

# Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik

Peter-Christian Müller-Graff / René Repasi

Die Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik war im vergangenen Jahr durch ein gefühltes Abflauen der Migrationskrise gekennzeichnet. Während im Jahr 2015 noch über eine Million Migranten über das Mittelmeer nach Europa kamen, erreichten im Jahr 2016 361.709 Menschen den Kontinent und in den ersten beiden Quartalen des Jahres 2017 blieb die Zahl unter 100.000.<sup>1</sup> Die umfassende Reform des Asyl- und Einwanderungsrechts, welche von der Kommission 2016 vorgeschlagen wurde, steckt mit Ausnahme jener Vorschläge, die den Außengrenzschutz und die Rückführung irregulärer Migranten betreffen, im Gesetzgebungsprozess fest. Die politische Entwicklung konzentriert sich auf eine umfassende Kooperation mit Transit- und Herkunftsländern von Migranten. Eine neue europäische Politik der legalen Zuwanderung, wie sie Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker zu Beginn seiner Amtszeit ankündigte, ist nicht zu erkennen. Der Zugang von Drittstaatsangehörigen zur Union ist zu großen Teilen immer noch ausschließlich durch das Asylrecht zu bewältigen.

## Der Rechtsrahmen der Zugangspolitiken

Der Lissabonner Vertrag zieht den primärrechtlichen Rahmen, innerhalb dessen sich die Zugangspolitiken bewegen. Der Vertrag bildet den vorläufigen Schlusspunkt einer Entwicklung,<sup>2</sup> die mit punktuellen und rein intergouvernementalen, völkerrechtlichen Übereinkommen (Schengener und Dubliner Übereinkommen) begann und etappenweise zuerst die Visapolitik (Vertrag von Maastricht) und später das Asyl- und Einwanderungsrecht (Vertrag von Amsterdam) in dem sogenannten „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ vergemeinschaftete. Das reguläre Rechtsetzungsverfahren ist das ordentliche Gesetzgebungsverfahren mit Billigung durch das Europäische Parlament und Mehrheitsprinzip im Rat der Europäischen Union. Die Kompetenzen für die Regelung der Einwanderung erstrecken sich über die Gewährung kurzfristigen Aufenthalts (Art. 77 Abs. 2 AEUV)<sup>3</sup> und langfristigen Aufenthalts (Art. 79 Abs. 2 lit. a) AEUV)<sup>4</sup> bis zur rechtlichen Gleichstellung von Drittstaatsangehörigen mit Daueraufenthaltsrecht und Unionsbürgern (Art. 79 Abs. 2 lit. b)<sup>5</sup> AEUV), begleitet von einer Befugnis der Europäischen Union zur Förderung der Integration Drittstaatsangehöriger (Art. 79 Abs. 4 AEUV).<sup>6</sup> Der Gewährung

---

1 UNCHR: Europe Key Data, abrufbar unter: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/58504> (letzter Zugriff: 5.10.2017).

2 Peter-Christian Müller-Graff: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Lissabonner Reform, in: *Europarecht Beiheft* 1/2009, S. 105-126; Jürgen Bast: Ursprünge der Europäisierung des Migrationsrechts, in: Georg Jochum/Wolfgang Fritzemeyer/Marcel Kau (Hrsg.): *Grenzüberschreitendes Recht – Crossing Frontiers*. Festschrift für Kay Hailbronner, Heidelberg 2013, S. 3-10.

3 Peter-Christian Müller-Graff, in: *Frankfurter Kommentar EUV-GRC-AEUV*, Tübingen 2017, Art. 77 AEUV, Rn. 5, 11 ff.

4 Müller-Graff, in: *Frankfurter Kommentar EUV-GRC-AEUV*, Tübingen 2017, Art. 79 AEUV Rn.12, 17 ff.

5 Müller-Graff, in: *Frankfurter Kommentar EUV-GRC-AEUV*, Tübingen 2017, Art. 79 AEUV En. 12, 25 ff.

6 Müller-Graff, in: *Frankfurter Kommentar EUV-GRC-AEUV*, Tübingen 2017, Art. 79 AEUV Rn. 43 f.

von legalisierendem Aufenthaltsrecht beigesellt ist die Frage des Umgangs mit illegaler Einwanderung (Art. 79 Abs. 2 lit. c) AEUV).<sup>7</sup> Die illegale beziehungsweise irreguläre Migration stellt die Mitgliedstaaten mit EU-Außengrenzen derzeit vor enorme Herausforderungen, zu deren Entlastung Art. 80 AEUV den Grundsatz der wechselseitigen Solidarität vorsieht. In räumlicher Hinsicht sind im Wege völkerrechtlicher Verträge Norwegen und Island sowie die Schweiz und Liechtenstein als Mitglieder des Schengenraums in die europäischen Zugangspolitiken eingebunden, während Großbritannien und Irland sowie Dänemark nur begrenzt teilnehmen.<sup>8</sup> Für Rumänien, Bulgarien, Kroatien und Zypern bestehen die Grenzkontrollen fort.<sup>9</sup>

### **Die politische Entwicklung in den Zugangspolitiken**

Die politische Entwicklung in den Zugangspolitiken fand unter dem Eindruck sinkender Zuwanderungszahlen über die sogenannten „Westbalkanroute“ und einem gleichbleibend hohen Migrationsdruck über die zentrale Mittelmeerroute via Malta und Italien statt. Diesem Eindruck entsprechend suchen die Mitgliedstaaten nach dem Muster der im Ergebnis für erfolgreich befundenen EU-Türkei-Erklärung eine Zusammenarbeit mit Libyen, über das die meisten Migranten reisen, die über die zentrale Mittelmeerroute nach Europa kommen.<sup>10</sup>

Die Umsetzung der EU-Türkei Erklärung erscheint vom Ergebnis her betrachtet erfolgreich. Anstelle von rund 3.000 irregulären Grenzübertritten pro Tag im Jahr 2016 vermerkt die Kommission für den Zeitraum nach der EU-Türkei-Erklärung einen Rückgang auf 50 derartiger Grenzübertritte pro Tag.<sup>11</sup> Die Rückführung der zum Zeitpunkt des Abschlusses der EU-Türkei-Erklärung irregulären Migranten aus Griechenland verläuft hingegen schleppend. Die Anzahl der Neuankömmlinge übersteigt noch immer die Zahl der Rückführungen. Als Gründe erkennt die Kommission den aufgelaufenen Rückstand an Bearbeitungen gestellter Asylanträge und unzureichende Kapazitäten für die administrative Vorbereitung der Rückführung.<sup>12</sup> Im Rahmen des sogenannten „Eins-zu-eins“-Programms, in dem für jeden zurückgeführten syrischen Migranten ein syrischer Migrant aus der Türkei in der Europäischen Union neu angesiedelt wird, sind seit dem 4. April 2016 7.806 Syrer aufgenommen worden.<sup>13</sup> Die Visa-Liberalisierung ist bislang noch nicht vorangekommen. Politisch umstritten in jüngster Zeit ist die Frage von Auswirkungen der EU-Türkei-Erklärung auf das Eintreten für demokratische Grundsätze und Menschenrechte gegenüber der türkischen Regierung im Licht des Risikos, dass eine Aufkündigung des Arrangements durch die Türkei zum Wiederaufleben von Migrationsbewegungen über die Westbalkanroute führen könnte.

---

7 Müller-Graff, in: Frankfurter Kommentar EUV-GRC-AEUV, Tübingen 2017, Art. 79 AEUV Rn. 31 ff.

8 Müller-Graff: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, 2009, S. 105.

9 Nach Art. 4 Abs. 2 des Protokolls über den Beitritt Bulgariens und Rumäniens zur EU (Amtsblatt der EU 2005 Nr. L 157 S. 29) und Art. 3 Abs. 2 der Beitrittsakte 2003 (Amtsblatt der EU 2003 Nr. L 236, S. 33) bedarf es für den Wegfall den Binnengrenzkontrollen eines gesonderten Beschlusses des Rates. Zu Kroatien: Art. 4 Abs. 2 Beitrittsakte Kroatien 2011 (Amtsblatt der EU 2012 Nr. L 112, S. 21). Dieser Beschluss steht für Bulgarien, Rumänien und Zypern noch aus.

