

Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik

Peter-Christian Müller-Graff / Friedemann Kainer

Seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages am 1. Mai 1999 vor nunmehr neun Jahren befinden sich die europäischen Zugangspolitiken in rasanter Entwicklung.¹ Gegenüber der europäischen Justiz- und Einwanderungspolitik auf der Grundlage des Maastrichter Vertrages,² die mit Ausnahme der Visapolitik noch gänzlich auf intergouvernementaler Zusammenarbeit beruhte, sind die Fortschritte in dreifacher Hinsicht spektakulär: in der inhaltlichen Erstreckung der Gemeinschaftskompetenzen, der Rechtsqualität der Maßnahmen (Gemeinschaftsmethode) und der politischen Entwicklung und Umsetzung der Programme von Tampere und Den Haag. Die Sinnwurzel der Zugangspolitiken lässt sich dabei auf das Binnenmarktkonzept der europäischen Integration zurückführen. Der von den Grundfreiheiten angestoßene Wegfall der Binnengrenzen hat die Notwendigkeit gemeinsamer Justiz- und Innenpolitik unabweisbar gemacht, was von dem durch den Amsterdamer Reformvertrag eingeführten Ziel eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts eher verdeckt wird.

Der Rechtsrahmen der Zugangspolitiken

Der derzeitige Rechtsrahmen der Zugangspolitiken beruht im Grundsatz auf dem Amsterdamer Vertrag. Seitdem gab es Änderungen durch den Vertrag von Nizza (1. Februar 2003) und den „Passarellebeschluss“ im Dezember 2004.³ Letzterer hat das Rechtsetzungsverfahren weitgehend an Art. 251 EG (Mitentscheidungsverfahren) angenähert.⁴ Im März 2008 konnte eine wichtige (sekundärrechtliche) Verbesserung des Rechtsschutzes bei Vorabentscheidungsverfahren des EuGH verwirklicht werden. Nunmehr steht dem Gericht ein neues Eilverfahren zur Verfügung,⁵ so dass auch in (asyltypisch) dringlichen Fällen die Rechtseinheit des europäischen Zugangsrechts und der Schutz individueller Rechte durch den EuGH gewährleistet werden kann. Teilweise bewältigt ist schließlich die Integration des Vertrags von Prüm,⁶ allerdings nur im Hinblick auf die Rechtsakte der dritten Säule.⁷ In Bezug auf dessen zuwanderungspolitische Gehalte (erste Säule) steht eine Initiative der Kommission aus.

Bedeutende einschlägige Änderungen des Primärrechts brächte der Vertrag von Lissabon, dessen Inkrafttreten aufgrund des negativ ausgefallenen Referendums in Irland am 12. Juni 2008 ungewiss ist. Im Lissabonner Vertrag rückt die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in den Zielen der Union – integrationsfunktional und integrationsgeschichtlich wenig plausibel⁸ – vor das bislang integrationstragende Binnen-

1 Siehe dazu die Beiträge von Müller-Graff, Peter-Christian/Kainer, Friedemann, Jahrbuch 1999/2000-2008.

2 Dazu etwa P.-C. Müller-Graff (Hrsg.), Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, Baden-Baden 1996.

3 ABl. EG 2004 Nr. L 396, S. 45.

4 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.

5 Neuer Art. 104a Verfahrensordnung EuGH, ABl. EG 2008 Nr. L 24, S. 39.

6 Regelung des grenzüberschreitenden Austauschs von Informationen im Hinblick auf die Verhinderung von Straftaten und illegaler Migration, näher Kietz, Daniela/Maurer, Andreas, in: integration 2006, S. 201ff.

