

Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik

René Repasi

Die Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik war durch einen Rückgang der Asylanträge und einen gleichzeitig gefühlten Anstieg des „Migrationsdrucks“ auf einige mitgliedstaatliche Regierungen geprägt. Während in den Jahren 2015 und 2016 jeweils rund 1,3 Mio. Menschen in der EU zum ersten Mal einen Asylantrag gestellt haben, waren dies nur noch 650.000 Menschen im Jahr 2017 und 268.030 Personen in der ersten Jahreshälfte 2018.¹ Gleichzeitig lässt sich eine Verlagerung der Migrationsströme beobachten. Während sich im ersten Halbjahr 2018 die Zuwanderung über die zentrale Mittelmeerroute nach Italien im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 77 Prozent verringerte, erhöhte sie sich auf der westlichen Mittelmeerroute nach Spanien um 22 Prozent.² Dessen ungeachtet kündigte die neue italienische Regierung eine Abschottung des Landes an, während die neue spanische Regierung Seehäfen für zivile Seenotschiffe öffnete, denen die italienische Regierung den Zugang verweigerte.

Die umfassende Reform des Asylrechts, die von der Kommission 2016 vorgeschlagen wurde, steckt weiterhin im Gesetzgebungsprozess fest. Unüberbrückbar scheinen die Differenzen zwischen dem Europäischen Parlament, das für Europäisierung, Rechtsverbindlichkeit und Flüchtlingsrechte steht, und dem Rat, der für Freiwilligkeit und eine Begrenzung von Rechten zum Zwecke der Verhinderung von Sekundärmigration eintritt. Eine neue europäische Politik der legalen Zuwanderung, wie von Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker zu Amtsbeginn versprochen, ist nicht zu erkennen. Während politische Einigungen im Bereich des Außengrenzschutzes noch möglich sind, scheint die politische Kraft der EU in der Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik erschöpft. Politische Kompromisse konnten zuletzt nur noch gefunden werden, wenn ihre Umsetzung auf Freiwilligkeit beruht.

Die politische Entwicklung in den Zugangspolitiken

Die Zugangspolitiken waren politisch gelähmt durch die langwierige Regierungsbildung in Deutschland und die anschließenden Streitigkeiten innerhalb der Bundesregierung über die Ausrichtung der deutschen Flüchtlingspolitik sowie durch den Regierungswechsel in Italien.

Im Koalitionsvertrag einigten sich die Koalitionsparteien – Christlich Demokratische Union (CDU), und Christlich-Soziale Union (CSU) und Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) – darauf, sich „aktiv am Prozess der Reform des Dublin-Verfahrens“ zu beteiligen, wobei

„[e]in fairer Verteilmechanismus für Schutzbedürftige, die Frage der Menschenrechte in Drittstaaten sowie das Prinzip der Zuständigkeit des Ersteinreiselandes für Asylbewerber [...] eine übergeordnete Rolle spielen [müssen]. Dabei muss klar sein, dass eine unbefristete Berufung auf einen anderen Staat der Ersteinreise ausscheidet.“³

1 Eurostat, Asylum Statistics, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics; Asylum Quarterly Report (letzter Zugriff: 9.11.2018).

2 Europäische Kommission: Fortschrittbericht über die Umsetzung der Migrationsagenda, COM(2018) 301 final, S. 3 f.

Auf Grundlage dieser Formulierung forderten die CSU und Bundesinnenminister Horst Seehofer die Zurückweisung von Flüchtlingen, die in einem anderen EU-Mitgliedstaat registriert wurden und damit in der Eurodac-Datenbank geführt werden, an der deutschen Grenze.⁴ Dies wies die Bundeskanzlerin zurück. Sie begründete dies damit, dass ein einseitiges Vorgehen nicht in Einklang mit dem Europarecht stünde und Zurückweisungen durch bilaterale Verwaltungsabkommen zwischen Deutschland und anderen EU-Mitgliedstaaten geregelt werden sollten. Schließlich dient die Dublin III-Verordnung (VO) dem Prinzip der rechtssicheren Durchführung eines Asylverfahrens in einem EU-Mitgliedstaat, was einem System einseitiger Zurückweisungen an den Binnengrenzen der EU-Mitgliedstaaten in letzter Konsequenz entgegensteht. Die Dublin III-VO eröffnet jedoch die Möglichkeit, dass Mitgliedstaaten untereinander klären können, dass auch in Zweifelsfällen ein bestimmter Mitgliedstaat Überstellungsgesuche nach der Dublin III-VO automatisiert annimmt, und dafür Verwaltungsvereinbarungen untereinander abschließen können. Dies war letztlich auch der Vorschlag der Bundeskanzlerin. Politisch handelte es sich bei dem Konflikt um Unilateralismus im Sinne eines Systems einseitiger Zurückweisungen gegen Multilateralismus im Sinne eines Systems von bilateralen Verwaltungsvereinbarungen zur Durchführung der Dublin III-VO.

