



**Bericht des Ländervertreeters im Strategischen  
Ausschuss für Einwanderungs-,  
Grenz- und Asylfragen über Angelegenheiten  
der Europäischen Union  
2005/2006**

**Stand 24.03.2006**

Hinweis:

Der Bericht beinhaltet wesentliches Geschehen im Strategischen Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen über Angelegenheiten der Europäischen Union seit dem zuletzt erstatteten Bericht mit Stand 18.04.2005. Das vor diesem Zeitpunkt liegende Geschehen von übergreifender Bedeutung wird weiterhin berücksichtigt.

## Übersicht

<b>I. Allgemeines</b>	<b>5</b>
1. Rechtliche Grundlagen und Kompetenzrahmen .....	6
2. Vertretung der Länder auf europäischer Ebene .....	6
<b>II. Programme und Pläne</b>	<b>8</b>
1. „Haager Programm“ .....	9
2. Aktionsplan zum Haager Programm .....	10
<b>III. Asyl</b>	<b>12</b>
1. Mitteilungen .....	13
2. Entscheidungen .....	17
Flüchtlingsfonds .....	17
3. Richtlinien .....	19
3.1 Richtlinie Massenzustrom/vorübergehender Schutz .....	19
3.2 Richtlinie Aufnahmebedingungen .....	20
3.3 Anerkennungsrichtlinie/Qualifikationsrichtlinie (materielles Asylrecht) .....	22
3.4 Asylverfahrensrichtlinie .....	23
4. Verordnungen .....	25
4.1 Dublin-II-Verordnung .....	25
4.2 EURODAC-Verordnung .....	27
<b>IV. Migration</b>	<b>29</b>
1. Mitteilungen .....	30
2. Grünbücher .....	34
Grünbuch Wirtschaftsmigration und Strategischer Plan .....	34
3. Richtlinien .....	39
3.1 Richtlinie Familienzusammenführung .....	39
3.2 Richtlinie langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige .	40
3.3 Studentenrichtlinie .....	41
3.4 Forscherrichtlinie .....	42

3.5 Freizügigkeitsrichtlinie .....	43
3.6 Dienstleistungsrichtlinie .....	44
<b>V. Visa, Aufenthaltstitel und Pässe</b>	<b>47</b>
1. Entscheidungen .....	48
2. Verordnungen .....	49
2.1 Visa-Informationssystem – VIS .....	49
2.2 Verordnungen betreffend Gestaltung von Aufenthaltstiteln und Visa (Aufnahme biometrischer Daten) .....	51
2.3 Verordnung betreffend die Gestaltung von Pässen .....	53
2.4 Visalistenverordnung und Verordnung zur Änderung der Visalistenverordnung in Bezug auf den Gegenseitigkeitsmechanismus .....	54
<b>VI. Illegale Einwanderung und Grenzsicherung</b>	<b>56</b>
1. Mitteilungen .....	57
2. Entscheidungen .....	59
3. Richtlinien .....	60
3.1 Opferrichtlinie .....	60
3.2 Richtlinie Rückführung Illegaler .....	61
3.3 Richtlinien im Bereich Zusammenarbeit bei der Rückführung .....	64
3.4 Mitteilungspflichten für Beförderungsunternehmer .....	65
4. Verordnungen .....	66
4.1 Kleiner Grenzverkehr .....	66
4.2 Grenzkodex .....	67
4.3 Verbindungsbeamte .....	69
4.4 Europäische Grenzschutzagentur (FRONTEX) .....	69
4.5 Abstempeln von Reisedokumenten .....	70
5. Rückübernahmeabkommen .....	71
<b>VII. Übergreifende Maßnahmen</b>	<b>73</b>
1. Finanzprogramm für den Bereich Justiz und Inneres .....	74
2. Unterstützung von Drittländern im Asyl- und Migrationsbereich (AENEAS)	76
3. Thematisches Programm Zusammenarbeit mit Drittländern .....	77

4. Gegenseitige Information .....	78
5. Gemeinschaftsstatistiken .....	79
6. Grünbuch Migrationsnetz .....	80

## **I. Allgemeines**

## **1. Rechtliche Grundlagen und Kompetenzrahmen**

Mit dem Vertrag von Amsterdam hat die Gemeinschaft erstmals Zuständigkeiten in den Bereichen Asyl, legale und illegale Einwanderung, Visapolitik und Außengrenzkontrolle erhalten.

Seit 01.01.2005 gilt zudem für die Bereiche Visa, Grenzschutz und illegale Einwanderung das Mitentscheidungsverfahren gemäß Art. 251 EGV (Mitentscheidung des Europäischen Parlaments, Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Rat). Die Asylpolitik ist gem. Art. 67 Abs. 5 EGV mit der formellen Annahme der Asylverfahrenrichtlinie ebenfalls ins Mitentscheidungsverfahren übergegangen. Europäisches Parlament 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.

Zur legalen Einwanderung entscheidet der Rat weiterhin einstimmig.

## **2. Vertretung der Länder im EU-Ministerrat**

### Rat der Justiz- und Innenminister

Innenminister Klaus Buß – Schleswig Holstein (bis 07.07.2005)

Innenminister Dr. Günther Beckstein – Bayern (ab 08.07.2005)

### 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 (bis 31.12.2005)

RD´in Gabriele Stellmacher – Niedersachsen (ab 01.01.2006)

Arbeitsgruppe Asyl/Eurodac/Dubliner Übereinkommen

RR´in Christina Kocher – Baden Württemberg

Arbeitsgruppe Rückführung

MDirig Heidemeier – Mecklenburg-Vorpommern (bis 31.12.2005)

ORR´in Anke Rienietz – Berlin (ab 01.01.2006)

Arbeitsgruppe Grenzen

KD Konrad Schober – Bayern

Arbeitsgruppe CIREFI

(Informations-, Reflexions- und Austauschzentrum für Fragen im Zusammenhang mit dem Überschreiten der Außengrenzen und der Einwanderung)

ORR Jochen Bleckmann – Sachsen-Anhalt

Hochrangige Gruppe Asyl/Migration

MR Paul Middelbeck – Niedersachsen

Arbeitsgruppe EURASIL

RiVG Wolfgang Bartsch – Niedersachsen

## **II. Programme und Pläne**

## 1. „HAAGER PROGRAMM“

### **Europäischer Rat am 04./05.11.2004: Mehrjahresprogramm Justiz und Inneres**

Am 04./05.11.2004 hat der Europäische Rat 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, und dessen Bilanz bei der Aushandlung des Haager Programms berücksichtigt wurde. In einem Aktionsplan mit Einzelvorhaben und Zeitvorgaben sollte die Kommission das Haager Programm konkretisieren.

Die wichtigsten innenpolitischen Entscheidungen im Haager Programm sind insbesondere:

- Die mit der Annahme der Asylverfahrensrichtlinie mittlerweile abgeschlossene Schaffung von europäischen Asylmindestnormen soll bereits 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 zwar erneut unterstrichen, dass die Mitgliedstaaten über den Umfang der Aufnahme von Arbeitsmigranten entscheiden. Dennoch soll die Kommission 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 al-

le (...) Schengen-Anforderungen erfüllt sind und (...) das neue Informationssystem SIS II 2007 in Betrieb genommen worden ist“.

- Die Europäische Grenzschutzagentur soll 2007 bewertet und dabei 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, Visa-Informationssystem 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.
- Bei der Terrorismusbekämpfung sollen die Mitgliedstaaten 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.
- EUROPOL soll in die Lage versetzt werden, eine entscheidende Rolle bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Schwermriminalität zu übernehmen.

## **2. Aktionsplan zum Haager Programm**

Mitteilung der Kommission vom 10.05.2005 an den Rat und das Europäische Parlament „Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre – Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“;

KOM (2005) 184 endgültig; Ratsdokument 8922/05

Im Aktionsplan zum Haager Programm schlägt die Kommission 10 Prioritäten vor, unter denen jeweils zahlreiche Einzelprojekte mit konkreten Maßnahmen und Aktionen für die nächsten fünf Jahre samt Zeitplan aufgelistet werden:

1. Wahrung der Grundrechte (v.a. Einrichtung einer Grundrechteagentur) und Stärkung der Unionsbürgerschaft
2. Bekämpfung des Terrorismus
3. Einführung eines gemeinsamen Asylverfahrens
4. Steuerung der Migrationsströme (legale und illegale Migration)
5. Integration
6. Integrierter Schutz der Außengrenzen: Gemeinsame Visapolitik / Außengrenzmanagement / Wegfall der Binnengrenzkontrollen
7. Datenschutz und Sicherheit beim Informationsaustausch
8. Strategie gegen organisierte Kriminalität
9. Gewährleistung eines leistungsfähigen europäischen Rechtsraums
10. Verantwortung und Solidarität durch genügend EU-Finanzmittel

Die Halbzeitbewertung des Haager Programms soll Ende 2006 erfolgen.

Der Rat hat sich diese Prioritäten nicht zu eigen gemacht, sondern nur die in einem Anhang aufgelisteten Maßnahmen mit einigen Änderungen verabschiedet. So steht etwa die für 2007 im Raum stehende Entscheidung des Rates zur Aufhebung der Binnengrenzkontrollen zu den neuen Mitgliedstaaten nicht mehr unkonditioniert im Aktionsplan, sondern unter dem ausdrücklichen Vorbehalt, dass „alle Voraussetzungen für die Erfüllung des Schengen-Besitzstands erfüllt sind und das Schengener Informationssystem (SIS II) seinen Betrieb aufgenommen hat“.

### **III. Asyl**

## 1. Mitteilungen

Mitteilung der Kommission vom 22.11.2000 für ein gemeinsames Asylverfahren und einen unionsweit geltenden einheitlichen Status für die Personen, denen Asyl gewährt wird.:

KOM (2000) 755 endgültig; Ratsdokument 13119/00

Die Kommission möchte mit der Mitteilung eine Debatte über die langfristige Perspektive der gemeinschaftlichen Asylpolitik anstoßen und damit über die nach Art. 63 EGV in einem „ersten Schritt“ vorgesehenen Mindestnormen hinaus den Weg zu einem „zweiten Schritt“ mit einer vollständigen Vergemeinschaftung des Asylrechts aufzeigen.

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 ferner an eine herkunftsnahen 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.

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

In einer weiteren Mitteilung aus Anlass britischer Vorschläge zur Asylpolitik, die auf eine herkunftsnahen Kontrolle der Migrationsströme und die Prüfung von Asylanträgen

in Durchgangszentren außerhalb der EU abzielen, weist die Kommission dazu auf zahlreiche rechtliche, finanzielle und praktische Fragen hin. Ergänzend erläutert die Kommission die „Agenda für den Flüchtlingsschutz“ des UNHCR 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.

Der Bundesrat hat zu der Mitteilung mit Beschluss vom 26.09.2003 (BR-Drs. 505/03) Stellung genommen. 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 vom 15.07.2004 an den Rat und das Europäische Parlament über das einheitliche Asylverfahren als nächster Schritt zu einem effizienteren Gemeinsamen Europäischen Asylsystem;  
KOM (2004) 503 endgültig; Ratsdokument 10471/04

Aufbauend auf die Mitteilung über ein gemeinsames Asylverfahren vom 22.11.2000 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.

Die Kommission schlägt ein Vorgehen in zwei Stufen vor. Zunächst soll in den Mitgliedstaaten ein einheitliches Verfahren geschaffen werden, in dem sowohl der Anspruch des Antragstellers auf Asyl/Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention als auch der Anspruch auf subsidiären Schutz geprüft werden. In einer zweiten Stufe soll ein europaweit einheitliches Verfahren zur Schutzgewährung geschaffen werden.

Mitteilung der Kommission vom 04.06.2004 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“;  
KOM (2004) 410 endgültig; Ratsdokument 10102/04

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.

Die Kommission schlägt ferner vor, regionale Schutzprogramme der EU zu erarbeiten, welche auf globale Lösungen für langwierige Flüchtlingssituationen abzielen. Die Kommission beabsichtigt, für eine solche Flüchtlingssituation, die in enger Zusammenarbeit mit dem UNHCR ausgewählt werden soll, die Erarbeitung eines entsprechenden EU-Pilotprogramms zu veranlassen.

Mitteilung der Kommission vom 01.09.2005 an den Rat und das Europäische Parlament über regionale Schutzprogramme;  
KOM (2005) 388 endgültig; Ratsdokument 11989/05

In der Mitteilung werden Kernelemente regionaler Schutzprogramme beschrieben. Diese sollen zur Verbesserung der allgemeinen Schutzsituation im betroffenen Drittland beitragen, bei der Einführung effizienter Verfahren zur Flüchtlingsfeststellung helfen, verbesserte Aufnahmebedingungen für Flüchtlinge schaffen, Aufnahmeorte unterstützen und die Fortbildung der Bediensteten, die mit Flüchtlingen arbeiten, fördern. Außerdem betont die Kommission, dass freiwillige Zusagen von Mitgliedstaaten notwendig seien, im Rahmen von Neuansiedlungsprogrammen aner-

kannte Flüchtlinge aufzunehmen, die nicht in das Herkunftsland zurückkehren oder im Aufnahmeland bleiben können.

