

Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik

Peter-Christian Müller-Graff / Friedemann Kainer

Im Jahr 2009 endet mit dem Haager Programm¹ das zweite fünfjährige Programm der europäischen Justiz- und Innenpolitik.² Ausgangspunkt der rasanten Entwicklung³ vor allem der Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik (Zugangspolitiken) war ihre weitgehende Vergemeinschaftung durch das Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags am 1. Mai 1999, welcher den Zugangspolitiken weithin die supranationalen Rechtsetzungsinstrumente der ersten Säule der EU zur Verfügung stellte. Dabei wurde die in Ermangelung unmittelbar anwendbarer Rechte⁴ stets notwendige politische Einigkeit immer wieder durch unabweisbaren Handlungsbedarf hergestellt, vor allem durch den dem Binnenmarkt geschuldeten und mit den Schengener Übereinkommen erreichten Wegfall der Binnengrenzkontrollen in Verbindung mit fortwährendem Immigrationsdruck, aber auch durch die aus dem internationalen Terrorismus insbesondere seit 2001 neu aufgeflammtten Herausforderungen an die europäische Sicherheitspolitik. Beides macht aufeinander abgestimmte europäische Standards und Normen notwendig, weist der Rechtsentwicklung auf europäischer Ebene aber auch Grenzen auf. Dort nämlich, wo eine nationale Regelung aus Sicht der Mitgliedstaaten für eine hinreichend effiziente politische Gestaltung ausreichend erscheint, schlagen der Europäisierung der Justiz- und Innenpolitik deutlich sichtbare Widerstände entgegen.

Der Rechtsrahmen der Zugangspolitiken

Der derzeit noch geltende Primärrechtsrahmen der Zugangspolitiken beruht auf dem Amsterdamer Vertrag, der im Anschluss an die binnenmarktlichen Grundfreiheiten weitreichende Kompetenzgrundlagen enthält. In der Folge gab es Änderungen durch den Vertrag von Nizza (1. Februar 2003) und den „Passarellebeschluss“ im Dezember 2004⁵. Letzterer hat das Rechtssetzungsverfahren für die Zugangspolitiken weitgehend an Art. 251 EG (Mitentscheidungsverfahren) angenähert.⁶ 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,⁷ 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,⁸ allerdings nur

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

2 Ausführlicher 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.

3 Siehe dazu die Beiträge von Müller-Graff/Kainer, *Jahrbuch der Europäischen Integration* 1999/2000-2008.

4 Im Binnenmarktrecht stehen vor allem die unmittelbar anwendbaren Grundfreiheiten integrationsfördernd zur Verfügung, welche die Gemeinschaft dauerhaft unter Druck zur Fortentwicklung des Binnenmarkts setzen.

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

6 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.

7 Neuer Art. 104a Verfahrensordnung EuGH, ABl. EG 2008 Nr. L 24, S. 39. Dazu Kühn, Werner, *EuZW* 2008, S. 263ff.

im Hinblick auf die Rechtsakte der dritten Säule.⁹ In Bezug auf dessen zuwanderungspolitische Gehalte steht eine Initiative der Kommission aus.

Bedeutende einschlägige Änderungen des Primärrechts wird der Vertrag von Lissabon bringen,¹⁰ dessen Inkrafttreten nunmehr nur noch von der Ratifikation Tschechiens abhängig ist. In der neuen Fassung des EU-Vertrages rückt die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in den Zielen der Union – integrationsfunktional und integrationsgeschichtlich wenig plausibel¹¹ – vor das bislang integrationstragende Binnenmarktziel (Art. 3 Abs. 2 EU 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 (AV) 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 AV sieht ausdrücklich die schrittweise Einführung eines integrierten Grenzschutzsystems vor, was langfristig den Ausbau eines europäischen Grenzschutzkorps ermöglichen könnte.¹² Im Asylrecht werden die bisherigen Beschränkungen der Kompetenzgrundlagen auf Mindestnormen beseitigt, so dass – im Einklang mit der asylrechtlichen Strategie der Kommission¹³ – eine Vollharmonisierung des europäischen Asylrechts rechtlich möglich wird (Art. 78 Abs. 2 AV). Ausgebaut werden Kompetenzen zur Aufnahme von Partnerschaften mit Drittstaaten (Art. 78 Abs. 2 lit. g AV), 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 AV), jedoch bleibt jede Harmonisierung in diesem Bereich ausgeschlossen. Die einwanderungsrechtlichen Kompetenzen beinhalten allerdings eine bemerkenswerte Grenze insoweit, dass die Mitgliedstaaten die Zahl der erwerbstätigen Drittstaatsangehörigen jeweils selbst festlegen können (Art. 79 Abs. 5 AV). Dies wird mit den unterschiedlichen Anforderungen der nationalen Arbeitsmärkte begründet, leistet einer Spaltung der Arbeitsmärkte im Binnenmarkt aber Vorschub und dürfte auf Dauer die Mobilität und die Gleichbehandlung von Einwanderern im Binnenmarkt behindern.

