

# Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik

Peter-Christian Müller-Graff / Friedemann Kainer

Die europäische Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik ist Teil des integrationspolitisch verhältnismäßig neuen, durch den Vertrag von Amsterdam eingeführten Konzepts zur Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts<sup>1</sup> und hat sich in den letzten Jahren immer mehr zu einem eigenständigen Politikbereich entwickelt. Dies zeigt sich zuletzt etwa daran, dass im Verfassungsvertrag und nunmehr im Reformvertrag<sup>2</sup> der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – konzeptionell indes wenig überzeugend<sup>3</sup> – vor das Binnenmarktziel gestellt wird. Integrationslogisch ist die zunehmende Vergemeinschaftung der europäischen Justiz- und Innenpolitik indes zuallererst binnenmarktpolitisch begründet, weil die Öffnung der Binnengrenzen zur Verwirklichung der Grundfreiheiten u.a. eine gemeinsame Zuwanderungspolitik zwingend notwendig machte. Diese flankierten damit das unionsbürgerrechtliche Ziel der Freizügigkeit. Die ambitionierten politischen Zielkoordinaten der Zugangspolitiken ergeben sich aus den Programmen von Tampere (1999)<sup>4</sup> und Den Haag (2004)<sup>5</sup> und wurden vom Rat in seinen Schlussfolgerungen am 15. Dezember 2006 in Brüssel einmal mehr bestätigt.<sup>6</sup> Nachdem die Tampere-Ziele im Wesentlichen erreicht und die Rechtsgebiete der Zuwanderungspolitik ein gutes Stück weit harmonisiert wurden, sehen die Haager Zielvorgaben nunmehr eine weitgehende Vereinheitlichung des Zuwanderungsrechts vor und stellen es damit integrationspolitisch auf eine neue Stufe.<sup>7</sup>

## Der Rechtsrahmen der Zugangspolitiken

Die Zuwanderungspolitiken in der Europäischen Union stützen sich überwiegend auf Art. 61 ff. EGV und damit auf Gemeinschaftsrecht. Trotz ihrer Überführung in die erste Säule der Union durch den Amsterdamer Vertrag weichen sie von der supranationalen Gemeinschaftsmethode<sup>8</sup> nach wie vor in Einzelpunkten ab, wenn auch immer weniger: Im Dezember 2004 hat der Rat mit einem ersten „Passarellebeschluss“<sup>9</sup> nach Art. 67 Abs. 2 EGV das Rechtsetzungsverfahren weitgehend an Art. 251 EGV (Mitentscheidungsverfahren) angenähert.<sup>10</sup> Derzeit wird intensiv darüber diskutiert, ob die Jurisdiktion des EuGH im Hinblick auf das Vorabentscheidungsverfahren (Art. 68 EGV) gem. Art. 67 Abs. 2 EGV

1 Vgl. hierzu aus rechtlicher Sicht Müller-Graff, Peter-Christian, in: ders., Der Europäische Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, 2005, S. 11 ff. und zum politischen Konzept Monar, Jörg: ebd., S. 29 ff.

2 [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/94935.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/94935.pdf).

3 Näher etwa Müller-Graff, Peter-Christian, in: *integration* 2007, S. 223 und S. 226 f.

4 [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm).

5 [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/doc/hague\\_programme\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/doc/hague_programme_de.pdf).

6 [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/92202.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/92202.pdf).

7 Besonders deutlich wird dies am Gemeinsamen Europäischen Asylsystem und der fortschreitenden Europäisierung der Außengrenzkontrollen, s. jeweils unten.

8 Dazu gehören u.a. das Rechtssetzungsverfahren nach Art. 251 EGV mit dem Mehrheitsprinzip, die Prinzipien von Vorrang und unmittelbarer Wirkung des Gemeinschaftsrechts sowie die Jurisdiktion des EuGH.

