es vermehrt zu Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Ländern dieser Regionen kommen.

Bilanz und Ausblick: doppelseitige Verpflichtung

Die beschriebene Abkommenspolitik der EU hat sich im Verlauf des europäischen Integrationsprozesses ausdifferenziert und verdichtet. Sie schafft für alle beteiligten Partner einen verbindlichen Handlungsrahmen. Die Rechtsprechung des → Gerichtshofs der Europäischen Union unterstreicht, dass die sich aus den Assoziierungsabkommen ergebenden Pflichten verbindlich sind und die MS sich nicht nachträglich oder teilweise davon zurückziehen können. Im Unterschied zu Ad-hoc-Übereinkünften wird mit dem Instrument des Assoziierungsabkommens ein langfristiges institutionelles Gefüge geschaffen, das die Kooperation mit Drittländern auf Dauerhaftigkeit ausrichtet. Als zunehmend schwierig erweist es sich für die EU jedoch, mit manchen Drittländern eine Übereinstimmung hinsichtlich einer an Werten orientierten Übereinkunft zu erzielen. Doch gerade mittels der Aufnahme politischer Grundprinzipien in die Abkommenspolitik will die EU verdeutlichen, dass eine engere Zusammenarbeit mit Drittländern nicht nur eine bevorzugte Wirtschaftspartnerschaft darstellt, sondern auch auf gleichen Wertvorstellungen beruht.

Franco Algieri

Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik (Zugangspolitiken)

Vertragsgrundlage: Art. 77-80 AEUV; Protokolle Nr. 23, 24.

Ziele: Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

Instrumente: Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen.

Literatur: Peter Altmaier: Vom nationalen Ausländerrecht zum europäischen Migrationsrecht, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR) 10/2010, S. 355-359 • Jan Bergmann: Das Dublin-Asylsystem, in: ZAR 3/2015, S. 81-90 • Harald Dörig: Auf dem Weg in ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 33/2014, S. 106-110 • Kay Hailbronner: Europäische Visa-, Einwanderungs- und Asylpolitik, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): Der Europäische Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Baden-Baden 2005, S. 89-96 • Albrecht Weber: Migration im Lissabonner Vertrag, in: ZAR 1-2/2008, S. 55-58.

Internet: Kommission, Justiz: http://ec.europa.eu/justice/index_de.htm • Forschungszentrum für internationales und europäisches Asyl- und Ausländerrecht: http://migration.uni-konstanz.de

Mit der Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik (Zugangspolitiken) verfolgt die EU das Ziel, „ihren Bürgerinnen und Bürgern" einen → „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" (RFSR) zu bieten (Art. 3(2) EUV). Dieses Ziel ist Folge der Verwirklichung des Konzepts der vier Grundfreiheiten des → Binnenmarkts (Art. 26(2) AEUV). Im Zuge der fortschreitenden Integration wurden integrationshindernde Maßnahmen beseitigt und – konzeptionell stimmig – der Wegfall der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen zwischen einem Teil der Mitgliedstaaten (MS) durch die Schengener Übereinkommen vereinbart. Letztere erfordern als Kompensation eine gemeinsame Politik gegenüber Nicht-EU-Bürgern an den EU-Außengrenzen und damit ein einheitliches Vorgehen in den Zugangspolitiken.

