

Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik

Peter-Christian Müller-Graff / René Repasi

Die gemeinsame Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik stand jenseits des voranschreitenden kleinteiligen Ausbaus der internen politischen, rechtlichen und technischen Vernetzung unter den besonderen Herausforderungen der Folgewirkungen des „Arabischen Frühlings“ und der Wirtschafts- und Finanzkrise sowie insgesamt eines zunehmenden Migrationsdrucks an den südlichen und südöstlichen Außengrenzen der EU. Die Urteile des EuGH¹ und des EGMR², die eine Überstellung von Flüchtlingen nach Griechenland im Dublin-System als „eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung“ einstufen, weil die Lebensumstände für Flüchtlinge in dem vom Migrationsdruck überforderten Griechenland menschenrechtlichen Standards nicht mehr genühten, erzeugten einen politischen Handlungsdruck für die EU-Mitgliedstaaten. Einerseits rückte in der europäischen Migrationspolitik die Frage nach Solidarität im Sinne von Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten in den Vordergrund,³ andererseits zeigten sich zugleich Renationalisierungstendenzen in den Mitgliedstaaten, wie die Forderung des Europäischen Rates nach Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen im Schengen-Raum deutlich machte.⁴ In diesem Spannungsfeld bewegte sich die legislative Entwicklung, die trotz einiger Fortschritte hinter den Vorgaben des dritten fünfjährigen Programms der europäischen Justiz- und Innenpolitik (*Stockholmer Programm*) zurückliegt.⁵

Der Rechtsrahmen der Zugangspolitiken

Die Europäisierung der Zugangspolitiken ist eine Frucht der Binnenmarktentwicklung. So wies die Europäische Kommission bereits in ihrem Weißbuch zur „Vollendung des Binnenmarktes“ aus dem Jahr 1985 darauf hin, dass durch die Abschaffung der Kontrollen an den innergemeinschaftlichen Grenzen die Notwendigkeit entstehen werde, die Asyl- und Visapolitik der Mitgliedstaaten zu koordinieren.⁶ Der Lissabonner Vertrag hat den vorläufigen Schlusspunkt einer Entwicklung⁷ gesetzt, die mit punktuellen und rein intergouvernementalen, völkerrechtlichen Übereinkommen (Schengener und Dubliner Übereinkommen) begann und etappenweise zuerst die Visapolitik (Vertrag von Maastricht) und

1 EuGH, Urteil vom 21.12.2011, verb. Rs. C-411/10 und C-493/10, N.S. (InfAuslR 2012, S. 108ff.).

2 EGMR, Urteil vom 21.1.2011, M.S.S., Nr. 30696/09 (NVwZ 2011, S. 413ff.).

3 Siehe nur Schmidt, Solidarität – Ein wichtiges Kriterium in den Aufgabenstellungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge?, ZAR 2012, S. 129ff.; Marx, Solidarität im grundrechtskonformen europäischen Asylsystem, NVwZ 2012, S. 409ff.

4 Vgl. Europäischer Rat, Schlussfolgerungen vom 23./24. Juni 2011, EUCO 23/11, Nr. 20ff.; Vorschlag für eine VO zur vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen, KOM(2011) 561 endg.

5 Vgl. zum *Haager-Programm* (ABl. EG 2005 Nr. C 53, S. 1), zum Programm von *Tampere* Müller-Graff/Kainer, Jahrbuch der Europäischen Integration 1998/99, S. 135, 136f.; 2000/01, S. 123, 125 und 2005, S. 139f. und zum *Stockholmer Programm* (ABl. EG 2010 Nr. C 115, S. 1) Müller-Graff/Kainer, Jahrbuch der Europäischen Integration 2010, S. 130f.