9 ABl. EG 2004 Nr. L 396/45.

10 Im Wesentlichen bleibt derzeit noch für das Einwanderungsrecht das Einstimmigkeitserfordernis. Die Kommission hat inzwischen eine weitere Verbesserung des Beschlussverfahrens gefordert, vgl. KOM(2006) 735 endg.

erweitert und ein Eilvorlageverfahren eingeführt wird, das den Besonderheiten der vom Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erfassten Rechtsgebiete Rechnung tragen würde.<sup>11</sup>

Im Hinblick auf den räumlichen Geltungsbereich bleibt der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts weiter uneinheitlich. Während die 2004 und 2007 beigetretenen Mitgliedstaaten (bezüglich der Binnengrenzkontrollen mit Übergangsfristen<sup>12</sup>) voll integriert wurden, gilt der zuwanderungsrechtliche Acquis für Großbritannien, Irland und Dänemark nicht ausnahmslos.<sup>13</sup> Umgekehrt wurden durch völkerrechtliche Verträge Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz (dort Wegfall der Personenkontrollen Ende 2008) in den Schengener Acquis und damit in einen erheblichen Teil der zuwanderungsrechtlichen Regelungen einbezogen. Ebenfalls (noch<sup>14</sup>) außerhalb des Unionsrahmens steht der von sieben Mitgliedsstaaten geschlossene Vertrag von Prüm,<sup>15</sup> der den grenzüberschreitenden Austausch von Informationen im Hinblick auf die Verhinderung von Straftaten und illegaler Migration regelt.

Deutliche Verbesserungen für den Rechtsrahmen dürfte der an die Stelle des nicht ratifizierten Verfassungsvertrages tretende Reformvertrag bringen, der stark am Verfassungsvertrag orientiert sein wird; im Einzelnen wird dies zu im Detail erweiterten Zuständigkeiten der Union und zur weitgehenden Angleichung des Rechtssetzungsverfahrens sowie der Rechtskontrolle an die allgemeinen Regelungen führen.<sup>16</sup>

### Die Rechtsentwicklung in den Zugangspolitiken

Die bislang erlassenen Maßnahmen im Bereich Asyl, Einwanderung und Visa sind zahlreich und im Detail kaum noch überschaubar.<sup>17</sup> In ihrem Bericht über die Umsetzung des Haager Programms vom 3. Juli 2007 hat die Kommission die Fortschritte bei der Rechtsetzung durchaus positiv bewertet, getrübt durch einige Umsetzungsprobleme auf Seiten der Mitgliedstaaten.<sup>18</sup> Von der Intensität der politischen Aktivitäten in den Jahren 2006 und 2007 zeugen die beeindruckende Anzahl von 13 Mitteilungen und Berichten der Kommission sowie zahlreiche weitere Arbeitsdokumente. Tatsächlich finden sich allerdings nur wenig rechtsqualitativ bedeutsame Weiterentwicklungen des Acquis in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Visa. Viele – z.T. kleinere – Maßnahmen waren auf eine bessere Vernetzung der Behörden und ihre praktische Zusammenarbeit gerichtet.<sup>19</sup> Immerhin wurden erhebliche finanzielle Mittel in vier innerhalb des Generellen Programms „Solidarität

---

11 Vgl. KOM(2006) 346 endg. sowie Ratsdokumente 13272/06 , 7646/07, 11759/07 und 11824/07.

12 Nach Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Anhang I der Beitrittsakte wird zunächst Art. 2 Abs. SDÜ (Wegfall der Binnengrenzkontrollen, jetzt Art. 20 Grenzkodex) bis zum Abschluss einer Evaluierung der Grenzkontrollen nicht angewendet, ABl. EG 2003 Nr. L 236/33 und 50.

13 Näher Peers, Steven: EU Justice and Home Affairs Law, 2006, S. 55ff.

14 Am 12./13. Juni 2007 hat der Rat seine Überführung in den Unionsrahmen beschlossen, Ratsdokument 10232/07.

15 Vgl. Kietz, Daniela/Maurer, Andreas, in: integration 2006, S. 201ff.

16 Zum Verfassungsvertrag näher integration 2006, S. 201; Müller-Graff, Peter-Christian Peter-Christian, in: Gaitanides, Charlotte u.a. (Hrsg.): Festschrift für Manfred Zuleeg zum 70. Geburtstag, 2005, S. 605ff.; Kainer, Friedemann in: Jopp, Mathias/Saskia Matl: Der Europäische Verfassungsvertrag – Analysen und Bewertungen, 2005, S. 283ff.

17 Einen Überblick zum derzeitigen Stand gibt die Mitteilung der Kommission, KOM(2006) 332 endg.: Evaluierung der EU-Maßnahmen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht.

