökonomischen und politischen Rechten, sind auf Staatsangehörige oder auf Drittstaatsangehörige mit rechtmäßigem Aufenthaltstitel oder Wohnsitz beschränkt. Zwar hat keiner der EU-Mitgliedstaaten das Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (ICRMW) ratifiziert; dennoch sind sie an andere einschlägige internationale Menschenrechtsübereinkommen gebunden, denen sie beigetreten sind, etwa die Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen oder die Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO). Außerdem steigt mit einer zunehmenden Zahl von Ratifizierungen des ICRMW der Druck auf die europäischen Staaten, dieses Menschenrechtsübereinkommen zu ratifizieren, das insbesondere Wanderarbeitnehmer schützt.⁴⁶

AKTIVITÄT DER FRA

Ein detaillierter Blick auf die soziale Lage irregulärer Migranten

2010 veröffentlichte die FRA ihren Bericht *Detention of third-country nationals in return procedures*, in dem sie eine Reihe von rechtlichen Fragen analysierte, die in der Rückführungsrichtlinie zu Tage treten. Das zweite Projekt befasst sich mit der sozialen Lage irregulärer Migranten in der EU. Für dieses Projekt erhob die FRA 2010 Informationen im Rahmen von Feldstudien einschließlich Interviews mit irregulären Migranten, Analysen von Sekundärdaten und Fragebögen an nationale Behörden, Gemeinden und verschiedene Akteure, die mit irregulären Migranten arbeiten. Auf der Grundlage dieser gesammelten Informationen plant die FRA nun eine detailliertere Untersuchung der Schlüsselaspekte der sozialen Lage irregulärer Einwanderer. Dieserart wird es möglich sein, einzuschätzen, inwieweit die Grundrechte dieser Migranten geschützt und gefördert werden. Diese anstehende Untersuchung erstreckt sich u. a. auf die Bereiche Gesundheit, Wohnen, Bildung, Sozialfürsorge, faire Arbeitsbedingungen und den Zugang zum Rechtssystem.

Siehe: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/projects/proj_irregularimmigrants_en.htm

1.2.1. Abschiebehaft

Wenn ein Asylantrag negativ beschieden worden ist oder wenn sich Personen anderweitig nicht rechtmäßig in einem EU-Mitgliedstaat aufhalten, können sie ausgewiesen werden, und möglicherweise droht ihnen auch bis zu ihrer Rückführung Abschiebehaft. Diese Fragen werden zum Teil in der Rückführungsrichtlinie geregelt.⁴⁷

2010 stellte der EGMR fest, dass drei Mitgliedstaaten aufgrund unrechtmäßiger Inhaftierung und unmenschlicher Behandlung inhaftierter Ausländer gegen die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) verstoßen haben.⁴⁸ Dies deutet darauf hin, dass die einwanderungsrechtliche Inhaftierung von Asylsuchenden und Migranten ein Bereich bleibt, in dem die Achtung der Grundrechte gefährdet ist.

Das Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe des Europarates (CPT) hat nach seinem fünften regelmäßigen Besuch in **Griechenland** im September 2009 seinen Bericht im November 2010 vorgelegt. Die CPT-Delegation hat Folgendes zu berichten: Anschuldigungen von Misshandlung inhaftierter irregulärer Migranten; mangelhafter Zugang zu Ärzten und kein Zugang zu Prozesskostenhilfe für irreguläre Migranten; mangelhafte Informationen bezüglich der Abschiebehaft in einer für die Migranten verständlichen Sprache; schwierige Haftbedingungen aufgrund von Überbelegung und schlechten materiellen und hygienischen Bedingungen; wochen- oder sogar monatelange Inhaftierung von irregulären Migranten zusammen mit Personen, die sich strafrechtlich verantworten mussten, auf Polizeiwachen oder in Grenzposten. Im Oktober 2010 legte der UN-Sonderberichterstatter gegen Folter seine vorläufigen Erkenntnisse zu irregulärer Einwanderung und Asyl in **Griechenland** vor, einschließlich konkreter Hinweise zu folgenden Punkten: unmenschliche Haftbedingungen für Einwanderer aufgrund überbelegter Gefängnisse und Haftanstalten; schlechte gesundheitliche Bedingungen; Mangel an unabhängigen Ermittlungsmechanismen für Opfer von physischer Misshandlung; sowie Fehler im Asylsystem und in die Länge gezogene Inhaftierung irregulärer Migranten. Der UN-Sonderbeauftragte erkannte die erdrückende Lage in **Griechenland** an und empfahl, dass **Griechenland** für die Bewältigung der gewaltigen Zuwanderung von irregulären Migranten intensive Unterstützung erhalten sollte. Zudem legte er nahe, die Dublin-II-Verordnung zu überarbeiten, um ein faireres System der Lastenteilung zum Schutz von Flüchtlingen in der EU zu ermöglichen. Zu ähnlichen Feststellungen kam auch der UNHCR.

Die Lage in den Haftanstalten an der griechisch-türkischen Grenze ist ebenfalls Thema eines FRA-Berichts, der Anfang März 2011 erschien. Die FRA stellte fest, dass trotz der

⁴⁵ Richtlinie 2009/52/EG, ABl. 2009 L 168, S. 24.

⁴⁶ Am 13. Dezember 2010 waren 44 Staaten Vertragsstaaten des Internationalen Übereinkommens zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (ICRMW).

⁴⁷ Richtlinie 2008/115/EG, ABl. 2008 L 348, S. 98.

⁴⁸ Siehe zum Beispiel: EGMR, *Al-Agha gegen Rumänien*, Nr. 40933/02, 12. Januar 2010; EGMR, *A.A. gegen Griechenland*, Nr. 12186/08, 22. Juli 2010; EGMR, *Massoud gegen Malta*, Nr. 24340/08, 27. Juli 2010.

Soforthilfe an Griechenland in Höhe von 9,8 Mio. EUR zur Deckung des unmittelbaren und dringlichsten Bedarfs und zur Stärkung des Asylsystems, die die EU im Rahmen des Europäischen Flüchtlingsfonds gewährt hatte, die Situation in den Haftanstalten weiterhin praktisch unverändert geblieben ist. Anfang März war die einzige sichtbare Änderung die Bereitstellung von medizinischem Personal in diesen Anstalten.⁴⁹

Zweitens riskieren EU-Mitgliedstaaten, die Asylsuchende auf Grundlage der Dublin-II-Verordnung zur Bearbeitung ihrer Anträge in überlastete Staaten zurückschicken, dass die Grundrechte dieser Asylbewerber verletzt werden. Dazu kann es kommen entweder aufgrund der Aufnahmebedingungen in dem überlasteten Staat (wie für Griechenland dargestellt wurde) oder aufgrund der Gefahr, dass der überlastete Staat die Asylbewerber wieder in ihre Heimat rückführt, in der ihnen Verfolgung, Folter und eine willkürliche Aberkennung ihres Rechts auf Leben und/oder nicht wieder gutzumachender Schaden droht (Prinzip des *Non-Refoulement*). Hierzu gehört auch das Verbot, eine Person in einen Durchgangsstaat zurückzusenden, in dem sie nicht vor Verfolgung oder ernsthaftem Schaden geschützt ist („Ketten-Abschiebung“ bzw. *chain refoulement*).