7 ABl. EG 2008 Nr. L 210, S. 1.

marktziel (Art. 3 Abs. 2 EUV n.F.) und scheint damit auf eine vorrangige Rolle der Zugangspolitiken neben dem allgemeinen Freiheitsraum hinzudeuten. Ihre Einzelheiten sind im Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV) geregelt, der auf dem geltenden EG-Vertrag aufbaut. Der Lissabonner Vertrag entwickelt die europäischen Zugangspolitiken teilweise deutlich weiter. Im Rechtsetzungsverfahren wird der bereits eingeschlagene Weg hin zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vollendet. 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 Grenzschutzsystems vor, was langfristig den Ausbau eines europäischen Grenzschutzkorps ermöglichen könnte.⁹ Im Asylrecht werden die bisherigen Beschränkungen auf Mindestnormen beseitigt, so dass – im Einklang mit der asylrechtlichen Strategie der Kommission¹⁰ – eine Vollharmonisierung des europäischen Asylrechts rechtlich möglich wird (Art. 78 Abs. 2 AEUV). Ausgebaut werden Kompetenzen zur Aufnahme von Partnerschaften mit Drittstaaten (Art. 78 Abs. 2 lit. g AEUV), und vergemeinschaftet wird die Kompetenz zur Bekämpfung des Menschenhandels (derzeit dritte Säule, in der Lissabonner Reformperspektive in Art. 79 Abs. 2 lit. d AEUV sachlogisch Teil der einwanderungsrechtlichen Kompetenzen). Erstmals wird auch eine Kompetenz zur Förderung der Integration Drittstaatsangehöriger aufgenommen (Art. 79 Abs. 4 AEUV), jedoch bleibt jede Harmonisierung in diesem Bereich ausgeschlossen. Die einwanderungsrechtlichen Kompetenzen beinhalten allerdings eine bemerkenswerte Grenze darin, dass 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 einer Spaltung der Arbeitsmärkte im Binnenmarkt aber Vorschub.

Nichts ändern würde der Lissabonner Vertrag indes an der begrenzten Einbindung von Dänemark, Großbritannien und Irland im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, deren Komplexität übrigens selbst für Beteiligte zuweilen schwer überschaubar ist.¹¹ Umgekehrt weist der räumliche Anwendungsbereich der Zugangspolitiken über das Unionsgebiet hinaus. Nach der Einbeziehung von Norwegen und Island ist die Integration der Schweiz und Liechtensteins in das Schengener System nahezu vollendet. Für die Schweiz wurde insoweit das Abkommen zu den Dublin-Regeln¹² und ein Beschluss des Rates vom 27.2.2008 zum Schengenbesitzstand angenommen.¹³ Derzeit wird der Schweizer Zugriff auf das Schengener Informationssystem (SIS) eingerichtet. Mit dem Wegfall der Binnengrenzkontrollen von Personen, nicht aber der Zollkontrollen, ist daher noch im Jahr 2008 zu rechnen.

Die politische Entwicklung in den Zugangspolitiken

Die momentane politische Entwicklung beruht noch auf dem bis 2009 geltenden Haager Programm.¹⁴ Dessen Umsetzung verlief vor allem im letzten Jahr äußerst schleppend¹⁵ und

8 Deutliche Kritik bei Müller-Graff, Peter-Christian, in: *integration 2007*, S. 223 und S. 226f.

9 Vgl. Weber, Albrecht, *ZAR 2008*, 55, 56.

10 Dazu unten, Fn. 18.

11 So hatte Irland beim Antrag auf Anwendung der Verordnung Nr. 1030/2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige das hierfür vorgesehene Verfahren nicht eingehalten; der Fehler ist erst nach mehreren Jahren entdeckt worden und wird derzeit korrigiert, vgl. KOM(2007) 506.

12 ABl. EG 2008 Nr. L 53, S. 3 (Regeln zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats zur Bearbeitung von Asylanträgen).

13 ABl. EG 2008 Nr. L 53, S. 50

14 ABl. EG 2005 Nr. C 53, S. 1.

soll jetzt durch zwei kürzlich veröffentlichte Mitteilungen der Kommission zur Asyl- und Einwanderungsstrategie sowie durch die französische Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2008 (u.a. durch einen „Einwanderungspakt“) neuen Schwung erhalten.

