



IA2-2081.21-59

**Bericht des Ländervertreeters im Strategischen
Ausschuss für Einwanderungs-,
Grenz- und Asylfragen über Angelegenheiten der
Europäischen Union**

Stand 18.04.2005

Übersicht

I. Allgemeines

1. Rechtliche Grundlagen
2. Änderung des Kompetenzrahmens
3. Vertretung der Länder auf europäischer Ebene

II. Programme und Mitteilungen

1. „Haager Programm“
2. Mitteilungen Schwerpunkt Asyl
3. Mitteilungen Schwerpunkt Migration
4. Mitteilungen und Maßnahmen mit Schwerpunkt illegale Einwanderung, Grenzsi-
cherung

III. Maßnahmen im Bereich Asyl

1. Flüchtlingsfonds
2. Richtlinie Massenzustrom/vorübergehender Schutz
3. Richtlinie Aufnahmebedingungen
4. Dublin-II-Verordnung
5. EURODAC-Verordnung
6. Qualifikationsrichtlinie/Anerkennungsrichtlinie (materielles Asylrecht)
7. Asylverfahrensrichtlinie

IV. Maßnahmen im Bereich Migration

1. Richtlinie Familienzusammenführung
2. Richtlinie langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige
3. Richtlinie Erwerbstätigenaufenthalt
4. Studentenrichtlinie
5. Richtlinie Forscheraufenthalt
6. Freizügigkeitsrichtlinie
7. Dienstleistungsrichtlinie

V. Maßnahmen in den Bereichen Visa, Aufenthaltstitel, illegale Einwanderung

Unterabschnitt Visa und Aufenthaltstitel, Pässe

1. Visainformationssystem – VIS

2. Verordnungen betreffend Gestaltung von Aufenthaltstiteln und Visa (Aufnahme biometrischer Daten)
3. Verordnung betreffend die Gestaltung von Pässen
4. Vorschriften betreffend die Erteilung von Visa
5. Verordnungen zum kleinen Grenzverkehr
6. Richtlinie betreffend die Reisefreiheit
7. Verordnung zur Änderung der Verordnung Nr. 539/2001 in Bezug auf den Gegenseitigkeitsmechanismus

Unterabschnitt Maßnahmen im Bereich illegaler Einwanderung und Grenzsicherung

1. Opferrichtlinie
2. Maßnahmen im Bereich der Zusammenarbeit bei der Rückführung
3. Überschreiten der Grenzen durch Personen
4. Verbindungsbeamte
5. Mitteilungspflichten für Beförderungsunternehmer
6. Unterstützung von Drittländern im Asyl- und Migrationsbereich
7. Rückübernahmeabkommen
8. Europäische Grenzschutzagentur
9. Abstempeln von Reisedokumenten

I. Allgemeines

1. Rechtliche Grundlagen

Mit dem Vertrag von Amsterdam hat die Gemeinschaft erstmals eine Zuständigkeit für die Bereiche Asyl und Einwanderung erhalten. Bis zum 01.05.2004 sollten danach in nahezu allen Bereichen der Asyl- und Einwanderungspolitik entsprechende Rechtsakte erlassen werden. Gleiches gilt für den Bereich der Visapolitik und der Außengrenzkontrolle.

2. Änderung des Kompetenzrahmens

Der Rat hat den in Art. 67 Abs. 2 EGV vorgesehenen Beschluss zur Einführung des Mitentscheidungsverfahrens gemäß Art. 251 EGV (volle Mitwirkung des Europäischen Parlaments; Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Rat) für die bisher einstimmigen Ratsentscheidungen unterliegenden Bereiche Visa, Grenzschutz und illegale Einwanderung gefasst. Nach der Einigung beim Rat Justiz und Inneres am 02.12.2004 und der Zustimmung des EP fiel der Beschluss am 22.12.2004 ohne Debatte. Er ist in ABI L396 v. 31.12.2004, S. 45 veröffentlicht und gilt seit 01.01.2005.

EP und Rat sind somit in diesen Bereichen nunmehr gleichgestellt entscheidungsbefugt und stehen zueinander wie zwei gleichberechtigte parlamentarische Kammern. Keines der beiden Organe kann das andere – selbst mit noch so großer Mehrheit – überstimmen. Dass das neue Entscheidungsverfahren – nach Jahren des Aufschiebens – nun doch sehr zügig in Kraft gesetzt wurde, ist Folge des Europäischen Rates von Den Haag (04./05.11.2004). Dabei hatten die Staats- und Regierungschefs dem Rat der Justiz- und Innenminister aufgegeben, schnellstmöglich (spätestens bis zum 1. Mai 2005) die rechtlichen Voraussetzungen für den Übergang zum Mitentscheidungsverfahren zu schaffen, da andernfalls ein von der EU-Kommission angestrebtes Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof auf Einhaltung von Art. 67 Abs. 2 EGV im Raum gestanden hätte.

Wie vom Europäischen Rat am 04./05.11.2004 bestimmt, entscheidet der Rat zur legalen Einwanderung weiter einstimmig. Die Asylpolitik geht gemäß Art. 67 Abs. 5 EGV

nach der noch anstehenden formellen Annahme der Asylverfahrenrichtlinie automatisch ins Mitentscheidungsverfahren über.

Die Bestrebungen auf Europäischer Ebene (Europäischer Konvent) gehen im übrigen dahin, für die gesamte Einwanderungspolitik zum Mitentscheidungsverfahren zu gelangen.

3. Vertretung der Länder im EU-Ministerrat

Rat der Justiz- und Innenminister:

Innenminister Klaus Buß – Schleswig Holstein

Strategischer Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen:

MDirig Dr. Guntram von Scheurl – Bayern

Arbeitsgruppe Migration:

MR Wilfried Schmäing – Hessen

Arbeitsgruppe Visa:

MR Reinhard Boos – Sachsen

Verwaltungsausschuss über eine einheitliche Visagestaltung:

MR Reinhard Boos – Sachsen

Arbeitsgruppe Asyl/Eurodac/Dubliner Übereinkommen:

RR'in Christina Kocher – Baden Württemberg

Arbeitsgruppe Rückführung:

MDirig Heidemeier – Mecklenburg-Vorpommern

Arbeitsgruppe Grenzen:

KD Konrad Schober – Bayern

Arbeitsgruppe Cirefi:

MR Lothar Jahn – Sachsen-Anhalt (bis 31.01.2005)

RR Jochen Meyer – Sachsen-Anhalt (ab 01.02.2005)

Hochrangige Gruppe Asyl/Migration:

MR Paul Middelbeck – Niedersachsen

Arbeitsgruppe EURASIL (vorher: Cirea):

RiVG Wolfgang Bartsch – Niedersachsen

Richtlinie Recht der Unionsbürger, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (Arbeitsgruppe Binnenmarkt):

MR Dirk Weinspach – Nordrhein-Westfalen

Im Hinblick auf die zunehmende Bedeutung der Innenthemen hat der Bundesrat auf Vorschlag der Innenministerkonferenz die Vertretung im JI-Rat vom IMK-Vorsitz abgekoppelt.

II. Programme und Mitteilungen

1. „Haager Programm“ (Europäischer Rat am 4./5.11.2004: neues Mehrjahresprogramm Justiz und Inneres)

Der Europäische Rat hat am 4./5.11.2004 das „Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der EU“ angenommen und darin die Ziele der EU für Justiz und Inneres bis 2009 festgelegt. Es setzt das Tampere-Programm (1999) fort, das am 01.05.2004 endete. In einem Aktionsplan mit Einzelvorhaben und Zeitvorgaben, den die Kommission dem Rat 2005 vorlegen wird, soll das Haager Programm konkretisiert werden. Über die Umsetzung soll die Kommission jährlich (bisher halbjährlich) im „Scoreboard“ berichten.

Das Programm wurde nach Vorschlägen der niederländischen Präsidentschaft unter Berücksichtigung der Tampere-Bilanz der Kommission vom Rat ausgehandelt. Es berücksichtigt den am 29.10.2004 unterschriebenen Verfassungsvertrag, dessen Normen bei vorbereitenden Arbeiten und als Zielvorgaben einbezogen werden sollen. Für konkrete Maßnahmen bleiben jedoch bis zum Inkrafttreten des Verfassungsvertrages die geltenden Verträge maßgeblich.

Die wichtigsten innenpolitischen Entscheidungen im Haager Programm sind:

- Der Rat soll bis spätestens 01.04.2005 den im Vertrag von Amsterdam (Art.67 Abs.2 EGV) schon für den 01.05.2004 vorgesehenen Übergang zum Mitentscheidungsverfahren (Art.251 EGV: volle Mitwirkung des Europäischen Parlaments, Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Rat – bisher Anhörung des EP, Einstimmigkeit im Rat) für Titel IV des EGV (Visa, Grenzschutz, illegale Einwanderung) beschließen. Auf Wunsch Deutschlands und weiterer Länder wird die legale Zuwanderung ausgenommen (s.o. I.2.).
- Die vom Amsterdamer Vertrag vorgegebene und nach Annahme der Asylverfahrensrichtlinie abgeschlossene Schaffung von europäischen Asylmindestnormen soll schon kurz nach Ablauf der Umsetzungsfristen im Jahr 2007 bewertet werden.

Danach soll die Kommission Rechtsakte zur vollständigen Harmonisierung des EU-Asylrechts („2.Phase“) vorschlagen, die bis Ende 2010 angenommen werden sollen. Nach Einführung des einheitlichen Asylverfahrens soll eine europäische Unterstützungsagentur für die Asylzusammenarbeit der Mitgliedstaaten errichtet werden. Die deutsche Forderung nach weniger ehrgeizigen Zeitvorgaben wurde nicht aufgegriffen. Außerdem soll die Kommission Machbarkeit und Zweckmäßigkeit einer gemeinsamen Behandlung von Asylanträgen außerhalb der EU prüfen.

- Zur legalen Zuwanderung hat der Europäische Rat erneut unterstrichen, dass die Mitgliedstaaten über den Umfang der Aufnahme von Arbeitsmigranten entscheiden. Dennoch soll die Kommission vor Ende 2005 einen strategischen Plan zur legalen Zuwanderung vorlegen, der auch Verfahren für die Zulassung von Arbeitsmigranten enthalten soll.
- Es sollen „alle erforderlichen Maßnahmen (getroffen werden), damit die Kontrollen an den Binnengrenzen sobald wie möglich abgeschafft werden können, sofern alle (...) Schengen-Anforderungen erfüllt sind und (...) das neue Informationssystem SIS II 2007 in Betrieb genommen worden ist“.
- Die Europäische Grenzschutzagentur soll 2007 bewertet werden; dabei soll auch über weitere Aufgaben entschieden werden. Außerdem sollen Teams aus nationalen Experten zur Unterstützung darum ersuchender Mitgliedstaaten gebildet und bis Ende 2006 ein Grenzschutzfonds eingerichtet werden. Nach vollständiger Abschaffung der Binnengrenzkontrollen soll ein Überwachungsmechanismus eingerichtet werden, der unangekündigte Inspektionen der Grenzschutzarbeit einschließt. Anhand der Erfahrungen mit den Teams aus nationalen Experten soll die Schaffung einer Europäischen Grenzschutztruppe zur Unterstützung nationaler Behörden geprüft werden.
- Verbesserungen der Interoperabilität der EU-Informationssysteme (SIS II, Visainformationssystem VIS und EURODAC) sollen geprüft werden.

- Ab 2008 soll für strafverfolgungsrelevante Informationen der „Grundsatz der Verfügbarkeit“ gelten, so dass Strafverfolgungsbehörden alle nötigen Informationen auch aus anderen Mitgliedstaaten erhalten; die Kommission soll dazu bis Ende 2005 Vorschläge machen.
- Bei der Terrorismusbekämpfung sollen die Mitgliedstaaten stets nicht nur auf ihre eigene Sicherheit, sondern auf die Sicherheit der Union insgesamt abstellen: Dazu sollen die nötigen Informationen ausgetauscht und „Überwachungslücken“ in Folge von Grenzüberquerungen vermieden werden.
- Der Europäische Rat fordert die Mitgliedstaaten erneut „nachdrücklich auf, EUROPOL in die Lage zu versetzen, eine entscheidende Rolle bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Schwermriminalität zu übernehmen“. Dazu gehört die Ratifizierung angenommener Rechtsakte, die Bereitstellung nötiger Informationen und eine gute Zusammenarbeit mit EUROPOL.
- Zur grenzüberschreitenden Krisenbewältigung sollen, „unter uneingeschränkter Wahrung der nationalen Zuständigkeiten“ Regeln für die Bewältigung von grenzüberschreitenden Krisen innerhalb der EU erarbeitet werden, die eine Bewertung der Fähigkeit der Mitgliedstaaten, Vorratshaltung, Ausbildung, gemeinsame Übungen und Operationspläne umfassen sollen.

2. Mitteilungen Schwerpunkt Asyl

Mitteilung der Kommission für ein gemeinsames Asylverfahren und einen unionsweit geltenden einheitlichen Status für die Personen, denen Asyl gewährt wird vom 22.11.2000; KOM (2000) 755 endgültig; Ratsdokument 13119 / 00

Die Kommission möchte mit der Mitteilung parallel zu den Legislativvorschlägen eine Debatte über die langfristige Perspektive der gemeinschaftlichen Asylpolitik anstoßen. Damit soll über die nach Art. 63 EGV in einem „ersten Schritt“ vorgesehenen Mindestnormen hinaus der Weg zu einem möglichen „zweiten Schritt“ mit einer vollständigen

Vergemeinschaftung des Asylrechts aufgezeigt werden.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass eine transparente Einwanderungspolitik den Kampf gegen tatsächlichen Asylmissbrauch erleichtere und eine weitgehende Harmonisierung der Reduzierung sekundärer Fluchtbewegungen innerhalb der Europäischen Union diene. Zudem weist die Kommission darauf hin, dass keine Antragsprüfung oder Schutzgewährung durch Gemeinschaftseinrichtungen geplant sei; dies solle den Mitgliedstaaten vorbehalten bleiben.

Bei der Verwirklichung eines gemeinsamen Asylsystems in einem zweiten Schritt müsste der im ersten Schritt vorgesehene Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten reduziert werden. Die Kommission befürwortet dabei ein einheitliches Verfahren für alle Gruppen von Flüchtlingen. Die spezifischen Asylaspekte müssten außerdem auch in die gemeinschaftliche Visa- und Grenzpolitik eingebracht werden. Die Kommission denkt überdies an eine herkunftsnahe Bearbeitung von Schutzersuchen und die Erleichterung der Ankunft der davon betroffenen Flüchtlinge in der EU durch eine planmäßige Übersiedlung als Maßnahme zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Schleuserwesens. Außerdem müsse eine weitgehende Standardisierung der jeweiligen Aufnahmebedingungen erfolgen, um durch gleichmäßige Lebensbedingungen für Flüchtlinge in den Mitgliedstaaten Sekundärbewegungen innerhalb der Gemeinschaft zu vermeiden.

Die Kommission verweist zudem auf die „absolute Notwendigkeit“ einer glaubwürdigen Rückkehrpolitik. Dabei liege der Vorrang auf der freiwilligen Rückkehr; wo nötig, müssten jedoch auch Abschiebungen stattfinden. Hier bestehe die Möglichkeit der Festlegung gemeinsamer Prinzipien durch die EU.

Für Personen, denen Asyl oder sonstiger Schutz gewährt werde, müssten eine oder mehrere einheitliche Statusformen geschaffen werden, die sich am Status anderer Drittstaatsangehöriger mit legalem Aufenthalt zu orientieren hätten. Deren Rechte und Pflichten wiederum müssten vergleichbar mit den Rechten der Unionsbürger sein. Komponenten eines harmonisierten Status müssten auch der Zugang zu Beschäftigung und unternehmerischer Betätigung, Zugang zu sozialen Rechten sowie Fragen der Bewegungsfreiheit und der Ausstellung von Reisedokumenten sein.

Die Kommission weist auf die Notwendigkeit einer Integrationspolitik hin, die bei bestimmten Flüchtlingen auch mit der Vorbereitung auf die Rückkehr in ihren Heimatstaat verbunden sein müsse.

Die Kommission weist abschließend darauf hin, dass der sog. „zweite Schritt“ einer weitgehend vollständigen Harmonisierung, zumindest eine extensive Auslegung des EGV erfordere und zuvor die Umsetzung der noch zu beschließenden Mindestnormen und eine gewisse Praxisentwicklung einschließlich gerichtlicher Entscheidungen abzuwarten seien. Damit ist der „zweite Schritt“ eine Perspektive für einen Zeitraum weit nach 2004.

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die gemeinsame Asylpolitik und die Agenda für den Flüchtlingsschutz vom 26.03.2003
KOM(2003) 152 endgültig

Die Kommission konstatiert im Folgebericht zur Mitteilung vom 22.11.2000 beachtliche Fortschritte bei der Annahme von Rechtsakten, weist aber gleichzeitig auf Verzögerungen und ein niedriges Harmonisierungsniveau hin. Verantwortlich hierfür sei das Einstimmigkeitserfordernis im Rat sowie der Vorrang nationaler Prioritäten in einigen Mitgliedstaaten. Ein Problem sei auch der wachsende Unmut in einigen Mitgliedstaaten im Hinblick auf den Missbrauch der Asylverfahren. Strukturelle Maßnahmen für eine bessere Bearbeitung von Schutzanträgen seien daher erforderlich, vor allem für eine bessere Bearbeitung der Schutzanträge und verbesserten Schutz in der Herkunftsregion, wozu auch die Prüfung von Asylanträgen außerhalb der EU gehören. Die Mitteilung nimmt weitgehend Bezug auf die von UNHCR 2002 beschlossene „Agenda für den Flüchtlingsschutz“.

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat und das Europäische Parlament: "Für leichter zugängliche, gerechtere und besser funktionierende Asylsysteme" vom 03.06.2003 KOM(2003) 315 endg.; Ratsdok. 10243/03

In einer weiteren Mitteilung aus Anlass britischer Vorschläge zur Asylpolitik, die auf eine herkunftsnahe Kontrolle der Migrationsströme und die Prüfung von Asylanträgen in Durchgangszentren außerhalb der EU abzielten, weist die Kommission dazu auf zahlreiche rechtliche, finanzielle und praktische Fragen hin, die eingehender untersucht werden müssten. Ergänzend erläutert die Kommission aktuelle Überlegungen von UNHCR („Agenda für den Flüchtlingsschutz“) für ein „EU-basiertes Konzept für die Behandlung bestimmter offensichtlich unbegründeter Asylanträge, die in erster Linie von Wirtschaftsmigranten eingereicht werden“. Sie betreffen u.a. die Bearbeitung von Asylanträgen in geschlossenen Aufnahmezentren innerhalb der EU. Von dort sollten Asylberechtigte in den zuständigen EU-Aufnahmestaat und Nicht-Schutzbedürftige in die Herkunftsländer gebracht werden.

Die Kommission sieht eine „Krise des Asylsystems“, die zu wachsendem Unmut in der öffentlichen Meinung führe und u.a. aus dem "zunehmenden Missbrauch der Asylverfahren" resultiere und „neue Wege“ erforderlich mache. Als solche nennt sie eine gesteuerte Einreise von Schutzbedürftigen aus den Herkunftsregionen, eine Lasten- und Aufgabenteilung sowohl innerhalb der EU als auch mit den Herkunftsländern und einen integrierten Ansatz für vollstreckbare Asylentscheidungen und effizientere Rückführungsverfahren.