6 Vgl. KOM(1985) 310 endg., S. 15, Rn. 55.

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

später das Asyl- und Einwanderungsrecht (Vertrag von Amsterdam) im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vergemeinschaftete. Die Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts rückt in der neuen Fassung des EU-Vertrages in den Kern des Zielviecks der Union und zwar – integrationsfunktional und integrationsgeschichtlich wenig plausibel⁸ – 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 Rechtsetzungsverfahren wird der bereits eingeschlagene Weg hin zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mit Mehrheitsprinzip im Rat vollendet. Der Europäische Gerichtshof erhält weitgehende Jurisdiktion nach den allgemeinen Regeln. Kompetentielle Erweiterungen finden sich vor allem bei der Kontrolle der Außengrenzen und im Asylrecht. Die Kompetenzen für die Regelung der Einwanderung erstrecken sich über die Gewährung von kurzfristigem Aufenthalt (Art. 77 Abs. 2 AEUV) einerseits und langfristigem Aufenthalt (Art. 79 Abs. 2 lit. a) AEUV) andererseits hin zur rechtlichen Gleichstellung von Drittstaatsangehörigen mit Daueraufenthaltsrecht und Unionsbürgern (Art. 79 Abs. 2 lit. b) AEUV), begleitet durch eine Befugnis der EU zur Förderung der Integration Drittstaatsangehöriger (Art. 79 Abs. 4 AEUV). Der Gewährung von legalisierendem Aufenthaltsrecht vorgelagert ist die Frage des Umgangs mit irregulärer Migration, die von Art. 79 Abs. 2 lit. c) und d) AEUV geregelt wird. Die irreguläre Migration stellt die Mitgliedstaaten mit EU-Außengrenzen vor enorme Herausforderungen, zu deren Entlastung Art. 80 AEUV den Grundsatz der wechselseitigen Solidarität primärrechtlich verankert. In räumlicher Hinsicht sind im Wege völkerrechtlicher Verträge Norwegen und Island sowie die Schweiz und Liechtenstein als Mitglieder des Schengenraums in die europäischen Zugangspolitiken eingebunden, während Großbritannien und Irland (kein Wegfall der Binnengrenzkontrollen) sowie Dänemark nur begrenzt teilnehmen.⁹ Für Rumänien, Bulgarien und Zypern bestehen die Grenzkontrollen fort.¹⁰

Die politische Entwicklung in den Zugangspolitiken

Im November 2011 stellte die Kommission ihren Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM) vor.¹¹ Sie reagierte damit auf die Herausforderungen, die der Arabische Frühling und die Überforderung der Mittelmeeranrainer-Mitgliedstaaten mit der Migrationswelle im Jahr 2011 an die europäischen Zugangspolitiken stellten. Ein Schwerpunkt der GAMM liegt in der Stärkung der externen Dimension der Migrationspolitik, insbesondere durch den Abschluss von Mobilitätspartnerschaften mit EU-Nachbarstaaten (beginnend mit Ägypten, Marokko und Tunesien). Die angestrebten Mobilitätspartnerschaften kennzeichnen sich durch Visa-Erleichterungen für die Staatsangehörigen des Partnerstaats einerseits und die Verpflichtung zur Rückübernahme von Flüchtlingen andererseits. Hinzu tritt das Konzept der regionalen Schutzprogramme. Dieses Konzept will Flüchtlinge in den Nachbarländern ihrer jeweiligen Herkunftsländer halten und hierzu die Asylsysteme dieser

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

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

10 Nach Art. 4 Abs. 2 des Protokolls über den Beitritt Bulgariens und Rumäniens zur EU (ABl. EU 2005 Nr. L 157 S. 29) und Art. 3 Abs. 2 der Beitrittsakte 2003 (ABl. EU 2003 Nr. L 236, S. 33) bedarf es für den Wegfall den Binnengrenzkontrollen eines gesonderten Beschlusses des Rats. Dieser Beschluss steht für Bulgarien, Rumänien und Zypern noch aus.

11 KOM(2011) 743 endg.

Staaten an den EU-Standard heranführen. Während hiermit der Zugang zur EU für Flüchtlinge erschwert werden soll, soll nach dem GAMM der Zugang für Arbeitsmigranten auch über den Hochqualifiziertenbereich hinaus erleichtert werden.

Die Migrationswelle der vergangenen Jahre hat Fragen nach einem Lastenausgleich unter den Mitgliedstaaten aufgeworfen. Der Rat schlägt in seinen Schlussfolgerungen vom 9. März 2012 eine Reihe von Maßnahmen zur Stärkung der Solidarität unter den Mitgliedstaaten in Migrationsfragen vor: Die Mitgliedstaaten sollen stärker zusammenarbeiten und ihre Zuwanderungssysteme koordinieren, der Asyl- und Migrationsfonds soll für die kommende Haushaltsperiode verbessert werden, um größere finanzielle Solidarität herzustellen, Umsiedlungsprogramme zur Entlastung der EU-Einreise- und Transitstaaten und die gemeinsame Bearbeitung von Asylanträgen sollen angedacht werden.¹² Die politischen Eckpunkte der gegenwärtigen Entwicklung beruhen auf dem *Stockholmer* Programm von 2009.¹³ In seinen Prioritäten für die Zugangspolitiken setzt es auf eine bessere Steuerung der Zuwanderung nach den wirtschaftlichen und demographischen Bedürfnissen der Mitgliedstaaten,¹⁴ eine Asylpolitik im Einklang mit dem Europäischen Pakt für Einwanderung und Asyl,¹⁵ die zu einem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem führen soll, sowie auf eine effizientere Eindämmung irregulärer Zuwanderung. Schließlich betont das Programm die externe Dimension der europäischen Innenpolitik (Zusammenarbeit mit Drittstaaten), die allerdings stark auf die Abwehr irregulärer Migration und die Rückführung irregulärer Zuwanderer fokussiert ist. Im Gegensatz zum Binnenmarktrecht fehlt es im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts an eigenständigen subjektiven Rechten im Primärrecht, deren Durchsetzung die Politik antreiben könnte, wohl aber können sich aus dem Zusammenspiel von Grundfreiheiten, EU-Grundrechten und Unionsbürgerfreizügigkeit subjektive Rechte mit Bezug zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ergeben. Nicht zuletzt ist der Funktionsbezug der Zugangspolitiken zum Binnenmarktrecht durch den Lissabonner Vertrag geschwächt worden. Dagegen betreibt die Kommission eine dynamische Politik, was sich an ihren progressiven legislativen Initiativen zeigt.