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.¹⁴ Umgekehrt weist der räumliche Anwendungsbereich der Zugangspolitiken über das Unionsgebiet hinaus. Nach der Einbeziehung von Norwegen und Island ist nun auch die Integration der Schweiz¹⁵ und demnächst Liechtensteins in das Schengener System vollendet.

8 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.

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

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

11 Deutliche Kritik bei Müller-Graff, *integration* 2007, S. 223 und S. 226f.

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

13 Vgl. KOM(2008) 360 endg.

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

15 Mit der Einführung des Schengener Informationssystems (SIS) in der Schweiz konnten die Binnengrenzkontrollen von Personen (nicht aber die Zollkontrollen) am 12.12.2008 und an Flughäfen am 29.3.2009 aufgehoben werden.

Die politische Entwicklung in den Zugangspolitiken

Die derzeitige politische Entwicklung beruht noch auf dem bis Ende 2009 geltenden Haager Programm. Dessen Umsetzung verlief vor allem in den Jahren 2007 und 2008 eher schleppend.¹⁶ Mit dem im September 2008 vom Europäischen Rat angenommenen Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl¹⁷ erfahren die Zugangspolitiken nunmehr eine deutliche Belebung. Dieses unter französischer Ratspräsidentschaft ausgearbeitete Dokument enthält fünf Grundelemente, die eine organische Fortführung der bisherigen Politik darstellen. Es geht dem Europäischen Rat um die Verbindung von legaler Einwanderung mit den wirtschaftlichen und demographischen Bedürfnissen der Mitgliedstaaten (1), die Bekämpfung der illegalen Einwanderung (2) und damit zugleich um die Stärkung der Wirksamkeit der Grenzkontrollen (3); weiters soll ein „Europa des Asyls“ geschaffen (4) und eine intensive Partnerschaft mit den Herkunfts- und Transitländern aufgebaut werden, um Synergien zwischen Migration und Entwicklung zu fördern (5). Im Zentrum steht folglich das bereits von der Kommission¹⁸ betonte Ziel, die internationale Migration möglichst weitgehend in den Dienst der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung Europas zu stellen. Betont werden aber auch die Verantwortung Europas für den Schutz von Flüchtlingen und die Auswirkungen von Migration auf die Herkunftsstaaten wie auch der Grundsatz der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Kurz bevor (Dezember 2009) steht im übrigen die Verabschiedung des Stockholmer Programms,¹⁹ welches das Haager Programm ablösen und unter Aufnahme des Europäischen Paktes die Entwicklung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die kommenden fünf Jahre skizzieren und folglich auch die Zugangspolitiken bestimmen wird.

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem

Mit dem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem verfolgt die Europäische Gemeinschaft die Schaffung eines weitgehend einheitlich geregelten europäischen Asylrechts sowohl auf Verfahrens- wie auch auf der Ebene der materiellen Zulassungskriterien.²⁰ Der Europäische Pakt stellt die europäische Asylpolitik im Einklang mit früheren Strategiepapieren der Kommission²¹ streng auf die Grundlage des Genfer Flüchtlingsabkommens. Wegen der nach wie vor bestehenden unterschiedlichen Standards fordert der Pakt unter dem inhaltsarmen Begriff: „Europa des Asyls“ bis spätestens 2012 die Vollendung des mit dem Haager Programm anvisierten einheitlichen Asylsystems, was zu einem einheitlichen Asylver-

-
- 16 Vgl. den Bericht der Kommission über die Umsetzung des Haager Programms 2007, KOM(2008) 373 endg. sowie die Evaluierung des Haager Programms, KOM(2009) 263 endg.
- 17 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.
- 18 Vgl. die Strategiepapiere zur Einwanderung KOM(2007) 780 endg. und KOM(2008) 359 endg.
- 19 Vorarbeiten hierzu finden sich in der Mitteilung der Kommission zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, KOM(2009) 262.
- 20 Insb. 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, in: ZAR 2001, S. 3ff.; Aufnahmebedingungen, RL 2003/9/EG, ABl. EG 2003 Nr. L 31, S. 18; Aufnahmeveraussetzungen (Qualifikationsrichtlinie), RL 2004/83/EG, ABl. EG 2004 Nr. L 304, S. 12; dazu Hailbronner, Kay, in: 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, 137, 139f.; Renner, Günter, ZAR 2004, S. 305ff.
- 21 Siehe das Grünbuch (KOM(2007) 301 endg.) und die Asylstrategie (KOM(2008) 360 endg.) der Kommission.