Vergemeinschaftung des Asyl-, Einwanderungs- und Visarechts

Das Zugangsrecht ist durch eine komplexe Entwicklung von sich überlappenden und ineinandergreifenden Rechtsgrundlagen bestimmt. Den Beginn intensiver Harmonisierung markierten zwei Ereignisse: das Weißbuch zum Binnenmarkt der Kommission (1985), welches die erforderlichen Schritte zur Schaffung eines Binnenmarkts festlegte und das Schengener Übereinkommen (sog. Schengen I), welches 1990 um das Schengener Durchführungsübereinkommen (sog. Schengen II) ergänzt wurde und 1993 in Kraft trat. Das Schengen-System, dem bis auf Großbritannien und Irland alle MS sowie Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz angehören, schuf die Voraussetzungen für die Öffnung der Binnengrenzen und damit den Wegfall der Binnengrenzkontrollen (Übergangsfristen gelten noch für Bulgarien, Kroatien, Rumänien und Zypern). Es wurde 1997 um das (für alle MS geltende) Dubliner Übereinkommen ergänzt, welches zunächst durch die Dublin II-Verordnung (VO) und 2013 im Rahmen des Asylpakets durch die Dublin III-VO ersetzt wurde (ohne Beteiligung Dänemarks und Irlands, aber mit Beteiligung Großbritanniens). Inhalt sind Regelungen der Zuständigkeit in Asylverfahren und einige visarechtliche Bestimmungen. Mit dem EUV (1993) wurden im Rahmen der damaligen dritten Säule der EU die Zu-

sammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik intergouvernemental angelegt und damit weitere Handlungsmöglichkeiten geschaffen. Von den so begründeten detaillierten Möglichkeiten zur Rechtssetzung wurde allerdings aufgrund des damaligen Einstimmigkeitsprinzips und der Schwerfälligkeit der Rechtssetzung nur beschränkt Gebrauch gemacht.
Eine einschneidende Änderung bewirkte der Amsterdamer Reformvertrag (1999), der mit der Vergemeinschaftung der Zugangspolitiken die Zusammenarbeit auf eine neue rechtliche Stufe stellte. Die vertraglichen Bestimmungen wurden aus dem EUV in den EGV überführt und weiter entwickelt (heute: Art. 67, 74, 77-80 AEUV). Dies hatte zur Folge, dass die Rechtsakte der Zugangspolitiken seitdem an den allgemeinen supranationalen Mechanismen teilhaben und gegenüber der intergouvernementalen Methode eine deutlich höhere Wirkungseffizienz zu entfalten vermögen. Auch der sog. Schengen-Besitzstand (d.h. die Schengen-Verträge und die auf ihrer Grundlage erlassenen Akte) wurde in die EU überführt. Für Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich gelten differenzierte Ausnahmen (→ differenzierte Integration). Der → Vertrag von Lissabon (2009) entwickelte die Kompetenzen weiter. Die EU ist heute in der Lage, das Recht der Zugangspolitiken auf Grundlage geteilter Zuständigkeiten weitgehend (also mit bestimmten Ausnahmen, so namentlich hinsichtlich der Festlegung der Zahl der Einreise von Drittstaatsangehörigen zur Arbeitssuche) zu vereinheitlichen. Außerdem ist nunmehr eine uneingeschränkte Kontrolle durch den → Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) eröffnet. Rechtsakte im Rahmen der Zugangspolitiken werden nahezu durchgängig im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens erlassen.

Die politische Entwicklung des Asyl-, Einwanderungs- und Visarechts

Die primärrechtlichen Änderungen durch die Amsterdamer Vertragsrevision hatten Anlass zu einer weiteren Aktivierung der Politik der seinerzeitigen EG gegeben, zumal der Vertrag selbst ein umfangreiches Regelungsprogramm vorgab. Die politischen Grundlagen hierzu legten 1998 ein Aktionsplan von → Rat und → Europäischer Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines RFSR sowie die Schlussfolgerungen des → Europäischen Rates (ER) von Tampere (1999). Nach Ablauf der vorgesehenen fünfjährigen Frist, innerhalb derer die ambitionierten Ziele nicht