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem

In den Schlussfolgerungen von Tampere aus dem Jahr 1999 kam der Europäische Rat überein, ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS) zu schaffen, das auf der Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention und den Menschenrechtsübereinkünften steht. Es soll die Mitgliedstaaten in gegenseitiger Solidarität dazu befähigen, auf humanitäre Bedürfnisse zu reagieren, und zugleich sicherstellen, dass der Grundsatz der Nichtzurückweisung gewahrt bleibt.¹⁶ Das GEAS setzt sich aus drei Komponenten zusammen: Die unionsweit einheitliche Bestimmung des für die Behandlung des Asylantrags zuständigen Mitgliedstaates¹⁷, die Angleichung der mitgliedstaatlichen Asylrechtsordnungen mit dem Ziel der Vereinheitlichung und die Regelung des Lastenausgleichs unter den Mitgliedstaaten¹⁸. Die Asylrechtsharmonisierung soll dabei in zwei Stufen erfolgen: Zunächst sollen

12 Vgl. Ratsdokument 7485/12.

13 ABl. EU 2010 Nr. C 115, S. 1.

14 Vgl. dazu KOM(2007) 780 endg. und KOM(2008) 359 endg.

15 Ratsdokumente 13440/08 sowie 14368/08.

16 Vgl. Europäischer Rat (Tampere), Schlussfolgerungen vom 15./16.10.1999, Rn. 4, 13ff.

17 VO (EG) Nr. 343/2003, ABl. EG 2003 Nr. L 50, S. 1 (Dublin-VO).

18 Entscheidung Nr. 573/2007/EG, ABl. EU 2007 Nr. L 144, S. 1 (Europäischer Flüchtlingsfonds) und RL 2001/55/EG, ABl. EG 2001 Nr. L 212, S. 12 (SchutzgewährungsRL), dazu Schmahl, ZAR 2001, S. 3ff.

Mindeststandards geschaffen werden¹⁹, bevor auf der zweiten Stufe ein unionaler Asylraum mit einheitlichem Verfahren und einheitlichem Status entstehen kann. Das *Stockholmer* Programm²⁰ fordert den Abschluss der zweiten Stufe und damit die Schaffung des GEAS bis 2012.