Zu beachten ist auch die von den Justiz- und Innenministern auf Vorschlag von Wolfgang Schäuble informell eingesetzte „Zukunftsgruppe“, welche den neuen Fünfjahresplan (2010-2014) vorzubereiten hatte. Die Gruppe hat im Juni 2008 ihren Abschlussbericht vorgelegt.¹⁶ In diesem propagiert sie unter dem Stichwort der Konvergenz eine neue Strategie, welche neben die rechtliche Harmonisierung eine verstärkte operative Standardisierung setzen soll. Ziel der Gruppe ist es, der europäischen Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres eine neue Verdichtung zu schaffen, die auf eine Verschränkung der operativen und institutionellen Kräfte insbesondere durch gemeinsame Ausbildungsprogramme, Austauschnetzwerke, einfachere Verfahren der Zusammenarbeit und Informationsaustausch setzt. Auf diese Grundlage einer Verflechtung der operativen Kräfte wird die rechtliche Konvergenz (d.h. eine mehr oder weniger weitgehende normative Vereinheitlichung der Justiz- und Innenpolitik) gesetzt, die langfristig mit ganz neuer Dynamik und Notwendigkeit vorangetrieben werden könnte. Als inhaltliche Leitprinzipien sieht der Bericht drei Zentralelemente vor. So soll (1) die europäische Justiz- und Innenpolitik unter dem Stichwort des „europäischen Modells“ eine Balance zwischen „Mobilität, Sicherheit und Privatheit“ herstellen, worin eine Abwandlung der Zentralbegriffe Freiheit, Sicherheit und Recht liegt. Die Abwandlung ist indes irreführend, weil sie einerseits mit dem Begriff der Mobilität die Freiheit als Grundkonstante der europäischen (insbesondere binnenmarktrechtlichen) Politik verdeckt (und vielleicht konzeptionell schwächt) und weil sie andererseits unnötig verengend an die Stelle des Rechts (gerade auch im Sinne des Rechtsprinzips) die Privatsphäre (insbesondere den Datenschutz) setzt und dadurch Rechtssicherheit und Rechtsschutzgarantien terminologisch ausblendet. Letzteres wirkt sich besonders im Asylrecht ungünstig aus, in dem Rechtsschutz einen weit höheren Stellenwert beansprucht und unverzichtbar ist. Die anderen Leitprinzipien fußen auf der Erkenntnis, dass Justiz- und Innenpolitik (2) heute fast immer auch eine mitzubedenkende außenpolitische Seite hat und sie (3) eines noch deutlich weitergehenden Austausches von Informationen bedarf. Auf der Basis dieser Grundsätze fordert die Zukunftsgruppe mit Blick auf die Lissabon-Strategie die Entwicklung eines europäischen Migrationskonzepts, das neben einer besseren Steuerung der Migration die Abwehr illegaler Zuwanderung und in diesem Zusammenhang den Schutz der Außengrenzen verstärkt, positive Synergien zwischen Zuwanderung und Entwicklung fördert, die Integration von Zuwanderern verbessert und das Gemeinsame Europäische Asylsystem vollendet. Dabei soll möglichst weitgehend bislang zersplittertes Recht effizienzsteigernd kodifiziert werden. Da sich diese Vorschläge in die Strategieüberlegungen der Kommission einpassen, haben sie eine gute Chance, zur Grundlage für den neuen Fünfjahresplan zu werden.

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem

Mit dem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem verfolgt die Europäische Gemeinschaft mehr und mehr eigenständige Ziele. Ging es in der ersten Phase (1999-2004) noch vornehmlich darum, Sekundärbewegungen aufgrund unterschiedlichen Asylrechts zu vermei-

15 Vgl. den Bericht der Kommission über die Umsetzung des Haager Programms 2007, KOM(2008) 373 endg. (Durchführungsquote von nur noch 38% gegenüber 53% im Vorjahr).