2010 legte die FRA einen Bericht über die Inhaftierung von Drittstaatsangehörigen bei Rückführungsverfahren vor.⁵⁰

Im Januar 2010 nahm die Parlamentarische Versammlung des Europarats eine Resolution und eine Empfehlung zur Inhaftierung von Asylsuchenden und irregulären Migranten in Europa an.⁵² Die Versammlung ermutigte die Mitgliedstaaten des Europarats, sich an zehn Leitprinzipien zu halten, die die Umstände regeln, unter denen die Inhaftierung von Asylsuchenden und illegalen Migranten rechtlich zulässig sein kann.

Die Versammlung empfahl außerdem, dass das Ministerkomitee des Europarats Vorschriften zu Mindeststandards für die Haftbedingungen von irregulären Migranten und Asylsuchenden erlassen und einen Beirat einsetzen sollte. Ein solcher Beirat, so hieß es, sollte sich aus Regierungsexperten, Angehörigen der Zivilgesellschaft und wichtigen Vertretern internationaler Organisationen, der Europäischen Kommission und des Europarats zusammensetzen. Dieser Beirat hätte die Aufgabe, die zehn oben erwähnten Leitprinzipien, eingehend zu untersuchen. Damit hat erstmals eine internationale Institution die Entwicklung spezifischer Standards für die Abschiebehaft gefordert. In seiner Antwort⁵³ meinte das Ministerkomitee allerdings, dass die bereits existierende Empfehlung aus dem Jahr 2003 zu Haftmaßnahmen von Asylbewerbern und die *20 Leitlinien zur Zwangsrückkehr* aus dem Jahr 2005 inhaltlich den von der Versammlung vorgelegten Leitlinien weitgehend entsprächen.⁵⁴ Außerdem erklärte es seine Absicht, eine Studie über die Umsetzung der beiden letztgenannten Dokumente durch die Mitgliedstaaten in Auftrag zu geben.

Vielversprechende Praktik

Alternativen zur Inhaftierung irregulärer Familien mit Kindern

Eines der im erwähnten FRA-Bericht 2010 untersuchten Themen sind die Alternativen zur Abschiebehaft. Obwohl viele EU-Mitgliedstaaten die Möglichkeit von Alternativen zur Abschiebehaft vorsehen, kommen diese Alternativen häufig nur in Ausnahmefällen und in erster Linie für besonders gefährdete Gruppen, wie z. B. Familien mit Kindern, zum Einsatz. In Belgien können Familien in so genannten „offenen Häusern“ untergebracht werden. Außerdem erhalten die Familien individuelle Beratung zu den Einwanderungsmöglichkeiten, die Migranten offen stehen. Bisher ist dieses Programm offenbar recht erfolgreich: Es macht weniger Freiheitsentzug nötig, ohne dass der Anteil der untertauchenden Migranten wesentlich ansteigt – was der intensiven individuellen Beratung zuzuschreiben ist.

Ein weiterer Aspekt betrifft die Dauer der Abschiebehaft. Die Rückführungsrichtlinie sieht eine Höchsthaftdauer von sechs Monaten vor, die unter bestimmten Bedingungen auf insgesamt bis zu 18 Monaten verlängert werden kann. Die Richtlinie sollte bis Dezember 2010 umgesetzt sein. Im November 2010 hatten acht EU-Mitgliedstaaten in ihren Rechtsvorschriften noch keine Höchstdauer für Abschiebehaft oder für bestimmte Arten von Abschiebehaft festgelegt: **Dänemark, Estland, Finnland, Litauen, Malta, Schweden, das Vereinigte Königreich und Zypern.**⁵¹ Außerdem ist in den **Niederlanden** keine gesetzliche Höchstgrenze für die Freiheitsberaubung gemäß Artikel 59 Absatz 1 Buchstabe a) des Ausländergesetzes aus dem Jahr 2000 vorgesehen, obwohl diese Bestimmung Grundlage der meisten Inhaftierungen von Ausländern ist. Ohne eine gesetzlich verankerte Höchsthaftdauer, bleibt irregulären Migranten, die in Haft genommen wurden lediglich, den gerichtlichen Rechtsweg zu beschreiten, in der Hoffnung, dieserart Rechtsschutz zu bekommen. Wie aus Abbildung 1.3 hervorgeht, reichte Ende 2010 im EU-Vergleich die Höchsthaftdauer für Ausländer, gegen die eine Rückführungsanordnung ergangen ist, von 32 Tagen in Frankreich bis zu 20 Monaten in **Lettland** oder zwei Jahren in **Rumänien**.

49 FRA (2011).

50 *Ibid.*, S. 43.

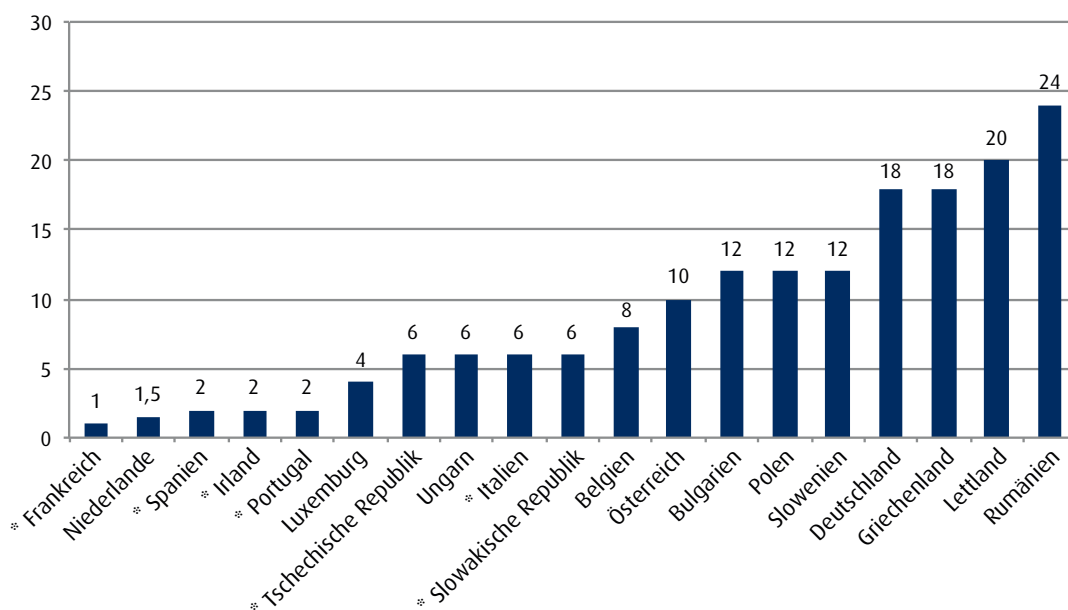
51 Europarat, Parlamentarische Versammlung (PACE) (2010a) S. 43.

52 Europarat, PACE (2010a) und (2010b).

53 Europarat (2010).

54 Siehe den vom Ministerkomitee am 13. Oktober 2010 bei der 1095. Tagung der Abgeordneten des Ministerkomitees verabschiedeten Bescheid, CM/AS(2010)Rec1900, Endfassung, 15. Oktober 2010.

Abbildung 1.3: Obergrenzen der Haftdauer, (in Monaten,* nach Land)



Anmerkung: Bei Ländern, die mit einem Sternchen (*) gekennzeichnet sind, wird die Haftdauer in der nationalen Gesetzgebung in Tagen oder Wochen angegeben. Für die Abbildung wurden diese Angaben in Monate umgerechnet. Bei Ländern, die verschiedene Zeiträume vorschreiben, wird die längst mögliche Haftdauer angegeben. Länder, die nur für bestimmte Situationen der Abschiebehaft eine Obergrenze der Haftdauer vorsehen, wurden ebenfalls in die Liste aufgenommen (dies trifft für die Niederlande und Rumänien zu).

