

Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik

Peter-Christian Müller-Graff / René Repasi

Mit dem Abschluss der zweiten Stufe des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) im Jahr 2013 ist ein wenig Ruhe in die legislative Aktivität der europäischen Zugangspolitiken eingeleitet. Allerdings beschäftigten sich die politischen Organe der EU mit den Konsequenzen aus der Flüchtlingstragödie vor der italienischen Insel Lampedusa. Diese Debatte wurde erneut in dem für den politischen Diskurs in den europäischen Zugangspolitiken mittlerweile symptomatisch gewordenen Spannungsfeld geführt: auf der einen Seite mit der Verschärfung der EU-Außengrenzen gegenüber irregulärer Migration und auf der anderen Seite mit dem Appell für eine verstärkte innerunionale Solidarität unter den Mitgliedstaaten beim Umgang mit den Flüchtlingen. Auf der gesetzgeberischen Agenda verschiebt sich derzeit der Akzent von der Asylpolitik zur Visapolitik, zu deren Reform die Europäische Kommission umfassende Vorschläge im April 2014 vorlegte.

Der Rechtsrahmen der Zugangspolitiken

Die Europäisierung der Zugangspolitiken ist eine Frucht der Binnenmarktentwicklung. So wies die Europäische Kommission bereits in ihrem Weißbuch zur „Vollendung des Binnenmarktes“ aus dem Jahr 1985 darauf hin, dass durch die Abschaffung der Kontrollen an den innergemeinschaftlichen Grenzen die Notwendigkeit entstehen werde, die Asyl- und Visapolitik der Mitgliedstaaten zu koordinieren.¹ Der Lissabonner Vertrag hat den vorläufigen Schlusspunkt einer Entwicklung² gesetzt, 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) im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vergemeinschaftete. Im Vertrag von Lissabon rückt die Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in den Kern des Zielvielecks der Union und zwar – integrationsfunktional und integrationsgeschichtlich wenig plausibel³ – vor das bislang integrationstragende Binnenmarktziel, hat allerdings als Integrationsfaktor der Union ein ungewisses Potenzial.⁴ Die Einzelheiten der Zugangspolitiken sind im Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV) geregelt. Das reguläre Rechtsetzungsverfahren ist nunmehr das ordentliche Gesetzgebungsverfahren mit Mehrheitsprinzip im Rat. Die Kompetenzen für die Regelung der Einwanderung erstrecken sich über die Gewährung kurzfristigen Aufenthalts (Art. 77 Abs. 2 AEUV) und langfristigen Aufenthalts (Art. 79 Abs. 2 lit. a) AEUV) bis zur rechtlichen Gleichstellung von Drittstaatsangehörigen mit Daueraufenthaltsrecht und Unionsbürgern (Art. 79 Abs. 2 lit. b) AEUV), begleitet von einer Befugnis

1 Vgl. KOM(1985) 310 endg., S. 15, Rn. 55.

2 Dazu ausführlich Müller-Graff, EuR 2009, Beiheft 1, 105 ff.; Bast, FS Hailbronner, 3 ff.

3 Deutliche Kritik bei Müller-Graff, integration 2007, S. 223 und S. 226 f.

4 Zu den Möglichkeiten zur Verwirklichung der Leitzieltrias des Art. 3 EUV Müller-Graff, integration 2012, S. 100 ff.

der EU zur Förderung der Integration Drittstaatsangehöriger (Art. 79 Abs. 4 AEUV). Der Gewährung von legalisierendem Aufenthaltsrecht beigesellt ist die Frage des Umgangs mit irregulärer Migration, die von Art. 79 Abs. 2 lit. c) und d) AEUV abgedeckt ist. Die irreguläre Migration stellt die Mitgliedstaaten mit EU-Außengrenzen vor enorme Herausforderungen, zu deren Entlastung Art. 80 AEUV den Grundsatz der wechselseitigen Solidarität primärrechtlich verankert. 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 (kein Wegfall der Binnengrenzkontrollen) sowie Dänemark nur begrenzt teilnehmen.⁵ Für Rumänien, Bulgarien und Zypern bestehen die Grenzkontrollen fort.⁶