16 http://www.bmi.bund.de/nn_121560/Internet/Navigation/DE/Themen/Europa/ZukunftsGruppe/...

den, soll nunmehr das Asylrecht auf der Basis der Genfer Konvention weitgehend harmonisiert werden. Zur Umsetzung hat die Kommission jüngst, aufbauend auf einem Grünbuch,¹⁷ ihre künftige Asylstrategie¹⁸ skizziert. Darin – und in einer Reihe weiterer Evaluierungen¹⁹ – macht sie ernsthafte Mängel des geltenden europäischen Asylrechts bei dessen Anwendung aus, etwa die unterschiedliche Bescheidung von Asylanträgen von Bewerbern aus denselben Herkunftsstaaten. Folge hiervon seien Sekundärbewegungen, aber auch ein divergierender Schutz, der mit dem Ziel des Gemeinsamen Asylsystems unvereinbar sei. Insoweit schlägt die Kommission eine Strategie in drei Schritten vor: (1) eine weitere Angleichung des Asylrechts der Mitgliedstaaten für bessere und einheitlichere Schutzstandards;²⁰ (2) eine funktionierende praktische Zusammenarbeit auf operativer Ebene, u.a. durch Gründung einer Unterstützungsgagentur (European Asylum Support Office – EASO)²¹ und (3) mehr Solidarität und Verantwortung im Verhältnis der Mitgliedstaaten zueinander sowie zwischen EU und Drittstaaten. Darüber hinaus möchte die Kommission prüfen, ob das Dubliner System geändert werden sollte und ob möglicherweise zukünftig Asylanträge gemeinsam bearbeitet werden können.²² Außerdem erwägt sie einen Gemeinschaftsmechanismus für überlastete Mitgliedstaaten, etwa durch den Einsatz von Spezialteams, die von der EASO koordiniert würden, oder auch eine Umverteilung von Asylsuchenden auf andere Mitgliedstaaten. Unter den Stichworten „Solidarität nach außen“ plant die Kommission u.a. regionale Schutzprogramme und Maßnahmen zur Wiederansiedelung von Flüchtlingen.

Rechtsnormativ ist im letzten Jahr eher wenig zum asylrechtlichen Acquis hinzugekommen. So hat die Kommission strategische Leitlinien²³ und differenzierte Durchführungsbestimmungen²⁴ für den 2007 neu aufgelegten Flüchtlingsfonds (2008-2013)²⁵ angenommen. Im Mai 2008 erließ der Rat eine Entscheidung zur Einrichtung eines Europäischen Migrationsnetzwerks,²⁶ welches migrations- und asyrelevanten Informationen erheben und analysieren sowie die Gemeinschaftsorgane und Behörden der Mitgliedstaaten mit ihren Erkenntnissen versorgen soll. Das Netzwerk wird nationale Kontaktstellen und die Kommission verknüpfen und von einem Lenkungsausschuss geleitet werden. Mit dem Netzwerk erhoffen sich die Gemeinschaftsorgane eine Annäherung der praktischen Ergebnisse in der Asyl- und Migrationsverwaltung.

Einwanderung

Ähnlich wie im Asylrecht beschränkte sich auch die Einwanderungspolitik im Berichtszeitraum überwiegend auf Strategiepapiere und Evaluierung. Auf der Basis des Dritten Jahresberichts über Migration und Integration²⁷ betont die Kommission in zwei Dokumen-

17 KOM(2007) 301 endg.

18 KOM(2008) 360 endg.

19 Evaluierung der Dubliner Verordnung, KOM(2007) 299 endg.; Bericht zu Eurodac, SEK(2007) 1184; Bericht der Kommission über die Mindestnormenrichtlinie, KOM(2007) 745 endg.