Der Konflikt eskalierte durch die Ankündigung des Bundesinnenministers Seehofer, einseitige Maßnahmen per Ministererlass anzuordnen, sollte eine Einigung auf EU-Ebene ausbleiben. Am Rande des Europäischen Rates vom 28. Juni 2018 erreichte die Bundeskanzlerin „Zusagen auf politischer Ebene“ von 14 Mitgliedstaaten, derartige Vereinbarungen mit Deutschland abzuschließen,⁵ worunter sich allerdings weder Österreich noch Italien befanden. Damit wurde der politische Konflikt zu Gunsten des Multilateralismus entschieden. Konkret abgeschlossen wurden im Sommer 2018 Verwaltungsvereinbarungen mit Spanien, Griechenland und Portugal. Da bislang weder Österreich noch Italien eine politische Zusage für den Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung erteilt haben, bleibt der eigentliche Konflikt weiter ungelöst und kann jederzeit erneut die EU-Migrationspolitik lähmen.

Der Regierungswechsel in Italien zu einer populistischen und europaskeptischen Regierung führte zu einer weiteren Veränderung im politischen Koordinatensystem der EU-Migrationspolitik, in dem die Fliehkräfte immer stärker in Richtung Abschottung nach außen und nach innen ziehen. Der neue Innenminister Matteo Salvini ordnete etwa kurz nach seinem Amtsantritt die Schließung der italienischen Seehäfen für einzelne private Seenotrettungsschiffe an.⁶ Die Regierung blockiert zudem im Rat jedes Voranschreiten bei Maßnahmen in der EU-Migrationspolitik.

Vor dem Hintergrund dieser Fliehkräfte war Migration Thema des Europäischen Rates am 28. Juni 2018. Als konkrete Ergebnisse forderte er die Einrichtung von kontrollierten Zentren in EU-Mitgliedstaaten und „Ausschiffungsplattformen“ in Drittstaaten.⁷ Aus Seenot gerettete Flüchtlinge können zu beiden Einrichtungen gebracht werden, wobei es nur eine Pflicht gibt, Flüchtlinge in ein „kontrolliertes Zentrum“ in der EU zu bringen, wenn sie in EU-Hoheitsgewässern aufgenommen wurden. In „kontrollierten Zentren“ soll dann die Entscheidung

3 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, S. 103.

4 Süddeutsche Zeitung: Merkel und Seehofer streiten wieder, 11. Juni 2018.

5 Mehr Ordnung und Steuerung in der Migrationspolitik: Bericht zur Lage nach dem Europäischen Rat vom 28./29. Juni 2018, S. 5 f., abrufbar unter: https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2018/07/bericht-mehr-ordnung-und-steuerung-in-der-migrationspolitik_0.pdf (letzter Zugriff: 9.11.2018).

6 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Weiteres Schiff mit Migranten wartet vor Italien auf Hafeneinfahrt, 24.6.2018.

7 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen (Tagung vom 28. Juni 2018), EUCO 9/19, Nr. 8 f.

zwischen regulären und irregulären Migranten getroffen werden, wobei erstere in andere Mitgliedstaaten umgesiedelt und letztere rückgeführt werden sollen. Die Einrichtung solcher Zentren und die Umsiedlung sollen vollständig freiwillig erfolgen. In Drittländern sollen in enger Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) „regionale Ausschiffungsplattformen“ eingerichtet werden, aus denen Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz im Rahmen des EU-Neuansiedlungsprogramms in die EU gebracht werden können.

Die Ergebnisse des Europäischen Rates stellen den Versuch dar, die EU-Türkei-Erklärung auf andere Drittstaaten im Mittelmeerraum zu übertragen. Gemeinsam ist beiden Vorschlägen, dass Flüchtlinge in großen Lagern an einem Ort gehalten werden sollen, so dass ihnen die Weiterreise innerhalb der EU verunmöglicht wird. Solange allerdings kein belastbarer Mechanismus zur Verteilung der Flüchtlinge innerhalb der EU gefunden wird, sind derartige Lösungen wenig tragfähig. Wenig überraschend fanden sich bislang weder EU-Mitgliedstaaten, die freiwillig „kontrollierte Zentren“ einrichten, noch Drittstaaten, die eine „Ausschiffungsplattform“ schaffen wollen.

Umsiedlungs- und Neuansiedlungsprogramme für Flüchtlinge

Im Jahr 2015 nahm der Rat mit qualifizierter Mehrheit auf der Rechtsgrundlage des Art. 78 Abs. 3 AEUV zwei Beschlüsse⁸ zur Umsiedlung von insgesamt 160.000 Flüchtlingen aus Italien und aus Griechenland an. Ungarn und die Slowakei haben einen dieser Beschlüsse beim EuGH angefochten, der in seinem Urteil vom 6. September 2017 die Klagen abgewiesen hat. Dabei wies er den Einwand zurück, dass es sich bei den Beschlüssen um Gesetzgebungsakte handelt, die von der Dublin III-VO abweichen, weshalb sie nicht auf Art. 78 Abs. 3 AEUV gestützt werden können. Laut EuGH muss der Rat vorläufig abweichende Maßnahmen treffen können, wenn diese „sowohl inhaltlich als auch zeitlich in der Weise begrenzt [sind], dass sie sich darauf beschränken, schnell und effektiv durch eine vorläufige Regelung auf eine ganz bestimmte Krisensituation zu reagieren.“⁹ Der EuGH akzeptierte das Vorliegen einer Krisensituation, für deren Annahme er den Unionsorganen ein weites Ermessen einräumt, dessen Grenzen angesichts der Zuwanderungszahlen nach Griechenland und Italien in den Monaten Juli und August 2015 nicht überschritten waren.