Eine Stellungnahme zu britischen Vorschlägen für die Einrichtung sogenannter Transitzentren und Prüfung bestimmter Asylanträge vorrangig oder ausschließlich in den Herkunftsregionen vom Frühjahr 2003 wird nicht abgegeben, es wird insoweit lediglich hiervon berichtet. Die britischen Vorschläge wurden anschließend in dieser Form auch nicht weiterverfolgt.

Der Bundesrat hat zu der Mitteilung Stellung genommen mit Beschluss vom 26.09.2003 (BR-Drs. 505/03). Dabei wurde das Ziel, den Missbrauch der Asylsysteme einzudämmen unterstützt, jedoch die Auffassung abgelehnt, dass dies auf der Basis jährlicher Zielvorgaben, bei frühzeitigen Integrationsmaßnahmen oder Schaffung von Einwanderungsquoten erreichbar wäre.

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über das einheitliche Asylverfahren als nächster Schritt zu einem effizienteren Gemeinsamen Europäischen Asylsystem vom 15.07.2004; KOM(2004) 503 endgültig; Ratsdokument 10471/04

Aufbauend auf die Mitteilung über ein gemeinsames Asylverfahren vom November 2000 legt die Kommission dar, wie nach Abschluss der ersten Phase des in Umsetzung des Vertrags von Amsterdam aufgelegten Legislativprogramms die zweite Stufe des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems gestaltet werden soll und wie die in den letzten vier Jahren eingeführten Instrumente bewertet werden sollen.

Die Kommission schlägt ein Vorgehen in zwei Stufen vor. Zunächst soll in den Mitgliedsstaaten ein einheitliches Verfahren geschaffen werden. Das heißt ein Verfahren, in dem sowohl der Anspruch des Antragstellers auf Asyl/Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention als auch der Anspruch auf subsidiären Schutz geprüft werden. Vorteil sei, dass so eine effiziente und zügige Durchführung des Verfahrens gewährleistet werde, des weiteren sei die Zentralisierung und damit auch Einsparung der für die Bearbeitung der Anträge einzusetzenden Ressourcen vorteilhaft. Nach Meinung der Kommission ist das einheitliche und damit auch kürzere und transparentere Verfahren sowohl für die Antragsteller, die dann für alle Anträge auf Schutzgewährung eine Ansprechstelle haben, als auch für die Mitgliedsstaaten, die dann bei unbegründeten Anträgen schneller die Rückkehr einleiten können, besser.

In einer zweiten Stufe soll ein europaweit einheitliches Verfahren zur Schutzgewährung geschaffen werden. Diese Stufe gliedert sich wiederum in zwei Phasen, nämlich Vorbereitungsphase und Gesetzgebung.

Die Vorbereitungsphase ist eine Zeit der Konsultation, Diskussion und Vorbereitung der Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten ergreifen sollten, um die Verfahren, die zu den zwei Arten von Schutz (Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention und subsidiärer Schutz) gemäß der Anerkennungsrichtlinie führen, zu vereinheitlichen. Sie wird von der Kommission durch operative Aktionen und technische Projekte eingeleitet.

Die Vorbereitungsphase soll nach Ansicht der Kommission auf drei Ziele abstellen: 1. Lenkung der Diskussion über die Art und Weise, wie die EU auf ein einheitliches Asylverfahren hinwirken soll, sowie Einbringen von technischen Beiträgen zu dieser Diskussion, 2. Identifizierung der Änderungen, die stattfinden müssen und 3. mit Blick auf diese Änderungen Anpassungen der operativen Praktiken so weit wie möglich vor oder parallel zum legislativen Handeln. Mit der Vorbereitungsphase soll somit die Gesetzgebungsarbeit vorbereitet und auf einen diesbezüglich breiten Konsens hingearbeitet werden.

Nach den Ausführungen der Kommission werden sich die Schwerpunkte der Gesetzgebung weitgehend nach den Ergebnissen der Vorbereitungsphase bestimmen, in der festzulegen sein wird, was die Mitgliedstaaten lediglich durch eine Änderung ihrer Praxis ändern können und welche Änderungen rechtlich geregelt werden müssen.

Nach Meinung der Kommission könnten die Legislativmaßnahmen auf folgende Ziele abstellen:

- Ausweitung der Garantien im Zusammenhang mit der erstinstanzlichen Prüfung von Anträgen auf Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft gemäß Kapitel II der Asylverfahrensrichtlinie auf die Anträge auf subsidiären Schutz;
- Einführung des Begriffs des wirksamen Rechtsbehelfs für ablehnende Entscheidungen über Anträge auf subsidiären Schutz wie er für ablehnende Entscheidungen über Anträge auf Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft gemäß Kapitel V der Asylverfahren-Richtlinie vorgesehen ist;
- Ausweitung des Anwendungsbereichs der Aufnahmerichtlinie (RL 2003/9/EG) auf Anträge auf subsidiären Schutz;
- Ausweitung des Anwendungsbereichs der Dublin-II-Verordnung auf Anträge auf subsidiären Schutz;

- Einführung eines gemeinsamen verwaltungstechnischen Ansatzes für die Prüfung von Anträgen, z.B. eine einzige Behörde für die Prüfung der Anträge auf Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft und der Anträge auf subsidiären Schutz;
- Ausweitung des Anwendungsbereichs der oben genannten Verfahrensnormen der Gemeinschaft auf andere Gründe, die einer Abschiebung aus der EU entgegen stehen, im Hinblick auf die Einrichtung eines einzigen umfassenden Verfahrens.

Diese Rechtsvorschriften könnten nach Ansicht der Kommission schrittweise eingeführt werden.

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zur kontrollierten Einreise von Personen, die internationalen Schutz benötigen, in die EU und zur Stärkung der Schutzkapazität von Herkunftsregionen „Verbesserung des Zugangs zu dauerhaften Lösungen“ vom 04.06.2004; KOM(2004) 410 endgültig; Ratsdokument 10102/04

Diese Mitteilung ist die Antwort der Kommission auf die Schlussfolgerung Nr. 26 des Europäischen Rats von Thessaloniki vom 19./20. Juni 2003, in der die Kommission aufgefordert wurde, *„alle Parameter auszuloten, mit denen eine geordnetere und kontrolliertere Einreise von Personen, die internationalen Schutz benötigen, in die EU gewährleistet werden kann, und Mittel und Wege zu prüfen, wie die Schutzkapazität von Herkunftsregionen erhöht werden kann, sowie dem Rat vor Juni 2004 einen umfassenden Bericht hierüber mit Vorschlägen für Maßnahmen, einschließlich deren rechtlicher Auswirkungen, vorzulegen“*.

Zur Erreichung dieser Vorgaben trägt die Kommission in der Mitteilung im wesentlichen zwei Möglichkeiten vor. Zum einen die sogenannten „EU-Neuansiedlungsprogramme“ und zum anderen regionale Schutzprogramme.

Die Kommission schlägt vor, die Einführung und strategische Nutzung von EU-Neuansiedlungsprogrammen als ein Instrument zu betrachten, mit dem sich eine geordnetere und kontrolliertere Einreise von Personen, die internationalen Schutz benötigen,

in die EU gewährleisten lässt. Im Rahmen von Neuansiedlungsprogrammen erfolgt der Transfer von Flüchtlingen von einem ersten Aufnahmeland in ein weiteres Land, in dem sie Schutzgarantien genießen, darunter das Aufenthaltsrecht und die Aussicht auf Integration und Selbständigkeit.

Es wird erläutert weshalb eine derart kontrollierte Einreise, als politische Zielsetzung verstanden, für alle Beteiligten von Nutzen sein und sowohl für die Personen, die internationalen Schutz benötigen, als auch für Erstasystaaten und Zielländer wie die EU-Mitgliedstaaten nichts als Vorteile bringen könnte. Darüber hinaus wird auf die Notwendigkeit verwiesen, die Länder in den Herkunftsregionen, die oft bloße Transitländer sind, bei der Umgestaltung in geeignete Erstasystaaten zu unterstützen, welche Personen, die internationalen Schutz benötigen, einen rascheren und stärker auf ihre Bedürfnisse eingehenden Zugang zu wirksamem Schutz ermöglichen. In diesem Zusammenhang ist nach Ansicht der Kommission entscheidend, dass die betreffenden Länder von der EU im Rahmen eines Mehrjahresengagements bei diesem Transformationsprozess Unterstützung erfahren.

Die Kommission schlägt vor, regionale Schutzprogramme der EU zu erarbeiten, welche auf globale Lösungen für langwierige Flüchtlingssituationen auf der Grundlage eines umfassenden und abgestimmten Ansatzes abzielen. Die regionalen Schutzprogramme der EU müssten spezifisch und situationsbezogen sein, ihr besonderer Wert bestünde in der besseren Koordinierung und systematischen Behandlung aller potenziellen Bestandteile derartiger Programme. Die Kommission hat vor, für eine bestimmte langwierige Flüchtlingssituation, die in enger Zusammenarbeit mit dem UNHCR ausgewählt werden soll, die Erarbeitung eines EU-Pilotprogramms für regionalen Schutz zu veranlassen und sich mit den zuständigen Gruppen im Rat bis Juli 2005 über einen Aktionsplan sowie bis Dezember 2005 über ein voll ausgearbeitetes regionales Schutzprogramm der EU zu verständigen.

Bei der Vorstellung der Mitteilung im Rat der Justiz- und Innenminister stimmte Deutschland dem Ziel zu, die Schutzkapazität in den Herkunftsregionen zu erhöhen. Skepsis bestand jedoch gegenüber einer Gemeinschaftsregelung zu den Neuansied-

lungsprogrammen, insbesondere hinsichtlich ihrer Notwendigkeit und der Begünstigtenauswahl.

Im Zusammenhang mit der geplanten Unterstützung der Herkunftsregionen steht die Diskussion, in einigen ausgewählten nordafrikanischen Ländern Asylanlaufstellen einzurichten. Entsprechenden Vorschlägen wird zwischenzeitlich nicht mehr grundsätzlich ablehnend begegnet. So hat der JI-Rat am 01.10. 2004 ein Pilotprojekt beschlossen, mit dessen Hilfe ein geordnetes Asylsystem in Nordafrika nach europäischem Vorbild aufgebaut werden soll. Mit Unterstützung des UNHCR soll den nordafrikanischen Staaten Algerien, Libyen, Marokko, Mauretanien und Tunesien dabei geholfen werden, ein Asylsystem aufzubauen und europäische Standards bei der Flüchtlingsaufnahme zu erreichen. So sollen die Bedingungen vor allem für jene Personen verbessert werden, die derzeit (vorübergehend oder auf Dauer) in Nordafrika Zuflucht suchen.

Im Europäischen Parlament stießen die Pläne einer „Auslagerung der Asylpolitik“ auf Widerstand. In seiner Sitzung am 14. Oktober 2004 sprach sich das Parlament gegen das Konzept aus. Probleme sieht es vor allem bei der Wahrung der Grundrechte der Flüchtlinge.

3. Mitteilungen Schwerpunkt Migration

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft vom 22.11.2000; KOM (2000) 757 endgültig; Ratsdokument 11529 / 00

Mit dieser Mitteilung legt die Kommission ihre Auffassung für den Bereich der Einwanderungspolitik dar. Sie vertritt die Auffassung, dass die „Nulleinwanderungspolitik“ der letzten 30 Jahre nicht mehr angebracht sei. Zur Begründung verweist die Kommission einerseits auf den anhaltenden Einwanderungsdruck durch die große Zahl von Drittstaatsangehörigen, die in den vergangenen Jahren in die Union gelangt sind, und den damit verbundenen Anstieg illegaler Einwanderung und Einschleusung. Diesem Druck könne durch die Eröffnung legaler Einwanderungsmöglichkeiten und eine verstärkte

Migrationssteuerung begegnet werden, gleichzeitig seien jedoch auch Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenschuggels, zur schnellen Prüfung der Berechtigung bei Anträgen von Flüchtlingen sowie eine Rückführungspolitik nötig, die auf freiwillige Rückkehr setze, aber auch Ausweisungen und Abschiebungen umfasse. Andererseits beruft sich die Kommission auf die in verschiedenen Mitgliedstaaten begonnenen Bemühungen, mit Drittstaatsangehörigen einen Arbeitskräftemangel auszugleichen.

In dieser Situation hält die Kommission die Öffnung von Kanälen zur legalen Zuwanderung von Arbeitsmigranten für nötig. Hierfür schlägt die Kommission eine Koordination auf Gemeinschaftsebene vor. Dies könne die illegale Einwanderung reduzieren und einen positiven Beitrag für den Arbeitsmarkt einschließlich der Bekämpfung der Schwarzarbeit, das Wirtschaftswachstum und die Sicherung der sozialen Sicherungssysteme leisten. Andererseits weist die Kommission darauf hin, dass Einwanderung keine geeignete Maßnahme sei, um langfristige demographische Veränderungen auszugleichen; auch die langfristige Lösung von Problemen auf dem Arbeitsmarkt sei so nicht möglich. Die Kommission distanziert sich in diesem Zusammenhang von Vorschlägen der Vereinten Nationen, den Ausgleich des zu erwartenden Bevölkerungsrückgangs durch Einwanderer anzustreben.

Die Kommission hält außerdem eine langfristige, breit angelegte Integrationspolitik für erforderlich. Diese umfasse auch die Festlegung klarer Rechte und Pflichten für Drittstaatsangehörige mit legalem Aufenthaltstatus, die, ggf. abhängig von Dauer und Verfestigung des Aufenthalts, den Rechten und Pflichten der ansässigen Bevölkerung angenähert werden müssten. Erforderlich seien Offenheit und eine gewisse Anpassung sowohl seitens der aufnehmenden Bevölkerung als auch der Zuwanderer. Maßstab seien die innerhalb der Europäischen Union geteilten Werte. In diesem Zusammenhang erwähnt die Kommission mehrfach die erforderliche Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit und Rassismus.

Ein weiteres Kapitel der Mitteilung widmet die Kommission der notwendigen Zusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten.

Der Übergang zu einer bewussten Einwanderungspolitik erfordert nach Auffassung der

Kommission „politische Führungsstärke und ein Bekenntnis zur Förderung pluralistischer Gesellschaften“. Die Vorteile der Einwanderung müssten hervorgehoben werden.

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Offener Koordinierungsmechanismus für die Migrationspolitik der Gemeinschaft vom 11.07.2001;KOM (2001) 387 endgültig; Ratsdokument 11007 / 01

In dieser Mitteilung entwickelt die Kommission ihre Vorstellungen für den Bereich der Einwanderungspolitik weiter. Mit einem offenen Koordinierungsmechanismus möchte die Kommission die zu schaffenden Rechtsvorschriften im Bereich Asyl-und Einwanderungspolitik, insbesondere die Richtlinie über den Zugang von Drittstaatsangehörigen zur Beschäftigung, ergänzen. Es sei nötig, bei deren Umsetzung in die Praxis Kohärenz und Verwendung gemeinsamer Standards sicherzustellen. In anderen Bereichen seien Diskussionen und Vergleiche auf der Basis dafür vereinbarter Kriterien zweckmäßig. Hierfür möchte die Kommission Leitlinien und Zielvorgaben zur Koordination, zum Austausch bewährter Methoden und zur Bewertung der Gemeinschaftspolitik vorschlagen, die vom Rat zu verabschieden und unter Beachtung nationaler und regionaler Unterschiede innerstaatlich umzusetzen wären. Es werden folgende Bereiche genannt:

Steuerung der Migrationsströme

- Entwicklung eines umfassenden Ansatzes zur Migrationssteuerung auf nationaler Ebene bei Differenzierung zwischen humanitärer, wirtschaftlicher, illegaler Zuwanderung sowie Schleusung
- Verbesserung der Information über legale Einwanderungsmöglichkeiten und die Konsequenzen illegaler Einwanderung in den Herkunftsländern
- Verstärkung des Kampfes gegen illegale Einwanderung, Menschenhandel und Schmuggel durch Verfolgung und angemessene Bestrafung krimineller Aktivitäten, Verstärkung der Kontrollen an den Außengrenzen und Zusammenarbeit bereits vor den Grenzen.

Zulassung von Wirtschaftsmigranten: Festlegung kohärenter und transparenter Politiken und Verfahren für die Öffnung der Arbeitsmärkte für Drittstaatsangehörige im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie. Die Mitgliedstaaten, die für Bedarfsfestlegung und Auswahl zuständig sind, sollen klare, transparente Auswahlverfahren festlegen.

Partnerschaft mit Herkunftsländern, dabei insbesondere Unterstützung eines bleibenden Kontakts der Immigranten mit ihren Ursprungsländern

Integration legal anwesender Drittstaatsangehöriger in den Mitgliedstaaten u. a. durch gezielte Förderung der Integration von Frauen und Angehörigen der zweiten Generation sowie für Neuzuwanderer (z. B. Sprachkurse, Informationen über das Aufnahmeland).

Nach den Vorstellungen der Kommission sollen die Mitgliedstaaten nationale Aktionspläne entwickeln und jährlich aktualisieren, in denen die Resultate der bisherigen Politik dargestellt und Ziele für das kommende Jahr festgelegt werden. Die Kommission möchte auf der Basis dieser nationalen Aktionspläne einen Synthesebericht erstellen und bei ihren Vorschlägen für Leitlinien hochrangige Fachleute aus den Mitgliedstaaten und andere Experten einbeziehen.

Der Bundesrat hat sich zur Methode der offenen Koordinierung kritisch geäußert (Beschluss vom 01.03.2002 Drs. 876/01).

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über Einwanderung, Integration und Beschäftigung vom 03.06.2003 KOM(2003) 336 endg.; Ratsdok. 10293/03

Die Kommission nimmt in der Mitteilung Bezug auf die Lissabonner Strategie (März 2000), die die EU zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ machen soll. Dazu könne legale Einwanderung einen wichtigen Beitrag leisten. Damit sei Integration wichtiger denn je; wesentliche Voraussetzung dafür sei der Zugang von Einwanderern und Flüchtlingen zum EU-Arbeitsmarkt.

Die Kommission geht weiterhin von Engpässen auf dem Arbeitsmarkt (v.a. bei Hochqualifizierten und Facharbeitern) aus, außerdem von einer zunehmenden Überalterung der Bevölkerung. Eine Zunahme der Zuwanderung sei „wahrscheinlich und notwendig“, der Migrationsdruck werde „in nächster Zeit kaum nachlassen“. Weltweite Studien belegten die positiven Auswirkungen von Einwanderung auf die Wirtschaft; dagegen gebe es „kaum Hinweise, dass Einwanderung zu mehr Arbeitslosigkeit geführt hat, (...) da Einwanderer in der Regel Inländer nicht von ihren Arbeitsplätzen verdrängen“.

Probleme bereiteten die fehlende berufliche Qualifikation vieler Zuwanderer, die räumliche Verteilung von Migranten, niedrige Beschäftigungsquoten und hohe Arbeitslosigkeit gerade bei Migranten der 2. und 3. Generation.