18 KOM(2007) 373 endg.

19 Vgl. z.B. die Entscheidung 2006/688/EG, ABl. EG 2006 Nr. L 283/40, über die Einrichtung eines Mechanismus zur gegenseitigen Information über asyl- und einwanderungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten.

und Steuerung der Migrationsströme<sup>20</sup> vorgesehene und nun neu geschaffene oder aufgelegte Fonds<sup>21</sup> zur Verfügung gestellt. Vor allem die andauernde Tragödie der Opfer afrikanischer Flüchtlinge bei der Überfahrt nach Südeuropa und der weiterhin hohe Migrationsdruck zwingt die europäische Politik darüber hinaus zu auch öffentlich wirksamem Handeln (z.B. gemeinsame Seepatrouillen). Die wesentlichsten Fortschritte sind aus den genannten Gründen nach wie vor durch die Abwehr illegaler Einwanderung motiviert. Eine erhebliche Zahl von Vorhaben wartet indes auf ihre Verwirklichung.

### **Das Gemeinsame Europäische Asylsystem**

Mit dem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem<sup>22</sup> soll in der Europäischen Union ein gemeinsamer Schutzraum für Flüchtlinge geschaffen werden, in dem ein einheitliches Asylverfahren und ein einheitlicher Rechtsstatus eingeführt und zugleich ein hohes Schutzniveau und eine menschenwürdige Behandlung aller Asylsuchenden garantiert wird. In einer ersten Phase von 1999-2004 wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen insbesondere durch gemeinsame Mindeststandards im Hinblick auf den vorübergehenden Schutz für Flüchtlinge,<sup>23</sup> die Aufnahmebedingungen,<sup>24</sup> die Aufnahmevoraussetzungen (Qualifikationsrichtlinie)<sup>25</sup> und das Verfahren<sup>26</sup> harmonisiert. Die Dublin-Verordnung legt die Kriterien für die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zur Bearbeitung von Asylanträgen fest.<sup>27</sup> Für die zweite Phase (2004-2009), in der asylrechtliche Standards und Verfahren zu einem integrierten und umfassenden europäischen Asylkonzept vereinheitlicht und die Lasten gerechter verteilt werden sollen, hat die Kommission nun ein Grünbuch zur Vorbereitung eines Konsultationsprozesses vorgelegt.<sup>28</sup> Neben Einzelfragen der Vereinheitlichung der bisher harmonisierten Rechtsbereiche sind als Querschnittsthemen vor allem die Schließung bestehender Schutzlücken bei besonders schutzbedürftigen Personen (Minderjährige, traumatisierte Personen) sowie die Verbesserung der Integration zugelassener Asylbewerber<sup>29</sup> angesprochen; insoweit plant die Kommission etwa die gemeinschaftsweite Einführung einer Arbeitsberechtigung, da ihr die Beschäftigung als besonders integrationsfördernd gilt. Im Hinblick auf eine gerechtere Verteilung der Lasten denkt die Kommission über eine Ergänzung der an sich verfahrensbezogenen Dubliner Verordnung um qualitative Faktoren wie etwa Aufnahmekapazitäten nach. Eine derartige Einbeziehung dürfte vor allem die Mittelmeeranrainerstaaten als vielfach erste Anlaufstellen von Flüchtlingsströmen entlasten. Eine ähnliche Stoßrichtung hat die Neuauflage des Europäischen Flüchtlingsfonds,<sup>30</sup> mit dem die finanzielle Solidarität unter den Mitgliedstaaten

20 KOM(2005) 123 endg.

21 Entscheidungen 573/2007/EG (Europäischer Flüchtlingsfonds), 574/2007/EG (Außengrenzenfonds), 575/2007/EG (Europäischer Rückkehrfonds), 435/2007/EG (Integration von Drittstaatsangehörigen).

22 Dazu instruktiv Kugelmann, Dieter, in: ZAR 2007, 81ff.

23 RL 2001/55/EG, ABl. EG 2001 Nr. L 212/12; dazu Schmahl, Stefanie, in: ZAR 2001, S. 3ff.

24 RL 2003/9/EG, ABl. EG 2003 Nr. L 31/18.

25 RL 2004/83/EG, ABl. EG 2004 Nr. L 304/12; dazu Hailbronner, Kay, in: ZAR 2002, S. 259 und 2003, S. 299.

26 RL 2005/85/EG, ABl. EG 2005 Nr. L 326/13; dazu näher Peter-Christian Müller-Graff/Friedemann Kainer, Jahrbuch 2006, 137, 139f.; Günter Renner, ZAR 2004, 305ff.

27 VO EG/343/2003, ABl. EG 2003 Nr. L 50/1; flankiert wird das Zuständigkeitsregime durch die Fingerabdruckdatenbank Eurodac, dazu VO EG/407/2002, ABl. EG 2002 Nr. L 62/1.