Die Migrationskrise hat der Kommission verdeutlicht, dass sie neue Wege im Hinblick auf eine dauerhafte Lösung von Um- und Neuansiedlungen von Flüchtlingen gehen muss. Sie legte daher im Rahmen der Reform der Dublin III-VO einen automatischen Korrekturmechanismus zur Umverteilung von Flüchtlingen in Krisensituationen und einen dauerhaften Neuansiedlungsrahmen zur Aufnahme von Flüchtlingen vor, die noch nicht in die EU eingereist sind. Auf ersteres wird bei der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) einzugehen sein, letzteres befindet sich noch im Gesetzgebungsverfahren, wobei das Europäische Parlament seine Position für den Trilog bereits festgelegt hat.

8 Beschluss (EU) 2015/1523 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, Amtsblatt der EU 2015 Nr. L 239, S. 146, und Beschluss (EU) 2015/1601 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, Amtsblatt der EU 2015 Nr. L 248, S. 80.

9 EuGH: Urteil (große Kammer) vom 6. September 2017, Rs. C-643/15 und C-347/15, Ungarn und Slowakische Republik gegen Rat der EU, EU:C:2017:631, Rn. 78.

Nach dem Kommissionsvorschlag¹⁰ 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 Bericht der Berichterstatterin Malin Björk (GUE/NGL)¹¹ verlangt das Parlament, der Prognose für den weltweiten Neuansiedlungsbedarf der UNHCR besondere Bedeutung für die Bestimmung der Anzahl neu anzusiedelnder Personen und der geografischen Prioritäten beizumessen. Konkret fordert es, dass die anzustrebende Anzahl 20 Prozent des dementsprechend bestimmten weltweiten Neuansiedlungsbedarfs entsprechen soll. Sollten innerhalb der zweijährigen Laufzeit eines Neuansiedlungsprogrammes nicht insgesamt 75 Prozent der neu anzusiedelnden Personen tatsächlich angesiedelt worden sein, sollen konkrete Personenzahlen pro Mitgliedstaat in Anwendung des Referenzschlüssel aus dem Vorschlag für eine neue Dublin III-VO vorgegeben werden. Das Neuansiedlungsprogramm der Union soll nach dem Willen des Parlaments von der Kommission durch einen delegierten Rechtsakt anstelle des Rates selbst, wie es im Ursprungsvorschlag steht, festgelegt werden. Die Mitgliedstaaten sollen für jede neu angesiedelte Person 6.000 Euro erhalten. Handelt es sich um Personen, die im Rahmen des EU-Programmes neu angesiedelt werden, soll sich die Summe auf 10.000 Euro erhöhen. Der Rat verlangt in den Trilog-Verhandlungen insbesondere die Freiwilligkeit der Neuansiedlung.¹² Die Verhandlungen zwischen Rat, Parlament und Kommission laufen und gestalten sich angesichts der sehr weit voneinander entfernt liegenden Positionen schwierig.

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem

Unter dem Eindruck der Herausforderungen der deutlich angestiegenen Flüchtlingszahlen an den EU-Außengrenzen brachte die Kommission im Jahr 2016 Verordnungsvorschläge in Form einer Neufassung der Dublin III-VO,¹³ einer Neufassung der Verordnung über die Asylagentur der EU¹⁴ und einer Neufassung der Eurodac-VO,¹⁵ einer Neufassung und Ersetzung der Asylverfahrensrichtlinie¹⁶ und einer Neufassung und Ersetzung der Qualifikationsrichtlinie¹⁷ sowie einen Vorschlag für eine Neufassung der Richtlinie über die

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

11 Europäisches Parlament: Bericht, Dok. Nr. A8-0316/2017.

12 Rat der EU: Dok Nr. 15057/1/17, S. 7.

13 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.

14 Vorschlag für eine Verordnung über die Asylagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 439/2010, COM(2016) 271 final.

15 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 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 Europas auf den Abgleich mit Eurodac-Daten, COM(2016) 272 final.

16 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, COM(2016) 467 final.

17 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.

Aufnahmebedingungen¹⁸ ein. Die Gesetzgebungsverfahren zu diesen Vorschlägen befinden sich im Gang.