20 So plant die Kommission Änderungen der Mindestnormenrichtlinie (ABl. EG 2003 Nr. L 31, S. 18), der Asylverfahrensrichtlinie (ABl. EG 2005 Nr. L 326, S. 13) sowie der Anerkennungsrichtlinie (ABl. EG 2004 Nr. L 304, S. 12).

21 Insoweit plant die Kommission einen Vorschlag noch im Jahr 2008.

22 Vgl. aber den Bericht der Zukunftsgruppe (oben, Fn. 16), Tz. 93.

23 ABl. EG 2007 Nr. L 326, S. 29.

24 ABl. EG 2008 Nr. L 7, S. 1.

25 ABl. EG 2007 Nr. L 144, S. 1.

26 ABl. EG 2008 Nr. L 131, S. 7.

ten („Schritte zu einer gemeinsamen Einwanderungspolitik“²⁸ und „Eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa“²⁹) eine immer stärkere Notwendigkeit für eine gemeinsame Einwanderungspolitik, die sie in zehn Grundsätzen zusammenfasst und darin Einwanderung mit den Grundzielen von Wohlstand, Solidarität und Sicherheit verbindet. Beide Strategiepapiere verharren indes überwiegend noch im Bereich allgemeiner Zielsetzung, die nur auf längere Sicht Eingang in konkrete Rechtsetzung finden dürfte. Kurzfristig verwirklicht ist dagegen der Vorschlag der Kommission für eine „Richtlinie über ein einheitliches Antragsverfahren für eine kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige zum Aufenthalt und zur Arbeit im Gebiet eines Mitgliedstaates und über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten“³⁰ Hinter dem sperrigen Titel verbirgt sich eine inhaltlich verschlankte Fortsetzung des 2006 zurückgezogenen Vorschlags von 2001 (Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit).³¹ Der jetzt vorliegende Entwurf beschränkt die Harmonisierung des Aufenthaltsrechts auf das Antragsverfahren und auf ein Bündel von Rechten für Personen, die noch keine langfristige Aufenthaltserlaubnis haben.³² Im Grundsatz sollen hiernach zugelassene Drittstaatsangehörige gegenüber EG-Bürgern u.a. gleichberechtigt sein, also über gleiche Arbeitnehmerrechte, soziale Rechte und auch über ein Recht auf Gleichbehandlung beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen verfügen. Diese Gleichbehandlung wird – bemerkenswerterweise – mit dem Schutz der Unionsbürger vor Billigarbeit und damit verbundenen Wettbewerbsverzerrungen begründet.³³ Der Richtlinienvorschlag sieht nicht selbst ein Aufenthaltsrecht vor. Als „Rahmenrichtlinie“ steht er im Zusammenhang mit vier weiteren Harmonisierungsprojekten,³⁴ die Aufenthaltsrechte für bestimmte Personengruppen gewähren sollen. Eines davon hat die Kommission gleichzeitig unter dem Stichwort „EU-Blue Card“ vorgelegt.³⁵ Mit dieser Richtlinie sollen hochqualifizierte Einwanderer mit Studienabschlüssen oder mindestens dreijähriger einschlägiger Berufserfahrung für zunächst zwei Jahre Zugang zum Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaates haben; nach zwei Jahren kann hieraus ein Recht auf grenzüberschreitende Niederlassung erwachsen, wenn die Voraussetzungen der Blue Card weiter erfüllt sind. Zusammen mit der Richtlinie betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen³⁶ zeichnet sich damit eine gemeinschaftsrechtliche Einwanderungsperspektive ab.

27 KOM(2007) 512 endg.

28 KOM(2007) 780 endg.

29 KOM(2008) 359 endg.

30 KOM(2007) 638 endg.

31 KOM(2001) 386 endg.

32 Für längerfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige gilt RL 2003/109/EG, ABl. EG 2004 Nr. L 16, S. 44.

33 KOM(2007) 638 endg., S. 7f.

34 Vgl. dazu den Strategischen Plan zur legalen Einwanderung, KOM(2005) 669 endg., S. 6ff.

35 Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung, KOM(2007) 637 endg.

