

Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik

René Repasi

Die Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik war durch einen erneuten Rückgang der irregulären Übertritte an der EU-Außengrenze und einer gleichzeitig rechtspopulistisch aufgeheizten Stimmungslage gekennzeichnet. Während im Jahr 2015 rund 1,8 Mio. Menschen die EU-Außengrenzen irregulär übertraten, wurden im Jahr 2018 nur noch 150.000 irreguläre Grenzübertritte gegenüber 205.000 im Jahr 2017 verzeichnet.¹ Gleichzeitig heizten rechtspopulistische Regierungen wie diejenigen in Italien (bis September 2019), in Ungarn oder in Polen die politische Stimmung in Europa derart an, dass politische Kompromisse zur Reform des Asylrechts blockiert, legale Zuwanderungswege außerhalb des Asylrechts entweder nicht verfolgt wurden (Arbeitsmigration) oder komplett der Freiwilligkeit der Mitgliedstaaten überlassen worden sind (Neuansiedlung) und lediglich der Ausbau des Außengrenzschatzes politisch noch erreichbar war. In dieser politischen Stimmungslage fand der Europawahlkampf und die Wahl des neuen Europäischen Parlaments im Mai 2019 statt. Die Reform der Zugangspolitiken und deren Fähigkeit, die nächste Migrationskrise zu meistern, wird auch für das neue Europäische Parlament, die künftige Europäische Kommission und ihre neue Präsidentin Ursula von der Leyen eine zentrale Herausforderung bleiben.

Dieser Bericht behandelt die EU-Politiken, deren Gegenstand die Stellung von Drittstaatsangehörigen im Hinblick auf Einreise und Aufenthalt ist. Wer als Drittstaatsangehöriger die Europäische Union betreten und hier verbleiben möchte, benötigt einen Grund. Die Anforderungen daran steigen mit der Länge des anvisierten Aufenthalts. Die Einreise in den Schengen-Raum der Europäischen Union und den Aufenthalt in diesem Raum von weniger als 90 Tagen behandelt die Visapolitik. Hier wird die Einreise grundsätzlich erteilt und unterliegt bestimmten Verfahrensvoraussetzungen. Für Aufenthalte von länger als 90 Tagen benötigen Drittstaatsangehörige neben den Einreiseformalitäten einen besonderen Rechtsgrund, um in der Europäischen Union zu verbleiben. Hierfür kennt das EU-Recht drei Gruppen von Gründen: Die Neuansiedlung aus humanitären Gründen, bei der Personen, „die eindeutig internationalen Schutz benötigen,“ aus Drittstaaten direkt in die Europäische Union übergesiedelt werden, die Arbeitsmigration für bestimmte Personengruppen und das Recht auf Asyl (einschließlich der Prüfung, ob ein Drittstaatsangehöriger Anspruch auf Asyl hat). Liegen diese Einreise- und Aufenthaltsgründe nicht vor, sind die Einreise und der Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen in der Europäischen Union irregulär. Mit dem europäischen Außengrenzschatz soll die irreguläre Einreise unterbunden werden. Schließlich muss der Umgang mit Drittstaatsangehörigen geregelt werden, die trotz dieser Maßnahmen die EU-Außengrenzen überschritten haben und sich in der Europäischen Union irregulär aufhalten (Rückführung). An dieser Abfolge von Regelungsfeldern für die „Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik“ orientiert sich die folgende Darstellung der politischen Entwicklungen im Zeitraum 2018 bis 2019.

1 Frontex: Risk Analysis for 2019, Februar 2019, S. 41, abrufbar unter https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2019.pdf (letzter Zugriff: 6.11.2019).

Die politische Entwicklung in den Zugangspolitiken

Die politische Entwicklung in der Zugangspolitik begann mit der letzten Rede zur Lage der Union des Präsidenten der Europäischen Kommission Jean-Claude Juncker am 12. September 2018, in der er ankündigte, dass die Europäische Kommission

„heute einen Vorschlag zur Stärkung der Europäischen Grenz- und Küstenwache vor[legt]. Außengrenzen müssen effizienter geschützt werden. Deshalb schlagen wir vor, die Zahl europäischer Grenzschutzbeamten, die vom europäischen Haushalt finanziert werden, bis zum Jahre 2020 auf 10.000 Grenzschützer zu erhöhen. Wir legen zudem auch einen Vorschlag zum Ausbau der Europäischen Asylagentur vor. Mitgliedstaaten brauchen stärkere europäische Unterstützung bei der Bearbeitung von Asylanträgen – einer Bearbeitung, die im Einklang mit der Genfer Konvention zu stehen hat. Und wir legen einen Vorschlag vor, um die Rückführung irregulär eingereister Migranten zu beschleunigen.“²

Nachdem Juncker konkrete Vorschläge zur Stärkung des Außengrenzschutzes vortrug, sprach er die legale Zuwanderung an: „Ich wiederhole meinen Wunsch, der einer Aufforderung gleichkommt, legale Einwanderungswege in die Europäische Union zu öffnen.“ Die Rede Junckers macht deutlich, in welchem Zustand die Zugangspolitiken im September 2018 waren: Die politischen Notwendigkeiten erzwingen eine Konzentration auf den Außengrenzschutz, während die Regelung von legaler Zuwanderung zur Entlastung des Asylrechts „ein Wunsch“ verbleibt. Diesem Grundton entsprechend wurden gesetzgeberische Projekte zur Stärkung des Außengrenzschutzes in kürzester Zeit vor den Europawahlen abgeschlossen, während die übrigen Projekte in die nächste Legislaturperiode verschoben werden mussten.