Die *Neufassung der Dublin-VO* befindet sich inzwischen in den interinstitutionellen Verhandlungen. Das Europäische Parlament hat am 6. November 2017 im Plenum sein Verhandlungsmandat für den Trilog beschlossen.¹⁹ Der Rat diskutierte letztmalig in seiner Sitzung am 30. Mai 2018 den Entwurf. Der Kommissionsvorschlag für die Neufassung der Dublin-VO bringt im Vergleich zur geltenden Dublin III-VO drei Neuerungen: Das neue Zulässigkeitsverfahren, die Einführung von Konsequenzen im Fall einer mangelnden Kooperationsbereitschaft der Antragsteller und der automatische Korrekturmechanismus zur Umverteilung von Flüchtlingen im Fall einer Überlastung eines Mitgliedstaates.²⁰ Das Europäische Parlament lehnt das neue Zulässigkeitsverfahren ab, unterstützt die Kooperationspflicht des Antragstellers und fordert ein modifiziertes Zuteilungsverfahren für irregulär in die EU eingereiste Antragsteller. Dieser Korrekturmechanismus soll grundsätzlich immer und nicht nur in Krisenzeiten und bei Überlastung des Mitgliedstaats der ersten Einreise greifen. Ein Flüchtling, der nicht aus familiären oder Härtefallgründen einem bestimmten Mitgliedstaat zugewiesen ist, soll die Möglichkeit erhalten, zwischen vier Mitgliedstaaten wählen zu können, die auf der Grundlage der von der Kommission vorgeschlagenen Referenzzahl die geringste Anzahl an Antragstellern aufweisen. Trifft der Flüchtling keine Wahl, wird er dem Staat mit der geringsten Anzahl zugewiesen. Dies soll entsprechend für Gruppen von bis zu 30 Personen gelten, die sich als „gemeinsame reisend“ erfasst haben lassen. Ausgenommen hiervon sind Personen, bei denen „offensichtlich unwahrscheinlich ist, dass der Antragsteller als Person mit Anspruch auf internationalen Schutz anzuerkennen ist.“²¹ In diesen Fällen verbleibt es bei der Zuständigkeit des Staates der ersten Einreise, dessen Kosten der Aufnahme des Flüchtlings vom Unionshaushalt getragen werden sollen. Nach Willen des Parlaments soll sich ein Mitgliedstaat nicht durch Zahlung einer Summe von 250.000 Euro je nicht angenommenen Antragsteller aus dem Korrekturmechanismus zurückziehen können. Stattdessen sollen Zahlungen aus den Kohäsionsfonds im Falle der Aufnahmeverweigerung an die entsprechenden Mitgliedstaaten eingestellt werden. Mitgliedstaaten der ersten Einreise, die sich weigern, Flüchtlinge zu registrieren, sollen von der Anwendung des Korrekturmechanismus ausgeschlossen werden können.

Der Rat hat seine Beratungen zu dem Verordnungsvorschlag noch nicht abgeschlossen und noch kein Verhandlungsmandat für den Trilog mit dem Parlament und der Kommission angenommen.²² Der automatische Korrekturmechanismus ist ein zentrales Hindernis für die Positionsfindung des Rates. Die bulgarische Ratspräsidentschaft stellte in diesem Zusammenhang einen Kompromissvorschlag vor,²³ der drei Phasen unterscheidet, bei deren Vorliegen ein Korrekturmechanismus greift: In der ersten Phase, in der die Zuwanderungszahlen in einem Mitgliedstaat 100 bis 160 Prozent des zugewiesenen Kontingents entsprechen, erhält der betroffene Mitgliedstaat automatisch Finanztransfers und die Kommission schlägt binnen zwei Wochen konkrete Maßnahmen für eine Umsiedlung vor. Die Teilnahme der Mitgliedstaaten an einem Umsiedlungsprogramm ist freiwillig und soll durch Anreize unterstützt werden. In der

18 Vorschlag für eine Richtlinie zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, COM(2016) 465 final.

19 Europäisches Parlament: Bericht, Dok.-Nr. A8-0345/2017.

20 Peter-Christian Müller-Graff/René Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 2016, S. 204 f.

21 Europäisches Parlament: Bericht, Dok.-Nr. A8-0345/2017, Änderungsantrag 107, S. 66 f.

22 Rat der EU: Dok. Nr. 9520/18 Nr. 14.

23 Rat der EU: Dok. Nr. 7674/18.

zweiten Phase, in der die Zuwanderungszahlen das Kontingent um über 160 Prozent übersteigen, übernimmt der Rat die Verantwortung für die Krisenreaktion. In der dritten Phase, in der die Überschreitung von 160 Prozent des zugewiesenen Kontingents länger als zwei Jahre anhält, kommt der Europäische Rat ins Spiel. In keiner Phase gibt es einen verpflichtenden Umverteilungsmechanismus. Während dieser Vorschlag positiv bei den sogenannten Visegrád-Staaten ankam, fühlten sich die Außengrenzstaaten aufgerufen, in einem gemeinsamen Papier den bulgarischen Vorschlag mangels Entlastung im Krisenfall abzulehnen.²⁴ Schließlich einigte sich der Rat auf ein „ausgewogenes Verhältnis von Solidarität und Verantwortlichkeit“ als Grundlage der Dublin-Reform.²⁵ Konkret verlangt der Rat eine dauerhafte Zuständigkeit von acht Jahren und den Beginn des Dublin-Verfahrens unmittelbar nach der Registrierung. Es soll zudem automatische finanzielle Unterstützung der Mitgliedstaaten (pro Kopf Antragsteller, Begünstigte und Rückkehrer) geben. Im Hinblick auf den Korrekturmechanismus spricht der Rat von einer „gezielte[n] Zuweisung, in erster Linie auf freiwilliger Basis, gekoppelt mit starken Anreizen und als letztes Mittel auf der Grundlage eines Durchführungsbeschlusses des Rates als wirksame Garantie für die Auslösung der Zuweisung.“²⁶ Eine zeitnahe Einigung der Ko-Gesetzgeber 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 EU (EUAA)* umwandeln und mit weitreichenden Mandaten und Befugnissen ausstatten.²⁷ Am 28. Juni 2017 verkündete die maltesische Ratspräsidentschaft einen Kompromiss mit dem Europäischen Parlament.²⁸ Laut dem Rat ist die endgültige Beschlussfassung aufgeschoben, „bis die Verhandlungen über die anderen Vorschläge des GEAS-Pakets weiter vorangeschritten sind.“²⁹

