

Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik

Peter-Christian Müller-Graff / Friedemann Kainer

Mit dem Jahr 2010 beginnt für die europäische Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik ein drittes fünfjähriges Programm der europäischen Justiz- und Innenpolitik (Stockholmer Programm).¹ Ausgangspunkt der rasanten Entwicklung² vor allem der Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik (Zugangspolitiken) war das europäische Binnenmarktpjekt, das 1985 angestoßen wurde und u.a. auf eine Öffnung der Binnengrenzen abzielte, um den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital ohne Binnengrenzkontrollen zu erleichtern. Auf Initiative Frankreichs und Deutschlands wurden – außerhalb des Rechtsrahmens der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft – mit den Schengener Verträgen (1985, 1990) die Grundlagen für den binnengrenzkontrollfreien Schengenraum gelegt.³ Gleichzeitig wuchs die Einsicht, dass mit dem Wegfall der Grenzkontrollen eine Europäisierung der Zugangspolitiken unvermeidbar wurde, weil unterschiedliche Normen und Standards nicht steuerbare Migrationsströme in der Gemeinschaft zur Folge haben mussten.

Der Rechtsrahmen der Zugangspolitiken nach Lissabon

Der Einsicht in die Notwendigkeit einer Europäisierung der Zugangspolitiken folgte die Entwicklung ihres rechtlichen Rahmens. Ausgehend von einer rein intergouvernementalen Zusammenarbeit wurden die Zugangspolitiken schrittweise supranationalisiert. Schon 1993 (Maastrichter Vertrag) erhielt die Europäische Gemeinschaft Kompetenzen für das Visarecht. 1999 folgte (mit gewissen Einschränkungen) die Vergemeinschaftung des Asyl- und Einwanderungsrechts. Das Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages zum 1. Dezember 2009 hat diese Entwicklung⁴ zu einem vorläufigen Abschluss gebracht. Die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts rückt in der neuen Fassung des EU-Vertrages in den Kern des Zielvielecks der Union und zwar – integrationsfunktional und integrationsgeschichtlich wenig plausibel⁵ – vor das bislang integrationstragende Binnenmarktziel und hierbei mit ungewissem Potential zum Aufwuchs zu einem eigenen Integrationsmittel der Union. Die Einzelheiten der Zugangspolitiken sind im Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV) geregelt, der auf dem geltenden EG-Vertrag aufbaut, die europäischen Zugangspolitiken aber teilweise deutlich weiter entwickelt. Im Rechtsetzungsverfahren wird der bereits eingeschlagene Weg hin zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mit Mehrheitsprinzip im Rat vollendet. Der Europäische Gerichtshof erhält weitgehende Jurisdiktion nach den allgemeinen Regeln. Kompetentielle Erweiterungen finden sich vor allem bei der Kontrolle der Außengrenzen und im Asylrecht. Art. 77 Abs. 2 lit. d AEUV sieht ausdrücklich die schrittweise Einführung eines integrierten

1 Vgl. zum Haager-Programm (ABl. EG 2005 Nr. C 53, S. 1) und zum Programm von Tampere Müller-Graff, Peter-Christian/Kainer, Friedemann, *Jahrbuch der Europäischen Integration* 1998/99, S. 135, 136 f.; 2000/01, S. 123, 125 und 2005, S. 139 f.