fahren und einem einheitlichen Status für Flüchtlinge führen soll. Erneut mahnt der Pakt eine Stärkung der innereuropäischen Solidarität an, die in Form einer Umverteilung der Lasten im Hinblick auf die ungleiche Belastung der Mitgliedstaaten mit Flüchtlingen²² schon länger gefordert und durch den Flüchtlingsfonds²³ bislang nur geringfügig gemindert wird. Weiterhin fordert der Pakt ein Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen, eine stärkere Zusammenarbeit mit dem UN-Flüchtlingskommissariat sowie eine Verbesserung der Ausbildung der Außengrenzkontrolleure in Bezug auf den Schutz von Flüchtlingen.

Die konkrete Rechtsentwicklung im Berichtszeitraum war in Gestalt zahlreicher wichtiger Initiativen der Kommission eindrucksvoll, mit der bessere und einheitlichere Schutzstandards für das Gemeinsame Asylsystem geschaffen werden sollen. So hat die Kommission einen Vorschlag für eine Neufassung der Dubliner Verordnung vorgelegt²⁴ und so auf zahlreiche in der Evaluierung²⁵ sichtbar gewordenen Mängel reagiert. Die Neufassung soll die Leistungsfähigkeit der Zuständigkeitsordnung für Asylanträge etwa durch kürzere Fristen erhöhen, den sachlichen Anwendungsbereich auf den sog. subsidiären Schutz erweitern, Verfahrensgarantien und Rechtsschutz für Asylbewerber verbessern, Familienzusammenführung und den Schutz unbegleiteter Minderjähriger effizienter gestalten sowie auf den punktuell besonderen Druck von Flüchtlingen reagieren, der besonders kleineren Mitgliedstaaten erhebliche Probleme bewirkt. Allerdings ermöglicht die insoweit in Art. 31 vorgesehene Regelung nicht eine Verteilung von Asylsuchenden, sondern vermag nur von der Pflicht zur Rückübernahme befreien. Im übrigen bleibt es beim Grundsatz, dass der Staat der ersten Einreise für das Asylverfahren grundsätzlich zuständig ist, so dass die drängenden Probleme bestimmter Mitgliedstaaten wie etwa Malta nicht gelöst sein dürften; offenbar plant die Kommission allerdings derzeit ein Instrument zur Verteilung des Immigrantstroms.²⁶ Eine gewisse Abhilfe könnte ferner die Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen bringen, welche die Kommission mit einem Vorschlag für eine Verordnung initiiert hat.²⁷ Aufgabe dieses Büros, das in Form einer Regulierungsagentur über eigene Rechtspersönlichkeit verfügen soll, wird es sein, die praktische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich Asyl zu erleichtern und zu intensivieren und zu einer besseren Umsetzung und Anwendung des gemeinsamen Asylsystems beizutragen. Hierzu soll es den Austausch von Informationen erleichtern, Schulungen durchführen und dabei insbesondere besonders belastete Mitgliedstaaten unterstützen, u.a. durch die Einrichtung eines Frühwarnsystems zur Indikation eines Massenzustroms von Flüchtlingen und durch die praktische Erleichterung der Bewältigung solcher Massenzuströme. Hierzu wird es u.a. Sachmittel und Asyl-Unterstützungsteams koordinieren, die bei der Bearbeitung von Asylanträgen praktische Hilfe leisten können.

22 Die ungleiche Belastung ist auch eine Folge der Dubliner Verordnung, VO (EG) Nr. 343/2003, ABl. EG 2003 Nr. L 50, S. 1.

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

24 KOM(2008) 820 endg.

25 Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zur Bewertung des Dublin-Systems, KOM(2007) 299 endg.; s. ferner das Grünbuch über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem, KOM(2007) 301.

26 Vgl. <http://www.euractiv.com/de/soziales-europa/eu-erwgt-lastenteilung-einwanderung/article-184999>.

27 KOM(2009) 66 endg. In der Folge ist eine Änderung des Flüchtlingsfonds notwendig, weil das Büro einige Aufgaben übernehmen und finanzieren wird, die bislang vom Flüchtlingsfonds finanziert worden sind, KOM(2009) 67 endg.

