

Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik

Peter-Christian Müller-Graff / Friedemann Kainer

Die Jahre 2010/2011 standen für die europäische Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik angesichts der anhaltenden Migration vor allem im Südosten und Süden der Union im Zeichen weiter steigenden Handlungsdrucks für die Zugangspolitiken.¹ Dabei führte die massive Belastung Zyperns, Griechenlands, Maltas und Italiens, noch verstärkt durch die revolutionären Entwicklungen in Nordafrika, zu Forderungen nach einer Neujustierung des durch die Dublin-Verordnung geregelten Verteilungsmechanismus für Flüchtlinge und der Forderung nach mehr Solidarität zugunsten der stärker betroffenen Mitgliedstaaten, während andererseits etwa Dänemark mit Vorbereitungen für eine Wiedereinführung genereller Binnengrenzkontrollen das Schengener System von innen zu bedrohen scheint.² Gleichwohl und wohl auch wegen der anhaltenden Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise blieb die legislative Entwicklung deutlich hinter den Vorgaben des dritten fünfjährigen Programms der europäischen Justiz- und Innenpolitik (*Stockholmer* Programm) zurück.³

Der Rechtsrahmen der Zugangspolitiken nach Lissabon

Die Europäisierung der Zugangspolitiken ist eine Frucht der Binnenmarktentwicklung. Infolge des Wegfalls der Binnengrenzkontrollen im Rahmen der Schengener Verträge entfiel für die teilnehmenden Mitgliedstaaten der Union die Möglichkeit einzelstaatlicher Zugangskontrolle. Dies brach der Einsicht in die Notwendigkeit einer Europäisierung der Zugangspolitiken Bahn. Ausgehend von einer punktuellen und 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 früheren EG-Vertrag aufbaut, die europäischen Zugangspolitiken aber teilweise deutlich weiter entwickelt. Im Rechtssetzungsverfahren wird der bereits eingeschlagene Weg hin zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mit Mehrheitsprinzip im Rat vollendet. Der Europäische Gerichtshof

1 Vgl. hierzu den Jahresbericht der Kommission über Einwanderung und Asyl 2010, KOM(2010) 291 endg., S. 9, sowie die Mitteilung der Kommission zur Migration, KOM(2011) 248 endg.

2 Siehe etwa FAZ v. 19.7.2011, S. 5.

3 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, 136f.; 2000/01, S. 123, 125 und 2005, S. 139f. Zum *Stockholmer* Programm (ABl. EG 2010 Nr. C 115, S. 1) sogleich.

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

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

erhält weitgehende Jurisdiktion nach den allgemeinen Regeln. Kompetenzielle 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.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 gesetzt⁸) als Mitglieder des Schengenraums in die europäischen Zugangspolitiken eingebunden, während Großbritannien und Irland (kein Wegfall der Binnengrenzkontrollen) sowie Dänemark nur begrenzt teilnehmen.⁹ Auch für Zypern bestehen die Grenzkontrollen fort.

Die politische Entwicklung in den Zugangspolitiken

Der massive Zustrom von Flüchtlingen aus Nordafrika (Schätzungen zufolge mehr als 650.000 Menschen alleine aus Libyen) teils in Nachbarländer, teils in die Europäische Union, hat die Notwendigkeit europäischer Antworten auf die Migrationsfrage noch stärker konturiert. Sie wird im Sinne einer gesteuerten Zuwanderung von der Kommission auch im Hinblick auf den unumkehrbaren demographischen Wandel gestellt; dieser bedroht nicht nur die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft angesichts eines (prognostiziert) stärker werdenden Fachkräftemangels, sondern greift mit der Überalterung der Gesellschaft im Besonderen die sozialen Sicherungssysteme und nach Einschätzung der Kommission das Gesellschaftsmodell in der Europäischen Union selbst an.¹⁰ Die politischen Eckpunkte der gegenwärtigen Entwicklung beruhen auf dem *Stockholmer* Programm von 2009.¹¹ In seinen Prioritäten für die Zugangspolitiken setzt es auf eine bessere Steuerung der Zuwanderung nach den wirtschaftlichen und demographischen Bedürfnissen der Mitgliedstaaten,¹² eine Asylpolitik im Einklang mit dem Europäischen Pakt für Einwande-