2 Siehe dazu die Beiträge von Müller-Graff/Kainer, *Jahrbuch* 1999/2000-2009.

3 Zu den Schengener Übereinkommen siehe Winkelmann, Holger, *ZAR* 2010, S. 213 ff., 270 ff.

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

5 Deutliche Kritik bei Müller-Graff, *Integration* 2007, S. 223 und S. 226f.

Grenzschutzsystems vor, was langfristig den Ausbau eines europäischen Grenzschutzkorps ermöglichen könnte.⁶ Im Asylrecht werden die bisherigen Beschränkungen der Kompetenzgrundlagen auf Mindestnormen beseitigt, so dass – im Einklang mit der asylrechtlichen Strategie der Kommission⁷ – eine Vollharmonisierung des europäischen Asylrechts rechtlich möglich wird (Art. 78 Abs. 2 AEUV). Ausgebaut werden die Kompetenzen zur Aufnahme von Partnerschaften mit Drittstaaten (Art. 78 Abs. 2 lit. g AEUV), vergemeinschaftet wird die Kompetenz zur Bekämpfung des Menschenhandels (früher dritte Säule, nunmehr in Art. 79 Abs. 2 lit. d AEUV sachlogisch Teil der einwanderungsrechtlichen Kompetenzen). Erstmals findet auch eine Befugnis zur Förderung der Integration Drittstaatsangehöriger Eingang in die Kompetenzordnung der EU (Art. 79 Abs. 4 AEUV), jedoch bleibt jede Harmonisierung in diesem Bereich ausgeschlossen. Die einwanderungsrechtlichen Kompetenzen beinhalten eine bemerkenswerte Grenze auch insoweit, als die Mitgliedstaaten die Zahl der erwerbstätigen Drittstaatsangehörigen jeweils selbst festlegen können (Art. 79 Abs. 5 AEUV). Dies wird mit den unterschiedlichen Anforderungen der nationalen Arbeitsmärkte begründet, leistet aber einer Spaltung der Arbeitsmärkte im Binnenmarkt Vorschub und dürfte auf Dauer die Mobilität und die Gleichbehandlung von Einwanderern im Binnenmarkt behindern. In räumlicher Hinsicht sind im Wege völkerrechtlicher Verträge Norwegen und Island sowie die Schweiz und Liechtenstein (Abkommen ratifiziert, aber noch nicht in Kraft gesetzt) als Mitglieder des Schengenraums in die europäischen Zugangspolitiken eingebunden, während Großbritannien und Irland (kein Wegfall der Binnengrenzkontrollen) sowie Dänemark nur begrenzt teilnehmen.⁸

Die politische Entwicklung in den Zugangspolitiken

Der seit Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages 1993 erzielte Fortschritt beruht vor allem auf dem durch die Öffnung der Binnengrenzen entstehenden Handlungsdruck zur Angleichung der europäischen Innenpolitik, soweit sie durch den Wegfall der Binnengrenzkontrollen betroffen ist. Vor allem der anhaltende Migrationsdruck und der internationale Terrorismus treiben die Entwicklung fortwährend an. Die politischen Eckpunkte der gegenwärtigen Entwicklung spürt nunmehr das *Stockholmer* Programm vor, das vom Europäischen Rat im Dezember 2009 angenommen wurde.⁹ In seinen Prioritäten für die Zugangspolitiken setzt es auf eine bessere Steuerung der Zuwanderung nach den wirtschaftlichen und demographischen Bedürfnissen der Mitgliedstaaten,¹⁰ eine Asylpolitik im Einklang mit dem Europäischen Pakt für Einwanderung und Asyl,¹¹ die bis zum Jahr 2012 zu einem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem führen soll, sowie auf eine effizientere Eindämmung der illegalen Zuwanderung. Zudem soll der Schutz der Bürger etwa vor Kriminalität und Terrorismus bei voller Achtung der europäischen Grundrechte und Grundfreiheiten verbessert werden. Schließlich betont das Programm die externe Dimension der europäischen Innenpolitik (Zusammenarbeit mit Drittstaaten), die allerdings stark auf die Abwehr illegaler Einwanderung und Rückführung illegaler Zuwanderer fokussiert ist. Die

6 Vgl. Weber, Albrecht, ZAR 2008, S. 55, 56.

7 Vgl. KOM(2008) 360 endg.

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

9 ABl. EG 2010 Nr. C 115, S. 1.

10 Vgl. dazu die Strategiepapiere zur Einwanderung KOM(2007) 780 endg. und KOM(2008) 359 endg.

11 Ratsdokumente Nr. 13440/08 sowie 14368/08. Der Pakt nimmt weitgehend Elemente der 2008 von der Kommission vorgelegten Strategiepapiere zu Asyl und Einwanderung auf, KOM(2008) 360 endg., KOM(2008) 359 endg.