Im Kontrast zu den ambitionierten Stockholmer Zielen kam die Rechtsentwicklung auch 2011/2012 nur langsam voran. Bereits im Juni 2010 trat die Verordnung über die Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros (EASO) in Kraft. Ihre Einrichtung will die Lücke schließen, die die richtlinientypische Problematik fortbestehender Unterschiede²¹ zwischen den Mitgliedstaaten bei der Gewährung internationalen Schutzes trotz weitgehender Harmonisierung des Asylrechts öffnet. Das Unterstützungsbüro soll demnach die operative Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten koordinieren und damit die Einheitlichkeit der Anwendung europäischen Asylrechts und letztlich die Qualität asylrechtlicher Entscheidungen und Verfahren verbessern. Im März 2012 haben Europäisches Parlament und Rat eine Ausweitung des gemeinsamen Neuansiedlungsprogramms beschlossen.²² Zum einen wurden die Fördersummen aus dem Europäischen Flüchtlingsfonds für Mitgliedstaaten, die sich erstmals an dem weiterhin freiwilligen Programm beteiligen, erhöht. Zum anderen wurde die Liste der Flüchtlinge, deren Neuansiedlung mit den EU-Geldern gefördert wird, erweitert um gefährdete Frauen und Kinder und um Flüchtlinge, die aufgrund von rechtlichen oder körperlichen Gründen dringend umgesiedelt werden müssen. Zudem legte das neue Neuansiedlungsprogramm regionale Schwerpunkte für das Jahr 2013 fest, aus denen Flüchtlinge, die die Kriterien des besonderen Personenkreises nicht erfüllen müssen, mit finanzieller Unterstützung der EU in EU-Mitgliedstaaten umgesiedelt werden können.²³ Beschlossen wurde zudem die Neufassung der Qualifikationsrichtlinie.²⁴ Zu den wichtigsten Änderungen gehört die weitestgehende Angleichung der Rechte von Flüchtlingen und Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, im Hinblick auf den Zugang zu Beschäftigung und zu medizinischer Versorgung. Unterschiede gibt es noch beim Aufenthaltstitel, der Flüchtlingen mit einer Gültigkeit von mindestens drei Jahren und subsidiär Schutzberechtigten mit einer Gültigkeit von mindestens einem Jahr verliehen werden kann. Weiterhin im legislativen Prozess befindet sich die Neufassung der Eurodac-Verordnung, welche die rechtlichen Grundlagen für eine Fingerabdruckdatenbank enthält.²⁵ Besonders umstritten ist die Frage, inwieweit zukünftig mitgliedstaatliche Strafverfolgungsbehörden und Europol Zugriff auf die Eurodac-Daten haben dürfen. Nachdem die Kommission auf Druck des Europäischen Parlaments eine entsprechende Zugriffsmöglichkeit aus ihrem Erstentwurf²⁶ herausgenommen hatte,²⁷ sieht

19 RL 2003/9/EG, ABl. EG 2003 Nr. L 31, S. 18 (Aufnahmerichtlinie), dazu Haedrich, ZAR 2010, S. 227, 231ff.; RL 2004/83/EG, ABl. EG 2004 Nr. L 304, S. 12 (Qualifikationsrichtlinie), dazu Hailbronner, ZAR 2002, S. 259 und ZAR 2003, S. 299) und RL 2005/85/EG, ABl. EG 2005 Nr. L 326, S. 13 (Asylverfahrensrichtlinie), dazu Müller-Graff/ Kainer, Jahrbuch 2006, S. 137, 139f.; Renner, Günter, ZAR 2004, S. 305ff.

20 Ratsdokument 17024/09, S. 59f.

21 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.

22 Beschluss 281/2012/EU, ABl. EU 2012 Nr. L 92, S. 1.

23 Dabei handelt es sich um kongolesische Flüchtlinge in Burundi, Malawi, Ruanda und Sambia, irakische Flüchtlinge in der Türkei, Syrien, Libanon und Jordanien, afghanische Flüchtlinge in der Türkei, Pakistan und Iran, somalische Flüchtlinge in Äthiopien, birmanische Flüchtlinge in Bangladesch, Malaysia und Thailand und eritreische Flüchtlinge in Ostsudan.

24 RL 2011/95/EU, ABl. EU 2011 Nr. L 337, S. 9.

25 KOM(2012) 254 endg.

der jüngste Vorschlag der Kommission aus dem Mai 2012 eine solche Möglichkeit wieder vor.²⁸ Hiernach soll ein Zugang zur Eurodac-Datenbank nur möglich sein, wenn der entsprechende Fingerabdruckabgleich für die Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten erforderlich ist. Ein systematischer Abgleich ist ausgeschlossen und die Abfrage erfolgt nach dem sog. hit/no hit-Verfahren, welches der anfragenden Behörde lediglich mitteilt, ob der abzugleichende Fingerabdruck in der Eurodac-Datenbank vorhanden ist.

Die Kommissionsvorschläge für die Neufassung der Asylverfahrensrichtlinie und der Aufnahmeleitlinie befinden sich noch im Rechtsetzungsprozess. Bei den 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“ (insb. 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 Asylverfahren³⁰ 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. sollen frühzeitige Unterstützungsangebote für Asylbewerber bereitgestellt werden.