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

7 Vgl. KOM(2008) 360 endg.

8 Der Wegfall der Grenzkontrollen ist für Ende 2011 vorgesehen; darüber hinaus sind die Dublin- und Eurodac-Regelungen in Form eines internationalen Vertrages für Liechtenstein in Kraft getreten.

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

10 Siehe Kommission, Jahresbericht über Einwanderung und Asyl 2010, KOM(2010) 291 endg., S. 1ff.

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

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

rung und Asyl,¹³ 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 aktuelle Rechtsentwicklung lässt allerdings daran zweifeln, ob das ambitionierte Stockholmer Programm, das sich inhaltlich nahezu als eine europäische Innenpolitik versteht, verwirklicht wird. Gerade die gegenwärtigen Herausforderungen, auf welche die auf das Unionsgemeinwohl verpflichtete Kommission mit Aufrufen zu unionaler Reaktion antwortet, lassen Interessengegensätze zwischen den Mitgliedsstaaten offenbar werden, welche dem integratorischen Fortgang entgegenstehen. Im Gegensatz zum Binnenmarktrecht fehlt es im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts aber weitgehend an subjektiven Rechten im Primärrecht, deren Durchsetzung die Politik antreiben könnte. Nicht zuletzt ist der Funktionsbezug der Zugangspolitik zum Binnenmarktrecht durch den Lissabonner Vertrag geschwächt worden. Dagegen betreibt die Kommission eine dynamische Politik, was sich an ihren progressiven legislativen Initiativen ebenso zeigt wie an ihrem Bestreben in Richtung einer gewissen Zentralisierung, zuletzt durch ihren Vorschläge zur Schaffung einer Agentur für die IT-Großsysteme im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, welche die bestehenden und im Aufbau befindlichen Datenbanken SIS II, VIS und Eurodac administrieren soll.¹⁴

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem

Das Stockholmer Programm ebenso wie der Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl¹⁵ stellen die europäische Asylpolitik im Einklang mit früheren Strategiepapieren der Kommission¹⁶ 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 2012.¹⁷ Damit ist insbesondere die Vereinheitlichung des Asylverfahrens und des Status von Personen, denen Asyl oder subsidiärer Schutz gewährt wird, angesprochen.¹⁸ 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.¹⁹ Im Kontrast zu den ambitionierten Stockholmer Zielen kam die Rechtsentwicklung auch 2010/2011 nur langsam voran. Im Juni 2010 ist die Verordnung über die

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

14 Vgl. KOM(2010) 93 endg., aktueller Kompromisstext unter Ratsdokument Nr. 10827/1/11.

15 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.

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

17 Vgl. dazu die Wiedergabe des Sachstandes im Rat, Dok. 15561/10.

18 Vgl. zur bisherigen Entwicklung etwa die gemeinsamen 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. 3ff.; Aufnahmebedingungen, RL 2003/9/EG, ABl. EG 2003 Nr. L 31, S. 18; dazu Haedrich, Martina, ZAR 2010, 227, 231ff.; 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, 139f.; Renner, Günter, ZAR 2004, S. 305ff.

Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros (EASO) in Kraft getreten. Sie nimmt die richtlinientypische Problematik fortbestehender Unterschiede²⁰ zwischen den Mitgliedstaaten bei der Gewährung und den Formen internationalen Schutzes auf, die trotz weitgehender Harmonisierung des Asylrechts zu beobachten sind.²¹ Das Unterstützungsbüro 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.²² Für die Finanzierung der Unterstützungsmaßnahmen zugunsten der stärker belasteten Mitgliedstaaten wurden die Regelungen über den Europäischen Flüchtlingsfonds geändert.²³ Verbessert wurde die Rechtsstellung der Personen, die internationalen Schutz genießen.²⁴ Anerkannten Flüchtlingen und Personen mit subsidiären Schutzstatus stehen nunmehr nach fünfjährigem legalen Aufenthalt in der Union die (weitgehenden) Rechte der Richtlinie 2003/109/EG zu, die sie mit Unionsbürgern weitgehend gleichstellt. Mit dieser bedeutenden, auch (im doppelten Sinne) integrationspolitisch motivierten Regelung genießen sie insbesondere ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht, Zugang zu den mitgliedstaatlichen Arbeitsmärkten sowie die volle Freizügigkeit in der Europäischen Union. Weiterhin im legislativen Prozess befindet sich ein Vorschlag zur Änderung der Qualifikationsrichtlinie.²⁵ Hier ist vor allem die Bestimmung des Begriffs der Familienangehörigen (Familiennachzug) und der Grad der Angleichung des Status von Flüchtlingen und von Personen mit subsidiärem Schutz strittig, ferner die Neufassung der Dublin-Verordnung²⁶ sowie die Eurodac-Verordnung, welche die rechtlichen Grundlagen für eine Fingerabdruckdatenbank enthält.²⁷ In Bezug darauf wird derzeit vor allem die Frage diskutiert, inwieweit zukünftig die mitgliedstaatlichen Strafverfolgungsbehörden Zugriff auf die Eurodac-Daten nehmen dürfen, wie dies im ersten Entwurf der Neufassung noch vorgesehen war,²⁸ dann aber von der Kommission auch auf Druck des EU-Parlaments nicht mehr in den endgültigen Rechtssetzungsvorschlag aufgenommen wurde. Am 1. Juni 2011 hat die Kommission zwei neue Vorschläge (Neufassungen) für die Aufnahmebedingungen und das Asylverfahren vorgelegt. Im Hinblick auf die Aufnahmebedingungen²⁹ verfolgt die Kommission das Ziel, Asylbewerbern mehr Rechte zu geben, einerseits materiell zur sozialrechtlichen Absicherung eines menschenwürdigen Lebens und – besonders strittig – zur „Förderung ihrer Autonomie“ (insbesondere durch die grundsätzliche Berechtigung zur Aufnahme einer Beschäftigung), andererseits durch klarere und strengere Gewahrsamsvorschriften, um auf diese Weise der Rechtsprechung des EGMR zu entsprechen. Der neue Vorschlag für das Asyl-

19 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.

20 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.

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

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

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

24 RL 2011/51/EU, ABl. EU 2011 Nr. L 132, S. 1.

25 Vorschlag der Kommission zur Änderung der Qualifikationsrichtlinie, KOM(2009) 551 endg., letzte Erörterung im Rat am 8./9. November 2010, vgl. Rat-Dok. 15848/10.

26 Vorschlag für eine Neufassung der Dublin-Verordnung, KOM(2008) 820 endg., letzte Erörterung im Rat am 8./9. November 2010, vgl. Rat-Dok. 15848/10.

27 KOM(2010) 555 endg.

28 Vgl. den Vorschlag der Kommission, KOM(2008) 825 endg.

29 Vorschlag für eine Richtlinie zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Asylbewerbern, KOM(2011) 320 endg.

verfahren³⁰ soll vor allem die Effizienz der Verfahren verbessern und ihren Fortgang beschleunigen (anvisiert ist eine Erledigung in der Regel innerhalb von sechs Monaten), klarer und einfacher formuliert sein und verbreitetem Missbrauch vorbeugen. Gleichzeitig soll der Zugang zum Asylverfahren vereinfacht und u.a. frühzeitige Unterstützungsangebote für Asylbewerber bereitgestellt werden. Insgesamt nimmt das Gemeinsame Europäische Asylsystem Konturen an. Mit Verwirklichung der derzeit noch schwebenden Gesetzgebungsverfahren wären die wesentlichen asylrechtlichen Eckpunkte des Stockholmer Programms erreicht.