Vorgelegt wurde auch eine Initiative für eine grundlegende Änderung der Rechtsgrundlagen des Eurodac-Systems,²⁸ das durch die zentrale Speicherung und Zurverfügungstellung von Fingerabdrücken von Flüchtlingen das Dubliner System flankiert. Die Kommission schlägt dabei zahlreiche Verbesserungen der Leistungsfähigkeit von Eurodac vor. Zugleich soll ein Beschluss des Rates auf der Basis der dritten Säule der Union die Eurodac-Datenbank den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten zur Verfolgung terroristischer oder schwerwiegender Straftaten²⁹ öffnen.

Neugefasst werden soll ferner die Richtlinie über Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern.³⁰ Mit der weiteren Angleichung der Aufnahmebedingungen sollen vor allem eine menschenwürdige Aufnahme von Asylsuchenden garantiert und Anreize zur Sekundärmigration gemindert werden. Die Erreichung des zweiten Ziels ist insofern fraglich, als im Entwurf der Kommission die materielle Absicherung (Lebensunterhalt und Gesundheit) an den mitgliedstaatlich unterschiedlichen Sozialhilfestandards orientiert wird. Im übrigen sollen Asylsuchende zukünftig bereits nach sechs Monaten Aufenthalt Zugang zum mitgliedstaatlichen Arbeitsmarkt haben. Positiv ist ferner die Begrenzung der Gewahrsamnahme auf unbedingt notwendige Ausnahmefälle. Angekündigt aber noch nicht vorgelegt sind des weiteren Vorschläge zur Änderung der Qualifikationsrichtlinie³¹ und der Asylverfahrensrichtlinie,³² die ebenfalls eine weitere Vereinheitlichung des europäischen Asylrahmens bringen sollen.

Einwanderung

Die gegenwärtige europäische Einwanderungspolitik beruht auf der Erkenntnis, dass eine gut gesteuerte Migration der demographischen Situation und den wirtschaftlichen Bedürfnissen der Mitgliedstaaten zuträglich ist. Dementsprechend betont die Kommission³³ und nun auch der Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl eine immer stärkere Notwendigkeit für eine gemeinsame Einwanderungspolitik, die Einwanderung mit den Grundzielen von Wohlstand, Solidarität und Sicherheit verbindet. Der Europäische Rat fordert daher eine Verbindung von Einwanderung mit den mitgliedstaatlichen Bedürfnissen insb. durch die Anwerbung hochqualifizierter Arbeitnehmer bei gleichzeitig besserer Integration der Zuwanderer. Ein wesentlicher Bestandteil dieser Strategie ist die „Blue-Card“-Richtlinie, mit welcher das bislang ungünstige Verhältnis von hochqualifizierten zu minderqualifizierten Zuwanderern verbessert werden soll.³⁴ Mit ihr sollen hochqualifizierte Einwanderer mit Studienabschlüssen oder mindestens dreijähriger einschlägiger Berufserfahrung, die einen hochdotierten Arbeitsvertrag vorweisen können, Zugang zum Arbeitsmarkt³⁵ eines Mit-

28 KOM(2009) 825 endg., Änderung der Eurodac-VO (EG) Nr. 2725/2000, ABl. EG 2000 Nr. L 316, S. 1.

29 KOM(2009) 344 endg. Der Beschluss verweist auf Rahmenbeschluß über den Europäischen Haftbefehl und nimmt damit Bezug auf einen breiten Katalog von Straftaten, die etwa auch Betrug oder die meisten Formen der organisierten Kriminalität erfassen; dies dürfte dem mitgliedstaatlichen Zugriff auf Eurodac einen potentiell breiten Anwendungsspielraum verschaffen. Siehe auch Kommission, SEK(2009) 937.

30 KOM(2008) 244 endg.

31 Vgl. oben, Fn. 20.

32 Vgl. oben, Fn. 20.

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

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.