28 Grünbuch über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem, KOM(2007) 301 endg.

29 Hierzu liegt ein Vorschlag der Kommission zur Änderung der RL 2003/109/EG (Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige) vor, die ihren Anwendungsbereich auf Personen mit internationalem Schutzstatus erweitern soll, KOM(2007) 298 endg.

30 Entscheidung 573/2007/EG (Europäischer Flüchtlingsfonds).

verbessert werden soll. Schließlich beschäftigt sich die Kommission intensiv mit den externen Dimensionen der Asylproblematik, indem sie Drittstaaten unterstützt, Wiederansiedlungsprogramme durchführt oder Konzepte für flüchtlingspolitische Fragen entwickelt.<sup>31</sup>

### Einwanderung

Die europäische Einwanderungspolitik ist in den letzten zwei Jahren wieder ambitionierter geworden und befasst sich jetzt neben einer detailreichen Politik gegen illegale Migration deutlich intensiver mit den Chancen der legalen Einwanderung. Angestoßen wurde diese Entwicklung durch einen im Haager Programm vorgesehenen und 2005 vorgelegten Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung.<sup>32</sup> Der Schwerpunkt der Aktivitäten betraf im Jahr 2006 die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten (etwa durch gemeinsame Operationen im Mittelmeer) und der Kooperation mit afrikanischen Staaten sowie mit Nachbarstaaten.<sup>33</sup> Im November 2006 hat die Kommission eine neue Mitteilung vorgelegt,<sup>34</sup> welche konkretere Schritte zur Entwicklung eines umfassenden europäischen Migrationskonzepts erörtert.

### Legale Migration

In der Mitteilung fällt zunächst die positivere Sicht auf die legale Migration auf. Die Arbeitsmigration wird im Anschluss an den Strategischen Plan als wichtiger Bestandteil in das europäische Migrationskonzept integriert. Die Kommission verfolgt dabei mittelfristig zwei Regelungsziele. Zum einen geht es ihr um die Zulassung von Saisonarbeitern und hochqualifizierten Arbeitnehmern, zum anderen um die Formulierung einer sicheren Rechtsstellung für legale Arbeitsmigranten. Zur besseren Steuerung der legalen Migration hat die Kommission unlängst das Konzept von Migrationspartnerschaften mit Drittstaaten vorgeschlagen, innerhalb derer sich Drittstaaten zu verbesserten Anstrengungen gegen illegale Migration verpflichten, während die EG und ihre Mitgliedstaaten im Gegenzug Möglichkeiten zur legalen Migration gewähren.<sup>35</sup> Dabei wird jedoch der Grundsatz der mitgliedstaatlichen Autonomie der Festlegung von Aufnahmekapazitäten zum jeweiligen nationalen Arbeitsmarkt beachtet, so dass nicht von einer eigenständigen EG-Einwanderungspolitik gesprochen werden kann, sondern letztlich eine Koordinierung erfolgen soll. Außerdem sollen Drittstaaten technische und finanzielle Hilfe bei der Steuerung von Migrationsströmen erhalten und Effekte des Qualitätsabflusses („Braindrain“) über Konzepte der zirkulären Migration<sup>36</sup> oder der Rückkehrmigration vermieden werden. Im Übrigen können im Rahmen der Migrationspartnerschaften Verbesserungen bei der Erteilung von Kurzzeitvisa vereinbart werden, etwa um bestimmten Berufsgruppen Erleichterungen bei der Erteilung von Visa zu verschaffen.<sup>37</sup> Neu vorgelegt hat die Kommission schließlich einen Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG, welche Drittstaatsangehörigen nach fünfjährigem rechtmäßigen Aufenthalt ein langfristiges Aufenthaltsrecht und eine Reihe von Freizügigkeitsrechten einräumt.<sup>38</sup> Die Kommission plant nun, diese Rechte auch Flüchtlingen und Personen mit inter-

---

31 Zu den Einzelmaßnahmen KOM(2007) 753 endg., Annex B.

32 KOM(2005) 669 endg.

33 Vgl. im Einzelnen die Übersicht bei KOM(2006) 402 endg., Annex B.

34 KOM(2006) 735 endg.

35 KOM(2007) 248 endg.

36 Unter zirkulären Migranten versteht die Kommission Personen, die eine Geschäftstätigkeit in ihrem Herkunftsstaat ausüben, dabei aber ihren Hauptwohnsitz in der Gemeinschaft behalten, insb. Geschäftsleute.

