

MIGRATION

WISSEN

Beim Thema Migration unterteilt die EU Personen streng danach, ob sie über einen EU-Pass (einen Pass aus einem der EU-Mitgliedsstaaten) verfügen oder nicht.

Gemäß den EU-Verträgen haben Bürger_innen mit einem EU-Pass¹ unter bestimmten Voraussetzungen das Recht, sich innerhalb des EU-Gebiets frei zu bewegen und aufzuhalten, das aktive und passive Wahlrecht bei EU- und Kommunalwahlen in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das Recht auf Schutz durch die Botschaften anderer EU-Länder, wenn sie sich in Drittländern aufhalten, und das Petitionsrecht beim Europäischen Parlament sowie das Recht, sich an den europäischen Bürgerbeauftragten zu wenden.

Die Rechte in der Charta der Grundrechte sind nur anwendbar, wenn die EU tätig wird oder ein Mitgliedsstaat EU-Recht umsetzt. Wenn die Rechte jedoch gelten, gelten sie für alle Personen, die in der EU leben². Dies bedeutet, dass unabhängig davon, ob jemand im Besitz eines EU-Passes ist, die EU-Institutionen, einschließlich der drei Hauptinstitutionen Kommission, Parlament und Rat, aber auch andere Institutionen wie Frontex³ (zuständig für die Sicherung der EU-Außengrenzen), das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen EASO⁴ (zuständig für die Koordinierung der gemeinsamen EU-Asylpolitik) und Europol⁵ (zuständig für die Koordinierung polizeilicher Einsätze) in Einklang mit der Charta stehen müssen.

Freizügigkeit⁶ ist das wohl bekannteste Recht in der EU. Gemäß den EU-Verträgen hat jede Person, die einen EU-Pass besitzt, das Recht, für bis zu drei Monate in ein anderes EU-Land zu ziehen. Das Recht zum Aufenthalt von mehr als drei Monaten genießen Unionsbürger_innen, die dort angestellt oder selbstständig sind, studieren oder über ausreichende eigene Existenzmittel verfügen, unter denselben Bedingungen wie Staatsbürger_innen des Landes. Den Familienangehörigen wird ebenfalls das Aufenthaltsrecht gewährt, darunter auch Familienangehörige, die keine EU-Bürger_innen sind (bei Studierenden ist dieses Recht eingeschränkt). Darüber hinaus können EU-

¹ ec.europa.eu/justice/citizen/index_de.htm

² fra.europa.eu/en/about-fundamental-rights/frequently-asked-questions

³ frontex.europa.eu/

⁴ <https://easo.europa.eu/>

⁵ <https://www.europol.europa.eu/>

⁶ ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/guide-free-mo-2013_de.pdf

Bürger_innen unter denselben Bedingungen wie Staatsbürger_innen des Landes soziale Unterstützung beantragen, falls sie arbeitslos werden. Das Recht auf soziale Unterstützung ist durch die Voraussetzung begrenzt, die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats nicht unangemessen in Anspruch zu nehmen. Das Schengen-Gebiet hat die Freizügigkeit ausgeweitet und erlaubt das Reisen zwischen einigen EU-Mitgliedsstaaten, ohne Reisedokumente vorzeigen zu müssen.

Abgesehen davon liegt der Schwerpunkt bei der Zusammenarbeit der EU im Bereich Migration auf dem Asylrecht. Das seit 1999 geplante Gemeinsame Europäische Asylsystem besteht aus folgenden Verordnungen und Richtlinien:

- die Dublin-Verordnung⁷, die besagt, dass Asylsuchende in dem EU-Staat Asyl beantragen müssen, den sie als erstes betreten haben, und ein gemeinsames europäisches System zur Identifikation der Fingerabdruckdaten für Asylsuchende umfasst,
- die Anerkennungsrichtlinie⁸, die gemeinsame Mindestnormen für den Schutz von Flüchtlingen durch die Mitgliedsstaaten festlegt,
- die Richtlinie über die Aufnahmebedingungen⁹, die Vorschriften zur Frage der Inhaftierung von Asylbewerber_innen enthält, die Anspruch auf einen Rechtsbeistand gewährt, um Rechtsmittel gegen einen Haftbefehl einzulegen sowie Zugang zu Verpflegung, medizinischer Versorgung, Unterkunft und Beschäftigung sowie ärztlicher und psychologischer Betreuung der Asylbewerber_innen sicherstellt,
- die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz¹⁰, die in humanitären Notlagen sofortigen, vorübergehenden Schutz garantiert. Dieser Mechanismus ist noch nie zum Einsatz gekommen.

Dieses System steht in der Kritik. Die Dublin-Verordnung¹¹ wurde kritisiert, da sie zu Verzögerungen bei der Prüfung von Asylanträgen, zur übermäßigen Inhaftierungspraxis

⁷ ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index_en.htm

⁸ ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/refugee-status/index_en.htm

⁹ ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/reception-conditions/index_en.htm

¹⁰ ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/temporary-protection/index_en.htm

¹¹ www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/10-dublin-regulation.html

sowie zu einem erhöhten Druck auf die EU-Grenzstaaten geführt hat. Trotz der Anerkennungsrichtlinie gibt es zwischen den einzelnen EU-Ländern auch weiterhin einen großen Unterschied bei den Anerkennungsquoten¹². In vielen EU-Mitgliedsstaaten erhalten Asylbewerber_innen keinen angemessenen Lebensstandard und keine annehmbaren Unterkünfte¹³. Das System wurde grundlegend kritisiert, da es sich darauf konzentriert, die illegale Einwanderung in die Europäische Union einzudämmen¹⁴, anstatt Asylanträge zu erleichtern. Mindestens 3.500 Menschen ertranken¹⁵ 2014 beim Versuch, das Mittelmeer zu überqueren.

Migrant_innen ohne Papiere unterliegen ebenfalls der EU-weiten Koordinierung. Gemäß der Rückführungsrichtlinie¹⁶ werden Personen, die ohne Papiere in die EU einreisen und die Asylvoraussetzungen nicht erfüllen, mit einer Wiedereinreiseperrre von fünf Jahren belegt, selbst wenn sich ihre Umstände ändern. Außerdem dürfen Migrant_innen ohne Ausweispapiere bis zu 18 Monate lang in Gewahrsam gehalten werden, ohne dass sie ein Verbrechen begangen haben. Die EU hat außerdem eine Reihe von Rückübernahmeabkommen¹⁷ mit Staaten an den EU-Grenzen abgeschlossen, um die Rückkehr von Migrant_innen ohne gültige Ausweispapiere und abgelehnten Asylbewerber_innen zu erleichtern, wenn sie den Drittstaat als Transitland genutzt haben.

VERSTEHEN

Der freie Personenverkehr ist eines der Grundprinzipien der EU und in Artikel 45 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union verankert. Die Artikel 15 und 45¹⁸ der Charta der Grundrechte umfassen außerdem das Recht für EU-Bürger_innen, in anderen EU-Mitgliedsstaaten unter denselben Bedingungen wie die Angehörigen des betreffenden Mitgliedsstaates zu arbeiten. Artikel 18 der Charta umfasst das Recht auf Asyl nach Maßgabe der Flüchtlingskonvention¹⁹.

¹² www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe.html

¹³ www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/36-reception-conditions.html

¹⁴ www.ecre.org/topics/areas-of-work/introduction/35-access-to-europe.html

¹⁵ www.bbc.com/news/world-europe-32376082

¹⁶ www.ecre.org/topics/areas-of-work/introduction/40-returns.html

¹⁷ ecre.org/component/content/article/70-weekly-bulletin-articles/619-eu-turkey-readmission-agreement-endorsed-by-european-parliament-raises-concerns-amongst-ngos.html

¹⁸ eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT

¹⁹ www.unhcr.org/4ec262df9.html

FREIZÜGIGKEIT

Freizügigkeit²⁰ ist wie oben erwähnt ein Recht von EU-Bürger_innen, wenn sie bestimmte Bedingungen erfüllen wie die Suche nach Arbeit, die Aufnahme einer Beschäftigung, ein Studium und genügend finanzielle Eigenmittel.

