



**Bericht des Ländervertreeters im Strategischen
Ausschuss für Einwanderungs-,
Grenz- und Asylfragen über Angelegenheiten
der Europäischen Union
2006/2007**

Stand 04.04.2007

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 24.03.2006. Das vor diesem Zeitpunkt liegende Geschehen von übergreifender Bedeutung wird weiterhin berücksichtigt.

Übersicht

I. Allgemeines	4
1. Rechtliche Grundlagen und Kompetenzrahmen	5
2. Vertretung der Länder auf europäischer Ebene	5
II. Programme und Pläne	7
1. „Haager Programm“	8
2. Aktionsplan zum Haager Programm	10
3. Zwischenbilanz des Haager Programms	10
III. Asyl	13
1. Mitteilungen	14
2. Entscheidungen – Flüchtlingsfonds	16
3. Richtlinien	18
3.1 Richtlinie Massenzustrom/vorübergehender Schutz	18
3.2 Richtlinie Aufnahmebedingungen	19
3.3 Anerkennungsrichtlinie/Qualifikationsrichtlinie (materielles Asylrecht)	20
3.4 Asylverfahrensrichtlinie	21
4. Verordnungen	23
4.1 Dublin-II-Verordnung	23
4.2 EURODAC-Verordnung	24
IV. Migration	26
1. Mitteilungen	27
2. Grünbuch Wirtschaftsmigration und Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung	32
3. Richtlinien	35
3.1 Richtlinie Familienzusammenführung	35
3.2 Richtlinie langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige	37
3.3 Studentenrichtlinie	37
3.4 Forscherrichtlinie	38
3.5 Freizügigkeitsrichtlinie	39

V. Visa, Aufenthaltstitel und Pässe	41
1. Entscheidungen	42
2. Verordnungen	43
2.1 Visalistenverordnung	43
2.2 Verordnung betreffend die Gestaltung von Pässen	44
2.3 Visa-Informationssystem – VIS	45
2.4 Biometrische Identifikatoren; Bearbeitung von Visumanträgen	48
2.5 Verordnungen betreffend die Gestaltung von Aufenthaltstiteln und Visa (Aufnahme biometrischer Daten)	50
2.6 Visa-Kodex	51
VI. Illegale Einwanderung und Grenzsicherung	53
1. Mitteilungen	54
2. Entscheidungen	56
3. Richtlinien	57
3.1 Richtlinien im Bereich Zusammenarbeit bei der Rückführung	57
3.2 Opferrichtlinie	58
3.3 Mitteilungspflichten für Beförderungsunternehmer	59
3.4 Richtlinie Rückführung Illegaler	59
4. Verordnungen	62
4.1 Verbindungsbeamte	62
4.2 Grenzkodex	63
4.3 Kleiner Grenzverkehr	64
4.4 Europäische Grenzschutzagentur (FRONTEX)	65
5. Rückübernahmeabkommen	66
VII. Übergreifende Maßnahmen	68
1. Finanzprogramm für den Bereich Justiz und Inneres	69
2. Gegenseitige Information	70
3. Gemeinschaftsstatistiken	71
4. Grünbuch Migrationsnetz	72

I. Allgemeines

1. Rechtliche Grundlagen und Kompetenzrahmen

Mit dem Vertrag von Amsterdam aus dem Jahr 1999 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, das Parlament wird lediglich angehört. Die Bestrebungen, insbesondere der Kommission und der finnischen Ratspräsidentschaft (2. Halbjahr 2006), gemäß Art. 67 Abs. 2 EGV das Mitentscheidungsverfahren auch für die legale Einwanderung einzuführen, waren im Rat nicht mehrheitsfähig.

2. Vertretung der Länder im EU-Ministerrat

Rat der Justiz- und Innenminister

Innenminister Dr. Günther Beckstein – Bayern

Strategischer Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen

MDirig Dr. Guntram von Scheurl – Bayern

Arbeitsgruppe Migration:

MR Wilfried Schmäing – Hessen

Arbeitsgruppe Visa

RD´in Gabriele Stellmacher – Niedersachsen

Arbeitsgruppe Asyl/Eurodac/Dubliner Übereinkommen

ORR´in Christina Kocher – Baden Württemberg

Arbeitsgruppe Rückführung

ORR´in Anke Rienitz – Berlin

Arbeitsgruppe Grenzen

KD Konrad Schober – Bayern (bis 31.10.2006)

ORR´in Julia Dempf – Bayern (ab 01.11.2006)

Arbeitsgruppe CIREFI

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

ORR Jochen Bleckmann – Sachsen-Anhalt (bis 30.11.2006)

RR Wolfgang Werner - Sachsen-Anhalt (ab 01.12.2006)

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 alle (...) Schengen-Anforderungen erfüllt sind und (...) das neue Informationssystem SIS II 2007 in Betrieb genommen worden ist“.
- Die Europäische Grenzschutzagentur (nunmehr FRONTEX) soll 2007 bewertet werden; dabei soll auch über weitere Aufgaben entschieden werden. Außerdem sollen Teams aus nationalen Experten zur Unterstützung darum ersuchender Mitgliedstaaten gebildet und 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 strafverfolungsrelevante Informationen der „Grundsatz der Verfügbarkeit“ gelten, so dass die 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.

Eine unter deutscher Ratspräsidentschaft (1. Halbjahr 2007) eingerichtete informelle Hochrangige Gruppe, die aus Vizepräsident Frattini, den sechs Innenministern der gegenwärtigen (Deutschland, Portugal, Slowenien) und folgenden (Frankreich, Tschechische Republik, Schweden) Triopräsidentschaft, einem Vertreter der übernächsten Triopräsidentschaft (Spanien, Belgien, Ungarn) sowie anlassbezogen Experten aus weiteren Mitgliedstaaten besteht, stellt bereits jetzt Vorüberlegungen zur Weiterentwicklung der europäischen Innenpolitik ab 2010 für ein neues Mehrjahresprogramm nach Ablauf des Haager Programms an. Zudem ist vorgesehen, dass die Gruppe Möglichkeiten einer effizienteren Arbeit des Rates sowie zur Verbesserung oder Vereinfachung bestehender EU-Regelungen erörtert und sich politisch mit der Frage befasst, in welchen Bereichen auf EU-Ebene intensiver zusammengearbeitet werden sollte bzw. eher den Mitgliedstaaten Handlungsspielräume einzuräumen wären. In diese Vorüberlegungen sollen auch die Länder eingebunden werden. Die Arbeiten sollen der Kommission helfen, einen Vorschlag zu unterbreiten, den der Rat noch vor den Europawahlen 2009 annehmen könnte.

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

3. Zwischenbilanz des Haager Programms

Am 28.06.2006 hat die Europäische Kommission die im Haager Programm vorgesehene Halbzeitbewertung vorgelegt. Sie besteht aus vier Mitteilungen.

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Umsetzung des
Haager Programms: Weitere Schritte;
KOM(2006) 331 endgültig; Ratsdokument 11228/06

Die Kommission zieht in dieser Mitteilung eine erste politische Bilanz des Haager Programms und hält neue Impulse für die EU als Ganzes sowie im Justiz- und Innenbereich für geboten. Im Innenbereich plädiert sie insbesondere dafür, den Entscheidungsprozess im Rahmen der aktuellen Verträge „effektiver, transparenter und demokratischer“ zu gestalten, dementsprechend von der Passerelle-Klausel in Art. 67 Abs. 2 EGV Gebrauch zu machen und das Mitentscheidungsverfahren auch für die legale Einwanderung einzuführen (s.o. Seite 5). Daneben kündigt die Kommission zur Innenpolitik u. a. folgende Initiativen an:

- Illegale Einwanderung: Mitteilung mit neuen Vorschlägen (Ende Juli 2006)
- Asyl: Grünbuch zur vereinbarten 2. Harmonisierungsphase (2007)
- Legale Einwanderung: Vorlage der im Aktionsplan zum Haager Programm angekündigten Vorschläge für Rechtsakte (2007/2008)

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Evaluierung der EU-Maßnahmen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht;
KOM(2006) 332 endgültig; Ratsdokument 11223/06

Die Kommission plant die Einführung einer Evaluierungsmethode, um die Umsetzung der angenommenen Rechtsakte besser überwachen und die Resultate der EU-Maßnahmen bewerten zu können. Sie möchte damit das regelmäßig vorgelegte Scoreboard durch eine Bewertung der konkreten Ergebnisse in den einzelnen Politikbereichen ergänzen. Zu diesem Zweck schlägt die Kommission einen dreistufigen Evaluierungsmechanismus vor, der erste Bericht ist für 2007 geplant.