in früheren Programmen vielfach betonte Notwendigkeit von Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik zur ursächlichen Verminderung des Migrationsdrucks findet sich nur im Ansatz wieder. Insgesamt spielen Aspekte der inneren Sicherheit und Migrationssteuerung im Stockholmer Programm eine große Rolle. Entgegen der Auffassung diverser kritischer Stellungnahmen ist aber die Wahrung der Menschenrechte unter Einschluss des Rechts auf Asyl, des Schutzes vor Diskriminierung und des Schutzes von benachteiligten oder schutzbedürftigen Gruppen sowie die vollständige Geltung des Rechtsprinzips ein prioritäres Querschnittsziel. Auch der grundrechtlich in Art. 9 GRC geschützte Datenschutz wird betont, was vor allem im Hinblick auf die von der Kommission erwogene Interoperabilität der unterschiedlichen, für die Zuwanderungspolitiken bedeutsamen IT-Systeme und ihre Zusammenführung unter die Leitung einer neu zu schaffenden Agentur von Bedeutung ist.¹² In der praktischen Politik ist die Rechtsentwicklung auch im letzten Jahr vorangeschritten, wie ein Blick auf die Teilbereiche Asyl, Einwanderung und Visa einschließlich des Grenzschutzes im Folgenden zeigt.

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem

Das Stockholmer Programm ebenso wie der Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl¹³ stellen die europäische Asylpolitik im Einklang mit früheren Strategiepapieren der Kommission¹⁴ streng auf die Grundlage des Genfer Flüchtlingsabkommens und fordern unter dem neuen Oberbegriff eines „gemeinsamen Raums des Schutzes“ die Schaffung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems bis 2012. Damit ist insbesondere die Vereinheitlichung des Asylverfahrens und des Status von Personen, denen Asyl oder subsidiärer Schutz gewährt wird, angesprochen.¹⁵ Weiters fordert das Stockholmer Programm mehr Solidarität zwischen den unterschiedlich von Asylsuchenden betroffenen Mitgliedstaaten sowie eine weitere Stärkung der „externen Dimension von Asyl“, die indes verengt wird auf Programme zur Erhöhung der Kapazitäten in Drittländern zur Bewältigung der Flüchtlingsströme.¹⁶ Im Kontrast zu den ambitionierten Stockholmer Zielen kam die Rechtsentwicklung 2009/2010 nur wenig voran. Im Juni 2010 ist die Verordnung über die Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros (EASO) in Kraft getreten. Sie nimmt die richtlinientypische Problematik fortbestehender Unterschiede¹⁷ zwischen den Mitgliedstaaten bei der Gewährung und den Formen internationalen Schutzes auf, die trotz weitgehender Harmonisierung des Asylrechts zu beobachten sind.¹⁸ Das Unterstützungsbüro

12 Siehe dazu die Mitteilung der Kommission KOM(2009) 292 endg.

13 Ratsdokumente Nr. 13440/08 sowie 14368/08. Vgl. auch den Bericht zur Methodik der Verfolgung der Fortschritte bei der Umsetzung des Paktes, KOM(2009) 266 endg.

14 Siehe das Grünbuch (KOM(2007) 301 endg.) und die Asylstrategie (KOM(2008) 360 endg.) der Kommission.

15 Vgl. zur bisherigen Entwicklung etwa die gemeinsame Mindeststandards im Hinblick auf den vorübergehenden Schutz für Flüchtlinge, RL 2001/55/EG, ABl. EG 2001 Nr. L 212, S. 12; dazu Schmahl, Stefanie, ZAR 2001, S. 3 ff.; Aufnahmebedingungen, RL 2003/9/EG, ABl. EG 2003 Nr. L 31, S. 18; dazu Haedrich, Martina, ZAR 2010, 227, 231 ff.; Aufnahmevoraussetzungen (Qualifikationsrichtlinie), RL 2004/83/EG, ABl. EG 2004 Nr. L 304, S. 12; dazu Hailbronner, Kay, ZAR 2002, S. 259 und 2003, S. 299; Asylverfahren, RL 2005/85/EG, ABl. EG 2005 Nr. L 326, S. 13; dazu näher Müller-Graff/ Kainer, Jahrbuch 2006, S. 137, 139 f.; Renner, Günter, ZAR 2004, S. 305ff.