Die weiterhin noch nicht abgeschlossene Neufassung der Dublin II-Verordnung³¹ stand im Berichtszeitraum unter dem Eindruck der Entscheidungen des EuGH³² und des EGMR³³ zu den Überstellungen an Griechenland im Rahmen des Dublin-Systems. Beide Gerichte entschieden, dass eine Überstellung von Flüchtlingen in den Mitgliedstaat der (auch illegalen) Ersteinreise, in dem „das Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber [...] systemische Mängel aufweisen“, „eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung der an diesen Mitgliedstaat überstellten Asylbewerber im Sinne von Art. 4 der Charta [Art. 3 EMRK]“ ist.³⁴ Solche „systemische Mängel“ treten im Dublin-System bei Flüchtlingswellen zutage, weil die EU-Grenz- und Transitstaaten, die für die Prüfung von Asylanträgen zuständig sind, schnell durch die Flüchtlingswelle überfordert sein können. Um diesen Mängeln entgegen treten zu können, schlug die Kommission ursprünglich vor, in solchen Fällen Überstellungen vorläufig auszusetzen.³⁵ Dies lehnen die Mitgliedstaaten ab, die stattdessen ein Frühwarnsystem bevorzugen. Die Mitgliedstaaten sollen hiernach unter Einbindung des EASO Maßnahmen entwickeln, wie die Zuspitzung von Krisen verhindert werden kann.³⁶ Die in der Dublin-II-Verordnung geregelte Zuständigkeitsverteilung soll hingegen unangetastet bleiben. Ein Ausgleichsmechanismus in Form von freiwilligen Umsiedlungen in Anlehnung an das Pilotprojekt zur Umsiedlung aus Malta soll nunmehr

26 KOM(2008) 825 endg.

27 KOM(2010) 555 endg.

28 KOM(2012) 254 endg.

29 Vorschlag der Kommission, KOM(2011) 320 endg.

30 Vorschlag der Kommission, KOM(2011) 319 endg.

31 Vorschlag der Kommission, KOM(2008) 820 endg., letzte Erörterung im Rat am 26./27. April 2012, vgl. Ratsdokument 8595/12.

32 EuGH, verb. Rs. C-411/10 und C-493/10, N.S.

33 EGMR, M.S.S., Nr. 30696/09.

34 EuGH, verb. Rs. C-411/10 und C-493/10, N.S., Rn. 86; ähnlich EGMR, M.S.S., Nr. 30696/09, Rn. 358ff.

35 Vgl. Art. 31 des Vorschlags, KOM(2008) 820 endg.

36 Vgl. Rat, Schlussfolgerungen, Ratsdokument 7485/12, S. 4f.

angedacht werden. Ebenso hat die Kommission den Auftrag, die Durchführbarkeit einer gemeinsamen Bearbeitung von Asylanträgen innerhalb der EU bis Ende 2012 zu prüfen.³⁷ Bis zu einem politischen Kompromiss gilt nach der Rechtsprechung nunmehr, dass das Selbsteintrittsrecht eines zur Prüfung des Asylantrags eigentlich unzuständigen Mitgliedstaates zu einer Selbsteintrittspflicht wird, wenn der eigentlich zuständige Mitgliedstaat in Folge einer Flüchtlingswelle mit der Aufnahme der Flüchtlinge überfordert ist.

Insgesamt nimmt das GEAS immer mehr 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 über die Rechtsstellung langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger (2003)³⁸, der „Blue Card“-Richtlinie³⁹ (2009) und der Rahmenrichtlinie⁴⁰ (2011) 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. Auf dieser Grundlage sollte die europäische Arbeitsmigrationspolitik durch ein Richtlinienpaket basierend auf vier Sektorenrichtlinien (betreffend hoch qualifizierte Arbeitnehmer, Saisonarbeiter, innerbetrieblich versetzte Arbeitnehmer und bezahlte Auszubildende) und einer Rahmenrichtlinie umgesetzt werden.⁴¹ Von den Sektorenrichtlinien wurde mit der „Blue Card“-Richtlinie betreffend hoch qualifizierte Arbeitnehmer bislang eine Richtlinie erlassen. Die Sektorenrichtlinien zu Saisonarbeitern⁴² und innerbetrieblich versetzten Arbeitnehmern⁴³ befinden sich noch im Legislativprozess. Die Rahmenrichtlinie wurde im Dezember 2011 verabschiedet. Sie beinhaltet zum einen ein einheitliches einwanderungsrechtliches Antragsverfahren für Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis für Drittstaatsangehörige. Zum anderen schreibt sie das Prinzip der Inländergleichbehandlung für diejenigen Drittstaatsangehörigen fest, die bereits über einen Zugang zum Arbeitsmarkt verfügen und sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten. Die Bedingungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt sind ausgeklammert und unterliegen der mitgliedstaatlichen Regelungsautonomie. Von der Inländergleichbehandlung erfasst sind Arbeitsbedingungen, der Zugang zu Bildung und Wohnraum sowie soziale Rechte und die Anerkennung von Berufsqualifikationen. Allerdings sieht die Richtlinie zahlreiche Einschränkungsmöglichkeiten für die Mitgliedstaaten beim persönlichen Anwendungsbereich einzelner Gleichbehandlungsansprüche vor.