10 Erklärung von Malta vom 3. Februar 2017, abgegeben von den Mitgliedern des Europäischen Rates, über die externen Aspekte der Migration: Vorgehen in Bezug auf die zentrale Mittelmeerroute, Nr. 2 und 3.

11 Europäische Kommission: Sechster Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei, COM(2017) 323 final, S. 2.

12 COM(2017) 323 final, S. 5.

13 Europäische Kommission: Umverteilung und Neuansiedlung – Vierzehnter Fortschrittsbericht, COM(2017) 405 final, S. 10.

Der merkbare Rückgang der Migrationszahlen auf der östlichen Mittelmeerroute aufgrund der Kooperation mit dem Transitland Türkei veranlasste die Mitgliedstaaten, eine vergleichbare Lösung für die zentrale Mittelmeerroute mit dem Transitland Libyen zu suchen. Die Kooperation zwischen Libyen und der Union war bislang durch drei Programme gekennzeichnet: Seit 2013 durch die zivile „European Union Border Assistance Mission“ (EUBAM) in Libyen, mit der der libysche Grenzschutz unterstützt und ausgebildet werden soll; seit 2014 durch die von der nunmehrigen Europäischen Grenz- und Küstenwache durchgeführte Operation „Triton“ zum Schutz der europäischen Seegrenze; und seit 2015 durch die Militäroperation „Sophia“, mit der die „European Union Naval Force – Mediterranean“ (EUNAVFOR MED) Schleuserkriminalität im Mittelmeer bekämpft. Zu Jahresbeginn 2017 stellten die Europäische Kommission und die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik ihre Strategie zur Verringerung der Zuwanderung über die zentrale Mittelmeerroute durch eine verstärkte Kooperation mit Libyen vor.<sup>14</sup> Neben einem Ausbau der drei genannten Programme soll Libyen in das „Seahorse Mediterranean“-Programm eingebunden werden. Hierbei handelt es sich um ein zwischenstaatliches Satellitenüberwachungsprogramm, das von den Mittelmeeranrainerstaaten Frankreich, Griechenland, Italien, Malta, Portugal, Spanien und Zypern betreut wird, damit die libysche Küstenwache die heimischen Hoheitsgewässer besser überwachen kann. Daneben sollen die Bedingungen in den libyschen Aufnahmelagern in Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und dem VN-Hochkommissar für Flüchtlinge (UNHCR) verbessert werden. Dies stellt eine essentielle Voraussetzung dafür dar, Libyen mittelfristig als sicheren Drittstaat anerkennen zu können. Schließlich sollen durch finanzielle Unterstützung Flüchtlinge dazu bewogen werden, aus Libyen in ihre Heimatländer zurückzukehren. Zugleich sollen diejenigen, die einen Anspruch auf internationalen Schutz haben, durch ein Neuansiedlungsprogramm direkt aus Libyen in die Europäische Union gebracht werden. Zur Umsetzung dieser Maßnahmen stellt die Kommission die Summe von 200 Mio. Euro aus der Nordafrika-Komponente des EU-Treuhandfonds für Afrika „mit einem Schwerpunkt auf migrationsbezogene Projekte mit Bezug auf Libyen“ in Aussicht.<sup>15</sup>

Im Februar 2017 lud die maltesische Regierung zu einem Sondergipfel des Europäischen Rates nach Valletta, um Maßnahmen zur Verringerung der Migrationsbewegungen über die zentrale Mittelmeerroute zu diskutieren. Aufbauend der Mitteilung der Kommission und der Hohen Vertreterin bildet die verstärkte Zusammenarbeit mit Libyen den Kern der in der Erklärung von Malta festgehaltenen Ergebnisse. Dabei geht es um die Ausbildung, Ausrüstung und Unterstützung der libyschen nationalen Küstenwache „und anderer relevanter Agenturen“, um „Anstrengungen zur Zerschlagung des Geschäftsmodells der Schleuser“, um „angemessene Aufnahmekapazitäten und -bedingungen für Migranten in Libyen“ und um eine Stärkung der libyschen „Grenzmanagementkapazitäten“ zur „Verringerung des Drucks auf die libyschen Landesgrenzen“.<sup>16</sup> Nach Ansicht der Staats- und Regierungschefs soll zudem bei der öffentlichen Entwicklungshilfe für Afrika, „verstärkt auf die durchgängige Berücksichtigung von Migrationsfragen“ hingewirkt werden.<sup>17</sup>

---

14 Europäische Kommission und Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik: Migration über die zentrale Mittelmeerroute, Ströme steuern, Leben retten, JOIN (2017) 4 final.

15 JOIN (2017) 4 final, S. 17.

16 Erklärung von Malta, Nr. 6.

17 Erklärung von Malta, Nr. 7.

Um die Kooperation mit den nordafrikanischen Staaten bei der Eindämmung der Migrationsbewegungen über die zentrale Mittelmeerroute voranzubringen, trafen sich am 20. März 2017 die Innenminister Österreichs, Frankreichs, Deutschlands, Italiens, Maltas, Sloweniens und der Schweiz mit ihren Kollegen aus Libyen und Tunesien sowie dem EU-Kommissar für Migration, Inneres und Bürgerschaft Dimitris Avramopoulos in Rom. Sie vereinbarten dabei die Gründung einer ständigen Kontaktgruppe dieser Minister und des Kommissars gemeinsam mit der Hohen Vertreterin, um die in der Erklärung von Malta vereinbarten Maßnahmen umzusetzen. Ende Juli verlängerte der Rat die EUBAM Libyen<sup>18</sup> und die Operation Sophia<sup>19</sup> bis zum 31. Dezember 2018. Er führte zudem eine Ausfuhrbeschränkung von Schlauchbooten und Außenbordmotoren aus der Europäischen Union nach Libyen ein, um damit den Menschenhandel zu bekämpfen.<sup>20</sup> Neben diesen gesamt-europäischen Anstrengungen sind zwei mitgliedstaatliche Initiativen im Zusammenhang mit Libyen erwähnenswert. Im Juli verlangte die italienische Regierung die Unterzeichnung eines Verhaltenskodex für Einsätze von Nichtregierungsorganisationen (NRO) im Mittelmeer, um diesen weiterhin einen Zugang zu italienischen Häfen zu gewährleisten.<sup>21</sup> Der Verhaltenskodex untersagt den NRO, in libyschen Hoheitsgewässern zu fahren, und verlangt von ihnen, Radargeräte und Transponder angeschaltet zu lassen, sich vor jedem Einsatz bei der Küstenwache zu melden sowie Häfen nicht selbst anzusteuern und gerettete Personen nicht mehr an größere Schiffe zu übergeben. Zudem soll die Polizei auf den Schiffen der NRO mitfahren dürfen. Gleichzeitig richtete die libysche Marine eine über die libyschen Hoheitsgewässer hinausgehende Such- und Rettungszone für Migranten ein, in der privater Schiffsverkehr ohne spezielle Erlaubnis nicht mehr zugelassen ist. Während einige NRO den Kodex der italienischen Regierung unterzeichneten, beendeten andere wie die „Ärzte ohne Grenzen“ ihre Seenotrettungseinsätze im zentralen Mittelmeer. Ferner beschloss das italienische Parlament Anfang August 2017 auf Anfrage der libyschen Regierung einen Militäreinsatz in libyschen Hoheitsgewässern zur Unterstützung der libyschen Küstenwache. Dies ist umso bemerkenswerter, da es für eine entsprechende Ausweitung der EU-Operation „Sophia“ keine Anfrage seitens der libyschen Regierung gibt. Schließlich schlug der neu gewählte französische Staatspräsident Emmanuel Macron wenige Tage, nachdem er einen Waffenstillstand in Libyen vermittelte, vor, „Hotspots“ mit den dazu gehörenden Auffanglagern auf libyschem Hoheitsgebiet einzurichten. Diese Idee wurde jedoch auf der EU-Ebene nicht weiterverfolgt.