16 Zur externen Dimension wird – unter dem Stichwort der Solidarität gegenüber Drittstaaten – auch die Neuansiedlung von Flüchtlingen in der EU gezählt, vgl. dazu die Mitteilung der Kommission, KOM(2009) 447 endg.

17 Teilweise mag die divergierende Praxis bei den Zuwanderungspolitiken auch mit den Einschränkungen des Vorabentscheidungsverfahrens zu erklären sein, die mit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages entfallen sind.

18 Siehe hierzu schon den Mechanismus über gegenseitige Informationen, Entscheidung 2006/688/EG (ABl. EG 2006 Nr. 283/40), und dazu den Bericht der Kommission, KOM(2009) 687 endg.

soll die operative Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten koordinieren und damit die Einheitlichkeit der Anwendung europäischen Asylrechts und letztlich die Qualität asylrechtlicher Entscheidungen und Verfahren verbessern.¹⁹ Für die Finanzierung der Unterstützungsmaßnahmen zugunsten der stärker belasteten Mitgliedstaaten wurden die Regelungen über den Europäischen Flüchtlingsfonds geändert.²⁰ Ebenfalls der Verbesserung der Kohärenz des Europäischen Asylsystems dient ein Richtlinienvorschlag der Kommission²¹ zur Neufassung der Asylverfahrensrichtlinie. Die Kommission reagiert damit auf fortbestehende Unterschiede im Asylverfahren und strebt zugleich eine Vereinfachung der Verfahrensvorschriften an, die prinzipiell einheitlich für den Asylstatus und den subsidiären Schutz gelten sollen und das Asylverfahren effizienter gestalten soll. Anvisiert ist eine endgültige Erledigung der Verfahren bereits in der ersten Instanz binnen sechs Monaten, um die Ressourcen der Mitgliedstaaten zu schonen; abgewiesene Asylbewerber sollen schneller abgeschoben werden können. Gleichzeitig sieht der Entwurf eine Stärkung der Verfahrensgarantien insbesondere für schutzbedürftige Personen (etwa Folteropfer oder unbegleitete Minderjährige) vor sowie eine Verbesserung der Qualität der Entscheidungen. Im Übrigen sollen Mitgliedstaaten die Bestimmung sicherer Herkunfts- und Drittstaaten wieder selbst vornehmen dürfen (anhand einheitlicher Kriterien), was im Hinblick auf die beabsichtigte Angleichung des Asylverfahrens allerdings widersprüchlich erscheint. Neu vorgelegt wurde auch ein Vorschlag der Kommission zur Neufassung der Eurodac-Verordnung.²² Mit dem seit 2003 bestehenden europäischen Fingerabdruck-Identifizierungssystem soll vor allem die in der Dublin-II Verordnung vorgesehene Zuständigkeitsordnung bei der Bearbeitung von Asylanträgen abgesichert werden, indem Antragsteller zweifelsfrei anhand ihrer gespeicherten Fingerabdrücke identifiziert und etwaige Mehrfachanträge verhindert werden.²³ Zukünftig sollen die Daten von Eurodac auch zur Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung terroristischer oder sonstiger schwerwiegender Straftaten²⁴ verwendet werden dürfen,²⁵ wenn ein Abgleich der nationalen Datenbanken nach dem Beschluss von Prüm²⁶ erfolglos bleibt. Aus Gründen des Datenschutzes werden Abgleichsanfragen aber regelmäßig von einer einzurichtenden Prüfstelle geprüft und sind nur unter verhältnismäßig engen Voraussetzungen zulässig. Im Übrigen hat die Kommission eine Reihe von Berichten und Mitteilungen vorgelegt, u.a. über die Anwendung der Asylverfahrensrichtlinie,²⁷ die Anerkennungsrichtlinie,²⁸ einen Jahresbericht über Einwanderung und Asyl²⁹ sowie einen Aktionsplan zur Verbesserung der Rechte unbegleiteter Minderjähriger, der sich vor allem am UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes orientiert.³⁰