Beim Umzug in ein anderes Land in einem der oben genannten Fälle, werden eine Reihe von weiteren Rechten gewährt. Diese Rechte gelten auch nach Rückkehr ins Herkunftsland. Dazu zählt das Recht, dass Familienangehörige,²¹ die keinen EU-Pass besitzen, nachziehen und unter denselben Bedingungen leben und arbeiten dürfen wie Unionsbürger_innen. Sie haben außerdem das Recht auf Daueraufenthalt nach fünf Jahren und unter bestimmten Voraussetzungen das Aufenthaltsrecht, wenn sich die Familienverhältnisse ändern, z. B. durch eine Scheidung.

Mitgliedsstaaten haben sich jedoch das Recht vorbehalten, ihre eigene Migrationspolitik für Nicht-EU-Bürger_innen festzulegen, die das Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union nicht umfasst. Das bedeutet, dass jedes Land für Menschen aus Drittländern seine eigenen Kriterien zur Vergabe von Arbeitsvisa festlegen und die Regeln bestimmen kann, nach denen Familienangehörige, die keinen EU-Pass besitzen, nachziehen dürfen. Beispiel: Dänische Bürger_innen²² dürfen Ehepartner, die Staatsangehörige eines Drittstaats sind, nur nach Dänemark nachziehen lassen, wenn sie über die finanziellen Mittel verfügen, für sich und den Ehepartner bzw. die Ehepartnerin zu sorgen. Außerdem muss das Paar zusammengenommen eine engere Bindung an Dänemark haben als an ein anderes Land. Diese hohe Schwelle hat dafür gesorgt, dass eine Reihe von dänischen Bürger_innen mit Partner_innen aus einem Drittstaat nach Schweden gezogen²³ sind, um die weniger strengen Einwanderungsvorschriften in der EU und Schweden zu nutzen.

²⁰ ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=457&langId=de

²¹ europa.eu/youreurope/citizens/residence/worker-pensioner/non-eu-family-members/index_de.htm

²² https://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/familyreunification/spouses/spouses.htm

²³ www.thelocal.se/20110914/36128

GEMEINSAMES EUROPÄISCHES ASYLSYSTEM

Der sichtbarste Teil des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ist oftmals die Dublin-Verordnung, die regelt, in welchem Land Asylbewerber_innen den Flüchtlingsstatus beantragen müssen, sowie die Maßnahmen, die von EU-Mitgliedsstaaten ergriffen werden, um die EU-Grenzen zu kontrollieren.

Der Grundsatz der Dublin-Verordnung besagt, dass der erste Mitgliedsstaat, über den der Asylbewerber in die EU einreist, für die Prüfung des Asylantrags zuständig ist. Dieses System wurde dafür kritisiert²⁴, dass es zur übermäßig hohen Inhaftierungsrate von Asylsuchenden, die wieder in das Erstland abgeschoben werden sollen, zur Trennung von Familien und zu Druck auf die Mitgliedsstaaten im Süden Europas beiträgt. Es sind auch Fälle bekannt, in denen Asylsuchende ihre Fingerkuppen verbrannt²⁵ haben, um den Antrag in einem anderen EU-Land als dem ersten Einreiseland stellen zu können. Anhand von Fingerabdrücken wird identifiziert, über welches Land Asylsuchende in die EU eingereist sind.