Die Vorgaben für die mitgliedstaatlichen Asylverfahren sollen durch eine neue *Asylverfahrensverordnung*³⁰ stärker vereinheitlicht werden und per Verordnung unmittelbar anwendbar sein. Zentral für diesen Vorschlag ist die Einführung einer EU-weit einheitlichen Bestimmung des sicheren Dritt- und Herkunftsstaates. Das Gesetzgebungsverfahren hierzu ist noch nicht abgeschlossen. Das Europäische Parlament hat am 22. Mai 2018 den Bericht der zuständigen Berichterstatterin Laura Ferrara (EFDD) angenommen und damit das Verhandlungsmandat für den Trilog mit der Kommission und dem Rat beschlossen.³¹ Das Parlament schlägt vor, dass die VO lediglich einen Mindeststandard festlegt und die Mitgliedstaaten weiterhin vorteilhafte Regelungen für den Antragsteller in ihrem Asylverfahrensrecht festlegen dürfen. Das Parlament lehnt eine unionsweit einheitliche Festlegung „sicherer Drittstaaten“ (so Art. 46 des Entwurfs der Kommission) ab. Bei den „sicheren Herkunftsstaaten“ unterstützt es die von der Kommission als Anhang vorgeschlagene gemeinsame Liste, streicht aber die Türkei.

Der Rat hat seine Position zu dem Vorschlag noch nicht gefunden. Insbesondere die unionsweite Festlegung von sicheren Dritt- und Herkunftsstaaten sowie die Kriterien hierfür sind

24 Position paper of Cyprus, Greece, Italy, Malta and Spain on the Proposal recasting the Dublin Regulation, abrufbar: www.statewatch.org/news/2018/apr/eu-council-dublin-state-of-play-7674-18.pdf (letzter Zugriff: 9.11.2018).

25 Rat der EU: Dok. Nr. 9520/18 Nr. 23.

26 Rat der EU: Dok. Nr. 9520/18 Nr. 24.

27 COM(2016) 271 final, vgl. Müller-Graff/Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, 2016, S. 205; zu den Verhandlungen vgl. Müller-Graff/Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, 2017, S. 226 f.

28 Rat der EU: Pressemitteilung vom 29.6.2017, Dok.-Nr. 431/17.

29 Rat der EU: Dok. Nr. 9520/18, Nr. 9.

30 COM(2016) 467 final. Vgl. Müller-Graff/Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, 2016, S. 205 f.

31 Europäisches Parlament: Bericht, Dok. Nr. A8-0171/2018.

umstritten. Im Gegensatz zum Parlament spricht sich der Rat jedoch für eine unionsweite Liste von „sicheren Drittstaaten“ aus und beabsichtigt, vor Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens eine entsprechende Liste anzunehmen, die der Verordnung als Anhang beigelegt werden soll. Neben den EU-Listen will der Rat jedoch zeitlich unbegrenzt nationale Listen sicherer Dritt- und Herkunftsstaaten zulassen.³²

Die Voraussetzungen für die Zuerkennung von internationalem Schutz sollen durch die Ersetzung der Qualifikationsrichtlinie durch eine Verordnung vereinheitlicht werden.³³ Zentrale Neuerungen sind die verpflichtende Überprüfung des Schutzstatus des Betroffenen bei dessen Verlängerung und bei wesentlichen Änderungen der Lage im Herkunftsland sowie die Festlegung der Dauer des Aufenthaltstitels für Flüchtlinge auf drei Jahre, bei subsidiärem Schutz auf ein Jahr. Der Gesetzgebungsprozess ist noch nicht abgeschlossen, die Trilogie laufen noch.

Eine Neufassung der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen³⁴ soll zu einer stärkeren Harmonisierung der Aufnahmebedingungen in den Mitgliedstaaten und zu einer Verringerung der Anreize für Sekundärmigration führen. Die relevanten Neuregelungen sind Sanktionen im Fall eines unerlaubten Weiterzugs in andere Mitgliedstaaten, beispielsweise in Form von wegfallenden oder gekürzten materiellen Leistungen, einer Inhaftnahme sowie Verkürzung der Höchstfrist für die Zugangsverweigerung zum nationalen Arbeitsmarkt auf sechs Monate. Das Gesetzgebungsverfahren ist noch am Laufen. Die Trilogie sind noch nicht abgeschlossen.