36 Siehe oben, Fn. 32.

Illegale Einwanderung

Im Rahmen der Abwehr illegaler Einwanderung ist ein Durchbruch bei den Verhandlungen über die bereits 2005 von der Kommission vorgelegte Rückführungsrichtlinie erzielt worden. Das Parlament hat die Richtlinie in erster Lesung im Juni 2008 angenommen. Da es mit Kommission und Rat Einvernehmen über seine Änderungsvorschläge erzielt hat,³⁷ dürfte die Richtlinie alsbald in Kraft treten. In ihrem Kern steht die Schaffung eines harmonisierten Rückführungsrechts, welches unbeschadet humanitärer Umstände für alle illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen eine Rückführungspflicht begründet und dafür Verfahrensregelungen vorsieht, die auf Transparenz und Fairness beruhen. Nach der Entscheidung über die Rückführung erfolgt eine Abschiebungsanordnung, wobei die freiwillige Rückkehr (grundsätzlich³⁸) durch Gewährung einer Ausreisefrist (zwischen sieben und 30 Tagen) vorrangig sein soll. Im Hinblick auf Zwangs- oder Gewahrsamsmaßnahmen gilt ein strenger Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, um die europäischen Grundrechte zu wahren sowie die Genfer Flüchtlingskonvention einzuhalten. Hierfür bürgen Verfahrensgarantien und Mindestvorschriften über Rechtsbehelfe, die aufschiebende Wirkung haben müssen (ggf. auf Antrag). Ebenfalls der Abwehr illegaler Einwanderung dient die Änderung der Verordnung zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige,³⁹ die künftig eine biometrische Erfassung des Gesichtsbilds und zweier Fingerabdrücke ermöglicht.

Zwei weitere Rechtsakte betreffen strategische Leitlinien für den 2007 eingerichteten und auf Schaffung einer effizienten Rückkehrmanagementstrategie zielenden Europäischen Rückkehrfonds für Flüchtlinge oder illegale Einwanderer⁴⁰ sowie einen Beschluss der Kommission über die Einsetzung einer Sachverständigengruppe für Menschenhandel.⁴¹

Schutz der Außengrenzen

Eng verbunden mit der Einwanderungspolitik ist der Schutz der Außengrenzen. Einen Schwerpunkt der Aktivitäten bildete die bevorstehende Inbetriebnahme des zweiten Schengen Informationssystems, zu dem neben einem Fortschrittsbericht⁴² vorbereitende Rechtsakte gehören.⁴³ Im übrigen stand die strategische Planung im Vordergrund. Die Kommission hat insoweit zwei Mitteilungen veröffentlicht, die sich mit einer Fortentwicklung der Grenzverwaltung beschäftigen. In der Mitteilung über die Prüfung der Schaffung eines Europäischen Grenzkontrollsystems⁴⁴ schlägt die Kommission Schritte zum Aufbau eines aus Mitteln des Außengrenzenfonds⁴⁵ finanzierten europäischen Grenzüberwachungssys-

37 Vgl. PRES/08/146.

38 Eine sofortige Abschiebungsanordnung ohne Ausreisefrist kann u.a. dann erlassen werden, wenn der Antrag auf einen Aufenthaltstitel als offensichtlich unbegründet abgelehnt worden ist; hierin mag eine nicht unbedeutende Einbruchstelle für divergierende Entscheidungen und fristlose Abschiebungen liegen.

39 ABl. EG 2008 Nr. L 115, S. 1.

40 ABl. EG 2007 Nr. L 330, S. 48; vgl. auch ABl. EG 2007 Nr. L 144, S. 45 (Einrichtung des Rückkehrfonds). Näher zu den Fonds Müller-Graff/Kainer, Jahrbuch 2007, S. 113, 114 f.