Das erste Pilotprojekt möchte die Kommission in enger Kooperation mit UNHCR im Raum Ukraine, Moldawien und Weißrussland durchführen. Die Region Ostafrika/Große Seen kommt für ein evtl. zweites Programm in Betracht. Weiter geprüft werden die Regionen Nordafrika, Afghanistan und Horn von Afrika. Die Finanzierung ist durch bestehende Förderprogramme wie AENEAS vorgesehen. Die Kommission möchte die Pilotprojekte 2007 evaluieren und dann Vorschläge für das weitere Vorgehen unterbreiten. Der Rat hat die Mitteilung begrüßt.

Mitteilung der Kommission vom 17.02.2006 an den Rat und das Europäische Parlament über die Intensivierung der konkreten Zusammenarbeit – Neue Strukturen, neue Konzepte: Verbesserung der Beschlussfassung im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem;

KOM (2006) 67 endgültig; Ratsdokument 6520/06

Die Kommission verfolgt mit der Mitteilung insbesondere folgende Hauptziele:

- Einführung eines EU-weiten einheitlichen Asylbewerberverfahrens  
Dabei soll die Entwicklung einheitlicher Verfahren in den Mitgliedstaaten für alle Formen von Anträgen auf internationalen Schutz durch einen „Aktionsplan zentrale Anlaufstelle“ vorangetrieben werden. Im deutschen Recht ist ein solches einheitliches Verfahren bereits weitgehend verwirklicht.
- Gemeinsame Sammlung, Bewertung und Nutzung von Informationen über die Herkunftsländer  
Zunächst soll ein einfacher gemeinsamer Zugang zu den in den Mitgliedstaaten bereits bestehenden Informationen geschaffen werden. Deutschland gewährt den anderen Mitgliedstaaten bereits Zugang zu den Herkunftsländerinformationen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge. Zur Verwaltung des gemeinsamen Zugangs will die Kommission ein unter ihrer Verwaltung stehendes Kooperations-

netz vorschlagen, langfristig schwebt ihr eine Weiterentwicklung des gemeinsamen Portals zu einer EU-Datenbank für Informationen über Herkunftsländer vor. Außerdem sollen Leitlinien für die Erstellung von Informationen über Herkunftsländer festgelegt werden.

- Hilfen für die Länder, die einen besonderen Druck auf das Asylsystem und ihre Aufnahmekapazität erfahren.

Um Mitgliedstaaten zu helfen, die unter dem Druck einer besonders hohen Zahl von Flüchtlingen stehen, will die Kommission Änderungen am Europäischen Flüchtlingsfonds und am Finanzprogramm ARGO vorschlagen, um für Dringlichkeitsmaßnahmen mehr Finanzmittel bereit zu stellen.

Der Rat begrüßt die Mitteilung grundsätzlich, warnt aber auch vor der Schaffung zusätzlicher Strukturen im Zusammenhang mit dem geplanten Asylkooperationsnetzwerk, für das die Kommission einen Vorschlag für einen Rechtsakt in Aussicht gestellt hat. Dies ist auch die Auffassung der Länder. Der Bundesrat hat wiederholt deutlich gemacht, dass die Befassung verschiedener Akteure auf Gemeinschaftsebene mit gleich gelagerter Informationszusammenstellung und -analyse kein Beitrag zu Bürokratieabbau und Kostenreduzierung ist.

## **2. Entscheidungen**

### **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. 12 ff

Am 28.09.2000 hatte der Rat die Errichtung eines europäischen Flüchtlingsfonds beschlossen. Die Europäische Union stellte mit dem Beschluss innerhalb von fünf Jahren 216 Mio. € zur Verfügung. Der Fonds sollte die Mitgliedstaaten unterstützen und

ihnen die Belastungen, die mit der Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen verbunden sind, erleichtern.

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. Anders als ursprünglich vorgesehen, unterstützte der Fonds neben Maßnahmen hinsichtlich der Aufnahmebedingungen auch Rückführungsmaßnahmen ohne eine Beschränkung auf „freiwillige Rückführungen“; die Unterstützung von Integrationsmaßnahmen wurde vom Rat auf Personen mit beständigem oder dauerhaftem Aufenthalt beschränkt. Beibehalten wurde die Notwendigkeit einer mindestens 50 %-igen Kofinanzierung der geförderten Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten.

Entscheidung des Rates vom 2. Dezember 2004 über die Errichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2005 – 2010 (2004/904/EG);

ABl. L 381 vom 28.12.2004 S. 52 ff

Diese Entscheidung hat die Entscheidung über den ersten Europäischen Flüchtlingsfonds (Zeitraum 2000 –2004) abgelöst und fortgeführt.

Die bereitgestellten Mittel wurden erheblich erhöht. Bisher standen ca. 40 Mio. € jährlich zur Verfügung, seit 2005 steigt diese Summe kontinuierlich an. Für den Zeitraum 01.01.2005 bis 31.12.2006 stehen 114 Mio. € zur Verfügung. Zur Begründung wies die Kommission darauf hin, dass demnächst, anders als bei Annahme des ersten Flüchtlingsfonds, ein europäischer Rechtsrahmen im Asylbereich bestehen würde. Deshalb solle die finanzielle Solidarität der Gemeinschaft künftig verstärkt zum Ausdruck gebracht werden. Zudem solle den Mitgliedstaaten und vor allem den zehn neuen Mitgliedstaaten 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. Die Mittelverteilung soll sich 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 Mitgliedstaaten erhalten 2005 bis 2007 einen erhöhten Pauschalbetrag von je 500.000 € pro Jahr.

Der Bundesrat hatte zu dem Vorhaben mit Beschluss vom 02.04.2004 (BR-Drs. 169/04) Stellung genommen und hierbei u.a. darauf hingewiesen, dass eine Ausweitung des Gesamthaushalts der EU 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.

### **3. Richtlinien**

#### **3.1 Richtlinie Massenzustrom/vorübergehender Schutz**

Richtlinie 2001/55/EG 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;

ABI L 212 vom 07.08.2001 S. 12 ff

Mit der Richtlinie werden Mindestnormen geschaffen, um eine Ausgewogenheit der Bemühungen der Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen sicherzustellen. In der Sache wird 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 (BR-Drs. 437/01).

### **3.2 Richtlinie Aufnahmebedingungen**

Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten;

ABl 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
- Grundschulerziehung 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 von Gewalt

Die Richtlinie ist bedeutsam, weil durch die Angleichung der allgemeinen Lebensumstände für Asylbewerber die Sogwirkung nach Deutschland (Asylshopping) verringert wurde. Dabei galt es, 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 Zuständigkeit besitzt, wird die Richtlinie diesem Anspruch im Wesentlichen gerecht und ist daher auch gemessen an den Forderungen des Bundesrats (Stellungnahme vom 13.07.2001, BR-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, wird im Wesentlichen berücksichtigt.
- Abgesehen vom Kompetenzproblem ist die Regelung des Arbeitsmarktzugangs in der Sache zufriedenstellend: Die Mitgliedstaaten legen den Zeitraum fest, während dem 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.

### **3.3 Anerkennungsrichtlinie/Qualifikationsrichtlinie (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 („Anerkennungsrichtlinie“ bzw. „Qualifikationsrichtlinie“):

ABl. EG Nr. L 304 vom 30. 09. 2004 S. 12-23

Die Richtlinie regelt materielle Voraussetzungen und 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 war lange und intensiv verhandelt worden. Deutschland hatte Vorbehalte gegen einige Vorschriften, 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 Rechtsstellung subsidiär Schutzberechtigter wurden Kompromisse vereinbart. Die Mitgliedstaaten erlauben ihnen nach der Anerkennung die selbständige und un-selbständige Beschäftigung; dabei kann aber die Arbeitsmarktsituation berücksichtigt und für einen nicht näher definierten, beschränkten Zeitraum ein nachrangiger Zugang festgelegt werden. Im Hinblick auf den Zugang zu Sozialleistungen und Gesundheitsversorgung blieb die auf Wunsch Deutschlands eingefügte Möglichkeit erhalten, zwischen Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten zu unterscheiden und die Ansprüche letzterer auf Kernleistungen zu beschränken.

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

### **3.4 Asylverfahrensrichtlinie**

Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft;

ABl. EG Nr. L 326 vom 13.12.2005 S. 13 ff

Am 29.04.2004 hatte der Rat nach 3 ½ Jahren Verhandlungen eine politische Einigung zu dieser Richtlinie erzielt. 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 Asylberech-

tigten (bzw. Berechtigten nach der Genfer Flüchtlingskonvention) enthielt. Die Vorschläge gingen sehr 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, wäre 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 (Drs. 762/00) und später nochmals mit Beschluss vom 20.12.2002 (Drs. 886/02) kritisch Stellung genommen.

Die Asylverfahrensrichtlinie enthält nach der Einigung nunmehr 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. Der Umfang gemeinschaftlicher Regelungen wurde insgesamt geringer, den Mitgliedstaaten wurde in breitem Umfang ermöglicht, an Verfahrensbesonderheiten festzuhalten. So können die Mitgliedstaaten bei versuchter oder erfolgter illegaler Einreise aus einem sicheren Drittstaat von der Antragsprüfung absehen, Asylbewerbern die Einreise bei Verstoß gegen Sicherheitsinteressen auf der Basis des nationalen Rechts verweigern, spezifische „Grenz“-Verfahren nach nationalem Recht wie z. B. das Flughafenverfahren beibehalten und auch weiterhin grundsätzlich von einer Verfahrensfähigkeit der Asylbewerber ab 16 Jahre ausgehen.

Die formelle Annahme der Asylverfahrensrichtlinie erfolgte ohne die Liste sicherer Herkunftsstaaten, da zunächst insoweit keine Einigung – insbesondere über einige afrikanische Staaten im Hinblick auf die Praxis der Genitalverstümmelung - erzielt werden konnte. Stattdessen sollte über die Liste zu einem späteren Zeitpunkt im Mitentscheidungsverfahren entschieden werden. Die Kommission erarbeitet derzeit ei-

nen entsprechenden Entscheidungsvorschlag, der bereits in den Arbeitsgremien des Rats beraten wird. Strittig ist auch, ob die Liste nur Staaten mit einer relevanten Zahl von Asylbewerbern oder sämtliche sichere Staaten nennen soll. Bis eine Einigung erzielt ist, gelten bestehende nationale Listen weiter.

Bei den Beratungen der Asylverfahrensrichtlinie im Europäischen Parlament ist im Übrigen erneut deutlich geworden, dass dort eine knappe Mehrheit eine wesentlich flüchtlingsfreundlichere Politik wünscht als der Rat. Vor allem wollte das Europäische Parlament das Konzept sicherer Drittstaaten, auf dem auch der deutsche Asylkompromiss basiert, nur sehr eingeschränkt akzeptieren. Zudem hatte es die Streichung einiger Ausnahmeregeln verlangt, die der Rat vereinbart hatte, um Mitgliedstaaten (v.a. Deutschland) die Beibehaltung ihres geltenden Rechts zu erlauben.

Mit der Annahme der Asylverfahrensrichtlinie sind die vom Amsterdamer Vertrag vorgesehenen Asylrechtsakte komplett, nach Art. 67 Abs. 5 EGV ist der Bereich Asyl damit ins Mitentscheidungsverfahren (qualifizierte Mehrheit im Rat, volle Mitwirkung des EP) übergegangen.

## **4. Verordnungen**

### **4.1 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 (Dublin-II-Verordnung);

ABl L 50 vom 25.02.2003 S. 1 ff

Bei der Verordnung handelt es sich um die Nachfolgeregelung zum Dubliner Übereinkommen. Sie ist an die bisherigen Regelungen dieses Übereinkommens ange-

lehnt. 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)
- Nachweis eines illegalen Aufenthalts von mehr als fünf Monaten im betroffenen Mitgliedstaat
- Visumsbefreite Antragsteller: Mitgliedstaat, in dem der Antrag gestellt wird
- Mitgliedstaat 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 fünfmonatigen illegalen Aufenthalts

Der Bundesrat hatte zum Verordnungsentwurf am 01.02.2002 Stellung genommen (BR-Drs. 959/01).

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 S. 3ff

Am 02.09.2003 hat die Kommission eine Verordnung mit Durchführungsbestimmungen zur Dublin-II-Verordnung über die Bestimmung des für die Prüfung eines Asylan-

trags 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.

#### **4.2 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 S.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 S. 1 ff

Ziel des EURODAC-Systems ist die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Bestimmung des Staates, der gemäß dem Dubliner Übereinkommen bzw. gemäß der 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, war die Einrichtung einer zentralen Datenbank für den Vergleich von Fingerabdrücken notwendig. Das EURODAC-System ist seit 15.01.2003 EU-weit (außer Dänemark) sowie in Island und Norwegen in Betrieb.