Der Europawahlkampf war folgerichtig dominiert von der Frage, wie die Zukunft der europäischen Zugangspolitiken und des Außengrenzschutzes aussehen soll. Der italienische Innenminister Matteo Salvini (Lega) dominierte diese Debatte mit seiner Abschottungspolitik, die die italienischen Häfen für Flüchtlinge, die in Seenot gerettet wurden, verschlossen halten wollte.³ Diese Politik wurde von dem unter niederländischer Flagge fahrenden privaten Seenotrettungsschiff „Sea-Watch 3“ und seiner Kapitänin Carola Rackete im Juni 2019 herausgefordert. Nach zweiwöchiger Odyssee im Mittelmeer mit 40 Flüchtlingen an Bord erzwang die Kapitänin das Einlaufen in den Hafen von Lampedusa mit dem Verweis auf die dramatischen Zustände an Bord. Der Versuch der italienischen Regierung, private Seenotrettung zu kriminalisieren, indem sie Rackete nach dem Anlegen verhaftete, scheiterte, als der Ermittlungsrichter den ihr auferlegten Hausarrest wenig später aufhob. Wie in einem Brennglas zeigte diese Situation die politische Lage auf, in der sich die Zugangspolitiken befinden. In dieser Gemengelage hielt die designierte Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen am 16. Juli 2019 ihre Bewerbungsrede vor dem Europäischen Parlament. Sie erklärte hier,

„einen neuen Migrations- und Asylpakt vorlegen [zu wollen], in dessen Rahmen die Dublin-Reform neu aufgerollt werden soll. [...] Unser Asylsystem bedarf einer Modernisierung. Ein gemeinsames europäisches Asylsystem muss uns tatsächlich gemeinsam sein. Unsere Außengrenzen sind nur dann stabil, wenn wir den Mitgliedstaaten, die aufgrund ihrer geografischen Lage dem größten Druck ausgesetzt sind, genügend Unterstützung bieten. Was wir brauchen, ist Solidarität. Wir alle müssen einander helfen und einen Beitrag leisten. Die Belastung muss neu verteilt werden.“⁴

Dies sind ambitionierte Worte, deren tatsächliche Umsetzung in den kommenden fünf Jahren genau zu beobachten sein wird.

2 Jean-Claude Juncker: Lage der Union 2018. Die Stunde der Europäischen Souveränität, S. 8.

3 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Italien“ in diesem Jahrbuch.

4 Ursula von der Leyen: Rede zur Eröffnung der Plenartagung des Europäischen Parlaments, Straßburg, 16.7.2019. S. 8.

Visapolitik

Die Visapolitik entscheidet, ob und unter welchen Voraussetzungen Angehörige eines Drittstaates im Besitz eines Visums für die Einreise in den Schengen-Raum der Europäischen Union sein müssen. Derzeit benötigen Personen aus 105 Nicht-EU-Staaten ein Visum. Für den Fall eines EU-Austritts des Vereinigten Königreichs hat die Europäische Union eine Verordnung beschlossen, die mit dem Austrittsdatum in Kraft tritt. Demnach wird der mögliche Drittstaat Vereinigtes Königreich in die Liste der visabefreiten Staaten aufgenommen, solange das Vereinigte Königreich keine Visumpflicht für Staatsangehörige eines EU-Mitgliedstaats einführt.⁵