Quelle: FRA (2010b)

1.2.2. Abschiebungen

Die Rückführungsrichtlinie legt die Bedingungen fest, unter denen Drittstaatsangehörige ohne Aufenthaltsrecht vom Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats abgeschoben werden können. Bei der Anwendung dieser Richtlinie treten drei grundrechtliche Herausforderungen in dreierlei Zusammenhang auf: die Behandlung von Personen während des Abschiebeprozesses selbst; die Auswirkungen von Rückführungsentscheidungen, auf das Recht auf ein Familienleben; und schließlich die Umsetzung von Rückübernahmeabkommen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Drittstaaten andererseits.

Was den Umgang mit den abzuschiebenden Menschen betrifft, führt Artikel 8 Absatz 6 der Rückführungsrichtlinie die Verpflichtung zur „Schaffung eines effektiven Systems für die Überwachung von Rückführungen“ ein. Dies zielt darauf ab, zu vermeiden, dass Menschen während der Rückführungsverfahren misshandelt werden oder gar zu Tode kommen, was auch im Laufe des Jahres 2010 wieder mehrfach geschah.⁵⁵ Zwar definiert die Richtlinie nicht, was unter „effektiv“ zu verstehen ist – man kann jedoch davon ausgehen, dass eine solche Überwachung von der Errichtung von Institutionen mit unabhängigem und entsprechend geschultem Personal profitieren würde. Die von der FRA

zusammengetragenen Informationen legen allerdings den Schluss nahe, dass gegenwärtig nur drei EU-Mitgliedstaaten, nämlich **Deutschland, Luxemburg und Österreich**, externe Akteure – Nichtregierungsorganisationen (*non-governmental organisations*, NGOs) oder nationale Menschenrechtsorganisationen – in diese Arbeit mit einbinden.

Auf nationaler Ebene fanden, wie in den vergangenen Jahren, einzelne Fälle von Rückführungen große Resonanz in den Medien. Wie die nachstehenden Beispiele zeigen, stehen einige dieser Fälle für menschrechtliche Problematiken, wie etwa Verletzungen des Rechtes auf ein Familienleben:

In **Finnland** fällte das Oberverwaltungsgericht im März 2010 ein Urteil gegen die Bewilligung von Aufenthaltstiteln für zwei ältere Frauen, die sich unrechtmäßig in Finnland aufhielten, deren Kinder und Enkel jedoch in Finnland lebten. Die Publicity rund um diesen Fall entfachte eine politische Debatte, in der zum Teil die Härte der finnischen Gesetzgebung kritisiert wurde.⁵⁶ Ebenso wurde in **Litauen** einer älteren Frau (ohne gültige Aufenthaltspapiere), die bei ihrem Sohn lebte, eine Aufenthaltserlaubnis verweigert, die sie aufgrund der Familienzusammenführung beantragt hatte. Das Oberverwaltungsgericht hob die Entscheidung unter Verweis auf die Verpflichtung nationaler Einrichtungen auf, das Recht auf Privatsphäre und auf ein Familienleben gemäß Artikel 8 EMRK zu achten. Das Gericht verwies außer-

⁵⁵ Zum Beispiel verstarb im Oktober 2010 ein angolischer irregulärer Migrant im Flugzeug während einer Rückführung aus Großbritannien, nachdem er von privaten Sicherheitskräften mit Gewalt festgehalten worden war; siehe Lewis, P. et al. (2010).

⁵⁶ Siehe Finnland, Innenministerium (2010) und Helsingin Sanomat (2010).

AKTIVITÄT DER FRA

Unabhängige Überwachung von Abschiebungen

Um sich ein Bild davon zu verschaffen, was NGOs zu den Chancen und Risiken einer Überwachung von Rückführungen meinen, organisierte die FRA im Dezember 2009 zusammen mit dem Europäischen Rat für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen (ECRE) und der Kommission der Kirchen für Migranten in Europa (CCME) einen Workshop zu diesem Thema. Dabei wurden die Vorteile effektiver nationaler Systeme für die Überwachung von Rückführungen hervorgehoben und Möglichkeiten aufgezeigt, die Risiken für zivilgesellschaftliche Beobachter von Rückführungen zu senken. Der Workshop stellte drei Voraussetzungen für eine effektive Überwachung heraus: klar definierte Regeln für den Einsatz des Beobachters; Einsatz von angemessen ausgebildeten Beobachtern und wirksame Berichtsmechanismen.

dem auf die Familienzusammenführungs-Richtlinie⁵⁷ und die Rückführungsrichtlinie und stellte fest, dass diese die Mitgliedstaaten verpflichteten, bei Entscheidungen über die Abschiebung von Ausländern deren Recht auf ein Familienleben zu achten.⁵⁸

Ein von UNICEF vorgelegter Bericht⁵⁹ untersuchte die Lage von Roma-, Ashkali- und ägyptischen Kindern, die zusammen mit ihren Familien aus **Deutschland** in den Kosovo ausgewiesen worden waren. Da sie viele Jahre lang in Deutschland geduldet gewesen waren, fühlten sich die meisten der 116 befragten Kinder im Kosovo orientierungslos und waren völlig verstört. Obwohl sie in Deutschland die Schule besucht hatten, hatten drei Viertel der befragten Kinder im Kosovo noch nicht am Schulunterricht teilgenommen, da sie die Sprache nicht beherrschten, keine Schulzeugnisse in Deutschland erworben hatten oder da ihre Eltern zu arm waren. UNICEF erklärte, dass eine Zwangsrückführung von Familien mit Kindern in den Kosovo in manchen Fällen den Grundsatz „zum Wohl des Kindes“ verletze, der in der UN-Kinderrechtskonvention verankert ist.

1.2.3. Rückübernahme-Abkommen

Rückübernahme-Abkommen sind Abkommen zwischen einem EU Mitgliedstaat und einem Drittstaat zur Zusammenarbeit bei der Rückführung irregulärer Migranten einschließlich von Personen, deren Asylanträge abgelehnt wurden. Solche Abkommen können angewandt werden, um eine Person im Rahmen der Rückführungsrichtlinie zurückzuschicken. Insbesondere wurden Rückübernahme-Abkommen genutzt, um Personen in den Transitstaat auszuweisen, in dem sie bei dem Versuch festgenommen worden waren, die EU-Außengrenze illegal zu überqueren. Jeder Mitgliedstaat verfügt über ein Netz solcher bilateraler Rückübernahme- oder Kooperationsabkommen, die Bestimmungen über die Rückübernahme umfassen.⁶⁰

Darüber hinaus haben die EU Mitgliedstaaten der Europäischen Kommission das Mandat erteilt, Rückübernahme-Abkom-

men für die EU als Ganzes abzuschließen. Mittlerweile gibt es rund ein Dutzend EU-Rückübernahme-Abkommen, und die Kommission hat den Auftrag, über den Abschluss weiterer solcher Abkommen zu verhandeln, unter anderem mit Marokko und der Türkei.⁶¹ Im Jahr 2010 schloss der Rat zwei Rückübernahme-Abkommen ab, eines mit Pakistan⁶² und eines mit Georgien.⁶³