Mitteilung der Kommission vom 28.06.2006 an den Rat und das Europäische Parlament – Bericht über die Umsetzung des Haager Programms im Jahr 2005;
KOM(2006) 333 endgültig; Ratsdokument 11222/06

Die Mitteilung enthält einen Überblick über die fristgerechte Annahme der im Haager Aktionsplan für 2005 vorgesehenen Maßnahmen und die Fortschritte auf EU-Ebene. Zudem nimmt die Kommission auch Stellung zur Umsetzung der Rechtsakte in das nationale Recht der Mitgliedstaaten.

Mitteilungen der Kommission vom 28.06.2006 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und den Ge-

richtshof der Europäischen Gemeinschaften über die Anpassung der die Zuständigkeit des Gerichtshofs betreffenden Bestimmungen des Titels IV des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft im Hinblick auf die Gewährleistung eines effektiveren gerichtlichen Rechtsschutzes;

KOM(2006) 346 endgültig; Ratsdokument 11356/06

Die Mitteilung zielt darauf ab, die Zuständigkeit des Gerichtshofs in den Politikbereichen des Titels IV des EGV (Visa, Asyl, Einwanderung und justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen) an die allgemeinen Regeln für das Rechtsschutzsystem im EGV anzupassen. Die Sonderregeln in Art. 68 EGV sollen keine Anwendung mehr finden. Danach können bisher nur letztinstanzliche Gerichte dem EuGH Fragen zur Vorabentscheidung vorlegen. Zudem sind Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und zum Schutz der inneren Sicherheit im Zusammenhang mit der Abschaffung der Binnengrenzkontrollen bisher der EuGH-Kontrolle entzogen.

III. Asyl

1. Mitteilungen

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, und beabsichtigt, für eine solche Flüchtlingssituation, die in enger Zusammenarbeit mit dem UNHCR ausgewählt werden soll, die Erarbeitung eines entsprechenden EU-Pilotprogramms.

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

Die Kommission legt dar, wie nach Abschluss der ersten Phase die zweite Stufe des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems gestaltet werden soll. Sie schlägt dabei 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 01.09.2005 an den Rat und das Europäische Parlament über regionale Schutzprogramme;

KOM(2005) 388 endgültig; Ratsdokument 11989/05

Im Nachgang zur Mitteilung vom 04.06.2004 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 anerkannte Flüchtlinge aufzunehmen, die nicht in das Herkunftsland zurückkehren und nicht im Aufnahmeland bleiben können.

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-weit einheitlichen Asylverfahrens
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 Kooperationsnetz 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. Dies ist auch 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 (s. auch unten VII.1.)

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);
ABI 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. 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.

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 die Ausgewogenheit der Belastungen der Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen sicherzustellen. In der Sache wird Schutz gewährleistet, sobald der Rat mit qualifizierter Mehrheit festgestellt hat, dass eine Massenfluchtsituation besteht. Auf der Grundlage der von jedem Mitgliedstaat angegebenen Aufnahmekapazität erfolgt die Aufnahme in den Mitgliedstaaten für eine Höchstdauer von drei Jahren. Personen, denen vorübergehender Schutz gewährt wurde, haben grundsätzlich Zugang zum Arbeitsmarkt, die Mitgliedstaaten können aber vorsehen, dass EU-Bürgern und bevorrechtigten Drittstaatsangehörigen Vorrang eingeräumt wird. Die betroffenen Personen können während des vorübergehenden Schutzes einen Asylantrag stellen, den Mitgliedstaaten wird jedoch eingeräumt, die Entscheidung über Asylanträge für die Dauer des vorübergehenden Schutzes auszusetzen. Zudem werden weitere Pflichten der Mitgliedstaaten und Maßnahmen betreffend die Rückkehr nach Ablauf der Geltungsdauer des vorläufigen Schutzes 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;

ABI L 31 vom 06.02.2003 S. 18 ff

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

- Wohnsitz und Bewegungsfreiheit
- Grundschulziehung 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 verringert und der Weiterwanderung von Asylbewerbern innerhalb der EU sowie der Antragstellung in mehreren Mitgliedstaaten entgegengewirkt wurde. Dabei galt es, ein 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) akzeptabel. Auf folgende Punkte ist hinzuweisen:

- Die Forderung, wonach die Mitgliedstaaten sich auf Sachleistungen beschränken können und das Leistungsniveau begrenzt bleibt, wurde im Wesentlichen berücksichtigt.
- Die Regelung des Arbeitsmarktzugangs ist 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.
- Die Richtlinie 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 wurde nicht mehr vorgesehen; die Richtlinie verweist hierzu nunmehr auf das nationale Recht.

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“):

ABI L 304 vom 30.09. 2004 S. 12 ff

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). Von der Qualifikationsrichtlinie unberührt bleibt der auf der Basis nationalen Rechts gewährte subsidiäre Schutz, z.B. bei im Herkunftsstaat nicht behandelbaren schweren Erkrankungen.

Über den Kommissionsvorschlag war lange und intensiv verhandelt worden. Die Richtlinie schließt nunmehr 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.

Zur Rechtsstellung subsidiär Schutzberechtigter wurden Kompromisse vereinbart. Die Mitgliedstaaten erlauben ihnen nach der Anerkennung die selbständige und unselbständige Beschäftigung; dabei kann aber die Arbeitsmarktsituation berücksichtigt und für einen nicht näher definierten, beschränkten Zeitraum ein nachrangiger Zugang festgelegt werden. Im Hinblick auf den Zugang zu Sozialleistungen und Gesundheitsversorgung bleibt 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 sehr ins Detail gehenden Richtlinienentwurf vorgelegt, der tragende Prinzipien des deutschen Asylrechts für die Effizienz und Beschleunigung des Verfahrens in Frage gestellt und die Gewährung von Rechten an Flüchtlinge demgegenüber überbetont hatte. Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten 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, Rechtsberatung, Dolmetscher, Zugang zum UNHCR; Pflichten zum Erscheinen vor Behörden und zur Vorlage von Dokumenten) 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.

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.

Die 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. Strittig war auch, ob die Liste nur Staaten mit einer relevanten Zahl von Asylbewerbern oder sämtliche sichere Staaten nennen soll. Auch derzeit ist nicht absehbar, ob und wann die Europäische Kommission einen Vorschlag für die Liste sicherer Herkunftsländer vorlegen wird. Hinzu kommt, dass eine Klage des Europäischen Parlaments gegen Art. 29 der Richtlinie anhängig ist. Das Parlament sieht einen Verstoß gegen seine Rechte, weil nur seine Anhörung zu der Liste vorgesehen ist, obwohl für die Asylpolitik inzwischen das Mitentscheidungsverfahren gilt. Bis eine Einigung erzielt ist, gelten bestehende nationale Listen weiter.

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);

ABI L 50 vom 25.02.2003 S. 1 ff

Die Verordnung beinhaltet in Nachfolge des Dubliner Übereinkommens die Festlegung verbindlicher objektiver Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines von einem Ausländer in einem Mitgliedstaat der EU gestellten Asylantrags zuständig ist. Sie sind an die bisherigen Regelungen des Dubliner Übereinkommens angelehnt, insbesondere besteht auch weiterhin eine Hierarchie zuständigkeitsbegründender Umstände:

- Enge Familienangehörige als Flüchtlinge in einem Mitgliedstaat sind der vorrangige Anknüpfungspunkt für die Zuständigkeit dieses Mitgliedstaats auch für weitere Familienmitglieder
- Ausstellung eines Visums / Aufenthaltstitels durch einen Mitgliedstaat
- Illegaler Grenzübertritt über EU-Außengrenzen eines Mitgliedstaats (nur noch) ein Jahr lang zuständigkeitsbegründend - Nachweis illegalen Grenzübertritts auch durch Indizien möglich
- Nachweis eines illegalen Aufenthalts von mehr als fünf Monaten im Mitgliedstaat
- Visumsbefreite Antragsteller: Mitgliedstaat, in dem der Antrag gestellt wird
- Mitgliedstaat der ersten Asylantragstellung

Mit der Regelung soll sichergestellt werden, dass jedenfalls ein Asylverfahren durchgeführt wird, nicht aber mehrere in verschiedenen Mitgliedstaaten parallel oder hintereinander.

