

Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik

Peter-Christian Müller-Graff / René Repasi

Die gemeinsame Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik stand unter dem Eindruck des Konflikts in Syrien und der Migrantenerücklage vor der italienischen Insel Lampedusa. Die Zahl der Asylanträge stieg nach Angaben der Kommission im Jahr 2012 um zehn Prozent, wobei die Flüchtlinge aus Syrien den größten Anteil an diesem Anstieg bilden.¹ Die Diskussionen um die Verteilung der Flüchtlinge innerhalb der Union zeigen deutlich auf, dass die EU trotz der im Juni 2013 gefeierten Vollendung der zweiten Stufe der Errichtung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems noch weit entfernt von der Bewältigung der damit verbundenen Probleme ist. Mit dem Besuch des neuen Papstes Franziskus auf der Insel Lampedusa am 8. Juli 2013 wurde der Blick der Öffentlichkeit auf die schwierige Frage gelenkt, wie die EU mit Migranten umgeht, die über ihre Küstengrenzen Zugang suchen. Ließ sich in der Vergangenheit eine Tendenz zur Abschottung der Außengrenzen gegenüber Flüchtlingen feststellen, sollen nunmehr die Instrumente für das Außengrenzmanagement wie die Frontex-Agentur und das im Oktober 2013 verabschiedete Eurosur auch zum Schutz und zur Rettung des Lebens von Migranten eingesetzt werden. Ob hierin eine Änderung der bisherigen Flüchtlingspolitik des Ministerrates liegt, wird der künftige Einsatz dieser Instrumente zeigen.

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.² Der Lissabonner Vertrag hat den vorläufigen Schlusspunkt einer Entwicklung³ 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, 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 plausibel⁴ – vor das bislang integrationstragende Binnenmarktziel und hierbei, mit ungewissem Potential, zu einem binnenmarktunabhängigen eigenständigen Integrationsziel der Union. Die Einzelheiten der Zugangspolitiken sind im Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV) geregelt. Im Rechtsetzungsverfahren wird der

1 Vgl. KOM(2013) 422 final, S. 1f.

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

3 Dazu ausführlich Müller-Graff, EuR 2009, Beiheft 1, 105ff.

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

bereits eingeschlagene Weg hin zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mit Mehrheitsprinzip im Rat vollendet. Die Kompetenzen für die Regelung der Einwanderung erstrecken sich über die Gewährung von kurzfristigem Aufenthalt einerseits (Art. 77 Abs. 2 AEUV) und langfristigem Aufenthalt andererseits (Art. 79 Abs. 2 lit. a) AEUV) hin zur rechtlichen Gleichstellung von Drittstaatsangehörigen mit Daueraufenthaltsrecht und Unionsbürgern (Art. 79 Abs. 2 lit. b AEUV), begleitet von einer Befugnis der EU zur Förderung der Integration Drittstaatsangehöriger (Art. 79 Abs. 4 AEUV). Der Gewährung von legalisierendem Aufenthaltsrecht vorgelagert 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. Der Europäische Gerichtshof verfügt im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nunmehr über eine weitgehende Jurisdiktion nach den allgemeinen Regeln des Unionsrechts. 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 an der Entwicklung nur begrenzt teilnehmen.⁵ Im Verhältnis zu Rumänien, Bulgarien und Zypern bestehen die Binnengrenzkontrollen fort.⁶

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem

In den Schlussfolgerungen von Tampere aus dem Jahr 1999 kam der Europäische Rat überein, ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS) zu schaffen, das auf der Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention und den Menschenrechtsübereinkünften steht. Es soll die Mitgliedstaaten in gegenseitiger Solidarität dazu befähigen, auf humanitäre Bedürfnisse zu reagieren, und zugleich sicherstellen, dass der Grundsatz der Nichtzurückweisung gewahrt bleibt.⁷ Das GEAS setzt sich aus drei Komponenten zusammen: Die unionsweit einheitliche Bestimmung des für die Behandlung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaates, die Angleichung der mitgliedstaatlichen Asylrechtsordnungen mit dem Ziel der Vereinheitlichung und die Regelung des Lastenausgleichs unter den Mitgliedstaaten⁸. Die Asylrechtsharmonisierung soll dabei in *zwei Stufen* erfolgen: Zunächst sollen *Mindeststandards* geschaffen werden⁹, bevor auf der zweiten Stufe ein *unionaler Asylraum* mit einheitlichem Verfahren und einheitlichem Status entstehen kann. Das *Stockholmer Programm*¹⁰ forderte den Abschluss der zweiten Stufe und damit die Schaffung des GEAS

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

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

8 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. 3ff.