Am 20.06.2005 hat die Kommission den 2. Jahresbericht über die Datenbank EURODAC veröffentlicht. Demnach wurden in 2004 in EURODAC 232.205 Asylanträge, 16.183 illegale Grenzübertritte und 39.550 Personen registriert, die bei einem illegalen Aufenthalt in einem Mitgliedsstaat aufgegriffen wurden. Während Asylbewerber vollständig erfasst werden, stellen die registrierten Fälle des illegalen Aufenthalts weiterhin nur einen Bruchteil der tatsächlichen Fälle dar. 13 % der Asylanträge wurden als Mehrfachanträge identifiziert; diese Quote hat sich gegenüber 2003 (7 %) fast verdoppelt. Grund ist unter anderem das Hinzukommen der 10 neuen Mitgliedsstaaten, deren Daten nach dem Beitritt am 01.05.2004 erfasst wurden. In Deutschland wurden 4700 Mehrfachanträge (+30 %) registriert; davon hatte ca. 1/3 schon den ersten Antrag in Deutschland gestellt, der Rest am häufigsten in Österreich und Schweden. Mehrfachanträge nach Erstantrag in Deutschland wurden am häufigsten in Frankreich, Schweden und Belgien registriert. Insgesamt zieht die Kommission eine positive Bilanz. 98,5 % der Anfragen wurden in 4 Minuten beantwortet. Entscheidend für die Wirksamkeit von EURODAC ist, dass die Mitgliedsstaaten Daten schnell zur Verfügung stellen. Deutschland benötigte für die Übermittlung durchschnittlich weniger als 5 Tage und liegt damit im Mittelfeld der Staaten.

## **IV. Migration**

## 1. Mitteilungen

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

Mit dieser Mitteilung legt die Kommission ihre Auffassung der Einwanderungspolitik dar. Sie vertritt die Auffassung, dass die „Nulleinwanderungspolitik“ der letzten 30 Jahre im Hinblick auf den anhaltenden Einwanderungsdruck und den damit verbundenen Anstieg illegaler Einwanderung und Einschleusung nicht mehr angebracht sei. Diesem Druck könne durch die Eröffnung legaler Einwanderungsmöglichkeiten und eine verstärkte Migrationssteuerung begegnet werden, gleichzeitig seien jedoch auch Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschen Schmuggels, zur schnellen Prüfung der Berechtigung bei Anträgen von Flüchtlingen sowie eine Rückführungspolitik nötig, die auf freiwillige Rückkehr setze, aber auch Ausweisungen und Abschiebungen umfasse. Zudem 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 und schlägt hierfür eine Koordination auf Gemeinschaftsebene vor.

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 geltenden Werte.

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

Die Kommission nimmt in der Mitteilung Bezug auf die Lissabon-Strategie vom 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 Hauptthemen der Mitteilung, Einwanderung von Drittstaatsangehörigen und deren Integration, sind jedoch 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. fehlgewichtet 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).

Mitteilung der Kommission vom 01.09.2005 an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine gemeinsame Integrationsagenda - Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union;  
KOM (2005) 389 endgültig; Ratsdokument 12120/05

Die Mitteilung greift die vom Rat Justiz und Inneres am 19.11.2004 angenommenen elf gemeinsamen Grundprinzipien zur Integration auf, die der Europäische Rat Ende 2004 begrüßt hat. Die Kommission listet mögliche Maßnahmen auf nationaler und auf EU-Ebene zur Umsetzung dieser Grundprinzipien auf. Sie sollen als Leitlinien

dienen, um gemeinsam mit den Mitgliedstaaten eine Integrationsagenda zu erarbeiten, die einen Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in der EU bilden soll. Zur Finanzierung hat die Kommission einen Integrationsfonds vorgeschlagen, der aber im Rat umstritten ist und v.a. von Deutschland abgelehnt wird (s.u. VII 1).

Der Rat hat die Mitteilung in seinen Schlussfolgerungen begrüßt, die Integrationspolitik der Mitgliedstaaten müsse gestärkt werden. Ein Rahmen auf europäischer Ebene für die Integration rechtmäßig in der EU lebender Drittstaatsangehöriger sei wichtig.

Der Bundesrat hat zu der Mitteilung am 10.03.2006 Stellung genommen (Drs. 909/05). Er weist darauf hin, dass die Integration von Einwanderern vor allem eine nationale, regionale und lokale Aufgabe ist und betont nachdrücklich die zentrale Bedeutung der Achtung der Grundwerte der Europäischen Union als unverzichtbarer Voraussetzung für die Integration. Er betrachtet die Beherrschung der Sprache des Aufnahmestaates als elementare Voraussetzung für die gesellschaftliche Teilhabe der Zugewanderten und hält eine stärkere Orientierung auf die „nachholende Integration“ der bereits in den Mitgliedstaaten lebenden Zuwanderer für notwendig. Die Integration von Neuzuwanderern dürfe nicht als Vorfestlegung zu Gunsten einer Zuwanderung von weiteren Drittstaatsangehörigen und ihren Familien verstanden werden.

Mitteilung der Kommission vom 01.09.2005 an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Migration und Entwicklung: Konkrete Leitlinien; KOM (2005) 390 endgültig; Ratsdokument 11978/05

Migrationspolitik und Entwicklungszusammenarbeit sollen in Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern von Migranten stärker verknüpft werden. Zu einer ersten diesbezüglichen Mitteilung der Kommission vom 03.12.2002 nahm der Rat am 19.05.2003 Schlussfolgerungen an. Danach sollten Entwicklungsländer bei Migrationssteuerung sowie Bekämpfung von Schleusung und Menschenhandel unterstützt und die dauerhafte Rückkehr von Migranten erleichtert werden.

In der Mitteilung vom 01.09.2005 schlägt die Kommission eine Verbesserung der EU-Entwicklungspolitik durch insbesondere folgende migrationspolitische Maßnahmen vor:

- Geldtransfers, die Migranten in großem Umfang in ihre Heimatländer leisten und die dort erhebliche Bedeutung haben, sollen günstiger, schneller und sicherer ermöglicht werden. Außerdem sollen in Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern Anreize geschaffen werden, damit die privaten Empfänger der Geldtransfers das Geld für eine positive Entwicklung der Länder verwenden.
- Stärkere Einbeziehung der hierzu bereiten Diasporamitglieder in die Entwicklung ihrer Heimatländer
- Begrenzung der negativen Auswirkungen des „Brain Drain“ und stärkere Nutzung des Potentials der Migranten für ihre Heimatländer durch vorübergehende oder dauerhafte Rückkehr („Brain Circulation“)

Der Rat fordert in seinen Schlussfolgerungen, die Migrationspolitik der EU auf internationaler Ebene durch Partnerschaften mit Drittländern so zu stärken, dass sich Vorteile für die Drittländer, die EU und die Migranten ergeben. Gleichzeitig seien koordinierte Maßnahmen gegen illegale Einwanderung, Menschenhandel und Schleuserkriminalität nötig.

Mitteilung der Kommission vom 30.11.2005 an den Rat und das Europäische Parlament - Vorrangige Maßnahmen zur Lösung von Migrationsproblemen: Erste Folge-  
maßnahmen nach Hampton Court;

KOM (2005) 621 endgültig; Ratsdokument 15112/05

Im Hinblick auf die außenpolitischen Aspekte der Einwanderungspolitik, insbesondere den Migrationsdruck aus Afrika, hat die Kommission in ihrer Mitteilung als entsprechende Hauptaktionsfelder die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten untereinander (v.a. im Rahmen der Europäischen Grenzschutzagentur), den Dialog mit den Herkunftsländern (v.a. den Ländern südlich der Sahara) und die Zusammenarbeit mit

den EU-Nachbarländern (v.a. am Mittelmeer) benannt. Im Rat wurde zudem verlangt, auch die Zuwanderung aus Richtung Südost- und Osteuropa gebührend zu berücksichtigen.

Ein „ausgewogener Gesamtansatz“ soll Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung umfassen und die Vorteile der legalen Migration nutzbar machen. Weitere Ziele sind die Reduzierung des Zustroms illegaler Einwanderer und der damit verbundenen Todesfälle, sichere Rückkehr, dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge und mehr Kapazitäten für eine bessere Steuerung der Migration. Im Rahmen der operativen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten sollen das Mittelmeer mit Hilfe der Europäischen Grenzschutzagentur verstärkt überwacht und weitergehende Maßnahmen wie ein Küstenpatrouillennetz und ein Satellitenüberwachungssystem geprüft werden.

## **2. Grünbücher**

### **Grünbuch Wirtschaftsmigration und Strategischer Plan**

Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration vom 11.01.2005;  
KOM (2004) 811 endgültig; Ratsdokument 5436/05

Die Kommission hat mit dem Grünbuch eine eingehende Diskussion über geeignete Formen von Gemeinschaftsregeln für die Zulassung von Wirtschaftsmigranten und über den Nutzen, der sich aus der Festlegung eines solchen gemeinsamen Rahmens ergibt, beabsichtigt. Dabei sollte auch geprüft werden, welche Optionen für einen legislativen Rahmen der EU im Bereich der Wirtschaftsmigration bestehen. Die längerfristig angelegten einwanderungspolitischen Maßnahmen müssen nach Ansicht der Kommission überarbeitet werden, nachdem die wirtschaftlichen Folgen des Bevölke-

rungsrückgangs und der Überalterung der Gesellschaft nicht mehr zu übersehen sein.

Der Bundesrat hat zum Grünbuch am 18.03.2005 (BR-Drs. 37/05) 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. Am 14.06.2005 hat die Kommission ein öffentliches Hearing zum Grünbuch Wirtschaftsmigration veranstaltet.

Mitteilung der Kommission vom 21.12.2005: Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung;

KOM (2005) 669 endgültig; Ratsdokument 5052/06

Der von der Kommission ausgearbeitete und durch das Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration vom 11.01.2005 vorbereitete „Strategische Plan zur legalen Zuwanderung“ enthält noch keine Vorschläge für Rechtsakte. Vielmehr will die Kommission erst von 2007 bis 2009 fünf Rechtsakte zu spezifischen Bereichen vorschlagen. Dabei ist folgender Zeitplan vorgesehen:

- 2007: Rahmenrichtlinie zur Harmonisierung der Rechtsstellung legal in der EU arbeitender Ausländer, die noch nicht der Richtlinie über langfristig Aufenthaltsberechtigte (ab fünf Jahren legalem Aufenthalt) unterliegen. Einheitliche EU-weite Zulassungsbedingungen und Aufnahmeverfahren sind nicht vorgesehen, evtl. soll eine gemeinsame Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis vorgeschlagen werden.
- 2007: Richtlinie zu Zugang, Aufenthalt und Mobilität von hochqualifizierten Arbeitnehmern unter Berücksichtigung der Kompetenz der Mitgliedstaaten, den Zugang zum nationalen Arbeitsmarkt zu regeln. Optional wird auch eine EU-Arbeitsgenehmigung („EU-Greencard“) genannt. Außerdem wird eine Öffnungsklausel zur Diskussion gestellt, die anwendbar sein soll, wenn andere als hochqualifizierte Arbeitnehmer benötigt werden.

- 2008: Richtlinie zu Zugang und Aufenthalt von Saisonarbeitskräften mit einer mehrjährigen Aufenthaltserlaubnis (vier bis fünf Jahre) für jeweils mehrere Monate im Jahr
- 2009: Richtlinie über Zugang, Aufenthalt und Mobilität von innerbetrieblich versetzten Mitarbeitern grenzüberschreitender Unternehmen
- 2009: Richtlinie zu Zugang und Aufenthalt bezahlter Auszubildender

Darüber hinaus strebt die Kommission eine Vereinheitlichung bereits bestehender Richtlinien in den Bereichen Asyl und Einwanderung an, soweit sie den Zugang von Drittstaatsangehörigen zum Arbeitsmarkt regeln.

Ferner kündigt die Kommission Aktivitäten in folgenden Bereichen an:

- Wissensaufbau und Informationsvermittlung für potentielle Zuwanderer, v. a. mittels eines EU-Zuwanderungsportals, der Europäischen Arbeitsplatzdatenbank (EURES) und des Europäischen Migrationsnetzes
- Integration, dabei insbesondere Umsetzung der Mitteilung über eine gemeinsame Integrationsagenda, die vom Rat in seinen Schlussfolgerungen unterstützt wurde
- Zusammenarbeit mit Herkunftsländern, v. a. durch Unterstützung von zirkulärer und auf Rückkehr angelegter Zuwanderung sowie durch Schulungen bereits in den Herkunftsländern

Die Kommission sieht in dem Strategischen Plan ein Konzept für die Bewältigung der anstehenden wirtschaftlichen und demografischen Herausforderungen sowie des Migrationsdrucks an den Grenzen der EU. Die Zuwanderung müsse der europäischen Wirtschaft, den Herkunftsländern und den Zuwanderern selbst zugute kommen. Dazu seien sowohl nachhaltige Bemühungen zur Integration der Zuwanderer in Arbeitsmarkt und Gesellschaft als auch flexible Zulassungs-, Aufenthalts- und Wiedereinreisevorschriften erforderlich.

Der Bundesrat hat zu dem Plan am 10.03.2006 Stellung genommen (BR-Drs. 5/06).