37 Verhandlungen in diese Richtung finden u.a. statt mit Serbien, Montenegro, Mazedonien und Albanien.

nationalem Schutzstatus im Sinne der Richtlinie 2004/83/EG zu gewähren, die auf diese Weise eine einwanderungsrechtliche Perspektive in die Europäische Union erhielten.

### **Illegale Einwanderung**

Nach wie vor ein Kernstück der europäischen Migrationspolitik ist die Bekämpfung der illegalen Einwanderung. Die Kommission hat hierzu im Juli 2006 eine Mitteilung vorgelegt, in der sie ihre politischen Prioritäten bei der Abwehr illegaler Einwanderung vorstellt.<sup>39</sup> Die Notwendigkeit verstärkter Aktion wird dabei vor allem im Hinblick auf die Akzeptanzfrage der legalen Zuwanderung in der Bevölkerung begründet; ungenannt bleiben Gründe wie die Abwehr terroristischer Gefahren und die Sicherung der mitgliedstaatlichen Sozialsysteme. Die geplanten Aktionen sind auf Anreize der Migration<sup>40</sup> konzentriert und stützen sich auf verschiedene Grundprinzipien, insbesondere auf die Solidarität und Verantwortungsteilung zwischen den Mitgliedstaaten, die Partnerschaft mit den Herkunftsstaaten und den Schutz der Grundrechte. Illegale Migranten werden vor diesem Hintergrund erstmals auch als Opfer namentlich von Menschenhändlern, Schleusern oder ausbeuterischen Arbeitgebern bezeichnet. Dementsprechend betont die Mitteilung im Rahmen der einzelnen geplanten Aktionen den Grundsatz der Humanität ebenso wie den Versuch, die Lebensbedingungen in den Herkunftsstaaten zu verbessern, um Flüchtlingsströme an der Wurzel einzudämmen. Letzteres ist für die Kommission eine erste Priorität, wenn sie eine Erhöhung des Finanzierungsvolumens zugunsten der Herkunftsstaaten fordert. Umgekehrt plant die Kommission offenbar abschreckende Informationskampagnen in den Herkunftsstaaten, um Anreize illegaler Einwanderung zu bekämpfen. Weitere geplante Instrumente betreffen den verstärkten Schutz der Grenzen,<sup>41</sup> die Bekämpfung des Menschenhandels,<sup>42</sup> die Verbesserung der Sicherheit von Reisedokumenten, die mögliche Vereinheitlichung von Legalisierungsprogrammen sowie vor allem die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung. Neu vorgelegt hat die Kommission einen Richtlinienvorschlag zur Harmonisierung von Sanktionen gegen Unternehmen bei Beschäftigung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger.<sup>43</sup> Dies würde sich gut an die bereits harmonisierte Haftung von Beförderungsunternehmen<sup>44</sup> und die Definition und Sanktionierung der Beihilfe zu unerlaubter Einreise oder Aufenthalt<sup>45</sup> anfügen. In eine ähnliche Richtung geht das im Juli 2006 vom Rat beschlossene Zusatzprotokoll zum UN-Abkommen gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, mit welchem die Bekämpfung des Menschenhandels unterstützt werden soll.<sup>46</sup> Daneben strebt die Kommission eine Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen den mitgliedstaatlichen Migrationsbehörden an und fördert den informellen Austausch

---

38 ABl. EG 2004 Nr. L 16/44; Änderungsvorschlag bei KOM(2007) 298 endg.

39 KOM(2006) 402 endg.

40 Sog. „Push“- und „Pull-Faktoren“ (Anreize aus den Herkunftsstaaten und Anreize aus den Zielstaaten).

41 „Integrierte Verwaltung der Außengrenzen“; dazu gehören neue gemeinsame Informationsnetzwerke zur Abwehr illegaler Einwanderung (Stichwort: e-borders) und verbesserte Zusammenarbeit der Grenzschutzbehörden

42 Vgl. dazu den Aktionsplan über bewährte Vorgehensweisen, Normen und Verfahren zur Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels, ABl. EG 2005 Nr. C 311/1.

43 KOM(2007) 249 endg.

44 RL 2001/51/EG, ABl. EG 2001 Nr. L 187/45; vgl. auch RL 2004/82/EG, ABl. EG 2004 Nr. L 261/24 über die Mitteilung von Passagierdaten.