vollständig verwirklicht werden konnten, hat der ER von Den Haag (2004) neue Impulse gegeben. 2009 nahm der ER schließlich das Stockholmer Programm an, das die wesentlichen Leitlinien für die weitere Integration auch für die Zugangspolitiken für die Jahre 2010-2014 vorgab. Im Zentrum steht dabei vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung eine bessere Steuerung der Zuwanderung, die mit der Ermöglichung von Einwanderung qualifizierter Drittstaatsangehöriger einen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung leisten soll. Dies schließt zugleich eine effizientere Abwehr illegaler Einwanderung mit ein. Ihr soll durch verbesserte Grenzkontrollen und -überwachung sowie durch Partnerschaft mit den Herkunftsregionen begegnet werden. Der in diesem Zusammenhang geplante Ausbau technischer, polizeilicher und militärischer Mittel und Kräfte steht dabei vielfach in der Kritik. Darüber hinaus soll unter voller Wahrung der Genfer Flüchtlingskonvention das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) vollendet werden. Mit dem im Juni 2013 von ER und → Europäisches Parlament (EP) angenommenen sog. Asylpaket wurde das GEAS weiter verdichtet. Es enthält Neuerungen u.a. bei Zuständigkeitsfragen, im Asylverfahren und bei der Aufnahmerichtlinie.

Asylrecht

Die Asylpolitik, im Vertrag von Maastricht noch als (intergouvernementale) Angelegenheit von „gemeinsamem Interesse“ bezeichnet, wurde durch den Reformvertrag von Amsterdam supranationalisiert und fußt primärrechtlich auf Art. 78 AEUV. Danach hat die „gemeinsame Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz“ für Drittstaatsangehörige und Staatenlose im Einklang mit der Genfer Flüchtlingskonvention (1951) zu stehen. Die Norm enthält Ermächtigungsgrundlagen insbes. zur Regelung des Schutzstatus, zum Verfahren dessen Gewährung und Entzugs, zur Bestimmung der Verfahrenszuständigkeit zu den Aufnahmebedingungen der Antragsteller und zum vorübergehenden Schutz von Vertriebenen im Falle eines Massenzustroms.
Die Zuständigkeiten sind mittlerweile vielfältig genutzt worden. So legt die Dublin III-VO die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des MS fest, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem MS gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist. Bes. Praxisbedeutung hat hierbei das Kriterium, dass derjenige MS für die Antragsprüfung zuständig ist, dessen Land-, See- oder

Luftgrenze von einem aus einem Drittstaat kommenden Antragsteller illegal überschritten wurde. In Verbindung mit der neu gefassten Eurodac-Verordnung (Fingerabdruck-Datenbank) wird der Zweck verfolgt, Mehrfachanträge zu verhindern und Asylverfahren nach klaren Kriterien auf die MS zu verteilen. Seit 2013 ist der Zweck von Eurodac um die Terrorismus- und Kriminalitätsbekämpfung erweitert. Hierzu wird EUROPOL und bestimmten nationalen Behörden der Zugang zur Eurodac-Datenbank gestattet.

Die Voraussetzungen für die Anerkennung von Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz sind durch die sog. Qualifikationsrichtlinie als Mindestnormen festgelegt. Sie verpflichtet die MS zugleich auf Mindestinhalte des zu gewährenden Schutzes. Die Harmonisierung des Asylverfahrens ist Gegenstand der Richtlinie (RL) 2013/32/EU, die Mindestnormen für Verfahren der Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes und hierbei insb. rechtsstaatliche Verfahrensgarantien sowie Fristen zum Abschluss des Prüfungsverfahrens (Grundsatz: 6 Monate) enthält. Zugleich legt die RL 2013/33/EU Mindestnormen für die Aufnahme von Personen (während der Verfahrensdauer) fest, die internationalen Schutz beantragen.