19 VO (EU) Nr. 439/2010, ABl. EU 2010 Nr. L 132, S. 11.

20 Beschluss Nr. 458/2010/EU, ABl. EU 2010 Nr. L 129 S. 1.

21 KOM(2009) 554 endg.

22 KOM(2009) 342 endg. Vgl. ferner den Tätigkeitsbericht der Kommission zu Eurodac 2009, KOM(2010) 415 endg.

23 Vgl. B. Schröder, Birgit, ZAR 2001, S. 71 ff.

24 Der Begriff nimmt Bezug auf Art. 2 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI (Europäischer Haftbefehl), ABl. EG 2002 Nr. L 190, S. 1.

25 Vorschlag für einen Beschluss des Rates, KOM(2009) 344 endg.

26 Beschluss Nr. 2008/615/JI, ABl. EG 2008 Nr. L 210, S. 1.

27 KOM(2010) 465 endg.

28 KOM(2010) 314 endg.

29 KOM(2010) 214 endg.

30 KOM(2010) 213 endg.

Einwanderung

Die europäische Einwanderungspolitik beruht auf der Erkenntnis, dass eine gut gesteuerte Migration insgesamt der demographischen Situation und den wirtschaftlichen Bedürfnissen der Mitgliedstaaten zuträglich ist. Dementsprechend betonen sowohl Kommission³¹ und EU-Parlament³² als auch der Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl und das Stockholmer Programm eine immer stärkere Notwendigkeit für eine gemeinsame Einwanderungspolitik, welche die Einwanderung mit den Grundzielen von Wohlstand, Solidarität und Sicherheit verbindet. Thematisiert werden auch der entwicklungspolitische Aspekt von Migration wie beispielsweise durch Heimatüberweisungen und die Notwendigkeit stärkerer Integrationsbemühungen insbesondere mittels Zugang zu Beschäftigung.³³ In der politischen Entwicklung zeichnen sich nach Inkrafttreten der *Bluecard*-Richtlinie, die 2009 in Kraft getreten ist, erste Strukturen eines europäischen Einwanderungsrechts ab.³⁴ In Verbindung mit der Richtlinie betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen³⁵ haben Hochqualifizierte im Grundsatz eine unionsrechtliche Einwanderungsperspektive, da nach fünf Jahren legalen Aufenthalts ein Anspruch auf eine dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung besteht. Weiterhin im Rechtsetzungsverfahren befindet sich eine Richtlinie, die neben einem einheitlichen einwanderungsrechtlichen Antragsverfahren Drittstaatsangehörigen eine Reihe von Rechten gewähren soll und hierbei insbesondere das Prinzip der Inländergleichbehandlung zur Geltung bringen soll.³⁶ Im Juli 2010 hat nunmehr die Kommission eine neue Initiative für eine Richtlinie über die Zulassung saisonal Beschäftigter vorgelegt.³⁷ Mit ihr sollen das Bedürfnis vieler Mitgliedstaaten nach legaler Saisonarbeit befriedigt und zugleich die Arbeitsbedingungen entsprechender Drittstaatsangehöriger verbessert werden. In Einklang mit Art. 79 Abs. 5 AEUV legt dabei jeder Mitgliedstaat selbst fest, wieviele Saisonarbeiter jährlich zugelassen werden können.