9 RL 2003/9/EG, ABl. EG 2003 Nr. L 31, S. 18 (Aufnahmerichtlinie), dazu Haedrich, ZAR 2010, 227, 231ff.; 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, 139f.; Renner, Günter, ZAR 2004, S. 305ff.

10 Ratsdokument 17024/09, S. 59f.

bis 2012. Am 12. Juni 2013 hat das Europäische Parlament schließlich das GEAS mit dem Beschluss eines Gesetzgebungspakets zum Abschluss gebracht. Dieses Gesetzgebungspaket umfasste die Neufassung der Aufnahmerichtlinie¹¹, der Dublin-III-Verordnung¹², der Asylverfahrensrichtlinie¹³ und der Eurodac-Verordnung¹⁴ und komplettiert daher mit der im vergangenen Jahr bereits erlassenen Qualifikationsrichtlinie¹⁵ das GEAS.

(1) Kernstück des GEAS ist die *Dublin-III-Verordnung* über die Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaates. Die Neufassung lässt dabei den Grundsatz unberührt, wonach bei einer illegalen Einreise in die EU derjenige Mitgliedstaat zuständig ist, in dem der illegale Grenzübertritt stattfand (Art. 13). Der Druck, den diese Regel auf die Mitgliedstaaten mit EU-Außengrenzen im Hinblick auf deren Aufnahmekapazitäten in den Vorgängerverordnungen aufbaute, wurde dadurch nicht abgebaut. In ihrem Entwurf versuchte die Kommission ihn dadurch zu mildern, dass sie die vorläufige Aussetzung von Überstellungen in den Mitgliedstaat des illegalen Grenzübertritts in Fällen der Überforderung der Aufnahmekapazität dieses Mitgliedstaates anregte.¹⁶ Dies lehnten die Mitgliedstaaten im Rat ab und richteten stattdessen ein Frühwarnsystem ein (Art. 33). Die Mitgliedstaaten sollen hiernach einen präventiven Aktionsplan entwickeln, wie eine von der Kommission festgestellte Gefahr für die Aufnahmefähigkeit und Funktionsfähigkeit eines mitgliedstaatlichen Asylsystems abgewendet werden kann. Die Entscheidungen des EuGH¹⁷ und des EGMR¹⁸ zu den Überstellungen an Griechenland im Rahmen des Dublin-Systems wurden wortlautgetreu von der Neufassung umgesetzt (Art. 3 Abs. 2). Erweist es sich demnach als unmöglich, einen Antragsteller an den zunächst als zuständig bestimmten Mitgliedstaat zu überstellen, „da es wesentliche Gründe für die Annahme gibt, dass das Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen für Antragsteller in diesem Mitgliedstaat systemische Schwachstellen aufweisen, die eine Gefahr einer unmenschlichen oder entwürdigenden Behandlung im Sinne des Art. 4 GRCh mit sich bringen“, so wird im Zweifel der die Zuständigkeit prüfende Mitgliedstaat für die Prüfung des Asylantrags zuständig und eine Überstellung kann nicht erfolgen. Zudem wurde der Anwendungsbereich der Dublin-Verordnung ausgeweitet. War er bislang auf Asylanträge beschränkt, erstreckt sich der Anwendungsbereich nun auch auf Anträge auf subsidiären Schutz. Mit der Neufassung der Dublin-Verordnung wurde des Weiteren der Schutz von Minderjährigen gestärkt. Das Kindeswohl ist nunmehr eine vorrangige Erwägung der Mitgliedstaaten in sämtlichen der Verordnung unterliegenden Verfahren (Art. 6). Deutlich wird der gestärkte Minderjährigenschutz dadurch, dass ein unbegleiteter Minderjähriger durch einen fachlich qualifizierten Vertreter mit Akteneinsicht in sämtlichen Verfahren vertreten werden muss sowie dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit einer Familienzusammenführung gebührend berücksichtigen und dabei eigene Ermittlungen anstellen müssen. Verbessert wurden die Verfahrensrechte der Antragsteller: so durch ein Recht auf Information über das Dublin-Verfahren (Art. 4) und einen Anspruch auf ein Rechtsmittel mit aufschie-