Aus einer vom Europäischen Parlament in Auftrag gegebenen Studie über die Rückübernahme-Politik der EU geht hervor, dass diese schwerwiegende Folgen für den Schutz der Menschenrechte haben kann.⁶⁴ Die Studie verweist insbesondere auf die Häufigkeit „vorzeitiger Rückführungen“, bei denen Staaten als sichere Zielorte für die Rückkehr angesehen werden, in denen gerade erst die Kriegshandlungen eingestellt worden sind – selbst wenn dort weiterhin ernsthafte Gefahren für den Schutz der Menschenrechte bestehen. Die bilateralen Abkommen zwischen Libyen und Italien machen auch die Risiken deutlich, die derartige Kooperationsabkommen für die Menschenrechte bergen können, etwa für das Prinzip des *Non-Refoulement*: Schließlich besteht derzeit ernster Grund zur Sorge, was den Grundrechtsschutz von Migranten betrifft, die sich illegal in Libyen aufhalten. In diesem Sinne kritisieren die Verfasser der Studie, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten Rückübernahme-Abkommen als wirksames Mittel zur Migrationskontrolle betrachten, und zwar, „unabhängig davon, ob das Land, in dem Migranten rückübernommen werden sollen (d. h. Libyen), bereits über die Fähigkeit verfügt, die grundlegenden Menschenrechte und die Würde abgeschobener Personen uneingeschränkt zu achten“.⁶⁵

Die Parlamentarische Versammlung des Europarats hat eine Resolution zu Rückübernahme-Abkommen erlassen. Darin werden die Mitgliedstaaten des Europarats aufgefordert, die Lage der Menschenrechte und die Verfügbarkeit eines gut funktionierenden Asylsystems in einem Staat sachgerecht zu prüfen, bevor sie mit diesem Staat in Verhandlungen über den Abschluss von Rückübernahme-Abkommen eintreten.

57 Richtlinie 2003/86/EG des Rates, ABl. 2003 L 251, 22, S. 12.

58 Litauen, *Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas/A-822-1226-09*, 22. Oktober 2009.

59 UNICEF (2010).

60 Europäisches Hochschulinstitut (2010). Hier wird auf die zunehmende Dichte an bilateralen Kooperationsformen europäischer Länder für Rückübernahmen hingewiesen.

61 Für eine Übersicht siehe Statewatch: www.statewatch.org/news/2010/jan/eu-readmission-agreements.pdf.

62 ABl. 2010 L 287, S. 52-67. Das Abkommen trat am 1. Dezember 2010 in Kraft.

63 Europäische Kommission (2010e).

64 Europäisches Parlament (2010).

65 *Ibid.* S. 40.

„Es besteht die Gefahr, dass Rückübernahmeabkommen die Menschenrechte irregulärer Migranten oder Asylsuchender direkt oder indirekt bedrohen. Dies gilt insbesondere für das Risiko, dass das entsendende oder rückübernehmende Land seinen Verpflichtungen aus der Genfer Konvention nicht nachkommt... und dann unter Berufung auf ein Rückübernahmeabkommen grundrechtlich bedenkliche Entscheidungen durchsetzt.“

Europarat, Parlamentarische Versammlung, Resolution 1741 zu Rückübernahmeabkommen: ein Mechanismus für die Rückführung irregulärer Migranten, Punkte 3 und 7.1, 22. Juni 2010

1.3. Einwanderung und Integration

Dieser Abschnitt befasst sich mit der Grundrechtssituation von Wanderarbeitnehmern, die sich rechtmäßig im Land aufhalten, sowie mit Maßnahmen zur Integrationsförderung. Das Stockholmer Programm ruft dazu auf, flexible Aufnahmesysteme zu schaffen, die den Bedürfnissen der Mitgliedstaaten Rechnung tragen und es Migranten ermöglichen, ihre Qualifikationen und Kompetenzen uneingeschränkt zu nutzen. Es fordert aber auch eine Integrationspolitik, die den Wanderarbeitnehmern ähnliche Rechte und Pflichten wie den Unionsbürgern gewährt.

1.3.1. Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltstitel

Wie in Unterkapitel 1.1 zum Thema Asyl ausgeführt, einigten sich der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament im Dezember 2010 auf einen geänderten Text der Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Personen (Daueraufenthalts-Richtlinie). Allerdings blieb der Fortschritt bei den Verhandlungen zur Reform anderer Rechtsinstrumente im Bereich legaler Migration schleppend. So konnten insbesondere bei dem Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie zur Einrichtung eines einheitlichen Antragsverfahrens und eines gemeinsamen Bündels an Rechten für Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, keine wesentlichen Fortschritte erzielt werden.⁶⁶

Die erwähnte neue Daueraufenthalts-Richtlinie erkennt Personen, die unter internationalem Schutz stehen, den Status von langfristig aufenthaltsberechtigten Personen zu. Außerdem gewährt sie ihnen eine Reihe von Rechten in der EU, darunter Freizügigkeit und die Gleichbehandlung mit Unionsbürgern in den Bereichen Bildung, Zugang zum Arbeitsmarkt und Sozialschutz. Personen, die internationalen Schutz genießen, haben nach fünf Jahren Anspruch auf den Status einer langfristig aufenthaltsberechtigten Person. Dabei muss der Zeitpunkt, an dem diese Frist zu laufen beginnt, nicht unbedingt mit dem Datum zusammenfal-

len, an dem der Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde. Sollte das Antragsverfahren länger als 18 Monate dauern, wird dieser gesamte Zeitraum auf die vorgeschriebenen fünf Jahre angerechnet (Artikel 4 Absatz 2). Falls das Antragsverfahren in kürzerer Zeit abgeschlossen wird, sind die EU-Mitgliedstaaten gehalten, mindestens die Hälfte der Wartezeit anzurechnen.

Der Richtlinienentwurf zu den Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung (Saisonarbeiter-Richtlinie) wurde im Juli von der Kommission angenommen. Gleiches gilt für den Richtlinienentwurf zu Einreise und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen einer konzerninternen Entsendung (hier handelt es sich um die Situation von Drittstaatsbürgern, die für multinationale Konzerne in Drittstaaten arbeiten und dann konzernintern einen Mitgliedstaat versetzt werden).⁶⁷ Die beiden Vorschläge regeln die Aufnahme dieser Arbeitnehmer und ihre Rechte im Hinblick auf Gleichbehandlung, Verfahrensrechte und (für innerbetrieblich versetzte Arbeitnehmer) den Personenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten.

Zwar bedeuten die beiden Vorschläge zweifellos klare Fortschritte auf dem Weg zu gemeinsamen sozialen und Verfahrensrechten für Drittstaatsangehörige, die als Saisonarbeiter beschäftigt sind oder von ihrem Arbeitgeber in die EU entsandt wurden – dennoch wurde eine Reihe von Bedenken geäußert, etwa vom Europäischen Gewerkschaftsbund.⁶⁸

1.3.2. Integration

Nach Maßgabe von Artikel 79 Absatz 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) kann die EU für die Mitgliedstaaten Anreize zu schaffen, die Integration von rechtmäßig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen zu fördern bzw. zu unterstützen. Diese neue Rechtsgrundlage wurde mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt. Das Stockholmer Programm bekräftigt, dass die Gewährung vergleichbarer Rechte, Verantwortlichkeiten und Chancen für alle ein Kernstück der europäischen Zusammenarbeit im Bereich Integration ist, wobei „die Notwendigkeit eines Gleichgewichts zwischen Rechten und Pflichten der Zuwanderer zu beachten ist.“

Damit wurde einer Reihe neuer Entwicklungen im Bereich Integration der Weg geebnet: die Überprüfung europäischer Integrationsindikatoren auf ihre Machbarkeit, europäische Integrationsmodule sowie die Forderung nach einer überarbeiteten EU-Agenda für Integration. Die europäischen Integrationsmodule sollen die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung oder Umsetzung von Integrationsmaßnahmen inspirieren. Integrationsindikatoren wiederum verfolgen das Ziel, die Ergebnisse der integrationspolitischen Maßnahmen zu überwachen. Die Kommission veröffentlichte darüber hinaus im April 2010 die dritte Ausgabe ihres Handbuchs

⁶⁶ Europäische Kommission (2007). Das Europäische Parlament scheiterte an der Einigung über einen geänderten Vorschlag in der ersten Lesung im Dezember 2010. Siehe Europäisches Parlament (2010b).