Die EU-Agentur Frontex ist für die Koordinierung der Kontrolle der EU-Außengrenzen zuständig. Seit 2013 hat die Zahl der Asylsuchenden stark zugenommen, die versuchen, die EU über das Mittelmeer zu erreichen. 2014 kamen dabei 3.419 Menschen ums Leben. Die EU hat eine Reihe abgestimmter Rettungsmaßnahmen ergriffen – und zunehmend – verhindert, dass die Menschen in der EU ankommen. Diese Koordinierung²⁶ umfasst Such- und Rettungsmaßnahmen im Mittelmeer sowie einen Plan von 2015 zur Verfolgung krimineller Schleusernetze. Mehrere EU-Mitgliedsstaaten haben kürzlich mit der Errichtung oder Verstärkung von Mauern und Zäunen begonnen, angeblich um irreguläre Migration zu verhindern. Dies hat jedoch dazu führt, dass Asylsuchende daran gehindert werden, in die EU zu gelangen. Zu diesen Ländern zählen Bulgarien²⁷, Ungarn²⁸ und Großbritannien²⁹.

²⁴ www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/10-dublin-regulation.html

²⁵ www.theguardian.com/world/2011/oct/07/dublin-regulation-european-asylum-seekers

²⁶ ec.europa.eu/priorities/migration/index_de.htm

²⁷ www.nytimes.com/2015/04/06/world/europe/bulgaria-puts-up-a-new-wall-but-this-one-keeps-people-out.html

²⁸ www.theguardian.com/world/2015/jun/22/migrants-hungary-border-fence-wall-serbia

²⁹ www.bbc.co.uk/news/uk-33729024

ANERKENNUNGSRICHTLINIE

Gemäß der Anerkennungsrichtlinie³⁰ müssen die EU-Mitgliedsstaaten auf Grundlage von bestimmten oder wahrgenommenen Merkmalen oder Überzeugungen Personen Flüchtlingsstatus zuerkennen, die unter bestimmten und definierten Bedingungen leiden, die eine schwerwiegende Verletzung der Menschenrechte darstellen. Mitgliedsstaaten müssen den Asylsuchenden außerdem eine Form von Schutz gewähren und sie nicht rückführen, wenn ein tatsächliches Risiko besteht, einen Schaden zu erleiden, wie Folter, Todesstrafe und Bedrohung ihres Lebens. Die Richtlinie räumt Asylsuchenden eine Reihe von Rechten ein.

Die Anerkennung von Asylanträgen unterscheidet sich stark von EU-Land zu EU-Land³¹. 2014 variierten Anerkennungsquoten von 94 % in Bulgarien, 77 % in Schweden, 39 % in Großbritannien, 11 % in Kroatien bis hin zu 9 % aller Anträge in Ungarn. Die Herkunft von Asylbewerber_innen hat 2014 außerdem eine unterschiedliche Rolle bei den Anerkennungsquoten in der EU gespielt: Zypern, Deutschland, Schweden, Polen, Bulgarien und die Tschechische Republik erkannten 100 % aller Asylanträge von Menschen aus Syrien an, während Ungarn nur 65 %, Italien 64 % und Griechenland 60 % anerkannte. Gleichzeitig wurden in Italien 94 % aller Anträge von Asylsuchenden aus Afghanistan anerkannt, wohingegen Bulgarien und Rumänien nur 19 % der Fälle anerkannt haben. In anderen Fällen gibt es extreme Ausreißer. Die Mehrheit der EU-Staaten erkennt beispielweise die meisten Asylanträge von Menschen aus Eritrea an, während Frankreich nur 15 % der Anträge von Eritreer_innen anerkennt.

AUFNAHMEBEDINGUNGEN

Die Richtlinie über die Aufnahmebedingungen³² sieht vor, dass Asylbewerber_innen während der Antragsstellung materielle Unterstützung gewährt wird, darunter Unterkunft, Verpflegung, medizinische Versorgung und Bildung. Die Lebensbedingungen für die Asylsuchenden sind jedoch teilweise sehr schlecht. In Italien³³ sind die Erstaufnahmestellen

³⁰ eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV:I33176

³¹ newirin.irinnews.org/dataviz/2015/7/21/playing-the-eu-asylum-lottery

³² ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/reception-conditions/index_en.htm

³³ ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/reception-conditions/index_en.htm

oftmals überfüllt und befinden sich an entlegenen Orten, während Flüchtlingsunterkünfte in Deutschland³⁴ im gesamten Jahresverlauf 2014 und 2015 angegriffen wurden.