Einwanderung

Auch die europäische Einwanderungspolitik lässt mit der Richtlinie betreffend die Rechtsstellung langfristiger aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger (2003)³¹ und der *Blue-card*-Richtlinie³² (2009) erste Strukturen eines europäischen Einwanderungsrechts deutlich erkennen. Die Strategie der europäischen 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 Kommission³³ und EU-Parlament³⁴ 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. Gleichwohl bleiben die legislatorischen Fortschritte eher mager. Weiterhin im Rechtsetzungsverfahren befindet sich eine Richtlinie, die neben einem einheitlichen einwanderungsrechtlichen Antragsverfahren für Aufenthalt und Arbeitserlaubnis Drittstaatsangehörigen eine Reihe von Rechten gewähren soll und hierbei insbesondere das Prinzip der Inländergleichbehandlung zur Geltung bringen soll.³⁵ Im Juli 2010 hat nunmehr die Kommission eine neue Initiative für eine Richtlinie über die Zulassung saisonal Beschäftigter vorgelegt.³⁶ 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, wie viele Saisonarbeiter jährlich zugelassen werden können. Ein weiterer Richtlinienvorschlag über konzerninterne Entsendungen³⁷ soll den konzerninternen Transfer von Know-how sowohl in die EU als auch innerhalb der EU erleichtern, indem durch transparente und harmonisierte Zulassungsvoraussetzungen attraktivere Aufenthaltsbedingungen für konzernintern entsandte Arbeitnehmer und ihre Familien eingeführt werden. Strittig sind weiter die Voraussetzungen und Rechte im einzelnen, u.a. die Mobilität innerhalb der Union.

30 Vorschlag für eine Richtlinie zur Einführung gemeinsamer Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzstatus, KOM(2011) 319 endg.

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

32 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. 175ff.

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

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

35 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).

36 KOM(2010) 379 endg.

37 KOM(2010) 378 endg.

Außengrenzen und Illegale Einwanderung

Die Bekämpfung illegaler Einwanderung stellt angesichts des erheblichen Migrationsdrucks einen Schwerpunkt der europäischen Zuwanderungspolitik dar. Im Vordergrund stehen die Bekämpfung von Menschenhandel und gewerblichem Schleusertum, die weitere Integration der Grenzkontrollen³⁸ über den erreichten Stand (insb. Schengener Grenzkodex³⁹) hinaus, aber auch eine verstärkte Zusammenarbeit der zuständigen mitgliedstaatlichen Sicherheitsbehörden,⁴⁰ 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 bekämpft⁴¹ und die Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger organisiert.⁴² Neu erlassen in diesem Zusammenhang ist eine Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels.⁴³ Normiert werden Straftatbestände im Bereich des Menschenhandels und Sanktionen für insoweit verantwortliche Juristische Personen, darüber hinaus werden zahlreiche Maßnahmen zum Schutz der Opfer (spezifisch von Minderjährigen) sowie zur Prävention eingeführt. In diesen Zusammenhang fällt auch ein Aktionsplan der Kommission für unbegleitete Minderjährige, welcher Maßnahmen zur Prävention der Einreise und den Schutz von unbegleiteten Minderjährigen vorsieht.⁴⁴ Im Zentrum der Bekämpfung illegaler Einwanderung steht dabei immer mehr die Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (Frontex),⁴⁵ die heute etwa die Rückführung illegaler Einwanderer, Frontex-Unterstützungsteams (RABIT⁴⁶) und zukünftig immer stärker auch die Grenzüberwachung selbst koordiniert.⁴⁷ Zur Stärkung insbesondere ihrer operativen Kapazitäten hat die Kommission Änderungen der Frontex-Verordnung vorgeschlagen, die zukünftig u.a. eine leitende Rolle der Agentur bei gemeinsamen Operationen ermöglicht, Frontex den Aufbau einer Datenbank zur Bekämpfung „krimineller Netze“ erlaubt und ihr mehr

38 Siehe dazu die Mitteilung der Kommission („Vorbereitung der nächsten Schritte für die Grenzverwaltung in der Europäischen Union), KOM(2008) 69 endg.