⁶⁷ Europäische Kommission (2010b).

⁶⁸ Siehe Europäischer Gewerkschaftsbund (EGB)(2010).

zur Integration, das mithilfe der Nationalen Kontaktstellen für Integration erstellt wurde.⁶⁹

Auf der Ministerkonferenz zum Thema Integration in Saragossa betonten die für Zuwanderungspolitik zuständigen Minister einvernehmlich, dass eine neue Agenda für Integration entwickelt werden müsse.⁷⁰ Auch die Strategie „Europa 2020“ für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum verweist auf die Notwendigkeit, eine neue Agenda für die Integration von Wanderarbeitnehmern zu erarbeiten, „damit diese ihr Potenzial voll nutzen können“.⁷¹ Diese neue EU-Agenda für Integration wird voraussichtlich die bestehenden Rechtsinstrumente stärken. Andererseits soll sie auch die Schaffung neuer Instrumente anregen, die den Wissensaustausch zwischen den Mitgliedstaaten fördern, und dafür sorgen, dass Integration eine Priorität in allen wichtigen Bereichen der Politik wird.

Die im Rahmen der Strategie „Europa 2020“ unternommenen Bemühungen sollten ergänzt werden durch „eine ehrgeizige Integrationsagenda [...]“. Diese Agenda sollte einen Koordinationsmechanismus umfassen, wie er im Stockholmer Programm vorgeschlagen wird, um die Strukturen und Werkzeuge für den europäischen Wissensaustausch zu verbessern und die durchgängige Berücksichtigung der Prioritäten der Integration in allen wichtigen Bereichen zu fördern.“

Rat der Europäischen Union, Schlussfolgerungen des Rates zur Weiterverfolgung des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl, 3018. Tagung des Rates (Justiz und Inneres), Luxemburg, 3. Juni 2010

Ogleich das Thema Integration in der EU zunehmende Dynamik bekommt, fallen die Ansichten und Ansätze der Mitgliedstaaten weiterhin sehr unterschiedlich aus, was Ziele und Mittel von Integrationspolitik betrifft. Dennoch lassen sich in den Mitgliedstaaten bestimmte Trends beobachten. So scheinen einige Mitgliedstaaten in die Richtung zu gehen, die Erteilung von Aufenthaltsgenehmigungen für bestimmte Kategorien von Migrantinnen mit Integrationsverpflichtungen zu verknüpfen. Dies wird aus den nachstehenden Beispielen aus sechs Mitgliedstaaten deutlich.

In **Dänemark** wurde die Gesetzgebung zum Einbürgerungstest geändert und trat 2010 in Kraft.⁷² Seit November 2010 müssen Drittstaatsangehörige einen Einbürgerungstest absolvieren, um eine Aufenthaltsgenehmigung aus Gründen der Familienzusammenführung mit einem Ehepartner/Partner in Dänemark oder, im Fall von Predigern, eine Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung zu erhalten. Der Einwanderungstest muss innerhalb einer bestimmten Frist nach der Einreise in das Land oder nach Erhalt der offiziellen Einladung absolviert werden. Dänemark hat auch die Integrationsanforderungen für den Erhalt eines unbefristeten Aufenthaltstitels verschärft. Der Oberste Gerichtshof Däne-

marks hat ein Urteil zur Rechtmäßigkeit der „Bindungsanforderung“ gefällt, die Paare erfüllen müssen, wenn sie in den Genuss einer Familienzusammenführung gelangen wollen. Die gemeinsame Bindung von Ehegatten und Bürgen an Dänemark muss größer sein als ihre gemeinsame Bindung an einen anderen Staat. Diese Anforderung entfällt, wenn der Bürge seit mindestens 28 Jahren die dänische Staatsbürgerschaft besitzt oder wenn er entweder in Dänemark geboren und aufgewachsen ist oder dort seit seiner frühesten Kindheit gelebt hat und seit über 28 Jahren dort rechtmäßig ansässig ist.⁷³ In einem Urteil vom Januar 2010 stellte der Oberste Gerichtshof Dänemarks fest, dass diese „Bindungsanforderung“ keinen Verstoß gegen das Recht dänischer Staatsbürger auf Achtung des Privat- und Familienlebens (gemäß Artikel 8 EMRK) entweder für sich genommen oder in Verbindung mit dem Diskriminierungsverbot (Artikel 14 EMRK) darstellt.⁷⁴ Die Rechtssache ist jetzt vor dem EGMR anhängig.

In **Frankreich** sieht eine Regierungsvorlage vor, die Verlängerung von Aufenthaltsgenehmigungen davon abhängig zu machen, welche Integrationsbemühungen die Betroffenen unternommen haben.⁷⁵ In den **Niederlanden** wird seit Januar 2010 die Bewilligung eines unbefristeten Aufenthaltstitels vom Bestehen eines Integrationstests abhängig gemacht.⁷⁶ In **Malta** wurde das Gesetz zur Umsetzung der Daueraufenthaltsrichtlinie durch die Aufnahme einer Integrationsanforderung geändert. Ein Drittstaatsangehöriger, der in Malta den Status einer langfristig aufenthaltsberechtigten Person beantragt, muss ab sofort nachweisen, dass er während der zwölf Monate vor Antragstellung einen Integrationskurs besucht, die daran anschließende Prüfung mit mindestens 75 % der zu erreichenden Punkte bestanden und eine Prüfung entweder in Maltesisch oder Englisch mit mindestens 75 % der Punkte bestanden hat.⁷⁷ In **Italien** hat der Ministerrat einem Plan zugestimmt, ein Punktesystem zur Erteilung von Aufenthaltsgenehmigungen einzuführen. Wichtige Kriterien dabei sind Kenntnisse der italienischen Sprache, des italienischen Rechts und der öffentlichen Verwaltung.⁷⁸ Andere Mitgliedstaaten halten nach wie vor an dem Grundsatz der freiwilligen Teilnahme an Integrationsprogrammen fest.⁷⁹ Hierzu gehört beispielsweise **Schweden**, wo dem Integrationsminister ein neues Gesetz über die „Einführung“ vorgelegt wurde, das einen

73 Information zur Verfügung gestellt von der dänischen Einwanderungsbehörde und dem Ministerium für Flüchtlings-, Einwanderungs- und Integrationsfragen. Webseite: www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/familyreunification/spouses/attachment_requirement.htm.