Im März 2018 legte die Europäische Kommission eine Mitteilung für eine neue gemeinsame Visapolitik vor, die sich mit dem Ziel zusammenfassen lässt, „das legale Reisen zu vereinfachen und gegen irreguläre Migration und Gefahren für die Sicherheit anzugehen.“⁶ Zur Umsetzung dieser politischen Vorgaben legte die Europäische Kommission am 14. März 2018 einen Vorschlag zur Änderung des bestehenden Visakodex vor.⁷ Das Gesetzgebungsverfahren wurde im Juni 2019 abgeschlossen⁸ und die Änderungen gelten ab dem 2. Februar 2020. Die Änderungen führen zu flexibleren Verfahren, wofür die Frist für die Einreichung eines Visumantrags von drei auf sechs Monate vor der geplanten Einreise in die Europäische Union verlängert und die Möglichkeit der elektronischen Antragstellung geschaffen wurde. Vielreisenden kann ein Mehrfachvisum erteilt werden, welches schrittweise eine einjährige, zweijährige und fünfjährige Gültigkeit haben kann, in Abhängigkeit davon, wie häufig eine Person in der Vergangenheit Visa für die Einreise in die Europäische Union gebraucht hat und wieder regulär ausgereist ist. Die Visumsgebühr wurde von 60 auf 80 Euro erhöht. Die zentrale Neuerung ist jedoch die Verknüpfung von der Visaerteilung an Drittstaatsangehörige und der Bereitschaft ihres Herkunftslandes, bei der Rückführung und Rückübernahme von irregulären Migranten zu kooperieren. Erkennt die Europäische Kommission auf der Grundlage konkreter Indikatoren wie der Zahl der Rückkehrentscheidungen gegen sich irregulär in der Europäischen Union aufhältige Drittstaatsangehörige, der relativen Anzahl an tatsächlich zurückgeführten Personen, der relativen Anzahl von Rückübernahmeersuchen, die ein Drittstaat akzeptiert hat, und des Umfangs der praktischen Kooperation bei der Rückführung, dass ein Drittstaat bei der Rückübernahme nicht ausreichend mit der Europäischen Union kooperiert, können bestimmte Verfahrensschritte für die Visumserteilung für Bürger dieses Staates erschwert werden. So können mögliche Befreiungen von der Visumsgebühr aufgehoben, die Bearbeitungsfrist auf bis zu 45 Kalendertage verlängert oder die Erteilung von Mehrfachvisa von der Europäischen Union beschränkt werden. Sollte es zu keiner Besserung bei der Kooperation kommen, kann die Visumsgebühr auf 120 beziehungsweise 160 Euro erhöht werden. Wenn die Europäische Kommission im Gegenzug feststellt, dass der Drittstaat „in ausreichendem Maße kooperiert“, kann die Visumsgebühr auf 60 Euro und die Bearbeitungsfrist von Anträgen auf 10 Tage gesenkt werden. Neben dem Änderungsvorschlag zum Visako-

5 Verordnung (EU) 2019/592, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 103I, 2019, S. 1.

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

7 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft, COM(2018) 252 final. Zu den Details dieses Vorschlags vgl. René Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2018, Baden-Baden 2018, S. 181 f.

8 Verordnung (EU) 2019/1155 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex), in: Amtsblatt der EU Nr. L 188, 2019, S. 25.

dex legte die Europäische Kommission einen Verordnungsvorschlag zum Visa-Informationssystem (VIS) vor, mit dem sie Langzeitvisa und langfristige Aufenthaltsdokumente von Drittstaatsangehörigen in die Datenbanken einfügen möchte.⁹ Das Gesetzgebungsverfahren zu diesem Vorschlag ist noch nicht abgeschlossen.

Das Europäische Parlament forderte die Europäische Kommission im Dezember 2018 in einem legislativen Initiativbericht auf, bis Ende März 2019 einen Gesetzgebungsvorschlag zur Einführung eines humanitären Visums vorzulegen.¹⁰ Hiermit sollte die Rechtsgrundlage dafür geschaffen werden, dass Drittstaatsangehörige ein Visum nur bekommen können, um damit in einen Mitgliedstaat zur Stellung eines Antrags auf internationalen Schutz einreisen zu können. Die Europäische Kommission lehnte dieses Ansinnen mit dem Verweis auf das Neuansiedlungsprogramm ab, welches demselben Zweck wie das humanitäre Visum diene, und auf die Rechtsauffassung, wonach die Visaerteilung zur Ermöglichung eines Asylantrags nicht von der Rechtsgrundlage gedeckt sei, da ein solcher Antrag nur im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten gestellt werden dürfe und das Visarecht dieses Erfordernis nicht unterlaufen dürfe.¹¹

Neuansiedlung von international Schutzsuchenden

Bei der Neuansiedlung internationaler Schutzsuchender als Instrument zur Eröffnung sicherer legaler Zugänge zur Europäischen Union verfolgt die Europäische Kommission eine zweigleisige Strategie: Zum einen hat sie im Jahr 2016 einen Gesetzgebungsvorschlag für einen dauerhaften, rechtlich bindenden Neuansiedlungsrahmen unterbreitet.¹² Zum anderen setzt sie auf die Freiwilligkeit der Mitgliedstaaten, indem sie in inzwischen zwei rechtlich nicht bindenden Empfehlungen an diese ein EU-Neuansiedlungsprogramm aufgestellt hat, bei dem sich die Mitgliedstaaten freiwillig selbst verpflichten sollen, eine für sie angemessene Zahl an Schutzbedürftigen aus Drittstaaten aufzunehmen.¹³ Gemeinsam sollen die Mitgliedstaaten eine Anzahl an Neuansiedlungsplätzen anbieten, die dem von der Europäischen Kommission gesetzten Gesamtziel entspricht. Das Neuansiedlungsprogramm umfasste ursprünglich 20.000 Plätze und sollte für zwei Jahre laufen, wurde 2017 um weitere 50.000 Neuansiedlungsplätze aufgestockt und bis zum 31. Oktober 2019 verlängert. Kurz vor dem Ablauf des Programms, dessen Verlängerung noch zur Debatte steht, haben die Mitgliedstaaten 39.000 Personen tatsächlich neu angesiedelt.