Einwanderungsrecht

Die Einwanderungspolitik beschäftigt sich mit den Voraussetzungen für einen langfristigen, drei Monate überschreitenden Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen in den MS. Aufgaben und Zuständigkeiten der EU sind in Art. 79 AEUV geregelt. Sie zielt nach seinem Wortlaut auf die Entwicklung einer gemeinsamen Einwanderungspolitik, die „in allen Phasen eine wirksame Steuerung der Migrationsströme, eine angemessene Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem [MS] aufhalten, sowie die Verhütung und verstärkte Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Menschenhandel gewährleisten soll.“ Allerdings bleibt es den MS vorbehalten, den Zugang von Drittstaatsangehörigen zu ihren Arbeitsmärkten oder zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit quantitativ selbst zu bestimmen. Dessen unbeschadet verfolgt die EU aus ökonomischen Gründen das Ziel einer für Fachkräfte offeneren Einwanderungs- und Visapolitik. Die bislang erlassenen Maßnahmen konzentrieren sich unter dem Stichwort „Steuerung der Migrationsströme“ auf die Abwehr irregulärer (im EU-Recht wertungsfrei: illegaler) Einwande-

rung und die faire Behandlung der sich rechtmäßig in einem MS aufhaltenden Drittstaatsangehörigen.
Der Abwehr illegaler Einwanderung dient zuallererst ein effektiver Schutz der Außengrenzen einschl. der wirksamen Überwachung des Grenzübertritts, worauf bereits Art. 77(1) b und c, (2) d AEUV die EU-Politik ausrichten. Darauf zielt insb. die EU-Zuständigkeit zum Erlass von Maßnahmen, „die für die schrittweise Einführung eines integrierten Grenzschutzsystems an den Außengrenzen erforderlich sind." Zur Koordinierung des Außengrenzschutzes der MS ist die Europäische Agentur für operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (FRONTEX) errichtet worden, deren Aufgabenkreis durch die Schaffung eines Mechanismus von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke (RABIT) wesentlich ergänzt wurde. Mit dem Schengener Informationssystem (SIS) steht den Grenzkontrollbehörden der MS eine Datenbank mit zugangsrelevanten Daten zur Verfügung. In Erwartung präventiver Wirkungen wurden mehrere RL zum Schutz gegen die irreguläre Einreise erlassen, darunter insb. zur Sanktionierung von Arbeitgebern, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen, zur Inpflichtnahme von Beförderungsunternehmen, die Drittstaatsangehörige in das Hoheitsgebiet eines MS bringen, denen die Einreise verweigert wird, und zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und den Schutz seiner Opfer. Des Weiteren wurden ebenfalls in einer RL gemeinsame Normen und Verfahren in den MS zur Rückführung sich illegal aufhaltender Drittstaatsangehöriger festgelegt und verschiedene Rückübernahmeabkommen mit Herkunftsstaaten abgeschlossen.
Demgegenüber spezifisch einwanderungsrechtliche Fragen enthalten die RL zur Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, zum einheitlichen Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines MS aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem MS aufhalten und zum Recht auf Familienzusammenführung. Sektorale RL betreffen die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst, ein bes. Zulassungsverfahren zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung, die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehö-

rigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung (sog. Blaue Karte), die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt zwecks Beschäftigung als Saisonarbeiter und im Rahmen eines unternehmensinternen Transfers.

Visarecht

Mit der EU-Visapolitik wird die Vereinheitlichung der rechtlichen Voraussetzungen für einen kurzzeitigen Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen verfolgt. Die Kompetenzen für Visapolitik und -recht der EU finden sich in Art. 77 AEUV. Ergebnis der bereits mit den Schengener Übereinkommen begonnenen Entwicklung und der Integration des sog. Schengenbesitzstands in das Gemeinschaftsrecht durch den Vertrag von Amsterdam ist eine weitgehende Europäisierung von Visapolitik und Visarecht. Dies gilt insb. für die Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen (Negativliste), sowie die Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von der Visapflicht befreit sind (Positivliste). Gleichermaßen supranationalisiert sind Verfahren und Voraussetzungen zur Visaerteilung. Geschaffen wurden ferner die einheitliche Visamarke und das Visa-Informationssystem VIS.