Während es nachvollziehbar erscheint, dass die EU-Mitgliedstaaten die Verringerung der Migrationsbewegungen im zentralen Mittelmeer in Parallele zur EU-Türkei-Erklärung durch eine verstärkte Zusammenarbeit mit dem Transitland Libyen zu erreichen suchen, so schwierig sind die Erfolgchancen dieses Unterfangens einzuschätzen. In Libyen ist die Kontrollmacht der offiziellen Regierung derzeit begrenzt. Es erscheint daher schon äußerst fragwürdig, ob Libyen überhaupt in der Lage ist, die Weiterwanderung von Migranten in

---

18 Beschluss (GASP) 2017/1342 zur Änderung und Verlängerung des Beschlusses 2013/233/GASP über die Mission der Europäischen Union zur Unterstützung des integrierten Grenzmanagements in Libyen (EUBAM Libyen), in: Amtsblatt der EU 2017 Nr. L 185, S. 60.

19 Beschluss (GASP) 2017/1385 zur Änderung des Beschlusses (GASP) 2015/778 über eine Militäroperation der Europäischen Union im südlichen zentralen Mittelmeer (EUNAVFOR MED Operation SOPHIA), in: Amtsblatt der EU 2017 Nr. L 194, S. 61.

20 Beschluss (GASP) 2017/1338 zur Änderung des Beschlusses (GASP) 2015/1333 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Libyen, in: Amtsblatt der EU 2017 Nr. L 185, S. 49.

21 Vgl. dazu als rechtliche Analyse: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags: Der italienische Verhaltenskodex für private Seenotretter im Mittelmeer, Sachstand WD 2 – 3000 – 068/17.

vergleichbarer Weise wie die Türkei zu unterbinden. Hinzu tritt, dass der verarmenden lokalen Bevölkerung das Schleusergeschäft angesichts kaum vorhandener Alternativen, den eigenen Wohlstand zu steigern, zu lukrativ erscheint, um es aus eigenem Antrieb einzustellen. Schließlich muss sich auch die Union fragen, ob sie selber in der Lage ist, ihren Beitrag zur EU-Türkei-Erklärung in Form eines Neuansiedlungsprogramms im Hinblick auf Libyen zu wiederholen.

Die Konzentration der Union auf den Außengrenzschutz und die Kooperation mit Transit- und Herkunftsländern schreibt die politische Entwicklung des letzten Berichtszeitraums fort. Allerdings spielten mit Ausnahme des Rates und des Europäischen Rates die Gemeinschaftsinstitutionen eine zunehmend geringere Rolle. Zahlreiche Gesetzgebungsverfahren zum Gemeinsamen Asylsystem, zur Regelung eines Neuansiedlungsrahmens oder zur Verbesserung legaler Zuwanderung, die im vergangenen Jahr von der Kommission angestoßen wurden, sind steckengeblieben. Lediglich die außengrenzrelevanten Vorhaben zum europäischen Reisedokument für die Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, zum Europäischen Ein- und Ausreisensystem (EES) und zur Einrichtung eines Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) wurden abgeschlossen. Zur Errichtung einer Europäischen Asylagentur konnte die maltesische Ratspräsidentschaft zumindest eine politische Einigung verkündigen.

### **Umsiedlungs- und Neuansiedlungsprogramme für Flüchtlinge**

Im letzten Berichtszeitraum nahm der Rat nach einer längeren Kontroverse mit den sogenannten Visegrád-Staaten (Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn) mit qualifizierter Mehrheit auf der Rechtsgrundlage des Art. 78 Abs. 3 AEUV zwei Beschlüsse<sup>22</sup> zur Umsiedlung von insgesamt 160.000 Flüchtlingen aus Italien<sup>23</sup> und aus Griechenland<sup>24</sup> an. Ungarn und die Slowakei haben einen dieser Beschlüsse aus kompetenz-, verfahrens- und materiell-rechtlichen Gründen vor dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) angefochten. Die Nichtigkeitsklage wurde vom EuGH mit Urteil vom 6. September 2017 als unbegründet abgewiesen.<sup>25</sup> Parallel zu den Umsiedlungsbeschlüssen beschlossen die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten ein freiwilliges Programm zur Neuansiedlung von 22.504 Personen, die unzweifelhaft internationalen Schutz benötigen.<sup>26</sup> Im September 2016 nahm der Rat schließlich einen Beschluss an, wonach 54.000 Plätze aus dem Umsiedlungsprogramm für Neuansiedlung aus der Türkei verwendet werden können.<sup>27</sup> Das Krisenreaktionskonzept bestehend aus der Einrichtung von „Hots-

---

22 Beschluss (EU) 2015/1523 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, in: Amtsblatt der EU 2015 Nr. L 239, S. 146, über die Umsiedlung von 40.000 Personen und Beschluss (EU) 2015/1601 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, in: Amtsblatt der EU 2015 Nr. L 248, S. 80, über die Umsiedlung von 120.000 Personen.

23 24.000 Flüchtlinge nach Beschluss (EU) 2015/1523 und 15.600 Flüchtlinge sowie ein Anteil an den verbleibenden 54.000 aufzunehmenden Personen nach dem Beschluss (EU) 2015/1601.

24 16.000 Flüchtlinge nach Beschluss (EU) 2015/1523 sowie 50.400 Flüchtlinge sowie ein Anteil an den verbleibenden 54.000 aufzunehmenden Personen nach dem Beschluss (EU) 2015/1601.

25 EuGH, Rs. 643/15 und C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631.

26 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zur Neuansiedlung von 20000 Personen, die unzweifelhaft internationalen Schutz benötigen, durch multilaterale und nationale Regelungen, Dok. 11130/15.

27 Beschluss (EU) 2016/1754 zur Änderung des Beschlusses (EU) 2015/1601 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, in: Amtsblatt der EU 2016 Nr. L 268, S. 82.

pots“ mit zentralisierter Registrierung und anschließender Umsiedlung von Personen, die das Land, in dem die „Hotspots“ eingerichtet wurden, nicht mehr aufnehmen kann, in die anderen EU-Mitgliedstaaten, stellt zudem eine Versuchsordnung für die Machbarkeit der Reform des Dublin-Systems dar.

Die Zahlen sind bislang ernüchternd. Bis zum 24. Juli 2017 wurden insgesamt 24.676 Personen umgesiedelt (davon 16.803 aus Griechenland und 7.873 aus Italien).<sup>28</sup> Ungarn, Polen, Tschechien und Österreich haben bislang noch keine Personen aus dem Umsiedlungsprogramm aufgenommen. Die Slowakei nahm trotz ihrer Klage gegen den Umsiedlungsbeschluss vor dem EuGH immerhin 16 Personen aus Griechenland auf. Aufgrund der mangelnden Umsetzung der Umsiedlungsbeschlüsse hat die Kommission am 14. Juni 2017 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn, Polen und Tschechien eingeleitet.<sup>29</sup> Betreffend die Neuansiedlung gemäß der freiwilligen Selbstverpflichtung haben bis zum 24. Juli 2017 22 der beteiligten Staaten 17.179 Menschen aufgenommen.<sup>30</sup>

Um Neuansiedlungen von schutzbedürftigen Personen aus Drittstaaten durchzuführen, hat die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens der Union vorgelegt.<sup>31</sup> Hiernach soll der Rat jährlich die maximale Gesamtzahl der neu anzusiedelnden Personen und die geografischen Prioritäten für das Folgejahr festlegen und der aufnehmende Mitgliedstaat soll für die Neuansiedlung einer Person eine Zuwendung in Höhe von 10.000 Euro aus dem Unionshaushalt erhalten. Im Gesetzgebungsverfahren haben bislang weder der Rat noch das Europäische Parlament in Form eines Ausschussberichts eine Position zu dem Vorschlag bezogen.