Die politische Entwicklung in den Zugangspolitiken

Unter dem Eindruck der Flüchtlingstragödie vor der italienischen Insel Lampedusa im Oktober 2013 entwickelte sich eine intensive politische Aktivität in den europäischen politischen Organen. Der Europäische Rat behandelte die Zugangspolitiken auf seiner Sitzung im Oktober 2013 und beauftragte in seinen Schlussfolgerungen eine Task Force „Mittelmeer“ unter der Führung der Europäischen Kommission mit der Erarbeitung konkreter Vorschläge. Dabei legte der Europäische Rat die grundlegende politische Ausrichtung der Zugangspolitiken fest. Er machte deutlich, dass „die eigentlichen Ursachen der Migrationsströme [...] durch] die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern – auch durch eine angemessene EU-Entwicklungsförderung und eine wirksame Rückführungspolitik“ angegangen werden müssen. Zudem sollen eine Verstärkung der „Aktivitäten von Frontex im Mittelmeer und an den südöstlichen Grenzen der EU [und die] rasche Einführung des neuen Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR) [...] entscheidend dazu beitragen, dass Schiffe und illegale Einreisen entdeckt werden, was dazu beiträgt, dass Menschenleben an den Außengrenzen der EU geschützt und gerettet werden.“⁷ Auf der Grundlage dieser politischen Vorgaben erarbeitete die Task Force „Mittelmeer“ ihren Bericht, in dem sie 38 Maßnahmen vorschlägt.⁸ Diese umfassen den Ausbau der Mobilitätspartnerschaften mit Transitländern und der regionalen Schutzprogramme, die Teilnahme von EU-Mitgliedstaaten an Neuansiedlungsprogrammen und die verstärkte Außenrenzüberwachung durch Frontex und Eurosur. Der Bericht regt die gemeinsame Prüfung von Schutzansprüchen sowie die Schaffung eines humanitären Visums für eine geschützte Einreise in die EU zur Prüfung von Asylanträgen an. Unter dem Stichwort „Solidarität“ enthält der Bericht einen Aufruf an sämtliche EU-Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine freiwillige verstärkte Umsiedlung von Flüchtlingen aus den Peripheriestaaten sowie einen Verweis auf zusätzliche finanzielle Mittel, die für Grenzüberwachungsmaßnahmen abgerufen werden können. Der Europäische Rat begrüßte in seiner Tagung im Dezember 2013 den Bericht und machte deutlich, dass „vorrangig [...] ein verstärkter Dialog mit Dritt-

5 Vgl. dazu Müller-Graff, EuR 2009, Beiheft 1, S. 105, 106 ff.

6 Nach Art. 4 Abs. 2 des Protokolls über den Beitritt Bulgariens und Rumäniens zur EU (ABl. EU 2005 Nr. L 157 S. 29) und Art. 3 Abs. 2 der Beitrittsakte 2003 (ABl. EU 2003 Nr. L 236, S. 33) bedarf es für den Wegfall den Binnengrenzkontrollen eines gesonderten Beschlusses des Rats. Dieser Beschluss steht für Bulgarien, Rumänien und Zypern noch aus.

7 Europäischer Rat, Schlussfolgerungen, EUCO 169/13, Rn. 47 f.

8 COM(2013) 869 final.

ländern geführt werden [soll]“ und bezog sich hierbei auf „Informationskampagnen, regionale Schutzprogramme, Mobilitätspartnerschaften und eine wirksame Rückkehrpolitik“.⁹ Die politische Entwicklung der Zugangspolitiken macht deutlich, dass der Europäische Rat die Fortentwicklung ihrer Außendimension gegenüber ihrer Binnendimension priorisiert. Diese Entwicklung findet ihren Niederschlag in den vom Europäischen Rat auf seiner Tagung im Juni 2014 angenommenen neuen strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.¹⁰

Die strategischen Leitlinien für die Zugangspolitiken

Das Stockholmer Programm,¹¹ das die strategischen Leitlinien für den Zeitraum von 2010 bis 2014 festlegte, ist im Berichtszeitraum zu seinem Ende gekommen. Die neuen Leitlinien, die der Europäische Rat auf seiner Tagung im Juni 2014 beschloss, setzen im Hinblick auf die Zugangspolitiken auf die einheitliche Umsetzung und effektive Anwendung des bereits erlassenen Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten und die Unionsagenturen, auf die Intensivierung der Außendimension der Zugangspolitiken, auf den Ausbau des Außengrenzmanagements sowohl in technischer als auch in personeller Hinsicht und auf eine Modernisierung der gemeinsamen Visapolitik. Die Leitlinien schreiben die in den vergangenen Jahren angestoßene Gesetzgebung fort, ohne neue Impulse zu setzen. Darin spiegelt sich wider, dass es sich bei den Zugangspolitiken um einen hochkomplexen und schwierigen Tätigkeitsbereich der Union handelt. Die menschenrechtliche Dimension der unionalen Zugangspolitiken, die insbesondere durch die Urteile des EGMR und des EuGH in den Vordergrund gerückt wurde, wird mit einem Verweis auf die „uneingeschränkte Achtung der Grundrechte“ knapp aufgenommen. Die „Förderung der Grundrechte“ wird nicht weiter behandelt. Stattdessen wird auf „ein intelligentes Grenzmanagement mit einem Ein-/Ausreise-Erfassungssystem und einem Registrierungsprogramm für Reisende“ gesetzt, das allerdings grundrechtliche Bedenken des Europäischen Datenschutzbeauftragten ausgelöst hat.¹² Bemerkenswert ist der Verweis auf eine Fortentwicklung der unionalen Zugangspolitiken, „die sich auf die Vertragsgrundsätze der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten in Einklang mit Artikel 80 AEUV und seiner wirksamen Durchführung stützt.“ Die Leitlinien bleiben undeutlich, wie diese Vorgabe umgesetzt werden soll. Eine Änderung der gerade erst abgeschlossenen Asylgesetzgebung und der darin enthaltenen Dublin-III-Verordnung ist jedoch nicht zu erwarten. Die finanziellen Mittel im EU-Haushalt sind mit der Einrichtung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds für die Periode von 2014 bis 2020 bereits gebunden. Die ausführliche Auseinandersetzung mit der Außendimension der Zugangspolitiken deutet an, dass die Union der Flüchtlingsproblematik insbesondere durch Aktivitäten in den Herkunfts- und Transitländern begegnen will. Dies soll einerseits durch eine „Stärkung und Ausweitung regionaler Schutzprogramme“ und andererseits durch „Einrichtung einer wirksamen gemeinsamen Rückkehrpolitik und Durchsetzung von Rückübernahmeverpflichtungen in Abkommen mit Drittländern“ geschehen. Die bereits bestehende Binnendimension der Migrations- und