Die Kommission geht vom demographischen Szenario einer „moderaten Einwanderung“ aus, wonach sich die EU-Bevölkerung bis 2030 bei ansteigendem Rentneranteil verringere. Ab 2010 sei mit rückläufiger Beschäftigung zu rechnen. Einwanderung könne daher „einen Beitrag dazu leisten, die Renten stabil zu halten (...). Langfristig lassen sich die negativen Auswirkungen der Überalterung (...) aber nur durch eine deutlich höhere Geburtenrate abwenden“.

Migration könne kurzfristig Arbeitskräftemangel in einigen Hoch- und Niedrigqualifikationssektoren begegnen. Allein damit der Überalterung begegnen zu wollen, sei aber „unrealistisch“; zwar sei bei gleichbleibender Bevölkerungsentwicklung eine massive Migrationsausweitung bis 2030 unerlässlich, allerdings würde ein Migrationsboom in den nächsten Jahrzehnten „unweigerlich zu den gleichen Problemen führen, wie wir sie heute kennen, nur zu einem späteren Zeitpunkt“.

Als „Kernelemente einer ganzheitlichen Integrationspolitik“ werden u.a. Eingliederung in den Arbeitsmarkt, Bildung und Sprache, sowie Wohnen und Leben in den Städten (Hinweise auf Probleme der Ghettobildung) genannt.

Die Kommission schlägt eine bessere Koordination der nationalen Integrationspolitiken mit Prioritäten bei Einführungsprogrammen, Sprachkursen und der Einbindung der Einwanderer in das gesellschaftliche und kulturelle Geschehen vor. Außerdem wird auf die

europäische Beschäftigungsstrategie, den Kampf gegen Diskriminierungen und die Zusammenarbeit im Bildungsbereich verwiesen.

Die zwei Hauptthemenbereiche der Mitteilung, Einwanderung von Drittstaatsangehörigen, insbesondere in wirtschaftlicher und demografischer Hinsicht mit Blick auf den Arbeitsmarkt einerseits und Integration von Drittstaatsangehörigen andererseits sind letztlich nur wenig miteinander verknüpft

Die Mitteilung der Kommission ist gekennzeichnet durch eine Haltung, die die positiven Effekte von Einwanderung, gerade in volkswirtschaftlicher oder arbeitsmarktpolitischer Hinsicht betont, die dadurch hervorgerufenen Nachteile jedoch unterschätzt bzw. fehl-gewichtet und in Fragen der Integration zu sehr die Rechte und Ansprüche der Zuwanderer herausstellt und demgegenüber die Pflicht zur inneren Hinwendung zum Aufnahmestaat vernachlässigt.

Der Bundesrat hat vor diesem Hintergrund am 17.10.2003 eine umfangreiche Stellungnahme abgegeben, die die in vielen Punkten abweichende Haltung der Länder dokumentiert (BR-Drs. 439/03)

Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration
KOM(2004) 811 endg.; Ratsdok. 5436/05; Bundesratsdrucksache 37/05

Die Kommission beabsichtigt mit dem Grünbuch eine eingehende Diskussion - unter Einbeziehung der EU-Institutionen, der Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft - über die geeignetste Form von Gemeinschaftsregeln für die Zulassung von Wirtschaftsmigranten und über den zusätzlichen Nutzen, der sich aus der Festlegung eines solchen gemeinsamen Rahmens ergibt. Das Grünbuch soll durch einen umfangreichen Fragenkatalog auch der Klärung der Frage dienen, welche Optionen für einen legislativen Rahmen der EU im Bereich der Wirtschaftsmigration bestehen. Die längerfristig angelegten einwanderungspolitischen Maßnahmen müssen nach Ansicht der Europäischen Kommission überarbeitet werden, nachdem die wirtschaftlichen Folgen des Bevölkerungsrückgangs und der Überalterung der Gesellschaft nicht mehr zu übersehen seien.

Obwohl der Entwurf des Verfassungsvertrages vorsehe, dass die Mitgliedstaaten das Recht behalten, festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige aus Drittländern als Arbeitnehmer oder Selbständige Arbeit suchen dürften, habe die Zulassung zum Arbeitsmarkt im Hinblick auf die innerhalb der EU bzw. des Schengen-Raums bestehende Reise- und Dienstleistungsfreiheit und das Recht zur Wohnsitzverlegung für Daueraufenthaltsberechtigte Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt der EU. Das an alle Interessierte (namentlich den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen, nationale, regionale und kommunale Behörden, die Sozialpartner, Nichtregierungsorganisationen, die Kandidatenländer, die Drittländerspartner, die Wissenschaft, sonstige Organisationen und Einzelpersonen) gerichtete Papier gibt in Form eines erläuterten Fragebogens einen Anstoß zur Diskussion. Schriftliche Beiträge erbat die Europäische Kommission bis zum 15. April 2005.

Die Diskussion steht im Zusammenhang mit der Diskussion über einen Richtlinienentwurf zur Arbeitsmigration (IV Nr. 3). Zuletzt hatte der Bundesrat in einem Beschluss vom 14. Mai 2004 (BR-Drucksache 281/04 (Beschluss)) unter Verweisung auf seine Beschlüsse vom 13. Juli 2001 (BR-Drucksache 437/01 (Beschluss)), vom 1. März 2002 (BR-Drucksache 958/01 (Beschluss)) und vom 21. Juni 2002 (BR-Drucksache 282/02 (Beschluss)) die Position eingenommen, dass eine Gemeinschaftskompetenz zur Regelung des Zugangs von Drittstaatsangehörigen zum Arbeitsmarkt auf Grundlage der Verträge weder nach Artikel 63 noch nach Artikel 137 EGV bestehe.

Das Grünbuch ist eher kritisch zu beurteilen, da es in der Tendenz Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten im Bereich der Arbeitsmigration einschränken könnte. Zudem sollte zunächst die Umsetzung der Richtlinien im Bereich Migration abgewartet werden, bevor neue Initiativen ergriffen werden.

Der Bundesrat hat zum Grünbuch am 18.03.2005 (BR-Drucksache 37/05 (Beschluss)) Stellung genommen. Die Bundesregierung hat der Kommission eine Stellungnahme zugeleitet, die unter Einbeziehung der Länder erarbeitet wurde; die Positionen des Bundesrates wurden dabei weitgehend berücksichtigt.

4. Mitteilungen und Maßnahmen mit Schwerpunkt illegale Einwanderung, Grenzsi- cherung

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine ge-
meinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung vom 15.11.2001

KOM (2001) 672 endgültig; Ratsdokument 14239 / 01

Vorschlag für einen Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des
Menschenhandels in der Europäischen Union, angenommen vom JI-Rat am 28.02.2002
(Ratsdokument 6621/1/02 REV 1)

Grünbuch über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen vom
10.04.2002; KOM (2002) 175 endgültig; Ratsdokument 8000 / 02

Rückkehraktionsprogramm der Dänischen Ratspräsidentschaft, angenommen vom JI-
Rat am 28.11.2002 (Ratsdokument 14673 / 02)

Rückkehrprogramm der EU für Afghanistan angenommen, vom JI-Rat vom 28.11.2002
(Ratsdokument 15215 / 02)

In der Mitteilung über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwande-
rung betont die Kommission, „illegale Einreise bzw. illegaler Aufenthalt sollte nicht zu der
erstrebten, dauerhaften Form des Aufenthalts führen“. Die Schwarzarbeit wird als ein
Hauptfaktor für illegale Einwanderung beschrieben. Überdies seien legale Migrations-
wege „kein Allheilmittel gegen illegale Einwanderung“. Die wirksame Bekämpfung der
illegalen Einwanderung spiele zudem eine wichtige Rolle bei der Sicherung der Akzep-
tanz der Flüchtlingsaufnahme aus humanitären Gründen, da sie zur Verhinderung des
Missbrauchs des Asylsystems beitrage.

Aus dem von der Kommission vorgeschlagenen Aktionsplan sind folgende
Elemente hervorzuheben:

- Verbesserte Zusammenarbeit der Konsulate bei der Visaerteilung, Erprobung der Einrichtung gemeinsamer Visastellen
- Prüfung der Realisierbarkeit eines Europäischen Visaidentifizierungssystems
- Aufbau eines systematischen Netzes von Verbindungsbeamten im Einwanderungsbereich zum Einsatz in Herkunfts- und Transitländern
- Schaffung einer ständigen technischen Unterstützungseinheit zur Sammlung, Analyse und Verbreitung von Erkenntnissen
- Nutzung elektronischer Systeme und Schulungsmaßnahmen
- Weitere Harmonisierung der Strafen für die Förderung illegaler Einwanderung einschließlich des Einfrierens und der Beschlagnahme illegal erzielter finanzieller Vorteile; dabei soll nach Auffassung der Kommission neben Schleusern und Beförderungsunternehmen auch ein besonderes Augenmerk auf Arbeitgeber gerichtet werden, die illegale Einwanderer beschäftigen; die Überlegungen schließen auch Beteiligungen an den Kosten für die Rückführung bzw. den Aufenthalt bis zur Rückführung ein.
- Verstärkung der polizeilichen Zusammenarbeit, u. a. durch Aufwertung der Rolle von EUROPOL
- Entwicklung der Rückführungspolitik als zentralem Element im Kampf gegen illegale Einwanderung (dabei drei inhaltliche Säulen: Vorrang freiwilliger Rückkehr; Stärkung der völkerrechtlichen Verpflichtung zur Rückübernahme; Aufnahme von Rückübernahmeklauseln in Vereinbarungen zur Zusammenarbeit mit Drittstaaten).

Der JI-Rat hat den in vorgenannter Mitteilung vorgeschlagenen Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels in der Europäischen Union nach ungewöhnlich kurzer Zeit weitgehend unverändert verabschiedet. Die Kommissionsmitteilung hatte auch in Deutschland überwiegend Zustimmung gefunden. Wichtige Vorhaben des Aktionsplans sind insbesondere eine verbesserte Sicherheit von Visa und Aufenthaltstiteln durch neue Technologien (u. a. Aufnahme von Lichtbildern, später auch biometrischer Daten) und die Einrichtung eines gemeinsamen Visaidentifizierungssystems.

Das Grünbuch über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen soll den „Grundriss einer künftigen Rückkehrpolitik der Gemeinschaft“ darstellen. Die

ausführliche Erörterung der Problematik mündet entsprechend dem Charakter eines Grünbuchs in zahlreiche Fragen, zu denen den Institutionen der Europäischen Union sowie sonstigen Einrichtungen und Personen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wurde. Das Grünbuch gliedert sich in drei Teile:

- Im ersten Teil wird beschrieben, wie sich die Rückkehr in die gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik einfügen soll. Um die Aufnahmepolitik nicht zu unterminieren und der Rechtsstaatlichkeit Geltung zu verschaffen, sei „unabdingbar“, dass Drittstaatsangehörige ohne Aufenthaltsberechtigung die EU grundsätzlich verlassen müssen. Dabei soll der freiwilligen Rückkehr Vorrang eingeräumt werden. Das Grünbuch betont jedoch auch die „Signalwirkung“ der Rückführung für illegal aufhältige Personen; sie könne zudem die Akzeptanz einer liberaleren Aufnahmepolitik stärken.
- Im zweiten Teil beschäftigt sich das Grünbuch mit den Möglichkeiten einer künftigen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Rückkehr illegal aufhältiger Personen. Die Kommission beabsichtigt, eine Richtlinie über Mindestnormen für Rückführungsverfahren vorzuschlagen. Zuvor werden Fragen zu Aspekten möglicher Normen für Ausweisung, Abschiebungshaft und Abschiebung zur Diskussion gestellt (z. B. gemeinsame Begriffsdefinitionen, Voraussetzungen für Ausweisungen, mögliche Mindestnormen für Abschiebungshaftanordnungen und Regelungen zur Abschiebungshaft, mögliche Mindestnormen für den Vollzug der Abschiebung und zur Vereinheitlichung der Rückführungspraxis, gegenseitige Anerkennung von Rückführungsentscheidungen, Rückübernahmen und Transit innerhalb der EU, verbesserter Datenaustausch über Rückkehr und bei der Identifizierung, Zweckmäßigkeit von Rückkehrprogrammen).
- Im dritten Teil werden Aspekte der Rückübernahmepolitik in Zusammenarbeit mit Drittländern (Rückübernahmeabkommen, Rückübernahmeklauseln in Assoziierungs- und Kooperationsverträgen) beleuchtet.

Das Rückkehraktionsprogramm der dänischen Ratspräsidentschaft, das ohne Aussprache angenommen wurde, setzt sich aus vier Bestandteilen zusammen:

- Sofortige Verstärkung der praktischen Zusammenarbeit, einschließlich des Austauschs von Informationen und bewährten Praktiken, gemeinsame Ausbildungsmaßnahmen, Amtshilfe durch Verbindungsbeamte bei Einwanderung und gemeinsamen Rückführungsoperationen,
- kurz-, mittel- oder langfristig vorzusehende gemeinsame Mindeststandards für Rückkehrmaßnahmen,
- länderspezifische Rückkehrprogramme,
- verstärkte Zusammenarbeit mit Drittländern in Bezug auf Rückkehrmaßnahmen.

In diesem Programm wird auch die Notwendigkeit zwangsweiser Rückführung betont, und das Programm konzentriert sich in weitem Maße auf Maßnahmen, die die zwangsweise Rückkehr erleichtern.

Mit dem Rückführungsprogramm für Afghanistan sollen im Rahmen einer praktischen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission optimale Voraussetzungen für eine beschleunigte Rückkehr nach Afghanistan unbeschadet bestehender oder künftiger Initiativen zur Rückkehr geschaffen werden. Im Vordergrund steht die freiwillige Rückkehr. Es heißt jedoch ausdrücklich: „Bürger Afghanistans, die nicht schutzbedürftig sind bzw. eine Verlängerung ihres Aufenthalts in den Mitgliedstaaten nicht mit humanitären Gründen rechtfertigen können und dennoch eine freiwillige Teilnahme an dem Rückkehrprogramm nach Ablauf einer angemessenen Frist weiterhin ablehnen, können von den Mitgliedstaaten, die dies wünschen, zwangsweise zurückgeführt werden.“

Die Kommission teilte mit, dass aus dem EU-Haushalt 17 Millionen Euro zur Verfügung gestellt werden. Erste Rückreisen sind ab April 2003 vorgesehen, ca. 1.500 Personen pro Monat.

Auf der Basis vorgenannter Maßnahmen hat der Bundesrat am 14.03.03 eine Stellungnahme abgegeben (BR-Drs. 139/03), die Bemühungen um eine gemeinsame Rückkehr-

politik auf europäischer Ebene grundsätzlich unterstützt, hierbei jedoch den Schwerpunkt auf Bemühungen zur Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit legt und aktuell kein praktisches Bedürfnis für materiell-rechtliche Regelungen im Bereich der Ausweisung, der Ausgestaltung der Vollstreckung von Rückführungsentscheidungen oder der Abschiebehaft sieht.

Diese Haltung wurde ergänzt und bekräftigt mit Beschluss vom 26.09.2003 (BR-Drs. 139/03)

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen der Europäischen Union zu Drittländern vom 03.12.2002, KOM (2002) 703 endgültig; Ratsdokument 15284/02

Mit ihrer Mitteilung erfüllt die Kommission einen Auftrag des Europäischen Rats von Sevilla, Vorschläge zur Einbeziehung von Migrations Gesichtspunkten in die Beziehungen der Gemeinschaft zu Drittstaaten vorzulegen und einen Überblick über die Wirksamkeit der Finanzinstrumente zu geben. Der vorgelegte Bericht enthält eine Beschreibung der Situation hinsichtlich internationaler Migrationsströme, eine Auflistung von Push- und Pull-Faktoren für Wanderungsbewegungen und bisher ergriffene Maßnahmen sowie Vorschläge für die Zukunft mit Hinweisen für die Finanzierung. Dabei werden vier Grundsätze aufgestellt:

- Kohärenz der Politik und der Programme der Gemeinschaft. Daraus ergibt sich der Grundsatz, dass kooperationswillige Drittstaaten gefördert werden sollen, ohne kooperationsunwillige Staaten zu bestrafen.
- Bekämpfung der Migrationsursachen.
- Migrationsbelange sind in erster Linie im Rahmen von regionalen Strategiepapieren bzw. Länderstrategiepapieren zu berücksichtigen.
- Die Haushaltlinie „Zusammenarbeit mit Drittländern im Bereich der Migration“ soll ausgeweitet werden.

Es werden die Finanzinstrumente im Bereich Asyl, Einwanderung und Außengrenzschutz aufgezeigt. Gegliedert nach längerfristigen Programmen, kurzfristigen Maßnahmen und Maßnahmen im außenpolitischen Bereich sowie künftigen Instrumenten. Hervorzuheben sind hierbei:

- Der europäische Flüchtlingsfonds: Er läuft im Jahr 2004 aus. Es stellt sich die Frage des Ob und ggfls. des Inhalts eines Nachfolgeinstruments (zum Vorschlag eines Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2005 bis 2010 s.u.)
- Programm bezüglich der Integration von Drittstaatsangehörigen: Es werden derzeit Vorbereitungsmaßnahmen für ein Pilotprojekt geplant.
- Partnerschaft mit Herkunftsländern: Es wird eine Vielzahl von Einzelprogrammen genannt.
- Finanzinstrument Unterstützung der Rückkehrpolitik: Aus der Sicht der Kommission können Mittel hierfür wohl nur durch Umschichtungen aus anderen Bereichen des JI-Haushalts erlangt werden.
- Aufteilung der Belastungen durch den Außengrenzschutz zwischen den Mitgliedstaaten: Es werden hier kaum Spielräume im derzeitigen Haushalt gesehen und eine politische Entscheidung gefordert.

Plan für den Grenzschutz an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union angenommen vom Europäischen Rat von Sevilla am 20.06.2002; Ratsdokument 9834/1/02

Der Plan behandelt die künftige Zusammenarbeit im Außengrenzschutz auf europäischer Ebene. Der Schwerpunkt liegt hier im nichtexekutiven Bereich (Optimierung von Informationsgewinnung, Informationssteuerung, Lagedarstellung und Risikoanalyse). Die Schaffung einer Europäischen Grenzpolizei mit exekutiven Befugnissen ist nicht Inhalt aktueller Überlegungen auf europäischer Ebene. Zentrale Aussagen des Plans sind: keine exekutive Vollzugspolizei (allenfalls unterstützendes europäisches Grenzschutzkorps ohne konkreten Zeitrahmen denkbar)

Finanzierung der Lastenverteilung für den Außengrenzschutz unter den Mitgliedstaaten aus EU-Haushalt

In Umsetzung des Plans wurde durch die Mitgliedstaaten eine Vielzahl von Projekten eingerichtet, die allen Mitgliedstaaten sowie Norwegen und Island offen stehen. Die Projekte werden nach wie vor im Rahmen so genannter "Zentren" unter der Federführung jeweils eines Mitgliedsstaates durchgeführt (der federführende Mitgliedstaat ist in Klammer genannt)

Zentrum Landgrenzen (D)
Zentrum Risikoanalyse (FIN)
Zentrum Luftgrenzen (I)
Zwei Seegrenzzentren (E, GR)
Zentrum Grenzschutzausbildung(A)

Koordiniert wurden die Aktivitäten bisher vom Strategischen Ausschusses in seiner Ausformung als "common unit" für Außengrenzen. Diese Aufgabe wird künftig von der Europäischen Grenzschutzagentur in Warschau übernommen (siehe dazu unten: Teil V Unterabschnitt "Maßnahmen im Bereich illegaler Einwanderung und Grenzsicherung" Punkt 7 "Grenzschutzagentur").