Illegale Einwanderung

Wie in den Vorgängerprogrammen stellt auch im Stockholmer Programm die Bekämpfung illegaler Einwanderung einen Schwerpunkt der europäischen Politik dar. Von ihr hängt nach Auffassung des Europäischen Rates die Funktionsfähigkeit der Migrationspolitik ganz wesentlich ab. Im Vordergrund stehen die Bekämpfung von Menschenhandel und gewerblichem Schleusertum, der Ausbau der integrierten Grenzkontrollen sowie die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern. Die gegenwärtige Politik kann auf ein bereits reichhaltiges Paket von Maßnahmen zurücksehen, das vor allem die Unterstützung illegaler Einwanderung bekämpft³⁸ und die Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger organisiert.³⁹ Letzteres greift das Stockholmer Programm auf. Es sieht

31 Vgl. KOM(2007) 780 endg. und KOM(2008) 359 endg.

32 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. April 2009 zu einer gemeinsamen Einwanderungspolitik für Europa: Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente, 2008/2331(INI)

33 Allerdings ist die europäische Integrationspolitik auf Förderung und Unterstützung der Mitgliedstaaten beschränkt; Harmonisierung schließt Art. 79 Abs. 4 AEUV ausdrücklich aus.

34 Richtlinie 2009/50/EG über Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung, ABl. 2009 Nr. L 155, S. 17. Vgl. zu ihr Kuczynski, Alexandra/Solka, Simone, ZAR 2009, S. 219-229; Martín Asensio, Cristina, ZAR 2010, S. 175 ff.

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

36 KOM(2007) 638 endg. Nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages gilt jetzt das Mitentscheidungsverfahren und damit das Mehrheitsprinzip im Rat (Art. 79 Abs. 1 lit. a, b AEUV).

37 KOM(2010) 379 endg.

eine Intensivierung der Bemühungen vor allem durch Förderung der freiwilligen Rückkehr, etwa mittels finanzieller Anreize zur Wiedereingliederung, vor. Neu vorgelegt wurde ein Vorschlag für eine Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel und zum Opferschutz.⁴⁰ Der Entwurf sieht hierfür strafrechtliche Mindestregelungen vor. Zugleich sollen die Opfer entsprechender Straftaten über die in der Richtlinie 2004/81/EG⁴¹ vorgesehenen beschränkten Aufenthaltsrechte hinaus Unterstützung und Betreuung sowie besonderen Schutz in Strafverfahren gegen Menschenhändler erhalten.

Schutz der Außengrenzen

Eng verbunden mit der Abwehr illegaler Einwanderung ist der verbesserte Schutz der Schengen-Außengrenzen. Das Stockholmer Programm sieht hier vor allem eine Stärkung der Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (Frontex)⁴² vor. Ausgebaut werden sollen u.a. die Fähigkeiten von Frontex zur operativen Koordination (Ausbau von Frontex als Steuerungsinstrument). Insoweit bereitet die Europäische Union die Annahme von Leitlinien vor, welche den von Frontex koordinierten Grenzkontrollereinsätzen zur See zugrunde liegen werden und u.a. die Sicherung der Grundrechte bezwecken und zum Schutz von Menschenleben alle beteiligten Schiffe auf die Rettung von in Not befindlichen Menschen verpflichten.⁴³ Verbessert werden sollen auch ihre Rolle bei den schon heute erfolgreich eingesetzten Frontex-Unterstützungsteams (RABIT⁴⁴) und die analytischen Kapazitäten von Frontex bei der Ausarbeitung von Risikoanalysen. Hierfür liegt ein Verordnungsentwurf⁴⁵ zur besseren Vernetzung der Grenzschutzagentur mit dem Netz von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen vor, welches 2004 zur Verhinderung und Bekämpfung der illegalen Einwanderung geschaffen wurde.⁴⁶ In diesem Rahmen werden die Erkenntnisse der Verbindungsbeamten in Drittstaaten in eine Datenbank eingestellt, die künftig auch Frontex zugänglich sein soll. Auch eine bessere Zusammenarbeit mit EASO ist vorgesehen. Einen weiteren Schwerpunkt für notwendige Maßnahmen sieht das Stockholmer Programm in der technischen Verbesserung des Grenzschutzes. Insoweit weiter in der Entwicklung ist das Grenzüberwachungssystem Eurosur,⁴⁷ mit dem ein „Situ-

38 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 vorsieht, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen).