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 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 Wiederaufnahmesuchen 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. nunmehr gemäß der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist. Für eine wirksame Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 ist es erfor-

derlich, die Identität von Asylbewerbern und anderen Ausländern festzustellen, die bei dem illegalen Überschreiten der Außengrenzen der EU 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. Nach der Eurodac-Verordnung sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, von allen über 14 Jahre alten Asylbewerbern und unerlaubt eingereisten Ausländern Fingerabdrücke zu nehmen. Durch einen Vergleich mit den in EURODAC gespeicherten Fingerabdrücken kann festgestellt werden, ob die betreffende Person bereits vorher in einem anderen Mitgliedstaat Asyl beantragt hat oder über einen anderen Mitgliedstaat unerlaubt in das Gebiet der EU gelangt ist. Das EURODAC-System ist seit 15.01.2003 EU-weit sowie in Island und Norwegen in Betrieb. Die Schweiz und Dänemark beabsichtigen die Teilnahme ebenfalls.

Am 20.06.2005 hat die Kommission den Jahresbericht 2004 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 wurden, stellen die registrierten Fälle des illegalen Aufenthalts nur einen Bruchteil der tatsächlichen Fälle dar. 13 % der Asylanträge wurden als Mehrfachanträge identifiziert; diese Quote hatte sich gegenüber 2003 (7 %) fast verdoppelt. Grund war unter anderem das Hinzukommen der 10 neuen Mitgliedsstaaten, deren Daten nach dem Beitritt am 01.05.2004 erfasst wurden.

Am 19.09.2006 hat die Kommission den Jahresbericht 2005 veröffentlicht. Dabei zeigte sie sich mit dem System, das zu 99,9 % des Berichtszeitraums einsatzbereit war, sehr zufrieden. 2005 ging die Zahl der Asylanträge zurück, dagegen wurden wesentlich mehr illegale Einwanderer registriert: 187.223 Asylanträge, 25.162 illegale Grenzübertritte und 46.229 Personen, die bei einem illegalen Aufenthalt in einem Mitgliedsstaat aufgegriffen wurden. 16 % der Asylanträge wurden als Mehrfachanträge identifiziert.

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 grundsätzliche 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 Menschenschmuggels, 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 Wirtschafts-

raum 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 am 19.11.2004 angenommenen und vom Europäischen Rat Ende 2004 begrüßten elf gemeinsamen Grundprinzipien zur Integration auf. 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 soll der Integrationsfonds dienen (s.u. VII 1).

Der Rat hat die Mitteilung 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 Voraus-

setzung 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. Die Kommission schlägt 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 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 Folgemaßnahmen
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 von FRONTEX), 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 von FRONTEX verstärkt überwacht und weitergehende Maßnahmen wie ein Küstenpatrouillennetz und ein Satellitenüberwachungssystem geprüft werden.

Mitteilung der Kommission vom 30.11.2006 an den Rat und das Europäische Parlament –
Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage nach einem Jahr: Schritte zur Entwicklung eines um-
fassenden europäischen Migrationskonzepts;

KOM(2006) 735 endgültig; Ratsdokument 16106/06

Im Nachgang zur Mitteilung vom 30.11.2005 und Beschlüssen des Europäischen Rats vom 15./16.12.2005 betreffend vorwiegend die außenpolitischen Aspekte der Migrationspolitik, v.a. Dialog und Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Durchgangsländern, berichtet die Kommission zu den Entwicklungen seither. Im Mittelpunkt stand der Dialog mit den afrikanischen Ländern und den regionalen Organisationen, einschließlich zweier Ministerkonferenzen in Tripolis (November 2006) und Rabat (Juli 2006). Daneben enthält die Mitteilung Vorschläge für die Weiterentwicklung des Gesamtansatzes, u.a. die stärkere Einbeziehung von Fragen der legalen, insbesondere auch der zirkulären und temporären, Migration unter Ausweitung

auf die Integration sowie Vorschläge für die Schaffung von Kooperationsplattformen, Mobilitätspaketen, Migrationsprofilen, Migrationszentren und effektiveren Entscheidungsstrukturen in der EU hinsichtlich der Steuerung der legalen Migration (gemeint: Abgehen vom Einstimmigkeitsprinzip). Weiter wird angeregt, den Gesamtansatz zur Migrationsfrage auf östliche und südöstliche Nachbarregionen der EU sowie ggf. auch auf Lateinamerika und Asien auszudehnen und Migrations-, Außen- und Entwicklungspolitik insgesamt stärker miteinander zu verbinden.

Der Europäische Rat hat in seinen Schlussfolgerungen vom 15./16.12.2006 (Ratsdokument 16879/06) diese Aspekte aufgegriffen und die Kommission gebeten, Vorschläge vorzulegen, wie die legale Migration zwischen der EU und Drittländern besser organisiert und wie besser über ihre verschiedenen Formen informiert werden kann sowie zu prüfen, wie sich legale Migrationsmöglichkeiten in die Politik der EU im Bereich der Außenbeziehungen eingliedern lassen.

Im Anschluss hieran erörtert der Rat mögliche Elemente von Partnerschaftsabkommen der EU mit Drittstaaten über Migration und Entwicklung, etwa

- Schaffung befristeter Aufenthaltserlaubnisse für Arbeits-, Bildungs- oder Ausbildungszwecke nach Maßgabe der Möglichkeiten und nationalen Befugnisse der Mitgliedstaaten
- Einräumung freiwilliger Quoten für bestimmte Arbeitsmarkt- bzw. Bildungssektoren durch die Mitgliedstaaten
- Verpflichtung zur Anerkennung demokratischer und rechtsstaatlicher Prinzipien und des Schutzes der Menschenrechte seitens der Partnerstaaten.
- verlässliche Rückübernahme eigener Staatsangehöriger und Drittstaatsangehöriger durch die Partnerstaaten
- EU-Maßnahmen zur Förderung der Reintegration von Migranten, die in den Partnerstaat zurückgekehrt sind, und zur Nutzbarmachung des erworbenen Wissens und Know-hows.
- Verpflichtung zur Schaffung von Rahmenbedingungen in den Herkunftsstaaten, die eine Nutzung des entwicklungspolitischen und wirtschaftlichen Potentials von Migration in den Herkunftsstaaten ermöglichen

2. Grünbuch Wirtschaftsmigration und Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung

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 beabsichtigte 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. 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, da die wirtschaftlichen Folgen des Bevölkerungsrückgangs und der Überalterung der Gesellschaft nicht mehr zu übersehen seien.

Der Bundesrat hat zum Grünbuch am 18.03.2005 (BR-Drs. 37/05) Stellung genommen. Die Bundesregierung hat der Kommission eine Stellungnahme unter Berücksichtigung der Positionen der Länder zugeleitet.

Mitteilung der Kommission vom 21.12.2005: Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung;
KOM(2005) 669 endgültig; Ratsdokument 5052/06

Der „Strategische Plan zur legalen Zuwanderung“ enthält Überlegungen der Kommission zur Zukunft der Europäischen Migrationspolitik, aber noch keine konkreten Vorschläge für Rechtsakte. Vielmehr beabsichtigt die Kommission, 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 Saisonbeschäftigung 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.
- 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.
- Die Mitgliedstaaten können den Nachzug von Kindern über 12 Jahre, die außerhalb des Familienverbands nachziehen, grundsätzlich ausschließen oder vom Nachweis von Integrationsvoraussetzungen abhängig machen.

- Voraussetzung für den Nachzug von Familienangehörigen ist, dass das bereits im Mitgliedstaat lebende Familienmitglied feste und regelmäßige Einkünfte nachweist, die für seinen Unterhalt und den Unterhalt seiner Familienangehörigen ausreichen, ohne dass auf das Sozialleistungssystem des betreffenden Mitgliedstaats zurückgegriffen werden muss. Der Nachzug zu Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention darf allerdings nicht vom Nachweis der Sicherung des Lebensunterhalts abhängig gemacht 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.
- Ein eigenständiges Aufenthaltsrecht des Ehegatten wird nach der Richtlinie erst 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).

Am 27.06.2006 hat der EuGH die Klage des Europäischen Parlaments gegen die Richtlinie abgewiesen. Das Parlament hatte in mehreren Vorschriften der Richtlinie Verstöße gegen die Europäische Menschenrechtskonvention, v.a. gegen das Grundrecht auf Achtung des Familienlebens, gesehen. Der EuGH betont nun, dass die Rechte von Kindern und der Schutz des Familienlebens zwar hohen Rang haben, Familienmitgliedern aber kein subjektives Recht auf Aufnahme in die EU geben. Den Mitgliedstaaten bleibt ein Ermessensspielraum, in dessen Rahmen auch Integrationskriterien berücksichtigt werden können. Die von der Richtlinie ermöglichten Differenzierungen nach dem Alter stellen keine Diskriminierungen dar.