Wesentliche Kritikpunkte waren:

- Im Hinblick auf die Arbeitsmarktsituation in weiten Teilen der EU kann der Einschätzung der Kommission nicht gefolgt werden, dass „die gegenwärtige Lage und Aussichten auf den EU-Arbeitsmärkten weitgehend einem „Bedarfsszenario“ entsprechen“. Vorrangig muss sein, auch im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele der Neuen Lissabon-Strategie zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft mehr EU-Bürger und bereits rechtmäßig aufhältige Migranten in Arbeit zu bringen.
- Die Kommission verdrängt die Tatsache, dass die Mehrzahl der Zuwanderungswilligen nicht ausreichend qualifiziert ist, um dem höchst spezialisierten und differenzierten Bedarf auf den Arbeitsmärkten der EU-Staaten zu genügen. Beleg hierfür ist der weit überproportionale Anteil der Personen mit Migrationshintergrund an der Zahl der Erwerbslosen.
- Zuwanderung ist im Hinblick auf die erforderliche Aufnahmefähigkeit der aufnehmenden Gesellschaft sowie auf die häufig relativ rasche Anpassung der Zuwandererpopulation an die demografischen Verhaltensweisen der Aufnahmepopulation kein nachhaltiges Instrument im Rahmen einer Lösung demografischer Probleme.
- Die Gewährung weiterer EU-einheitlicher Rechte für bereits in einem Mitgliedstaat beschäftigte Drittstaatsangehörige, die noch keinen Anspruch auf eine Niederlassungserlaubnis – Daueraufenthalt-EG gemäß der Richtlinie 2003/109/EG haben, ist nicht erforderlich. Die in dem Vorschlag enthaltene unterschwellige Unterstellung, dass die in den Mitgliedstaaten legal aufhältigen Arbeitnehmer in einem Ausmaß Diskriminierungen unterliegen, das ein Eingreifen der EU unabdingbar macht, muss zurückgewiesen werden.
- Es ist weiterhin geboten, die Zulassung zum Arbeitsmarkt generell und ausnahmslos an das Vorhandensein eines Arbeitsvertrages zu knüpfen.
- Eine EU-weite „Green Card“ für Hochqualifizierte im Sinne einer EU-Arbeitsgenehmigung wird nicht befürwortet, da sie den Anforderungen regionaler Arbeitsmärkte nicht gerecht würde und unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität nicht erforderlich erscheint.
- Die Schaffung einer EU-einheitlichen Sonderregelung für die Beschäftigung von Saisonarbeitnehmern aus Drittstaaten ist abzulehnen, da die Saisonbeschäfti-

gung untrennbar mit der Situation am regionalen Arbeitsmarkt verbunden ist. Die Einschätzung der Kommission ist unzutreffend, dass nur wenige EU-Bürger und in der EU ansässige Personen bereit sind, saisonale Tätigkeiten auszuüben. Dies gilt insbesondere nicht für Arbeitnehmer aus den neuen EU-Mitgliedstaaten.

- Eine Sonderregelung für bezahlte Auszubildende erfordert zumindest, dass zum Schutz des Auszubildenden und des regulären Arbeitsmarkts sichergestellt ist, dass Missbrauch durch die Überlassung einer unterbezahlten regulären Beschäftigung wirksam ausgeschlossen werden kann. Zweifelhaft erscheint allerdings insgesamt der EU-weite Bedarf nach einer entsprechenden Regelung.
- Maßnahmen zur Verbesserung der Information müssen so gestaltet sein, dass sie bei Drittstaatsangehörigen keine falschen Erwartungen hinsichtlich legaler Zuwanderung in die EU-Mitgliedstaaten wecken und insbesondere keine Signalwirkung für mehr Zuwanderung entfalten, gerade auch im Bereich normal oder gering qualifizierter Tätigkeiten.
- „Genehmigungen für Arbeitsuchende“ lassen die Durchbrechung bzw. zumindest eine erhebliche Aufweichung des Grundsatzes der Zuwanderungsbegrenzung befürchten.
- Gegenüber einer Erleichterung der sog. zirkulären Migration ist Zurückhaltung geboten, da sie in Verbindung mit den ebenfalls vorgeschlagenen Mehrfach-Visa für zurückkehrende Migranten und der Bevorzugung ehemaliger Migranten bei der Vergabe von Aufenthaltstiteln für eine weitere Beschäftigung die Ausdehnung der Gemeinschaftspräferenz auch auf Drittstaatsangehörige bedeutet, die nur zur Erzielung eines effektiven Mehrwerts erfolgen sollte, etwa bei Hochqualifizierten.

### 3. Richtlinien

#### 3.1 Richtlinie Familienzusammenführung

Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung;

ABl L 251 vom 03.10.2003 S. 12 ff

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 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 EU 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 entsprechende nationalstaatliche Regelung besteht.

- Ein eigenständiges Aufenthaltsrecht wird nach fünf Jahren erworben.

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

### **3.2 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. 44 ff

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

Zentrale Regelungspunkte sind:

- Erteilung eines besonderen Rechtsstatus für langjährig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige regelmäßig nach fünfjährigem Aufenthalt
- Angleichung an Unionsbürger für Personen mit diesem Rechtsstatus u. a. bei Sozialhilfe, sozialen und steuerlichen Vergünstigungen, Bildung sowie Zugang zum Arbeitsmarkt, teilweise jedoch nur „gemäß den einzelstaatlichen Bestimmungen“
- Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union nach Erwerb des besonderen Rechtsstaus, Zugang zur Erwerbstätigkeit kann von einer Prüfung der Lage am Arbeitsmarkt gemäß den nationalen Vorschriften abhängig gemacht werden; zudem sind nationale Vorrangregelungen für EU-Bürger und bestimmte Ausländer möglich

Der Bundesrat hatte mehrfach kritisch Stellung genommen (27.01.2001, BR-Drs. 371/01; 14.02.2003, BR-Drs. 50/03; 11.04.2004, BR-Drs. 50/03).

### **3.3 Studentenrichtlinie**

Richtlinie 2004/114/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Aufnahme eines Studiums, einer Berufsausbildung oder eines freiwilligen Dienstes;

ABl L 375 vom 23.12.2004 S. 12 ff

Die Richtlinie regelt die Bedingungen für Einreise und Aufenthalt von 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 Zwecke des Studiums und enthält Regelungen zur Erwerbstätigkeit von Studenten.

Die Weiterwanderung von drittstaatsangehörigen Studenten in einen anderen Mitgliedstaat ist 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 (BR-Drs. 795/02).

### 3.4 Forscherrichtlinie

Richtlinie 2005/71/EG des Rates vom 12. Oktober 2005 über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung;

ABI L 289 vom 03.11.2005 S. 15 ff

Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. September 2005 zur Erleichterung der Ausstellung einheitlicher Visa durch die Mitgliedstaaten für den kurzfristigen Aufenthalt an Forscher aus Drittstaaten, die sich für Forschungszwecke innerhalb der Gemeinschaft bewegen;

ABI L 289 vom 03.11.2005 S. 23 ff

Empfehlung des Rates vom 12. Oktober 2005 zur Erleichterung der Zulassung von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Gemeinschaft zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung;

ABI L 289 vom 03.11.2005 S. 26 ff

Die Richtlinie zielt darauf ab, die Einreise und den Aufenthalt für Drittstaatsangehörige in die Mitgliedstaaten für Forschungszwecke zu erleichtern. Die beiden Empfehlungen sollen deren Einreise und Aufenthalt bereits vor Umsetzung der Richtlinie erleichtern.

Nach Auffassung der Kommission ist die Mobilität der Wissenschaftler für den Erwerb und den Transfer des Wissens sowie zur Erreichung eines europäischen Forschungsraums von erheblicher Bedeutung. Der Bundesrat hat am 14.05.2004 das auf Forscher bezogene Maßnahmenpaket grundsätzlich begrüßt (BR-Drs. 281/04).

Nach dem Inhalt der Richtlinie sollen Visa und Aufenthaltstitel an Forscher erteilt werden, die eine Aufnahmevereinbarung mit einer zugelassenen Forschungseinrichtung vorweisen, die ihrerseits die Verantwortung für den Forscher übernimmt. Eine Mobi-

litätsklausel ermöglicht Forschungsvorhaben in mehreren Mitgliedstaaten. Die Richtlinie enthält eine Widerrufs-klausel für Missbrauchsfälle.

### **3.5 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, die nicht im Ji-Rat, sondern im Rat Wettbewerbsfähigkeit beraten wurde, regelt umfassend die Freizügigkeitsrechte der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen – auch wenn sie aus Drittstaaten stammen – und beinhaltet eine Zusammenfassung und teilweise Fortentwicklung der bisher in mehreren Rechtsakten enthaltenen Rechte.

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 wird. Zudem sieht der Vorschlag u.a. zusätzliche Rechte für Familienangehörige vor.

Wichtige Punkte sind insbesondere auch folgende:

- 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. Die Beschränkung von Ansprüchen auf die Kernfamilie hatte vor allem Deutschland gefordert.

- Der "bedingungsfreie", d.h. nicht an den Nachweis einer Erwerbstätigkeit oder ausreichender Mittel geknüpfte Aufenthalt wird nicht von drei auf sechs Monate verlängert.
- Das mit erhöhtem Ausweisungsschutz verbundene Daueraufenthaltsrecht wird erst nach fünf Jahren verliehen. Die Kommission hatte vier Jahre vorgeschlagen.
- Der Kommissionsvorschlag, Ausweisungen von Daueraufenthaltsberechtigten generell auszuschließen, wurde nicht verwirklicht.

Der Bundesrat hat mit Beschlüssen vom 20.12.2001 und 26.09.2003 (BR-Drs. 590/01 und BR-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.

### **3.6 Dienstleistungsrichtlinie**

Vorschlag der Kommission vom 13.01.2004 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt;  
KOM (2004) 2 endgültig; Ratsdokument 6174/04

Der 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).

Nach langen Diskussionen in den Ratsgremien und auch den einzelnen Mitgliedstaaten hat mittlerweile das Europäische Parlament am 16.02.2006 in erster Lesung um-

fangreiche Abänderungen an dem Richtlinienvorschlag vorgenommen. Die Kommission hat darauf hin einen entsprechend revidierten Vorschlag angekündigt.

Wichtigstes Ziel des Richtlinienvorschlags ist es, durch den Abbau von Genehmigungsanforderungen einen funktionierenden EU-Binnenmarkt für Dienstleistungen zu schaffen. Obwohl es sich bei der Dienstleistungs- und der Niederlassungsfreiheit um Grundfreiheiten des EG-Vertrages und damit geltendes EU-Recht handelt, bestehen noch zahlreiche Hürden fort. Vor diesem Hintergrund verfolgt der Vorschlag nach den Beschlüssen des Europäischen Parlaments folgenden Ansatz:

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, das Recht der Dienstleistungserbringer zu achten, ohne Behinderungen vorübergehend in ihrem Hoheitsgebiet tätig zu werden (Dienstleistungsfreiheit). Dabei dürfen sie die Dienstleistung ihren nationalen Anforderungen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der Umwelt und der Gesundheit sowie arbeitsrechtlichen und tarifvertraglichen Bestimmungen unterwerfen, solange diese den vom EuGH entwickelten Maßstäben der Diskriminierungsfreiheit, der Erforderlichkeit im Hinblick auf eines der vorgenannten Schutzbedürfnisse und der Verhältnismäßigkeit genügen. Einige besonders einschränkende Marktbarrieren werden ausdrücklich verboten (z.B. Pflicht zur Niederlassung, Verbot der Errichtung von Geschäftsräumen). Diese Bestimmungen des Richtlinienvorschlags sollen allerdings nicht gelten für Dienstleistungen, die nach alleiniger Entscheidung des jeweiligen Mitgliedstaates zwar wirtschaftlicher Art sind, aber im Sinne der Daseinsvorsorge besonderen Gemeinwohlverpflichtungen unterliegen (z.B. Wasserversorgung, Abfallbehandlung), sowie für bestimmte andere Dienstleistungen (z.B. gerichtliche Beitreibung von Forderungen) und Sachverhalte (z.B. wirtschaftliche Abschlussprüfung).

Diese Regelungen ersetzen das von der Kommission ursprünglich vorgeschlagene und in der öffentlichen Diskussion stark thematisierte Herkunftslandprinzip.

Um die auf Dauer angelegte Niederlassung von Dienstleistern aus anderen Mitgliedstaaten zu vereinfachen (Niederlassungsfreiheit), sollen die Mitgliedstaaten verpflicht-

tet sein, ihre materiellen Anforderungen an Dienstleistungserbringer (einschließlich Regeln von Berufsverbänden und ähnlichen) zu überprüfen. Anforderungen, die nicht den Kriterien der Diskriminierungsfreiheit, der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit genügen, müssen beseitigt oder gelockert werden. Einige Anforderungen werden von vornherein für unzulässig erklärt (z.B. wirtschaftliche Einzelfallprüfung des Bedarfs für die Dienstleistung). Außerdem werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, Dienstleistungserbringern die Niederlassung durch eine Reihe von Maßnahmen zu erleichtern (z.B. „einheitlicher Ansprechpartner“, bei denen Dienstleistungserbringer aus anderen Mitgliedstaaten alle notwendigen Verfahren und Formalitäten abwickeln können; Möglichkeit der elektronischen Verfahrensabwicklung).