9 Europäischer Rat, Schlussfolgerungen, EUCO 217/13, Rn. 41.

10 Europäischen Rat, Schlussfolgerungen, EUCO 79/14, Rn. 1 ff.

11 Ratsdokument 17024/09, S. 59 f.

12 Vgl. Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten, ABl. EU 2014 Nr. C 32, S. 25 Nr. 102 ff.

Flüchtlingsproblematik in den südeuropäischen Mitgliedstaaten Griechenland, Bulgarien, Italien, Malta oder Spanien bleibt hiervon allerdings unberührt. Es ist anzunehmen, dass Maßnahmen in den Herkunftsländern von Flüchtlingen erst langfristig die gewünschte Wirkung zeitigen werden. Insgesamt behandeln die strategischen Leitlinien die akuten Probleme der Binnendimension der Asylpolitik und der legalen Zuwanderung nur in begrenztem Maße. Die hervorgehobene Verknüpfung der Zugangspolitiken mit der Außen- und Sicherheitspolitik der Union erscheint naheliegend, verweist aber zugleich auf die Komplexität des Tätigkeitsbereichs und eine mögliche schwierige Entscheidungsfindung innerhalb der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem

In den Schlussfolgerungen von Tampere aus dem Jahre 1999 kam der Europäische Rat überein, ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS) zu schaffen, das auf der Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention und den Menschenrechtsübereinkünften ruht. Es soll die Mitgliedstaaten in gegenseitiger Solidarität dazu befähigen, auf humanitäre Bedürfnisse zu reagieren, und zugleich sicherstellen, dass der Grundsatz der Nichtzurückweisung gewahrt bleibt.¹³ Das GEAS setzt sich aus drei Komponenten zusammen: Die unionsweit einheitliche Bestimmung des für die Behandlung des Asylantrags zuständigen Mitgliedstaats, die Angleichung der mitgliedstaatlichen Asylrechtsordnungen mit dem Ziel der Vereinheitlichung und die Regelung des Lastenausgleichs unter den Mitgliedstaaten.¹⁴ Die Asylrechtsharmonisierung soll dabei in zwei Stufen erfolgen: Zunächst sollen Mindeststandards geschaffen werden,¹⁵ bevor auf der zweiten Stufe ein unionaler Asylraum mit einheitlichem Verfahren und einheitlichem Status entstehen kann. Mit dem Stockholmer Programm sollte der Abschluss der zweiten Stufe erreicht werden. Im Jahre 2013 wurde schließlich die Gesetzgebung für die zweite Stufe des GEAS abgeschlossen.¹⁶ Das GEAS besteht nunmehr aus der Dublin-III-Verordnung über die Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaats,¹⁷ der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen,¹⁸ der Asylverfahrensrichtlinie,¹⁹ der Richtlinie über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz (Qualifikationsrichtlinie)²⁰ und der Eurodac-Verordnung über den Aufbau einer Fingerabdruckdatenbank.²¹ Damit ist in die gesetzgeberischen Aktivitäten in der europäischen Asylpolitik vorläufig Ruhe eingekehrt. Die Kommission schlug aller-

13 Vgl. Europäischer Rat (Tampere), Schlussfolgerungen vom 15./16.10.1999, Rn. 4, 13 ff.

14 Entscheidung Nr. 573/2007/EG, ABl. EU 2007 Nr. L 144, S. 1 (Europäischer Flüchtlingsfonds) und RL 2001/55/EG, ABl. EG 2001 Nr. L 212, S. 12 (SchutzgewährungsRL), dazu Schmahl, ZAR 2001, S. 3 ff.

15 RL 2003/9/EG, ABl. EG 2003 Nr. L 31, S. 18 (Aufnahmerichtlinie), dazu Haedrich, ZAR 2010, 227, 231 ff.; RL 2004/83/EG, ABl. EG 2004 Nr. L 304, S. 12 (Qualifikationsrichtlinie), dazu Hailbronner, ZAR 2002, S. 259 und ZAR 2003, S. 299) und RL 2005/85/EG, ABl. EG 2005 Nr. L 326, S. 13 (Asylverfahrensrichtlinie), dazu Müller-Graff/Kainer, Jahrbuch 2006, S. 137, 139 f.; Renner, Günter, ZAR 2004, S. 305 ff.

16 Zu den Details der Neuregelungen der zweiten Stufe des GEAS: Müller-Graff/Repasi, Jahrbuch 2012, S. 143, 145 ff. und Müller-Graff/Repasi, Jahrbuch 2013, S. 137, 138 ff.