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.

Zentrale Regelungspunkte sind:

- Erteilung eines besonderen Rechtsstatus für langjährig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige regelmäßig nach fünfjährigem Aufenthalt
- Personen mit diesem Rechtsstatus werden Unionsbürgern angeglichen, u. a. bei Sozialleistungen, sozialen und steuerlichen Vergünstigungen, Bildung sowie Zugang zum Arbeitsmarkt, teilweise jedoch nur „gemäß den einzelstaatlichen Bestimmungen“
- Möglichkeit der Mobilität des langjährig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen in einen anderen Mitgliedstaat der EU; Voraussetzung ist die Sicherung des Lebensunterhalts, Zugang zur Erwerbstätigkeit kann von einer Prüfung der Lage am Arbeitsmarkt, insbesondere nationaler Vorrangregelungen für EU-Bürger und bevorrechtigte Drittstaatsangehörige, abhängig gemacht werden

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;

ABI L 375 vom 23.12.2004 S. 12 ff

Die Richtlinie regelt die Bedingungen für Einreise und Aufenthalt von Studenten sowie – optional, in Deutschland zur Umsetzung nicht vorgesehen - 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 - erfolgen kann, wenn die Sicherheitsbehörden von einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgehen.

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 Mobilitätsklausel ermöglicht Forschungsvorhaben in mehreren Mitgliedstaaten, für Missbrauchsfälle enthält die Richtlinie eine Widerrufsklausel.

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 zusätzliche Rechte für Familienangehörige vor.

Wichtige Punkte sind des Weiteren 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 Flexibilität eingeräumt.
- Der voraussetzungslose, d.h. nicht an den Nachweis einer Erwerbstätigkeit oder ausreichender Mittel geknüpfte Aufenthalt beträgt drei Monate.
- Das mit erhöhtem Ausweisungsschutz verbundene Daueraufenthaltsrecht wird nach fünf Jahren verliehen.
- 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.

V. Visa, Aufenthaltstitel und Pässe

1. Entscheidungen

Entscheidung Nr. 895/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 zur Einführung einer vereinfachten Regelung für die Personenkontrollen an den Außengrenzen, die darauf beruht, dass die Tschechische Republik, Estland, Zypern, Lettland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Slowenien und die Slowakei bestimmte Dokumente für die Zwecke der Durchreise durch ihr Hoheitsgebiet einseitig als ihren nationalen Visa gleichwertig anerkennen;

ABI L 167 vom 20.06.2006 S. 1 ff

Entscheidung Nr. 896/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 zur Einführung einer vereinfachten Regelung für die Personenkontrollen an den Außengrenzen, die darauf beruht, dass die Mitgliedstaaten bestimmte von der Schweiz und von Liechtenstein ausgestellte Aufenthaltserlaubnisse für die Zwecke der Durchreise durch ihr Hoheitsgebiet einseitig anerkennen;

ABI L 167 vom 20.06.2006 S. 8 ff

Nach den Entscheidungen erkennen die Tschechische Republik, Zypern, Lettland, Ungarn, Malta, Polen, Slowenien und die Slowakei von Schengen-Staaten und anderen neuen Mitgliedsstaaten ausgestellte Visa und Aufenthaltstitel bei Personenkontrollen an den Außengrenzen zur Durchreise von nicht mehr als fünf Tagen an.

Des Weiteren erkennen die Mitgliedstaaten (Ausnahme Estland, Litauen, Bulgarien und Rumänien) bestimmte von der Schweiz und Liechtenstein an Drittstaatsangehörige ausgestellte Aufenthaltstitel zur Durchreise von nicht mehr als fünf Tagen an. Diese Titel berechtigen damit zum entsprechenden visafreien Transit auch durch das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland, nicht jedoch zum Kurzaufenthalt.

2. Verordnungen

2.1 Visalistenverordnung

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;

ABI 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;

ABI L 141 vom 04.06.2005 S. 3 ff

Verordnung (EG) Nr. 1932/2006 des Rates vom 21. Dezember 2006 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;

ABI L 405 vom 30.12.2006 S. 23 ff; ber. ABI L 29 vom 03.02.2007 S. 10 ff

Die Visalistenverordnung legt die Drittstaaten fest, deren Bürger bei der Einreise in die EU von der Visumpflicht befreit sind (Liste II) bzw. Visa benötigen (Liste I). Sie sah zudem zunächst 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 nicht praktiziert und war nach dem Beitritt der neuen Mitgliedsländer, deren Bürger vielfach noch in verschiedenen Staaten der Liste II visapflichtig sind (v.a. in den USA), vollends unrealistisch geworden.

Die Änderungsverordnung vom 2. Juni 2005 sieht insoweit 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 für Bürger dieser Drittstaaten in Betracht. Ein Automatismus ist aber nicht mehr vorgesehen, sondern zunächst Verhandlungen der Kommission mit dem Drittstaat und dann ggf. Entscheidungen über Maßnahmen. Hierüber erstattet die Kommission jährlich Bericht, zuletzt am 03.10.2006 (KOM(2006) 568 endgültig; Ratsdokument 13554/06). Zwischenzeitlich konnten mit den meisten Drittstaaten umfassende gegenseitige Befreiungen von der Visumpflicht verhandelt werden. Keine Fortschritte wurden hingegen bei der Ausweitung der Befreiung von der Visumpflicht auf die Staatsangehörigen aller EU-Mitgliedstaaten insbesondere mit den USA erzielt: Die Bürger der meisten neuen Mitgliedstaaten sind in den USA nach wie vor visumpflichtig.

Die Änderungsverordnung vom 21. Dezember 2006 beinhaltet wegen des starken Migrationsdrucks die Einführung der Visapflicht für Bürger Boliviens. Daneben ist die Visafreiheit für die Bürger von Antigua und Barbuda, Bahamas, Barbados, Mauritius, Seychellen sowie St. Christoph und Nevis vorgesehen, sobald die EU mit diesen Ländern ein Abkommen zur gegenseitigen Visabefreiung abgeschlossen haben wird. Daneben werden auch Personen mit Flüchtlingsstatus, Staatenlose sowie Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit, die in einem Mitgliedstaat aufhältig und Inhaber eines von diesem Mitgliedstaat ausgestellten Reisedokuments sind, von der Visumpflicht befreit. Das Gleiche gilt für Schüler, die Staatsangehörige eines visumpflichtigen Drittlandes und in einem Mitgliedstaat aufhältig sind, wenn sie als Mitglied einer Schülergruppe in Begleitung einer Lehrkraft der betreffenden Einrichtung an einer organisierten Reise teilnehmen.

2.2 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;

ABI 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 Ausstellungstechnik genügen.

Nachdem die nötigen technischen Spezifikationen für die Speicherung des Gesichtsbilds am 28.02.2005 im Komitologieverfahren angenommen worden sind, ist die Umsetzungsfrist für die Speicherung des Gesichtsbilds am 28.08.2006 abgelaufen. 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.

2.3 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

Gegenstand des VIS ist eine Datenbank, in der bestimmte im Rahmen des Visumerteilungsverfahrens erhobene Daten einschließlich biometrischer Merkmale (Gesichtsbild, Fingerabdrücke) gespeichert werden. Ziel sind die Verhinderung von Visummehrfachanträgen bei verschiedenen Mitgliedstaaten ("Visa-Shopping"), die Verifikation persönlicher Daten, die

Harmonisierung von Verfahrensabläufen, die Bekämpfung von illegaler Migration und Menschenhandel sowie die Terrorismusabwehr.

Der Rat hatte am 19.02.2004 Schlussfolgerungen angenommen, die der Kommission Leitlinien für die Entwicklung des 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 Bundesrat hat zu dem Vorschlag mit Beschluss vom 18.02.2005 (BR-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 Einlager- und Warndatei.

Hinsichtlich der Zugriffsrechte der Sicherheitsbehörden auf das VIS hat die Kommission am 24.11.2005 einen Vorschlag für einen separaten Rechtsakt in der 3. Säule unterbreitet. Danach sollen die für die innere Sicherheit zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und EUROPOL allerdings 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 zwischenschalten, den Zugriff auf sämtliche im VIS gespeicherten biometrische Daten ebenso wie auf Fingerabdruckdaten und Lichtbilder zuzulassen sowie sicherzustellen, dass als für die innere Sicherheit zuständige Behörden auch die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder sowie die Staatsanwaltschaften angesehen werden.