## **V. Visa, Aufenthaltstitel und Pässe**

## 1. Entscheidungen

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 L 5 vom 09.01.2004 S. 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;

Abi L 5 vom 09.01.2004 S. 74 f

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

## 2. Verordnungen

### 2.1 Visa-Informationssystem – VIS

Vorschlag der Kommission vom 28.12.2004 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; KOM (2004) 835 endgültig; Ratsdokument 5093/05

Vorschlag der Kommission vom 24.11.2005 für einen Beschluss des Rates über den Zugang der für die innere Sicherheit zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und von Europol zum Visa-Informationssystem (VIS) für Datenabfragen zum Zwecke der Prävention, Aufdeckung und Untersuchung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten;

KOM (2005) 600 endgültig; Ratsdokument 15142/05

Der Rat hatte am 19.02.2004 Schlussfolgerungen angenommen, die der Kommission Leitlinien für die Entwicklung eines Visa-Informationssystems (VIS) und zum dazu nötigen Rechtsakt geben. Der Bundesrat hatte am 02.04 2004 (BR-Drs. 168/04) eine Stellungnahme abgegeben und hierbei eine möglichst schnelle Einführung des VIS sowohl aus Sicherheitsgründen als auch zur Reduzierung der illegalen Einwanderung gefordert.

Mit Entscheidung vom 08.06.2004 hat der Rat die Kommission ermächtigt, das Visa-Informationssystem einzurichten. Den Entwurf der entsprechenden Rechtsgrundlage für den Betrieb des VIS mit detaillierten Einzelheiten zu Zweckbestimmung, Zugangsrechten, Speicherdauer und Datenschutz hat die Kommission mit dem Vorschlag vom 28.12.2004 vorgelegt. Der Vorschlag wird derzeit in den Ratsgremien und im Europäischen Parlament beraten. Dabei neigen viele Abgeordnete des Europäischen Parlaments zu Einschränkungen gegenüber dem Vorschlag der Kommission und zu einem eher restriktiven Zugang der Sicherheitsbehörden (Beschluss 3. Säule, s.u.)

durch eine in der Verordnung zu verankernde „Brückenklausel“. Auch die insbesondere von Deutschland geforderte Schaffung einer Einlader- und Warndatei durch Speicherung von Missbrauchsfällen (z.B. zweckwidrige Verwendung des Visums oder unberechtigter Aufenthalt nach Ablauf des Visums) und von Fällen, in denen der Einlader seinen Verpflichtungen nicht nachgekommen ist, wird vom Europäischen Parlament zurückhaltend beurteilt.

Die angestrebte Inbetriebnahme des VIS für Ende 2006 erfordert eine baldige Einigung zwischen Rat und Europäischem Parlament. Parallel läuft die Systementwicklung im Auftrag der Kommission. Zunächst sollen alphanumerische Daten und digitalisierte Fotos der betroffenen Personen gespeichert werden, im Jahr 2007 biometrische Daten hinzukommen. Die Erfassung biometrischer Daten soll möglichst bereits Anfang 2007 in den konsularischen Vertretungen in Nordafrika und im Nahen Osten beginnen. Innerhalb von 24 Monaten sollen dann grundsätzlich alle vorgesehenen biometrischen Daten erfasst werden.

Der Bundesrat hat zu dem Vorschlag mit Beschluss vom 18.02.2005 (Drs. 25/05) Stellung genommen. Dabei wurde das Ziel, ein VIS 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. Ferner fordert der Bundesrat den Ausbau des Systems zu einer effektiven Einlader- und Warndatei.

Da verschiedene Mitgliedstaaten, insbesondere auch Deutschland, die unzureichenden Zugriffsrechte der Sicherheitsbehörden auf das VIS kritisiert hatten, die Kommission aber der Ansicht ist, dass entsprechende Zugriffsrechte in einem separaten Rechtsakt geregelt werden müssten (3. Säule statt 1. Säule wie VIS), hat der Rat 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 Abfragezugriff 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. Diesem Auftrag ist die Kommission mit dem o.g. Vorschlag vom 24.11.2005 nachgekommen.

Allerdings sollen nach diesem Vorschlag die für die innere Sicherheit zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und EUROPOL nur eingeschränkt Zugang zum VIS bekommen. Sie sollen nicht unmittelbar auf das VIS zugreifen, sondern Informationen nur auf Antrag von einer nationalen Zentralstelle bekommen, wenn die Notwendigkeit belegt ist. Der Bundesrat hat dies mit Beschluss vom 10.02.2006 (BR-Drs. 871/05) kritisiert und gefordert

- den Zugriff der Sicherheitsbehörden auf das VIS in rechtlicher wie in technischer Hinsicht praktikabel und nutzbar analog der innerstaatlichen Regelung für den Zugriff auf das AZR auszugestalten
- keine zentralen Zugangsstellen zwischenzuschalten
- den Zugriff auf sämtliche im VIS gespeicherten biometrische Daten ebenso wie auf Fingerabdruckdaten und Lichtbilder zuzulassen
- sicherzustellen, dass als für die innere Sicherheit zuständige Behörden auch die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder sowie die Staatsanwaltschaften angesehen werden.

## **2.2 Verordnungen betreffend Gestaltung von Aufenthaltstiteln und Visa (Aufnahme biometrischer Daten)**

Vorschlag der Kommission vom 24.09.2003 für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1683/95 des Rates über eine einheitliche Visagestaltung;

KOM (2003) 558 endgültig; Ratsdokument 13044/03

Vorschlag der Kommission vom 24.09.2003 für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige;

KOM (2003) 558 endgültig; Ratsdokument 13044/03

Geänderter Vorschlag der Kommission vom 10.03.2006 für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige;

KOM (2006) 110 endgültig; Ratsdokument 7298/06

Die Kommission hatte Änderungsvorschläge zu den Verordnungen 1693/95 und 1030/2002 zur einheitlichen Gestaltung von Visa und Aufenthaltstiteln vorgelegt. Damit sollte die Umsetzung der bereits in diesen Verordnungen enthaltenen Lichtbild-Bestimmungen von 2007 auf 2005 vorgezogen werden. Gleichzeitig sollten die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, biometrische Identifikatoren in Visa und Aufenthaltstiteln zu speichern. Im Rahmen der Festlegung der technischen Spezifikationen wurde jedoch festgestellt, dass eine Speicherung der biometrischen Daten auf den Visumsmarken und auf Aufklebern für Aufenthaltstitel technisch nicht möglich ist („Kollisionsproblem“).

In den Ratsgremien wurde daher 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 („Datenbanklösung“). Gleichzeitig sollte der Einsatz der Biometrie beim Aufbau des VIS vorgezogen werden. Der Visumsaufkleber selbst würde wie bisher (mit Bild, ohne Chip) in den Pass eingebracht werden. Für die Aufenthaltstitel wurde eine Speicherung auf einer Smartcard als Lösung empfohlen, Aufenthaltstitel in der bisherigen Aufkleberform wären damit künftig nicht mehr vorgesehen („Kartenlösung“).

Die Kommission hat hinsichtlich der Gestaltung der Aufenthaltstitel nunmehr einen geänderten Regelungsvorschlag erarbeitet, wonach Aufenthaltstitel künftig grundsätzlich nur noch als eigenständige Kartendokumente mit Chip zur Speicherung des

Gesichtsbilds und der Fingerabdrücke ausgestellt werden. Hinsichtlich der Visagegestaltung hat die Kommission die Rücknahme des Vorschlags zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1683/95 angekündigt.

### **2.3 Verordnung betreffend die Gestaltung von Pässen**

Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates vom 13. Dezember 2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedsstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten;  
ABl. L 385 vom 29.12.2004 S. 1 ff

Die Verordnung bezweckt als Gemeinschaftsmaßnahme der Mitgliedstaaten höhere und einheitliche Sicherheitsstandards für Pässe und Reisedokumente von EU-Bürgern zum Schutz vor Fälschungen. Sie gilt nicht für Personalausweise oder für vorläufige Pässe und Reisedokumente mit einer Gültigkeitsdauer von unter zwölf Monaten und sieht die gestaffelte und obligatorische Einführung der Speicherung der beiden Merkmale Gesichtsbild (spätestens 18 Monate nach der Verabschiedung sog. technischer Spezifikationen) und Fingerabdrücke (36 Monate) vor. Alle von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässe müssen bestimmten Mindestanforderungen in Material, Maschinenlesbarkeit, Drucktechnik, Kopierschutz und Ausstelltechnik genügen.

Nachdem die nötigen technischen Spezifikationen für die Speicherung des Gesichtsbilds am 28.02.2005 im Komitologieverfahren angenommen worden sind, läuft die Umsetzungsfrist für die Speicherung des Gesichtsbilds am 28.08.2006 ab. Die USA haben festgelegt, dass ab Herbst 2005 nur solche Länder weiter an dem Visa-Waiver-Programm teilnehmen können, die zu diesem Zeitpunkt ein Programm zur Einführung biometrischer Pässe mit einem auf einem Chip gespeicherten Gesichtsfeld aufgelegt haben. Da Deutschland diese Voraussetzungen geschaffen hat – seit 01.11.2005 werden entsprechende Pässe ausgegeben – können Bundesbürger weiterhin visafrei – auch mit „alten“ regulären (roten, nicht aber mit vorläufigen grünen) Pässen - in die USA einreisen.

## **2.4 Visalistenverordnung und Verordnung zur Änderung der Visalistenverordnung in Bezug auf den Gegenseitigkeitsmechanismus**

Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind;

ABl. L 81 vom 31.03.2001 S. 1 ff

Verordnung (EG) Nr. 851/2005 des Rates vom 2. Juni 2005 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind in Bezug auf den Gegenseitigkeitsmechanismus;

ABl. L 141 vom 04.06.2005 S. 3 ff

Die Visalistenverordnung legt die Drittstaaten fest, deren Bürger bei Einreise in die EU von der Visapflicht befreit sind (Liste II) bzw. Visa benötigen (Liste I). Die Visalistenverordnung sah zudem vor, bei Einführung bzw. Aufrechterhaltung der Visapflicht für Bürger eines EU-Mitgliedstaats seitens eines Drittstaats die Visapflicht für Bürger dieses Staates in allen EU-Staaten wieder einzuführen. Dieser Grundsatz der Reziprozität wurde allerdings in der Vergangenheit nicht praktiziert und ist nach dem Beitritt der neuen Mitgliedsländer, deren Bürger vielfach noch in verschiedenen Staaten der Liste II visapflichtig sind (v.a. in den USA), unrealistisch.

Die Änderungsverordnung sieht nunmehr mehr Flexibilität vor. Danach strebt die EU zwar weiter die Visabefreiung aller EU-Bürger in Staaten an, von deren Bürgern die EU keine Visa verlangt. Um dies zu erreichen, kommt auch die Wiedereinführung der Visapflicht in Betracht. Ein Automatismus ist aber nicht mehr vorgesehen, sondern zunächst Verhandlungen der Kommission mit dem Drittstaat und dann ggf. Entscheidungen über Maßnahmen.

Auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Fälle mangelnder Gegenseitigkeit hat die Kommission zunächst Gespräche mit den zuständigen Behörden der 13 betroffenen Drittstaaten geführt. In den meisten Fällen konnte eine Lösung gefunden werden bzw. steht eine solche in Aussicht. So haben etwa Costa Rica, Nicaragua, Panama, Venezuela und Uruguay mittlerweile alle Voraussetzungen für eine umfassende gegenseitige Befreiung von der Visumpflicht geschaffen. Keine Fortschritte konnten zunächst bei der Ausweitung der Befreiung auf die Staatsangehörigen aller EU-Mitgliedstaaten durch die Vereinigten Staaten von Amerika, Kanada und Australien verzeichnet werden. Die Kommission wird im Sommer 2006 einen weiteren Bericht vorlegen, in dem der Fortgang sowie das weitere Vorgehen und etwaige Maßnahmen gegenüber Drittländern darzulegen sind, mit denen dann noch keine umfassende Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht erzielt wurde.

## **VI. Illegale Einwanderung und Grenzsicherung**

## 1. Mitteilungen

Mitteilung der Kommission vom 15.11.2001 an den Rat und das Europäische Parlament über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung; KOM (2001) 672 endgültig; Ratsdokument 14239/01

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

In der Mitteilung über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung 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 Migrationswege „kein Allheilmittel gegen illegale Einwanderung“. Die wirksame Bekämpfung der illegalen Einwanderung spiele zudem eine wichtige Rolle bei der Sicherung der Akzeptanz der Flüchtlingsaufnahme aus humanitären Gründen, da sie zur Verhinderung des Missbrauchs des Asylsystems beitrage.

Der JI-Rat hat den in vorgenannter Mitteilung vorgeschlagenen Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels in der Europäischen Union 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 Visa-

Informationssystem (s.o. V 2.1).