17 VO (EU) Nr. 604/2013, ABl. EU 2013 Nr. L 180, S. 31.

18 RL 2013/33/EU, ABl. EU 2013 Nr. L 180, S. 96.

19 RL 2013/32/EU, ABl. EU 2013 Nr. L 180, S. 60.

20 RL 2011/95/EU, ABl. EU 2011 Nr. L 337, S. 9, dazu Müller-Graff/Repasi, Jahrbuch 2012, S. 146.

21 VO (EU) Nr. 603/2013, ABl. EU 2013 Nr. L 180, S. 1.

dings in Reaktion auf ein Urteil des EuGH²² eine Änderung der Dublin-III-Verordnung im Hinblick auf die Zuständigkeit von Asylanträgen unbegleiteter Minderjähriger vor.²³ Hier-nach soll grundsätzlich derjenige Mitgliedstaat für die Behandlung eines solchen Asyl-antrags zuständig sein, in dem sich der unbegleitete Minderjährige aufhält, nachdem er dort einen Asylantrag gestellt hat, es sei denn dies widerspräche dem Kindeswohl. Hat ein unbegleiteter Minderjähriger keinen Asylantrag in seinem Aufenthaltsland gestellt, so muss dieser Mitgliedstaat es ihm ermöglichen, einen solchen zu stellen.

Einwanderung

Die europäische Einwanderungspolitik hat im Jahre 2014 deutlichere Strukturen bekommen. Während lange Zeit lediglich die Richtlinie über die Rechtsstellung langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger (2003)²⁴, die „Blue Card“-Richtlinie²⁵ (2009) und die Rahmenrichtlinie²⁶ (2011) das europäische Zuwanderungsrecht bildeten, sind im Jahre 2014 die Richtlinie über Saisonarbeitnehmer²⁷ und die Richtlinie über konzerninterne Entsendung (ICT-Richtlinie)²⁸ hinzugekommen. Die Strategie der europäischen Einwanderungspolitik beruht auf der Erkenntnis, dass eine überlegt gesteuerte Migration insgesamt der demographischen Entwicklung und den wirtschaftlichen Bedürfnissen in der Union zuträglich sein kann. Auf dieser Grundlage soll die europäische Arbeitsmigrationspolitik durch ein Richtlinienpaket verwirklicht werden, das auf vier Sektorenrichtlinien (betreffend hoch qualifizierte Arbeitnehmer, Saisonarbeitnehmer, konzernintern entsandte Arbeitnehmer und bezahlte Auszubildende) und einer Rahmenrichtlinie beruht.²⁹ Von den projektierten neuen Sektorenrichtlinien ist somit nur noch diejenige, die die sachgegenständlich bisher einschlägigen Richtlinien 2004/114/EG³⁰ und 2005/71/EG³¹ ablösen und ausweiten soll, über die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- und Studienzwecken sowie zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einem bezahlten oder unbezahlten Praktikum, einem Freiwilligendienst oder zur Ausübung einer Au-pair-Beschäftigung im Legislativprozess.³²

Die Richtlinie betreffend die Saisonarbeitnehmer regelt neben einem gemeinsamen Verfahren für Einreise und Aufenthalt die Rechte von Saisonarbeitnehmern. Sie lässt die Regelung in Art. 79 Abs. 5 AEUV unberührt, wonach die Mitgliedstaaten frei darin sind, festzulegen, wieviele Drittstaatsangehörige sie in ihr Hoheitsgebiet einreisen lassen wollen. Die zulässige Aufenthaltsdauer soll von den Mitgliedstaaten mit zwischen fünf und neun Monaten pro Zwölfmonatszeitraum festgelegt werden. Einreiserechtigt ist, wer als Saisonarbeitnehmer einen gültigen Arbeitsvertrag oder, sofern dies im mitgliedstaatlichen

22 EuGH, Urt. v. 6.6.2013, Rs. C-648/11, MA.

23 COM(2014) 382 final.

24 RL 2003/109/EG, ABl. EG 2004 Nr. L 16, S. 44.

25 RL 2009/50/EG, ABl. EU 2009 Nr. L 155, S. 17, dazu Kuczynski/Solka, ZAR 2009, S. 219-229; Martín Asensio, ZAR 2010, S. 175 ff.