Die Vorschläge werden derzeit in den Ratsgremien und im Europäischen Parlament beraten. Strittig sind dabei insbesondere folgende Punkte:

- Das Parlament fordert einen restriktiven Zugang der Sicherheitsbehörden durch eine in der Verordnung zu verankernde „Brückenklausel“, da ihm dies entsprechenden Einfluss auch auf den Rechtsakt der dritten Säule zum Zugriff der Sicherheitsbehörden sichert. Die Sicherheitsbehörden sollen auf das VIS generell (Ausnahme: unaufschiebbare Eilfälle oder Notfälle) nur über zentrale Stellen zugreifen dürfen, die die Berechtigung eines Auskunftersuchens prüfen. Der Zugriff der Nachreichtendienste soll ausgeschlossen werden.
- Statt der insbesondere von Deutschland geforderten Ausgestaltung des VIS als Warndatei durch Speicherung von Missbrauchsfällen (z.B. zweckwidrige Verwendung des Visums oder unberechtigter Aufenthalt nach Ablauf des Visums) soll nach Ansicht des Parlaments – und der meisten Mitgliedstaaten – zunächst eine Gemeinsame Erklärung mit dem Rat genügen, die einen Prüfauftrag an die Kommission bezüglich der Behandlung der Missbrauchsfälle beinhaltet. Zusätzlich könnte eine entsprechende Missbrauchsklausel in den Visakodex aufgenommen werden. Nach Auffassung der Kommission sollten entsprechende Ergänzungen erst auf Grund eines Evaluierungsberichts zu Missbrauchsfällen – einschließlich Einladerfehlverhaltens - erfolgen.
- Fälle, in denen der Einlader seinen Verpflichtungen nicht nachgekommen ist, sollen nach Ansicht des Parlaments nicht gespeichert werden.
- Die Weitergabe von VIS-Daten an Drittstaaten (insbesondere zum Zwecke der Rückführung) soll nach Ansicht des Parlaments nicht ermöglicht werden.
- Systematischer zwingender Abgleich mit Fingerabdruckdaten an allen Grenzübergangsstellen wird von Parlament – und einigen Mitgliedstaaten – abgelehnt. Abgleich lediglich mit der Nummer der Visummarke würde dann genügen, Wahlfreiheit der Mitgliedstaaten. Vermittelnd wird auch Übergangszeitraum – insbesondere für Land- und Seegrenzen - vorgeschlagen, während dem Fingerabdrücke nur optional genommen werden.
- Parlament stellt Junktin zwischen VIS-Verordnung, Zugriffsbeschluss und Rahmenbeschluss zum Datenschutz in der dritten Säule her.

Der ursprüngliche Zeitplan sah die Inbetriebnahme des VIS für Ende 2006 zunächst beginnend mit der Speicherung alphanumerischer Daten und digitalisierter Fotos der betroffenen Personen vor, gefolgt von den biometrische Daten ab Anfang 2007. Nach derzeitigem Stand werden sich die Beratungen über die Rechtsakte mindestens in das zweite Halbjahr 2007

erstrecken, mit einer Inbetriebnahme des Systems kann frühestens im 2. Halbjahr 2008 gerechnet werden. Danach soll der Anschluss der Mitgliedstaaten erfolgen und nach ca. zwei Jahren abgeschlossen sein.

2. 4 Biometrische Identifikatoren; Bearbeitung von Visumanträgen

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31.05.2006 zur Änderung der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion an die diplomatischen Missionen und die konsularischen Vertretungen, die von Berufskonsularbeamten geleitet werden, zur Aufnahme biometrischer Identifikatoren einschließlich Bestimmungen über die Organisation der Entgegennahme und Bearbeitung von Visumanträgen; KOM(2006) 269 endgültig; Ratsdokument 10023/06

Der Europäische Rat hat sich im Haager Programm für die langfristige Schaffung gemeinsamer Visastellen ausgesprochen und die Kommission ersucht, einen Vorschlag für die Einrichtung gemeinsamer Antragsbearbeitungsstellen vorzulegen. Darüber hinaus ist es erforderlich, hinsichtlich der Biometrieerfassung die organisatorischen, technischen und rechtlichen Grundlagen Verfügung zu stellen. Die Verordnung ergänzt insoweit die geplante VIS-Verordnung (s.o. V 2.3), die demgegenüber Austausch und Übermittlung der erfassten Daten zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt regelt.

Der Vorschlag der Kommission enthält zum einen einen Rechtsrahmen für die Organisation der konsularischen Dienste und Vorschläge für verschiedene Kooperationsmodelle sowie zum anderen die Rechtsgrundlage für die Erfassung biometrischer Identifikatoren der Antragsteller.

Gemeinsame Visumantragstellen sind lediglich optional vorgesehen. Es soll den Mitgliedstaaten unbenommen bleiben, je nach Standort die Antragsbearbeitung auch ausschließlich in eigener Regie zu betreiben. Für die Formen einer Zusammenarbeit sieht der Rechtsrahmen insbesondere die „Kokolation“ (Abnahme biometrischer Daten und Entgegennahme der Anträge durch Beamte eines oder mehrerer Mitgliedstaaten in den Räumlichkeiten eines anderen Mitgliedstaats unter Nutzung der dortigen technischen Ausstattung), gemeinsame Visumantragstellen (Beamte eines oder mehrerer Mitgliedstaaten teilen sich ein Gebäude, in dem die biometrischen Daten abgenommen und die Visumanträge für den betreffenden Mit-

gliedstaat entgegen genommen werden) und Outsourcing (Übertragung der Entgegennahme der Visumanträge oder der Erfassung der biometrischen Daten an ein Privatunternehmen; denkbar auch reine „Call-Center-Funktion“ (Beratung bzw. Terminvereinbarung) durch Private) vor. Bei der Beratung der unterschiedlichen Modelle der Form der Zusammenarbeit werden insbesondere Fragen des allgemeinen Verfassungs- und Verwaltungsrechts (hoheitliches Handeln durch Private, Abnahme biometrischer Daten durch Private), Fragen der Sicherheit (Missbrauchsgefahr, Korruptions- und Fälschungsgefahr), Fragen des Datenschutzes (Entgegennahme und ggf. Bearbeitung der Antragsdaten, insbesondere der biometrischen Daten durch Private) sowie technische Fragen (Sicherheit der Datenübermittlung, mögliche Datenübermittlungswege) zu berücksichtigen sein.

Derzeit ist geplant, mit Pilotvorhaben der konsularischen Zusammenarbeit, etwa in Moldawien, zu beginnen.

Für die Bearbeitung von Visumanträgen ist Folgendes vorgesehen:

- Erfasst werden sollen das Lichtbild und 10 Fingerabdrücke flach (nicht bei Kindern unter sechs Jahren und nicht bei Personen über sechs Jahren, bei denen eine Abnahme von Fingerabdrücken physisch unmöglich ist; weitere Ausnahmen möglich für Inhaber von Dienst-, Diplomaten- oder sonstigen Sonderpässen)
- bei Erstantrag hat der Antragsteller persönlich zu erscheinen, bei Abgabe des Antragsvordrucks sollten sogleich die biometrischen Identifikatoren aufgenommen werden
- Reisebüroverfahren bei Folgeantrag innerhalb von 48 Monaten nach Erstantrag möglich; persönliches Erscheinen dann nicht erforderlich
- bei Folgeantrag, der mehr als 48 Monate nach Erstantrag gestellt wird, sind biometrischen Identifikatoren erneut aufzunehmen, also dann kein Reisebüroverfahren möglich

Der Bundesrat hat am 22.09.2006 von dem Vorschlag Kenntnis genommen (BR-Drs. 417/06).

2. 5 Verordnungen betreffend die 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 Visagegestaltung;
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 Visuminhabers ausschließlich auf die Daten im Visa-Informationssystem (VIS) zurückzugreifen („Datenbanklösung“). Gleichzeitig sollte der Einsatz der Biometrie beim Aufbau des VIS vorgezogen werden. Der Visumaufkleber 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 („Kartenzahlung“).