Die freiwilligen ad-hoc Neuansiedlungsprogramme sind nach Ansicht der Europäischen Kommission jedoch nur Überbrückungsmaßnahmen, bis ein dauerhaftes Neuansiedlungsprogramm verabschiedet ist. Der von ihr vorgeschlagene Neuansiedlungsrahmen¹⁴ befindet sich jedoch immer noch im Gesetzgebungsverfahren, wobei das Europäische Parlament seine Position und der Rat das jeweilige Verhandlungsmandat¹⁵ festgelegt haben. Am 13. Juni 2018 haben das Europäische Parlament und der bulgarische Ratsvorsitz eine

9 Europäische Kommission: Vorschlag für Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates COM(2018) 302 final. Zu den Details dieses Vorschlags vgl. Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, 2018, S. 182.

10 Europäisches Parlament: Bericht, Dok. Nr. A8-0423/2018.

11 Europäische Kommission: Dok. Nr. SP(2019)149.

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

13 Empfehlung (EU) 2015/914 für eine europäische Neuansiedlung, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 148, 2015, S. 32; Empfehlung (EU) 2017/1803 über den Ausbau legaler Einreisemöglichkeiten für Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 259, 2017, S. 21.

14 Zu den Details des Kommissionsvorschlags und der Position des Europäischen Parlaments vgl. Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, 2018, S. 176.

15 Rat der Europäischen Union: Dok. Nr. 14506/17.

vorläufige Einigung im Trilog erzielt, der jedoch anschließend keine ausreichende Unterstützung im Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (AStV) fand. Seitdem haben die jeweiligen Ratsvorsitze keine einheitliche Position des Rates herstellen können, um erneut in die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament zu treten.¹⁶ Zentraler Gegenstand des Trilogkompromisses vom 13. Juni 2018 war, dass der Neuansiedlungsrahmen auch künftig freiwillig für die Mitgliedstaaten bleibt, das Parlament seine Zielvorgabe von 20 Prozent des weltweit bestimmten Neuansiedlungsbedarfs aufgibt, kein Referenzschlüssel für eine Verteilung vorgeschlagen wird, der zweijährige Neuansiedlungsplan nicht von der Europäischen Kommission durch einen delegierten Rechtsakt, sondern vom Rat als Durchführungsakt beschlossen wird, und das Neuansiedlungsprogramm lediglich zu 70 Prozent für Neuansiedlungen, zu 20 Prozent aus außerhalb von Neuansiedlungen befindlichen humanitären Gründen und zu 10 Prozent in Notfällen gebraucht werden kann. Im Gegenzug erreichte das Europäische Parlament, dass der Kreis der Regionen, aus denen in die Europäische Union umgesiedelt werden kann, weiter gezogen wird als im Kommissionsvorschlag und dass die Neuansiedlung nicht als ein Instrument der Migrationssteuerung zu verstehen ist. An diesem Punkt scheint die Blockade im AStV entstanden zu sein. Angesichts des starken Entgegenkommens des Europäischen Parlaments erscheint ein Abschluss der Verhandlungen, wenn es an den vom Europäischen Parlament bezeichneten „roten Linien“ zu keiner Akzeptanz durch den Rat kommt, eher unwahrscheinlich.

Legale Zuwanderung

Die legale Zuwanderung behandelt Aufenthaltsgründe in der Europäischen Union von mehr als 90 Tagen, die nicht im Zusammenhang mit humanitären Krisen und internationaler Schutzsuche stehen. Die hiermit befasste Politik eröffnet also den Zugang zur Europäischen Union außerhalb des Asylrechts. Dieser Zugang ist sehr eng gefasst, weshalb die Zuwanderung in die Europäische Union größtenteils vom Asylrecht getragen wird.

Im September 2018 startete die Europäische Kommission mit ihrer Mitteilung zu „mehr legale[n] Wege[n] nach Europa“ einen neuen Versuch, Bewegung in dieses Politikfeld zu bringen und damit auch das Asylrecht zu entlasten.¹⁷ Dabei warb sie insbesondere um eine Stärkung der Neuansiedlung und der Arbeitsmigration. Sie identifizierte als zentrales Instrument hierfür die „Blaue Karte“¹⁸, deren Reform sie im Jahr 2016 vorgeschlagen hatte,¹⁹ welche jedoch im Gesetzgebungsverfahren steckengeblieben war. Sie rief den Rat dazu auf, das Verfahren wieder aufzunehmen und zu einem Abschluss zu bringen, und begründet dies unter anderem damit, dass der europäische Arbeitsmarkt Arbeitskräfte aus Drittstaaten benötige.²⁰ Es ist derzeit jedoch nicht zu erwarten, dass der Rat den Appell der Europäischen Kommission erhört und aktiv wird. Die legale Zuwanderung wird damit weiterhin mit Rechtsinstrumenten gesteuert, die inzwischen 10 Jahre alt sind.

16 Rat der Europäischen Union: Dok. Nr. 6600/19, Nr. 14.

17 Europäische Kommission: Mehr legale Wege nach Europa – unentbehrliche Komponente einer ausgewogenen, umfassenden Migrationspolitik, COM(2018) 635 final.