41 ABl. EG 2007 Nr. L 277, S. 29.

42 KOM(2008) 239 endg.

43 Entscheidung und Beschluss der Kommission zur Annahme des SIRENE-Handbuchs und anderer Durchführungsbestimmungen für SIS II, ABl. EG 2008 Nr. L 123, S. 1, 39, sowie ein Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates über die Migration von SIS I zum SIS II, KOM(2008) 197 endg.

44 KOM(2008) 68 endg.

45 ABl. EG 2007 Nr. L 144, S. 22. Im August 2007 hat die Kommission strategische Leitlinien hierzu angenommen, ABl. EG 2007 Nr. L 233, S. 3.

tems (EUROSUR) vor, das schrittweise einen „gemeinsamen Überwachungs- und Informationsraum für den maritimen Bereich der EU“ schaffen könnte. Der Kommission geht es dabei um „Situationsbewusstsein“ zur Verbesserung der Reaktionsfähigkeit insbesondere durch ein integriertes Netz von Melde- und Überwachungssystemen, um Flüchtlinge möglichst vor Erreichen der EU-Außengrenzen erfassen zu können. Dies weist vor dem Hintergrund der andauernden Tragödie von schiffbrüchigen Flüchtlingen vor allem im Mittelmeer auch eine humanitäre Seite auf. Die Mitteilung „Nächste Schritte für die Grenzverwaltung in der Europäischen Union“⁴⁶ erörtert drei mögliche Mechanismen für eine effizientere Grenzverwaltung. Dabei geht es (1) um eine Erleichterung des Grenzüberschritts für bestimmte (spezifisch registrierte) Personen („Bona-fide-Reisende“), (2) um die Schaffung eines Systems zur Registrierung von Ein- und Ausreise von Drittstaatsangehörigen und um Personen, deren Visum oder Aufenthaltsgenehmigung abgelaufen ist,⁴⁷ leichter identifizieren zu können, und (3) schließlich um ein System der elektronischen Einreisebewilligung (Electronic System of Travel Authorisation – ESTA). Darüber hinaus hat die Kommission Frontex ganz überwiegend positiv evaluiert⁴⁸ und der Agentur – wenig überraschend – langfristig eine zentrale Rolle in der integrierten Grenzverwaltungsstrategie der EU zugewiesen.

Visapolitik

Die Visapolitik der Europäischen Gemeinschaft, die sich mit dem bis zu dreimonatigen Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen beschäftigt, ist seit längerer Zeit mittels einer Vielzahl von Rechtsakten rechtlich weitgehend vergemeinschaftet.⁴⁹ Kurz vor dem Abschluss steht nunmehr eine Zusammenführung zahlreicher Rechtsakte (u.a. die Gemeinsame Konsularische Instruktion) in einen Visakodex.⁵⁰ Dieser regelt die Vergabe von Visa für Drittstaatsangehörige, die aufgrund der den EU-Mitgliedstaaten und assoziierten Staaten gemeinsamen Liste⁵¹ von Drittstaatsangehörigen visumpflichtig sind.⁵² Das daneben wichtigste Projekt ist das Visainformationssystem (VIS), das seine volle Funktionalität im Jahre 2012 erreichen und die Effizienz der gemeinsamen Visapolitik verbessern soll. Die hierzu jüngst angenommene Verordnung über das VIS⁵³ sieht spezifische Regelungen über den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten vor. Durch die Vernetzung der nationalen Visa- und Konsularbehörden können insbesondere Formen des „Visa shopping“ und Einreisebetrugs wirksamer bekämpft und die Kontrolle an den Außengrenzen⁵⁴ verbessert werden. Wie in Eurodac werden auch in VIS biometrische Daten (insbesondere Fingerabdrücke) gespeichert, um die Identifikation von Drittstaatsangehörigen auch dann zu ermög-

46 KOM(2008) 69 endg.

47 Die so genannten Overstayer machen nach Information der Kommission den größten Teil der illegal einwandernden Drittstaatsangehörigen aus.