26 RL 2011/98/EU, ABl. EU 2011 Nr. L 343, S. 1, dazu Tewocht, ZAR 2012, S. 217 ff.

27 RL 2014/36/EU, ABl. EU 2014 Nr. L 94, S. 375.

28 RL 2014/66/EU, ABl. EU 2014 Nr. L 157, S. 1.

29 Vgl. KOM (2005) 669 endg.

30 RL 2004/114, ABl. EG 2004 Nr. L 375, S. 12.

31 RL 2005/71, ABl. EG 2005 Nr. L 289/15.

32 KOM (2013) 151 endg., dazu Müller-Graff/Repasi, Jahrbuch 2013, S. 137, 142.

Arbeitsrecht vorgesehen ist, ein verbindliches Arbeitsangebot vorlegen sowie den Nachweis einer Krankenversicherung und einer angemessenen Unterkunft erbringen kann. Dabei darf die Miete einer vom Arbeitgeber gestellten Unterkunft nicht übermäßig hoch und nicht automatisch vom Lohn abgezogen werden. Während des Aufenthalts genießen die Saisonarbeitnehmer nach Art. 23 der Richtlinie weitgehende Rechte auf Gleichbehandlung mit den eigenen Staatsangehörigen des Aufenthaltsstaats. Dies betrifft unter anderem das Mindestbeschäftigungsalter, das Arbeitsentgelt, die Entlassung, Arbeitszeiten, Urlaub und Feiertage sowie die Anforderungen an den Gesundheitsschutz. Saisonarbeitnehmer haben das Recht, einer Gewerkschaft beizutreten und zu streiken, sowie Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, sozialer Sicherheit und Steuervergünstigungen. Die Mitgliedstaaten sollen Sanktionen für den Fall einführen, dass ein Arbeitgeber gegen die Rechte der Saisonarbeitnehmer aus der Richtlinie verstößt. Dies erstreckt sich auch auf Subunternehmer. Kehrt ein Saisonarbeitnehmer innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren in den jeweiligen Mitgliedstaat zur Saisonarbeit zurück und hat er während seines Erstaufenthalts alle Bedingungen uneingeschränkt erfüllt, so sollen die Mitgliedstaaten das Verfahren zur Wiedereinreise erleichtern, indem das Verfahren beschleunigt wird, Anträge bevorzugt behandelt oder mehrere Erlaubnisse für Saisonarbeitnehmer in einem Verwaltungsakt erlassen werden.

Mit der Richtlinie über die konzerninterne Entsendung von Drittstaatsangehörigen sollen die Aufenthalts- und Arbeitsbedingungen von Führungs- und Fachpersonal multinationaler Unternehmen vereinheitlicht werden. Sie findet Anwendung auf Führungskräfte, Spezialisten und Trainees im Sinne der Richtlinie. Ausgeschlossen sind Praktika von Vollzeitstudenten, Leiharbeitnehmer und auf Grundlage der Arbeitnehmerentsenderichtlinie 96/71/EG entsandte Arbeitnehmer. Die Richtlinie gilt für einen Aufenthalt von mehr als 90 Tagen. Die nach dieser Richtlinie genehmigungsfähige Höchstaufenthaltsdauer beträgt für Fachkräfte und Spezialisten drei Jahre und für Trainees ein Jahr. Folgeaufenthalte sind möglich. Erforderlich ist der Nachweis eines vorherigen ununterbrochenen Arbeitsverhältnisses mit dem Unternehmen von mindestens drei bis zwölf Monaten bei Fachkräften und Spezialisten und von mindestens drei bis sechs Monaten bei Trainees. Ebenso müssen Qualifikationsnachweise vorgelegt werden, die insbesondere bei reglementierten Berufen den vergleichbaren Anforderungen für Unionsbürger in dem Mitgliedstaat der Entsendung entsprechen müssen. Die arbeitsvertraglich festgelegten Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen müssen mit Ausnahme des Arbeitsentgelts dem in dem Mitgliedstaat der Entsendung geltenden Arbeitsrecht oder den allgemeinverbindlichen Tarifverträgen entsprechen, die für entsandte Arbeitnehmer im Sinne der Arbeitnehmerentsenderichtlinie 97/71/EG in vergleichbaren Situationen in den entsprechenden Beschäftigungsbranchen gelten (Art. 5 Abs. 4 lit. a). Das Arbeitsentgelt darf nicht ungünstiger als dasjenige sein, das den Staatsangehörigen des betreffenden aufnehmenden Mitgliedstaats in vergleichbaren Positionen gemäß den geltenden Rechtsvorschriften, Tarifverträgen oder Gepflogenheiten gewährt wird (Art. 5 Abs. 4 lit. b). Im Hinblick auf alle sonstigen Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen sind Drittstaatsangehörige grundsätzlich entsandten Arbeitnehmern im Sinne der Arbeitnehmerentsenderichtlinie 97/71/EG gleichgestellt. Bei der Anerkennung von Berufsqualifikationen, dem Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen und öffentlichen Waren und Dienstleistungen sowie bei der kollektiven Vereinigungsfreiheit müssen die Mitgliedstaaten sie jedoch mit eigenen Staatsangehörigen gleichstellen.

Die Drittstaatsangehörigen genießen eine eingeschränkte Freizügigkeit innerhalb der Union.

Außengrenzen und irreguläre Einwanderung

Die Bekämpfung irregulärer Einwanderung dominiert weiterhin die Debatten in den europäischen Zugangspolitiken. Im Vordergrund stehen die Bekämpfung von Menschenhandel und gewerblichem Schleusertum, die weitere Integration der Grenzkontrollen³³ über den erreichten Stand (insbesondere Schengener Grenzkodex³⁴) hinaus, aber auch eine verstärkte Zusammenarbeit der zuständigen mitgliedstaatlichen Sicherheitsbehörden,³⁵ sowie die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern. Der gegenwärtigen Politik steht ein bereits reichhaltiges Paket von Maßnahmen zur Verfügung, das vor allem die Unterstützung irregulärer Einwanderung bekämpft³⁶ und die Rückführung irregulär aufhältiger Drittstaatsangehöriger organisiert.³⁷ Das neue Grenzüberwachungssystem Eurosur nahm mit dem Inkrafttreten der ihr zugrunde liegenden Verordnung³⁸ am 2. Dezember 2013 zunächst mit Wirkung für 19 Schengen-Staaten seinen Betrieb auf. Die restlichen elf Schengen-Staaten folgen am 1. Dezember 2014. Das Gesetzgebungspaket der sogenannten „intelligenten Grenzen“ befindet sich noch im Legislativverfahren.