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

19 Vorschlag für eine Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer umfassenden Qualifikationen voraussetzenden Beschäftigung, COM(2016) 378 final. Zu dem Gesetzgebungsverfahren vgl. Peter-Christian Müller-Graff/René Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2017, Baden-Baden 2017, S. 230.

20 COM(2018) 635 final, S. 4 f.

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem

Zur Koordination der Asylpolitiken der Mitgliedstaaten hat die Europäische Union das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) geschaffen. Im Jahr 2016 versuchte sich die Europäische Kommission unter dem Eindruck der Herausforderungen der damals deutlich angestiegenen Flüchtlingszahlen an den EU-Außengrenzen an einer Reform des GEAS. Sie unterbreitete dazu sieben Gesetzgebungsvorschläge zur Neufassung der Dublin III-Verordnung,²¹ der Verordnung über die Asylagentur der Europäischen Union,²² der Eurodac-VO,²³ der Asylverfahrensrichtlinie,²⁴ der Qualifikationsrichtlinie²⁵ sowie der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen.²⁶ Die Gesetzgebungsverfahren zu diesen Vorschlägen sind allesamt noch nicht abgeschlossen.

Das Gesetzgebungsverfahren zur Neufassung der Dublin III-Verordnung ist inzwischen vollständig zum Stillstand gekommen. Nachdem das Europäische Parlament sein Verhandlungsmandat mit dem Rat im November 2017 angenommen hat,²⁷ konnte sich der Rat noch nicht einmal auf einen gemeinsamen Standpunkt für mögliche Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament einigen.²⁸ Seit dem gescheiterten Versuch der bulgarischen Ratspräsidentschaft im Jahr 2018, einen Kompromissvorschlag zu den Streitpunkten im Rat zu erarbeiten,²⁹ befinden sich die Gespräche lediglich auf der Fachebene. Im Zentrum der Kontroversen steht der automatische Korrekturmechanismus zur Umverteilung von Flüchtlingen im Fall einer Überlastung eines Mitgliedstaats. Hier scheint die politische Kompromissfindung innerhalb des Rates bereits einem „gordischen Knoten“ zu gleichen, der noch einmal komplizierter zu lösen ist, wenn die Trilogverhandlungen mit dem Europäischen Parlament geführt werden müssen. Wie in den vergangenen Jahren ist erneut eine zeitnahe Einigung der Ko-Gesetzgeber nicht zu erwarten.

Die Vorgaben für die mitgliedstaatlichen Asylverfahren sollen durch eine neue Asylverfahrensverordnung³⁰ stärker vereinheitlicht werden und per Verordnung unmittelbar anwendbar sein. Zentral für diesen Vorschlag ist die Einführung einer EU-weit einheitli-

-
- 21 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.
 - 22 Vorschlag für eine Verordnung über die Asylagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 439/2010, COM(2016) 271 final.
 - 23 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 Europols auf den Abgleich mit Eurodac-Daten, COM(2016) 272 final.
 - 24 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.
 - 25 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.
 - 26 Vorschlag für eine Richtlinie zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, COM(2016) 465 final.
 - 27 Zu dem Inhalt des Verhandlungsmandats und den konkreten Forderungen des Europäischen Parlaments vgl. Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, 2018, S. 177.
 - 28 Rat der Europäischen Union: Dok. Nr. 6600/19, Nr. 4.
 - 29 Zu dem bulgarischen Vorschlag vgl. Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, 2018, S. 177 f.
 - 30 COM(2016) 467 final. Vgl. Peter-Christian Müller-Graff/René Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2016, Baden-Baden 2016, S. 205 f.

chen Bestimmung des sicheren Dritt- und Herkunftsstaates. Das Gesetzgebungsverfahren hierzu ist noch nicht abgeschlossen. Das Europäische Parlament hat im Mai 2018 sein Verhandlungsmandat für den Trilog beschlossen.³¹ Im Gegensatz dazu hat der Rat – wie beim Gesetzgebungsverfahren zur Neufassung der Dublin III-Verordnung – seine gemeinsame Position zu dem Vorschlag noch nicht gefunden. Zuletzt ist noch streitig, ob das Grenzverfahren obligatorisch oder fakultativ sein soll und wie der Begriff der „rechtskräftigen Entscheidung“ für die Asylverfahrensverordnung definiert werden soll.³²

Bei den folgenden weiteren Gesetzgebungsvorschlägen befindet sich das Verfahren – im Gegensatz zu den beiden gerade vorgestellten – bereits im Trilog, sodass das Europäische Parlament und der Rat ihre jeweiligen Verhandlungspositionen angenommen haben.