74 Dänischer Oberster Gerichtshof, Urteil vom 13. Januar 2010 bezüglich der Familienzusammenführung von Ehegatten (Urteil wurde im dänischen Amtsblatt veröffentlicht, U2010.1035).

75 Französisches Ministerium für Einwanderung (2010).

76 Niederlande, Ausländergesetz 2000. Siehe auch die Webseite des niederländischen Ministeriums für Einwanderung und Einbürgerung: www.ind.nl/.

77 Siehe Malta, www.doi.gov.mt/EN/legalnotices/2010/07/L.N.%20370.pdf.

78 Siehe Italien, www.asgi.it/public/parser_download/save/bozza_regolamento_pds_punti.pdf.

79 Schweden, Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

69 Europäische Kommission (2010c).

70 Rat der Europäischen Union (2010b).

71 Europäische Kommission (2010d) S. 18.

72 Dänemark, Gesetzesnovelle Nr. 87 zum Ausländergesetz, Gesetz zur aktiven Sozialpolitik L 87 und Gesetz Nr. 400 vom 21. April 2010, verabschiedet vom Parlament am 15. April 2010.

60-Stunden-Kurs zum Thema „schwedisches Gesellschaft für Neuankömmlinge“ vorsieht.

Im Stockholmer Programm forderte der Europäische Rat die EU-Kommission auf, die Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen zu unterstützen, „gemeinsame Verfahrensweisen und europäische Module zur Unterstützung des Integrationsprozesses“ zu ermitteln, „einschließlich wesentlicher Bestandteile wie Einführungs- und Sprachkurse, ein festes Engagement der Aufnahmegesellschaft und die aktive Teilhabe der Zuwanderer an allen Bereichen des Zusammenlebens.“⁸⁰ Die Erklärung der Ministerkonferenz zur Integration in Saragossa verkündet 15 Prinzipien, auf die sich die Minister einigten, und wiederholt die Forderung, „lokale Initiativen und Bürgerbeteiligung für Gebiete mit hohem Einwanderer-Anteil zu unterstützen, um ein Zugehörigkeitsgefühl zu erzeugen; denn es ist unerlässlich, dass Einwanderer am sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in all seinen Aspekten teilhaben.“⁸¹

Was aktive Bürgerschaft betrifft, verweist die Saragossa-Erklärung in ihrem Anhang auf die Schlusserklärung der Konferenz der schwedischen Ratspräsidentschaft des Jahres 2009. Neben der wichtigen Rolle von Indikatoren wurde hier betont, wie unerlässlich es sei, Integrationsmaßnahmen auf ihre tatsächlichen Ergebnisse hin zu überprüfen. Die Schlusserklärung hob aber auch hervor, dass unter den Mitgliedstaaten keine Einigkeit über die Indikatoren für aktive Bürgerschaft bestehe. Gleichzeitig unterstrich die Erklärung, dass Einwanderer, die sich als aktive Bürger am Leben der Demokratie beteiligen, sich besser integrieren und ein stärkeres Zugehörigkeitsgefühl haben.⁸²

Beim Thema politische Beteiligung von Drittstaatsangehörigen⁸³ ist es bemerkenswert, dass nur fünf EU-Mitgliedstaaten (**Dänemark, Finnland, Italien, die Niederlande und Schweden**) das Übereinkommen des Europarats über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben des Jahres 1992 unterzeichnet haben. Dennoch gestatten mehr als die Hälfte aller Mitgliedstaaten Drittstaatsangehörigen zumindest zu einem gewissen Ausmaß, sich auf kommunaler Ebene politisch zu beteiligen. **Belgien, Dänemark, Griechenland,**⁸⁴ **Irland, die Niederlande und Schweden** geben allen Drittstaatsangehörigen das Recht zu wählen und zu kandidieren. **Estland und Luxemburg** erlauben Drittstaatsangehörigen zwar zu wählen, nicht aber zu kandidieren. Manche EU-Mitgliedstaaten wie etwa **Finnland, Litauen**⁸⁵ oder die **Slowakei** verleihen das aktive und passive Wahlrecht an alle Drittstaatsangehörige, die

einen ständigen Wohnsitz dort haben oder eine langfristige Aufenthaltsberechtigung besitzen. In **Litauen** beispielsweise stellten sich 2007 bei Kommunalwahlen unter insgesamt 13.422 Kandidaten auch 25 nicht-litauische Staatsbürger zur Wahl – von denen allerdings keiner gewählt wurde.⁸⁶ In **Slowenien** und **Ungarn** dürfen Drittstaatsangehörige mit ständigem Wohnsitz oder mit langfristiger Aufenthaltsberechtigung wählen, aber nicht kandidieren. Schließlich gibt es einige Mitgliedstaaten, die lediglich Angehörigen gewisser Drittstaaten politische Rechte zugestehen: **Portugal** und das **Vereinigte Königreich** gestatten es Bürgern gewisser Drittstaaten zu wählen und zu kandidieren, während in **Spanien**⁸⁷ Bürger gewisser Drittstaaten zwar das Recht haben zu wählen, jedoch nicht zu kandidieren.

2010 war in den Mitgliedstaaten keine eindeutige Entwicklung hin zu einer Ausweitung des Wahlrechts auf Drittstaatsangehörige zu erkennen. In **Deutschland** standen Vorschläge in diese Richtung zur Debatte,⁸⁸ während in **Frankreich** das Parlament entsprechende Initiativen ablehnte. In **Dänemark** wurde die Anzahl der für den Erwerb des Wahlrechts erforderlichen Jahre des rechtmäßigen Aufenthalts von drei auf vier heraufgesetzt. Zu beachten ist auch, dass selbst wenn politische Teilhabe rechtlich vorgesehen ist, sich Drittstaatsangehörige dessen oft nicht bewusst sind. Folglich fällt die Wahlbeteiligung Drittstaatsangehöriger in solchen Fällen ziemlich gering aus. So machten beispielsweise in **Irland** im Wahlregister zu den Kommunalwahlen im Juni 2009, die Nicht-Iren (EU wie Nicht-EU-Bürger) nur ungefähr 12 % der Migrantenbevölkerung Irlands aus.

80 Europäischer Rat (2010) S. 30.

81 European Ministerial Conference on Integration (2010) S. 11.

82 *Ibid.*, S. 12-13.

83 Bezüglich politischer Beteiligung von EU-Bürgern außerhalb ihres Heimatstaates, siehe Kapitel 7 zur Beteiligung der EU-Bürger an der demokratischen Funktionsweise der Union.

84 Griechenland, Gesetz 3838/2010, verabschiedet im März 2010 über „Moderne Maßnahmen bezüglich der griechischen Staatsbürgerschaft und der politischen Beteiligung von Ausländern mit ethnischer Herkunft und Ausländern, die sich legal in Griechenland aufhalten“.

85 Litauen, Gesetz Nr. IX-959, 28. Juni 2002.

86 Für mehr Information, siehe Mitteilung der RAXEN nationalen Anlaufstelle für Litauen, Zentrum für ethnische Studien am Institut für Soziologie mit der zentralen Wahlkommission der Republik Litauen, 2. Oktober 2007.

87 Die Drittstaatsangehörigen, die an den Kommunalwahlen im Mai 2011 teilnehmen dürfen, sind Angehörige folgender Staaten: Bolivien, Cap Verde, Chile, Ecuador, Island, Kolumbien, Neuseeland, Norwegen, Paraguay und Peru.