Mit einem Grünbuch wandte sich die Kommission im November 2011 dem hoch umstrittenen Thema der Familienzusammenführung zu.⁴⁴ Sie wirft hier die Fragen auf, ob das Recht auf Familienzusammenführung ausschließlich für die Kernfamilie gelten soll, ob

37 Vgl. Rat, Schlussfolgerungen, Ratsdokument 7485/12, S. 11f.

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

39 RL 2009/50/EG, ABl. EU 2009 Nr. L 155, S. 17, dazu Kuczynski/Solka, ZAR 2009, S. 219-229; Martín Asensio, ZAR 2010, S. 175ff.

40 RL 2011/98/EU, ABl. EU 2011 Nr. L 343, S. 1, dazu Tewocht, ZAR 2012, S. 217ff.

41 Vgl. KOM(2005) 669 endg.

42 KOM(2010) 379 endg.

43 KOM(2010) 378 endg.

44 KOM(2011) 735 endg.

gleichgeschlechtliche Partnerschaften erfasst sind und bestimmte Mindestbedingungen wie ein Mindestalter des nachziehenden Ehegatten erfüllt sein müssen. Sie möchte den bisher sehr weiten Entscheidungsspielraum der Mitgliedstaaten beschränken. Zugleich problematisiert sie, ob der Familiennachzug zusätzlich zu den bisherigen Kriterien von der erfolgreichen Ablegung von Integrationsmaßnahmen wie Sprachkursen abhängig gemacht werden darf und wie der Missbrauch der Familienzusammenführung und Scheinehen besser bekämpft werden können.

Außengrenzen und irreguläre Einwanderung

Die Bekämpfung irregulärer Einwanderung bildet angesichts des erheblichen Migrationsdrucks den Schwerpunkt der aktuellen europäischen Zuwanderungspolitik. Im Vordergrund stehen die Bekämpfung von Menschenhandel und gewerblichem Schleusertum, die weitere Integration der Grenzkontrollen⁴⁵ über den erreichten Stand (insb. Schengener Grenzkodex⁴⁶) hinaus, aber auch eine verstärkte Zusammenarbeit der zuständigen mitgliedstaatlichen Sicherheitsbehörden,⁴⁷ 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 irregulärer Einwanderung bekämpft⁴⁸ und die Rückführung irregulär aufhältiger Drittstaatsangehöriger organisiert.⁴⁹ Teil der Strategie ist der Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit den Herkunfts- und Transitländern der irregulären Migranten.⁵⁰ Das jüngste Rückübernahmeabkommen wurde von der EU im Juni 2012 mit der Türkei paraphiert.⁵¹ Es soll hinsichtlich der Rückübernahme irregulär, auf direktem Weg von der Türkei in die EU eingereister Drittstaatsangehöriger erst drei Jahre nach seiner Ratifizierung in Kraft treten und sieht für Personen, die im Grenzgebiet zur Türkei aufgegriffen wurden, ein Schnellverfahren vor.

Immer mehr steht im Zentrum der Bekämpfung der irregulären Einwanderung die Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (Frontex),⁵² die heute etwa die Rückführung irregulärer Einwanderer, Frontex-Unterstützungsteams (RABIT⁵³) und zukünftig immer stärker auch die Grenzüberwachung selbst koordiniert.⁵⁴ Zur Stärkung

45 S. dazu KOM(2008) 69 endg.

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

47 Vgl. etwa den Beschluss 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. EU Nr. 2004 Nr. L 64, S. 1, geändert durch VO Nr. 493/2011, ABl. EU 2011 Nr. L 141, S. 13.

48 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), dazu Huber, NZA 2012, S. 477ff.

49 RL 2008/115/EG, ABl. EG 2008 Nr. L 348, S. 98 (gemeinsame Normen und Verfahren); RL 2001/40/EG, ABl. EG 2001 Nr. L 149, S. 34 (gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung); Entscheidung 2004/573/EG, ABl. EG 2004 Nr. L 261, S. 5 (Organisation vom Sammelflügen zur Rückführung); Einrichtung eines Rückkehrfonds, ABl. EG 2007 Nr. L 144, S. 45.

50 Bis jetzt hat die EU mit Hongkong, Macao (2004), Albanien (2006), Russland (2007), Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Montenegro, Moldau, Serbien, Ukraine (2008), Pakistan (2010), Georgien (2011) Rückübernahmeabkommen abgeschlossen.