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

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

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

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

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

16 Vgl. Art. 31 des Vorschlags, KOM(2008) 820 endg.

17 EuGH, verb. Rs. C-411/10 und C-493/10, N.S.

18 EGMR, M.S.S., Nr. 30696/09.

bender Wirkung (Art. 27). Bei letzterem können die Mitgliedstaaten zur Umsetzung dieser Vorgabe zwischen der Möglichkeit eines vorläufigen Aufenthaltstitels bis zum Abschluss des Rechtsbehelfsverfahrens, der Stellung eines Eilantrags auf Aussetzung einer Überstellung oder der automatischen Aussetzung einer Überstellung wählen. Schließlich wurde für die Inhaftierung eines Flüchtlings zum Zwecke der Überstellung der Haftgrund der „erheblichen Fluchtgefahr“ eingeführt (Art. 28). Erst wenn dieser angenommen werden kann, dürfen Flüchtlinge zum Zwecke der Überstellung in Haft genommen werden. In solchen Fällen verkürzt sich die Frist zur Stellung eines Aufnahme- oder Wiederaufnahmegesuchs bei dem für zuständig gehaltenen Mitgliedstaat auf einen Monat, wobei dieser wiederum eine Frist von zwei Woche zur Reaktion auf dieses Gesuch hat. Schweigt dieser Mitgliedstaat, gilt das Gesuch als stattgegeben und der Flüchtling ist binnen sechs Wochen zu überstellen. Zwar verkürzt sich hierdurch die Haftdauer auf maximal drei Monate. Jedoch kann das Schweigen des ersuchten Mitgliedstaates damit zu einem ungewollten Zuständigkeitswechsel führen, wenn die mitgliedstaatliche Verwaltung wegen Überforderung den Fristablauf versäumt.

(2) Mit der neuen *Asylverfahrensrichtlinie* soll vor allem die Effizienz der Verfahren verbessert und ihr Fortgang beschleunigt werden. Sie führt deshalb eine Regelbearbeitungsfrist für Asylanträge von sechs Monaten ein, die unter engen Voraussetzungen in Ausnahmefällen verlängert werden kann. Das Prüfungsverfahren soll in jedem Fall in einer Maximalbearbeitungsfrist von 21 Monaten nach der förmlichen Antragstellung abgeschlossen sein. Das Konzept des sicheren Herkunfts- und Drittstaates ist von der Verfahrensrichtlinie in seinen Grundzügen unangetastet geblieben (Art. 36ff.). Wer aus einem sicheren Herkunftsstaat einreist, muss schwerwiegende Gründe vorbringen, damit sein Asylantrags nicht abschlägig behandelt wird. Bei den sicheren Drittstaaten unterscheidet die Richtlinie zwischen solchen, die die EMRK ratifiziert haben, (sog. sichere europäische Drittstaaten) und anderen Drittstaaten. Die Richtlinie legt eine Reihe von Grundsätzen fest, auf deren Grundlage die Mitgliedstaaten in ihrem jeweiligen nationalen Recht Listen mit sicheren Herkunfts- und Drittstaaten erlassen. Die Erstellung einer europäischen Liste, wie sie die Vorgängerrichtlinie noch vorsah, enthält die neue Verfahrensrichtlinie nicht mehr. Versucht ein Flüchtling aus einem sicheren europäischen Drittstaat einzureisen, kann ein Mitgliedstaat bereits die Annahme eines Asylantrags und damit den Zugang zum Asylverfahren verweigern. Das im deutschen Recht so bezeichnete „Flughafenverfahren“ (§ 18a AsylVfG) wird als beschleunigtes Verfahren an Grenzen und in Transitzonen gegenüber dem deutschen Rechtsstand ausgeweitet (Art. 31 Abs. 8). Erkennt deutsche Recht in § 18a AsylVfG in der Einreise aus einem sicheren Herkunftsstaat oder mit ungültigen oder gefälschten Ausweispapieren Gründe für das beschleunigte Verfahren, so enthält die Verfahrensrichtlinie nunmehr zahlreiche weitere Gründe und weitet damit seine Anwendbarkeit aus. Über die Begründetheit eines im „Flughafenverfahren“ gestellten Asylantrags hat der Mitgliedstaat binnen vier Wochen zu entscheiden (Art. 43). Andernfalls ist dem Antragsteller die Einreise zu gestatten und das Normalverfahren durchzuführen. Dies gilt jedoch nicht, falls die zügige Behandlung von Anträgen aufgrund einer „erheblichen Anzahl“ an Flüchtlingen nicht sichergestellt ist. Auch in der Verfahrensrichtlinie wurde der Minderjährigenschutz gestärkt (Art. 25).