### **Das Gemeinsame Europäische Asylsystem**

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) setzt sich aus drei Komponenten zusammen: der unionsweit einheitlichen Bestimmung des für die Behandlung des Asylanspruchs zuständigen Mitgliedstaates, der Angleichung der mitgliedstaatlichen Asylrechtsordnungen mit dem Ziel der Vereinheitlichung und der Regelung des Lastenausgleichs unter den Mitgliedstaaten. Speziell die Asylrechtsharmonisierung wurde in zwei Stufen projektiert: zunächst die Schaffung von Mindeststandards und sodann die Errichtung eines unionalen Asylraums mit einheitlichem Verfahren und einheitlichem Status. Im Jahre 2013 wurde die Gesetzgebung für die zweite Stufe des GEAS abgeschlossen.<sup>32</sup> Das GEAS besteht nunmehr aus der Dublin III-Verordnung über die Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaates,<sup>33</sup> der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen,<sup>34</sup> der Asylverfahrensrichtlinie,<sup>35</sup> der Richtlinie über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationa-

---

28 COM(2017) 405 final, S. 2.

29 Österreich hat zwar auch keine Flüchtlinge aufgenommen, jedoch die Umsiedlung von 50 Personen zugesagt. Siehe Europäische Kommission: Pressemitteilung, 14. Juni 2017, IP/17/1607.

30 COM(2017) 405 final, S. 9 f.

31 Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens der Union und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 516/2014, COM(2016) 468 final.

32 Peter-Christian Müller-Graff/René Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2012, Baden-Baden 2012, S. 145-148; Müller-Graff/Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2013, Baden-Baden 2013, S. 138-142.

33 Verordnung (EU) Nr. 604/2013 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, in: Amtsblatt der EU 2013 Nr. L 180, S. 30.

len Schutz (Qualifikationsrichtlinie)<sup>36</sup> und der Eurodac-Verordnung über den Aufbau einer Fingerabdruckdatenbank.<sup>37</sup>

Bereits kurz nach dem Abschluss der zweiten Stufe des GEAS wurde eine dritte Stufe für notwendig erachtet, um dem Ziel eines gemeinsamen Asylsystems näher zu kommen.<sup>38</sup> Unter dem Eindruck der Herausforderungen der deutlich angestiegenen Migrationszahlen an den EU-Außengrenzen initiierte die Kommission im Jahr 2016 Verordnungsvorschläge in Form einer Neufassung der Dublin III-Verordnung,<sup>39</sup> der Verordnung über die Asylagentur der EU<sup>40</sup> und der Eurodac-Verordnung<sup>41</sup> sowie einer Neufassung und Ersetzung der Asylverfahrensrichtlinie<sup>42</sup> und der Qualifikationsrichtlinie<sup>43</sup> sowie einen Vorschlag für eine Neufassung der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen<sup>44</sup>. Die Gesetzgebungsverfahren zu diesen Vorschlägen sind noch nicht abgeschlossen.

Die Neufassung der Dublin-Verordnung<sup>45</sup> befindet sich noch in den Beratungen auf Ausschussebene. Die zuständige Berichterstatterin im Europäischen Parlament, Cecilia Wikström (ALDE), hat ihren Entwurf am 24. Februar 2017 im Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) vorgestellt.<sup>46</sup> Der Rat diskutierte letztmalig in seiner Sitzung am 9. Juni 2017 den Entwurf. Der Kommissionsvorschlag für die Neufassung der

- 
- 34 Richtlinie 2013/33/EU zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, in: Amtsblatt der EU 2013 Nr. L 180, S. 96.
- 35 Richtlinie 2013/32/EU zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes, in: Amtsblatt der EU 2013 Nr. L 180, S. 60.
- 36 Richtlinie 2011/95/EU über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, in: Amtsblatt der EU 2011 Nr. L 337, S. 9; Müller-Graff/Repasi: *Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik*, 2012, S. 146.
- 37 Verordnung (EU) Nr. 603/2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten, in: Amtsblatt der EU 2013 Nr. L 180, S. 1.
- 38 Müller-Graff/Repasi: *Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik*, 2013, S. 145.
- 39 Vorschlag für eine Verordnung 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, COM(2016) 270 final.
- 40 Vorschlag für eine Verordnung über die Asylagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 439/2010, COM(2016) 271 final.
- 41 Vorschlag für eine Verordnung über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der [Verordnung (EU) Nr. 604/2013 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], für die Feststellung der Identität illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten, COM(2016) 272 final.
- 42 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, COM(2016) 467 final.
- 43 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Normen für die Anerkennung des Anspruchs von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes und zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, COM(2016) 466 final.
- 44 Vorschlag für eine Richtlinie zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, COM(2016) 465 final.
- 45 COM(2016) 270 final.
- 46 Europäisches Parlament: Entwurf eines Berichtes, Dok. PE599.751.

Dublin-Verordnung bringt im Vergleich zu geltenden Dublin III-Verordnung drei Neuerungen: Das neue Zulässigkeitsverfahren, die Einführung von Konsequenzen im Fall einer mangelnde Kooperationsbereitschaft der Antragsteller und den automatischen Korrekturmechanismus zur Umverteilung von Flüchtlingen im Fall einer Überlastung eines Mitgliedstaates.<sup>47</sup> Der automatische Korrekturmechanismus soll beim Überschreiten einer Referenzzahl um 150 Prozent in einem Mitgliedstaat aktiviert werden. Die Referenzzahl berechnet sich aus der Anzahl der zu behandelnden Anträge zuzüglich tatsächlich neu angesiedelter Personen im Verhältnis zu einem Referenzschlüssel, der sich zur Hälfte aus der Bevölkerungsgröße und dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) des jeweiligen Mitgliedstaates zusammensetzt.<sup>48</sup> Die Berichterstatterin im Europäischen Parlament lehnt das neue Zulässigkeitsverfahren ab und unterstützt die Kooperationspflicht des Antragstellers. Sie schlägt zudem ein modifiziertes Zuteilungsverfahren für irregulär in die Union eingereiste Antragsteller vor. Grundsätzlich soll es hiernach bei der Zuständigkeit des Mitgliedstaates der ersten Einreise bleiben. Erreicht das Aufnahmesystem dieses Mitgliedstaates eine Auslastung von 100 Prozent (anstelle einer Überlastung von 150 Prozent), soll der automatische Korrekturmechanismus zur Weiterverteilung von Antragstellern greifen. Kommt es jedoch nicht zur Registrierung der Ersteinreise und zu einer Weiterreise des Migranten in einen anderen Mitgliedstaat, soll eine Zuweisung der Zuständigkeit vom System des Korrekturmechanismus per Zufall festgestellt werden, unter Außerachtlassung derjenigen Mitgliedstaaten, denen Antragsteller nach dem Korrekturmechanismus abgenommen werden. Nach Ansicht der Berichterstatterin sollen hierdurch Fehlanreize im Dublin-System für Mitgliedstaaten abgeschafft werden. Schließlich soll es ihrer Ansicht nach einem Mitgliedstaat nicht ermöglicht werden, sich durch Zahlung einer Summe von 250.000 Euro je nicht angenommenen Antragsteller aus dem Korrekturmechanismus zurückzuziehen. Stattdessen sollen, dem Vorbild der Durchsetzung von Maßnahmen der wirtschaftspolitischen Koordinierung folgend,<sup>49</sup> Zahlungen aus den Kohäsionsfonds im Falle der Aufnahmeverweigerung an die entsprechenden Mitgliedstaaten eingestellt werden. Der Rat hat seine Beratungen zu dem Verordnungsvorschlag noch nicht abgeschlossen. Als kritisch betrachteten die mitgliedstaatlichen Regierungen unter anderem „den Umstand, dass ein einziger Mitgliedstaat für die Prüfung von Asylanträgen zuständig sein soll, und die Abschaffung der Übertragung der Zuständigkeit“, die Verkürzung der Fristen für Gewahrsam und Überstellung und insbesondere „den Korrekturmechanismus für die Zuweisung und den finanziellen Solidarbeitrag“. <sup>50</sup> Insbesondere die Verhandlungen zum letzten Punkt stellen sich als große Herausforderung für den weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens dar. Hier liegen die beiden Ko-Gesetzgeber zum aktuellen Zeitpunkt sehr weit auseinander. Eine zeitnahe Einigung ist nicht zu erwarten.