Die Kommission hat dementsprechend hinsichtlich der Gestaltung der Aufenthaltstitel einen geänderten Regelungsvorschlag erarbeitet, wonach Aufenthaltstitel künftig grundsätzlich nur noch als eigenständige Kartendokumente mit Chip zur Speicherung des Gesichtsbilds und der Fingerabdrücke ausgestellt werden. Der „Artikel 6-Ausschuss“ (gemäß Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1683/95 des Rates vom 29. Mai 1995 über eine einheitliche Visumgestaltung eingesetzter Ausschuss) hat zwischenzeitlich festgestellt, dass es technisch möglich ist, die gemeinschaftsrechtlich vorgegebenen biometrischen Daten und ggf. weitere nationale Daten klar und sicher voneinander zu trennen, unabhängig davon, ob sie auf einem Chip oder auf zwei Chips gespeichert werden.

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

2.6 Visakodex

Entwurf eines Vorschlags vom 19.07.2006 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Visakodex der Gemeinschaft;
KOM(2006) 403 endgültig; Ratsdokument 11752/06

Mit dem Visakodex sollen zum einen der bestehende Gemeinschafts-Acquis, der die Erteilung, Verlängerung und Aufhebung von Schengenvisa (Visa für Aufenthalte von bis zu drei Monaten) regelt, zusammengefasst und konsolidiert sowie in Teilbereichen inhaltlich ergänzt werden und zum anderen auf Gemeinschaftsebene ein Leitfaden mit konkreten Handlungsanweisungen für die vor Ort tätigen Konsularbeamten entwickelt werden. Der Gemeinschafts-Acquis, einschließlich der gemeinsamen konsularischen Instruktionen (GKI), wurde mit dem Vertrag von Amsterdam in den Rechtsrahmen der EU aufgenommen. Die GKI sind gegenwärtig das Instrument, das allen Verfahren und Bedingungen für die Erteilung von Kurzzeit-Visa, Transit-Visa und Flughafen-Transit-Visa zugrunde liegt. Das Haager Programm hatte angeregt, diese GKI zu überarbeiten.

Zu den vorgeschlagenen Neuerungen gehört, dass die Kommission das Verfahren für die Vorabkonsultation vor der Visaerteilung an Bürger bestimmter Staaten beschleunigen und die Liste der davon betroffenen Staaten nicht mehr geheim halten möchte. Zudem soll deutlicher unterschieden werden zwischen unzulässigen und förmlich abgelehnten Anträgen; Ablehnungen sollen künftig stets begründet werden müssen. Für den Nachweis einer Einla-

derung, einer Verpflichtungserklärung oder einer Unterkunft soll ein einheitliches Formular eingeführt werden. Zudem sollen eine Visumverlängerung lediglich durch Stempel möglich sein und die konsularische Zusammenarbeit verstärkt werden. Bisher mögliche Sammelvisa sollen künftig nicht mehr zulässig sein, da von jedem Antragsteller biometrische Daten erfasst werden. Ebenfalls abgeschafft werden soll das Visum D+C. Spezielle Vorschriften schlägt die Kommission auch für die nachzuweisende Reisekrankenversicherung und für die Zusammenarbeit diplomatischer Vertretungen mit externen Dienstleistern und kommerziellen Agenturen (z.B. Reisebüros, Reiseveranstalter) vor.

Der Bundesrat hat am 22.09.2006 (BR-Drs. 536/06) die mit der Zusammenfassung aller für visabezogene Entscheidungen maßgebenden Rechtsinstrumente verbundene Vereinheitlichung im Hinblick auf die Verbesserung der Übersichtlichkeit und Transparenz begrüßt. Kritisch bewertet er u.a.

- die Möglichkeit der Visumverlängerung durch bloßen Stempelaufdruck unter Verzicht auf ein gegen Fälschung gesichertes Klebeetikett
- die Ausgestaltung des einheitlichen Formulars für die Verpflichtungserklärung des Einländers (u.a. keine Verpflichtung zur Übernahme der Kosten für eine etwaige zwangsweise Rückführung, keine Vorkehrungen gegen Fälschungen, unentgeltliche Bearbeitung der Verpflichtungserklärung)
- die Verkürzung der Konsultationsfristen auf drei Arbeitstage; fakultatives Unterrichtsverfahren nach Erteilung des Visums kann das vorgängige Konsultationsverfahren nicht ersetzen
- den Wegfall der VS-Einstufung der Liste der konsultationspflichtigen Drittländer
- die generelle Begründungspflicht bei der Ablehnung eines Visumantrags
- die Beschränkung der Verlängerungsmöglichkeit für Visa auf maximal drei Monate (kurzfristiger Aufenthalt) bzw. zehn Tage (Durchreise)

VI. Illegale Einwanderung und Grenzsicherung

1. Mitteilungen

Mitteilung der Kommission vom 13.11.2001 an den Rat und das Europäische Parlament über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung;
KOM(2001) 672 endgültig; Ratsdokument 14239/01

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.

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

Mitteilung der Kommission vom 19.07.2006 über politische Prioritäten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Drittstaatsangehörigen;

KOM(2006) 402 endgültig; Ratsdokument 11881/06

Anknüpfend an die Mitteilung vom 13.11.2001 berichtet die Kommission über die Entwicklung seither und macht in einem umfassenden Ansatz Ausführungen zu folgenden prioritären Bereichen:

- Zusammenarbeit mit Drittstaaten (Herkunfts- und Transitländern illegaler Migration), langfristig Verbesserung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse
- Sichere Außengrenzen: Ausbau der Grenzkontrollen, Einführung biometrischer Technologien, Diskussion der Einführung eines gemeinsamen automatisierten Systems zur Registrierung von Drittstaatsangehörigen bei der Ein- und Ausreise
- Kampf gegen Menschenhandel: Ziel ist, den Menschenhandel in seiner gesamten Dimension zu erfassen und einzudämmen, die Nachfrage zu verringern, die Strafverfolgung effizienter zu gestalten, die Opfer zu schützen sowie für ihre sichere Rückkehr und Wiedereingliederung zu sorgen
- Rückkehrpolitik: Abschluss weiterer Rückübernahmeabkommen, Fortschritte bei der vorgeschlagenen Rückführungsrichtlinie, verstärkte Durchführung von Sammelflügen, Festlegung gemeinsamer Ausbildungsstandards für Beamte, die an Rückführungsmaßnahmen beteiligt sind
- Informationsaustausch: bessere Nutzung des ICONet und des Netzes der Verbindungsbeamten sowie stärkere Einbeziehung von Europol

Breiten Raum nimmt der Bereich Schwarzarbeit ein, nach Auffassung der Kommission ein wichtiger, illegale Einwanderung begünstigender Faktor. 1995 sei dazu bereits eine Ratsempfehlung vereinbart worden, auf deren Basis einige Mitgliedstaaten Prüfpflichten für Arbeitgeber und Sanktionen für Arbeitgeber illegaler Beschäftigung erlassen hätten. Nach Auffassung der Kommission sollten dies alle Mitgliedstaaten vorsehen. Sie will ihrerseits prüfen, ob weitere Maßnahmen auf EU-Ebene erforderlich sind. Außerdem weist die Kommission auf Legalisierungen in verschiedenen Staaten in den letzten Jahren hin und plant in diesem Zusammenhang die Vorlage einer Studie über die Auswirkungen solcher Legalisierungen. Daran soll sich eine Debatte anschließen, ob auf EU-Ebene ein Rechtsrahmen benötigt wird.

Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 22.09.2006 zu der Mitteilung Stellung genommen (BR-Drs. 535/06).

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

Ziel der Entscheidung ist es, gemeinsame Rückführungen auf dem Luftweg von Drittstaatsangehörigen, die individuellen Rückführungsmaßnahmen unterliegen, aus zwei oder mehr Mitgliedstaaten zu koordinieren. Sie 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 (Rechtsslage, Gesundheitszustand, Dokumente) und an Flugbegleiter sowie Regeln zu Flugvorbereitung und –durchführung und zur Anwendung von Zwangsmaßnahmen enthalten.

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

ABI 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 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.

3. Richtlinien

3.1 Richtlinien im Bereich Zusammenarbeit bei der Rückführung

Richtlinie 2003/110/EG des Rates vom 25.11.2003 über die Unterstützung bei der Durchförderung im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg:

ABI 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 berühren regelmäßig, insbesondere bei der Anwendung unmittelbaren Zwangs gegen Drittstaatsangehörige, Hoheitsrechte des Transitstaates. Es bedarf daher diesbezüglicher gemeinschaftsrechtlicher Regelungen.