45 RL 2002/90/EG, ABl. EG 2002 Nr. L 328/17.

46 Beschluss des Rates 2006/619/EG, ABl. EG 2006 Nr. L 262/51, zur Annahme des Zusatzprotokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität.

von Expertenwissen. 2006 ist insoweit das ICONet<sup>47</sup> in Betrieb gegangen, welches das Netzwerk der Verbindungsbeamten für Einwanderung unterstützen soll. Ein weiteres Kerngebiet der Bekämpfung illegaler Einwanderung ist die Rückführungspolitik. Hier steht ein Richtlinienvorschlag der Kommission zur Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Normen und Verfahren zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger in Rat und Parlament zur Entscheidung an.<sup>48</sup> Zur weiteren Erleichterung der Durchsetzung von Rückführungsentscheidungen hat die Gemeinschaft schon bislang zahlreiche Rückübernahmeabkommen geschlossen, jüngst mit Russland.<sup>49</sup> Eine Reihe weiterer derartiger Abkommen mit den Nachfolgestaaten Jugoslawiens hat die Kommission vorgeschlagen. Außerdem wurde ein Rückkehrfonds eingerichtet, mit dem u.a. die Einführung eines integrierten Rückkehrmanagements und die Intensivierung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten finanziert werden soll.<sup>50</sup>

### Schutz der Außengrenzen

Die Sicherung der Außengrenzen stellt eine der Prioritäten der Arbeiten im Rahmen der Zugangspolitiken dar. Der europäisierte Grenzschutz ist den Grundsätzen der Solidarität, des gegenseitigen Vertrauens, der geteilten Verantwortung der Mitgliedstaaten sowie der Beachtung der Menschenrechte verpflichtet und soll nach und nach in einen integrierten Grenzschutz münden.<sup>51</sup> Schon heute lassen sich beachtliche Ansätze für ein europäisches Grenzschutzregime feststellen.<sup>52</sup> Kern ist der am 13. Oktober 2006 in Kraft getretene Schengener Grenzkodex<sup>53</sup> und die neue Verordnung über den kleinen Grenzverkehr (20. Dezember 2006).<sup>54</sup> Darüber hinaus gibt es zahlreiche Formen der Kooperation, von der behördenübergreifenden Zusammenarbeit bei der Grenzverwaltung über ein Zentralregister für technische Ausrüstung bis hin zur Verordnung über die Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke vom 11. Juli 2007.<sup>55</sup> Ziel dieses neuen Rechtsakts ist die Einführung eines rechtlichen Rahmens, der es Mitgliedstaaten bei außergewöhnlichen Problemen im Rahmen der Grenzkontrolle ermöglicht, zeitlich befristet Soforteinsatzteams aus besonders ausgebildeten Experten anderer Mitgliedstaaten anfordern zu können. Diese Beamten tragen ihre nationalen, allerdings mit einer blauen Armbinde mit dem Zeichen der EU gekennzeichneten Uniformen, unterliegen den Bestimmungen und Weisungen des Einsatzmitgliedstaats und dürfen in diesem Rahmen Hoheitsgewalt ausüben. Koordiniert wird die Zusammenarbeit nach Art. 16 Abs. 2 Grenzkodex von der europäischen Grenzschutzagentur (FRONTEX), die im Oktober 2004 ihre Arbeit aufgenommen hat.<sup>56</sup>

Ein Beispiel für diese Koordination waren die Operationen HERA II und NAUTILUS, bei denen es sich um gemeinsame Seepatrouillen mit dem Ziel handelte, Flüchtlinge mög-

---

47 Entscheidung des Rates 2005/267/EG zur Einrichtung eines sicheren web-gestützten Informations- und Koordinierungsnetzes für die Migrationsbehörden der Mitgliedstaaten, ABl. EG 2005 Nr. L 83/48.

48 KOM(2005) 391 endg.

49 KOM(2006) 191 endg., angenommen vom Rat am 22. Mai 2006.

50 Entscheidung 575/2007/EG, ABl. EG 2007 Nr. L 144/45.

51 Vgl. dazu schon die Mitteilung der Kommission: Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten, KOM(2002) 233 endg.

52 [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/jha/92312.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/jha/92312.pdf), S. 26ff.