Zur Verwaltung des Korrekturmechanismus und zur Stärkung der Kohärenz des GEAS in den Mitgliedstaaten möchte die Kommission das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) in eine Asylagentur der Europäischen Union (EUAA) umwandeln und mit einem weitreichenden Mandat und Befugnissen ausstatten.<sup>51</sup> Von besonderem Interesse sind die Aufgabe der Kontrolle und Bewertung der Umsetzung des GEAS in den Mitglied-

---

47 Müller-Graff/Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2016, Baden-Baden 2016, S. 204 f.

48 Vgl. zu den früheren Versuchen der Kommission, einen automatischen Verteilungsschlüssel festzulegen Müller-Graff/Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, 2015, S. 152.

49 Art. 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, in: Amtsblatt EU 2013, Nr. L 347, S. 320.

50 Rat der Europäischen Union: Dok. 12724/16, Nr. 8.



staaten sowie die Überprüfung ihrer Asyl- und Aufnahmesysteme. Hierzu schlägt die Kommission ein kompliziertes Verfahren vor, welches dem Verfahren der wirtschaftspolitischen Koordinierung ähnelt, in dem der Exekutivdirektor der EUAA säumigen Mitgliedstaaten Reformvorschläge empfehlen kann, die im Falle einer Gefährdung des Funktionierens des GEAS von der Kommission übernommen und formal an den betroffenen Mitgliedstaat gerichtet werden, ohne dass diese Empfehlungen jedoch rechtlich verbindlich wären. Die Beratungen des Verordnungsvorschlags befinden sich noch auf der Ausschussebene. Im Europäischen Parlament hat der zuständige Ausschuss LIBE den Bericht des Berichterstatters Péter Niedermüller (S&D) am 2. Dezember 2016 angenommen.<sup>52</sup> Der Bericht unterstützt den Kommissionsvorschlag und ändert ihn in Details. So sollen die mitgliedstaatlichen Asylrechtssysteme statt in einem Fünfjahresrhythmus alle drei Jahre von der Agentur geprüft werden. Die EUAA soll zudem das Recht bekommen, zur Überprüfung der Asylrechtssysteme unangekündigte Ortsbesichtigungen durchzuführen. Um das Monitoring besser durchzuführen, sollen EUAA-Verbindungsbeamte in den Mitgliedstaaten installiert werden. Als „ultima ratio“-Maßnahme im Falle einer kontinuierlichen Nichtbefolgung von Politikempfehlungen zur Umsetzung des GEAS soll der Kommission das Recht übertragen werden, das Verfahren zur Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen nach dem Schengener Grenzkodex einzuleiten. Schließlich möchte der Ausschuss einen Grundrechtebeauftragten, der die Grundrechtskonformität des Handelns der EUAA gewährleistet, und ein Beschwerdeverfahren betreffend die Achtung der Grundrechte schaffen. Weitergehende Forderungen wie die Schaffung eines eigenständigen Selbsteintrittsrechts, wie es etwa die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) beim Verbot von Leerverkäufen hat,<sup>53</sup> wurden vom Parlament nicht erhoben. Am 28. Juni 2017 verkündete die maltesische Ratspräsidentschaft eine Einigung im Rat mit dem Europäischen Parlament auf einen Kompromiss, dessen Details jedoch erst noch der Öffentlichkeit vorgestellt werden müssen.<sup>54</sup>

Die Vorgaben für die mitgliedstaatlichen Asylverfahren sollen durch eine neue Asylverfahrensverordnung<sup>55</sup> stärker vereinheitlicht werden und aufgrund der Wahl der Rechtsform der Verordnung in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen unmittelbar anwendbar sein, ohne dass es einer Umsetzung durch die Mitgliedstaaten bedarf. Zentral für diesen Vorschlag ist die Einführung einer EU-weit einheitlichen Bestimmung des sicheren Drittstaates und des sicheren Herkunftsstaates. Im Europäischen Parlament hat die zuständige Berichterstatterin Laura Ferrara (EFDD) ihren Berichtsentwurf am 12. Mai 2017 dem LIBE-Ausschuss vorgelegt.<sup>56</sup> Sie lehnt eine unionsweite Festlegung von „sicheren Drittstaaten“ ab und möchte die Verwendung dieses Konzepts im Asylverfahren dem mitgliedstaatlichen Ermessen überlassen. Hinzu tritt, dass sie – im Gegensatz zur Kommission – die Konzepte des „sicheren Drittstaates“ und des „ersten Asylstaates“ nicht im Rahmen einer Zulässigkeitsprüfung, sondern im Rahmen der Begründetheit im beschleunigten Verfahren berücksichtigt sehen möchte, um auch in diesen Fällen eine Einzelfallprüfung

---

51 COM(2016) 271 final. Siehe zu dem Vorschlag: Müller-Graff/Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, 2016, S. 205.

52 Europäisches Parlament: Bericht, Dok. A8-0392/2016.

53 Art. 28 der Verordnung (EU) Nr. 236/2012 über Leerverkäufe und bestimmte Aspekte von Credit Default Swaps, in: Amtsblatt EU 2012, Nr. L 86, S. 1.

54 Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung, 29.6.2017, Dok. 431/17.

55 COM(2016) 467 final. Siehe zu dem Vorschlag: Müller-Graff/Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, 2016, S. 205 f.

56 Europäisches Parlament: Entwurf eines Berichtes, Dok. PE597.506.

weiterhin zu ermöglichen. Den Wegfall der automatischen aufschiebenden Wirkung eines Rechtsbehelfs in Einzelfällen lehnt sie ab. Mit diesen Vorschlägen stellt sie die Funktionen der Konzepte des „sicheren Drittstaates“, des „sicheren Herkunftsstaates“ und des „ersten Asylstaates“ im Asylverfahren gleich, sodass es zu keiner unterschiedlichen Behandlung von Antragstellern kommt, bei denen eines der Konzepte anwendbar wäre. Der Rat hat seine Position zu dem Vorschlag noch nicht gefunden. In den Schlussfolgerungen der Sitzung vom 22. und 23. Juni 2017 fordert der Europäische Rat jedoch den Rat dazu auf, „die Arbeit an einer EU-Liste sicherer Drittstaaten voranzubringen“.<sup>57</sup>

Die Voraussetzungen für die Zuerkennung von internationalem Schutz sollen durch die Ersetzung der Qualifikationsrichtlinie durch eine Verordnung stärker vereinheitlicht werden.<sup>58</sup> Zentrale Neuerungen des Verordnungsvorschlags gegenüber der derzeitigen Richtlinie sind die verpflichtende Überprüfung des Schutzstatus des Betroffenen bei dessen Verlängerung und bei wesentlichen Änderungen der Lage im Herkunftsland des Betroffenen sowie die Festlegung der Dauer des Aufenthaltstitels für Flüchtlinge auf drei Jahre und beim subsidiären Schutz auf ein Jahr. Im Europäischen Parlament hat der zuständige Ausschuss (LIBE) in seiner Sitzung am 28. Juni 2017 den Bericht der Berichterstatterin Tanja Fajon (S&D) angenommen.<sup>59</sup> Die Position des Parlamentsausschusses weicht in zwei zentralen Punkten vom Vorschlag der Kommission ab. Zum einen soll es nicht zu einer verpflichtenden Überprüfung des Schutzstatus des Betroffenen bei dessen Verlängerung kommen. Die Überprüfungsmöglichkeit bei wesentlichen Änderungen im Herkunftsland soll für die mitgliedstaatlichen Behörden lediglich optional sein. Zum anderen soll die Länge des Aufenthaltstitels für sämtliche Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz auf fünf Jahre mit einer Verlängerungsmöglichkeit von weiteren fünf Jahren festgelegt werden. Darüber hinaus sollen nach dem Willen des Ausschusses die Möglichkeit einer Wohnsitzauflage und die Möglichkeit der Beschränkung der Sozialhilfe auf Kernleistungen wegfallen. Die Beratungen des Rates sind noch nicht abgeschlossen. Als besonders heikel haben sich die Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels und der Zugang zu Leistungen der sozialen Sicherheit und der Sozialhilfe herausgestellt.<sup>60</sup>

Abschließend soll eine Neufassung der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen<sup>61</sup> zu einer stärkeren Harmonisierung der Aufnahmebedingungen in den Mitgliedstaaten und zu einer damit einhergehenden Verringerung der Anreize für Sekundärmigration führen. Die relevanten Neuregelungen in dem Richtlinienvorschlag sind Sanktionen im Fall eines unerlaubten Weiterzugs in andere Mitgliedstaaten im Form von wegfallenden oder gekürzten materiellen Leistungen und eine Inhaftnahme sowie die Verkürzung der Höchstfrist für die Zugangsverweigerung zum nationalen Arbeitsmarkt auf sechs Monate und die Erweiterung der Arbeitsbedingungen, auf die eine Person Anspruch hat, um die Vereinigungs- und Beitrittsfreiheit, die allgemeine und berufliche Bildung, die Anerkennung von Berufsqualifikationen und die soziale Sicherheit. Der zuständige Ausschuss (LIBE) im Europäischen Parlament hat am 10. Mai 2017 den Bericht der Berichterstatterin Sophia In't Veld (ALDE) angenommen. Während der Bericht den zusätzlichen Haftgrund für den Fall der

---

57 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen (Tagung vom 22. und 23. Juni 2017), EUCO 8/17, Nr. 23.