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat im Hinblick auf den Europäischen Rat in Thessaloniki. Entwicklung einer Gemeinsamen Politik in den Bereichen illegale Einwanderung, Schleuserkriminalität und Menschenhandel, Außengrenzen und Rückführung illegal aufhältiger Personen vom 03.06.2003 KOM (2003) 323 endg.

Die Kommission berichtet hier über die Umsetzung der 2002 vom Rat angenommenen Aktionspläne zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung, zum Schutz der Außengrenzen und zur Rückführungspolitik. Die Mitteilung erläutert außerdem die Vorhaben der Visapolitik (v.a. Entwicklung des Visa-Informationssystems (VIS), verstärkte Nutzung biometrischer Daten, geplante Vorschläge für neue einheitliche Visa- und Aufenthaltstitel).

Die Kommission fordert, für die operative Zusammenarbeit im Grenzschutz ein neues Steuerungsgremium einzurichten (siehe dazu unten: Teil V Unterabschnitt "Maßnahmen im Bereich illegaler Einwanderung und Grenzsicherung" Punkt 7 "Grenzschutzagentur"). Außerdem plant sie weiterhin einen Richtlinienvorschlag über Mindeststandards für Rückführungsverfahren und gegenseitige Anerkennung von Rückführungsentscheidungen.

Zudem widmet sich die Kommission ausführlich der Frage, ob die für diese Bereiche vorhandenen Finanzmittel ausreichen und wie eine verstärkte Lastenteilung erreicht werden kann. In der nächsten finanziellen Vorausschau nach 2006 sei dazu eine angemessene Lösung nötig. Für den Zeitraum 2004 bis 2006 schlägt die Kommission vor, Umschichtungen zu prüfen. Der zusätzlichen Mittelbedarf für diese Periode betrage 140 Mio. € (Entwicklung des VIS (Visainformationssystems), Durchführung eines integrierten Rückführungsprogramms und Einführung eines gemeinschaftlichen Solidaritätsinstruments für den Schutz der Außengrenzen). Nach Auffassung der Kommission sollten mindestens die für 2005 und 2006 erforderlichen Gelder für die Entwicklung des VIS und für den Lastenausgleich beim Schutz der Außengrenzen bereitgestellt werden. Das integrierte Rückführungsprogramm könne bis zur Annahme der neuen finanziellen Vorausschau 2007 zurückgestellt werden.

Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus vom 25.März 2004

Ratsdokument 7906/04

Der Europäische Rat hat am 25. März 2004 eine Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus abgegeben. Dabei werden auch Themen im Zuständigkeitsfeld des Strategischen Ausschusses angesprochen. Zu nennen sind hier vor allem folgende Aussagen:

- Der Rat soll rasch die geplanten Rechtsakte über neue Funktionalitäten für das Schengener Informationssystem (SIS) annehmen, Beschlüsse zu SIS II und zum Visa-Informationssystem (VIS) fassen und die Verordnungen zur Europäischen Grenzschutzagentur und zur Aufnahme biometrischer Identifikatoren in Pässe und Visa annehmen
- Kommission soll Vorschläge zur Vernetzung bestehender und künftiger Informationssysteme (SIS II, VIS und EURODAC) erarbeiten und bis Juni 2004 Vorschläge zum Austausch personenbezogener Informationen (DNA, Fingerabdrücke, Visadaten) zur Terrorismusbekämpfung und für ein Konzept zur Verwendung von Passagierdaten unterbreiten

III. Maßnahmen im Bereich Asyl

1. Flüchtlingsfonds

Entscheidung des Rates vom 28. September 2000 über die Errichtung eines europäischen Flüchtlingsfonds (2000/596/EG) ABI L 252 vom 06.10.2000 S. 12ff

Am 28.09.2000 hat der Rat die Errichtung eines europäischen Flüchtlingsfonds beschlossen. Die Europäische Union stellte mit dem Beschluss innerhalb von 5 Jahren 216 Millionen Euro zur Verfügung. Der Fonds soll die Mitgliedstaaten unterstützen und ihnen das „Tragen der Belastungen“, die mit der Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen verbunden sind, „erleichtern“.

Dem Beschluss gingen lange und schwierige Verhandlungen in den Ratsgremien voraus, die sich insbesondere auf die Kriterien zur Verteilung der Mittel konzentrierten. Deutschland, Österreich und Spanien haben sich lange kritisch geäußert. Der Bundesrat (Drs.: 104/00) hatte den ursprünglichen Entwurf der Kommission am 07.04.2000 abgelehnt, weil das damit angestrebte finanzielle Ausgleichssystem im Hinblick auf eine gerechte Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Flüchtlingen als kontraproduktiv angesehen wurde.

Die Mittelaufteilung unter den Mitgliedstaaten erfolgte nach der Entscheidung des Rates durch Zuweisung eines einheitlichen jährlichen Mindestbetrags an alle Mitgliedstaaten, dessen Höhe jährlich abnahm (von 500.000 Euro im Jahr 2000 bis 100.000 Euro im Jahr 2004); von den verbleibenden Mitteln wurden 65 % entsprechend der Zahl der in den Mitgliedstaaten gestellten Anträge auf Asyl oder vorübergehenden Schutz verteilt, 35 % anhand der Zahl von Personen, denen Asyl oder sonstiger internationaler Schutz gewährt wurde. Für Sofortmaßnahmen, die der Rat im Fall eines plötzlichen Massenzustroms von Flüchtlingen oder notwendigen Evakuierungen aus Drittländern einstimmig beschließen kann, sollte die Verteilung der bereitgestellten Mittel auf die Mitgliedstaaten ausschließlich nach der Zahl der eingereisten Personen erfolgen.

Anders als ursprünglich vorgesehen, unterstützte der Fonds neben Maßnahmen hinsichtlich der Aufnahmebedingungen auch Rückführungsmaßnahmen ohne eine Be-

schränkung auf „freiwillige Rückführungen“; die Unterstützung von Integrationsmaßnahmen wurde vom Rat auf Personen mit beständigem oder dauerhaftem Aufenthalt beschränkt. Beibehalten hat der Rat dagegen die Notwendigkeit einer mindestens 50 %igen Kofinanzierung der geförderten Maßnahmen (außer Sofortmaßnahmen bei Massenzustrom – mindestens 20 %) durch die Mitgliedstaaten.

Die Zustimmung Deutschlands im Rat erfolgte gemeinsam mit einer Protokollerklärung, wonach der finanzielle Ausgleich von Sofortmaßnahmen im Falle eines Massenzustroms von Flüchtlingen nur eine der Maßnahmen für eine ausgewogene Lastenteilung darstellt, der Rat aber mit Nachdruck anstrebt, im Rahmen der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz, weitere Maßnahmen zu beschließen, die die Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen auf die Mitgliedstaaten beinhalten.

Entscheidung des Rates über die Errichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2005 – 2010 vom 2. Dezember 2004 (2004/904/EG) ABI. L 381 vom 28.12.2004, S. 52 ff.

Die Europäische Kommission hat am 12.02.2004 eine Ratsentscheidung über die Errichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für 2005-2010 vorgeschlagen. Das Kollegium der Kommissare billigte den Entwurf von Innenkommissar *António Vitorino* im schriftlichen Verfahren. Dieser Vorschlag soll die Entscheidung über den ersten Europäischen Flüchtlingsfonds (Zeitraum 2000 –2004, siehe oben) ablösen und fortführen.

Die Kommission will die bereitgestellten Mittel erheblich erhöhen. Bisher standen ca. 40 Mio. € jährlich zur Verfügung. Ab 2005 soll diese Summe kontinuierlich ansteigen. Für den Zeitraum 1. Januar 2005 bis 31. Dezember 2006 stehen 114 Mio. Euro zur Verfügung. Die jährlichen Mittel für den Fonds werden von der Haushaltsbehörde innerhalb der Grenzen der Finanziellen Vorausschau bewilligt. Zur Begründung dafür betont die Kommission, dass in Kürze, anders als bei Annahme des ersten Flüchtlingsfonds, ein europäischer Rechtsrahmen im Asylbereich bestehen dürfte. Deshalb solle die finanzielle Solidarität der Gemeinschaft künftig verstärkt zum Ausdruck gebracht werden; dieser Aspekt des Lastenausgleichs zwischen den Mitgliedstaaten habe beim bisherigen Fonds „nur symbolische Bedeutung“ gehabt. Zudem solle den Mitgliedstaaten und vor

allem den zehn neuen Mitgliedsstaaten bei der Anwendung der neuen Normen geholfen werden.

Mit dem Geld sollen Maßnahmen der Mitgliedstaaten in den Bereichen Aufnahmebedingungen/Asylverfahren, Integration und freiwillige Rückkehr unterstützt werden. Bis zu 7 % der Mittel können für Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene eingesetzt werden. Außerdem soll weiterhin ein Teil des Fonds für Sofortmaßnahmen bei einem Massenzustrom von Flüchtlingen, wie etwa infolge der Bürgerkriege auf dem Balkan im vergangenen Jahrzehnt, bereitstehen.

Die Mittelverteilung soll sich wie bisher neben einem Pauschalbetrag von 300.000 Euro pro Mitgliedstaat und Jahr auch an der Zahl der in den Mitgliedstaaten aufgenommenen Personen orientieren. Die zehn neuen Mitgliedsstaaten erhalten 2005 bis 2007 einen erhöhten Pauschalbetrag von je 500.000 Euro pro Jahr. Die Durchführung des Fonds soll verstärkt der Kommission obliegen, die von einem Komitologie-Ausschuss unterstützt werden soll.

Die Entscheidung wurde vom Rat am 2. Dezember 2004 angenommen.

Der Bundesrat hat zum Vorhaben mit Beschluss vom 02.04.2004 (Drs. 169/04) Stellung genommen und hierbei u.a. darauf hingewiesen, dass eine Ausweitung des Gesamthaushalts der Europäischen Union nicht in Betracht kommt, die Entscheidungen über die Vergabe von Mitteln im Einzelfall von den Mitgliedstaaten getroffen werden müssen und dass Personen nicht gefördert werden dürfen, wenn sie sich nicht dauerhaft im Gebiet der Europäischen Union aufhalten dürfen.

2. Richtlinie Massenzustrom/vorübergehender Schutz

Richtlinie des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und über Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbundenen Belastungen auf die Mitgliedstaaten (2001/55/EG) ABI L 212 vom 07.08.2001 S. 12 ff.)

Mit der Richtlinie sollen Mindestnormen aufgestellt werden, um eine Ausgewogenheit der Bemühungen der Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen sicherzustellen. Es wird eine Höchstdauer für die Regelungen über den vorübergehenden Schutz festgelegt. In der Sache wird ein sofortiger Schutz gewährleistet, sobald der Rat mit qualifizierter Mehrheit festgestellt hat, dass ein Massenzustrom stattgefunden hat. Es werden Pflichten der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Rechte, die den unter vorübergehendem Schutz stehenden Personen zu gewähren sind, die Mechanismen für den Zugang zum Asylverfahren und Maßnahmen betreffend die Rückkehr nach Ablauf der Geltungsdauer der Maßnahmen für den vorläufigen Schutz festgelegt. Die Schaffung des angestrebten Solidaritätsmechanismus wird beschränkt durch den Grundsatz der doppelten Freiwilligkeit (Aufnahme eines Vertriebenen in einem bestimmten Mitgliedstaat nur mit Zustimmung des Vertriebenen und des Mitgliedstaates im Rahmen der von diesem genannten Aufnahmekapazitäten).

Der Bundesrat hatte zur Richtlinie am 13.07.2001 kritisch Stellung genommen (Drs.: 437/01).

3. Richtlinie Aufnahmebedingungen

Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten; ABI L 31 vom 06.02.2003 S. 18 ff.

Die Richtlinie ist ein zentraler Baustein auf dem Weg zu einem europaweit vereinheitlichten Asylrecht. Inhalt der Richtlinie sind im Wesentlichen soziale Leistungen und Ansprüche von Asylbewerbern (betroffen ist im Kern der Bereich des Asylbewerberleistungsgesetzes). Die Richtlinie trifft Regelungen insbesondere zu folgenden Bereichen:

- Wohnsitz und Bewegungsfreiheit,
- Grundschulbildung und weiterführende Bildung Minderjähriger,
- Zugang zum Arbeitsmarkt,
- berufliche Bildung,

- allgemeine Vorschriften über Leistungen, Sach- und Geldleistungen (auch bezüglich Unterbringung),
- medizinische Versorgung,
- Einschränkung und Entzug der Leistungen bei Verstoß gegen Mitwirkungspflichten,
- Bestimmungen für besonders bedürftige Personen wie Minderjährige und Opfer der Gewalt.

Die Richtlinie ist aus deutscher Sicht wichtig, weil durch die Angleichung der allgemeinen Lebensumstände für Asylbewerber die Sogwirkung nach Deutschland (Asylshopping) verringert werden kann. Dabei galt es jedoch, ein übertrieben hohes Leistungsniveau, das einen zusätzlichen Anreiz für eine Asylantragstellung darstellen könnte, und eine Aufenthaltsverfestigung während des Asylverfahrens zu vermeiden.

Abgesehen von der kompetenzrechtlichen Frage des Zugangs zum Arbeitsmarkt, wofür die EU nach Auffassung der Länder keine Kompetenz besitzt, wird der nun gefundene Text diesem Anspruch im Wesentlichen gerecht und ist daher auch gemessen an den Forderungen des Bundesrats (vgl. Stellungnahme vom 13.07.2001, Drs.: 436/01) insgesamt akzeptabel. Auf folgende Punkte ist hinzuweisen:

- Die Forderung, wonach die Mitgliedstaaten sich auf Sachleistungen beschränken können und das Leistungsniveau begrenzt bleibt, werden in Art. 13 der Richtlinie im Wesentlichen berücksichtigt.
- Abgesehen vom Kompetenzproblem ist die Regelung des Arbeitsmarktzugangs in der Sache zufriedenstellend: Die Mitgliedstaaten legen den Zeitraum fest, während dessen Asylbewerber keinen Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Sie müssen, wenn nach einem Jahr über den Asylantrag noch nicht entschieden wurde, allerdings über die Bedingungen entscheiden, unter denen Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt wird. Eine Vorrangregelung für EU- und EWR-Angehörige ist zulässig.
- Die Forderung des Bundesrats, den Aufenthalt von Asylbewerbern nach dem Recht der Mitgliedstaaten generell räumlich beschränken zu können, wurde berücksichtigt.
- Der Vorschlag enthält auch die Möglichkeit, Leistungen einzuschränken oder ganz einzustellen, wenn der Bewerber gegen Mitwirkungs- und Verhaltenspflichten verstößt.

- Der ursprünglich vorgesehene kostenlose Rechtsbeistand bei Rechtsmitteln unabhängig von Erfolgsaussichten ist nicht mehr vorgesehen; die Richtlinie verweist hierzu nunmehr auf das nationale Recht.
- Insgesamt ist die Richtlinie gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission deutlich verschlankt und vereinfacht.

4. Dublin-II-Verordnung

Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist; ABl L 50 vom 25.02.2003 Seite 1 ff.

Bei der Verordnung handelt es sich um eine Nachfolgeregelung zum Dubliner Übereinkommen. Die konkreten Regelungen sind an die bisherigen Regelungen dieses Übereinkommens angelehnt. Insbesondere besteht auch weiterhin eine Hierarchie zuständigkeitsbegründender Umstände. Sie lautet nunmehr:

- Enge Familienangehörige als Flüchtlinge im betroffenen Mitgliedstaat aufhältig
- Ausstellung eines Visums / Aufenthaltstitels durch den betroffenen Mitgliedstaat
- Illegaler Grenzübertritt über EU-Außengrenzen des betroffenen Mitgliedstaats (begrenzt auf 12 Monate)
- Nachweislich illegaler Aufenthalt von mehr als 5 Monaten im betroffenen Mitgliedstaat
- Visumsbefreite Antragsteller: Mitgliedstaat, in dem der Antrag gestellt wird
- Mitglied der ersten Asylantragstellung.

Neu sind insbesondere folgende Punkte:

- Klarstellung, dass der Nachweis illegalen Grenzübertritts auch durch Indizien möglich ist
- Illegaler Grenzübertritt an EU-Außengrenze nur noch ein Jahr lang zuständigkeitsbegründend

- Neues zuständigkeitsbegründendes Merkmal aufgrund mehr als 5-monatigen illegalen Aufenthalts.

Die Einführung eines neuen zuständigkeitsbegründenden Merkmals des illegalen Aufenthalts von mehr als 5 Monaten lässt sich in ihrer Wirkung nur schwer abschätzen, da die Erfahrungen der Vergangenheit gezeigt haben, dass einem Aufenthalt in Deutschland nicht selten längere illegale Aufenthalte in anderen Mitgliedstaaten vorausgegangen sind. Letztlich handelt es sich bei den gefundenen Regelungen um einen Kompromiss auf europäischer Ebene, der auch den Anliegen insbesondere der südlichen Mitgliedstaaten Italien und Griechenland Rechnung zu tragen hatte. Erst die Praxis wird erweisen, ob insgesamt gegenüber dem bisherigen Rechtszustand (faktischer Regelfall für eine Zuständigkeit: Zuständigkeit des Staates der Asylantragstellung) eine Verbesserung oder Verschlechterung eingetreten ist. Dies wird ganz wesentlich auch davon abhängen, inwieweit die mit der EURODAC-Datenbank neu geschaffenen Möglichkeiten angewendet und konsequent genutzt werden.

Der Bundesrat hatte zum Verordnungsentwurf am 01.02.2002 Stellung genommen (Drs.: 959/01). Insbesondere die Forderung nach einer Verteilungsregelung nach Quoten war im Hinblick auf die Mehrheitsverhältnisse nicht durchsetzbar. Derzeit muss im übrigen davon ausgegangen werden, dass eine solche Verteilungsregelung zusätzliche Belastungen für Deutschland erbrächte.

Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 der Kommission vom 2. September 2003 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates zur Festlegung der Kriterien zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrag zuständig ist; ABI L 222 vom 05.09.2003 Seite 3ff.

Die Europäische Kommission hat am 02.09.2003 eine Verordnung mit Durchführungsbestimmungen zur sog. Dublin-II-Verordnung (s.o) über die Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaats angenommen. Die Dublin-II-Verordnung ermächtigt die Kommission, Durchführungsvorschriften im sog. Komitologieverfahren unter Beteiligung von Vertretern der Mitgliedstaaten zu erlassen.

Die Durchführungsverordnung regelt die Stellung von Aufnahme- und Wiederaufnahmegesuchen an den zuständigen Mitgliedstaat. Weitere Vorschriften betreffen die Durchführung von Überstellungen, den Umgang mit der humanitären Klausel der Dublin-II-Verordnung und den Aufbau eines Netzes „Dublinet“ mit geschützten Übertragungswegen für die Datenübermittlung.

5. EURODAC-Verordnung

Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von „EURODAC“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens; ABI L 316 vom 15.12.2000 Seite 1 ff.

Verordnung (EG) Nr. 407/2002 des Rates vom 28.02.2002 zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr.: 2725 / 2000 über die Einrichtung von „EURODAC“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens; ABI L 62 vom 05.03.2002 Seite 1 ff.

Ziel des EURODAC-Systems ist die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Bestimmung des Staates, der gemäß dem Dubliner Übereinkommen bzw. gemäß o.g. Verordnung (EG) Nr. 343/2003 für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist. Für eine wirksame Anwendung des Dubliner Übereinkommens bzw. seiner Nachfolgeverordnung ist es erforderlich, die Identität von Asylbewerbern und anderen Ausländern festzustellen, die bei dem illegalen Überschreiten der Außengrenzen der Europäischen Gemeinschaft aufgegriffen werden. Außerdem soll jeder Mitgliedstaat prüfen können, ob ein Ausländer, der sich illegal in seinem Hoheitsgebiet aufhält, bereits in einem anderen Mitgliedstaat Asyl beantragt hat. Da Personalausweise und Pässe häufig beseitigt werden, ist die Einrichtung einer zentralen Datenbank für den Vergleich von Fingerabdrücken notwendig. Nicht vorgesehen ist die Erfassung illegal Aufhältiger oder die rückwirkende Erfassung von Asylbewerbern, die vor Umsetzung der EURODAC-Verordnung eingereist sind. Das EURODAC-System ist seit 15.01.2003 in Betrieb.

Eine Übermittlung von Fingerabdrücken von Asylbewerbern erfolgt nach den bisherigen Erfahrungen fast vollständig. Die Übermittlung von Fingerabdrücken von Personen, die beim illegalen Grenzübertritt aufgegriffen werden, bleibt weit hinter den Erwartungen zurück (weniger als 10 000 statt erwarteter 400 000 Übermittlungen pro Jahr).

In den vergangenen Jahren war vor allem von Deutschland wiederholt gefordert worden, EURODAC auch für polizeiliche Zwecke zu nutzen. Die Kommission hat keine entsprechenden Vorschläge unterbreitet, da sich bisher stets eine Mehrheit der Mitgliedstaaten dagegen ausgesprochen habe. Nach den Beschlüssen des Europäischen Rats vom 25./26.03.2004 soll die Kommission rasch Vorschläge zur Vernetzung bestehender und künftiger Informationssysteme (SIS II, Visainformationssystem (VIS) und EURODAC) sowie zum Austausch personenbezogener Informationen (DNA, Fingerabdrücke, Visa-Daten) für die Terrorismusbekämpfung unterbreiten. Die Speicherung biometrischer Daten von Visa-Antragstellern soll im in Entwicklung befindlichen VIS erfolgen.

6. Qualifikationsrichtlinie/Anerkennungsrichtlinie (materielles Asylrecht)

Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes („Qualifikationsrichtlinie“, ABI. EG Nr. L 304 vom 30. 09. 2004, S. 12-23)

Die Richtlinie regelt die Voraussetzungen und die Rechtsfolgen der Flüchtlingsanerkennung und der subsidiären Schutzgewährung. Die Flüchtlingsanerkennung erfolgt dabei auf der Grundlage der Genfer Konvention; subsidiärer Schutz im Sinne der Richtlinie wird gewährt, wenn eine politische Verfolgung nicht vorliegt, aber aus anderen Gründen eine Schutzgewährung geboten ist. Gleichzeitig werden die Aufenthaltsbedingungen für Personen, denen Schutz gewährt wird, festgelegt (z. B. Aufenthaltstitel, Zugang zur Beschäftigung, Bewegungsfreiheit innerhalb des Mitgliedstaates).

Über den Kommissionsvorschlag vom 12.09.2001 war lange intensiv verhandelt worden; die Verhandlungen waren zudem wegen des Vermittlungsverfahrens zum Zuwande-

rungsgesetz in Deutschland ein Jahr ausgesetzt. Bei der Ratstagung am 30.03.2004 wurde die letzte Gelegenheit für eine politische Einigung genutzt, die eine formelle Annahme der Richtlinie nach Fertigstellung und Prüfung aller Sprachfassungen noch vor Ablauf der im EG-Vertrag gesetzten Frist (01.05.2004) und vor dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten am 29.04.2004 ermöglichte.

Deutschland hatte bis zuletzt noch Vorbehalte gegen einige Vorschriften des unter den anderen Mitgliedstaaten konsensfähigen Textes, insbesondere zur Gewährung subsidiären Schutzes für nicht-staatlich Verfolgte sowie zum Rechtsstatus von Personen, denen subsidiärer Schutz gewährt wird.

Die Einigung schließt die Gewährung von Asyl bzw. subsidiärem Schutz bei Verfolgung durch nicht-staatliche Akteure ein, sofern der Staat bzw. die den Staat oder wesentliche Teile des Staatsgebiets beherrschenden Parteien oder Organisationen „erwiesenermaßen nicht in der Lage oder nicht willens sind, Schutz [...] zu bieten“. Diese ergänzenden Kriterien werden auch von der deutschen Rechtsprechung bei der Gewährung von Flüchtlings- bzw. Abschiebungsschutz herangezogen.

Zur Rechtstellung subsidiär Schutzberechtigter wurden Kompromisse vereinbart. Die Mitgliedstaaten erlauben ihnen nach der Anerkennung die selbständige und unselbständige Beschäftigung; dabei kann aber die Arbeitsmarktsituation berücksichtigt und für einen nicht näher definierten, beschränkten Zeitraum ein nachrangiger Zugang festgelegt werden. Zum Zugang zu Sozialleistungen und Gesundheitsversorgung blieb die auf Wunsch Deutschlands eingefügte Möglichkeit, zwischen Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten zu unterscheiden und die Ansprüche letzterer auf Kernleistungen zu beschränken, erhalten. Für die Angehörigen der subsidiär Schutzberechtigten bleibt den Mitgliedstaaten überlassen, die Vorschriften für die Gewährung eines angemessenen Lebensstandards festzulegen.

Der Bundesrat hatte zum Richtlinienentwurf am 01.03.2002 und am 11.04.2003 Stellung genommen (BR-Drs. 1017/01 und 173/03).

7. Asylverfahrensrichtlinie

Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft vom 18.06.2002;KOM (2002) 326 endgültig; Ratsdokument 10279/02

Der Rat Justiz und Inneres hat am 29.04.2004 nach 3 ½ Jahren Verhandlungen eine politische Einigung zur dieser Richtlinie erzielt. Mit der Einigung zum Asylverfahren sind die Verhandlungen über alle vier in Art. 63 Nr.1 EG-Vertrag (EGV) vorgesehenen Asylrechtsakte in der vom EGV gesetzten und vom Europäischen Rat mehrfach bekräftigten Frist (01.05.2004) beendet. Derzeit wird das Europäische Parlament wegen wichtiger Änderungen erneut konsultiert. Danach soll die Richtlinie formell angenommen werden. In der zweiten Jahreshälfte 2004 fanden in den Gremien Beratungen zum noch offenen Punkt, der Liste sicherer Herkunftsstaaten, statt. Eine Einigung konnte bislang dabei erzielt werden. Voraussichtlich wird die Richtlinie ohne die Liste sicherer Herkunftsstaaten verabschiedet und es wird eine Klausel aufgenommen, wonach über die Liste zu einem späteren Zeitpunkt im Mitentscheidungsverfahren entschieden werden soll.

Die Asylverfahrensrichtlinie enthält nach der Einigung Vorschriften zu allgemeinen Verfahrensgrundsätzen (z. B. Recht auf persönliche Anhörung und Rechtsberatung) und zum Rechtsschutz sowie besondere Vorschriften zu den Konzepten „sichere Drittstaaten“, „sichere Herkunftsstaaten“, unzulässige bzw. offensichtlich unbegründete Anträge und Folgeanträge. Die Vorschläge der Kommission aus dem Jahr 2000 und 2002 wurden erheblich verändert. Der Umfang gemeinschaftlicher Regelungen ist geringer, den Mitgliedstaaten wurde in breitem Umfang ermöglicht, an Verfahrensbesonderheiten festzuhalten.

Bei der Tagung am 29.04.2004 wurden noch folgende Kompromisse erzielt:

- Es wird eine gemeinsame Liste sicherer Drittstaaten aufgestellt; bis dies der Fall ist, gelten bestehende nationale Listen weiter
- Bei versuchter oder erfolgter illegaler Einreise aus einem sicheren Drittstaat können die Mitgliedstaaten von der Antragsprüfung absehen

- Die Mitgliedstaaten können Asylbewerbern die Einreise bei Verstoß gegen Sicherheitsinteressen auf der Basis des nationalen Rechts verweigern (Es bestand Einigkeit, dass dies eine Frage der nationalen Gesetzgebung sei –dementsprechend wurde auf eine Regelung in der Richtlinie verzichtet)
- Deutschland kann auch weiterhin grundsätzlich von einer Verfahrensfähigkeit der Asylbewerber ab 16 Jahre ausgehen.

Die Kommission hatte bereits im September 2000 einen Richtlinienvorschlag vorgelegt, der eine umfassende Regelung der Mindeststandards für die Durchführung des Verfahrens bei der Anerkennung von Asylberechtigten (bzw. Berechtigten nach der Genfer Flüchtlingskonvention) enthielt. Die Vorschläge gingen sehr weit ins Detail. Tragende Prinzipien des deutschen Asylrechts für die Effizienz und Beschleunigung des Verfahrens wurden in Frage gestellt und die Gewährung von Rechten an Flüchtlinge demgegenüber überbetont. Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (auch Deutschland) hätte zur Erreichung des angestrebten Niveaus erhebliche Änderungen am Asylrecht vornehmen müssen. Ein schlankes zügiges Verfahren, das rechtsstaatlich ausreichende Regelungen aufweist, wären nicht geschaffen worden. Der Asylkompromiss wäre zum Teil in Frage gestellt gewesen, ebenso die Drittstaatenregelung, die Zulassungsberufung und die Unanfechtbarkeit bestimmter Entscheidungen.

Der Bundesrat hatte dementsprechend bereits mit Beschluss vom 16.02.2001 kritisch Stellung genommen (Drs. 762/00).

Nach Aufforderung des Europäischen Rates von Laeken legte die Kommission einen überarbeiteten Richtlinienentwurf vor, der wesentliche Änderungen und Verbesserungen aus der Sicht der Länder enthielt:

Im Regelungsbereich Verfahrensbeschleunigung waren dies u. a. die Aufnahme zusätzlicher Fallgruppen beschleunigter Verfahren, ein beschleunigtes Verfahren für Asylfolgeanträge und die Möglichkeit der Beibehaltung spezifischer „Grenz“-Verfahren (z. B. Flughafenverfahren) nach nationalem Recht. Hinzu kamen praxisbezogene Ausnahmeregelungen. Schließlich war vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten im regulären Verfahren Ausnahmen im nationalen Recht vom Grundsatz der aufschiebenden Wirkung des

Rechtsbehelfs beibehalten können und im beschleunigten Verfahren Ausnahmeregelungen von der aufschiebenden Wirkung zulässig sind.

Der Bundesrat hat am 20.12.2002 zum geänderten Richtlinienvorschlag Stellung genommen (Drs. 886/02). Dabei wurden die aus der Sicht der Länder fortbestehenden Kritikpunkte angesprochen, denen in einer Reihe von Punkten im Rahmen der politischen Einigung Rechnung getragen wurde.

IV. Maßnahmen im Bereich Migration

1. Richtlinie Familienzusammenführung

Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung; ABI L 251 vom 03.10.2003 S. 12ff

Nachdem über die Richtlinie bereits am 27.02.2003 eine politische Einigung des JI-Rates erzielt worden war, wurde sie förmlich am 22.09.2003 als A-Punkt beim Rat Wettbewerbsfähigkeit verabschiedet.

Die Richtlinie regelt die Familienzusammenführung von Drittstaatsangehörigen einschließlich anerkannter Flüchtlinge. Nicht erfasst ist der Nachzug zu Unionsbürgern sowie der Nachzug zu Asylbewerbern und Personen, die subsidiären Schutz genießen. Es werden lediglich Mindeststandards festgelegt, günstigere nationalstaatliche Regelungen sind weiterhin möglich. Hervorzuheben sind folgende Punkte:

- Die Regelungen des geltenden deutschen Rechts der Familienzusammenführung bleiben im Wesentlichen erhalten, insbesondere beschränken sich Ansprüche auf Familienzusammenführung auf den Bereich der Kernfamilie.
- Allerdings darf künftig beim Nachzug zu Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention nicht mehr die Sicherung des Lebensunterhalts verlangt werden.
- Die Regelung des Arbeitsmarktzugangs entspricht zwar nicht der grundsätzlichen Haltung der Länder, wonach die Europäische Union keine Rechtssetzungskompetenz hierfür hat, erscheint jedoch inhaltlich akzeptabel, da Ansprüche, die schon nach geltendem Recht bestehen, nicht ausgeweitet werden.
- Nicht berücksichtigt wurde die Forderung der Länder, beim Ehegattennachzug keine zwingenden Ansprüche vorzusehen, wenn die Ehe erst nach der Einreise in den Mitgliedstaat geschlossen wurde.
- Integrationsmaßnahmen können unter der Richtlinie auch für Familienmitglieder verbindlich vorgeschrieben werden.
- Das Nachzugsalter für Kinder kann durch die Mitgliedstaaten auf 12 Jahre gesenkt werden, wenn im Zeitpunkt des Ablaufs der Umsetzungsfrist eine solche nationalstaatliche Regelung besteht.
- Ein eigenständiges Aufenthaltsrecht wird nach 5 Jahren erworben.

Der Bundesrat hatte mehrfach zur geplanten Richtlinie (auch zu Vorläuferfassungen des diesbezüglichen Vorschlags) Stellung genommen (am 09.06.2000, Drs. 103/00, am 21.12.2000, Drs. 681/00 und zuletzt am 14.02.2003, Drs. 63/03).

2. Richtlinie langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige

Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen; ABI L 16 vom 23.01.2004 S. 44ff

Die Richtlinie regelt die Rechtsstellung langfristig legal in einem Mitgliedstaat lebender Drittstaatsangehöriger und die Bedingungen, unter denen sie sich in anderen Mitgliedstaaten aufhalten dürfen. Sie dient der Umsetzung der Schlussfolgerungen der Sondertagung des Europäischen Rates vom Tampere (Oktober 1999). Danach ist die Regelung des Aufenthaltsstatus von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen eines der primären Anliegen der Europäischen Rechtssetzung im Bereich der Migration.

Zentrale Regelungspunkte sind:

- Erteilung eines besonderen Rechtsstatus für langjährig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige regelmäßig nach fünfjährigem Aufenthalt.
- Weitgehende Gleichbehandlung mit Unionsbürgern für Personen mit besonderem Rechtsstatus u. a. bei Sozialhilfe, sozialen und steuerlichen Vergünstigungen, Bildung sowie Zugang zum Arbeitsmarkt.
- Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union, soweit Erwerbstätigkeit vorliegt, oder für Studien-/Ausbildungszwecke oder bei Vorhandensein ausreichender Mittel.

Die am 05.06.2003 erzielte politischen Einigung umfasst dabei u.a. folgende Aspekte

- Italien stimmte als letzter Mitgliedstaat der Verleihung des Status für langfristig Aufenthaltsberechtigte nach 5 Jahren zu; hierzu hatte auch der Bundesrat eine längere Frist gefordert

- Auf deutschen Vorschlag erfolgt eine Gleichbehandlung der betroffenen Drittstaatsangehörigen im Bereich Bildung einschließlich Stipendien und Ausbildungsbeihilfen nur „gemäß den einzelstaatlichen Bestimmungen“
- Eine Gleichbehandlung bei sozialer Sicherheit und Sozialschutz erfolgt ebenfalls nur „gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften“; sie kann auf Kernleistungen beschränkt werden
- Beim Wechsel in einen anderen Mitgliedstaat kann der Zugang zur Erwerbstätigkeit von einer Prüfung der Lage am Arbeitsmarkt gemäß nationaler Vorschriften abhängig gemacht werden; zudem sind nationale Vorrangregelungen für EU-Bürger und bestimmte Ausländer möglich

Der Bundesrat hatte mehrfach kritisch Stellung genommen (am 27.01.2001: Drs. 371/01, am 14.02.2003: Drs. 50/03 sowie am 11.04.2004: Drs. 50/03).

3. Richtlinie Erwerbstätigenaufenthalt

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit vom 11.07.2001; KOM (2001) 386 endgültig; Ratsdokument 11803/01

Der Vorschlag zielt auf eine europarechtliche Regelung und einheitliche Gestaltung der Einreisebedingungen von Drittstaatsangehörigen zur Aufnahme einer unselbständigen bzw. selbständigen Erwerbstätigkeit ab.

Der Zugang von Drittstaatsangehörigen zur unselbständigen Erwerbstätigkeit in den Mitgliedsstaaten ist vorgesehen, wenn ein konkret angebotener Arbeitsplatz trotz einer Bekanntmachung durch Arbeitsvermittlungsdienste mehrerer Mitgliedstaaten innerhalb einer Frist von mindestens 4 Wochen nicht besetzt werden kann. Unionsbürger und bestimmte Drittstaatsangehörige (z. B. bereits legal Ansässige) haben Vorrang. Die Mitgliedsstaaten sollen je nach ihrer Situation die Möglichkeit haben, den Zugang von Drittstaatsangehörigen zum nationalen Arbeitsmarkt zu erweitern (z. B. bei Arbeitskräftemangel in spezifischen Sektoren) oder auf eine Höchstzahl zu beschränken, für eine

bestimmte Zeit auszusetzen oder zu beenden. Solche Maßnahmen wären zu begründen und regelmäßig zu überprüfen.

Bewerber aus Drittstaaten sollen zur Vorlage einer umfassenden Bewerbung verpflichtet sein. Nachzuweisen wären u. a. ein gültiger Arbeitsvertrag bzw. ein verbindliches Stellenangebot, ein Führungszeugnis, hinreichende Mittel zur Existenzsicherung, Krankenversicherungsschutz sowie die für eine geplante Tätigkeit erforderlichen Fähigkeiten, zu denen nach der Begründung des Vorschlags auch die Kenntnis der Amtssprache(n) des Mitgliedsstaats gehören kann.

Erfolgreiche Bewerber sollen Aufenthaltstitel erhalten, die ihnen die Einreise gestatten und weitgehende Rechte verleihen würde. Der Aufenthaltstitel wäre zunächst für 3 Jahre auf bestimmte berufliche Tätigkeiten oder Bereiche beschränkt. Die Erteilung oder Verlängerung des Titels könnte aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, Ordnung oder Gesundheit verweigert werden. Entscheidungen über Anträge sollen innerhalb von 180 Tagen getroffen werden. Ablehnungen wären zu begründen und gerichtlich anfechtbar.

Für den Zugang von Drittstaatsangehörigen zur selbständigen Erwerbstätigkeit wäre außerdem ein detaillierter Geschäftsplan vorzulegen; zudem wären ausreichende Finanzmittel (einschließlich Eigenmittel), finanzielle Sicherheit und positive Auswirkungen des konkreten Vorhabens auf Beschäftigung oder wirtschaftliche Entwicklung des Mitgliedsstaates zu belegen.

Der Bundesrat hat kritisch Stellung genommen am 01.03.2002 (Drs.: 958/01).

Zentrale Punkte waren hierbei neben den Hinweisen auf die fehlende Kompetenz, der Hinweis darauf, dass der Arbeitsmarktzugang durch die Mitgliedsstaaten von der Sache her selbst geregelt werden muss, da ein europäischer Arbeitsmarkt nicht besteht, dass Integrationsprobleme berücksichtigt werden müssen und die Notwendigkeit der Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Sozialsysteme besteht.

Die im Sommer 2002 begonnene Diskussion in den Ratsgremien ist bislang nicht fortgesetzt worden. Nachdem die Mitgliedstaaten der Richtlinie inzwischen z.T. skeptisch ge-

genüberstehen, prüft die Kommission derzeit, ob der Vorschlag weiterverfolgt werden soll oder zurückgezogen wird. Um eine breite Diskussion darüber in Gang zu setzen, hat die Kommission das Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration vorgelegt (siehe II. 2.).

4. Studentenrichtlinie

Richtlinie 2004/114/EG des Rates vom 13.12.2004 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Aufnahme eines Studiums, einer Berufsausbildung oder eines freiwilligen Dienstes ABI L 375 vom 23.12.2004, S. 12

Ziel der Richtlinie ist die Annäherung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen durch die Schaffung eines umfassenden Rechtsrahmens für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen je nach Zweck ihres Aufenthalts.

Die Richtlinie regelt die Bedingungen für Einreise und Aufenthalt für Studenten, unbezahlten Praktikanten, Teilnehmern an grenzüberschreitenden Freiwilligenprogrammen sowie Austauschschülern. Sie gewährt zur Förderung der Mobilität ausländischen Studenten unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch auf Einreise und Aufenthalt in einem zweiten Mitgliedstaat zum Zweck des Studiums und enthält Regelungen zur Erwerbstätigkeit von Studenten.

Die Weiterwanderung von drittstaatsangehörigen Studenten in einen anderen Mitgliedstaat wurde auf Wunsch von Deutschland und Frankreich daran geknüpft, dass eine Zulassung im ersten Mitgliedstaat bereits zwei Jahre bestehen muss oder die Weiterwanderung im Rahmen eines Austauschprogramms der EU oder der betroffenen Mitgliedstaaten erfolgt. Es wurde festgehalten, dass eine Ablehnung, auch aus generalpräventiven Gründen, ohne Begründung erfolgen kann, wenn bei einer auf Tatsachen gegründeten Einschätzung der Sicherheitsbehörden von einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung auszugehen ist.

Die Erleichterung der Mobilität von Studenten in die Mitgliedsstaaten und zwischen ihnen trägt der steigenden Nachfrage nach einer internationalen Ausbildung und dem in Europa bestehenden Bedarf an qualifizierten Nachwuchskräften Rechnung. Dementsprechend hatte der Bundesrat am 14.02.2003 den Vorschlag unter Nennung einzelner Verbesserungsvorschläge grundsätzlich begrüßt (Drs: 795/02).

5. Richtlinie Forscheraufenthalt

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung vom 16.03.2004

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Vorlage eines Vorschlags für eine Richtlinie und zwei Vorschläge für eine Empfehlung zur Erleichterung der Zulassung von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Gemeinschaft zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung

Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Erleichterung der Zulassung von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Gemeinschaft zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung

Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Erleichterung der Ausstellung einheitlicher Visa der Mitgliedstaaten für den kurzfristigen Aufenthalt an Forscher aus Drittstaaten, die sich für Forschungszwecke innerhalb der Europäischen Union bewegen

KOM(2004) 178 endg.; Ratsdokument 7815/04

Die Richtlinie zielt darauf ab, die Einreise und den Aufenthalt für Drittstaatsangehörige in die Mitgliedstaaten für Forschungszwecke zu erleichtern. Der Richtlinienvorschlag der Kommission wird dabei flankiert durch eine Mitteilung, in der die Mobilität der Wissenschaftler als wichtiges Element der Lissabonstrategie hervorgehoben wird, sowie zwei Vorschlägen für Ratsempfehlungen zur Erleichterung der Einreise und des Aufenthalts bereits vor Umsetzung der Richtlinie.

Die KOM-Mitteilung basiert auf der grundlegenden KOM-Mitteilung vom Januar 2000, die dem Europäischen Forschungsraum den Weg bereitet. Sie soll ebenfalls zur Erreichung des vom Europäischen Rat von Lissabon im März 2000 gesteckten Zieles führen, die EU bis zum Jahre 2010 zur wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaft der Welt zu machen. Die Kommission sieht als ein bedeutendes Element dafür die Mobilität der Wissenschaftler für den Erwerb und den Transfer des Wissens an. Nach ihren Schätzungen fehlen aber ca. 700.000 zusätzliche Forscher innerhalb der EU, um dieses ehrgeizige Ziel sowie die weitere Vorgabe, ebenfalls bis zum Jahre 2010 jährlich 3 % des BIP für Investitionen in Forschung und Entwicklung auszugeben, erreichen zu können. Ein möglicher Ansatz dazu scheint der Kommission die Beschäftigung von Forschern aus Drittstaaten innerhalb der EU zu sein; sie will daher ihre Einreise und ihren Aufenthalt in die EU wesentlich erleichtern.

Der Bundesrat hat am 14.05.2004 das auf Forscher bezogene Maßnahmenpaket grundsätzlich begrüßt mit einzelnen Verbesserungsvorschlägen im Detail (BR-Drs.: 281/04).

Der Rat hat auf seiner Tagung am 19.11.2004 eine allgemeine Ausrichtung festgelegt. Die Kommission hat begrüßt, dass die Mitgliedstaaten politische Einigung über die Richtlinie über ein besonderes Verfahren für die Zulassung von Drittstandsangehörigen zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung erzielt haben. Die Richtlinie und die Empfehlungen sollen nach Abschluss der laufenden Beratungen im Europäischen Parlament (Anhörungsverfahren) verabschiedet werden

Die Kommission bedauert, dass die Einigung aufgrund dessen, dass keine feste Frist für die Bearbeitung von Zulassungsanträgen gesetzt wurde und Drittstaatsangehörige, die Inhaber eines Aufenthaltstitels sind, allgemein nicht die Möglichkeit haben, einen Antrag während ihres rechtmäßigen Aufenthalts zu stellen, einen Rückschritt gegenüber dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag darstellt und dass damit das Ziel der Richtlinie, nämlich die Attraktivität Europas für Forscher aus Drittländern zu erhöhen, untergraben werden könnte.

6. Freizügigkeitsrichtlinie

Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG

ABI L 158 vom 30.04.2004 S. 77 ff

Die Richtlinie regelt umfassend die Freizügigkeitsrechte der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen – auch wenn sie aus Drittstaaten stammen – (Zusammenfassung und teilweise Fortentwicklung der bisher in mehreren Rechtsakten enthaltenen Rechte).

Der Rat "Wettbewerbsfähigkeit" hatte sich am 22.09.2003 auf den Text zu dieser Richtlinie in Form eines Gemeinsamen Standpunktes geeinigt. Nur Österreich stimmte gegen den Kompromiss. Deutschland, das bis zuletzt erhebliche Einwände hatte, konnte noch wichtige Positionen durchsetzen.

Durch die Richtlinie sollen Formalitäten beim Umzug in einen anderen Mitgliedstaat erleichtert und die in einigen Staaten erforderliche Aufenthaltsgenehmigung durch eine einfache Bescheinigung ersetzt werden. Neu ist vor allem, dass nach längerem Aufenthalt ein Daueraufenthaltsrecht mit erweiterten Rechten eingeführt werden soll. Zudem sieht der Vorschlag u.a. zusätzliche Rechte für Familienangehörige vor.

Im Rat fanden sich folgende Lösungen für die bis zuletzt umstrittenen Punkte:

- Für die Entscheidung über Einreise und Aufenthalt von Familienangehörigen, die nicht als Ehepartner, eingetragene Partner, Kinder bis 21 Jahre oder Verwandte in aufsteigender Linie anspruchsberechtigt sind, wird den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität eingeräumt. Dies hatte vor allem Deutschland gefordert. Der Bundesrat hat am 26.09.2003 erneut verlangt, Ansprüche auf die Kernfamilie zu beschränken.
- Der "bedingungsfreie", d.h. nicht an den Nachweis einer Erwerbstätigkeit oder ausreichender Mittel geknüpfte Aufenthalt wird nicht, wie von der Kommission vorge-

schlagen, von 3 auf 6 Monate verlängert. Dafür traten vor allem Deutschland und das Vereinigte Königreich ein.

- Das mit erhöhtem Ausweisungsschutz verbundene Daueraufenthaltsrecht wird erst nach 5 Jahren verliehen. Die Kommission hatte 4 Jahre vorgeschlagen. Die von der italienischen Präsidentschaft schon im Vorfeld als Zugeständnis an Deutschland vorgeschlagene Verlängerung wurde akzeptiert. Auch der Bundesrat hat eine Verlängerung verlangt.
- Der Kommissionsvorschlag, Ausweisungen von Daueraufenthaltsberechtigten generell auszuschließen, war von einigen Mitgliedstaaten und vom Bundesrat abgelehnt worden. Der italienische Vorsitz hatte vorgeschlagen, Ausweisungen von Daueraufenthaltsberechtigten aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zuzulassen, bei Minderjährigen oder seit 10 Jahren ansässigen Personen jedoch nur bei unabweisbaren Gründen der öffentlichen Sicherheit. Deutschland, Dänemark und das Vereinigte Königreich konnten durchsetzen, dass der besondere Schutz für Minderjährige und seit 10 Jahren Ansässige nur für Unionsbürger und nicht für Familienangehörige gilt.

Nachdem die Kommission dem Gemeinsamen Standpunkt zugestimmt hatte, hat das Europäische Parlament diesen, nach vorangegangenen wesentlich weitergehenden Forderungen, durchaus überraschend am 10.03.2004 gebilligt, so dass die Richtlinie gemäß Art 251 Abs. 2 EGV entsprechend dem Gemeinsamen Standpunkt erlassen wurde. Sie wurde mit Datum vom 29.04.2004 im Amtsblatt veröffentlicht und ist innerhalb von zwei Jahren umzusetzen.

Der Bundesrat hat mit Beschlüssen vom 20.12.2001 und 26.09.2003 (Drs. 590/01 und Drs. 645/03) ausführlich Stellung genommen.

Die Richtlinie ist mit dem Freizügigkeitsgesetz/EU vom 30.07.2004 (BGBl. I S.1950, 1986) in Teilen bereits zum 01.01.2005 umgesetzt worden, die vollständige Umsetzung in nationales Recht wird derzeit vorbereitet.

7. Dienstleistungsrichtlinie

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt vom 13.01.2004

KOM(2004) 2 endgültig; Ratsdokument 6174/04

Dieser Richtlinienvorschlag soll einen umfassenden Rahmen für die Erbringung von Dienstleistungen innerhalb der Europäischen Union schaffen. Er enthält Regelungen für eine Vielzahl von Rechtsbereichen, darunter auch ausländerrechtliche Regelungen (Entsendung von drittstaatsangehörigen Arbeitnehmern).

Der Bundesrat hat am 02.04.2004 eine umfassende Stellungnahme abgeben (Drs. 128/04) und sich hier u.a. gegen eine geplante Einschränkung von Kontrollmöglichkeiten bei der Entsendung von drittstaatsangehörigen Arbeitnehmern ausgesprochen.

V. Maßnahmen in den Bereichen Visa, Aufenthaltstitel, illegale Einwanderung

Unterabschnitt Visa und Aufenthaltstitel, Pässe

1. Visainformationssystem – VIS

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt vom 28.12.2004
KOM (2004) 835 endgültig; Ratsdokument 5093/05

Der Rat hat am 19.02.2004 Schlussfolgerungen angenommen, die der Kommission Leitlinien für die Entwicklung des geplanten Visa-Informationssystems (VIS) und zum dazu nötigen Rechtsakt geben. Der Zweck des VIS und die zur Einführung nötigen Schritte werden näher beschrieben. Zunächst sollen bis Ende 2006 alphanumerische Daten und digitalisierte Fotos der betroffenen Personen gespeichert werden. Möglichst bis Ende 2007 sollen biometrische Daten und später noch eingescannte Dokumente hinzukommen. VIS soll mit einer zentralen Architektur und auf einer gemeinsamen technischen Plattform mit dem neuen Schengen-Informationssystem (SIS II) an dessen Standort errichtet werden. Die Daten sollen jedoch streng getrennt werden.

Der Rat hat mit Entscheidung vom 08.06.2004 die Kommission ermächtigt, das Visa-Informationssystem einzurichten. Diese Entscheidung ermöglicht der Kommission zunächst nur im Einklang mit den bisherigen Festlegungen des Rates, die zentrale VIS-Einheit mit Finanzmitteln der EU aufzubauen. Die nationalen Einheiten müssen die Mitgliedstaaten in eigener Zuständigkeit einrichten.

Der Bundesrat hatte am 02.04 2004 (Drs. 168/04) eine Stellungnahme abgegeben und hierbei eine möglichst schnelle Einführung des Visa-Informationssystems sowohl aus Sicherheitsgründen als auch zur Reduzierung der illegalen Einwanderung gefordert.

Den Entwurf einer Rechtsgrundlage für den Betrieb des VIS mit detaillierten Vorschriften hat die Kommission mit dem o.g. Vorschlag vom 28.12.2004 vorgelegt. Der Vorschlag wird derzeit in den Ratsgremien beraten.

Der Bundesrat hat zu dem Vorschlag mit dem Beschluss Drs 25/05 vom 18.02.2005 Stellung genommen. Dabei wurde das Ziel, ein Visums-Informationssystem - möglichst schnell – in Betrieb zu nehmen unterstützt. Es wird gefordert, das System zu einem umfassenden Instrument auszubauen, das neben der Bekämpfung der Visumserschleichung auch einen effektiven Beitrag zum Schutz der inneren Sicherheit und zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus und der Organisierten Kriminalität, zur Klärung der Identität und zu Zwecken der Rückführung leistet.

Im Hinblick auf den Zugang der Sicherheitsbehörden zu dem System ist es fraglich, ob die Rechtsgrundlage im Titel IV EG-Vertrag, auf die sich die KOM stützt, zu entsprechenden Regelungen ermächtigt. Der Rat (Justiz und Inneres) hat daher in der Tagung am 24.02.2005 auf Initiative Deutschlands Schlussfolgerungen verabschiedet, in denen er die Kommission auffordert, „einen auf Titel VI EUV gestützten Vorschlag zu unterbreiten, der den für die innere Sicherheit zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihrer Befugnisse im Bereich der Prävention von Straftaten sowie ihrer Aufdeckung und Ermittlung, einschließlich im Hinblick auf terroristische Handlungen oder Bedrohungen, einen Abfrage-Zugriff auf das VIS gewährleisten soll.“ Der Vorschlag soll so zeitig fertig gestellt sein, dass er „in einem ähnlichen Zeitrahmen“ wie die VIS-Verordnung angenommen werden kann.

2. Verordnungen betreffend Gestaltung von Aufenthaltstiteln und Visa (Aufnahme biometrischer Daten)

Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1683/95 des Rates über eine einheitliche Visagestaltung

Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige vom 24.09.2003 KOM(2003)558 endgültig; Ratsdokument 13044/03

Die Europäische Kommission hat Änderungsvorschläge zu den Verordnungen 1693/95 und 1030/2002 zur einheitlichen Gestaltung von Visa und Aufenthaltstiteln vorgelegt. Damit soll die Umsetzung der bereits in diesen Verordnungen enthaltenen Lichtbild-Bestimmungen von 2007 auf 2005 vorgezogen werden. Gleichzeitig sollen die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, biometrische Identifikatoren in Visa und Aufenthaltstiteln zu speichern. Als biometrische Identifikatoren sehen die Vorschläge das Gesichtsbild (der Einsatz von Gesichtserkennungssystemen bleibt den Ländern überlassen) und den Abdruck zweier Finger vor. Die Speicherung des Gesichtsbildes soll spätestens zwei Jahre, die Speicherung der Fingerabdrücke spätestens drei Jahre nach der Festlegung der technischen Spezifikationen für den Datenträger in den Visa und den Aufenthaltstiteln erfolgen.

Im Rahmen der Festlegung der technischen Spezifikationen stellte der technische Ausschuss nach Art. 6 der VO Nr. 1683/95 jedoch fest, dass eine Speicherung der biometrischen Daten auf den Visumsmarken und auf Aufklebern für Aufenthaltstitel technisch nicht möglich ist.

Aufgrund dieser Feststellung konnte das vom Europäischen Rat vorgegebene Ziel, dass der Rat die Vorschläge bis Ende 2004 annimmt, nicht erreicht werden. Der Rat nahm am 2.12.2004 zur Kenntnis, dass sich im Laufe des ersten Quartals 2005 eine geeignete Lösung für die technischen Fragen finden lassen müsse.

In den folgenden Beratungen in den Ratsgremien wurde vorgeschlagen, auf die Speicherung biometrischer Daten in den Visa zu verzichten und zur Identifizierung eines Visumsinhabers ausschließlich auf die Daten im Visa-Informationssystem (VIS) zurückzugreifen. Gleichzeitig sollte der Einsatz der Biometrie beim Aufbau des VIS vom Jahr 2007 auf das Jahr 2006 vorgezogen werden. Für die Aufenthaltstitel wurde eine Speicherung auf einer Smart card als Lösung empfohlen.

Der Rat hat diese Vorschläge im Wesentlichen in den Schlussfolgerungen bestätigt, die er auf seiner Tagung am 24. Februar 2005 beschlossen hat. Allerdings sollen die technischen Prüfungen fortgeführt werden, um festzustellen, ob zusätzlich zur Speicherung im VIS die Daten in einem Chip auf der Visumsmarke oder auf einer gesonderten Smart-

card gespeichert werden sollen. Im Hinblick auf die Aufenthaltstitel hat der Rat die Kommission ersucht, ihren Vorschlag zu ändern, um europäeinheitlich eine Karte als Aufenthaltstitel einzuführen, auf der auch die biometrischen Identifikatoren gespeichert sind.

Der Bundesrat hat am 28.11.2003 eine Stellungnahme abgegeben, in der das Vorhaben grundsätzlich unterstützt und bekräftigt wurde, dass harmonisierte Lösungen für Dokumente von Drittstaatsangehörigen, Pässe von Unionsbürgern und für Informationssysteme in diesem Bereich (gemeinsames Visa-Informationssystem –VIS, Schengeninformationssystem – VIS und nationale Verfahren in den Mitgliedstaaten) gefunden werden müssen.

3. Verordnung betreffend die Gestaltung von Pässen

Die Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedsstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten (ABl. L 385/1; vom 13.12.2004) ist am 18. Januar 2005 In-Kraft-Getreten.

Diese Verordnung hat als Gemeinschaftsmaßnahme der EU Mitgliedsstaaten das Ziel höhere, einheitliche Sicherheitsstandards für Pässe und Reisedokumente zum Schutz vor Fälschungen festzulegen.

Die EU-Verordnung beschränkt sich auf die Angleichung der Sicherheitsmerkmale einschließlich biometrischer Identifikatoren für die Pässe und Reisedokumente der Mitgliedsstaaten.

Sie gilt nicht für Personalausweise oder für vorläufige Pässe und Reisedokumente mit einer Gültigkeitsdauer von unter 12 Monaten. Alle von den Mitgliedsstaaten ausgestellten Pässe müssen bestimmten Mindestanforderungen in Material, Maschinenlesbarkeit, Drucktechnik, Kopierschutz und Ausstelltechnik genügen.

Die EU-Verordnung sieht auch die gestaffelte Einführung der Speicherung der beiden Merkmale Gesichtsbild und Fingerabdrücke in Pässen und Reisedokumenten der EU Bürger vor. In einer ersten Stufe wird die Speicherung des Gesichtsbildes spätestens 18 Monate nach der Verabschiedung weiterer sog. technischer Spezifikationen erforderlich.

36 Monate danach ist in einem zweiten Schritt die Speicherung der Fingerabdrücke notwendig.

Die Gültigkeit bereits ausgestellter Pässe und Reisedokumente vor In-Kraft-Treten der EU-Verordnung wird durch diese nicht beeinträchtigt.

Die Vorgaben der Verordnung genügen sowohl den Empfehlungen der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation ICAO als auch den Anforderungen des „Visa Waiver Programs“ der USA. Strittig ist zwischen der EU und den USA allerdings noch, ob die darin vorgesehene Frist, nach deren Ablauf Bürger aus visapflichtbefreiten Staaten bei Einreise ohne Biometriepass ein Visum benötigen, nochmals verlängert wird. Die EU-Bitte, die Frist vom 26.10.2005 um 10 Monate zu verlängern, wurde in einer ersten Reaktion ablehnend aufgenommen. Bei Nichtverlängerung droht den meisten EU-Bürgern bei Einreise in die USA ab 27.10.2005 eine Visapflicht.

4. Vorschriften betreffend die Erteilung von Visa

Entscheidung des Rates vom 22. Dezember 2003 zur Änderung des Teils V Nummer 1.4. der Gemeinsamen Konsularischen Instruktionen und des Teils 1 Nummer 4.1.2. des Gemeinsamen Handbuchs zur Aufnahme des Nachweises einer Reisekrankenversicherung in die Liste der für die Erteilung eines einheitlichen Einreisevisums erforderlichen Belege; ABI L5 vom 09.01.2004, Seite 79 f.

Die Entscheidung stellt zusätzliche Anforderungen an die Prüfung von Visumsanträgen für kurzfristige Aufenthalte. Es müssen Belege zu dem Nachweis vorgelegt werden, dass eine Reisekrankenversicherung abgeschlossen worden ist, die auch die Rückführungskosten im Krankheitsfall abdeckt.

Entscheidung des Rates vom 22. Dezember 2003 zur Änderung des Teils V Nummer 3 der Gemeinsamen Konsularischen Instruktionen; Abl L5 vom 09.01.2004, Seite 74 f.

Zur Verbesserung des Schutzes vor Missbräuchen des Visums zum Zwecke der illegalen Einwanderung verpflichtet die Entscheidung die konsularischen Vertretungen, Anträ-

ge von Personen, die einer Risikogruppe angehören, mit erhöhter Aufmerksamkeit zu prüfen. Hierfür sind insbesondere Gespräche mit dem Antragsteller und die Anforderung zusätzlicher Dokumente und Belege vorgesehen. Bei Zweifeln über den Wahrheitsgehalt der Angaben des Antragstellers oder die Echtheit der Dokumente ist eine Ablehnung des Visums vorgeschrieben.

5. Verordnungen zum kleinen Grenzverkehr

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Vorschriften über den kleinen Grenzverkehr an den Landaußengrenzen der Mitgliedstaaten sowie zur Änderung des Übereinkommens von Schengen und der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion

KOM (2005) 56 endg.; Ratsdokument 6766/05

Die Europäische Kommission hatte bereits im Jahr 2003 zwei Verordnungen vorgeschlagen, die Erleichterungen für den sog. „kleinen Grenzverkehr“ an den EU-Außengrenzen bzw. den noch nicht kontrollfreien Binnengrenzen zwischen EU-Staaten vorsahen (jeweils vom 14.08.2003 KOM (2003) 502 endgültig, Ratsdokument 12161/03). Sie waren wegen Einwänden verschiedener Mitgliedstaaten, darunter Deutschlands, vom Rat nicht angenommen worden. Um den Bedenken Rechnung zu tragen und den Vorschlag an die nach dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten und der Einführung des Mitentscheidungsverfahrens veränderte Situation anzupassen, hat die Kommission am 23.02.2005 einen neuen Vorschlag für eine Verordnung zum kleinen Grenzverkehr vorgelegt, der auch Änderungen der Gemeinsamen Konsularischen Instruktionen und des Schengener Übereinkommens enthält.

Die Kommission bezeichnet als „kleinen Grenzverkehr“ das regelmäßige und häufige Überschreiten der Grenze durch im Grenzgebiet eines Nachbarlandes ansässige Personen. Der Vorschlag betrifft sowohl die EU-Außengrenzen als auch die Binnengrenzen von Mitgliedstaaten, an denen die Grenzkontrollen noch nicht aufgehoben sind. Unter den persönlichen Anwendungsbereich des Verordnungsentwurfs fallen grundsätzlich nur nicht freizügigkeitsberechtigte Drittstaatsangehörige, die seit mindestens einem Jahr rechtmäßig im Grenzgebiet ansässig sind.

Wesentliche Inhalte des Vorschlags sind:

- Personen, die seit mindestens einem Jahr rechtmäßig im Grenzgebiet leben, keine Gefährdung darstellen und die Grenze regelmäßig überschreiten müssen, sollen, soweit keine Visapflicht besteht (z.B. Kroatien), mit dem Pass oder einer besonderen Grenzübertrittsgenehmigung zum Grenzübertritt und Aufenthalt im Grenzgebiet berechtigt sein.
- Einführung eines Sondervisums „L“ („L“ wie „Local border traffic“ - Kleiner Grenzverkehr) für visumpflichtige Grenzbewohner (z.B. Ukraine). Das Visum „L“ soll als Mehrfachvisum für mindestens ein Jahr und höchstens fünf Jahre ausgestellt werden und den Inhaber berechtigen, sich bis zu sieben aufeinander folgende Tage im Grenzgebiet des ausstellenden Mitgliedstaats aufzuhalten, ohne dass dazu alle im SDÜ genannten Nachweise, z.B. auch die Sicherung des Lebensunterhalts, nachgewiesen werden müssen. Die Gesamtdauer der einzelnen Aufenthalte darf drei Monate binnen eines Halbjahres nicht überschreiten. Das Visum wird in Form einer einheitlich gestalteten Visummarke (Aufkleber) erteilt, die den Vorschriften und Spezifikationen der Verordnung (EG) Nr. 1683/95 des Rates über eine einheitliche Visagegestaltung entspricht. Mitgliedstaaten, die den Schengen-Besitzstand noch nicht vollständig anwenden, erteilen das Visum zunächst als nationales Kurzzeitvisum.
- Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, bilateral mit ihren Nachbarländern die Bedingungen für den kleinen Grenzverkehr an ihrer gemeinsamen Landgrenze auszuhandeln, sofern diese Bedingungen mit der Verordnung vereinbar sind. Die Kommission ist vor Abschluss eines entsprechenden Abkommens zu konsultieren.
- Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, untereinander bis zur Aufhebung der Grenzkontrollen Abkommen über den kleinen Grenzverkehr zu schließen bzw. solche Abkommen beizubehalten. Die Kommission ist über die entsprechenden Abkommen zu informieren.

- Möglichkeit für Grenzbewohner, die Grenze an reservierten Stellen zu überschreiten, an denen eine ggf. weniger systematische Kontrolle durchgeführt wird, oder die Grenze außerhalb von Grenzübergangsstellen zu überschreiten. Erstreckung dieser Erleichterungen auf alle im Grenzgebiet ansässigen Unionsbürgern sowie alle freizügigkeitsberechtigten Drittstaatsangehörige.
- „Kleiner Grenzverkehr“ bezieht sich auf ein Grenzgebiet von grundsätzlich 30 km (im urspr. Vorschlag 50 km). Die exakte Festlegung des Grenzgebiets, in dem die Regelungen gelten würden, sollen die betroffenen Staaten innerhalb bestimmter Vorgaben selbst vornehmen..

Die effektive Überwachung der Außengrenzen ist von entscheidender Bedeutung für die Bekämpfung von Phänomenen wie der illegalen Migration oder von Schleusungen. Insofern begeben Regelungen, die es ermöglichen, sich polizeilichen Kontrollen an den Außengrenzen zu entziehen, wegen der Missbrauchsgefahr Bedenken. Auch sollten im Sinne der Wirksamkeit der Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen über den kleinen Grenzverkehr die Identitätsdokumente einreisender Drittstaatsangehöriger durchgängig abgestempelt werden.

Darüber hinaus lassen die Formulierung zur Bestimmung der privilegierten Grenzgebiete die Interpretation zu, dass der gesamte, ggf. weit ins Hinterland reichende Verwaltungsbezirk in das Grenzgebiet einbezogen werden kann, sofern er nur eine auf 35 km ausgedehnte Grenzzone schneidet. Dies kann dazu führen, dass das Grenzgebiet sich überproportional weit über den örtlichen Grenzbereich ausdehnt. Es sollte daher klargestellt werden, dass sich der räumliche Anwendungsbereich der Verordnung lediglich auf einen maximal 35 km breiten Streifen auf beiden Seiten der Grenze beziehen kann.

Der Bundesrat hat zu dem Vorschlag mit Beschluss vom 14.04.2005 (Drs. 158/05) Stellung genommen und die Bundesregierung dazu aufgefordert, bei dem Erlass der Verordnung dafür Sorge zu tragen, dass keine Regelungen getroffen werden können, die das Risiko der illegalen Einwanderung erhöhen. Dies betrifft neben der Möglichkeit,

einen kontrollfreien Grenzübertritt zu gewähren, einem nicht visumpflichtigen Drittausländer den Grenzübertritt auch ohne Pass zu gestatten und sonstigen unzureichenden Kontrollmaßnahmen vor allem die Tatsache, dass Rückübernahmeübereinkommen nicht zur Voraussetzung gemacht werden, unter der ein Übereinkommen zum Kleinen Grenzverkehr mit einem Drittstaat überhaupt erst abgeschlossen werden darf.

Mit einer baldigen Annahme der Verordnung ist derzeit nicht zu rechnen, da Deutschland und einige andere Mitgliedsstaaten grundlegende Bedenken haben, ob der Schengener Sicherheitsstandard eingehalten wird.

6. Richtlinie betreffend die Reisefreiheit

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend die Voraussetzungen, unter denen Drittstaatsangehörige im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten während höchstens 3 Monaten Reisefreiheit genießen, und die Einführung einer besonderen Reisegenehmigung unter Festlegung der Voraussetzungen, unter denen Drittstaatsangehörige einreisen dürfen, um sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten während höchstens 6 Monaten frei zu bewegen;

KOM (2001) 388 endgültig; vom 10.07.2001 Ratsdokument 10865/01

Durch den Richtlinienvorschlag sollen im Wesentlichen die Vorschriften des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) in das Gemeinschaftsrecht überführt und für den Aufenthalt von bis zu 6 Monaten eine besondere Reisegenehmigung eingeführt werden.

Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten, sollen sich bis zu 3 Monaten frei in den Mitgliedsstaaten bewegen können. Außerdem sollen Drittstaatsangehörige vor Einreise eine besondere Reisegenehmigung beantragen können, um sich bis zu 6 Monate innerhalb der Europäischen Union aufzuhalten, ohne länger als 3 Monate im Hoheitsgebiet eines Mitgliedsstaates zu verbleiben.

Der Bundesrat hat vom Richtlinienvorschlag am 27.09.2001 Kenntnis genommen

(Drs.: 622/01).

Die Beratungen dieses Richtlinienvorschlags ist seit längerer Zeit ausgesetzt.

7. Verordnung zur Änderung der Verordnung Nr. 539/2001 in Bezug auf den Gegenseitigkeitsmechanismus

Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 in Bezug auf den Gegenseitigkeitsmechanismus vom 09.07.2004

KOM(2004) 437 endg., Ratsdokument 11375/04

Die Kommission hat am 9.7.2004 einen Änderungsvorschlag zur Verordnung (EG) Nr. 539/2001 zum Gegenseitigkeitsmechanismus vorgelegt. Dieser Mechanismus soll zur Anwendung gelangen, wenn ein Drittland, das in der Liste in Anhang II der VO aufgeführt ist (Positivliste) für Staatsangehörige eines Mitgliedstaats die Visumpflicht einführt. Dieser betroffene Mitgliedstaat soll ein Verfahren in Gang setzen, das in mehreren Etappen zu einer gemeinsamen Reaktion aller Mitgliedstaaten führt: Der Mitgliedstaat teilt die Maßnahme mit, dann führen die Mitgliedstaaten vorläufig die Visumpflicht für die Staatsangehörigen des betreffenden Drittstaates ein, sofern der Rat keinen anders lautenden Beschluss fasst. Nach Veröffentlichung im Amtsblatt prüft die KOM jeden Vorschlag des Rates oder eines Mitgliedstaats, der darauf abzielt, dass der betreffende Drittstaat aus der Positivliste gestrichen und in die Liste des Anhangs I aufgenommen wird.

Der Gegenseitigkeitsmechanismus ist noch nie angewandt worden. Seine Mängel treten mit der erweiterten Union noch deutlicher zu Tage. Ziel der vorliegenden Überprüfung des Gegenseitigkeitsmechanismus ist, diesen realistischer und flexibler zu gestalten

Der VO-Vorschlag ist weitestgehend unstrittig.

Unterabschnitt Maßnahmen im Bereich illegaler Einwanderung und Grenzsicherung

1. Opferrichtlinie

Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung kurzfristiger Aufenthaltstitel für Opfer der Beihilfe zur illegalen Einwanderung und des Menschenhandels, die mit den zuständigen Behörden kooperieren ABI L 261 vom 6.8.2004 S. 19

Opfer von Menschenhandel, deren Aufenthalt für Ermittlungs- oder Gerichtsverfahren hilfreich sein kann, sollen einen Aufenthaltstitel für mindestens 6 Monate erhalten, sofern sie sich eindeutig zur Zusammenarbeit bereit erklären, alle Verbindungen zu den mutmaßlichen Menschenhändlern abgebrochen haben und die innere Sicherheit oder die öffentliche Ordnung nicht entgegensteht. Der Aufenthaltstitel kann verlängert und bei Wegfall der Voraussetzungen jederzeit entzogen werden. Die Mitgliedstaaten können die Regeln auch auf illegal eingeschleuste Personen anwenden. Auf der Differenzierung zwischen Menschenhandelsopfern und eingeschleusten Personen hatte vor allem Deutschland bestanden.

Die Mitgliedstaaten legen die Regeln fest, nach denen den Betroffenen Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt wird. Wegen der von Deutschland bestrittenen Kompetenz der EU für Regelungen über den Zugang zum Arbeitsmarkt wurde auf diese bereits bei der Richtlinie zur Familienzusammenführung verwendete Kompromissformel zurückgegriffen.

Die Kommission wollte mit ihrem Vorschlag zur Bekämpfung von illegaler Einwanderung, Schleusung und Menschenhandel beitragen; sie hoffte, dass die Behörden so zusätzliche Informationen über Menschenhändler- und Schleusernetze bekommen. Das Europäische Parlament hat sich im Dezember 2002 für großzügigere Regeln ausge-

sprochen, der Bundesrat (vgl. Stellungnahme vom 26.09.2003 Drs. 770/03) hatte die Richtlinie dagegen nicht für erforderlich gehalten..

2. Maßnahmen im Bereich der Zusammenarbeit bei der Rückführung

Richtlinie 2003/110/EG des Rates vom 25.11.2003 über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg; ABI L 321 vom 06.12.2003 S. 26 ff

Die auf Initiative der Bundesrepublik Deutschland verabschiedete Richtlinie zielt darauf ab, das Verfahren (einschließlich von Unterstützungsmaßnahmen) zur Rückführung auf dem Luftweg über Transitstaaten der Europäischen Union zu vereinheitlichen und verbindlich zu regeln und damit die Zusammenarbeit bei der Rückführung Drittstaatsangehöriger auf europäischer Ebene zu verbessern. Rückführungsmaßnahmen über andere Transitstaaten der Europäischen Union berühren regelmäßig, insbesondere bei der Anwendung unmittelbaren Zwangs gegen Drittstaatsangehörige, Hoheitsrechte des Transitstaates. Es bedarf daher diesbezüglicher gemeinschaftsrechtlicher Regelungen.

Der Bundesrat hat am 14.02.2003 von der Initiative Kenntnis genommen (Drs.: 864/02).

Entscheidung des Rates vom 29.04.2004 über die Organisation von Sammelflügen zur Rückführung ausreisepflichtiger Drittstaatsangehöriger

Die Entscheidung regelt, welche Aufgaben der einen Sammelflug initiiierende Mitgliedstaat und die anderen beteiligten Mitgliedstaaten übernehmen. Jeder Mitgliedstaat benennt dazu eine für die Organisation von Sammelflügen zuständige Behörde. Der Entscheidung sind unverbindliche Leitlinien für Sicherheitsvorschriften beigefügt, die Anforderungen an rückzuführende Personen (Rechtsslage, Gesundheitszustand, Dokumente) und Flugbegleiter sowie Regeln zu Flugvorbereitung und –durchführung und zur Anwendung von Zwangsmaßnahmen enthalten.

Richtlinie 2001/40/EG vom 18. Mai 2001 über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen ABI L 149 vom

02.06.2001 S. 35 ff.

Entscheidung des Rates vom 23. Februar 2004 zur Festlegung der Kriterien und praktischen Einzelheiten zum Ausgleich finanzieller Ungleichgewichte aufgrund der Anwendung der Richtlinie 2001/40/EG über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen
ABI L 60 vom 27.02.2004 S. 55 ff

Die Richtlinie sieht vor, dass Rückführungsentscheidungen eines Mitgliedstaates auch von Amts wegen durch einen anderen Mitgliedstaat vollstreckt werden können. Der Anwendungsbereich der Richtlinie ist beschränkt auf Rückführungsentscheidungen, die mit Rücksicht auf eine schwere Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder die nationale Sicherheit ergehen oder mit einem Verstoß gegen die Einreise- oder Aufenthaltsbestimmungen begründet werden. Ein Verfahren, das eine systematische gegenseitige Information der Mitgliedstaaten untereinander vorsehen würde, ist allerdings nicht vorgesehen. Finanzielle Ungleichgewichte, die durch die Anwendung der Richtlinie zwischen den Mitgliedstaaten entstehen, sollen ausgeglichen werden. Die diesbezügliche Ratsentscheidung sieht hierzu vor, dass der Staat, der die Rückführungsentscheidung getroffen hat, gegenüber dem Vollstreckungsstaat die Rückführungskosten übernimmt.

3. Überschreiten der Grenzen durch Personen

Vorschlag für eine Verordnung des Rates über den Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen ("Grenzkodex") Dok. KOM(2004) 391 endg.;
Ratsdok. 10331/04

Der Vorgang war Gegenstand einer BR-Beschlussfassung vgl. 803. Sitzung des Bundesrates am 24.09.2004, BR-Drs. 514/1/04BR-Drs.

Ziel und Inhalt der Initiative:

Mit dem Entwurf einer Verordnung des Rates verfolgt die EU-Kommission (KOM) das Ziel, die diversen gesetzlichen Grundlagen zum Überschreiten von Staatsgrenzen der Mitgliedstaaten durch Personen in ein einheitliches Gesetzeswerk zu fassen. Bisher finden sich die zu diesem Thema maßgeblichen Einzelschriften in unterschiedlichen Verträgen, Verordnungen und Handbüchern

Regelungen betreffend die Binnengrenzen:

Aus Sicht der Länder sind insbesondere die die Binnengrenzen betreffenden Inhalte des Kodex von ganz wesentlichem Interesse. Hierbei berühren sich mögliche Vorgaben der EU zur Durchsetzung der Abschaffung der systematischen Grenzkontrollen mit der Polizeihochheit der Länder. Bei der Diskussion ist weiterhin zu berücksichtigen, dass das EU-Rechtsinstrument als Verordnung legislative Qualität haben, in allen Mitgliedstaaten unmittelbar gelten und in allen Teilen verbindlich sein soll. In Einzelnen gilt:

Die vorgeschlagene Neuregelung des Artikel 19 lit.a geht weit über den Regelungsgehalt von Artikel 2 Absatz 3 SDÜ hinaus, da er die bisher europarechtlich nicht eingeschränkte mitgliedstaatliche Ausübung der Polizeihochheit für die Grenzgebiete zukünftig an restriktive Bedingungen knüpft. Ganz offenbar gingen die Entwurfsverfasser von der Vorstellung aus, dass Häufigkeit und Intensität von Personenkontrollen nach einem rechnerischen Mittel gleichmäßig über das gesamte Staatsgebiet zu verteilen sind. Dies widerspricht sowohl rechtlichen, als auch taktischen Grundsätzen. Im Ergebnis könnte die Neuregelung zu einer Kollision Europäischen Rechts mit der von verschiedenen Polizeigesetzgebern geschaffenen Befugnis zur verdachts- und ereignisunabhängigen Identitätsfeststellung führen, die regelmäßig tatbestandlich gerade auf den Aufenthalt der zu kontrollierenden Person in den Grenzgebieten abstellt.

Die Artikel 20 bis 23 befassen sich mit den Voraussetzungen und den Verfahren der zeitlich befristeten Wiedereinführung der Grenzkontrollen nach Artikel 2 Absatz 2 SDÜ. Neu ist, dass die genannte Maßnahme grundsätzlich auf 30 Tage befristet ist (bisher keine explizite Frist). Eine Verlängerung kann erfolgen, muss aber besonders begründet werden. Neu ist, dass der Kommission im (bereits jetzt schon sachgerecht) vorgeschriebenen Konsultationsverfahren eine zentrale Rolle zukommt. Dabei fiele es der Kommission zu, zu prüfen, inwieweit die befristete Wiedereinführung der Grenzkontrollen in Be-

zug auf die abzuwehrende Gefahr für die Innere Sicherheit eines Mitgliedstaates verhältnismäßig ist. Die Kommission hätte hierzu eine Stellungnahme abzugeben, deren Verbindlichkeitsgrad nicht ausdrücklich geregelt scheint.

Artikel 24 findet in den Schengener Regularien keinen Anknüpfungspunkt und ist insofern völlig neu. Artikel 24 eröffnet die Möglichkeit, dass die Mitgliedstaaten im Falle einer grenzübergreifenden terroristischen Bedrohung gemeinsam die Wiedereinführung der Kontrollen an den Binnengrenzen beschließen. Dies wirkt auf den ersten Blick durchaus vernünftig, allerdings offenbaren sich bei genauerer Prüfung gravierende Problemkreise. So ist hier, anders als in den Fällen der Artikel 23 ff., die Initiative den Mitgliedstaaten entzogen, stattdessen obläge es ausschließlich der Kommission, einen entsprechenden Ratsbeschluss auf den Weg zu bringen. Der Rat hätte mit qualifizierter Mehrheit zu beschließen. Im Ergebnis wären jeder Mitgliedstaat verpflichtet, diesem in seiner Auswirkung regelmäßig sehr ressourcenintensiven Beschluss zu folgen, obwohl die dadurch gebundenen Dienstkräfte u. U. für wichtigere Einsätze und zu eigenen Zwecken der Mitgliedstaaten weit dringender benötigt würden. Darüber hinaus besteht für ein Vorgehen nach Artikel 24 kein Regelungsbedürfnis. Auch ohne diese Vorschrift könnten diejenigen Staaten, die dies für erforderlich halten, abgestimmt initiativ werden und Sinne des Regeltatbestandes das Konsultationsverfahren in Gang setzen.

Regelungen betreffend die EU-Außengrenzen:

Artikel 6 regelt das Überschreiten der Außengrenzen durch EU-Bürger (und gleichgestellte Personen) sowie durch Drittstaatsangehörige. Die Vorschrift erfasst sowohl die Einreise, als auch die Ausreise. Weitgehend unstrittig war von Anfang an das Verfahren betreffend Drittstaatsangehöriger. Hierzu bildet die Vorschrift im Wesentlichen die einschlägigen Schengen-Regeln nach. Soweit es um den Grenzübertritt von europarechtlich Begünstigten geht, liegt die Sache deutlich schwieriger. Die EU-Kommission und phasenweise auch der juristische Dienst des Rates standen auf dem Standpunkt, dass aus Gründen der Freizügigkeit eine über die bloße Feststellung der Staatsangehörigkeit sowie der Validität der Reisedokumente hinausgehende Überprüfung generell unzulässig sein sollte. Dies hätte zur Folge, dass weder bei Ein-, noch bei Ausreise eines EU-Bürgers polizeiliche Fahndungssysteme abgefragt werden könnten. Unter diesen Gegebenheiten würde beispielsweise der Europäische Haftbefehl eine gravierende Entwer-

tung erfahren. Darüber hinaus würde eine solche Regelung unzulässig in die mitgliedstaatliche Polizeihohheit eingreifen. Im Übrigen greift eine Routineabfrage der Informationssysteme keinesfalls in die Grundfreiheit der Freizügigkeit, ja noch nicht einmal in die Reisefreiheit ein. Dies allein schon deshalb, weil gerade in Zeiten maschinenlesbarer Reisedokumente von EU-Bürgern das Antwort-Zeit-Verhalten kürzer ist, als eine gründliche Überprüfung der Echtheit der Reisedokumente.

Aktueller Verfahrensstand (04/2005):

Der Verordnungsentwurf war vielfach Gegenstand intensivster Beratungen im Rahmen der EU-Ratsarbeitsgruppe „Grenzen“ sowie im ersten Quartal 2005 auch des Strategischen Ausschusses. Als Ergebnis der Befassung beider Gremien auf Beamtenebene konnte in den Ratsstrukturen ein Kompromissdokument erarbeitet werden. Dieses zeichnet sich aus Ländersicht dadurch aus, dass zu allen problematischen Themenbereichen, namentlich der Kontrolle gemeinschaftsrechtlich begünstigter Personen beim Überschreiten der Außengrenzen, der Garantie der Unberührtheit der mitgliedstaatlichen Polizeihohheit sowie der temporären Wiedereinführung der Kontrolle an den Binnengrenzen, sachgerechte Regelungen gefunden werden konnten.

Derzeit laufen die Beratungen des Europäischen Parlaments. Diesen kommt besondere Bedeutung zu, weil die Richtlinie als erster wichtige Rechtsakt nach dem Übergang zum Mitentscheidungsverfahren (siehe oben unter 2.) unter voller Beteiligung des EP verabschiedet wird. Erste Beratungen im federführenden EP-Innenausschuss und ein ganztägiges öffentliches Seminar haben gezeigt, dass im EP fraktionsübergreifend großes Interesse besteht, die Richtlinie noch unter luxemburger Präsidentschaft im 1. Halbjahr 2005 auf der Basis einer Einigung zwischen EP und Rat anzunehmen. Die dazu nötige Kompromissbereitschaft will das EP an den Tag legen. Ob sich die derzeit begründete Hoffnung, für die genannten Anliegen aus Ländersicht auch Unterstützung im EP zu finden, erfüllen wird, dürfte sich im Mai/Juni 2005 klären

4. Verbindungsbeamte

Verordnung (EG) Nr. 377/2004 des Rates vom 19. Februar 2004 zur Schaffung eines Netzes von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen;

ABI L 64 vom 02.03.2004 S. 1ff

Die Verordnung sieht eine engere Zusammenarbeit und Koordination der Verbindungsbeamten vor, die schon jetzt von zahlreichen Mitgliedstaaten in den Transit- und Herkunftsländern von Migranten eingesetzt werden. Außerdem soll der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten sowie mit Rat und Kommission verbessert werden. Die Entscheidung über die Entsendung und ihre Durchführung bleibt bei den Mitgliedstaaten. Diese können auch die gemeinsame Nutzung entsandter Beamter oder eine Aufgabenteilung zwischen mehreren Beamten vereinbaren.

Zur weiteren Konkretisierung der Aufgaben ist ein Handbuch der Verbindungsbeamten für Einwanderung (ILOS) in Vorbereitung (letztes bekanntes Ratsdokument: 14803/2004). Geregelt werden soll u.a. der Austausch von strategischen und operationellen Informationen zwischen den Verbindungsbeamten sowie zwischen den EU-Mitgliedsstaaten und Europol. Der Abstimmungsprozess hierzu ist noch nicht abgeschlossen.

5. Mitteilungspflichten für Beförderungsunternehmer

Richtlinie 2004/82/EG des Rates des Rates vom 29. April 2004 über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln; ABI L 261 vom 06.08.2004 S. 24 – 27

Nach der auf einer spanischen Initiative basierende Richtlinie sollen die Mitgliedstaaten Verpflichtungen für Luftfahrtgesellschaften zur Übermittlung von Fluggastdaten festlegen. Dies soll Flüge aus Nicht-EU-Staaten in Mitgliedstaaten betreffen. Die Übermittlung ist nur bei Anforderung der Grenzschutzbehörde vorgesehen und soll vor Abflug erfolgen. Gefordert werden komplette Passagierlisten mit 9 Einzelangaben zu den Passagieren und damit wesentlich weniger Daten als die USA bei internationalen Flügen verlangen. Ziel der Übermittlung ist die Erleichterung der Grenzkontrollen und eine effektivere Bekämpfung der illegalen Einwanderung. Die Daten können auch zur Strafverfolgung verwendet werden. Sie sollen im Regelfall nach 24 Stunden gelöscht werden.

6. Unterstützung von Drittländern im Asyl- und Migrationsbereich

Verordnung (EG) Nr. 491/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 zur Einrichtung eines Programms für die finanzielle und technische Hilfe für Drittländer im Migrations- und Asylbereich (AENEAS)

ABI L 80 vom 18.03.2004 S. 1 ff

Die auf die entwicklungspolitischen Kompetenzen gemäß Art. 179, 181a EGV gestützte Verordnung soll Drittstaaten bei einer besseren Steuerung der Migrationsströme unterstützen. Die bereitgestellten Mittel sollen vor allem Ländern zu Gute kommen, mit denen die EU erfolgreich über Rückübernahmeabkommen verhandelt hat. Insgesamt sollen von 2004 bis 2008 250 Mio. € zur Verfügung gestellt werden. Die Verordnung stellt einen Rechtsrahmen für Maßnahmen bereit, die nach dem früheren Haushaltsrecht lediglich einer Haushaltlinie bedurften.

7. Rückübernahmeabkommen

Der Europäische Rat hat die Kommission am 16./17.10.2003 aufgefordert, die Verhandlungen zu Rückübernahmeabkommen rasch abzuschließen. Deutschland betonte die völkerrechtliche Verpflichtung zur Rücknahme eigener Staatsangehöriger. Ebenso wie von den Niederlanden, Österreich, Spanien und dem Vereinigten Königreich wurde unterstrichen, dass Gegenleistungen nicht zur Bedingung gemacht werden dürften. Spanien hob hervor, dass Marokko ein seit langem bestehendes bilaterales Abkommen nicht umsetze. Mehrere Mitgliedsstaaten sagten der Kommission fachliche und personelle Unterstützung bei den Verhandlungen zu.

Einige Mitgliedsstaaten sehen die Verhandlungsführung der Kommission kritisch und erwägen, wieder verstärkt bilaterale Abkommen anzustreben. Aus Sicht der Kommission sind die Verhandlungen besonders schwierig, weil auch die Rückübernahme von Perso-

nen, die nicht Staatsangehörige der Verhandlungspartner sind, mit erfasst werden soll.

Zum Verhandlungsstand ist im Einzelnen folgendes auszuführen

- Hongkong: In Kraft getreten zum 01.03.2004
- Macao: In Kraft getreten zum 01.06.2004
- Sri Lanka: Ratifizierung abgeschlossen, Inkrafttreten in Kürze
- Albanien: Ratifizierung abgeschlossen, Inkrafttreten in Kürze
- China: Verhandlungen werden derzeit verzögert von chinesischer Seite (paraphiertes Tourismusabkommen EU-China wird rasche Rückführung bei Überschreitung der Visadauer ermöglichen); China stellt Junktim zu Visaerleichterungen her
- Marokko: Verhandlungen stehen kurz vor Abschluss
- Algerien: Beginn formeller Verhandlungen evtl. Mitte 2005
- Pakistan: Verhandlungen haben zuletzt wichtige Fortschritte gemacht
- Russland: erwartet Entgegenkommen bei Visaerleichterungen, was Einigung erschwert
- Ukraine: erwartet Entgegenkommen bei Visaerleichterungen, was Einigung erschwert; Verhandlungen nach politischen Veränderungen in Ukr noch unterbrochen
- Türkei: beabsichtigt Bedingungen aufzustellen, deren Inhalt im Einzelnen noch nicht bekannt ist, insbesondere Aktionsprogramm zur eigenen Grenzsicherung

8. Europäische Grenzschutzagentur

Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Grenzschutzagentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der europäischen Union vom 26.10.2004 (ABI L 349 vom 25.11.2004, S. 1)

Die Verordnung wurde am 26.10.2004 angenommen, die Agentur nimmt im Mai 2005 die Arbeit auf. Der Rat hat sich am 14.04.2005 geeinigt, dass die Agentur ihren Sitz in Warschau haben wird. Im Mai 2005 soll der Verwaltungsrat der Agentur erstmals zu-

sammenkommen und den Direktor ernennen, der dann die Entscheidungen über die Struktur herbeizuführen und den Mitarbeiterstab zusammen zu stellen hat.

Die Grenzschutzagentur gehört zur Umsetzung des vom Rat 2002 angenommenen Plans für den Grenzschutz an den Außengrenzen der EU. Es ist damit keine Schaffung einer Europäischen Grenzpolizei verbunden. Rechtsetzungsvorschläge soll die Agentur nicht unterbreiten. Vielmehr soll sie die operative Arbeit der Grenzschutzbehörden der Mitgliedstaaten und der bereits in den vergangenen Monaten eingerichteten Fachzentren koordinieren. (Diese Aufgabe wurde bislang vom Strategischen Ausschuss wahrgenommen – s.o. Teil II Nummer 4.) Sie soll die Mitgliedstaaten bei der Ausbildung von Grenzschutzbeamten unterstützen, bei gemeinsamen Aktionen an den Außengrenzen mitwirken und die Rückführung illegal aufhältiger Personen koordinieren. Die Agentur soll Rechtspersönlichkeit, zunächst 30 Mitarbeiter und einen Etat von 6 Mio.€ (2005) und 10 Mio.€ (2006) haben. Sitz der Agentur wird nach der Entscheidung des JI-Rats vom 14.04.2005 Warschau sein.

Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 13.02.2004 Stellung genommen und insbesondere den nichtexekutiven Charakter der Agentur betont.

9. Abstempeln von Reisedokumenten

Verordnung (EG) Nr. 2133/2004 des Rates vom 13. Dezember 2004 zur Verpflichtung der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zum systematischen Abstempeln der Reisedokumente von Drittausländern beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten und zur diesbezüglichen Änderung der Bestimmungen des Schengener Durchführungsübereinkommens und des Gemeinsamen Handbuchs;
ABI L 369 vom 16.12.2004 S. 5 - 10

Das Rechtsinstrument bekräftigt die Verpflichtung, Reisedokumente von Drittstaatsangehörigen bei der Einreise mit einem Stempel zu versehen. Bereits bisher ist das systematische Abstempeln der Reisedokumente von Drittstaatsangehörigen bei Einreise in die EU grundsätzlich vorgesehen. Einige Ausnahmeregelungen haben jedoch dazu geführt,

dass in der Praxis häufig trotz rechtmäßiger Einreise keine Stempelung erfolgt (z.B. Einreise in Zügen, Lockerung der Kontrollen an stark frequentierten Außengrenzen). In bestimmten Grenzabschnitten war aus der Ausnahme die Regel geworden und die Abstempelung der Reisedokumente nur mehr sporadisch erfolgt. Dies erschwerte die Feststellung, ob sich Personen legal in der EU aufhalten. Frankreich hatte daher Ende 2002 eine Initiative ergriffen, Personen mit fehlendem Stempelintrag als illegal aufhältig einzustufen. Nach einer Debatte im Rat am 27.02.2003 schlug die Kommission jetzt vor, die Pflicht zur Stempelung im Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) zu präzisieren. Außerdem sollen die zuständigen Behörden bei nicht gestempelten Einreisedokumenten eine Überschreitung des zulässigen Aufenthaltszeitraums vermuten können. Diese Annahme könnte jedoch von der betroffenen Person mit Dokumenten wie etwa Fahr- oder Flugscheinen widerlegt werden.

Strittig blieb lange, ob eine derartige Herangehensweise mit wichtigen rechtsstaatlichen Grundsätzen, namentlich dem in Deutschland grundgesetzlich verankerten Verbot der Beweislastumkehr, in Einklang zu bringen sei. Demgegenüber bestanden andere Delegationen, insbesondere Frankreich, darauf, dass das Fehlen des Stempels auf dem Reisedokument automatisch die Illegalität des Aufenthalts der Person belege. Der letztendlich gefundene Kompromiss geht davon aus, dass das Fehlen des Stempels ein deutliches Zeichen einen rechtswidrigen Aufenthalt des Drittstaatsangehörigen in der EU sei, dies aber nicht unbedingt belegt. Mit dieser „salomonischen“ Lösung ist es einerseits Frankreich gelungen, die in der Vergangenheit zusehends oberflächlicher gewordene Stempelpraxis der Grenzschutzbehörden qualitativ deutlich zu verbessern. Andererseits kann Deutschland für sich in Anspruch nehmen, einer unangemessenen Überhöhung der möglichen Beweiskraft von Stempeln in Reisedokumenten entgegengetreten zu sein und wesentliche rechtsstaatliche Prinzipien des deutschen Straf- und des Verwaltungsverfahrens europarechtlich abgesichert zu haben.