Die Voraussetzungen für die Zuerkennung von internationalem Schutz sollen durch die Ersetzung der Qualifikationsrichtlinie durch eine Verordnung vereinheitlicht werden.³³ Dem bulgarischen Ratsvorsitz gelang am 14. Juni 2018 eine vorläufige Einigung mit dem Europäischen Parlament, die jedoch im AStV keine Unterstützung fand. Seitdem versuchen die jeweiligen Ratsvorsitze, Kompromissvorschläge im Rat zu erreichen, die bislang vom Europäischen Parlament zurückgewiesen werden, das an der vorläufigen Einigung vom Juni 2018 festhält.³⁴ Diese beinhaltete die Festlegung der Dauer des Aufenthaltstitels für Flüchtlinge auf drei Jahre und bei subsidiärem Schutz auf ein Jahr sowie die Einführung einer Prüfpflicht für die mitgliedstaatlichen Behörden, ob im Herkunftsland des Schutzsuchenden die Möglichkeit internen Schutzes besteht. Die verpflichtende Überprüfung des Schutzstatus des Betroffenen bei der Verlängerung des Aufenthaltstitels sowie bei wesentlichen Änderungen der Lage in dessen Herkunftsland wurde fallengelassen.³⁵

Eine Neufassung der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen³⁶ soll zu einer stärkeren Harmonisierung der Aufnahmebedingungen in den Mitgliedstaaten und zu einer Verringerung der Anreize für Sekundärmigration führen. Auch hier kam es zu einer vorläufigen Einigung zwischen dem bulgarischen Ratsvorsitz und dem Europäischen Parlament am 14. Juni 2018, der im AStV nicht die erforderliche Unterstützung erhielt. Mögliche Kompromissvorschläge, die der Rat im Anschluss hieran erarbeitet hat, wies das Europäische Parlament mit Verweis auf die vorläufige Einigung vom Juni 2018 zurück.³⁷ In dieser akzeptierte das Europäische Parlament Sanktionen in Form von wegfallenden oder gekürzten materiellen Leistungen ab der Bekanntgabe der Überstellungsentscheidung. Die Inhaftierung von Kindern, die vom Europäischen Parlament in seiner Verhandlungsposition noch abgelehnt wurde, soll als letztes Mittel doch möglich sein. Die Sperrfrist für die Arbeitsaufnahme von Asylsuchenden soll auf sechs Monate verkürzt werden.³⁸

Zur Stärkung der Kohärenz des GEAS in den Mitgliedstaaten möchte die Europäische Kommission das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) in eine Asylagentur der Europäischen Union (EUAA) umwandeln und mit einem weitreichenden

31 Zu dem Inhalt des Verhandlungsmandats und den konkreten Forderungen des Europäischen Parlaments vgl. Repasi: *Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik*, 2018, S. 178.

32 Rat der Europäischen Union: Dok. Nr. 6600/19, Nr. 11.

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

34 Rat der Europäischen Union: Dok. Nr. 6600/19, Nr. 9 f.

35 Europäisches Parlament: Pressemitteilung, 14. Juni 2018.

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

37 Rat der Europäischen Union: Dok. Nr. 6600/19, Nr. 5 ff.

38 Europäisches Parlament: Pressemitteilung, 14. Juni 2018.

Mandat und Befugnissen ausstatten.³⁹ Am 28. Juni 2017 verkündete die maltesische Ratspräsidentschaft einen Kompromiss mit dem Europäischen Parlament.⁴⁰ Im September 2018 brachte die Europäische Kommission einen neuen, geänderten Vorschlag ein, der nach eigener Aussage diesen Kompromiss inkorporiert.⁴¹ Der zuständige Berichterstatter im Europäischen Parlament, Péter Niedermüller (Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament), teilt diese Sichtweise nicht. In einer Stellungnahme des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) teilt er mit,⁴² dass der Kommissionsvorschlag über die politische Einigung der Ko-Gesetzgeber hinausgeht, wenn er das Mandat der EUAA auf die Unterstützung der Koordinierung von Rückführungsverfahren, bei der Bearbeitung von Rechtsbehelfen und der mitgliedstaatlichen Justiz erstreckt. Hinzu kommt, dass die Europäische Kommission hier europarechtliches „Neuland“ betritt, indem sie ihren ursprünglichen Vorschlag nach der politischen Einigung zwischen Europäischem Parlament und Rat nochmals abändert. Der geänderte Vorschlag führt jedenfalls dazu, dass die Ko-Gesetzgeber erneut in das Gesetzgebungsverfahren eintreten müssen, dessen Abschluss derzeit nicht absehbar ist.

Der nunmehr seit drei Jahren andauernde Gesetzgebungsprozess zur dritten Stufe des GEAS befindet sich in einer politischen Sackgasse. Während das Europäische Parlament weitreichende Kompromissbereitschaft zeigt, wie man an der vorläufigen politischen Einigung bei der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen erkennen kann, befindet sich der Rat in einer internen Blockadehaltung. Rechtspopulistische mitgliedstaatliche Regierungen torpedieren jeden Kompromissvorschlag der jeweiligen Ratsvorsitze. Die politische Handlungsfähigkeit, die Asylpolitik zu reformieren, ist komplett verloren gegangen.