53 ABl. EG 2006 Nr. L 105/1. Der neue Kodex hebt Teile des SDÜ, das Gemeinsame Handbuch und eine Reihe weiterer Rechtsakte im Zusammenhang mit dem Grenzübergang auf. Im Ergebnis ist damit der Grenzzutritt nunmehr weitgehend europäischen Regelungen unterworfen.

54 VO EG/1931/2006, ABl. EG 2007 Nr. L 29/3.

55 VO EG/863/2007, ABl. EG 2007 Nr. L 199/30.

56 VO EG/2007/2004, ABl. EG 2004 Nr. L 349/1.

lichst nah an den Küsten der Herkunftsländer abzufangen. Derzeit wird geprüft, ob diese gegenwärtig noch ad hoc durchgeführten Patrouillen ausbaufähig sind. Die Kommission hat in einer Mitteilung<sup>57</sup> auf Anregung von FRONTEX weitreichende neue Instrumente vorgestellt, darunter ein festes Küstenpatrouillennetz mit regionalen Kommandozentralen, die unter nationaler Kontrolle stünden, aber von FRONTEX koordiniert würden. Komplementär hierzu wäre ein Europäisches Grenzüberwachungssystem, das sukzessive die nationalen Systeme (auch auf dem Land) ablösen könnte. Außerdem sollen Expertenpools bereitstehen, um im Falle eines plötzlichen großen Migrationsstroms rasch einschätzen können, welche der angelandeten Personen möglicherweise zu Recht internationalen Schutz suchen und welche in ihre Herkunfts- oder Transitstaaten zurückgeführt werden können. Zur Finanzierung der von FRONTEX koordinierten Operationen steht nunmehr ein mit insgesamt 1,8 Milliarden Euro ausgestatteter Außengrenzfonds für die Jahre 2007-2013 zur Verfügung.<sup>58</sup>

Ein weiteres wichtiges Projekt, das Schengener Informationssystem zweiter Generation (SIS II), ist 2006 in rechtlicher,<sup>59</sup> allerdings noch nicht in technischer Hinsicht weitergekommen. Es soll mit höherer Kapazität und besserer Datenqualität die Voraussetzungen für einen verbesserten Schutz der Außengrenzen schaffen und ist zudem für die Integration der zehn neuen Mitgliedstaaten in das Schengener System notwendig. Nach den Planungen der Kommission soll SIS II bis Ende 2008 funktionsfähig sein. Derzeit wird als Übergangslösung SIS I erweitert, so dass es für alle neuen Mitgliedstaaten zugänglich ist. Dieses ist eine Voraussetzung, um die Binnengrenzkontrollen zu diesen Staaten zum 1. Januar 2008 aufzuheben. Zugleich plant die Kommission, die verschiedenen Datenbanken der Justiz- und Innenpolitik (SIS II, VIS und Eurodac<sup>60</sup>) besser miteinander zu vernetzen, um ihre Effizienz zu erhöhen. Bei allem sollen die Grundrechte besser geachtet werden.<sup>61</sup>

## **Visapolitik**

Die europäische Visapolitik, welche den kurzfristigen Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Gemeinschaftsgebiet regelt, hat sich im letzten Jahr um eine Konsolidierung des Visarechts sowie mit der Einrichtung des Visainformationssystems (VIS) um eine Erhöhung der Effizienz bemüht. Durch die Übernahme des Schengen-Besitzstandes in das Gemeinschaftsrecht ist das Visarecht weitgehend europäisiert,<sup>62</sup> wenn auch auf eine Reihe von Rechtsakten verteilt. Zur Konsolidierung hat die Kommission eine Verordnung über einen Visakodex der Gemeinschaft vorgeschlagen, der eine Reihe visapolitischer Beschlüsse und die Gemeinsame Konsularische Instruktion<sup>63</sup> zu einem gemeinsamen Rechtsakt zusammenfassen würde. Zusammen mit der Liste der Länder, deren Staatsangehörige im Besitz eines Visums sein müssen<sup>64</sup> und der Verordnung über die einheitliche Visagestaltung<sup>65</sup> wäre der Rechtsrahmen

---

57 Mitteilung der Kommission: Ausbau von Grenzschutz und -verwaltung an den südlichen Seegrenzen der Europäischen Union, KOM(2006) 733 endg.

58 Entscheidung 574/2007/EG, ABl. EG 2007 Nr. L 144/22.

59 VO EG/1987/2006 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II), ABl. EG 2006 Nr. L 381/4. Diese Verordnung ist Rechtsgrundlage für die Nutzung in den Bereichen der ersten Säule der EU; ein Beschluss für die Nutzung von SIS II im Rahmen der dritten Säule (Terrorismus- und Kriminalitätsbekämpfung) steht noch aus.