(3) Die *Aufnahmerichtlinie* war die im Rechtssetzungsprozess am meisten umstrittene Neufassung, deren ersten Entwurf¹⁹ die Kommission sogar wegen seiner politischen Nichtdurchsetzbarkeit zurückziehen musste. Während die Kommission in ihrem ursprünglichen

Vorschlag insbesondere die Diskriminierung von Asylbewerbern gegenüber eigenen Staatsangehörigen und Unionsbürgern beim Zugang zum Arbeitsmarkt²⁰ abschaffen wollte und die Gleichstellung von materiellen Leistungen für Asylbewerber mit Leistungen der Sozialhilfe für die eigenen Staatsangehörigen²¹ vorschlug, findet sich in der Neufassung weiterhin die Diskriminierungsmöglichkeit beim Zugang zum Arbeitsmarkt (Art. 15 Abs. 2) sowie bei der Höhe der einem Asylbewerber zu gewährenden materiellen Leistungen (Art. 17 Abs. 5). Neu eingeführt wurde durch die Neufassung eine Regelung der Inhaftnahme von Asylbewerbern. Auch wenn die Richtlinie selbst von dem Grundsatz ausgeht, dass die Inhaftierung die Ausnahme darstellt, lassen die zahlreichen und weit gefassten möglichen Haftgründe (Art. 8 Abs. 3) Zweifel daran aufkommen, ob dies in der Praxis auch der Fall sein wird. Dabei müssen Asylbewerber getrennt von Strafgefangenen untergebracht werden. Sie müssen über den Grund der Inhaftierung sowie die Möglichkeit der Einlegung von Rechtsmitteln schriftlich aufgeklärt werden. Den inhaftierten Asylbewerbern ist ein unentgeltlicher Rechtsbeistand zur Seite zu stellen. Aufgenommen wurde in die Neufassung der Aufnahmeleitlinie schließlich, dass Asylbewerber nunmehr einen Anspruch auf materielle Leistungen haben, die „einem angemessenen Lebensstandard entsprechen, die den Lebensunterhalt sowie den Schutz der physischen und psychischen Gesundheit gewährleisten“ (Art. 17 Abs. 2). Beim Recht auf Zugang zum mitgliedstaatlichen Arbeitsmarkt wurde die Frist, innerhalb derer dem Asylbewerber der Zugang verweigert werden kann, von 12 Monate auf 9 Monate verkürzt (Art. 15).

(4) Den Schlussstein bildet die *Eurodac-Verordnung* über den Aufbau einer Fingerabdruckdatenbank. Personen, die älter als 14 Jahre sind und entweder einen Antrag auf Asyl oder subsidiären Schutz gestellt oder die Grenze eines Mitgliedstaates illegal überschritten haben, soll hiernach der Abdruck aller Finger abgenommen werden. Die Fingerabdruckdaten werden innerhalb von 72 Stunden nach ihrer Abnahme der Eurodac-Datenbank übermittelt. Im Legislativprozess war insbesondere umstritten, ob und inwieweit mitgliedstaatliche Strafverfolgungsbehörden sowie Europol Zugriff auf die Eurodac-Daten haben dürfen.²² Nunmehr dürfen von den Mitgliedstaaten benannte Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden, die nicht ausschließlich nachrichtendienstlich tätig sind, und eine von Europol hierfür benannte Spezialeinheit einen Fingerabdruckabgleich bei Europol beantragen. Der Fingerabdruckabgleich muss für die Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten im Einzelfall erforderlich sein. Die Datensätze der gespeicherten Personen dürfen nicht an Drittstaaten weitergegeben werden. Datensätze von Personen, die die Grenze illegal überschritten haben, werden, statt wie bisher nach zwei Jahren, bereits 18 Monaten nach ihrer Abnahme automatisch gelöscht, während die Behörden bei Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, für einen Zeitraum von drei Jahren ab Schutzgewährung ein Zugriffsrecht auf deren Datensätze haben, bevor sie nach zehn Jahren endgültig gelöscht werden müssen.