Perspektiven

Die Entwicklung in den europäischen Zugangspolitiken hat nach einer längeren eher stagnativen Phase zuletzt – v.a. mit der Verabschiedung des sog. Asylpakets in 2013 – wieder Fahrt aufgenommen. Qualitativ macht sich dies in verstärkter Zusammenfassung vorweg zerstreuter Regelungen und im Übergang zu einer stärker vereinheitlichenden Rechtssetzung bemerkbar. Dem GEAS ist die EU mit den Richtlinien zum internationalen Schutzrecht (Qualifikation, Verfahren, Aufnahmebedingungen) sowie dem Inkrafttreten der Dublin-III-VO und der Eurodac-VO jedenfalls auf normativer Idealebene gerechter und zügiger Verfahren näher gerückt. Dem entspricht jedoch noch längst nicht die Umsetzung in allen teilnehmenden MS. Solange die Verfahrens- und Behandlungsrealitäten zwischen den MS erheblich auseinanderklaffen und dadurch Anreize zu Wanderungsbewegungen von Drittstaatsangehörigen innerhalb der EU und sogar menschenrechtlich gebotene Grenzen der Überstellung bestehen, wird ein steigender Andrang von Flüchtlingen eine Ergänzung des Dublin-III-Systems i.S.v. Verteilungsquoten und einer robusten Unterstüt-

zung der bes. vom illegalen Erstzugang über See- und Landgrenzen betroffenen MS im Rahmen der EU erforderlich machen. Auch wird die EU in verstärktem Maße sich außenpolitisch zum einen der Zusammenarbeit mit Drittstaaten zur Förderung heimatnaher Schutzmöglichkeiten und zum anderen der Bekämpfung der Fluchtursachen zu widmen haben.
Gegen Tendenzen einer Renationalisierung der Zugangspolitiken und die Rückkehr zu Binnengrenzkontrollen in der EU sollte der Konnex der Zugangspolitiken zum Binnenmarkt immunisieren, für die er sinngebend bleibt. Dabei kann sich die von der Kommission seit Langem propagierte Ausrichtung der Einwanderungspolitik auf wirtschaftspolitische Ziele als integrationsförderlich erweisen. Sie nimmt sie für die in der Europa 2020-Strategie vorgesehenen Wachstumsziele in Anspruch und kann damit politische Zustimmung für einwanderungspolitische Ziele fördern. Primärrechtlich verpflichtet ist die EU-Politik der Gewährung internationalen Schutzes insb. dadurch, dass sie mit der Genfer Flüchtlingskonvention und mit den gemeinsamen EU-Werten im Einklang stehen muss.

Peter-Christian Müller-Graff / Friedemann Kainer

Ausschuss der Regionen

Vertragsgrundlage: Art. 13 EUV; Art. 263, 300, 305-307 AEUV.

Ziele: Beratung der EU-Organe sowie institutionalisierte Interessenvertretung von subnationalen Gebietskörperschaften.

Zusammensetzung: 350 Mitglieder und ebenso viele Stellvertreter aus allen 28 MS: DE, FR, GB, IT je 24; ES, PL je 21; RO 15; AT, BE, BG, GR, CZ, HU, PT, SE je 12; DK, FI, HR, IE, LT, SK je 9; LV, SI je 7; EE 6; CY, LU, MT je 5.

Sitz: Brüssel.

Kompetenzen: Anhörung durch Rat, Kommission und EP; Abgabe von Stellungnahmen und Entschließungen; Klage vor dem EuGH bei Verletzung des Subsidiaritätsprinzips.

Entscheidungsverfahren: Das Plenum entscheidet mit einfacher Mehrheit.

Literatur: Otto Schmuck: Ausschuss der Regionen, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2014, Baden-Baden 2014, S. 145-151 • Diana Panke/Christoph Hönnige/Julia Gollub: Concultative Commitees in the European Union. No vote – no influence?, Colchester 2015.

Internet: http://www.cor.europa.eu