In Reaktion auf die Nichtigerklärung der Leitlinien für Such- und Rettungsmaßnahmen von Frontex³⁹ durch den EuGH⁴⁰ beschloss der Unionsgesetzgeber eine Verordnung zur Festlegung von Regelungen für die Überwachung der Seeaußengrenzen durch Frontex.⁴¹ Die Verordnung stellt nunmehr klar, dass das Zurückweisungsverbot und das Verbot der Kollektivausweisung auch auf Hoher See und damit im Mittelmeerraum gelten. Eine Rückschiebung von Bootsflüchtlingen darf ohne individuelle Prüfung jedes Flüchtlings und in Kenntnis der unzureichenden Menschenrechtssituation des Staates, in den der Flüchtling zurückgeschoben werden soll, nicht vorgenommen werden. Dazu sollen Dolmetscher und Rechtsberater an Land zur Verfügung stehen, die bei Bedarf per Funk zugeschaltet werden

33 S. dazu KOM(2008) 69 endg.

34 VO Nr. 562/2006, ABl. EG 2006 Nr. L 105, S. 1.

35 Vgl. etwa den Beschluss 2010/131/EU zur Einsetzung des Ständigen Ausschusses für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit, ABl. EU 2010 Nr. L 52, S. 50; schon länger existiert das Netz von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen, VO Nr. 377/2004, ABl. EU Nr. 2004 Nr. L 64, S. 1, geändert durch VO Nr. 493/2011, ABl. EU 2011 Nr. L 141, S. 13.

36 Vgl. RL 2001/51/EG, ABl. EG 2001 Nr. L 187, S. 45 (Geldstrafen für Beförderungsunternehmen); RL 2002/90/EG, ABl. EG 2002 Nr. L 328, S. 17 (Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt); Rahmenbeschluss 2002/946/JI, ABl. EG 2002 Nr. L 328, S. 1 (Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt); RL 2009/52/EG, ABl. EG 2009 Nr. L 168, S. 24 (Mindeststandards für Sanktionen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen), dazu Huber, NZA 2012, 477.

37 RL 2008/115/EG, ABl. EG 2008 Nr. L 348, S. 98 (gemeinsame Normen und Verfahren); RL 2001/40/EG, ABl. EG 2001 Nr. L 149, S. 34 (gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung); Entscheidung 2004/573/EG, ABl. EG 2004 Nr. L 261, S. 5 (Organisation vom Sammelflügen zur Rückführung); Einrichtung eines Rückkehrfonds, ABl. EG 2007 Nr. L 144, S. 45.

38 VO (EU) Nr. 1052/2013, ABl. EU 2013 Nr. L 295, S. 11, dazu Müller-Graff/Repasi, Jahresbericht 2013, S. 137, 144.

39 Beschluss 2010/252/EU, ABl. EU 2010 Nr. L 111, S. 20.

40 EuGH, Urt. v. 5.9.2012, Rs. C-355/10, Parlament/Rat.

41 VO (EU) Nr. 656/2014, ABl. EU 2014 Nr. L 189, S. 93.

sollen. Die Verordnung enthält zudem die Rechtsgrundlagen für die Anweisung an ein Schiff, seinen Kurs aus den Gewässern der EU heraus zu ändern, und für die Möglichkeit, das Schiff zu eskortieren und zu begleiten, bis diese Kursänderung bestätigt ist, sowie, wenn das Schiff auf Hoher See aufgegriffen wird, für die Beförderung dieses Schiffes oder der an Bord befindlichen Personen zu einem Drittstaat.⁴² Diese Maßnahmen dürfen ergriffen werden, wenn Beweise gefunden werden, die den Verdacht bestätigen, dass ein Schiff für die Schleusung von Migrant*innen auf dem Seeweg benutzt wird (in Küstengewässern und auf Hoher See) und Personen befördert, die sich den Kontrollen an den Grenzübergangsstellen zu entziehen beabsichtigen (in Küstengewässern). Im Einklang mit dem Internationalen Seerecht ist Frontex verpflichtet, jedem Schiff und jeder Person in Seenot Hilfe zu leisten. Die Verordnung ist die gesetzgeberische Reaktion auf das Urteil des EGMR in der Rechtsache *Hirsi*,⁴³ das sogenannte „push back“ von Flüchtlingen als grundrechtswidrig einstufte. In der Verordnung stehen der Grundrechtsschutz einerseits und seine Durchsetzung bei der Aufforderung zur Kursänderung oder der Beförderung zu einem Drittstaat andererseits in einem Spannungsverhältnis. In der Praxis muss sich erweisen, wie die grundrechtlich geforderte Einzelfallprüfung von Asylgesuchen auf See unter bloßer Hinzuziehung von Experten per Funk erfolgen kann.