Die zweite Stufe des GEAS wurde mit einjähriger Verspätung 2013 fertiggestellt. Die Mitgliedstaaten haben weiterhin zahlreiche Spielräume. Die mitgliedstaatlichen Behörden entscheiden autonom über die gestellten Anträge auf internationalen Schutz. Eine EU-weit einheitliche Entscheidungspraxis ist damit nicht gewährleistet. Ebenso wenig konnte das

19 KOM(2008) 815 endg.

20 Art. 11 Abs. 4 der RL 2003/9/EG einerseits und Neufassung Art. 15 in KOM(2008) 815 endg. andererseits.

21 Vgl. Art. 17 Abs. 5 in KOM(2008) 815 endg.

22 Dazu Müller-Graff/Repasi, *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2012, S. 146f.

Ziel erreicht werden, die Lebenssituation von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten in Form eines Mindeststandards anzugleichen. Groß sind auch die in der zweiten Stufe des GEAS verbleibenden Unterschiede. Allerdings sind durch das zweite Paket deutliche Verbesserungen zu Gunsten der Asylbewerber erzielt worden.

Einwanderung

Die europäische Einwanderungspolitik lässt mit der Richtlinie über die Rechtsstellung langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger (2003)²³, der „Blue Card“-Richtlinie²⁴ (2009) und der Rahmenrichtlinie²⁵ (2011) erste Strukturen eines europäischen Einwanderungsrechts deutlich erkennen. Die Strategie der europäischen Einwanderungspolitik beruht auf der Erkenntnis, dass eine gut gesteuerte Migration insgesamt der demographischen Lage und den wirtschaftlichen Bedürfnissen der Mitgliedstaaten zuträglich ist. Auf dieser Grundlage sollte die europäische Arbeitsmigrationspolitik durch ein Richtlinienpaket, basierend auf vier Sektorenrichtlinien (betreffend hoch qualifizierte Arbeitnehmer, Saisonarbeiter, innerbetrieblich versetzte Arbeitnehmer und bezahlte Auszubildende) und einer Rahmenrichtlinie, umgesetzt werden.²⁶ Von den Sektorenrichtlinien wurde mit der „Blue Card“-Richtlinie betreffend hoch qualifizierte Arbeitnehmer bislang eine Richtlinie erlassen. Die Sektorenrichtlinien zu Saisonarbeitern²⁷ und innerbetrieblich versetzten Arbeitnehmern²⁸ befinden sich weiterhin im Legislativprozess.

Um die EU für Schüler, Studierende und Wissenschaftler interessant zu machen, schlug die Kommission eine Neufassung der Vorschriften 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 vor.²⁹ Die bisherige Studentenrichtlinie³⁰ und die Richtlinie über die Zulassung von Wissenschaftlern aus Drittländern³¹ sollen zusammengeführt, verbindlich für Schüler, unbezahlte Praktikanten und Freiwillige gemacht und auf die Personengruppen der bezahlten Praktikanten und Au-pair-Beschäftigten aus Drittstaaten ausgeweitet werden. Der Vorschlag sieht u.a. vor, Wissenschaftler im Hinblick auf Sozialversicherungsleistungen mit eigenen Staatsangehörigen gleichzustellen, die rechtlich zulässige Arbeitszeit pro Woche für Studierende von zehn auf 20 Stunden zu erhöhen und den Zeitraum, innerhalb dessen Wissenschaftler und Studierende sich in einem anderen EU-Mitgliedstaat aufhalten dürfen, von bisher drei auf sechs Monate zu erhöhen. Durch die Neufassung sollen die Zulassungsbedingungen klarer gefasst und Verfahrensgarantien eingeführt sowie eine Kohärenz mit den EU-Programmen „Erasmus Mundus“ und „Marie Curie“ hergestellt werden.

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

24 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. 175ff.

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

26 Vgl. KOM(2005) 669 endg.

27 KOM(2010) 379 endg.

28 KOM(2010) 378 endg.

29 KOM(2013) 151 final

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

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

Außengrenzen und irreguläre Einwanderung

Die Bekämpfung irregulärer Einwanderung bildet weiterhin einen Schwerpunkt der aktuellen europäischen Zuwanderungspolitik. Im Vordergrund stehen die Bekämpfung von Menschenhandel und gewerblichem Schleusertum, die weitere Verzahnung der Grenzkontrollen³² über den erreichten Stand (insb. Schengener Grenzkodex³³) hinaus, aber auch eine verstärkte Zusammenarbeit der zuständigen mitgliedstaatlichen Sicherheitsbehörden,³⁴ sowie die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern. Die gegenwärtige Politik kann auf ein bereits reichhaltiges Paket an Maßnahmen zurücksehen, das vor allem die Unterstützung irregulärer Einwanderung bekämpft³⁵ und die Rückführung irregulär aufhältiger Drittstaatsangehöriger organisiert.³⁶ Der Akzent wird dabei in jüngerer Vergangenheit auf die verstärkte Koordinierung der Außengrenzkontrolle gesetzt. Dabei sollen zum einen die Überwachungskapazitäten der Außengrenzen der EU verstärkt und zum anderen die ein- und ausreisenden Drittstaatsangehörigen besser erfasst werden.

Um ein effizienteres Außengrenzmanagement zu erreichen, legte die Europäische Kommission im Februar 2013 zwei Verordnungsvorschläge (bezeichnet als „Intelligente Grenzen“) vor. Bislang wurde die Einreiseberechtigung von Drittstaatsangehörigen in den Schengenraum anhand der Stempel im Reisepass geprüft. Mit dem ersten Verordnungsentwurf³⁷ soll ein Registrierungsprogramm für Reisende (RTP) eingeführt werden. Das RTP umfasst eine Datenbank, bei der sich Drittstaatsangehörige anmelden können, um eine elektronische Karte zu erhalten, die bei automatischen Grenzkontrollsystemen eingesetzt werden kann. Diese Karte soll einem einreisenden Drittstaatsangehörigen gemeinsam mit seinem Fingerabdruck die automatische Einreise in den Schengenraum ohne zusätzliche Grenzkontrollen ermöglichen. Hierzu müssen Antragsteller mindestens 12 Jahre alt sein, ihre biometrischen Daten in der Datenbank registrieren lassen, den Nachweis erbringen, dass sie ihren Aufenthalt im Schengenraum aus eigenen finanziellen Mitteln bestreiten können, und die weiteren, für den jeweiligen Antragsteller geltenden Einreisevoraussetzungen in den Schengenraum nachweisen. Mit dem zweiten Verordnungsvorschlag³⁸ soll ein „Einreise-/Ausreisesystem“ der EU (EES) geschaffen werden. Dieses erfasst elektronisch den Zeitpunkt und den Ort der Ein- und Ausreise von Drittstaatsangehörigen. Das System errechnet die höchstmögliche Aufenthaltsdauer und den spätestmöglichen Ausreisezeitpunkt. Reist ein Drittstaatsangehöriger bis zu diesem Zeitpunkt nicht aus, werden die

32 S. dazu KOM(2008) 69 endg.

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

34 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.

35 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.

36 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.

37 KOM(2013) 97 final.

38 KOM(2013) 95 final.

nationalen Behörden darüber automatisch in Kenntnis gesetzt. Reist ein Drittstaatsangehöriger visumbefreit in den Schengenraum ein, werden ihm bei der Einreise die Fingerabdrücke abgenommen. Anderenfalls würden die Fingerabdrücke bereits bei der Visumserteilung abgenommen. Die im EES gespeicherten persönlichen Daten sind höchstens sechs Monate gespeichert und spätestens drei Monate nach der Ausreise zu löschen, sofern in der Zwischenzeit nicht eine erneute Einreise erfolgte. Reist ein Drittstaatsangehöriger nach Ablauf der Höchstaufenthaltsdauer nicht aus, so bleiben die persönlichen Datensätze bis zu fünf Jahre gespeichert. Die praktische Umsetzbarkeit des vorgeschlagenen EES erscheint angesichts der zahlreichen Land- und Seegrenzen in der EU zweifelhaft. Größere Fragen wirft aber die grundrechtliche Zulässigkeit einer derartigen anlasslosen Datensammlung und -speicherung auf. Die Anforderungen, die das BVerfG an die Verfassungsmäßigkeit der anlasslosen Vorratsdatenspeicherung gestellt hat,³⁹ deuten die grundrechtliche Konfliktlage an.

Zum Abschluss wurde zudem das Rechtsetzungsverfahren zur Einrichtung des Grenzüberwachungssystem Eurosur gebracht. Eurosur soll den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den Grenzkontrollbehörden der Mitgliedstaaten und mit der Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (Frontex)⁴⁰ unterstützen und fördern. Ziel ist die Bekämpfung außengrenzenüberschreitender Kriminalität, insbesondere des Menschen- und Drogenhandels, sowie der irregulären Einwanderung. Hierzu sollen mit Hilfe einer mit Eurosur eingeführten Überwachungstechnik sog. Lagebilder erstellt werden, welche die Daten, Informationen und nachrichtendienstlichen Erkenntnisse der jeweiligen nationalen Außengrenzregionen und des Grenzbereichs, der von Frontex überwacht werden soll, zusammenführen. Diese Lagebilder werden den Grenzkontrollbehörden und Frontex in Echtzeit zur Verfügung gestellt. Frontex koordiniert die gemeinsame Anwendung von Überwachungsinstrumenten wie Satelliten oder Drohnen. Das Europäische Parlament setzte im Rechtsetzungsprozess noch durch, dass Eurosur neben der Bekämpfung irregulärer Zuwanderung auch der „Gewährleistung des Schutzes und der Rettung des Lebens von Migranten“ dient.

Nach der Nichtigerklärung der Leitlinien für Such- und Rettungsmaßnahmen von Frontex⁴¹ durch den EuGH⁴² legte die Kommission einen Verordnungsvorschlag vor, der einen rechtlichen Rahmen für Grenzüberwachungseinsätze im Rahmen der operativen Zusammenarbeit an den Seeaußengrenzen der EU schaffen soll.⁴³ Mit diesem Verordnungsvorschlag greift die Kommission auch das Urteil des EGMR in der Rechtssache *Hirsi* auf.⁴⁴ Der Vorschlag stellt klar, dass das Zurückweisungsverbot und das Verbot der Kollektivausweisung auch auf Hoher See und damit im Mittelmeerraum gelten. Eine Rückschiebung von Bootsflüchtlings darf ohne individuelle Prüfung jedes Flüchtlings und in Kenntnis der unzureichenden Menschenrechtssituation des Staates, in den die Flüchtlinge zurückgeschoben werden sollen, nicht vorgenommen werden.

39 BVerfGE 125, 260.

40 VO (EG) Nr. 2007/2004, ABl. EG 2004 Nr. L 349, S. 1; S. zur Evaluierung von Frontex KOM(2008) 67 endg.

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

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

43 KOM(2013) 197 final.

44 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.

Teil der Strategie der EU zur Bekämpfung irregulärer Zuwanderung ist der Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit den Herkunfts- und Transitländern der irregulären Migranten.⁴⁵ Die jüngsten Rückübernahmeabkommen wurden im April 2012 mit Kap Verde⁴⁶ und im Oktober 2012 mit Armenien⁴⁷ abgeschlossen. Mit der Türkei wurde im Juni 2012 ein Rückübernahmeabkommen paraphiert, das noch ratifiziert werden muss.⁴⁸ Es soll hinsichtlich der Rückübernahme irregulär, auf direktem Weg von der Türkei in die EU eingereister Drittstaatsangehöriger erst drei Jahre nach seiner Ratifizierung in Kraft treten und sieht für Personen, die im Grenzgebiet zur Türkei aufgegriffen wurden, ein Schnellverfahren vor.