58 COM(2016) 466 final. Siehe zu dem Vorschlag: Müller-Graff/Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, 2016, S. 206 f.

59 Europäisches Parlament: Bericht, Dok. A8-0245/2017.

60 Rat der Europäischen Union: Dok. 6851/17, S. 4.

61 COM(2016) 465 final. Siehe zu dem Vorschlag: Müller-Graff/Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, 2016, S. 207.

unerlaubten Sekundärmigration akzeptiert, lehnt er die Kürzung der materiellen Leistungen auf einen „menschenwürdigen Lebensstandard“ ab. Mit Blick auf eine bessere Integration von Antragstellern in die aufnehmenden Gesellschaften sollen die Möglichkeit einer zeitlich befristeten Zugangsverweigerung zum nationalen Arbeitsmarkt komplett abgeschafft, kostenlose Sprach- und Staatsbürgerkurse ab Antragsseinreichung zur Verfügung gestellt und ein Zugang zur beruflichen Bildung geschaffen werden. Eine Inhaftnahme von Minderjährigen soll gänzlich unzulässig sein. Der Rat hat seine Position noch nicht festgelegt. Als besonders strittig unter den mitgliedstaatlichen Regierungen gelten „die Bestimmungen über den Zugang von Asylsuchenden zum Arbeitsmarkt sowie die Maßnahmen zur Verhinderung von Sekundärmigration, wie etwa Zuweisung des Aufenthaltsorts, Inhaftnahme und Einschränkung oder Entzug der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen“.<sup>62</sup> Aus einem Abgleich der Position des zuständigen Parlamentsausschusses mit den Sachstandsberichten des Ratsvorsitzes wird deutlich, dass beide Ko-Gesetzgeber dieselben Probleme als strittig identifiziert haben. Ob beide Institutionen jedoch zu vergleichbaren Lösungen kommen, darf bezweifelt werden. Der Gesetzgebungsprozess dürfte also noch eine Weile andauern.

Im Ganzen zeichnet der Gesetzgebungsprozess zur dritten Stufe des GEAS ein vielschichtiges Bild. Das Europäische Parlament versucht die Europäisierung des GEAS in seinen Berichtsentwürfen voranzutreiben und reduziert die von den Kommissionsentwürfen eingebrachten Verkürzungen von Rechten von Flüchtlingen auf das von den europäischen Grundrechten wohl noch tolerierte Maß. Der Rat hingegen muss einen komplizierten und komplexen Ausgleich zwischen Verantwortlichkeit und Solidarität unter den Mitgliedstaaten erreichen, was bisweilen einer Quadratur des Kreises gleichkommt. Entscheidend wird sein, ob zentrale Verbesserungen, die die Kommission mit ihren Vorschlägen einbrachte, wie den automatischen Umverteilungsmechanismus im Dublin-System und eine handlungsfähige Unionsagentur, die die notwendige Harmonisierung des Verwaltungshandelns in den mitgliedstaatlichen Asylrechtssystemen erreichen kann, am Ende des Gesetzgebungsverfahrens noch vorhanden sind.

## **Einwanderung**

Der Rechtsrahmen für die europäische Einwanderungspolitik setzt sich zurzeit aus der Richtlinie über die Rechtsstellung langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger (2003),<sup>63</sup> der „Blue Card“-Richtlinie (2009),<sup>64</sup> der Richtlinie über Saisonarbeitnehmer (2014),<sup>65</sup> der Richtlinie über konzerninterne Entsendung (ICT-Richtlinie)<sup>66</sup> und der Richtlinie über wissenschaftliche und Bildungsaufenthalte (2016)<sup>67</sup> sowie der Rahmenrichtlinie

---

62 Rat der Europäischen Union, Europäischer Rat: Dok. 9781/17, S. 3.

63 Richtlinie 2003/109/EG betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, in: Amtsblatt der EU 2004, Nr. L 16, S. 44.

64 Richtlinie 2009/50/EG über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung, in: Amtsblatt der EU 2009, Nr. L 155, S. 17.

65 Richtlinie 2014/36/EU über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer, in: Amtsblatt der EU 2014, Nr. L 94, S. 375.

66 Richtlinie 2014/66/EU über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen eines unternehmensinternen Transfers, in: Amtsblatt der EU 2014, Nr. L 157, S. 1.

67 Richtlinie (EU) 2016/801 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Absolvierung eines Praktikums, zur Teilnahme an einem Freiwilligendienst, Schüleraustauschprogrammen oder Bildungsvorhaben und zur Ausübung einer Au-pair-Tätigkeit, in: Amtsblatt der EU 2016, Nr. L 132, S. 21.

(2011)<sup>68</sup> zusammen. Von zentraler Bedeutung ist dabei die „Blue Card“-Richtlinie, da sie das einzige Rechtsinstrument ist, das eine legale Zuwanderung regelt, ohne dass der zuwanderungswillige Drittstaatsangehörige einer besonderen eng definierten Personen-Gruppe angehören muss. Sie ist damit das Instrument, mit dem die Europäische Union derzeit die legale Zuwanderung von hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen steuert.

Um die legale Zuwanderung in die Union zu verbessern, legte die Kommission im Jahr 2016 einen Vorschlag für eine Neufassung der „Blue Card“-Richtlinie vor.<sup>69</sup> Zentrale Neuerungen in diesem Vorschlag waren die Miteinbeziehung von Personen, die nach der Anerkennungsrichtlinie internationalen Schutz genießen, und die Absenkung der bislang sehr restriktiven Zulassungsvoraussetzungen in Form eines Arbeitsplatzangebots von mindestens sechs Monaten statt einem Jahr mit einem Bruttojahreseinkommen, das zwischen dem 1,0- und 1,4-fachen statt dem 1,5-fachen des jeweiligen durchschnittlichen Bruttojahreseinkommens des betreffenden Mitgliedstaates liegt. Bei Mangelberufen und für junge Hochschulabsolventen soll das 0,8-fache anstelle des 1,-2-fachen durchschnittlichen Bruttojahreseinkommens ausreichen. Der zuständige Ausschuss im Europäischen Parlament (LIBE) nahm am 28. Juni 2017 den Bericht des Berichterstatters und Ausschussvorsitzenden Claude Moraes (S&D) an.<sup>70</sup> Gegenüber dem Kommissionsvorschlag möchte der Parlamentsausschuss den Anwendungsbereich nicht nur auf erfolgreiche Antragsteller auf internationalen Schutz nach der Anerkennungsrichtlinie, sondern auch auf Antragsteller vor einer Entscheidung über den Antrag nach der Qualifikationsrichtlinie erstreckt sehen. Bezüglich der Zulassungskriterien verlangt der Ausschussbericht ein neunmonatiges Arbeitsplatzangebot und sieht bezüglich des Mindestgehalts vor, dass im Einvernehmen mit den Sozialpartnern hiervon nach oben bis zur Höchstgrenze des 1,4-fachen abgewichen werden kann. Darüber hinaus soll es die Möglichkeit geben, für bestimmte Branchen im Einvernehmen mit den Sozialpartnern ganz auf ein Mindestgehalt zu verzichten (etwa weil die Löhne durch Tarifvertrag festgelegt sind). Das von der Kommission vorgeschlagene geringere Mindestgehalt für bestimmte Personen und Mangelberufe soll gestrichen werden. Der Rat hat über den Vorschlag der Kommission offiziell noch nicht beraten.