Das Grünbuch über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen soll den „Grundriss einer künftigen Rückkehrpolitik der Gemeinschaft“ darstellen. Es 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.
- Im dritten Teil werden Aspekte der Rückübernahmepolitik in Zusammenarbeit mit Drittländern (Rückübernahmeabkommen, Rückübernahmeklauseln in Assoziierungs- und Kooperationsverträgen) beleuchtet.

Der Bundesrat hat am 14.03.2003 eine Stellungnahme abgegeben (BR-Drs. 139/03), die die Bemühungen um eine gemeinsame Rückkehrpolitik auf europäischer Ebene grundsätzlich unterstützt, hierbei jedoch den Schwerpunkt auf Bemühungen zur Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit legt und kein praktisches Bedürfnis für materiell-rechtliche Regelungen im Bereich der Ausweisung, der Ausgestaltung der Vollstreckung von Rückführungsentscheidungen oder der Abschiebehafte sieht. Diese Haltung wurde ergänzt und bekräftigt mit Beschluss vom 26.09.2003 (BR-Drs. 139/03).

## 2. Entscheidungen

Entscheidung des Rates vom 29. April 2004 betreffend die Organisation von Sammelflügen zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die individuellen Rückführungsmaßnahmen unterliegen, aus dem Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten (2004/573/EG):

ABl. L 261 vom 06.08.2004 S. 28 ff

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 beigelegt, die Anforderungen an rückzuführende Personen (Rechtslage, Gesundheitszustand, Dokumente) und an Flugbegleiter sowie Regeln zu Flugvorbereitung und – durchführung und zur Anwendung von Zwangsmaßnahmen enthalten.

Die Bemühungen um gemeinsame Sammelrückführungen – auch unter Einbeziehung von FRONTEX – sind in jüngster Zeit wieder verstärkt worden.

Entscheidung des Rates vom 16. März 2005 zur Einrichtung eines sicheren web-gestützten Informations- und Koordinierungsnetzes für die Migrationsbehörden der Mitgliedstaaten (2005/267/EG):

Abl L 83 vom 01.04.2005 S. 48 ff

Der Plan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels, den der Rat am 28. Februar 2002 verabschiedet hat, sah auch die Entwicklung eines sicheren web-gestützten Intranets vor, das den Mitgliedstaaten ermöglichen sollte, über Vorfälle und neue Tendenzen der illegalen Migration Bericht zu erstatten. Die nunmehr entsprechend verfügbare und betriebsbereite elektronische Informationsplattform ICONET ermöglicht den Mitgliedstaaten die vertrauliche Übermittlung von Warnhinweisen, insbesondere auf erste Anzeichen für illegale Einwanderung und Schleusernetze, erkennbare Veränderungen bei den Einwanderungsrouten und

Vorgehensweisen oder sonstige Ereignisse und Vorfälle, die auf neue Entwicklungen hindeuten. Das Netz kann auch die Zusammenarbeit der im Ausland stationierten Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen stärken helfen, indem es ihnen den Zugang zu den für ihre Tätigkeit relevanten Informationen erleichtert. Der Austausch von personenbezogenen Daten über das Netz soll ab Mitte 2006 möglich sein. Nähere Einzelheiten zur technischen Umsetzung des ICONET sind in einer von der Kommission am 15.12.2005 angenommenen Entscheidung geregelt.

### **3. Richtlinien**

#### **3.1 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 ff

Opfer von Menschenhandel, deren Aufenthalt für Ermittlungs- oder Gerichtsverfahren hilfreich sein kann, sollen einen Aufenthaltstitel für mindestens sechs Monate erhalten, sofern sie sich eindeutig zur Zusammenarbeit bereit erklären, alle Verbindungen zu den mutmaßlichen Menschenhändlern abgebrochen haben und die innere Sicherheit oder die öffentlichen 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. Die Mitgliedstaaten legen die Regeln fest, nach denen den Betroffenen Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt wird.

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 bekämen.

Das Europäische Parlament hatte sich für großzügigere Regeln ausgesprochen, der Bundesrat (Beschluss vom 26.09.2003, BR-Drs. 770/03) hatte die Richtlinie dagegen nicht für erforderlich gehalten.

### **3.2 Richtlinie Rückführung Illegaler**

Vorschlag der Kommission vom 01.09.2005 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger;

KOM (2005) 391 endgültig, Ratsdokument 12125/05

Der Richtlinienvorschlag ist auf eine Harmonisierung der Rückkehrpolitik in den EU-Mitgliedstaaten gerichtet. Er steht im Zusammenhang mit einer gemeinsamen Migrationspolitik der Europäischen Union, die Gegenstand der Mitteilung der Kommission über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung war (KOM (2001) 672 endgültig; BR-Drs. 1114/01). Weiter hatte die Kommission am 10.04.2002 ein Grünbuch über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen (KOM (2002) 175 endgültig) vorgelegt, in dem die gemeinsame Rückführungspolitik als fester Bestandteil einer umfassenden Einwanderungs- und Asylpolitik der Gemeinschaft angesehen wird. Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung in Brüssel am 04./05.11.2004, in der das Haager Programm verabschiedet wurde, zur Festlegung einer wirksamen Rückkehr- und Rückübernahmepolitik aufgefordert, die auf gemeinsamen Normen beruht, die gewährleisten, dass die betreffenden Personen auf humane Weise und unter vollständiger Achtung ihrer Menschenrechte und Würde zurückgeführt werden.

Ziel der Kommission ist es, klare, transparente und faire gemeinsame Normen in Fragen der Rückführung und Abschiebung, zum Einsatz von Zwangsmaßnahmen, zur vorläufigen Gewahrsamnahme und zur Wiedereinreise von Personen aufzustellen, die sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhalten und Staatsangehörige eines Drittstaates sind. Nach Daten der Mitgliedstaaten, die die Kommission ergänzend

veröffentlichte, wurden 2002-2004 in der EU jeweils ca. 650.000 „Rückführungsentscheidungen“ getroffen. Ca. 1/3 der Betroffenen seien tatsächlich ausgereist, davon jeweils ca. 45.000 freiwillig bei ca. 170.000 Abschiebungen pro Jahr.

Der Bundesrat hat am 25.11.2005 zu dem Vorschlag kritisch Stellung genommen (BR-Drs. 705/05). Grundsätzlich sei zwar die Aussage der Kommission zu begrüßen, dass eine wirkungsvolle Rückführungspolitik ein notwendiger Bestandteil einer durchdachten und glaubwürdigen Migrationspolitik sei. Allerdings entspreche der Richtlinieninhalt dieser Maßgabe in weiten Teilen nicht, sondern sei vielmehr geeignet, Rückführungsverfahren zu erschweren, zu verzögern, zu verkomplizieren oder gar unmöglich zu machen. Er überbetone einseitig die Interessen illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger und komme auch denen großzügig entgegen, die in der EU bereits mangelnde Rechtstreue unter Beweis gestellt hätten. Ohnehin seien gemeinsame Normen nicht der primäre Ansatz, die Rückführungspolitik zu optimieren. Die diesbezüglichen Anstrengungen müssten vielmehr weiterhin auf eine Verstärkung der operationellen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und mit den Herkunfts- und Transitregionen gerichtet sein. Zu Einzelheiten:

- Separate Rückführungsentscheidungen sind im Regelfall überflüssig, da sich die Illegalität des Aufenthalts bereits als gesetzliche Folge eines Titelverlusts oder einer Ausweisung ergibt; zudem verkompliziert die wiederholende Feststellung gesetzlicher Folgen das Verfahren, provoziert weitere Rechtsschutzmöglichkeiten und führt zu Verfahrensverzögerungen.
- Zwingender Suspensiveffekt von Klagen widerspricht dem Grundsatz der Wiederherstellung/Anordnung der aufschiebenden Wirkung durch Gerichte bei sofort vollziehbaren Bescheiden und bietet Anreiz für Verfahrensverzögerungen.
- Gegenüber dem vorgeschlagenen Wiedereinreiseverbot nach Aufenthaltsbeendigung für grundsätzlich maximal fünf Jahre ist vorzugswürdig und gegenwärtiger Rechtslage entsprechend ein unbefristetes Wiedereinreiseverbot mit Möglichkeit der Befristung im Einzelfall.

- Die Möglichkeit einer Abschiebung im Wesentlichen nur bei „Fluchtgefahr“ greift zu kurz, da u.a. auch Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Strafhaft oder Täuschungshandlungen Abschiebungen gebieten können.
- Eine Höchstdauer der Abschiebehaft von maximal sechs Monaten ist im Hinblick auf die bekannten Verfahrensschwierigkeiten im Zusammenhang mit Rückführungen zu kurz.
- Eine zwingende monatliche Überprüfung der Haftgründe von Amts wegen bedeutet eine unnötige Belastung der Gerichte, vorzugswürdig ist jederzeitiges Antragsrecht wie derzeit.
- Eine ständige räumliche Trennung von Abschiebehäftlingen und Strafgefangenen ist höchst kostenintensiv und unverhältnismäßig, ein Unterbringungsverbot in gemeinsamen Hafträumen bei gemeinsamer Nutzung der sonstigen Infrastruktur ist ausreichend.
- Eine zwingende Fristsetzung für die freiwillige Ausreise ist unnötig wohlwollend, da insbesondere illegal aufhältige Ausländer das Land unverzüglich zu verlassen haben.
- Der Vorschlag, in Fällen, in denen die Mitgliedstaaten Grundrechte beachten müssen, die sich insbesondere aus der EMRK ergeben, wie die Rechte auf Nichtzurückweisung, Bildung und Erhalt der Einheit der Familie, keine Rückführungsentscheidung zu erlassen, würde Rückführungen in nicht akzeptabler Weise erschweren, zumal diese Grundrechte regelmäßig bereits bei der Entscheidung über die Beendigung des Aufenthalts bzw. die Erteilung eines Titels berücksichtigt werden.

Weiter enthält der Richtlinienvorschlag keine Vorschriften für eine erleichterte Abschiebung von Sicherheitsgefährdern wie Terrorismusunterstützern oder Hasspredigern. Positiv zu bewerten sind demgegenüber die vorgesehene EU-Weite des Wiedereinreiseverbots und die gegenseitige Anerkennung von Rückführungsentscheidungen.

### **3.3 Richtlinien im Bereich 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;  
ABl L 321 vom 06.12.2003 S. 26 ff

Die 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 betreffen 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 (BR-Drs. 864/02).

Richtlinie 2001/40/EG des Rates vom 18. Mai 2001 über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen;  
ABl 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 (2004/191/EG);  
ABl 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.

### **3.4 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;

ABl L 261 vom 06.08.2004 S. 24 ff

Nach der Richtlinie sollen die Mitgliedstaaten Verpflichtungen für Luftfahrtgesellschaften zur Übermittlung von Fluggastdaten festlegen. Dies betrifft Flüge aus Nicht-EU-Staaten in Mitgliedstaaten. Die Übermittlung ist nur bei Anforderung der Grenzschutzbehörde vorgesehen und soll vor Abflug erfolgen. Gefordert werden komplette Passagierlisten mit neun 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.

## 4. Verordnungen

### 4.1 Kleiner 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 vom 23.02.2005;  
KOM (2005) 56 endgültig, 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 veränderte Situation anzupassen, hat die Kommission 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 Bundesrat hat zu dem Vorschlag mit Beschluss vom 29.04.2005 (BR-Drs. 158/05) Stellung genommen und die Bundesregierung aufgefordert, bei dem Erlass der Verordnung dafür Sorge zu tragen, dass keine Regelungen getroffen werden können, die das Risiko der illegalen Einwanderung erhöhen.

Das Europäische Parlament hat am 14.02.2006 einem überarbeiteten Vorschlag der Kommission zugestimmt.

Entgegen dem ursprünglichen Vorschlag betrifft die Verordnung nunmehr nur die EU-Außengrenzen und nicht mehr auch die Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten, an denen die Grenzkontrollen noch nicht abgeschafft sind. Unter ihren persönlichen Anwendungsbereich fallen grundsätzlich nur nicht freizügigkeitsberechtigte Drittstaatsangehörige, die seit mindestens einem Jahr rechtmäßig im Grenzgebiet ansässig sind. Ihnen soll ein erleichterter Grenzübertritt ermöglicht, soweit sie bis zu 30 km von den Grenzen entfernt leben; in Ausnahmefällen dürfen auch Verwaltungsbezirke, die bis zu 50 km ins Landesinnere reichen, erfasst werden. Die Betroffenen erhalten auf Antrag eine spezielle Grenzübertrittsgenehmigung, mit der sie sich bis zu drei Monate im benachbarten Mitgliedstaat aufhalten können. Voraussetzung ist u.a., dass keine Ausschreibung zur Einreiseverweigerung und keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit, Ordnung und Gesundheit vorliegt.

## **4.2 Grenzkodex**

Vorschlag für eine Verordnung des Rates über den Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen ("Grenzkodex");

KOM (2004) 391 endgültig; Ratsdokument 10331/04

Mit dem Vorschlag verfolgt die Kommission das Ziel, die diversen gesetzlichen Grundlagen zum Überschreiten von Staatsgrenzen der Mitgliedstaaten durch Personen in ein einheitliches Gesetzeswerk zu fassen. Der Vorgang war Gegenstand einer BR-Beschlussfassung am 24.09.2004 (BR-Drs. 514/04).