Außengrenzschutz

Im Schengen-Raum, innerhalb dessen keine Binnengrenzkontrollen mehr bestehen, kommt dem Schutz der gemeinsamen Außengrenze eine entscheidende Bedeutung zu. Der zentrale Akteur im Außengrenzschutz ist die Europäische Grenz- und Küstenwache (auch „Frontex“ genannt),⁴³ Im September 2018 brachte die Europäische Kommission einen Vorschlag zur Reform von „Frontex“ ein, der die Handlungskapazität der Agentur stärken und ihr Mandat ausweiten möchte.⁴⁴ Das Europäische Parlament und der Rat erzielten am 1. April 2019 eine politische Einigung im Trilog.⁴⁵ Gegenstand der Einigung ist die Schaffung einer ständigen Reserve, die aus eigenen Einsatzkräften von „Frontex“, lang- und kurzfristig abgeordneten Kräften der Mitgliedstaaten sowie Reservekräften für Soforteinsätze besteht. Die ständige Reserve soll mit 5.000 Personen ab dem 1. Januar 2021 einsatzfähig sein und bis 2027 auf 10.000 Personen anwachsen. Damit bekommt „Frontex“ erstmals eigene Einsatzkräfte und hängt für Einsätze nicht mehr von der ad-hoc Bereitstellung von Personal durch die Mitgliedstaaten ab. Während die Europäische Kommission der ständigen

39 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.

40 Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung vom 29.6.2017, Dok.-Nr. 431/17.

41 Geänderter Vorschlag für eine Verordnung über die Asylagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 439/2010, COM(2018) 633 final.

42 Europäisches Parlament: Explanatory Statement, 27. Oktober 2018, Az. PE629.502v02-00.

43 Verordnung (EU) 2016/1624 über die Europäische Grenz- und Küstenwache, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 251, 2016, S. 1.

44 Vorschlag für eine Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Gemeinsamen Aktion 98/700/JHA, der Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 und der Verordnung (EU) 2016/1624, COM(2018) 631 final.

45 Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung, 1.4.2019.

Reserve auch eigene Durchführungsbefugnisse erteilen wollte, verlangt die politische Einigung die Zustimmung der betroffenen Mitgliedstaaten vor der Ausübung von Exekutivbefugnissen beim Außengrenzschutz, was den Einsatz von körperlicher Gewalt und Waffengebrauch einschließt. Das Europäische Grenzüberwachungssystem (Eurosur) wird zudem in „Frontex“ eingegliedert. Das Mandat von „Frontex“ wird auf den Bereich der technischen und operativen Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Rückführung von Drittstaatsangehörigen ausgeweitet. Schließlich wird der Agentur zugestanden, auch mit Drittstaaten zu kooperieren, die nicht unmittelbar an die Europäische Union grenzen. Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Einrichtung von „kontrollierten Zentren“⁴⁶ wurde von den Ko-Gesetzgebern abgelehnt und in der politischen Einigung gestrichen.

Der Außengrenzschutz im Mittelmeer besteht aus drei Operationen: Der seit 2013 durchgeführten zivilen „European Union Border Assistance Mission“ (EUBAM) zur Unterstützung des libyschen Grenzschutzes, der von Frontex durchgeführten Operationen „Poseidon“ (Ägäis), „Minerva“ und „Indalo“ (Spanien), sowie „Themis“ (Italien) zum Schutz der EU-See Grenze und der seit 2015 eingesetzten Militäroperation „Sophia“, mit der die „European Union Naval Force – Mediterranean“ (EUNAVFOR MED) Schleuserkriminalität im Mittelmeer bekämpft. Die Operation „Sophia“ soll nach intensiven Diskussionen ab dem 1. April 2019 nur noch aus der Luft fortgeführt und am 30. September 2019 beendet werden.⁴⁷ Grund war die fehlende Kooperationsbereitschaft der italienischen Regierung, die insbesondere die von „Sophia“ durchgeführte Seenotrettung ablehnte. Die hieraus folgende komplette Abwesenheit von staatlicher Seenotrettung ließ den Blick auf die private Seenotrettung schwenken, die spätestens seit den Vorfällen rund um die „Sea-Watch 3“ im Juni 2019 wieder ins Zentrum der Diskussionen rückte. Um die Arbeit der privaten Seenotrettung zu erleichtern, suchten die EU-Außenminister nach einem freiwilligen Umverteilungsmechanismus von in Seenot geretteten Flüchtlingen, um Hafenschließungen zu vermeiden. Bislang waren diese Anstrengungen jedoch nicht von Erfolg gekrönt.⁴⁸

Rückführung

Dem Außengrenzschutz nachgelagert ist die Frage der Rückführung nicht schutzbedürftiger Personen, die dennoch das Hoheitsgebiet der EU-Mitgliedstaaten erreicht haben. Diesbezüglich hat die Europäische Kommission im September eine Neufassung der Rückführungsrichtlinie vorgeschlagen.⁴⁹ Dieser Vorschlag möchte eine Pflicht für die Mitgliedstaaten einführen, eine Rückführungsentscheidung zu erlassen, wenn der legale Aufenthalt eines Drittstaatsangehörigen in der Europäischen Union beendet wird. Der am weitesten gehende Vorschlag im Vergleich zur geltenden Regelung ist die Ausweitung der Haftgründe. Rechtlich wird dies dadurch erreicht, dass die bisherige Beschränkung auf bestimmte Haftgründe aufgehoben und eine Inhaftnahme durch jegliche im nationalen Recht vorgesehene Haftgründe möglich wird (Art. 18 des Entwurfs). Der Vorschlag definiert in nicht abschließender Weise die Fluchtgefahr als Haftgrund und stellt unter anderem bei der Vernichtung von Ausweisdokumenten oder der Verweigerung, Fingerabdrücke abzugeben, eine widerlegliche Vermutung für ihr Vorliegen auf. Es soll eine Kooperationspflicht des Drittstaatsangehörigen eingeführt werden, deren Verstoß den Haftgrund der Fluchtgefahr begründen kann. Rechtsbehelfe sollen nur noch vor Gericht eingelegt werden