51 KOM(2012) 239 endg.

52 VO (EG) Nr. 2007/2004, ABl. EG 2004 Nr. L 349, S. 1.

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

ihrer operativen Kapazitäten wurde im Oktober 2011 eine Änderung der Frontex-Verordnung erlassen.⁵⁵ Nunmehr ist es Frontex möglich, eigene Ausrüstung zu erwerben. Die Mitgliedstaaten sind künftig dazu verpflichtet, Frontex bestimmte Mindestkontingente an nationalen Grenzschutzbeamten und Ausrüstungsgegenstände zur Verfügung zu stellen. Auf Ersuchen eines Mitgliedstaates kann Frontex nunmehr auch Rückführungen irregulärer Migranten koordinieren oder gemeinsame Rückführungen der Mitgliedstaaten organisieren. Auf Initiative des Europäischen Parlaments wurde der Grundrechtsschutz verstärkt. So soll ein Verhaltenskodex für die Grenzschutzbeamten, die im Auftrag der Frontex tätig werden, und eine Grundrechtsstrategie erarbeitet werden. Der Exekutivdirektor hat Einsätze der Frontex nunmehr auszusetzen oder zu beenden, wenn es zu schwerwiegenden oder anhaltenden Grundrechtsverletzungen kommt. Von Bedeutung für die künftige Tätigkeit von Frontex im Mittelmeer ist das im Februar 2012 gefällte Urteil des EGMR in der Rechtssache Hirsi.⁵⁶ Hiernach gelten das Refoulementverbot aus Art. 3 EMRK und das Verbot der Kollektivausweisung nach Art. 4 des 4. Zusatzprotokolls zur EMRK (vgl. auch Art. 19 der EU-Grundrechtecharta) auch auf Hoher See und damit im Mittelmeerraum, wenn eine Rückschiebung von Bootsflüchtlingen durch Militärschiffe unter der Flagge eines Konventionsstaates ohne individuelle Prüfung jedes Flüchtlings und in Kenntnis der unzureichenden Menschenrechtssituation des Staates, in den die Flüchtlinge zurückgeschoben werden sollen (im konkreten Fall: Libyen vor dem Umsturz), vorgenommen wird.

Weiter in der Entwicklung ist das Grenzüberwachungssystem Eurosur.⁵⁷ Hierzu hat die Kommission einen Verordnungsvorschlag vorgelegt.⁵⁸ Eurosur soll den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den Grenzkontrollbehörden der Mitgliedstaaten und mit Frontex unterstützen und fördern. Ziel ist die Bekämpfung außergrenzenüberschreitender Kriminalität, insbesondere Menschen- und Drogenhandel, sowie der irregulären Einwanderung. Hierzu sollen mit Hilfe von mit Eurosur eingeführter Überwachungstechnik sog. Lagebilder erstellt werden, die Daten, Informationen und nachrichtendienstlichen Erkenntnisse der jeweiligen nationalen Außengrenzregionen und des Grenzvorbereichs, der von Frontex überwacht werden soll, zusammenführen. Die ursprünglich für 2007 geplante Inbetriebnahme des Schengener Informationssystems II (SIS 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. Euro) ausgeräumt scheinen.⁵⁹ Die Kommission hat mittlerweile eine Verordnung für die Migration des bestehenden Schengener Informationssystems zum SIS II vorgeschlagen.⁶⁰

54 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), *Hermes* (Lampedusa), *Amazon* (internationale Flughäfen, Kontrolle von Immigranten aus Lateinamerika) oder *Eurocup 12* (Fußball-Europameisterschaft 2012 in Polen und der Ukraine).

55 VO (EU) Nr. 1168/2011, Abl. EU Nr. L 304, S. 1.

56 EGMR, Urteil vom 23.2.2012, Hirsi Jamaa u. a./Italien, Nr. 27765/09 (NVwZ 2012, S. 809ff.), dazu Lehnert/Markard, ZAR 2012, S. 194ff.; Weber, ZAR 2012, S. 263ff.

57 Vgl. KOM(2008) 68 endg.

58 KOM(2011) 873 endg.

59 Vgl. KOM(2011) 391 endg., bestätigt in KOM(2012) 334 endg.

60 KOM(2012) 81 endg.

Visapolitik

Die Visapolitik der EU regelt den kurzzeitigen (bis zu dreimonatigen) Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Schengenraum.⁶¹ Längerfristige Visa bleiben in nationaler Zuständigkeit, allerdings sind die Rechtsfolgen solcher Visa teilweise europäisiert.⁶² Den Grundpfeiler des europäischen Visarechts bildet der Visakodex⁶³, der 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 Liste⁶⁴ von Drittstaaten visumpflichtig sind. Damit ist das Visarecht weitgehend vergemeinschaftet.⁶⁵ Von Bedeutung ist die Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) am 11. Oktober 2011.⁶⁶ 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.⁶⁷ Mittelfristig soll das VIS in das SIS II-System integriert werden,⁶⁸ passend zur Schaffung einer europäischen Agentur für die IT-Großsysteme im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.⁶⁹ 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.⁷⁰