Teil der Strategie der Union zur Bekämpfung irregulärer Zuwanderung ist der Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit den Herkunfts- und Transitländern der irregulären Migrant*innen.⁴⁴ Die jüngsten Rückübernahmeabkommen wurden im Februar 2014 mit Aserbaidschan⁴⁵ und im April 2014 mit der Türkei⁴⁶ abgeschlossen. Die Rückübernahme irregulär, auf direktem Weg von der Türkei in die EU eingereister Drittstaatsangehöriger tritt erst drei Jahre nach der Ratifizierung des Abkommens in Kraft. Das Abkommen sieht für Personen, die im Grenzgebiet zur Türkei aufgegriffen wurden, ein Schnellverfahren vor. Dem Abschluss von Rückübernahmeabkommen vorgelagert sind Mobilitätspartnerschaften, innerhalb derer die EU Verhandlungen über den Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit den Partnerstaaten aufnimmt. Solche Mobilitätspartnerschaften wurden im Juni 2013 mit Marokko,⁴⁷ im Dezember 2013 mit Aserbaidschan⁴⁸ und im März 2014 mit Tunesien⁴⁹ abgeschlossen.

Visapolitik

Die Visapolitik der EU regelt den kurzzeitigen (bis zu dreimonatigen) Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Schengenraum.⁵⁰ Längerfristige Visa bleiben in nationaler

42 Hierbei handelt es sich um Art. 6 betreffend Küstengewässer, Art. 7 betreffend die Hohe See und Art. 8 betreffend die Anschlusszone.

43 EGMR, Urteil vom 23.2.2012, *Hirsi Jamaa u.a./Italien*, Nr. 27765/09 (NVwZ 2012, 809), dazu Lehnert/Markard, ZAR 2012, 194; Weber, ZAR 2012, 263.

44 Bis jetzt hat die EU mit Hongkong, Macao (2004), Sri Lanka (2005), Albanien (2006), Russland (2007), Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Montenegro, Moldau, Serbien, Ukraine (2008), Pakistan (2010), Georgien (2011), Kap Verde, Armenien (2012) Rückübernahmeabkommen abgeschlossen.

45 Vgl. Beschluss 2014/107/EU, ABl. EU 2014 Nr. L 128, S. 15 (das Abkommen ist abgedruckt in ABl. EU 2014 Nr. L 128, S. 17)

46 Vgl. Beschluss 2014/252/EU; ABl. EU 2014 Nr. L 134, S. 1 (das Abkommen ist abgedruckt in ABl. EU 2014 Nr. L 134, S. 3)

47 IP/13/513.

48 IP/13/1215.

49 IP/14/208.

Zuständigkeit, allerdings sind die Rechtsfolgen solcher Visa teilweise europäisiert.⁵¹ Den Grundpfeiler des europäischen Visarechts bildet der Visakodex,⁵² der 2010 in Kraft trat. Dieser Kodex führte zahlreiche Rechtsakte (u.a. die Gemeinsame Konsularische Instruktion) zusammen und regelt im Wesentlichen die Vergabe und den Inhalt von Visa für Drittstaatsangehörige, die aufgrund der den EU-Mitgliedstaaten und assoziierten Staaten gemeinsamen Liste⁵³ von Drittstaaten visumpflichtig sind. Im April 2014 legte die Kommission einen Vorschlag für eine Neufassung des Visakodex vor.⁵⁴ Er beruht auf der Erkenntnis, dass der geltende Visakodex Vielreisende und Touristen benachteiligt und zu komplexe und komplizierte Verfahren beinhaltet. Die Neufassung dient daher der Verwirklichung des Ziels der Erleichterung legalen Reisens und der Gleichbehandlung legal Reisender sowie dem Ziel der Stärkung des Wirtschaftswachstums durch eine „intelligente“ Visapolitik.⁵⁵ Hierzu schlägt die Kommission eine Neukategorisierung von Reisenden vor, unterteilt in Ersteinreisende, in Reisende, die im Visa-Informationssystem (VIS) bereits registriert sind, und in „regelmäßige Reisende“, die im VIS registriert sind und in einem Zeitraum von zwölf Monaten mindestens zwei Visa vorschriftsmäßig verwendet haben. Letzteren soll ein Mehrfachvisum mit einer Gültigkeitsdauer von drei Jahren ausgestellt werden. Bei ihnen soll nunmehr auch vermutet werden, dass sie die Einreisevoraussetzungen hinsichtlich des Risikos der irregulären Einwanderung, der Gefahr für die Sicherheit der Mitgliedstaaten und des Besitzes ausreichender Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts erfüllen. Für alle Reisenden soll die Antragsfrist für ein Visum von drei auf sechs Monate vor Antritt der Reise verlängert und die Bearbeitungs- und Entscheidungsfrist von 15 auf 10 Tage verkürzt werden. Der Grundsatz der persönlichen Antrags-einreichung soll aufgegeben werden, so dass Antragsteller nur noch dann persönlich erscheinen müssen, wenn ihre Fingerabdrücke noch nicht abgenommen wurden. Auf den Abschluss einer Reisekrankenversicherung möchte die Kommission künftig mangels nachgewiesener Relevanz in der Vergangenheit verzichten. Der Vorschlag möchte zudem festlegen, dass bei Nichtvorhandensein einer konsularischen Vertretung des Zielmitgliedstaats in einem Drittstaat der Antragsteller seinen Visumsantrag grundsätzlich bei jeder konsularischen Vertretung eines EU-Mitgliedstaats einreichen kann. Neu eingeführt werden soll die Möglichkeit zur Erteilung eines Kurzzeitvisums für 15 Kalendertage an den Außengrenzen, bei dem auf den Nachweis der Gründe dafür, dass der Einreisende ein Visum nicht im Voraus beantragt hat, verzichtet werden kann.