46 Vgl. zu den „kontrollierten Zentren“: Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, 2018, S. 174 f.

47 Beschluss (GASP) 2019/535, Amtsblatt der EU, Nr. L 92, 2019, S. 1.

48 Deutsche Welle: Seenotrettung: Kein Durchbruch bei EU-Treffen, 18.7.2019.

49 Vorschlag für eine Richtlinie über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (Neufassung), COM(2018) 634 final.

können und haben aufschiebende Wirkung, sofern die Gefahr einer Verletzung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung besteht. Der Vorschlag möchte das für das Asylverfahren vorgeschlagene, aber noch nicht beschlossene Grenzverfahren mit der Rückführung verbinden und so ein beschleunigtes Rückführungsverfahren bei Zurückweisung des Antrags auf internationalen Schutz an der Grenze ermöglichen. Die Rechtsbehelfsfrist wird in diesem Verfahren auf 48 Stunden verkürzt. Während der Vorbereitung der Rückführungen können Drittstaatsangehörige für bis zu vier Monate in Haft genommen werden, was im Falle von Schwierigkeiten bei der Durchführung der Rückführung um weitere bis zu sechs und danach bis zu zwölf Monate verlängert werden kann. Das Europäische Parlament hat seine Position zu dem Entwurf noch nicht beschlossen und bestimmte mit Tineke Strik (Grüne/EFA) nach der Europawahl eine neue Berichterstatlerin. Im Gegensatz hierzu hat der Rat seine Position in weiten Teilen bereits gefunden.⁵⁰ Bei der Ratsposition ist erwähnenswert, dass dieser „als letztes Mittel“ eine Rückführung von Drittstaatsangehörigen in ein anderes Drittland vorsieht, mit dem die Europäische Union oder ein einzelner Mitgliedstaat ein Rückführungsabkommen abgeschlossen hat. Das Gesetzgebungsverfahren läuft und hat noch nicht die Phase der Trilogverhandlungen erreicht.

Dreh- und Angelpunkt für eine zügige Rückführung ist der Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit den Herkunfts- und Transitländern der irregulären Migranten, die sich dazu verpflichten, eigene beziehungsweise fremde Drittstaatsangehörige aufzunehmen.⁵¹ Die Europäische Kommission verhandelt derzeit offiziell mit Belarus, Jordanien, Marokko, Nigeria und Tunesien,⁵² konnte jedoch bislang lediglich mit Belarus einen Abschluss erzielen, der dem Rat zur Unterzeichnung vorgelegt wurde.⁵³

Fazit

Die Zugangspolitiken stecken in einer tiefen Krise. Die abgeflauten Flüchtlingszahlen haben Druck entnommen, sodass die politisch heiklen Bereiche des Asyls und der legalen Zuwanderung nicht reformiert werden. Der Rechtsrahmen ist nicht bereit für eine mögliche künftige Migrationskrise. Die Politik setzt auf freiwillige Lösungen, bei denen zu erwarten ist, dass sie im Moment einer krisenhaften Zuspitzung die Unterstützung der Mitgliedstaaten verlieren. Die Fokussierung auf den Außengrenzschutz führt zur besseren Sicherung des „Status Quo“, kann aber auf Dauer eine nachhaltige Reform der Zugangspolitiken nicht ersetzen. Das neu gewählte Europäische Parlament, die künftige Europäische Kommission und ihre Präsidentin stehen vor einer enormen politischen Herausforderung.

Weiterführende Literatur

Daniel Thym: Sollbruchstellen des deutschen, europäischen und internationalen Flüchtlingsrechts, Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft zu Berlin, Heft Nr. 197, Berlin/New York 2019.

Sergio Carrera/Leonhard den Hertog/Marion Panizzon/Dora Kostakopoulou: The EU External Policies on Migration, Borders and Asylum in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes, Leiden/Boston 2019.

50 Der letzte Stand ist vom 13. Juni 2019: Rat der Europäischen Union: Dok. Nr. 10144/19.

51 Bis jetzt hat die Europäische Union 17 Rückübernahmeabkommen abgeschlossen. Unterhalb der Rechtspflicht für einen Drittstaat zur Annahme von Rückführungen liegen operative Vereinbarungen mit Drittstaaten. Die Europäische Union hat 6 sogenannte Rückübernahmevereinbarungen abgeschlossen.

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

53 Vorschlag für den Beschluss des Rates über die Unterzeichnung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Belarus über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt im Namen der Europäischen Union, COM(2019) 404 final.