Der seit zwei Jahren währende Gesetzgebungsprozess zur dritten Stufe des GEAS ist komplex. Die Ko-Gesetzgeber personifizieren die jeweiligen Antipoden der politischen Diskussion. Das Europäische Parlament versucht die Europäisierung des GEAS voranzutreiben, die Rechtsverbindlichkeit von solidarischen Aufnahmequoten festzuschreiben und Verkürzungen von Rechten von Flüchtlingen zu verhindern. Der Rat strebt ein Höchstmaß an Freiwilligkeit an, wobei er die Forderungen nach Solidarität und Unterstützung der Außengrenzstaaten bedienen muss. Sein Fokus liegt auf der Verhinderung von Sekundärmigration durch Verkürzung von unionsweit geltenden Rechten von Flüchtlingen. Angesichts der Erfahrungen auf dem Höhepunkt der Migrationskrise wird entscheidend sein, ob Verbesserungen wie ein automatischer Umverteilungsmechanismus im Dublin-System und eine handlungsfähige Unionsagentur, die den notwendigen Gleichlauf in der späteren Anwendung des GEAS in den Mitgliedstaaten sicherstellen kann, am Ende des Gesetzgebungsverfahrens noch vorhanden sind.

Außengrenzen und irreguläre Einwanderung

Das Gesetzgebungsverfahren zum „Einreise-/Ausreisensystem“ der EU (EES)³⁵ wurde zu einem Abschluss gebracht.³⁶ Das EES dient der elektronischen Erfassung von Zeitpunkt und Ort der Ein- und Ausreise von Drittstaatsangehörigen. Zur Identifikation des Einreisenden sollen beim Grenzübertritt vier Fingerabdrücke und das Gesichtsbild abgenommen und für drei Jahre nach Ausreise gespeichert werden. Diese Frist verlängert sich auf fünf Jahre im Falle einer unzulässigerweise nicht erfolgten Nichtausreise (Art. 34). Grundsätzlich haben nur die Grenz-, Visum-beziehungsweise Einwanderungsbehörden Zugang zu den Daten (Art. 9). Zum Zwecke der

32 Rat der EU: Dok. Nr. 9520/18, Nr. 17 f.

33 COM(2016) 466 final. Vgl. Müller-Graff/Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, 2016, S. 206 f.

34 COM(2016) 465 final. Vgl. Müller-Graff/Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, 2016, S. 207.

35 Siehe zum ursprünglichen Kommissionsvorschlag, COM(2016) 194 final: Müller-Graff/Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, 2016, S. 210; zum Gesetzgebungsverfahren: Müller-Graff/Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, 2017, S. 231.

36 Verordnung (EU) 2017/2226 über ein Einreise-/Ausreisensystem (EES), Amtsblatt der EU 2017, Nr. L 327, S. 20.

Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten erhalten auch die Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten über eine zu benennende zentrale Zugangsstelle (Art. 29) und Europol (Art. 30) Zugang zu den Daten. Neben der praktischen Umsetzbarkeit des EES angesichts zahlreicher Land- und Seegrenzen³⁷ stellen sich bei dieser Verordnung grundrechtliche Fragen im Hinblick auf die anlasslose Datensammlung und -speicherung, wie sie das BVerfG³⁸ und der EuGH bezüglich der Vorratsdatenspeicherung³⁹ und des geplanten Abkommens zwischen Kanada und der EU über die Übermittlung und Verarbeitung von Fluggastdatensätzen⁴⁰ aufgeworfen haben.

Neben dem EES hat der Unionsgesetzgeber die Einrichtung eines Europäischen Reiseinfor-mations- und -genehmigungssystems (ETIAS) beschlossen.⁴¹ Dieses System erfasst Drittstaats-angehörige, die von der Visumpflicht befreit sind, nach dem Vorbild des US-amerikanischen Systems ESTA. Betroffene sollen künftig vor der Einreise online persönliche Informationen wie Angaben zu Identität, Reisedokument, Aufenthaltsort, Kontaktmöglichkeiten, Vorstrafen oder zur Ausbildung übermitteln (Art. 17). Die Daten sollen für fünf Jahre gespeichert werden (Art. 54). Die Reisegenehmigung selbst soll drei Jahre und für mehrmalige Einreisen gültig sein, sofern nicht das registrierte Reisedokument zuvor seine Gültigkeit verliert (Art. 36 Abs. 5). Jede Genehmigung soll sieben Euro kosten (Art. 18). Verwaltet wird das System durch die ETIAS-Zentralstelle, die von der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) errichtet wird (Art. 75). Grenz- und Einwanderungsbehörden dürfen den Status einer Reisegenehmigung, Beförderungsunternehmen das Vorhandensein einer Reisegenehmigung und Europol sowie die nationalen Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden dürfen die Daten zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten abrufen. Zur Kontrolle der Wahrung der Grundrechte wird ein unabhängiges ETIAS-Beratungsgremium für Grundrechte (Art. 10) eingerichtet.