48 KOM(2008) 67 endg.

49 Zu den Details näher Müller-Graff/Kainer, Jahrbuch 2005, S. 139, 144. Großbritannien und Irland nehmen an der Vergemeinschaftung des Visarechts nicht teil.

50 KOM(2006) 403 endg.; im Parlament erfolgt die erste Lesung wahrscheinlich im Oktober, die endgültige Annahme im Rat ist Ende November 2008 vorgesehen.

51 ABl. EG 2001 Nr. L 81, S. 1; zuletzt geändert ABl. EG 2006 Nr. L 405, S. 23.

52 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.

53 ABl. EG 2008 Nr. L 218, S. 60. Instrukтив zur Funktionsweise KOM(2008) 101 endg., S. 2ff.

54 Insoweit liegt ein Vorschlag der Kommission zur Änderung des Schengener Grenzkodex vor, der die biometrische Identifikation an den Grenzübergangsstellen zugänglich machen soll, KOM(2008) 101 endg.

lichen, wenn diese etwa ihre Ausweisdokumente bewusst vernichtet haben, um damit einer Rückführung zu entgehen. Den Wert der im VIS künftig abgespeicherten Daten auch für die Strafverfolgung belegt ein jüngst angenommener Beschluss im Rahmen der dritten Säule, welcher es bestimmten mitgliedstaatlichen Behörden und Europol erlaubt, bei der Bekämpfung von terroristischen und anderen schweren Straftaten Zugriff auf die im VIS abgelegten Informationen zu nehmen.⁵⁵

Fazit

Die deutlich verlangsamte Entwicklung der europäischen Zugangspolitiken wirft die Frage auf, ob die weitgesteckten Ziele der Programme von Tampere und Den Haag sowie diejenigen der Zukunftsgruppe überhaupt erreichbar sind. Zwar wird der Lissabonner Vertrag hierfür verbesserte Voraussetzungen schaffen, jedoch erfordert die Entwicklung einen steten politischen Willen, der im Gegensatz zur Marktharmonisierung nicht von subjektiven Rechten in den Verträgen (namentlich den Grundfreiheiten) angetrieben wird. Insoweit könnte sich das Konzept der Zukunftsgruppe, die Vernetzung der operativen Ebene zu verstärken, positiv auswirken. Vernetzte Behörden könnten gegenüber harmonisiertem Recht langfristig aufgeschlossener sein und den Nutzen der Harmonisierung vergrößern. Vielleicht kommt aber eine weitere Entwicklung hinzu. Es fällt auf, dass jüngere Dokumente der Kommission wieder auf wettbewerbliche Aspekte zurückgreifen.⁵⁶ Darin kann man möglicherweise ein politisch wohl begründetes Wiederaufleben des Binnenmarktgedankens im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts entdecken, das notwendig sein könnte, die allfälligen Widerstände gegen die fortschreitende Harmonisierung (rechts-)kultur- und souveränitätssensibler Bereiche mittels der integrationspolitisch frisch gebliebenen Kraft der Marktharmonisierung zu überwinden. Es ist vielleicht kein Zufall, dass der wettbewerbspolitische Bezug gerade in der Einwanderungspolitik auftaucht, deren Abstimmungsregelung noch der Einstimmigkeit unterliegt. Auch wenn derlei Argumentation nur punktuell plausibel sein mag, kann sie doch helfen, die mancherorts in Vergessenheit geratene Sinnwurzel der Zugangspolitiken als Kraftquelle neu zu nutzen.

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 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.
- Albrecht Weber: *Migration im Vertrag von Lissabon*, ZAR 2008, S. 55-58.

55 ABl. EG 2008 Nr. L 218, S. 129.

56 Vgl. oben, Fn. 33; ferner KOM(2008) 359 endg., S. 4 (Gemeinsame Einwanderungspolitik); KOM(2007) 638, S. 3 (Vorschlag zum einheitlichen Antragsverfahren, dazu oben, Fn. 30).