39 Richtlinie für gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, RL 2008/115/EG, ABl. EG 2008 Nr. L 348, S. 98; RL 2001/40/EG, ABl. EG 2001 Nr. L 149, S. 34 (gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen); Entscheidung 2004/573/EG, ABl. EG 2004 Nr. L 261, S. 5 (Organisation vom Sammelflügen zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen); Einrichtung eines Rückkehrfonds, ABl. EG 2007 Nr. L 144, S. 45; zahlreiche Rückübernahmeabkommen mit diversen Drittstaaten, Aktuell liegt der Abschluss eines Rückübernahmeabkommens zwischen der EU und Georgien bevor, vgl. KOM(2009) 200 endg.

40 KOM(2010) 95 endg.

41 Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind, oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren, ABl. EG 2004 Nr. L 261, S. 19.

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

43 KOM(2009) 658 endg.

44 VO (EG) Nr. 863/2007, ABl. EG 2007 Nr. L 199, S. 30.

45 KOM(2009) 322 endg.

46 VO (EG) Nr. 377/2004, ABl. EG 2004 Nr. L 64, S. 1.

ationsbewusstsein“ der grenzüberschreitenden Bewegungen vor allem für den maritimen Bereich der EU erzeugt werden soll.⁴⁷ Geprüft werden derzeit technische Systeme zur Dokumentation von Ein- und Ausreise, die Entwicklung eines europäischen Genehmigungssystems für Reisen und die Einführung automatisierter Grenzkontrollen mit dem Ziel eines effizienteren Grenzmanagements. Konkreter ist die abermals aufgeschobene und nun für 2013 erwartete Inbetriebnahme des Schengener Informationssystems II, in welche mittelfristig das Visa-Informationssystem (VIS) integriert werden soll.⁴⁹

Visapolitik

Die Visapolitik der Europäischen Gemeinschaft regelt den kurzzeitigen (bis zu dreimonatigen) Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Schengenraum.⁵⁰ Längerfristige Visa bleiben in nationaler Zuständigkeit, allerdings sind die Rechtsfolgen solcher Visa teilweise europäisiert.⁵¹ Jüngster Schlussstein des europäischen Visarechts war der Erlass des Visakodex,⁵² der am 5. April 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 Liste⁵³ von Drittstaaten visumpflichtig sind.⁵⁴ Damit ist das Visarecht weitgehend vergemeinschaftet.⁵⁵ Unmittelbar bevorstehend ist die ursprünglich für Ende 2009 vorgesehene Inbetriebnahme des VIS. Diese Datenbank wird u.a. auch Fingerabdruckdaten von Antragstellern speichern und damit das Visaantragsverfahren und die Kontrolle an den Grenzen erleichtern, insbesondere zum Zweck der Verhinderung mehrfacher Visaanträge und nunmehr auch – ähnlich wie die Daten von Eurodac – zur Verbesserung der inneren Sicherheit.⁵⁶ Der Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl fordert darüber hinaus die Einführung eines biometrischen Visums bis 2012 und perspektivisch die freiwillige Schaffung gemeinsamer Konsulardienste.

Fazit

Die europäische Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Visa bleibt trotz eher spärlicher Rechtsetzung 2010 ein dynamischer Politikbereich der Europäischen Union. Weitgehend unbemerkt von der Öffentlichkeit hat sich seit Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages in diesem Politiksegment eine solide Grundlage europäischer Innenpolitik her-

47 Vgl. KOM(2008) 68 endg.

48 Vgl. dazu die Mitteilung der Kommission „Auf dem Weg zu einer Integration der Meeresüberwachung“, KOM(2009) 538 endg., welche Leitlinien für einen „gemeinsamen Informationsraum“ aufstellt.

49 Insoweit ist bereits eine Verordnung in Kraft getreten, welche Abfragen des VIS an den Außengrenzen ermöglicht, VO (EG) Nr. 81/2009, ABl. EG 2009 Nr. L 35, S. 56.

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

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

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

53 ABl. EG 2001 Nr. L 81, S. 1; zuletzt geändert ABl. EG 2009 Nr. L 336, S. 1.

54 Derzeit verhandelt die Kommission intensiv mit Drittstaaten (etwa den USA), die gegenüber manchen Mitgliedstaaten den Grundsatz der Reziprozität nicht befolgen, vgl. den Bericht der Kommission hierzu, KOM(2007) 533 endg.