39 VO Nr. 562/2006, ABl. EG 2006 Nr. L 105, S. 1.

40 Vgl. etwa den Beschluss des Rates 2010/131/EU zur Einsetzung des Ständigen Ausschusses für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit, ABl. EU 2010 Nr. L 52, S. 50; schon länger existiert das Netz von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen, VO Nr. 377/2004, ABl. EG 2004 Nr. L 64, S. 1, geändert durch VO Nr. 493/2011, ABl. EU 2011 Nr. L 141, S. 13.

41 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, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen).

42 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. Vgl. dazu auch die Evaluation der Kommission, KOM(2011) 76 endg.

43 Richtlinie 2011/36/EU, ABl. EU 2011 Nr. L 101, S. 1; die Richtlinie ersetzt den Rahmenbeschluss 2002/629/JI. KOM(2010) 213 endg.

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

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

47 Von Frontex koordiniert werden etwa die *Poseidon*-Überwachung im griechisch-türkischen Seeraum, die *Hera I* und *Hera II*-Operationen (Kanarische Inseln), *Nautilus* (Mittelmeer vor Nordafrika) und jüngst *Hermes* (Lampedusa).

Ressourcen für eigene Forschung und Erwerb von technischer Ausrüstung sowie zur Zuweisung nationaler Experten an Frontex für gemeinsame RABIT-Operationen vorsieht. Der Entwurf ist im Parlament indes auf Kritik im Hinblick auf den fehlenden Rechtsschutz gegenüber den teilweise sehr grundrechtsinvasiven Kompetenzen von Frontex gestoßen, insbesondere auch bei der Zusammenarbeit mit Drittstaaten, die unter Umständen im Hinblick auf die Grundrechte ein geringeres Schutzniveau gewährleisten. Weiter in der Entwicklung ist das Grenzüberwachungssystem Eurosur,⁴⁸ mit dem ein „Situationsbewusstsein“ der grenzüberschreitenden Bewegungen vor allem für den maritimen Bereich der EU erzeugt werden soll.⁴⁹ Hierzu hat die Kommission nunmehr eine Konkretisierung zu einem „Fahrplan“ vorgelegt, der mittlerweile sehr konkrete und zeitnahe Ziele auf dem Weg zu Eurosur vorsieht.⁵⁰ Die ursprünglich für 2007 geplante Inbetriebnahme des Schengener Informationssystems II ist nunmehr für 2013 vorgesehen, nachdem erhebliche technische und auch politische Probleme (insbesondere auch im Hinblick auf die Kostenexplosion von ursprünglich geplanten 15 Mio. auf nunmehr ca. 137 Mio. €) ausgeräumt scheinen.⁵¹ Im übrigen hat die Kommission eine Liste von 29 Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzes der Außengrenzen sowie der verbesserten Bekämpfung der illegalen Einwanderung vorgelegt.⁵²

Visapolitik

Die Visapolitik der Europäischen Gemeinschaft regelt den kurzzeitigen (bis zu dreimonatigen) Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Schengenraum.⁵³ Längerfristige Visa bleiben in nationaler Zuständigkeit, allerdings sind die Rechtsfolgen solcher Visa teilweise europäisiert.⁵⁴ Den Grundpfeiler des europäischen Visarechts stellt der Visakodex⁵⁵ dar, 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 Liste⁵⁶ von Drittstaaten visumpflichtig sind. Damit ist das Visarecht weitgehend vergemeinschaftet.⁵⁷ Von Bedeutung ist auch die Inbetriebnahme des Visa-Informationssystem (VIS) am 11. Oktober 2011.⁵⁸ Diese Datenbank speichert u.a. Fingerabdruckdaten von Antragstellern und erleichtert damit das Visaantragsverfahren und die Kontrolle an den Grenzen, insbesondere zum Zweck der Verhinderung mehrfacher Visaanträge und nunmehr auch – ähnlich wie die Daten von Eurodac – zur Verbesserung der inneren Sicherheit.⁵⁹ Mittelfristig soll das VIS in das SIS II-System integriert werden,⁶⁰ passend zur geplanten Schaffung einer europäischen Agentur für die IT-Großsysteme im Bereich des Raums der

48 Vgl. KOM(2008) 68 endg.

49 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.