### **Außergrenzen und illegale Einwanderung**

Den Schwerpunkt der politischen Maßnahmenpakete zur Bewältigung der mit den steigenden Migrantenzahlen verbundenen Herausforderungen bildet weiterhin die Bekämpfung der illegalen Einwanderung. Im Vordergrund stehen die Bekämpfung von Menschenhandel und gewerblichem Schleusertum, die weitere Integration der Grenzkontrollen über den erreichten Stand hinaus, aber auch eine verstärkte Zusammenarbeit der zuständigen mitgliedstaatlichen Sicherheitsbehörden sowie die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern.

---

68 Richtlinie 2011/98/EU über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, in: Amtsblatt der EU 2011, Nr. L 343, S. 1.

69 Vorschlag für eine Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer umfassende Qualifikationen voraussetzenden Beschäftigung, COM(2016) 378 final.

70 Europäisches Parlament: Bericht, Dok. A8-0240/2017.

Die neu gegründete Europäische Agentur für Grenz- und Küstenwache, die in einer Rekordzeit von neun Monaten zwischen dem Vorschlag der Kommission und dem Erlass durch den Unionsgesetzgeber errichtet wurde,<sup>71</sup> ist seit dem 7. Dezember 2016 mit ihren Soforteinsatzpools und seit dem 7. Januar 2017 mit ihren Rückführungspools operativ handlungsfähig. Sie ersetzt die vormalige Grenzschutzagentur „Frontex“. Sie verfügt derzeit über 1600 Grenzschutzbeamte und andere Fachkräfte.<sup>72</sup> Ab dem Jahr 2017 erhält die Agentur 10 Mio. Euro jährlich für den Erwerb von eigener kleiner bis mittelgroßer Ausrüstung.<sup>73</sup>

Das Gesetzgebungsverfahren zum Einreise-/Ausreisesystem (EES) steht kurz vor seinem Abschluss.<sup>74</sup> Das EES soll der elektronischen Erfassung von Zeitpunkt und Ort der Ein- und Ausreise von Drittstaatsangehörigen dienen. Nach dem Vorschlag sollen zur Identifikation des Einreisenden beim Grenzübertritt vier Fingerabdrücke und das Gesichtsbild abgenommen und für fünf Jahre gespeichert werden. Die Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol sollen zur Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten Zugang zu den Daten erhalten. Am 12. Juli 2017 stimmte das Europäische Parlament dem im Trilog mit dem Rat und der Kommission gefundenen Kompromiss über die Endfassung der Verordnung zu. Er sieht nun eine zweijährige Regelspeicherfrist für die Daten vor, die sich im Falle eines unzulässigen Verbleibs der Person im Unionsterritorium auf vier Jahre verlängert. Zugriff sollen nicht nur die Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden, sondern auch die Migrationsämter haben. Neben der praktischen Umsetzbarkeit des EES angesichts der zahlreichen Land- und Seegrenzen<sup>75</sup> stellen sich auch bei dem Kompromiss erneut grundlegende Fragen im Hinblick auf die anlasslose Datensammlung und -speicherung, wie sie das Bundesverfassungsgericht (BVerfG)<sup>76</sup> und der EuGH<sup>77</sup> bezüglich der Vorratsdatenspeicherung aufgeworfen haben.

Im Zusammenhang mit dem Außengrenzschutz schlug die Kommission zudem am 16. November 2016 die Einrichtung eines Europäischen Reiseinformations- und Reise genehmigungssystems (ETIAS) vor.<sup>78</sup> Dieses System erfasst Drittstaatsangehörige, die von der Visumpflicht befreit sind. Vorbild für den Vorschlag ist das US-amerikanische Electronic System for Travel Authorisation (ESTA). Betroffene sollen künftig vor der Einreise persönliche Informationen wie Angaben zu Identität, Reisedokument, Aufenthaltsort, Kontaktmöglichkeiten, infektiösen Krankheiten, Vorstrafen oder zur Ausbildung online

---

71 Zur Gesetzgebungsgeschichte und dem Inhalt der Verordnung (EU) Nr. 2016/1624 über die Europäische Grenz- und Küstenwache, in: Amtsblatt der EU 2016, Nr. L 251, S. 1; Müller-Graff/Repasi: *Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik*, 2016, S. 209 f.

72 Europäische Kommission: *Vierter Bericht über die Einsatzfähigkeit der Europäischen Grenz- und Küstenwache*, COM(2017) 325 final, S. 2.

73 Europäische Kommission: *Dritter Bericht über die Einsatzfähigkeit der Europäischen Grenz- und Küstenwache*, COM(2017) 219 final, S. 4.

74 Vorschlag für eine Verordnung über ein Einreise-/Ausreisesystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken, COM(2016) 194 final.

75 Müller-Graff/Repasi: *Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik*, 2013, S. 144.

76 Bundesverfassungsgericht: Urteil des ersten Senats vom 2. März 2010, 1 BvR 256/08.

77 EuGH: Urteil (große Kammer) vom 8. April 2014, verbundene Rechtssachen C-293/12 und C-594/12, *Digital Rights Ireland*, EU:C:2014:238.

78 Vorschlag für eine Verordnung über ein Europäisches Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS), COM(2016) 731 final.

übermitteln. Die Daten sollen für fünf Jahre gespeichert werden. Die Reisegenehmigung selbst soll auch fünf Jahre und für mehrmalige Einreisen gültig sein. Jede Genehmigung soll fünf Euro kosten. Verwaltet werden soll ETIAS durch die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache. Abgefragt werden dürfen die Daten von den nationalen Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden und Europol. Die Verhandlungen zwischen Europäischem Parlament und Rat haben erst begonnen, wobei der Rat seine Position im Juni bereits festgelegt hat.<sup>79</sup> Dabei möchte der Rat die Gültigkeitsdauer der Reisegenehmigung auf drei Jahre begrenzt und den nationalen Migrationsbehörden ein Abfragerecht eingeräumt sehen.

Dem Außengrenzschutz nachgelagert ist die Frage der Rückführung nicht schutzbedürftiger Personen, die dennoch das Hoheitsgebiet der EU-Mitgliedstaaten erreicht haben. Dreh- und Angelpunkt für eine zügige Rückführung ist der Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit den Herkunfts- und Transitländern dieser Personen.<sup>80</sup> Im Berichtszeitraum wurden keine neuen Rückübernahmeabkommen abgeschlossen. Die Kommission verhandelt derzeit offiziell mit Belarus, Jordanien, Marokko, Nigeria und Tunesien.<sup>81</sup> Für Algerien liegt der Kommission ein Verhandlungsmandat vor, doch sind Verhandlungen noch nicht aufgenommen worden. Das Kooperationsabkommen mit Afghanistan<sup>82</sup> sieht die Möglichkeit von Verhandlungen über ein Rückübernahmeabkommen vor, welches auch Drittstaatsangehörige und Staatenlose umfassen kann. Im Zusammenhang mit der Rückübernahmepolitik der Europäischen Union nahm der Rat im Juni 2017 eine Schlussfolgerung an, in der er in besonderer Weise hervorhob, „dass die beiden Bereiche Rückkehr/Rückführung und Visumpolitik stärker miteinander koordiniert werden sollten, um die Mitarbeit der Drittländer bei der Rückkehr/Rückführung und der Rückübernahme zu verbessern.“ Zudem erachtet er „eine rechtliche Verknüpfung zwischen Rückübernahme und Visa im Visakodex“ für wichtig.<sup>83</sup>

### Visapolitik

Mit der Visapolitik regelt die Europäische Union den kurzzeitigen (bis zu dreimonatigen) Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Schengenraum.<sup>84</sup> Den Grundpfeiler des europäischen Visarechts bildet der Visakodex,<sup>85</sup> der 2010 in Kraft trat. Dieser regelt im Wesentlichen die Vergabe und den Inhalt von Visa für Drittstaatsangehörige, die aufgrund einer Liste von Drittstaaten visumpflichtig sind. Längerfristige Visa bleiben in nationaler Zuständigkeit, allerdings sind die Rechtsfolgen solcher Visa teilweise europäisiert.<sup>86</sup> Diese Zuständigkeitsverteilung zwischen EU-Recht und nationalem Recht wurde durch die Rechtssache „X und X gegen Belgien“ (Rs. C-638/16 PPU) vor dem EuGH infrage

---

79 Rat der Europäischen Union: Dok-Nr. 9763/17.

80 Bis jetzt hat die Europäische Union mit Hongkong, Macao (2004), Sri Lanka (2005), Albanien (2006), Russland (2007), Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Montenegro, Moldau, Serbien, Ukraine (2008), Pakistan (2010), Georgien (2011), Armenien, Aserbaidschan, Kap Verde, Türkei (2014) 17 Rückübernahmeabkommen abgeschlossen.