Bei einem zweiten Verordnungsvorschlag⁵⁶ hat die Kommission eine Rechtslücke bei Aufhalten von Drittstaatsangehörigen ausgemacht, die sich innerhalb von 180 Tage länger als 90 Tage in den Staaten des Schengen-Raums aufhalten wollen. Bei Überschreiten des 90-Tage-Zeitraums sind sowohl visumpflichtige als auch visumsbefreite Drittstaatsangehörige dazu gezwungen, eine längere Aufenthaltserlaubnis nach dem jeweiligen mit-

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

51 Vgl. etwa jüngst VO (EU) Nr. 265/2010, ABl. EU 2010 Nr. L 85, S. 1. Die Änderungsverordnung führt ein begrenztes Freizügigkeitsrecht für Drittstaatsangehörige mit nationalen längerfristigen Visa ein.

52 VO (EG) Nr. 810/2009, ABl. EG 2009 Nr. L 243, S. 1, dazu Winkelmann, ZAR 2010, S. 213, 220 ff.

53 ABl. EG 2001 Nr. L 81, S. 1; zuletzt geändert durch VO Nr. 1211/2010, ABl. EU 2010 Nr. L 339, S. 6.

54 KOM (2014) 164 endg.

55 KOM (2014) 165 endg.

56 KOM (2014) 163 endg.

gliedstaatlichen Zuwanderungsrecht zu beantragen, die dann allerdings keine Schengenweite Freizügigkeit beinhaltet. Die von dieser Rechtslücke betroffenen Personen (namentlich Langzeittouristen oder Künstler) sind aber diejenigen, die sich gerade nicht mehr als 90 Tage in einem Mitgliedstaat, sondern in mehreren Schengen-Staaten aufhalten wollen. Daher schlägt die Kommission die Einführung eines „Rundreise-Visums“ vor, das Drittstaatsangehörigen ermöglichen soll, ein Aufenthaltsrecht von mehr als 90 Tagen, aber höchstens einem Jahr in zwei oder mehr Mitgliedstaaten mit der Möglichkeit der Verlängerung auf bis zu zwei Jahre zu erhalten, sofern der Antragsteller nicht beabsichtigt, länger als 90 Tage in einem Zeitraum von 180 Tagen im Hoheitsgebiet desselben Mitgliedstaats zu bleiben. Davon unberührt bleibt das Recht der Mitgliedstaaten, einen Aufenthalt im eigenen Hoheitsgebiet von mehr als 90 Tagen sowie den Zugang für Drittstaatsangehörige zum Arbeitsmarkt zu regeln. Beide Verordnungsvorschläge machen deutlich, dass sich der gesetzgeberische Akzent und die damit verbundenen künftigen politischen Auseinandersetzungen in den europäischen Zugangspolitiken derzeit auf die Visapolitik verschieben.

Fazit

Der Abschluss des Rechtsetzungsprozesses für die zweite Stufe des GEAS hat zu einer Beruhigung der gesetzgeberischen Aktivitäten geführt. Die künftige legislative Agenda wird weniger von der Asylpolitik als von der Visapolitik bestimmt werden. Der Europäische Rat richtete die europäischen Zugangspolitiken durch eine Akzentuierung der Außendimension gegenüber der Binnendimension der Zugangspolitiken politisch neu aus. Dies stellt den intergouvernementalen Entscheidungsmodus in der Außendimension vor neue Herausforderungen. Angesichts der vollständigen Einführung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens bei der Ausgestaltung der Binnendimension der europäischen Zugangspolitiken durch den Reformvertrag von Lissabon bleibt auch abzuwarten, ob das Europäische Parlament diesen zu seinen Lasten vom Europäischen Rat vorgenommenen Akzentwechsel hinnehmen wird. Die Äußerungen des Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker im Europawahlkampf, der einen „Fünf-Punkte-Plan zur Einwanderungspolitik“ vorstellte und dabei einen Schwerpunkt auf die legale Einwanderung setzen möchte,⁵⁷ deuten bereits an, dass in der künftigen Legislaturperiode Initiativen im Hinblick auf die Fortentwicklung der Binnendimension der europäischen Zugangspolitiken zu erwarten sind.

Weiterführende Literatur

- Friedemann Kainer: Die Justiz- und Innenpolitik der Europäischen Union, in: Matthias Jopp/Saskia Matl: Der Europäische Verfassungsvertrag – Analysen und Bewertungen, 2005, S. 283-305.
- Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): Der Europäische Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Baden-Baden 2005.
- ders.: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Lissabonner Reform, EuR 2009 Beiheft 1, S. 105-126.
- ders.: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Integrationswert für Bürger und Gesellschaft, Mitgliedstaaten und Union, integration 2012, S. 100-109.
- Albrecht Weber: Migration im Vertrag von Lissabon, ZAR 2008, S. 55-58.
- Steve Peers: EU Justice and Home Affairs Law, 3. Aufl., Oxford 2011.
- Reinhard Marx: Änderungen im Dublin-Verfahren nach der Dublin III-Verordnung, ZAR 2014, S. 5-13.
- Loïc Azoulay/Karin de Vries: EU Migration Law, 1. Aufl., Oxford 2014.

57 <http://juncker.epp.eu/my-priorities>