88 Bundestag-Drucksachen 17/1047, 17/1150 und 17/1146.

Ausblick

In Sachen Asyl werden in den kommenden Jahren zwei Themen ganz oben auf der EU-Agenda stehen. Erstens müssen, wenn das Gemeinsame Europäische Asylsystem bis 2012 Realität sein soll, im nächsten Jahr erhebliche Fortschritte erzielt werden. Zweitens werden nach dem Fall *M.S.S* die Mitgliedstaaten, die dies noch nicht getan haben, Überstellungen von Asylsuchenden nach Griechenland gemäß der Dublin-II-Verordnung voraussichtlich auf unbestimmte Zeit aussetzen. Ob weitere Initiativen der Solidarität und der gemeinsamen Übernahme von Verantwortung stattfinden werden, ist unklar.

Dabei kann man davon ausgehen, dass sich Herausforderungen für die Grundrechte durch die Umsetzung und Anwendung der Rückführungsrichtlinie durch die Mitgliedstaaten noch deutlicher herauskristallisieren werden.

Was aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige betrifft, wird die Europäische Kommission in den kommenden Jahren, zusätzlich zu den Vorschlägen von 2010 zu Saisonarbeitern und innerbetrieblich versetzten Arbeitnehmern aus Drittstaaten, wahrscheinlich neue Vorschläge zur Arbeitsmigration vorlegen. Das Tempo des wirtschaftlichen Aufschwungs in der EU könnte sich durchaus auf die Bereitschaft der Mitgliedstaaten auswirken, neue rechtlich anerkannte Zugänge zum EU-Arbeitsmarkt vorzusehen.

Schließlich bleibt abzuwarten, ob – angesichts der neuen Rechtsgrundlage des Artikels 79 Absatz 4 AEUV – der Einfluss der EU im Bereich der Integration von Drittstaatsangehörigen wachsen wird. Die Antwort darauf wird möglicherweise klarer, sobald die Europäische Kommission eine neue Agenda für Integration vorschlägt.

Bibliografie

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) (2010a) *The duty to inform applicants about the asylum procedure: The asylum-seeker perspective*, Luxemburg, Amt der Veröffentlichungen der Europäischen Union.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2010b) *Access to effective remedies: The asylum-seeker perspective*, Luxemburg, Amt der Veröffentlichungen der Europäischen Union.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2011) *Coping with a fundamental rights emergency – the situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner*, Wien.

Amnesty International (2010) *Greece: Irregular migrants and asylum-seekers routinely detained in substandard conditions*, EUR 25/002/2010.

Bulgarien, Български хелзинкски комитет (2010) *Human Rights in Bulgaria in 2009: Annual Report*, Sofia, S. 17-20.

Caritas Webseite: www.vn.caritas.lt/c/index.php?page=pabegeliu-programa.

Courard P. (2010), *'Pas près de chez moi!'*, in: La Libre Belgique, 23. März 2010.

Dänemark, Einwanderungsbehörde und Ministerium für Flüchtlings-, Einwanderungs- und Integrationsfragen, Webseite: www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/familyreunification/spouses/attachment_requirement.htm.

Dänemark, Forslag til lov om ændring af lov om ændring af udlændingeloven og lov om aktiv socialpolitik. L 87 og lov nr. 400 vom 21. April 2010.

Dänemark, Gesetz Nr. 400 vom 21. April 2010, verabschiedet vom Parlament am 15. April 2010.

Dänemark, Gesetzesnovelle Nr. 87 zum Ausländergesetz, Gesetz zur aktiven Sozialpolitik L 87.

Dänemark, Oberster Gerichtshof, Urteil vom 13. Januar 2010 bezüglich der Familienzusammenführung von Ehegatten (Urteil wurde im dänischen Amtsblatt U2010.1035 veröffentlicht).

Der Standard (2010) *Mehr Mut für Wiener Blut – Zu viel Fremdes tut niemanden gut*.

Der Spiegel (2010) *Unionspolitiker widersprechen Wulffs Islam-These*, 5. Oktober 2010.



Deutsche Welle (2010) *Chancellor Merkel says German multiculturalism has "utterly failed"*, 17. Oktober 2010.

EuGH, Verbundene Rechtssachen C-175-179/08, *Abdulla und andere*, 2. März 2010.

EuGH, Rechtssache C-31/09, *Bolbol*, 15. Juni 2010.

EuGH, Verbundene Rechtssachen C-57/09 und C-101/09, *B und D*, 9. November 2010.

EuGH, C-411/10, *NS gegen Secretary of State for the Home Department*, 18. August 2010.

EuGH, C-493/10, *M.E. und andere gegen Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*, Vorabentscheidungsverfahren, 11. Oktober 2010.

EuGH, C-19/08, *Petrosian und andere*, 29. Januar 2009.

Europarat, Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level 1992, CETS No. 144.

Europarat (2010) "Need to halt transfers of asylum seekers to Greece: Commissioner Hammarberg intervenes in the Strasbourg Court", Presseerklärung, Straßburg, 1. September 2010.

Europarat, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2010), Opinion on the Netherlands, angenommen am 25. Juni 2009, Dok. GVT/KOM/I(2010) 001, Straßburg, 17. Februar 2010.

Europarat, Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) (2010) *ECRI-Bericht über Österreich (vierte Prüfungsrunde)*, Dok. CRI(2010)2, Straßburg, 2. März 2010.

Europarat, European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) (2010) *Report to the Government of Greece on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 17 to 29 September 2009*, Dok. CPT/Inf (2010) 33, Straßburg, 17. November 2010.

Europäische Kommission (2005) *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 1. September 2005 – Eine gemeinsame Integrationsagenda – ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union*, KOM(2005) 389 endg.

Europäische Kommission (2007) *Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein einheitliches Antragsverfahren für eine kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige zum Aufenthalt- und zur Arbeit im Gebiet eines Mitgliedstaates und über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten*, KOM(2007) 638 endg., Brüssel, 23. Oktober 2007.

Europäische Kommission (2008a) *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (Neufassung)*, KOM(2008) 815 endg., Brüssel, 3. Dezember 2008.

Europäische Kommission (2008b) *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung)*, KOM(2008) 820 endg., Brüssel, 3. Dezember 2008.

Europäische Kommission (2009a) *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzstatus (Neufassung)*, KOM(2009) 554 endg., Brüssel, 21. Oktober 2009.

Europäische Kommission (2009b) *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes*, KOM(2009) 551 endg., Brüssel, 21. Oktober 2009.

Europäische Kommission (2009c) *Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung von EURODAC für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EG) Nr. [...] [zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist] (Neufassung)*, KOM(2009) 342 endg., Brüssel, 10. September 2009.

Europäische Kommission (2010a) *Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die Bürger Europas – Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms*, KOM(2010) 171 endg., Brüssel, 20. April 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 im Rahmen einer konzerninternen Entsendung*, KOM(2010) 378 endg., Brüssel, 13. Juli 2010.

Europäische Kommission (2010c) *Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker*, Brüssel, April 2010.

Europäische Kommission (2010d) *Mitteilung der Kommission Europa 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum*, KOM(2010) 2020 endg., Brüssel, 3. März 2010.

Europäische Kommission (2010e) *Proposal for a Council Decision concerning the conclusion of the Agreement between the European Union and Georgia on the readmission of persons residing without authorisation*, KOM(2010) 200 endg., Brüssel, 5. Mai 2010.