Visapolitik

Die Visapolitik der EU regelt den kurzzeitigen (bis zu dreimonatigen) Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Schengenraum.⁴⁹ Längerfristige Visa bleiben in nationaler Zuständigkeit, allerdings sind die Rechtsfolgen solcher Visa teilweise europäisiert.⁵⁰ Den Grundpfeiler des europäischen Visarechts bildet der Visakodex⁵¹, der 2010 in Kraft trat. Er führt 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 Liste⁵² von Drittstaaten visumpflichtig sind. Damit ist das Visarecht weitgehend vergemeinschaftet.⁵³

In einer Mitteilung beleuchtete die Kommission die Bedeutung der Visapolitik für die Erreichung der Europa 2020-Ziele und eine Belebung des Wachstums in der EU.⁵⁴ Sie erkennt in diesem Bericht Wachstumschancen insbesondere durch Visaerleichterungen für Touristen und Geschäftsreisende. Sie präsentiert auf der Grundlage dieser Erwägungen einige Visaerleichterungen, die sie bei einer künftigen Revision des Visakodex vorschlagen möchte.

Fazit

Nach einem turbulenten und lang andauernden Rechtsetzungsprozess gelang im Berichtszeitraum 2012/2013 der Abschluss der zweiten Stufe des GEAS. Dieser hat die Rechtsstellung von Flüchtlingen in der EU verbessert, ist jedoch weit davon entfernt, einen einheitlichen Rechtsraum für Flüchtlinge zu schaffen, wie ihn der Europäische Rat von Tampere 1999 forderte. Insoweit dürfte eine dritte Stufe notwendig werden. Die Tatsache, dass in der zweiten Stufe noch kein einheitlicher Rechtsraum geschaffen werden konnte,

45 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) Rückübernahmeabkommen abgeschlossen.

46 Vgl. Beschluss 2013/77/EU, ABl. EU 2013 Nr. L 37, S. 1.

47 Vgl. Beschluss 2013/156/EU, ABl. EU 2013 Nr. L 87, S. 1.

48 KOM(2012) 239 endg.

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

50 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.

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

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

53 Vgl. noch VO (EG) Nr. 1683/95, ABl. EG 1995 Nr. L 164, S. 1 (einheitliche Visagestaltung) und VO (EG) Nr. 333/2002, ABl. EG 2002 Nr. L 53, S. 4 (einheitliche Gestaltung des Formblatts für die Anbringung eines Visums).

54 KOM(2012) 649 final.

zeigt, wie groß die mitgliedstaatlichen Vorbehalte bei der Gestaltung der europäischen Zugangspolitiken weiterhin sind. Die Ereignisse vor Lampedusa haben eine flüchtlingsfreundlichere Sprache in den unionalen Texten hervorgerufen. Insbesondere die Mitentscheidungsbefugnisse des Europäischen Parlaments haben dazu geführt, dass der Respekt der Grund- und Menschenrechte als Gegengewicht zur vielfach artikulierten „Festung Europa“ Einzug in das europäische Migrationsrecht gehalten hat. Aufgabe der europäischen Migrationspolitik in den kommenden Jahren wird es bleiben, einen einheitlichen unionalen Raum für Asyl und Einwanderung zu schaffen, der die Grundfreiheiten und Grundrechte uneingeschränkt achtet und die der Verantwortung der EU in einer globalisierten Welt auch in Migrationsfragen gerecht wird.

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.
- Dieter Kugelmann: Asylagenda 2010 – Dimensionen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR) 2007, S. 81-87.
- Reinhard Marx: Solidarität im grundrechtskonformen europäischen Asylsystem, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2012, S. 409-413.
- 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, in: *integration*, 2/2012, S. 100-109.
- Steven Peers: EU Justice and Home Affairs Law, Oxford 2011.
- Axel Schulte: Politische Steuerung von Integrationsprozessen und Menschenrechte in der Einwanderungsgesellschaft, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR) 2012, S. 289-298.
- Albrecht Weber: Migration im Vertrag von Lissabon, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR) 2008, S. 55-58.