HAFTANSTALTEN

Haftanstalten³⁵ werden zunehmend für Asylbewerber_innen genutzt, was ihre in der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen³⁶ vorgesehenen Rechte beschränkt. Die Bedingungen in diesen Anstalten wurden vielfach stark kritisiert. In Großbritannien steht die Abschiebehaftanstalt Yarl's Wood³⁷ für ihre schlechten Bedingungen und ihre übermäßig hohe Inhaftierungsrate von Asylsuchenden dauerhaft in der Kritik.

Der Zugang zu Haftanstalten³⁸ ist in vielen EU-Ländern eingeschränkt, was Bedenken hinsichtlich der Aufsicht durch Zivilgesellschaft und Medien aufwirft.

MIGRANT_INNEN OHNE AUSWEISPAPIERE UND ABGELEHNTE ASYLBEWERBER_INNEN

Menschen, die ohne gültiges Visum in die EU gelangen oder nach Ablauf des Visums in der EU bleiben und kein Asyl beantragt haben oder die Asylvoraussetzungen nicht erfüllen, haben Anspruch auf den Schutz ihrer Grundrechte³⁹. Die Maßnahmen der EU in Bezug auf Migrant_innen ohne Ausweispapiere müssen im Einklang stehen mit der Charta der Grundrechte.

Einem Bericht der Grundrechteagentur aus dem Jahr 2013⁴⁰ zufolge enthält die Rückführungsrichtlinie keine ausführliche Anleitung für den Schutz der Rechte der nicht zurückgekehrten Migrant_innen. Dies führt zu Klassifizierungen von Aufenthaltsstatus mit sehr unterschiedlichem Zugang zu Grundrechten. Der Bericht stellte darüber hinaus

³⁴ ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/reception-conditions/index_en.htm

³⁵ www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/82-detention.html

³⁶ ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/reception-conditions/index_en.htm

³⁷ www.bbc.com/news/uk-33871283

³⁸ www.euroalter.com/projects/open-access-now

³⁹ bookshop.europa.eu/de/fundamental-rights-of-migrants-in-an-irregular-situation-in-the-european-union-pbTK3012815/?CatalogCategoryID=_kaep2OwrVMAAAE8WAtiz3EK

⁴⁰ bookshop.europa.eu/de/fundamental-rights-of-migrants-in-an-irregular-situation-in-the-european-union-pbTK3012815/?CatalogCategoryID=_kaep2OwrVMAAAE8WAtiz3EK

mehrere Lücken im Schutz der Grundrechte von Migrant_innen ohne Ausweispapiere in allen EU-Staaten fest, wobei die Durchsetzungsmaßnahmen von Staaten negative Auswirkungen auf die Rechte von Migrant_innen ohne Ausweispapiere haben, Missbrauch von Arbeitsrechten und unsichere und instabile Wohnverhältnisse bewirken. Dem Bericht zufolge bestehen in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Ansätze im Gesundheits- und Bildungswesen, wobei einige Staaten die medizinische Versorgung auf Notfälle beschränken und andere volle Gesundheitsversorgung bereitstellen. Der Zugang zu Bildung für Kinder variiert in Recht und Praxis.

Ein koordiniertes Vorgehen auf EU-Ebene zu irregulärer Migration und Rückführungen⁴¹ konzentriert sich jedoch in erster Linie auf Maßnahmen gegen Personen, die Migrant_innen ohne Ausweispapiere beim Grenzübertritt helfen, auf die Bestrafung von Personen, die Menschen ohne gültiges Visum beschäftigen, und Koordinierung der Grenzkontrollen.



This project is funded by the Fundamental Rights and Citizenship programme of the European Union

CITIZENRIGHTS

A project by European Alternatives

⁴¹ ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/index_en.htm