Der Bundesrat hat am 14.02.2003 von der Initiative Kenntnis genommen (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;

ABI L 149 vom 02.06.2001 S. 35 ff

Entscheidung des Rates vom 23. Februar 2004 zur Festlegung der Kriterien und praktischen Einzelheiten zum Ausgleich finanzieller Ungleichgewichte aufgrund der Anwendung der Richtlinie 2001/40/EG über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen (2004/191/EG);

ABI L 60 vom 27.02.2004 S. 55 ff

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

3.2 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 06.08.2004 S. 19 ff

Opfer von Menschenhandel, deren Aufenthalt im Mitgliedstaat 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 und legen die Regeln fest, nach denen den Betroffenen Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt wird.

Ziel der Richtlinie ist, zur Bekämpfung von illegaler Einwanderung, Schleusung und Menschenhandel beizutragen und zusätzliche Informationen über Menschenhändler- und Schleusernetze zu bekommen. 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.

3.3 Mitteilungspflichten für Beförderungsunternehmer

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

Nach der Richtlinie sollen die Mitgliedstaaten Verpflichtungen für Luftfahrtgesellschaften zur Übermittlung von Fluggastdaten festlegen. Dies betrifft Flüge aus Drittstaaten 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.

3.4 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 und steht im Zusammenhang mit der propagierten gemeinsamen Migrationspolitik der Europäischen Union. Zudem hatte der Europäische Rat auf seiner Tagung 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 Rückführungs politik 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 Rückführungs politik 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 Abschiebehaftlingen und Strafgefangenen ist höchst kostenintensiv und unverhältnismäßig, ein Unterbringungsverbot in gemeinsamen Hafträumen bei gemeinsamer Nutzung der sonstigen Infrastruktur 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.

Neben dem Bundesrat sehen auch die Bundesregierung und die meisten Regierungen der anderen Mitgliedstaaten den Vorschlag als zu großzügig an, während er vielen Mitgliedern des Europäischen Parlaments und von Nichtregierungsorganisationen zu restriktiv erscheint.

Im Hinblick auf die erheblichen Einwendungen im Rat, die auch gegenüber Kompromissvorschlägen der finnischen Ratspräsidentschaft aufrechterhalten wurden, lotet die deutsche Ratspräsidentschaft nunmehr zunächst die Harmonisierungsbereitschaft der Mitgliedstaaten aus und strebt eine Verständigung auf politische Leitlinien und Kernelemente einer Rückführungsrichtlinie im Sinne gemeinschaftlicher Mindeststandards unter Berücksichtigung der jeweiligen nationalen Gegebenheiten und bewährten Verfahrensweisen an. Auf Basis dieser Leitlinien kann sodann eine überarbeitete Entwurfsfassung erstellt und im Rat und mit dem Europäischen Parlament beraten werden. Nach Auffassung der Kommission ist insbesondere eine gegenseitige Anerkennung von Rückführungsentscheidungen ohne gemeinschaftliche Mindeststandards nicht möglich.

4. Verordnungen

4.1 Verbindungsbeamte

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

Die Verordnung sieht eine enge Zusammenarbeit und Koordination der Verbindungsbeamten vor, die von zahlreichen Mitgliedstaaten in den Transit- und Herkunftsländern von Migranten eingesetzt werden. Außerdem soll der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten sowie mit Rat und Kommission verbessert werden. Die Entscheidung über die Entsendung bleibt bei den Mitgliedstaaten. Diese können auch die gemeinsame Nutzung entsandter Beamter oder eine Aufgabenteilung zwischen mehreren Beamten vereinbaren. Der die jeweilige Ratspräsidentschaft ausübende Mitgliedstaat ist verpflichtet, am Ende seiner Präsidentschaft dem Rat und der Kommission einen Bericht über die Tätigkeit der Netze von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen und die Lage im Bereich der illegalen Einwanderung in den Gastländern der Verbindungsbeamten vorzulegen. In der Praxis beschränken sich die Berichte auf die Situation in einzelnen ausgewählten Staaten, die Verordnung soll diesem Umstand angepasst werden.

4.2 Grenzkodex

Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen ("Schengener Grenzkodex - SGK");
ABl L 105 vom 13.04.2006 S. 1ff

Der Schengener Grenzkodex legt Regeln für die Grenzkontrollen von Personen fest, die die Außengrenzen der Mitgliedstaaten überschreiten. An den Binnengrenzen zwischen den Mitgliedstaaten finden in Bezug auf Personen im Grundsatz keine Grenzkontrollen statt. Der Vorschlag der Kommission war Gegenstand einer Beschlussfassung des Bundesrats am 24.09.2004 (BR-Drs. 514/04).

Wesentliche Inhalte des Kodex sind insbesondere:

- 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 Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung) sind nunmehr in einem einheitlichen Gesetzeswerk zusammengefasst.
- Die Ausübung der nationalen Polizeihochheit, die aus Sicht der Länder von wesentlichem Interesse ist, bleibt im Grenzgebiet auch nach der Abschaffung der systematischen Grenzkontrollen unberührt, solange dies nicht de facto zu Grenzkontrollen führt. Stichprobenartige Maßnahmen zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität wie die Schleierfahndung bleiben damit zulässig.
- Die Vorschriften des SDÜ über das Überschreiten der Außengrenzen und die Einreisevoraussetzungen sind nunmehr im Kodex enthalten.
- Die Verordnung (EG) Nr. 2133/2004 des Rates vom 13. Dezember 2004 zur Verpflichtung der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zum systematischen Abstempeln der Reisedokumente von Drittausländern beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten und zur diesbezüglichen Änderung der Bestimmungen des Schengener Durchführungsübereinkommens und des Gemeinsamen Handbuchs ist aufgehoben, die Regeln über das Abstempeln der Reisedokumente sind jetzt ebenfalls im Kodex enthalten. Es besteht somit weiterhin die Verpflichtung, Reisedokumente von Drittstaatsange-

hörigen bei der Einreise mit einem Stempel zu versehen. 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.

4.3 Kleiner Grenzverkehr

Verordnung (EG) Nr. 1931/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 zur Festlegung von Vorschriften über den kleinen Grenzverkehr an den Landaußengrenzen der Mitgliedstaaten sowie zur Änderung der Bestimmungen des Übereinkommens von Schengen;

ABl L 405 vom 30.12.2006 S. 1ff, ber. ABl. L 29 vom 03.02.2007 S. 3 ff

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 vom Rat nicht angenommen worden. Zu dem neuen Vorschlag der Kommission hat der Bundesrat 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.

Die Verordnung, der auch das Europäische Parlament zugestimmt hat, betrifft 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 wird ein erleichterter Grenzübertritt ermöglicht, soweit sie bis zu 30 km von den Grenzen entfernt leben; in Ausnahmefällen können 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. Ferner wird die

Möglichkeit eröffnet, die Grenze in eng begrenzten Ausnahmefällen auch außerhalb der Grenzübergangsstellen überschreiten zu können.

4.4 Europäische Grenzschutzagentur (FRONTEX)

Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der europäischen Union (FRONTEX);

ABI L 349 vom 25.11.2004 S. 1ff

Vorschlag der Kommission vom 19.07.2006 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke und zur diesbezüglichen Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates;
KOM(2006) 401 endgültig; Ratsdokument 11880/06

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 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 im Oktober 2005 in Warschau den Betrieb aufgenommen.

Die vorgeschlagenen Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke (Rapid Border Intervention Teams – sog. RABITs) sollen aus Experten der Mitgliedstaaten bestehen und - koordiniert von FRONTEX - Mitgliedstaaten kurzfristig unterstützen, die mit einer dringenden und außergewöhnlichen Belastung an ihren Außengrenzen konfrontiert sind. Zudem soll geregelt werden, unter welchen Umständen die dabei eingesetzten Gastbeamten unter Leitung des Einsatzmitgliedstaats tätig werden und exekutive Befugnisse haben. Dabei werden die Gastbeamten nur Aufgaben der Grenzkontrolle im Sinne des Schengener Grenzkodex sowie Rettungsaufgaben nach dem internationalen Seerecht wahrnehmen, nicht aber allgemeinpoliceliche Aufgaben. Der Einsatz-Mitgliedstaat bleibt grundsätzlich selbst für die Bewältigung der Lage verantwortlich. Geplant ist, dass FRONTEX derartige Soforteinsätze koordiniert und die Sachkosten für die Fortbildung der Beamten und deren Einsatz (Reisekosten u.a.) finanziert,

während diese aber als solches Beamte ihrer Herkunftsstaaten bleiben und ihre Bezüge auch weiter von ihrem originären Dienstherrn erhalten. Sowohl statusrechtlich als auch disziplinarrechtlich bleiben sie ihrem Herkunftsstaat unterstellt, allein die operative Verfügungsgewalt geht auf den Einsatz-Mitgliedstaat über. Maßnahmen der Gastbeamten werden dem Einsatz-Mitgliedstaat zugerechnet. Gastbeamte dürfen mit Zustimmung des Einsatz-Mitgliedstaates und gemäß dessen nationalen Rechtsvorschriften unmittelbaren Zwang anwenden und zu diesem Zweck Dienstwaffen, Munition und Ausrüstungsgegenstände gemäß dem Recht des Einsatz-Mitgliedstaates einsetzen.