81 Europäische Kommission: Vierter Fortschrittsbericht über den Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern im Kontext der Europäischen Migrationsagenda, COM(2017) 350 final, S. 16.

82 Amtsblatt der EU 2017, Nr. L 67, S. 3.

83 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Rates zur Förderung der Rückkehr/Rückführung und Rückübernahme illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, 8. Juni 2017, Dok.10112/17.

84 Das Vereinigte Königreich und Irland beteiligen sich nicht an der europäischen Visapolitik.

85 Verordnung (EG) Nr. 810/2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex), in: Amtsblatt der EG 2009, Nr. L 243, S. 1.

gestellt. Hier ging es darum, ob Botschaften und Konsulate der Mitgliedstaaten aus der EU-Grundrechtecharta verpflichtet sind, ein Kurzzeitvisum nach Art. 25 des Visakodexes auszustellen, damit ein Drittstaatsangehöriger im Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaates einen Asylantrag stellen kann und mithin letztlich darum, ob die Zuständigkeit für kurzfristige Aufenthaltstitel die Ermöglichung langfristiger Aufenthaltstitel mitumfasst. Besondere Aufmerksamkeit erhielt die Rechtssache aufgrund der Schlussanträge des Generalanwalts Paolo Mengozzi, der aus dem primären Unionsrecht eine Pflicht zur Ausstellung humanitärer Visa ableitet: „Es ist in meinen Augen von entscheidender Bedeutung, dass sich die Mitgliedstaaten in einer Zeit, in der Grenzen geschlossen und Mauern errichtet werden, nicht ihrer Verantwortung entziehen, wie sie sich aus dem Unionsrecht oder – erlauben sie mir die Formulierung – dem Recht *ihrer* und *unserer* Union ergibt.“<sup>87</sup> Der EuGH entschied in seinem Urteil vom 7. März 2017 jedoch gegen den Generalanwalt und verwies die Entscheidung über die Einführung eines humanitären Visums in das Spielfeld der Politik. Ein humanitäres Visum, das lediglich eine Vorbereitungshandlung für einen Asylantrag im Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaates ist, falle nicht unter „kurzfristige Aufenthaltstitel“ im Sinne des Art. 77 Abs. 2 lit. a) AEUV, der die Rechtsgrundlage des Visakodexes bildet, sondern unter „langfristigen Aufenthalt“ im Sinne des Art. 79 Abs. 2 lit. a) AEUV.<sup>88</sup> Dessen Inanspruchnahme muss der Unionsgesetzgeber jedoch erst beschließen.

Der Verweis auf den Unionsgesetzgeber ist berechtigt. Im April 2014 legte die Kommission einen Vorschlag für eine Neufassung des Visakodexes vor.<sup>89</sup> Dieser befindet sich nach wie vor im Gesetzgebungsverfahren. Der Rat und das Europäische Parlament haben ihre Positionen im Jahr 2016 festgelegt. In dem vom zuständigen Ausschuss des Europäischen Parlaments (LIBE) angenommenen Bericht des Berichterstatters Juan Fernando López Aguilar (S&D) fordert das Parlament die Einführung eines humanitären Visums, welches in den Botschaften und Konsulaten der Mitgliedstaaten beantragt werden kann.<sup>90</sup> Der Rat hat in seinem Standpunkt keinen vergleichbaren Änderungsantrag aufgeführt. Der zweite im Rahmen der Visapolitik vorgelegte Verordnungsvorschlag<sup>91</sup> der Kommission zum sogenannten „Rundreise-Visum“ befindet sich gleichfalls noch im Gesetzgebungsverfahren.

---

86 Verordnung (EU) Nr. 265/2010 zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen und der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 in Bezug auf den Verkehr von Personen mit einem Visum für den längerfristigen Aufenthalt, in: Amtsblatt der EU 2010, Nr. L 85, S. 1. Die Änderungsverordnung führt ein begrenztes Freizügigkeitsrecht für Drittstaatsangehörige mit nationalen längerfristigen Visa ein.

87 Generalanwalt Paolo Mengozzi: Schlussanträge vom 7. Februar 2017, Rs. C-638/16 PPU, X und X gegen Belgien, EU: C:2017:93, Nr. 4.

88 EuGH: Urteil (Große Kammer) vom 7. März 2017, Rs. C-638/16 PPU, X und X gegen Belgien, EU:C:2017:173 Rn. 44.

89 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Visakodex der Union (Visakodex), KOM (2014) 164; Müller-Graff/Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, 2014, S. 173-174.

90 Europäisches Parlament: Bericht, Dok. A8-0145/2016, Änderungsantrag Nr. 95.

91 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einführung eines Rundreise-Visums, KOM (2014) 163; Müller-Graff/Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, 2014, S. 174.

## **Fazit**

Im Berichtszeitraum ist die legislative Tätigkeit der Union in der Asyl- und Einwanderungspolitik zum Stillstand gekommen. Der Fokus lag sowohl in der Gesetzgebung als auch beim politischen Handeln auf dem Außengrenzschutz und der Zusammenarbeit mit Transit- und Herkunftsländern von Migranten. Dies führte zu einem merkbaren Rückgang der Migrationszahlen. Es löst allerdings nicht die Herausforderungen an die europäischen Zugangspolitiken. Aufgrund des weiterhin eng gefassten Zugangs für Drittstaatsangehörige aus ökonomischen Gründen muss das Asylrecht den Großteil der Zuwanderung in die Europäische Union jenseits seines eigentlichen Zwecks bewältigen. Politisch wird daher seit geraumer Zeit die Frage eines Rechtsrahmens für legale Zuwanderung und legale Zugangsmöglichkeiten für Drittstaatsangehörige diskutiert. Thematisiert werden darin eine weiter gefasste „Blue-Card“-Richtlinie, das humanitäre Visum für international Schutzsuchende und Zugänge für Niedrigqualifizierte wie etwa die „Green Card“-Lotterie nach US-amerikanischem Vorbild. Trotz der objektiv sinkenden Migrationszahlen ist die Union weiterhin gefordert. Die Debatte um die von der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten zu verfolgenden Zugangspolitiken geht weiter.

## **Weiterführende Literatur**

Loïc Azoulay/Karin de Vries: *EU Migration Law*, Oxford 2014.

Petra Bendel: *EU-Flüchtlingspolitik in der Krise. Blockaden, Entscheidungen, Lösung*, Friedrich Ebert Stiftung, 2017.

Kay Hailbronner/Daniel Thym (Hrsg.): *EU Immigration and Asylum Law*, 2. Aufl., München 2016.

Maarten den Heijer/Jorrit Rijpma/Thomas Spijkerboer: *Coercion, Prohibition, and Great Expectations: The Continuing Failure of the Common European Asylum System*, in: *Common Market Law Review* 3/2016, S. 607-642.

Peter-Christian Müller-Graff: *Kommentierung der Artt. 67 bis 80 AEUV*, in: *Frankfurter Kommentar EUV-GRC-AEUV*, Tübingen 2017.

Peter-Christian Müller-Graff: *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Lissabonner Reform*, in: *Europarecht Beiheft* 1/2009, S. 105-126.

Steve Peers: *EU Justice and Home Affairs Law*, 4. Aufl., Oxford 2016.

Daniel Thym: *The “refugee crisis” as a challenge of legal design and institutional legitimacy*, in: *Common Market Law Review* 6/2016, S. 1545-1573.