35 Weiterhin können die Mitgliedstaaten jeweils für ihren Arbeitsmarkt Quoten festsetzen, die eine Anpassung der Einwanderung Hochqualifizierter an ihre jeweiligen Bedürfnisse erlauben.

gliedstaates haben. Das bis zu vier Jahre gültige Aufenthaltsrecht kann verlängert werden, 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, da nach fünf Jahren legalen Aufenthalts ein Anspruch auf eine dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung besteht. Die Blue-Card ermöglicht im übrigen nach einer Wartefrist von 18 Monaten auch eine grenzüberschreitende Mobilität innerhalb der EU. Andere Forderungen des Paktes betreffen einen besseren Informationsfluss³⁷ und eine effizientere Familienzusammenführung, die zugleich die Integration von zugezogenen Familienmitgliedern vermehrt ins Blickfeld rücken soll. Der Verbesserung der Rechtsstellung längerfristig Aufenthaltsberechtigter widmet sich ein anderer Vorschlag der Kommission, der vor allem Reisen dieser Personen innerhalb der EU erleichtern soll.³⁸ Die Initiative fügt sich in das übergeordnete politische Ziel ein, aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige in ihrer Rechtsstellung möglichst weitgehend der Rechtsstellung der Unionsbürger anzugleichen.

Illegale Einwanderung

Ein Schwerpunkt des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl liegt in der Bekämpfung illegaler Einwanderung verbunden mit der Verbesserung des Schutzes der Schengen-Außengrenzen. Der Europäische Rat verpflichtet die Politik dabei auf drei Grundprinzipien, nämlich die Stärkung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und der Kommission mit den Transit- und Herkunftsstaaten zur Bekämpfung illegaler Einwanderung, die unbedingte Rückkehrverpflichtung für unrechtmäßige Einwanderer und die Rückübernahmepflicht aller Staaten, deren Staatsangehörige sich unrechtmäßig in der Union aufhalten. Diese Prinzipien setzen sich in einer Reihe von Einzelzielen fort, etwa die Vermeidung allgemeiner Legalisierungen illegaler Einwanderer, die Bekämpfung des Schleusertums in Zusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten und die Sanktionierung der Ausbeutung illegaler Einwanderer. Insoweit ist in diesem Jahr eine Richtlinie in Kraft getreten, welche Mindeststandards für Sanktionen gegen Arbeitgeber vorsieht, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen.³⁹ Sie reiht sich ein in ein bereits reichhaltiges Maßnahmenpaket gegen die Unterstützung illegaler Einwanderung.⁴⁰ In Kraft getreten ist auch die Richtlinie für gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger.⁴¹ In ihrem Kern steht die Schaffung eines europäisch harmonisierten Rückführungsrechts, welches unbeschadet humanitärer Umstände für alle illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen eine Rückführungspflicht

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

37 Insoweit liegt ein Vorschlag der Kommission zur Änderung der Verordnung über das Netz von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen vor, das bislang unzureichend genutzt wird (KOM(2009) 322 endg.).

38 KOM(2009) 91 endg.

39 RL 2009/52/EG, ABl. EG 2009 Nr. L 168, S. 24.

40 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 (Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt).

41 RL 2008/115/EG, ABl. EG 2008 Nr. L 348, S. 98. Vgl. auch die RL 2001/40/EG, ABl. EG 2001 Nr. L 149, S. 34, über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die Entscheidung 2004/573/EG, ABl. EG 2004 Nr. L 261, S. 5 (Organisation vom Sammelflügen zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen) sowie die Einrichtung eines Rückkehrfonds, ABl. EG 2007 Nr. L 144, S. 45.

begründet und dafür Verfahrensregelungen vorsieht, die auf Transparenz und Fairness beruhen. Nach der Entscheidung über die Rückführung erfolgt eine Abschiebungsanordnung, wobei die freiwillige Rückkehr (grundsätzlich⁴²) 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).

Schutz der Außengrenzen

Eng verbunden mit der Abwehr illegaler Einwanderung ist der verbesserte Schutz der Schengen-Außengrenzen. Der Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl sieht neben einer Stärkung von Frontex⁴³ einen Schwerpunkt für notwendige Maßnahmen vor allem in der technischen Verbesserung des Grenzschutzes. So soll neben der für 2010 erwarteten Inbetriebnahme des Schengener Informationssystems II mittelfristig das um biometrische Funktionalitäten erweiterte Visa Informationssystem (VIS) in die Grenzkontrolle integriert werden.⁴⁴ Außerdem sieht der Pakt ab 2012 eine elektronische Erfassung der Ein- und Ausreise für Drittstaatsangehörige und Unionsbürger vor. Weiter in der Entwicklung ist das Grenzüberwachungssystem für den maritimen Bereich Eurosur.⁴⁵ Hierzu hat die Kommission nunmehr Leitlinien vorgelegt, welche die Errichtung eines „gemeinsamen Informationsraums“ (durch Schaffung von „Situationsbewusstsein“) für den maritimen Bereich der EU vorbereiten sollen, der neben der Sicherung von Wirtschaftsinteressen oder der Umwelt auch die Überwachung der maritimen Grenzen der EU vor allem im Mittelmeerraum verbessern könnten.