50 KOM(2010) 584 endg.

51 Vgl. den Bericht der Kommission, KOM(2011) 391 endg.

52 Commission Staff Working Document, SEK(2010) 1480 endg.

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

54 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.

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

56 ABl. EG 2001 Nr. L 81, S. 1; zuletzt geändert durch VO Nr. 1211/2010, ABl. EU 2010 Nr. L 339, S. 6.

57 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).

58 Vgl. die Pressemitteilung IP/11/1169.

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

60 Insofern 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.

Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.⁶¹ Der Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl fordert darüber hinaus die Einführung eines biometrischen Visums bis 2012 und perspektivisch die freiwillige Schaffung gemeinsamer Konsulardienste. Politisch im Wege von Verhandlungen verfolgt die Europäische Union das Ziel einer weitgehenden Gegenseitigkeit von Visabefreiungen, ohne sich mit diesem Ziel indes stets durchsetzen zu können, durchaus aber mit spürbaren Erfolgen und Erleichterungen für Unionsbürger im Detail.⁶²

Fazit

Die europäische Politik der Zugangspolitiken hat mittlerweile einen beachtlichen Vergemeinschaftungsgrad erreicht. Dessen ungeachtet und durchaus auf der Basis der ehrgeizigen Beschlüsse des Europäischen Rates von Stockholm verfolgt vor allem die Kommission mit Unterstützung einer Reihe von Mitgliedstaaten eine dynamische legislative und politische Arbeit, die nicht nur zusätzliche Bereiche auf unionaler Ebene und vielfach unter Rückgriff auf das Prinzip der Vollharmonisierung regeln will, sondern auch tendenziell eine – wenn auch überschaubare – Zentralisierung betreibt, etwa durch die Schaffung von Agenturen wie Frontex, EASA und der geplanten IT-Behörde in Tallin. Auf der anderen Seite wird aber auch deutlich, dass weitere Fortschritte immer stärker die mitgliedstaatlich höchst unterschiedlichen Interessen berühren und sich so die Kluft zwischen hoch-abstrakter Planung von Vergemeinschaftungsprojekten auf europäischen Gipfeltreffen und konkreter Normbildung erweitert, mit der Folge tendenziell länger und schwieriger werdender legislativer Prozesse. Gut sichtbar wird dies am Streit über eine (begrenzte) Arbeitserlaubnis für nicht anerkannte Asylbewerber oder die Einwanderungspolitik allgemein. Hinzu kommt die gegenwärtige politische Großwetterlage in Europa, die angesichts bislang unerreichter Garantiezusagen innerhalb diverser „Rettungsschirme“ weitere Solidarität im Hinblick auf die ungleiche Belastung mit Migration als politisch wenig opportun erscheinen lassen, zumal die potentiellen Empfängerstaaten beider Bereiche weitgehend dieselben sind. Vor diesem Hintergrund täte den europäischen Zugangspolitiken im Zweifel eine Portion Bescheidenheit gut, was zwar einer Verlangsamung der Entwicklung gleichkäme, aber manchem Stillstand vorbeuge.

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: Mathias 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 Aufenthaltsrechts*, ZAR 2010, S. 213-222, 270-278.

61 Vgl. oben, Fn. 14.

62 Vgl. den Bericht unter KOM(2010) 620 endg., mit anschaulichen Beispielen für Reiseerleichterungen aufgrund der Verhandlungsführung der Europäischen Kommission.