Zudem ist das in der FRONTEX-Verordnung vorgesehene Zentralregister für technische Ausrüstungsgegenstände („Toolbox“) erstellt worden. Die Gegenstände, u.a. Überwachungsflugzeuge, Hubschrauber, Patrouillenschiffe oder Equipment zur Kontrolle der Grenzen, stellen die Mitgliedstaaten anderen Mitgliedstaaten auf deren Antrag vorübergehend für Grenzsicherungszwecke zur Verfügung bzw. werden von FRONTEX vermittelt. Ferner ist FRONTEX mit dem Aufbau eines Küstenpatrouillennetzes betraut.

5. Rückübernahmeabkommen

Die Verhandlungen über den Abschluss von Rückübernahmeabkommen gestalten sich häufig schwierig und sehr zeitaufwändig, insbesondere auch, weil die betroffenen Drittstaaten Zusagen für Rückübernahmen vielfach von der Erleichterung bei der Visaerteilung sowie von Tourismus- und Migrationsmöglichkeiten abhängig machen wollen. Einige Verhandlungspartner problematisieren auch die Rückübernahme von Personen, die nicht eigene Staatsangehörige sind, oder auch von eigenen Staatsangehörigen, die bereits vor Abschluss eines Rückübernahmeabkommens rückreisepflichtig waren. Der Rat hat die Kommission bislang mit Verhandlungen mit 16 Drittstaaten beauftragt und angeboten, die Kommission auch während der Verhandlungsrunden zu unterstützen. Dies könnte insbesondere durch eine häufigere unmittelbare Rückkopplung zwischen Kommission und Mitgliedstaaten sowie eine rechtzeitige Übermittlung von Abkommensentwürfen und Verhandlungssachständen erfolgen.

Derzeit bestehen Rückübernahmeabkommen mit Hongkong (seit 01.03.2004), Macao (seit 01.06.2004), Sri Lanka (seit 01.05.2005) und Albanien (seit 01.05.2005). Mit Russland und der Ukraine sind die Verhandlungen abgeschlossen und die Ratifikation im Gang. Mit Marok-

ko, Pakistan, der Türkei, Montenegro, Mazedonien, Serbien, Bosnien und Herzegowina sowie Moldawien laufen derzeit die 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 hatte die Kommission ihren Entwurf des Finanzprogramms für den Bereich Justiz und Inneres vorgestellt. Darin waren 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 entspricht. Der größte Teil der veranschlagten Mittel fließt in den Bereich Asyl/Migration, gefolgt vom Bereich Kriminalitäts- und Terrorismusbekämpfung und dem Bereich polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit. Weitere Mittel werden für Institutionen des Bereiches Justiz und Inneres sowie für bestehende und künftig zu schaffende Systeme des Informationsaustausches zur Verfügung gestellt.

Das 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, Volumen: 0,7 Mrd. €) in Fortführung des EFF II,
- einen Rückführungsfonds (ab 2008, Volumen: 0,7 Mrd. €),
- einen Integrationsfonds (ab 2007, Volumen: 0,8 Mrd. €),
- einen Außengrenzenfonds (ab 2007, Volumen: 1,8 Mrd. €).

Der Bundesrat hatte 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 insbesondere zu bedenken gegeben, dass eine Kompetenznorm für die Durchführung des erstmalig konzipierten Integrationsfonds fehlt und die Abgrenzung des Rückkehr- und des Flüchtlingsfonds in der Praxis schwierig sein würde.

Im Dezember 2006 konnten die Verhandlungen über die Fonds zwischen Rat und Europäischem Parlament abgeschlossen werden.

2. Gegenseitige Information

Entscheidung des Rates vom 5. Oktober 2006 über die Einrichtung eines Mechanismus zur gegenseitigen Information über asyl- und einwanderungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten:

ABI L 283 vom 14.10.2006 S. 40 ff

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 vorgetragene Kritik am spanischen Legalisierungsprogramm, das in großem Umfang die Legalisierung bis dahin illegal aufhältiger Ausländer ermöglichte. Diese Legalisierungen wurden von den Mitgliedstaaten als eine Maßnahme angesehen, die wegen der Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten einer vorherigen Abstimmung auf EU-Ebene bedurft hätten. Es ist zudem im Interesse aller Mitgliedstaaten, die Kommunikation hinsichtlich wichtiger politischer Vorhaben im asyl- und einwanderungspolitischen Bereich, die über den jeweiligen Mitgliedstaat hinaus Wirkung entfalten, auch im Sinne eines Frühwarnsystems zu verbessern und zu strukturieren.

Der Bundesrat hatte zu dem Vorschlag am 25.11.2005 Stellung genommen (BR-Drs. 765/05) und darin ein sinnvolles asyl- und einwanderungspolitische Instrument gesehen, das jedoch keinen unverhältnismäßigen Aufwand auf Bundes- oder Länderebene bedingen dürfe. In der am 04.11.2006 in Kraft getretenen Ratsentscheidung verpflichten sich die Mitgliedstaaten nunmehr, geplante oder bereits ergriffene wichtige Maßnahmen im Bereich Asyl und Einwanderung (z.B. Entwürfe nationaler Rechtsakte, bilateraler internationaler Abkommen, Gerichtsentscheidungen, Verwaltungsentscheidungen) den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission mitzuteilen, wenn sie erhebliche Auswirkungen auf andere Staaten oder die gesamte EU haben. Die Beurteilung der erheblichen Auswirkung obliegt den Mitgliedstaaten. Der Informationsaustausch erfolgt über ein von der Kommission betriebenes webgestütztes Datennetz. Der Umfang der mitzuteilenden Maßnahmen und der Übersetzungspflichten wurde gegenüber dem Kommissionsvorschlag deutlich reduziert. Es wird auf Geheimhaltungs- und Datenschutzvorschriften Bezug genommen und der Zeitpunkt der Informationspflicht spätestens auf den Zeitpunkt der öffentlichen Verfügbarkeit der Information festgelegt. Zu einzelnen gemeldeten nationalen Maßnahmen kann ein Meinungs austausch zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission stattfinden. Neben solchen Fachgesprächen gibt die Kommission jedes Jahr einen Bericht heraus, der einen Überblick über die übermittelten Informationen gibt und dem Europäischen Parlament sowie dem Rat übermittelt wird.

3. 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 Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt nötig - die bloße Koordination habe keine bessere Vergleichbarkeit der nationalen Statistiken erbracht. Der Vorschlag, der

in der RAG Statistik beraten wird und 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 war mit dieser Maßgabe nur bedingt vereinbar. Der Bundesrat hat zu dem Vorschlag am 04.11.2005 in diesem Sinne Stellung genommen (BR-Drs. 699/05). In den Verhandlungen zwischen Rat, Kommission und Europäischem Parlament sind diese Bedenken im Wesentlichen aufgegriffen worden, das Parlament hat dem Vorschlag bereits zugestimmt.

4. 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 17 nationale Kontaktstellen zusammen; fünf Mitgliedstaaten sind als Beobachter eingebunden. Die deutsche Kontaktstelle ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

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 heterogenen Struktur der nationalen Kontaktstellen sowie beim allgemeinen Aufbau des Projekts liegen. Der institutionelle Aufbau des Netzes er-

fordere 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 Personalausstattung sowie IT- und sonstige Ausstattung, im Übrigen sollen die nationalen Kontaktstellen nach Auffassung der Kommission regierungsunabhängig sein.

Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen zu dem Grünbuch will die Kommission demnächst 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 veröffentlichen 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 forcierteren 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 2), "GDISC" sowie "Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz" (s.o. VII 3) 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.