Sowohl mit dem EES als auch ETIAS folgt die EU dem Trend in der Innenpolitik, die innere Sicherheit durch erhöhte Datensammlung gewährleisten zu wollen. Beide Systeme erhöhen deutlich die Masse der von den Sicherheitsbehörden zu bearbeitenden und mit den anderen Datenbanken abzugleichenden Daten. Die langen Datenspeicherungsfristen werfen grundrecht-liche Fragen auf, die vom EuGH zu klären sein werden.

Der Außengrenzschutz im Mittelmeer besteht aus drei Operationen: der seit 2013 durchge-führten zivilen „European Union Border Assistance Mission“ (EUBAM) zur Unterstützung des libyschen Grenzschutzes, der von Frontex durchgeführten Operationen „Poseidon“ (Ägäis), „Minerva“ und „Indalo“ (Spanien), sowie „Triton“ (Italien) zum Schutz der europäischen Seegrenze und der seit 2015 eingesetzten Militäroperation „Sophia“, mit der die „European Union Naval Force – Mediterranean“ (EUNAVFOR MED) Schleuserkriminalität im Mittel-

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

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

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

40 EuGH: Gutachten (große Kammer) vom 26. Juli 2017, Gutachten 1/15, PNR-Abkommen, EU, EU:C:2017:592.

41 Verordnung (EU) 2018/1240 über die Einrichtung eines Europäischen Reiseinfor-mations- und -genehmigungssystems (ETIAS), Amtsblatt der EU 2018, Nr. L 236, S. 1; Verordnung (EU) 2018/1241 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/794 für die Zwecke der Einrichtung eines Europäischen Reiseinfor-mations- und -genehmigungssystems (ETIAS), Amtsblatt der EU 2018, Nr. L 236, S. 72; Siehe zum ursprünglichen Kommissionsvorschlag, COM(2016) 731 final: Müller-Graff/Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, 2016, S. 210; zum Gesetzgebungsverfahren: Müller-Graff/Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, 2017, S. 231 f.

meer bekämpft. EUBAM in Libyen und „Sophia“ wurden bis zum 31. Dezember 2018 verlängert, „Triton“ am 1. Februar 2018 durch die Operation „Themis“ abgelöst.⁴² Diese erweitert das Einsatzgebiet um die adriatische See, die Gewässer vor Algerien und Tunesien sowie das östliche Mittelmeer (Türkei und Ägypten). Das Mandat der Operation beinhaltet weiterhin Such- und Rettungsaufgaben und wurde um Kriminalitätsbekämpfung und geheimdienstliche Aufgabe erweitert. Gerettete Flüchtlinge müssen fortan zum nächstgelegenen EU-Hafen gebracht werden. Damit reagierte Frontex auf die Kritik der italienischen Regierung, wonach Italien die Hauptlast für aus Seenot gerettete Flüchtlinge trägt.

Dem Außengrenzschutz nachgelagert ist die Frage der Rückführung nicht schutzbedürftiger Personen, die dennoch das Hoheitsgebiet der EU-Mitgliedstaaten erreicht haben. Hierfür verhandelt die Europäische Kommission derzeit Rückübernahmeabkommen⁴³ mit Belarus, Jordanien, Marokko, Nigeria und Tunesien. Für Algerien liegt der Kommission ein Verhandlungsmandat vor, ohne dass Verhandlungen bereits aufgenommen wurden.⁴⁴

Visapolitik

Im März 2018 legte die Kommission eine Mitteilung für eine neue gemeinsame Visumpolitik vor, die sich mit dem Ziel zusammenfassen lässt, „das legale Reisen zu vereinfachen und gegen irreguläre Migration und Gefahren für die Sicherheit anzugehen.“⁴⁵ Die neue Visumpolitik soll durch eine Änderung des Visakodex und eine Überarbeitung des Visa-Informationssystem (VIS) umgesetzt werden. Ferner regt die Kommission eine Debatte über digitale Visa an und kündigt an, bis Ende 2018 Machbarkeitsstudien zu starten.

Als Folge der Mitteilung brachte die Kommission am 14. März 2018 einen Änderungsvorschlag zum bestehenden Visakodex ein,⁴⁶ der schnellere und flexiblere Verfahren, längere Gültigkeitsdauern für Mehrfacheinreisende von bis zu fünf Jahren, Kurzzeitvisa an den Außengrenzen mit einer Gültigkeit von bis zu sieben Kalendertagen beschränkt auf das Hoheitsgebiet des erteilenden Mitgliedstaates und eine Verknüpfung der Bearbeitungsverfahren für Visa mit der Bereitschaft von Drittstaaten bei der Rückübernahme eigener Staatsangehöriger, die sich irregulär in der EU aufhalten, vorsieht. So sollen die Frist für die Einreichung eines Visumantrags von drei auf sechs Monate erhöht und die Möglichkeit der elektronischen Antragstellung geschaffen werden. Antragsteller sollen nur noch zur Abnahme von Fingerabdrücken im Konsulat oder bei einem externen Dienstleister erscheinen. Erkennt die Kommission auf der Grundlage konkreter Indikatoren wie der Zahl der Rückkehrentscheidungen gegen irregulär in der EU aufhältige Angehörige eines Drittstaats, der relativen Anzahl an tatsächlich zurückgeführten Personen und der relativen Anzahl von Rückübernahmeersuchen, die ein Drittstaat akzeptiert hat, dass ein Drittstaat nicht ausreichend mit der EU in Sachen Rückübernahme kooperiert, können bestimmte Verfahrensschritte für die Visumserteilung für Bürger dieses Staates mit Auflagen versehen werden (Art. 25a des Entwurfs). So können die Visumsgebühren