Europäische Kommission (2011) *Statement of Cecilia Malmström, European Commissioner for Home Affairs, following the judgment of the European Court of Human Rights on the transfer of asylum seekers under the EU Dublin Regulation*, MEMO/11/35, Brüssel, 21. Januar 2011.

Europäischer Datenschutzbeauftragter (2010) *Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zum geänderten Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EG) Nr. (.../...), und zum Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Beantragung eines Abgleichs mit Eurodac-Daten durch Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol zu Strafverfolgungszwecken*, ABL 2010 C 92/1.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) (2010), *Factsheet – „Dublin cases“*, Straßburg, August 2010 (aktualisiert Januar 2011).

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, GC, M.S.S. gegen Belgien und Griechenland, Nr. 30696/09, 21. Januar 2011.

Europäisches Parlament (2010a) Entwurf einer legislativen Entschließung des europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG zwecks Erweiterung ihres Anwendungsbereichs auf Personen mit internationalem Schutzstatus (KOM(2007) 0298 – C6-0196/2007 – 2007/0112(COD), P7_TA-PROV(2010)0463, Brüssel, 14. Dezember 2010.

Europäisches Parlament (2010b) *What system of burden-sharing between Member States for the reception of asylum seekers?*, Brüssel, Generaldirektion für Innenpolitik, Europäisches Parlament.

Europäisches Parlament (2010c) Protokoll - 9.18. Einheitliches Antragsverfahren für eine kombinierte Erlaubnis zum Aufenthalt und zur Arbeit im Gebiet eines Mitgliedstaates, Az-0265/2010, 14. Dezember 2010.

European Council on Refugees and Exiles (ECRE) (2009a) *Comments on the European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation*, Brüssel, 29. April 2009.

European Council on Refugees and Exiles (2010a) *Comments on European Commission Proposal to recast the Asylum Procedures Directive*, Brüssel, 28. Mai 2010.

European Council on Refugees and Exiles (2010b) *Comments on the European Commission Proposal to recast the Qualification Directive*, Brüssel.

European Council on Refugees and Exiles (2011) „ECRE Press release on the ruling of the European Court of Human Rights in the ‘MSS Case’“.

European Trade Union Confederation (ETUC) (2010) *Seasonal work and intra-corporate transfer*, Brüssel, 13.-14. Oktober 2010, abrufbar unter: www.etuc.org/a/7798.

Frankreich, Ministère de l'immigration, l'intégration, l'asile et le développement solidaire, Information auf Webseite, abrufbar unter: www.immigration.gouv.fr/.

Frankreich, Ministère de l'immigration, l'intégration, l'asile et le développement solidaire (2010) *Présentation du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, Paris.

Griechenland, Gesetzesentwurf über die Gründung einer Behörde für Asyl und Erstunterbringung.

Griechenland, Gesetz 3838/2010, verabschiedet im März 2010 über „Moderne Maßnahmen bezüglich der griechischen Staatsbürgerschaft und der politischen Beteiligung von Ausländern mit ethnischer Herkunft und Ausländern, die sich legal in Griechenland aufhalten“.

Griechenland, Rundbrief Nr. 7 des Innenministeriums bezüglich der Teilnahme von Migranten and Kommunalwahlen, veröffentlicht am 27. Mai 2010, abrufbar unter: www.ypes.gr/el/Elections/CityElections/OmogeneisYphkooiTritonXoron/.

Italien, www.asgi.it/public/parser_download/save/bozza_regolamento_pds_punti.pdf.

Latvian Centre for Human Rights Webseite: www.human-rights.org.lv/html/lv/aktual/publ/30176.html?yr=2010.

- Litauen, Gesetz Nr. IX-959, 28. Juni 2002.
- Malta, www.doi.gov.mt/EN/legalnotices/2010/07/L.N.%20370.pdf.
- New Communities Partnership (NCP) (2010) *Our Voice can Make a Difference*, Voter Education Report, Dublin.
- ORF ON (2010) *Anti-Minarett-Spiel: Staatsanwalt ermittelt*, 1. September 2010.
- Sarrazin T. (2010) *Deutschland schafft sich ab. Wie wir unser Land aufs Spiel setzen*, Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Schweden, Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, abrufbar unter: www.notisum.se/rnp/sls/lag/20100197.htm.
- Schweden, Sverige Demokraterna, abrufbar unter: www.sverigedemokraterna.net/int_text.php?action=fullnews&id=225.
- Slowenien, Webseite des Innenministeriums: www.infotujci.si/index.php?setLang=EN&t=&id.
- Niederlande, Ausländergesetz 2000.
- Niederlande, Urteil 5671201 des Justizministeriums zur Aussetzung von Überstellungen, 13. Oktober 2010. Siehe auch die Webseite des niederländischen Ministeriums für Einwanderung und Einbürgerung, abrufbar unter: www.ind.nl/.
- Rat der Europäischen Union (2010) *Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger* ABl. 2010 C 115.
- Rat der Europäischen Union (2010a) 3043. *Tagung des Rates Justiz und Inneres, PRES/10/291*, Brüssel, 8.-9. November 2010.
- Rat der Europäischen Union (2010b) *Declaration of the European Ministerial Conference on Integration*, Zaragoza, 15-16. April 2010.
- Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, ABl. 2003 L 031.
- Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen ABl. 2003 L 326, S.13. (Langfristiger-Aufenthalts-Richtlinie).
- Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. 2004 L 304. (Mindestnormen-Richtlinie).
- Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft ABl. 2005 L 326 (Asylverfahrens-Richtlinie).
- Triandafyllidou, A. (2010) *Seasonal migration and how to regulate it*, 5 ELIAMEP Thesis abrufbar unter: www.eliamep.gr/en/migration/.
- Vereinte Nationen, Convention relating to the status of refugees, Geneva, 14 December 1950 and Protocol to that Convention, Genf, 16. Dezember 1966.
- Vereinte Nationen, Special Rapporteur on Torture (2010) *UN Special Rapporteur on Torture presents preliminary findings on his Mission to Greece*, Athen, 20. Oktober 2010.
- Vereinte Nationen, High Commissioner for Refugees (UNCHR) (2009a) *Comments on the European Commission's Proposal for a recast of the Directive laying down minimum standards for the reception of asylum-seekers (COM (2008)815 final of 3 December 2008)*, Büro für Europa, März 2009, abrufbar unter: [www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=49be19db2&qquery=march 2009 european commission proposal recast of reception directive](http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=49be19db2&qquery=march%202009%20european%20commission%20proposal%20recast%20of%20reception%20directive).
- Vereinte Nationen, UNHCR (2009b) *Observations on Greece as a country of asylum*.
- Vereinte Nationen, UNHCR (2009c) *UNHCR's concern on conditions for boat people in Lampedusa reception centre*, Genf, 23. Januar 2009.
- Vereinte Nationen, UNHCR (2010a) *Kommentar zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzstatus (Neufassung)*, (KOM(2009) 554, 21. Oktober 2009), Büro für Europa, August 2010.
- Vereinte Nationen, UNHCR (2010b) *Kommentar zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes*, (KOM(2009) 551, 21. Oktober 2009, Büro für Europa, Juli 2010.
- Vereinte Nationen, UNHCR (2010c) *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice. Key Findings and Recommendations*, Brüssel.
- Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum

Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens ABl. 2000 L 316 (*Eurodac-Verordnung*).

Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, ABl. 2003 L 50 (*Dublin-II-Verordnung*).

Verordnung (EU) Nr. 439/2010 des europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen, ABl. 2010 L 132, S. 11.