Visapolitik

Die Visapolitik der Europäischen Gemeinschaft regelt den kurzzeitigen, bis zu dreimonatigen Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Schengenraum.⁴⁶ Jüngster Schlussstein des europäischen Visarechts war der Erlass des Visakodex,⁴⁷ der zahlreiche Rechtsakte (u.a. die Gemeinsame Konsularische Instruktion) zusammenführt und die Vergabe von Visa für Drittstaatsangehörige regelt, die aufgrund der den EU-Mitgliedstaaten und assoziierten Staaten gemeinsamen Liste⁴⁸ von Drittstaatsangehörigen visumpflichtig sind.⁴⁹ Damit ist das Visarecht weitgehend vergemeinschaftet,⁵⁰ ausstehend ist die ursprünglich für Ende

42 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 unbeachtliche Einbruchstelle für divergierende Entscheidungen und fristlose Abschiebungen liegen.

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

44 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.

45 Vgl. KOM(2008) 68 endg.

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

47 VO (EG) Nr. 810/2009, ABl. EG 2009 Nr. L 243, S. 1.

48 ABl. EG 2001 Nr. L 81, S. 1; zuletzt geändert ABl. EG 2006 Nr. L 405, S. 23; s. auch den Vorschlag für eine kodifizierte Fassung, KOM(2008)(761) endg.

49 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.

2009 vorgesehene Einführung des VIS. Diese Datenbank wird u.a. auch Fingerabdruckdaten von Antragstellern speichern und damit das Visaantragsverfahren und die Kontrolle an den Grenzen erleichtern, insbesondere zur Verhinderung mehrfacher Visaanträge und nunmehr auch – ähnlich wie die Daten von Eurodac (s.o.) – zur Verbesserung der inneren Sicherheit.⁵¹ 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

Insgesamt hat die europäische Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Visa nach einer eher stagnativen Phase in den Jahren 2006 und 2007 wieder deutlich an Fahrt aufgenommen. Hierfür waren die Vorarbeiten der Kommission mit zahlreichen strategiebildenden Mitteilungen sicher ebenso verantwortlich wie der unter französischer Ratspräsidentschaft angenommene Europäische Pakt zu Asyl und Einwanderung, der in das demnächst zu veröffentlichende Stockholmer Programm einfließen wird, aber schon jetzt in kürzester Zeit eine eindrucksvolle Wirkung entfaltet hat. In einer Zusammenschau zeichnet sich der bereits im Haager Programm angemahnte qualitative Übergang von eher tastender Angleichung zu mutiger Vereinheitlichung allmählich mit wachsender Deutlichkeit ab. Ein Zwischenschritt hierzu sind die diversen Kodifizierungen der bislang eher einzelbereichsorientierten Rechtsakte, die zwar nicht oder nur geringfügige inhaltliche Neuerungen bringen, rechtsqualitativ aber alleine durch die bessere Lesbarkeit und Anwendbarkeit des europäischen Zugangsrechts einen erheblichen Fortschritt darstellen. Auf der Basis des nunmehr wahrscheinlich in Kraft tretenden Lissabonner Vertrages ergeben sich gute Voraussetzungen für eine Fortführung der Politik; hinreichender rechtspolitischer Impetus scheint gegenwärtig jedenfalls gegeben.

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 in der Lissabonner Reform, *EuR 2009 Beiheft 1*, S. 105-126.
- ders., Europäische Zuwanderungspolitik: Chancen und Risiken in europarechtlicher Dimension, in: Peter Fischer (Hrsg.), *Die Welt im Spannungsfeld zwischen Regionalisierung und Globalisierung. Festschrift für Heribert Franz Köck*, Wien 2009, S. 237-251.
- 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.

50 Vgl. noch VO (EG) Nr. 1683/95, ABl. EG 1995 Nr. L 164, S. 1 (einheitliche Visagegestaltung) und VO (EG) Nr. 333/2002, ABl. EG 2002 Nr. L 53, S. 4 (einheitliche Gestaltung des Formblatts für die Anbringung eines Visums).

51 Beschluss 2008/633/JI, ABl. EG 2008 Nr. L 218, S. 129. Zu den Bedenken ähnlich wie oben, Fn. 29.