60 Vgl. oben, Fußnote 27; zum VIS siehe sogleich.

61 KOM(2005) 597 endg.

62 Zu den Details näher Peter-Christian Müller-Graff/Friedemann Kainer, *Jahrbuch* 2005, S. 139 und 144.

63 ABl. EG 2002 Nr. C 313/1.

64 VO EG/539/2001, ABl. EG 2001 Nr. L 81/1; geändert durch VO EG/1932/2006, ABl. EG 2006 Nr. L 405/23.

65 VO EG/1683/95, ABl. EG 1995 Nr. L 164/1, geändert durch VO EG/334/2002, ABl. EG 2002 Nr. L 53/7.

dann deutlich übersichtlicher als heute. Als weitere Neuerung steht die Entwicklung des VIS vor dem Abschluss, ein Informationssystem, in dem Visaanträge und erteilte Visa gespeichert und an der Grenze mit den Ausweisdokumenten von Einreisenden abgeglichen werden können. Die mit dem VIS verfolgten Ziele gehen dahin, ein Visa-Shopping zu verhindern und zugleich den internationalen Terrorismus und die grenzüberschreitende Kriminalität besser zu bekämpfen.

### Fazit

In der Gesamtschau zeigt sich, dass der Abstand zwischen den Zielen der Zugangspolitiken und ihrer Verwirklichung trotz großer Aktivität der Kommission und vieler Einzelmaßnahmen nur wenig geringer geworden ist. In Zukunft dürfte vor allem die Verdichtung der Migrationspolitik im Hinblick auf die legale Einwanderung schleppend voranschreiten, da die Interessen der Mitgliedstaaten wegen der unterschiedlichen Anforderungen der Arbeitsmärkte und der ungleichen Einstellung zur Zuwanderung nach wie vor sehr national geprägt sind. Dies zeigt indes, dass die Mitgliedstaaten dem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Gegensatz zum Binnenmarkt keineswegs uneingeschränkt einen eigenen Zielwert beimessen, sondern lediglich unter äußerem Handlungsdruck zu spezifischen Schritten der Europäisierung bereit sind. Die vollständige Europäisierung des Asylrechts mag ein Ziel darstellen, das – auch wegen der Flüchtlingstragödien – unter einigen Geburtswehen wahrscheinlich erreicht wird. Im Hinblick auf die legale Migration sind Rahmenregelungen, wie sie die Richtlinie 2003/109/EG über (Freizügigkeits-)Rechte von Migranten mit rechtmäßigem fünfjährigem Aufenthalt darstellt, immerhin ein Schritt in die Richtung eines umfassenden Migrationssystems in der EU. Eben diese Richtlinie kann nämlich den notwendigen äußeren Handlungsdruck herstellen, wenn manche Mitgliedstaaten verstärkt Immigrantenzugang zu ihren Arbeitsmärkten gewähren. Auf diese Weise wird zugleich der nationale Vorbehalt des Zugangs von Arbeitnehmern zu ihren Arbeitsmärkten obsolet. Das Legalisierungsprogramm für bis zu 700.000 illegale Immigranten in Spanien im Jahre 2005 mag als Beispiel dienen. Ob es in Europa zu einer Vereinheitlichung des Zuwanderungsrechts kommt, bleibt indes abzuwarten. Die Umsetzung des Reformvertrages hält dafür alle Chancen offen.

### 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.
- Winfried Kluth: *Einheitliche Europäische Zuwanderungspolitik: Vertragsrechtliche Grundlagen und Vergleich der politischen Konzeptionen: Legalisierungsmaßnahmen*, ZAR 2007, S. 20-23.
- 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“ im neuen Verfassungsvertrag für Europa – Neuerungen und Notwendigkeit seiner primärrechtlichen Rekonstruktion –*, in: Charlotte Gaitanides/Stefan Kadelbach/Carlos Rodríguez Rodríguez Iglesias (Hrsg.), *Europa und seine Verfassung*, Festschrift für Manfred Zuleeg zum 70. Geburtstag, 2005, S. 605-623
- Steven Peers: *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford 2006.
- Ryszard Piotrowicz: *Dublin II und zukünftige Perspektiven eines gemeinsam Europäischen Asylsystems*, ZAR 2003, S. 383-388.