42 Frontex: News Release, Frontex launching new operation in Central Med, 1.2.2018.

43 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), Armenien, Aserbaidschan, Kap Verde, Türkei (2014) 17 Rückübernahmeabkommen abgeschlossen.

44 Europäische Kommission: Fünfter Fortschrittsbericht über den Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern im Kontext der Europäischen Migrationsagenda, COM(2017) 471 final.

45 Europäische Kommission: Anpassung der gemeinsamen Visumpolitik an neue Herausforderungen, COM(2018) 251 final, hier S. 1.

46 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft, COM(2018) 252 final.

auf 160 Euro erhöht, die Bearbeitungsfrist auf bis zu 45 Kalendertage verlängert oder die Möglichkeit der Erteilung von Mehrfachvisa gestrichen werden.

Neben dem Änderungsvorschlag zum Visakodex legte die Kommission einen Verordnungsvorschlag zum Visa-Informationssystem (VIS) vor,⁴⁷ mit dem sie Langzeitvisa und langfristige Aufenthaltsdokumente von Drittstaatsangehörigen in die Datenbanken einfügen möchte. Konsulate sollen bei der Visaerteilung die Möglichkeit erhalten, nicht nur wie bisher auf Daten aus dem Schengener Informationssystem (SIS) zurückzugreifen, sondern auch die Daten des Antragstellers mit anderen Datenbanken wie der Eurodac oder den Interpol-Datenbanken zu Reisedokumenten abzugleichen. Schließlich will die Kommission das Alter für die verpflichtende Abnahme von Fingerabdrücken von 12 auf sechs Jahre senken und eine Kopie der Personaldatenseite des Reisedokuments eines Antragstellers in die VIS-Datenbank aufnehmen lassen.

Mit diesen Vorschlägen kommt eine neue Bewegung in die gemeinsame Visumpolitik, deren Fortentwicklung aufgrund unüberbrückbarer Gegensätze zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat im Gesetzgebungsverfahren zu den Vorschlägen der Kommission von 2014 zum Stillstand gekommen ist. Zu erwarten sind Debatten um humanitäre Visa und zur „Konditionalität“, mit der die Kommission die legale Einreise mit der Rücknahme irregulär aufhältiger Drittstaatsangehöriger verknüpft.

Fazit

Die legislative Tätigkeit der Union in der Asyl- und Einwanderungspolitik stockte auch im vergangenen Jahr. Die Gesetzgebungsentwürfe stecken in den Trilogern fest. Die Unterschiede zwischen dem Parlament und dem Rat scheinen unüberbrückbar. Die politische Kraft der EU scheint in der Asyl- und Einwanderungspolitik erschöpft. Maßnahmen des Außengrenzschutzes und Datensammlungen sind noch beschlussfähig, weitere Maßnahmen können nur noch vorbehaltlich freiwilliger Umsetzung beschlossen werden. Es deutet sich ein Paradigmenwechsel an, wonach in heiklen Politikfeldern die Suche nach einem rechtsverbindlichen Kompromiss durch unverbindliche Abmachungen ersetzt wird, wobei die „Unionsmethode“ mit ihrer Akzentverschiebung auf die klassische Zwischenstaatlichkeit immer mehr zum Standard wird. Dies hat zur fatalen Konsequenz, dass „Integration durch Recht“ als Grundlage der europäischen Zusammenarbeit immer schwächer wird. In der Asyl- und Einwanderungspolitik wenden sich die Außengrenzstaaten bereits von der EU als Ort der Krisenlösung ab. Diese Entwicklung muss umgekehrt werden, wenn die EU ihre politische Handlungsfähigkeit nicht verlieren möchte.

Weiterführende Literatur

Stephan Breitenmoser: Migrationssteuerung im Mehrebenensystem, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 76, Berlin 2017, 9–48.

Markus Krajewski: Status als Instrument des Migrationsrecht, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 76, Berlin 2017, 123–162.

Kerstin Odendahl: Migrationssteuerung im Mehrebenensystem, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 76, Berlin 2017, 49–97.

Jorrit Rijpma: Brave New Borders: The EU's Use of New Technologies for the Management of Migration and Asylum, in: Marise Cremona (Hrsg.), *New Technologies and EU Law*. Oxford 2017, S. 197–241.

Daniel Thym: Migrationsfolgenrecht, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 76, Berlin 2017, S.169–216.

47 Europäische Kommission: Vorschlag für Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates COM(2018) 302 final.