Aus Sicht der Länder sind insbesondere die die Binnengrenzen betreffenden Inhalte des Kodex von ganz wesentlichem Interesse. Hierbei berühren sich Vorgaben der EU zur Durchsetzung der Abschaffung der systematischen Grenzkontrollen mit der Polizeihöhe der Länder. Der Verordnungsentwurf war vielfach Gegenstand intensiver Beratungen im Rahmen der EU-Ratsarbeitsgruppe „Grenzen“ sowie auch des Strategischen Ausschusses. Als Ergebnis der Befassung beider Gremien auf Beamtenebene konnte in den Ratsstrukturen ein Kompromissdokument erarbeitet werden, in

dem 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.

Den anschließenden Beratungen des Europäischen Parlaments kam besondere Bedeutung zu, weil die Verordnung als erster wichtiger innenpolitischer Rechtsakt nach dem Übergang in das Mitentscheidungsverfahren unter voller Beteiligung des Europäischen Parlaments zu verabschieden war.

Am 23.06.2005 hat das Europäische Parlament einem mit Rat und Kommission abgestimmte Verordnungswortlaut zugestimmt. Wesentliche Inhalte sind:

- Die bisher verstreuten EU-Vorschriften zu den Außengrenzen (u.a. zum Überschreiten der Außengrenzen, zu grenzpolizeilichen Maßnahmen an den Außengrenzen und zur Einreiseverweigerung) sowie zu den Binnengrenzen (u.a. die generelle Abschaffung von Grenzkontrollen und die vorübergehende Wiedereinführung bei schwerwiegenden Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung) sind nunmehr zusammengefasst.
- Die Ausübung der nationalen Polizeihohheit auch im Grenzgebiet bleibt unberührt, solange dies nicht de facto zu Grenzkontrollen führt. Stichprobenartige Maßnahmen zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität wie die Schleierfahndung bleiben damit zulässig.

Am 21.02.2006 hat der Rat den Grenzkodex förmlich angenommen. Die Vorschriften treten sechs Monate nach der Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft.

### **4.3 Verbindungsbeamte**

Verordnung (EG) Nr. 377/2004 des Rates vom 19. Februar 2004 zur Schaffung eines Netzes von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen;  
ABl L 64 vom 02.03.2004 S. 1ff

Die Verordnung sieht eine engere Zusammenarbeit und Koordination der Verbindungsbeamten vor, die bereits zuvor von zahlreichen Mitgliedstaaten in den Transit- und Herkunftsländern von Migranten eingesetzt wurden. 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. Das Vereinigte Königreich hat für den Zeitraum seiner Präsidentschaft am 24.01.2006 erstmals einen Bericht über das Netzwerk von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen vorgelegt (Ratsdokument 5517/06). Im Rahmen der Bildung eines Netzwerkes von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen wird auch ein Handbuch erstellt, das insbesondere über die Aktivitäten der Verbindungsbeamten und zur Situation auf dem Gebiet der irregulären Migration in den Gastländern der Verbindungsbeamten Auskunft erteilt. Das Handbuch wird gemäß einer Entscheidung der RAG CIREFI vom 24.02.2006 in das ICONET eingestellt.

### **4.4 Europäische Grenzschutzagentur (FRONTEX)**

Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Grenzschutzagentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der europäischen Union (FRONTEX);  
ABl L 349 vom 25.11.2004, S. 1ff

Die Grenzschutzagentur gehört zur Umsetzung des vom Rat 2002 angenommenen Plans für den Grenzschutz an den Außengrenzen der EU. Sie ist keine Europäische

Grenzpolizei und unterbreitet keine Rechtsetzungsvorschläge. Vielmehr soll sie die operative Arbeit der Grenzschutzbehörden der Mitgliedstaaten und der Fachzentren koordinieren, die Mitgliedstaaten bei der Ausbildung von Grenzschutzbeamten unterstützen, bei gemeinsamen Aktionen an den Außengrenzen mitwirken und die Rückführung illegal aufhältiger Personen koordinieren. Die Agentur hat einen Etat von 12 Mio. € (2006) bzw. 22 Mio. € (2007). Sie hat im Mai 2005 in Warschau die Arbeit aufgenommen. Der Verwaltungsrat hat in seiner ersten Sitzung am 25.05.2005 den finnischen Grenzschutzoberst Ilkka Laitinen zum Direktor ernannt.

Das Arbeitsprogramm für das Jahr 2006 beinhaltet u.a. eine Beschreibung der Ziele und Leitlinien der Europäischen Grenzschutzagentur, die Durchführung gemeinsamer Einsätze an See- und Landgrenzen sowie Flughäfen, die Förderung von Pilotprojekten zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Mitgliedsstaaten, die Erstellung fundierter Risikoanalysen, die Verbesserung des Ausbildungsstandards in den Grenzschutzorganisationen der Mitgliedsstaaten, die Unterstützung von Mitgliedsstaaten in besonderen Lagen durch Experten und Ausrüstung, die Unterstützung der Mitgliedsstaaten bei gemeinsamen Rückführungsmaßnahmen und die Einrichtung von sicheren Kommunikationskanälen mit den Mitgliedstaaten für schnellen Informationsaustausch.

Die Kommission hat zudem angekündigt, im Sommer 2006 einen Vorschlag über Einrichtung, Befugnisse und Finanzierung nationaler Expertenteams zur technischen und operativen Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen im Rahmen der Grenzschutzagentur vorzulegen.

#### **4.5 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 Drittstaaten 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 ff

Das Rechtsinstrument bekräftigt die Verpflichtung, Reisedokumente von Drittstaatsangehörigen bei der Einreise mit einem Stempel zu versehen. Bereits zuvor war das systematische Abstempeln der Reisedokumente von Drittstaatsangehörigen bei Einreise in die EU grundsätzlich vorgesehen. Einige Ausnahmeregelungen hatten jedoch dazu geführt, dass in der Praxis häufig trotz rechtmäßiger Einreise keine Stempelung erfolgte (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.

Die Pflicht zur Stempelung ist nunmehr im Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) präzisiert. Außerdem sollen die zuständigen Behörden bei nicht gestempelten Einreisedokumenten eine Überschreitung des zulässigen Aufenthaltszeitraums vermuten können. Diese Annahme kann von der betroffenen Person mit Dokumenten wie etwa Fahr- oder Flugscheinen widerlegt werden.

## **5. Rückübernahmeabkommen**

Die Verhandlungen über den Abschluss von Rückübernahmeabkommen gestalten sich häufig schwierig, da die betroffenen Drittstaaten Zusagen für Rückübernahmen vielfach von der Erleichterung bei der Visaerteilung sowie von Tourismus- und Migrationsmöglichkeiten abhängig machen wollen. Einige Verhandlungspartner problematisieren insbesondere auch die Rückübernahme von Personen, die nicht eigene Staatsangehörige sind. Der Rat hat die Kommission bislang mit der Verhandlung mit elf Drittstaaten beauftragt.

Derzeit bestehen Rückübernahmeabkommen mit Hongkong (seit 01.03.2004), Macao (seit 01.06.2004) und Sri Lanka (seit 01.05.2005). Mit Albanien und Russland sind die Verhandlungen abgeschlossen und die Ratifikation im Gang. Mit Marokko, Pakistan, Ukraine und der Türkei laufen derzeit noch Verhandlungen; die Gespräche mit China und Algerien befinden sich noch im Vorfeld von Verhandlungen.

## **VII. Übergreifende Maßnahmen**

## 1. Finanzprogramm für den Bereich Justiz und Inneres

### Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zur Aufstellung eines Rahmenprogramms für Solidarität und Steuerung der Migrationsströme für den Zeitraum 2007 bis 2013

- Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2008 bis 2013 innerhalb des generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“;  
KOM (2005) 123 endgültig; Ratsdokument 8690/05
- Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Außengrenzenfonds für den Zeitraum 2007 bis 2013 innerhalb des generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“;  
KOM (2005) 123 endgültig; Ratsdokument. 8690/05
- Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Einrichtung des Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen für den Zeitraum 2007 bis 2013 innerhalb des generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“;  
KOM (2005) 123 endgültig; Ratsdokument. 8690/05
- Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Rückkehrfonds für den Zeitraum 2008 bis 2013 innerhalb des generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“  
KOM (2005) 123 endgültig; Ratsdokument. 8690/05

Am 06.04.2005 hat die Kommission ihren Entwurf des Finanzprogramms für den Bereich Justiz und Inneres vorgestellt. Darin sind für den Zeitraum 2007 bis 2013 Ausgaben von insgesamt 9,3 Mrd. € vorgesehen, eine erhebliche Steigerung gegenüber der letzten finanziellen Vorausschau, die der wachsenden Bedeutung des Politikbereiches Justiz und Inneres entsprechen soll. Der größte Teil der veranschlagten Mittel soll nach dem Entwurf in den Bereich Asyl/Migration fließen, gefolgt vom Bereich Kriminalitäts- und Terrorismusbekämpfung und dem Bereich polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit. Weitere Mittel sollen für Institutionen des Bereiches Justiz und Inneres sowie für bestehende und künftig zu schaffende Systeme des Informationsaustausches zur Verfügung gestellt werden.

Das von der Kommission vorgeschlagene Rahmenprogramm für Solidarität und die Steuerung der Migrationsströme für den Zeitraum 2007 bis 2013, das Bestandteil des Finanzprogramms ist, enthält

- den Europäischen Flüchtlingsfonds ab 2008 (EFF III) in Fortführung des EFF II,
- einen Rückführungsfonds,
- einen Integrationsfonds,
- einen Außengrenzenfonds.

Die Ausgaben im Bereich Asyl/Migration sollen im Einzelnen betreffen: Maßnahmen zum Schutz der Außengrenzen (2,2 Mrd. €), Integrationsfonds (1,8 Mrd. €), Europäischer Flüchtlingsfonds (1,2 Mrd. €), Finanzierung von Rückführungsmaßnahmen (760 Mio. €), Betrieb der Europäischen Grenzschutzagentur (285 Mio. €), Betrieb von Systemen zum Informationsaustausch (900 Mio. €).

Der Bundesrat hat am 08.07.2005 Stellung genommen (BR-Drs. 352/05) und dabei grundsätzlich das Ziel der Kommission begrüßt, die Finanzmittel in den Jahren 2007 bis 2013 für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts jeweils in drei Rahmenprogrammen mit einheitlicher Struktur zu bündeln und den Bereich Justiz und Inneres finanziell zu stärken. Daneben hat der Bundesrat u.a. folgende Bedenken geltend gemacht:

- Nach dem derzeit geltenden EGV fehlt eine Kompetenznorm für die Durchführung des erstmalig konzipierten Integrationsfonds, der zudem gegen den Grundsatz der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit verstößt. Die Mitgliedstaaten können auch ohne einen separaten Integrationsfonds Integrationsmaßnahmen in ausreichendem Maße realisieren, u. a. im Rahmen des Europäischen Sozialfonds.
- Die vorgesehene Abgrenzung des Rückkehr- und des Flüchtlingsfonds ist in der Praxis schwer umsetzbar.

- Das für den Rückkehr- und den „Integrationsfonds“ vorgesehene Zusätzlichkeitsprinzip sollte einschränkend ausgelegt und angewendet werden. Es ist nicht akzeptabel, dass in einem Mitgliedstaat, der - wie die Bundesrepublik Deutschland - bereits über ein gut ausgebautes System der Rückkehr- und Integrationsförderung durch Bund, Länder und Kommunen verfügt, aus von den Mitgliedstaaten aufgebrachten EU-Geldern nur „Luxusaufwendungen“ finanziert werden können, während in Mitgliedstaaten mit einem niedrigeren Angebot eine Förderung von Regelmaßnahmen möglich ist.
- Im Rahmen der Ausgestaltung der Fonds sollten nicht nur die Kommunen, sondern auch die Regionen (Bundesländer) Konsultationsrechte erhalten.
- Das komplizierte Instrumentarium im Rahmen der Antragstellung und -genehmigung ist insbesondere für Projektträger zu arbeits- und zeitaufwendig, fehleranfällig und damit ineffektiv.
- Eine tatsächliche Beteiligungs- und Einflussmöglichkeit der Mitgliedstaaten ist sicherzustellen.

Auch vor dem Hintergrund der derzeit noch nicht abgeschlossenen Verhandlungen über die Finanzielle Vorausschau 2007 bis 2013 werden Ansätze, Zuschnitt und nähere Ausgestaltung der Fonds derzeit im Rat und im Europäischen Parlament überprüft.

## **2. Unterstützung von Drittländern im Asyl- und Migrationsbereich (AENEAS)**

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);  
ABl 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 sollten von 2004 bis 2008 250 Mio. € zur Verfügung gestellt werden. Im Hinblick auf das geplante „Thematische Programm für die Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl“ ist jedoch daran gedacht, AENEAS in 2006 vorzeitig auslaufen zu lassen.