Fazit

Im Spannungsfeld zwischen dem Ruf nach verstärkter unionsweiter Solidarität bei der Aufnahme von Flüchtlingen und Renationalisierungstendenzen in der Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise und der Überforderung der Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen mit den Flüchtlingsströmen versucht die europäische Politik der Zugangspolitiken ihren Platz zu finden. So gelang ihr im Berichtszeitraum 2011/2012 mit der Neufassung der Qualifikationsrichtlinie ein entscheidender Schritt in Richtung einer einheitlichen europäischen Asylpolitik. Auch das ausgebaute Neuansiedlungsprogramm spricht eine flüchtlingsfreundliche Sprache. Zugleich lag der Schwerpunkt der politischen Aktivitäten im Ausbau der Außengrenzkontrollen mit der Stärkung von Frontex, dem Verordnungsvorschlag zu Eurosur, den überarbeiteten Vorschlägen für die Eurodac-Fingerabdruckdatenbank und dem neuen Gesamtansatz für Migration und Mobilität. Hierin sehen Kritiker eine

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

62 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.

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

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

65 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).

66 Vgl. KOM(2012) 376 endg., S. 4f., 7ff.

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

68 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.

69 VO (EU) Nr. 1077/2011, ABl. EU Nr. L 286, S. 1.

70 Vgl. KOM(2010) 620 endg., mit anschaulichen Beispielen für Reiseerleichterungen aufgrund der Verhandlungsführung der Europäischen Kommission.

Akzentuierung der europäischen Politik der Zugangspolitiken als Ausbau der „Festung Europa“. Indes darf hierbei neben dem allgemeinen Ordnungsanliegen nicht außer Acht gelassen werden, dass insbesondere die Mitentscheidungsbefugnisse des Europäischen Parlaments dazu geführt haben, dass der Respekt der Grund- und Menschenrechte als Gegengewicht zur „Festung Europa“ Einzug in das europäische Migrationsrecht gehalten hat. Auch die scheinbar unbegrenzte Datensammlung unionaler Netzwerke wie SIS II, VIS oder Eurodac, die nunmehr unter dem Dach der neuen IT-Behörde in Tallinn vereint sind, hat mit ausführlichen Datenschutzregelungen ein in der öffentlichen Diskussion eher seltener bemerktes, aber dennoch starkes Gegengewicht durch die Interventionen des Europäischen Parlaments erhalten. So bedenkt die Kommission die Belange humanitärer Freiheitsrechte und des Datenschutzes bereits bei der Erstellung von Verordnungsvorschlägen, wie der Neuvorschlag der Eurodac-Verordnung zeigt. Die Aufgabe der europäischen Migrationspolitik in den kommenden Jahren ist es, den Weg der Vergemeinschaftung der europäischen Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik weiter zu beschreiten und aus den bereits vergemeinschafteten Bruchstücken eine kohärente Migrationspolitik zu schaffen, die die Grundfreiheiten und Grundrechte uneingeschränkt achtet und die der Verantwortung der EU in einer globalisierten Welt auch in Migrationsfragen gerecht wird.

Weiterführende Literatur

- Friedemann Kainer: Die Justiz- und Innenpolitik der Europäischen Union, in: Matthias Jopp/Saskia Matl: Der Europäische Verfassungsvertrag – Analysen und Bewertungen, 2005, S. 283-305.
- Dieter Kugelmann: Asylagenda 2010 – Dimensionen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, ZAR 2007, S. 81-87.
- Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): Der Europäische Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Baden-Baden 2005.
- ders., Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Lissabonner Reform, EuR 2009 Beiheft 1, S. 105-126.
- ders., Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Integrationswert für Bürger und Gesellschaft, Mitgliedstaaten und Union, integration 2012, S. 100-109.
- Albrecht Weber: Migration im Vertrag von Lissabon, ZAR 2008, S. 55-58.
- Steven Peers: EU Justice and Home Affairs Law, 3. Aufl., Oxford 2011.
- Jürgen Bast: Illegaler Aufenthalt und europarechtliche Gesetzgebung, ZAR 2012, S. 1-7.
- Daniel Thym: Freizügigkeit in Europa als Modell? EU-Migrationspolitik zwischen Offenheit und Abschottung, EuR 2011, S. 487-512.
- Reinhard Marx: Solidarität im grundrechtskonformen europäischen Asylsystem, NVwZ 2012, S. 409-413.