55 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).

56 Beschluss 2008/633/JI, ABl. EG 2008 Nr. L 218, S. 129.

ausgebildet, die in den Politikentwürfen etwa des Stockholmer Programms perspektivisch weiter verdichtet und ausgebaut wird. Zu beobachten ist eine zunehmende konzeptionelle Verschränkung von Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, wie die Einbeziehung von EASO in die Arbeit von Frontex oder die mögliche Interoperabilität der bislang getrennten Datenbanken zeigt, darüber hinaus auch eine Verschränkung der Zugangspolitiken mit der Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus. Dies korrespondiert mit dem im Stockholmer Programm aufscheinenden Anspruch des Europäischen Rates, europäische Innenpolitik als Gesamtkonzept zu verfolgen und steht in einem Spannungsverhältnis zum Anspruch fortbestehender nationaler Souveränität in der Innenpolitik. Die Kritik aus der Zivilgesellschaft richtet sich gegen die „Festung Europa“ ebenso wie gegen die scheinbar unbegrenzte Datensammlung unionaler Netzwerke wie SIS II, VIS oder Eurodac (zukünftig möglicherweise unter einer Systemarchitektur vereint⁵⁷), nimmt dabei aber häufig nicht zur Kenntnis, dass die Regelwerke durchaus ausgewogen öffentliche Interessen mit humanitären Freiheitsrechten und Datenschutzbelangen verbinden. Mit der Inkraftsetzung des Lissabonner Vertrages dürfte der Schutz von Bürgerrechten tendenziell stärker werden, da das Europäische Parlament nunmehr durchgängig im Mitentscheidungsverfahren unmittelbaren Einfluss auf die Rechtsetzung nehmen kann und auch schon verschiedentlich bewiesen hat, dass es zur Durchsetzung von Bürgerrechten politisch streitbar werden kann.⁵⁸ Defizite, wie sie die teilweise rigide Praxis der Abweisung selbst hilfsbedürftiger Flüchtlinge auf hoher See offenbart haben, sind kaum das unmittelbare Ergebnis europäischer Politik, durchaus aber Gegenstand korrigierender Rechtsetzung, wie die vorgeschlagenen Leitlinien für Grenzkontrolleinsätze zur See belegen. An diesem Beispiel zeigt sich sowohl die Kraft europäischer Demokratie nach dem Öffentlichwerden des alltäglichen Leids von Bootsflüchtlingen wie auch die Notwendigkeit gemeinsamen Handelns angesichts von faktischen Problemen, die einzelne Mitgliedstaaten ohne die Solidarität der Union überfordern.

Weiterführende Literatur

- Joanna Apap (Hrsg.): *Justice and Home Affairs in the EU. Liberty and Security Issues after Enlargement*, Cheltenham 2004.
- 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*, ZAR 2007, S. 81-87.
- 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.
- Martin Nettesheim, *Grundrechtskonzeptionen des EuGH im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, EuR 2009, S. 24-43.
- Steven Peers: *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford 2006.
- Carmen Thiele, *Einwanderung im Europäischen Gemeinschaftsrecht – Familienzusammenführung und Daueraufenthalt von Drittstaatsangehörigen*, EuR 2007, S. 419-438.
- Albrecht Weber: *Migration im Vertrag von Lissabon*, ZAR 2008, S. 55-58.
- Holger Winkelmann: *25 Jahre Schengen: Der Schengen-Acquis als integraler Bestandteil des Europarechts – Bedeutung und Auswirkung auf die Einreise- und Aufenthaltsrechte*, ZAR 2010, S. 213-222, 270-278.

⁵⁷ Vgl. KOM(2009) 292 endg.

⁵⁸ Vgl. beispielsweise die Ablehnung der Zustimmung des Europäischen Parlaments zum SWIFT-Abkommen zwischen der EU und den USA, P7_TA(2010)0029 (2009/0190(NLE)).