### **3. Thematisches Programm Zusammenarbeit mit Drittländern**

Mitteilung der Kommission vom 25.01.2006 an den Rat und das Europäische Parlament - Thematisches Programm für die Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl;

KOM (2006) 26 endgültig; Ratsdokument 5643/06

Die Kommission möchte die Außenhilfen der EU in der Finanzperiode 2007-2013 neu strukturieren: Neben auf bestimmte Drittstaaten oder Regionen bezogenen Programmen sollen sieben sog. Thematische Programme zu Bereichen, deren Bedeutung nicht geographisch begrenzt ist (u.a. Einwanderung und Asyl), aufgelegt werden.

Das „Thematische Programm für die Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl“ soll, um Parallelität mit der neuen Finanziellen Vorausschau herzustellen, im Jahr 2007 beginnen. Das bis 2008 beschlossene Vorgängerprogramm AENEAS soll daher 2006 vorzeitig auslaufen.

Nach Auffassung der Kommission will die EU-Migrationspolitik bisher vor allem Migrationsströme besser steuern, um den Zuwanderungsdruck auf die EU zu verringern. Dies gelte weiter, es müsse aber zusätzlich berücksichtigt werden, dass „Arbeitsmigranten das Funktionieren unserer Wirtschaft in Sektoren gewährleisten müssen“, in denen Arbeitskräfte- bzw. Qualifikationsmangel in der EU herrsche. Daher seien folgende Schwerpunkte vorgesehen:

- Förderung der Wechselwirkung zwischen Migration und Entwicklung
- Förderung einer gut organisierten Steuerung der Arbeitskräftemigration
- Bekämpfung der illegalen Einwanderung und leichtere Rückübernahme
- Schutz von Migranten vor Ausbeutung und Ausgrenzung
- Förderung von Asyl und internationalem Schutz, auch durch regionale Schutzprogramme.

Die Mitteilung ist ein weiterer Schritt hin zu der von der Kommission seit längerem propagierten Verzahnung von Migration und Entwicklungspolitik. Die Migration wird dabei als ein untrennbarer Teil der Entwicklungspolitik betrachtet. Dabei wird der Ansatz „weniger Migration durch mehr Entwicklung“ tendenziell hinter die Zielsetzung „mehr Entwicklung durch bessere Steuerung der Migration“ zurück gestellt.

#### **4. Gegenseitige Information**

Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über die Einrichtung eines Verfahrens zur gegenseitigen Information über asyl- und einwanderungspolitische Maßnahmen vom 10.10.2005;

KOM (2005) 480 endgültig; Ratsdokument 13215/05

Am 24.02.2005 hatte der Rat beschlossen, ein Frühwarnsystem zur rechtzeitigen gegenseitigen Information über nationale Maßnahmen im Bereich Asyl und Einwanderung einzurichten. Hintergrund war die insbesondere auch von Deutschland vorgebrachte Kritik am spanischen Legalisierungsprogramm, das im Jahr 2005 die Legalisierung von etwa 700.000 bis dahin illegal aufhältigen Ausländern ermöglichte: dies sei eine Maßnahme, die wegen der Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten eine vorherige Abstimmung auf EU-Ebene erfordere.

Diesem Auftrag folgend hat die Kommission einen Vorschlag für eine entsprechende Ratsentscheidung vorgelegt. Der Informationsaustausch soll über ein von der Kommission betriebenes webgestütztes Netz erfolgen. Einbeziehen möchte die Kommis-

sion auch Entwürfe nationaler Rechtsakte, bilateraler internationaler Abkommen, „endgültige“ Gerichtsentscheidungen sowie Verwaltungsentscheidungen im Bereich Asyl und Einwanderung. Die Informationen sollen von den Mitgliedstaaten in mindestens einer übersetzten Fassung übermittelt werden. Kommission und andere Mitgliedstaaten sollen berechtigt sein, Zusatzinformationen anzufordern.

Der Bundesrat hat zu dem Vorschlag am 25.11.2005 Stellung genommen (BR-Drs. 765/05). Er sieht in dem Vorschlag ein sinnvolles asyl- und einwanderungspolitische Instrument, das jedoch keinen unverhältnismäßigen Aufwand auf Bundes- oder Länderebene bedingen dürfe. Ferner geht er davon aus, dass unter den mitzuteilenden Verwaltungsentscheidungen im Bereich Asyl und Einwanderung Rundschreiben und Verwaltungsvorschriften der Länder nicht zu verstehen sind. Entsprechend dem Zweck des Entscheidungsvorschlags und im Sinne einer nachvollziehbaren Abgrenzbarkeit sind nach Auffassung des Bundesrats lediglich Verwaltungsentscheidungen mitzuteilen, die entweder vom Bund getroffen werden oder an denen er – etwa zur Wahrung der Bundeseinheitlichkeit – mitwirkt.

## **5. Gemeinschaftsstatistiken**

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz vom 14.09.2005; KOM (2005) 375 endgültig; Ratsdokument 12302/05

Die Kommission beklagt seit langem einen Mangel an vergleichbaren Daten über Zahl und Status der in den Mitgliedstaaten lebenden Drittstaatsangehörigen. 2003 hatte sie eine Mitteilung über Statistiken im Bereich Migration vorgelegt und Entwürfe einer Verordnung mit den Mitgliedstaaten diskutiert. Mit dem nun vorliegenden Verordnungsvorschlag verfolgt die Kommission das Ziel, die großen Unterschiede der in den Mitgliedstaaten erhobenen Daten schrittweise abzubauen und eine zunehmende Vergleichbarkeit herzustellen. Die Verordnung sei z.B. zur Bewertung politischer Maßnahmen gegen den Menschenhandel und zur Vorhersage künftiger Entwicklun-

gen auf dem Arbeitsmarkt nötig - die bloße Koordination habe keine bessere Vergleichbarkeit der nationalen Statistiken erbracht. Der Vorschlag, der im Mitentscheidungsverfahren anzunehmen ist, sieht vor, dass die Mitgliedstaaten an EUROSTAT Daten über in ihrem Hoheitsgebiet lebende Personen, Zu- und Abwanderung, Aufenthaltsstatus, Asylanträge und -verfahren, Einreiseverweigerungen, illegalen Aufenthalt und Rückführungen liefern. Einzelheiten sollen im Komitologieverfahren festgelegt werden.

Die Zielsetzung, innerhalb der EU eine Grundlage für vergleichbare statistische Grunddaten über das Migrationsgeschehen und das Flüchtlingswesen zu schaffen, ist im Grundsatz zu begrüßen. Dabei sollte sich die Harmonisierung der statistischen Anforderungen allerdings auf das für die Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben zwingend erforderliche Maß beschränken. Der in der Vorlage vorgesehene Erhebungsumfang ist mit dieser Maßgabe nur bedingt vereinbar, viele der angeforderten Daten werden in Deutschland bislang nicht erfasst oder bedürfen noch der Präzisierung. Der Bundesrat hat zu dem Vorschlag am 04.11.2005 in diesem Sinne Stellung genommen (BR-Drs. 699/05).

## **6. Grünbuch Migrationsnetz**

Grünbuch der Kommission vom 28.11.2005 über die Zukunft des europäischen Migrationsnetzes;  
KOM (2005) 606 endgültig; Ratsdokument 15240/05

Mit Unterstützung der Kommission wurde 2002 einem Auftrag des Europäischen Rats folgend das Europäische Migrationsnetz (EMN) als Pilotprojekt/vorbereitende Maßnahme für den Austausch von Informationen über Asyl, Migration und Herkunftsländer eingerichtet. Die Finanzierung erfolgt derzeit durch Kommission und Mitgliedstaaten. Unter Obhut der Kommission arbeiten bisher 14 nationale Kontaktstellen zusammen; als Koordinatoren fungieren zudem die Technische Universität Berlin und das Berliner Institut für vergleichende Sozialstudien. Die Zusammensetzung ist im

Übrigen sehr heterogen: so ist die deutsche Kontaktstelle das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, in Griechenland und Irland sind Forschungsinstitute tätig, in Finnland und Frankreich Statistikbehörden, in Portugal die Grenzschutzbehörde und in Italien die Statistikeinrichtung der Diözese Rom.

Die Kommission will mit dem Grünbuch die weitere Entwicklung und die mögliche Einrichtung einer permanenten Struktur prüfen. Dabei geht die Kommission davon aus, dass Defizite des gegenwärtigen Netzes in der Struktur der nationalen Kontaktstellen sowie beim allgemeinen Aufbau des Projekts liegen. Der rechtliche Status und die Fachausrichtung der nationalen Kontaktstellen sowie ihre Ausstattung mit Humanressourcen, Finanzmitteln und technischer Ausrüstung seien so heterogen, dass dadurch die Qualität der Tätigkeit des EMN beeinträchtigt werde. Der institutionelle Aufbau des Netzes erfordere gegenwärtig einen zu hohen Beitrag der Kommission. Darüber hinaus seien die Aufgaben und Funktionen des Netzes als Ganzes und der nationalen Kontaktstellen nicht ausreichend klar umrissen und abgegrenzt.

Um Abhilfe zu schaffen, stellt die Kommission insbesondere folgende Lösungsansätze zur Debatte:

- Präzisierung des Auftrags des EMN auf der Basis der bisherigen Aufgabenstellung, ggf. mit Einbeziehung der Öffentlichkeit als Adressat der Informationen des EMN
- Erweiterung der konkreten Aufgaben des EMN, u.a. wird erwogen, das EMN künftig auch damit zu betrauen, auf der Grundlage der Informationserhebung und der Analysetätigkeit Standpunkte und Stellungnahmen zu veröffentlichen, die dann als "Richtschnur und Beratung" mit Blick auf die Politikgestaltung und -durchführung bestimmt wären
- bessere Koordinierung des EMN mit anderen Maßnahmen und Akteuren auf diesem Gebiet, genannt wird u.a die Grundrechte-Agentur
- Einbeziehung anderer europäischer Institutionen als Nutznießer der Tätigkeit des EMN, u.a. des Europäischen Parlaments und des Ausschusses der Regionen,

wobei u.a. geprüft werden soll, ob diese berechtigt sein sollen, bei dem Netz spezifische Informationen anzufordern

- für die künftige Struktur des Netzes werden als Optionen ein bei der Kommission angesiedeltes Netz oder die Schaffung einer neuen Agentur erwogen
- Festlegung von "Mindestanforderungen" an die nationalen Kontaktstellen, u.a. an die allgemeine Erfahrung der Mitarbeiter, an Personalausstattung, Kapazität, IT- und sonstige Ausstattung, im Übrigen sollen die nationalen Kontaktstellen nach Auffassung der Kommission regierungsunabhängig sein

Im April 2006 soll eine Sachverständigenanhörung durchgeführt werden. Unter Berücksichtigung der schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen will die Kommission bis Ende 2006 einen Vorschlag für einen Rechtsakt zur Errichtung des EMN machen.

Der Bundesrat hat zu dem Grünbuch am 10.02.2006 Stellung genommen (BR-Drs. 896/05). Wesentliche Kritikpunkte waren:

- Für einige der im Grünbuch erwogenen Vorschläge besteht keine ausreichende Kompetenz der EU. Dies gilt zum einen für die Erwägung, die Aufgaben des EMN dahin gehend anzureichern, dass dieses Standpunkte und Stellungnahmen veröffentlichten soll, die dann als "Richtschnur und Beratung" mit Blick auf Politikgestaltung und -durchführung bestimmt wären. Bedenklich ist auch, Mindestanforderungen für die nationalen Kontaktstellen, u. a. hinsichtlich ihrer Unabhängigkeit, festzulegen.
- Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass Analysen und Forschungen des EMN Auswirkungen auf die nationalen Migrations- und Integrationspolitiken haben werden und im Ergebnis zu Vorfestlegungen in Richtung einer forcierten EU- Einwanderungspolitik führen können. Die Befugnisse des EMN als Zusammenschluss nationaler Kontaktstellen dürfen daher keine Gemeinschaftskompetenzen entstehen lassen.
- Die gegenwärtig bereits wichtigsten Aufgaben des EMN (Informations- und Datensammlung, begrenztes Maß an Forschung, Austausch, Dokumentierung und Analyse der Daten, Erstellung vergleichender Berichte und Kontaktaufbau und -

pflege) sollten auch zumindest mittelfristig den Aufgabenbereich des EMN prägen.

- Zur Vermeidung von Reibungsverlusten und Doppelarbeit ist besonders auf eine klare Aufgabendifferenzierung sowie auf eine nachvollziehbare Abschichtung von Verantwortlichkeiten insbesondere im Hinblick auf die EU-Projekte "System der gegenseitigen Information" (s.o. VII 3), "GDISC" sowie "Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz" (s.o. VII 4) zu achten; alternativ könnten auch organisatorische Bündelungen erwogen werden.
- Die Struktur des EMN sollte auf den bestehenden nationalen Kontaktstellen aufbauen, da sich dieser Aufbau im Grundsatz in der Vergangenheit bewährt hat.
- Vorzugswürdig erscheint ein bei der Kommission angesiedeltes, aus nationalen Kontaktstellen bestehendes Netz. Die Agentur-Lösung ist kein Beitrag zu Bürokratieabbau und Kostenreduzierung.
- Regierungsunabhängigkeit der nationalen Kontaktstellen ist keine Voraussetzung für deren ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung.