



**Bericht des Ländervertreeters im Strategischen
Ausschuss für Einwanderungs-,
Grenz- und Asylfragen über Angelegenheiten
der Europäischen Union
2008/2009**

Stand 20.04.2009

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 01.04.2008. Das vor diesem Zeitpunkt liegende Geschehen von übergreifender Bedeutung wird z. T. weiterhin berücksichtigt. Im Übrigen wird wegen weiterer Einzelheiten auch auf die vorangegangenen Jahresberichte, auf die Berichte des Ländervertreeters zu den einzelnen Sitzungen im Berichtszeitraum sowie auf die Sitzungsberichte der Ländervertreter in den jeweiligen Ratsarbeitsgruppen Bezug genommen.

Übersicht

I. Allgemeines	5
1. Rechtliche Grundlagen und Kompetenzrahmen	6
2. Ausblick: EU-Reformvertrag.....	6
3. Vertretung der Länder	9
II. Programme und Pläne	10
1. „Haager Programm“	11
2. Aktionsplan zum Haager Programm	12
3. Post-Haag-Prozess: Hochrangige Beratende Gruppe zur Zukunft der Europäischen Innenpolitik und Vorbereitung des Stockholmer Programms	13
III. Asyl	16
1. Mitteilungen.....	17
2. Einführung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems	17
3. Entscheidungen – Flüchtlingsfonds	21
4. Richtlinien	22
4.1 Richtlinie Massenzustrom/vorübergehender Schutz	22
4.2 Richtlinie Aufnahmebedingungen.....	23
4.3 Anerkennungsrichtlinie/Qualifikationsrichtlinie (materielles Asylrecht)	26
4.4 Asylverfahrensrichtlinie	28
5. Verordnungen	30
5.1 Dublin-II-Verordnung.....	30
5.2 EURODAC-Verordnung.....	33
5.3 Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO).....	35
IV. Migration	38
1. Mitteilungen und Europäischer Pakt für Migration	39
2. Grünbuch Wirtschaftsmigration und Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung.....	49
3. Richtlinien	52
3.1 Richtlinie Familienzusammenführung	52

3.2 Richtlinie langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige/ Vorschlag zur Erweiterung des Anwendungsbereichs auf Personen mit internationalem Schutzstaus.....	53
3.3 Studentenrichtlinie	56
3.4 Forscherrichtlinie	56
3.5 Freizügigkeitsrichtlinie	57
3.6 Rahmenrichtlinie Arbeitnehmerrechte.....	59
3.7 Richtlinie Hochqualifizierte.....	61
V. Visa, Aufenthaltstitel und Pässe	65
1. Entscheidungen	66
2. Verordnungen	67
2.1 Visalistenverordnung	67
2.2 Verordnung betreffend die Gestaltung von Pässen	70
2.3 Visa-Informationssystem – VIS	71
2.4 Biometrische Identifikatoren; Bearbeitung von Visumanträgen.....	73
2.5 Verordnungen betreffend die Gestaltung von Aufenthaltstiteln und Visa (Aufnahme biometrischer Daten).....	76
2.6 Visa-Kodex.....	77
VI. Illegale Einwanderung und Grenzsicherung	80
1. Mitteilungen	81
2. Entscheidungen	86
3. Richtlinien	87
3.1 Richtlinien im Bereich Zusammenarbeit bei der Rückführung	87
3.2 Opferrichtlinie.....	89
3.3 Mitteilungspflichten für Beförderungsunternehmer	89
3.4 Richtlinie Rückführung Illegaler	90
3.5 Richtlinie Sanktionen gegen Arbeitgeber bei Beschäftigung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger.....	93
4. Verordnungen	95
4.1 Verbindungsbeamte	95
4.2 Grenzkodex	96
4.3 Kleiner Grenzverkehr	98
4.4 Europäische Grenzschutzagentur (FRONTEX)	99
5. Rückübernahmeabkommen	100

VII. Übergreifende Maßnahmen	102
1. Finanzprogramm für den Bereich Justiz und Inneres	103
2. Gegenseitige Information	104
3. Gemeinschaftsstatistiken	105
4. Einrichtung eines Europäischen Migrationsnetzes.....	107

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. Ausblick: EU-Reformvertrag

Die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten haben sich bei der Tagung der Regierungskonferenz zur Fortführung der EU-Vertragsreform am 18./19.10.2007 in Lissabon auf einen „Vertrag zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“ (sog. Vertrag von Lissabon) verständigt. Dieser Vertrag setzt – entsprechend dem bei der Tagung des Europäischen Rates im Juni 2007 unter der deutschen EU-Ratspräsidentschaft für die Regierungskonferenz vereinbarten Mandat – alle wesentlichen Neuerungen des bei Referenden in Frankreich und den Niederlanden im Jahr 2005 gescheiterten Europäischen Verfassungsvertrags um. Der EU-Vertrag behält seine Bezeichnung. Der EG-Vertrag wird in „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ umbenannt. Das Vertragswerk tritt nach Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten in Kraft, wobei der ursprünglich vorgesehene Termin (01.01.2009) nach dem ablehnenden Referendum Irlands vom 12.06.2008 nicht eingehalten werden konnte. Auf der Tagung des Europäischen Rates am 11./12.12.2008 hat die irische Regierung zugesagt, die

Ratifizierung des Vertrags bis zum Ende der Amtszeit der derzeitigen Kommission anzustreben, nachdem insbesondere der Forderung nach Beibehaltung der bisherigen Zusammensetzung der Kommission nachgegeben worden war. Die Änderungen, mit denen man den irischen Wählern mit Blick auf ein zweites Referendum entgegenkommen will, sollen nach einer Erklärung des französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy anlässlich des EU-Gipfels am 12.12.2008 voraussichtlich zusammen mit dem Vertrag über den Beitritt Kroatiens 2010 oder 2011 aufgenommen werden.

Der Bundesrat hatte am 06.07.2007 (BR-Drs. 462/07 (Beschluss)) Bayern und Rheinland-Pfalz als Vertreter der Länder für die Regierungskonferenz benannt. Für die Länder hat Staatsminister Dr. Markus Söder (Bayern) als Mitglied der deutschen Delegation an der Tagung der Regierungskonferenz in Lissabon teilgenommen.

Wesentliche allgemeine Neuerungen des Reformvertrags sind u. a.

- Stärkung der nationalen Parlamente – und damit des Bundestages und des Bundesrates – durch das Subsidiaritäts-Frühwarnsystem und durch das Klagerecht zum EuGH bei Verstößen von EU-Rechtsakten gegen das Subsidiaritätsprinzip,
- Stärkung des Ausschusses der Regionen durch ein Klagerecht bei Verletzung seiner Mitwirkungsrechte oder des Subsidiaritätsprinzips,
- Festlegungen zur Verbesserung der Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten,
- Achtung der kommunalen und regionalen Selbstverwaltung,
- Ausweitung der Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit im Rat,
- Einführung des Prinzips der doppelten Mehrheit im Rat (= qualifizierte Mehrheit kommt zustande, wenn 55 % der Mitgliedstaaten zustimmen, die 65 % der Bevölkerung repräsentieren müssen) – wenn auch das Inkrafttreten als Zugeständnis an Polen auf den 1. November 2014 verschoben wurde und noch bis zum 31. März 2017 jeder Mitgliedstaat eine Abstimmung nach den Regeln des Nizza-Vertrags verlangen kann,
- Schaffung der Ämter eines auf zweieinhalb Jahre gewählten Präsidenten des Europäischen Rates und eines Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik,
- Stärkung des Europäischen Parlaments (EP) (Mitentscheidung als Regelfall, Ausweitung seiner Haushaltsbefugnisse, Wahl des Kommissionspräsidenten),
- Stärkung der partizipativen Demokratie durch die Einführung der Möglichkeit für eine Million Unionsbürgerinnen und -bürger, die Kommission zur Vorlage von Rechtsetzungsvorschlägen aufzufordern,
- Rechtsverbindlichkeit der EU-Grundrechtecharta,
- Stärkung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.
- Die Begrenzung der Größe der Kommission auf zwei Drittel der Zahl der Mitgliedstaaten ab November 2014 wird – als Reaktion auf das irische Referendum vom 12.06.2008 – nicht in Kraft treten (siehe oben).

In Kapitel 2 (Art. 69 ff.) des „Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ wird die „Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung“ geregelt:

- Art. 69 betrifft dabei Politiken der Union zum Wegfall der Personenkontrollen beim Überschreiten der Binnengrenzen sowie die Personenkontrolle und die wirksame Überwachung des Grenzübertritts an den Außengrenzen einschließlich der schritt-

weisen Einführung eines integrierten Grenzschutzsystems an den Außengrenzen. Die erforderlichen Maßnahmen werden dabei von Europäischem Parlament und Rat grundsätzlich nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen, d. h. EP und Rat als gleichberechtigte Gesetzgeber.

- Art. 69 a beinhaltet die von der Union zu entwickelnde gemeinsame Politik in den Bereichen Asyl, subsidiärer und vorübergehender Schutz. Dabei soll über die bisherige Kompetenz zur Schaffung von Mindeststandards hinausgehend eine weitergehende Vereinheitlichung der Asyl- und Schutzbestimmungen einschließlich Kooperationsregelungen mit Drittstaaten ermöglicht werden. Die erforderlichen Maßnahmen werden dabei von Europäischem Parlament und Rat grundsätzlich nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen.
- In Art. 69 b wird die Entwicklung einer gemeinsamen Einwanderungspolitik durch die Union geregelt, die eine wirksame Steuerung der Migrationsströme, eine angemessene Behandlung von sich rechtmäßig aufhaltenden Drittstaatsangehörigen und die Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Menschenhandel (einschließlich der Kompetenz zum Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten) gewährleisten soll. Der Union kommt auch die Zuständigkeit zur Förderung der Integration von Drittstaatsangehörigen zu, eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in diesem Bereich ist jedoch ausgeschlossen. Unberührt bleibt auch die Befugnis der Mitgliedstaaten, festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige zu Erwerbszwecken einreisen dürfen. Die erforderlichen Maßnahmen werden dabei von Europäischem Parlament und Rat nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen.
- Art. 69 c verankert als allgemeine Regelung für das Kapitel 2 den Grundsatz der Solidarität und der – auch finanziell – gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten.

3. Vertretung der Länder

Rat der Justiz- und Innenminister

Innensenator Dr. Körting – Berlin

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

Thorsten Hesselbarth / Falk Fritzsch – Baden Württemberg

Arbeitsgruppe Rückführung

ORR'in Anke Rienitz – Berlin

Arbeitsgruppe Grenzen

KOR Manfred Gigl – Bayern (seit 01.01.2008)

Arbeitsgruppe CIREFI

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

ORR Wolfgang Werner – Sachsen-Anhalt

Hochrangige Gruppe Asyl/Migration

MR Paul Middelbeck – Niedersachsen

Arbeitsgruppe EURASIL

Vizepräsident 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:

- Nach der - mit der Annahme der Asylverfahrensrichtlinie zwischenzeitlich abgeschlossenen - Schaffung von europäischen Asylmindestnormen und deren Bewertung 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.
- 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“. (*Bemerkung: Die Einführung von SIS II ist aktuell weiter verschoben worden und nun für September 2009 anvisiert. Bis zur Einführung werden die Fahndungsdaten der im Schengenraum verbundenen Mitgliedstaaten über „SISone4All“ ausgetauscht.*)
- 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 Grenzübergangungen vermieden werden.
- EUROPOL soll in die Lage versetzt werden, eine entscheidende Rolle bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Schwermriminalität zu übernehmen.

2. Aktionsplan zum Haager Programm

Mitteilung der Kommission vom 10.05.2005 an den Rat und das Europäische Parlament

„Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre – Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“;

KOM(2005) 184 endgültig; Ratsdokument 8922/05

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

1. Wahrung der Grundrechte (v.a. Einrichtung einer Grundrechteagentur) und Stärkung der Unionsbürgerschaft
2. Bekämpfung des Terrorismus
3. Einführung eines gemeinsamen Asylverfahrens
4. Steuerung der Migrationsströme (legale und illegale Migration)
5. Integration
6. Integrierter Schutz der Außengrenzen: Gemeinsame Visapolitik / Außengrenzmanagement / Wegfall der Binnengrenzkontrollen
7. Datenschutz und Sicherheit beim Informationsaustausch

8. Strategie gegen organisierte Kriminalität
9. Gewährleistung eines leistungsfähigen europäischen Rechtsraums
10. Verantwortung und Solidarität durch genügend EU-Finanzmittel

3. Post-Haag-Prozess: Bericht der Hochrangigen Beratenden Gruppe zur Zukunft der Europäischen Innenpolitik und Vorbereitung des Stockholmer-Programms

Im Juni 2008 hat die unter deutscher Ratspräsidentschaft (1. Halbjahr 2007) eingerichtete Informelle Hochrangige Beratende Gruppe zur Zukunft der Europäischen Innenpolitik („Zukunftsguppe“) ihren Bericht für ein neues Mehrjahresprogramm für die gemeinsame Justiz- und Innenpolitik nach Ablauf des Haager Programms vorgelegt. Der Zukunftsgruppe gehörten der damalige Vizepräsident Frattini, die sechs Innenminister der früheren (Deutschland, Portugal, Slowenien) und gegenwärtigen (Frankreich, Tschechische Republik, Schweden) Triopräsidentschaft, ein Vertreter der nächsten Triopräsidentschaft (Spanien, Belgien, Ungarn) sowie anlassbezogen Experten aus weiteren Mitgliedstaaten an. Aufgabe der Gruppe war es, Vorschläge für die zukünftige Gestaltung der europäischen Innenpolitik zu erarbeiten, die als wichtiger Beitrag und Anregung für den Vorschlag der Kommission für das nächste Mehrjahresprogramm im Bereich Justiz und Inneres (Post-Haager Programm) dienen sollen. Zudem sollten die Möglichkeiten einer effizienteren Arbeit des Rates sowie zur Verbesserung und Vereinfachung der bestehenden EU-Regelungen erörtert werden. Die Zukunftsgruppe sollte ferner untersuchen, in welchen Bereichen eine intensivere Zusammenarbeit auf EU-Ebene sinnvoll ist bzw. besser subsidiär allein den Mitgliedstaaten überlassen bleiben sollen.

Der Bericht benennt drei horizontale Herausforderungen, die für den Schutz und die Vollendung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts angesichts sich ständig ändernder Rahmenbedingungen von Bedeutung ist:

- Erhalt des „europäischen Modells“ durch Herstellung eines Gleichgewichts zwischen Mobilität, Sicherheit und Privatheit
- Bewältigung der zunehmenden Verflechtung von innerer und äußerer Sicherheit
- Sicherstellung eines optimalen Datenflusses innerhalb der europäischen Informationsnetzwerke

Kapitel III des Berichts enthält Vorschläge zur Migrations- und Asylpolitik, Modernisierung des Schengen-Ansatzes in Grenz- und Visumangelegenheiten, Weiterentwicklung von FRONTEX und zum Ausbau der Zusammenarbeit mit Drittstaaten. Im Bereich der Migrationspolitik betrachtet die Zukunftsgruppe – insbesondere im Hinblick auf die demografische und wirtschaftliche Entwicklung – die Erarbeitung eines umfassenden Migrationskonzepts weiterhin als vorrangiges Ziel. Dabei sollte jeder Mitgliedstaat (wie bisher) selbständig festlegen können, wie viele arbeitssuchende Drittstaatsangehörige in seinem Hoheitsgebiet aufgenommen werden. Dialog, Zusammenarbeit und Partnerschaften mit Herkunfts- und Transitländern seien insbesondere unter Einräumung von Möglichkeiten der zirkulären Migration zu vertiefen. Zum Thema illegale Zuwanderung wird die Wichtigkeit einer wirksameren und besser abgestimmten europäischen Rückführungspolitik hervorgehoben; allgemeine Legalisierungen illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger seien zu vermeiden. Im Bereich der Integration, die als zentrales Element der Zuwanderungspolitik betrachtet wird, seien die verschiedenen nationalen Ansätze weiterhin um gemeinsame Mindeststandards und -anforderungen zu ergänzen, wobei ein Ausgleich zwischen den Rechten und Pflichten der Zuwanderer gefordert wird. In der Asylpolitik empfiehlt die Zukunftsgruppe – angesichts der großen Unterschiede in der Praxis der Mitgliedstaaten – die Fortsetzung der Harmonisierung der Rechtsvorschriften, begleitet von einer verstärkten praktischen Zusammenarbeit, bei der die Europäische Unterstützungsagentur eine zentrale Rolle einnehmen müsse. Daneben sei die Effizienz des Dublin-Systems unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aus der Evaluierung der Dublin- und EURODAC-Verordnung zu verbessern. Auf die externe Dimension der Asylpolitik sei stärkeres Gewicht zu legen, indem das Konzept der Regionalen Schutzprogramme weiterentwickelt und ein gemeinsames Instrument zu Resettlement geschaffen werde.

Weitere Themen des Abschlussberichts sind die ganzheitliche Modernisierung des Schengen-Ansatzes in Grenz- und Visumangelegenheiten, die Weiterentwicklung der Grenzschutzagentur FRONTEX als europäische Anlaufstelle für Fragen des integrierten Grenzschutzes (einschließlich der Möglichkeit, gemeinsame Einsätze zu managen) und die Weiterentwicklung der Strategie für die Zusammenarbeit mit Drittstaaten, um die illegale Migration an ihren Wurzeln zu bekämpfen. Um die Mitwirkungsbereitschaft von Drittstaaten insoweit zu fördern, sollen attraktive Gegenangebote (z.B. Weiterentwicklung der Mobilitätspartnerschaften, zirkuläre Migration) unterbreitet und eine umfassende Strategie zur Visumpolitik entwickelt werden.

Der Abschlussbericht der Zukunftsgruppe wurde vom JI-Rat am 24./25.07.2008 offiziell zur Kenntnis genommen und anschließend der Kommission übermittelt, die diesen als Ideensammlung zur Ausarbeitung ihrer Mitteilung zum Nachfolgeprogramm des Haager Programms nutzen will. Beim informellen Treffen der Justiz- und Innenminister am 07.07.2008 in Cannes wurde der Bericht der Öffentlichkeit vorgestellt. Der Bericht soll die Grundlage für eine offene Diskussion mit den anderen Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament, den nationalen Parlamenten und der interessierten Öffentlichkeit über die zukünftige Gestaltung der europäischen Innenpolitik bilden. Die Innenministerien der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt haben am 05.12.2008 eine Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung der Kommission über die künftige Politik im Bereich von Freiheit, Sicherheit und Recht abgegeben. Aufbauend auf den Ergebnissen der Zukunftsgruppe und den Ergebnissen der Anhörung will die Kommission im Mai 2009 ein neues Fünf-Jahresprogramm der EU im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht vorschlagen. Der Rat will das Programm unter schwedischer Präsidentschaft („Stockholmer Programm“) annehmen.

III. Asyl

1. Mitteilungen

In den Jahren 2004 bis 2006 ergingen eine Reihe von z. T. vorbereitenden Mitteilungen der Kommission:

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

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

Mitteilung der Kommission vom 01.09.2005 an den Rat und das Europäische Parlament über regionale Schutzprogramme:

KOM(2005) 388 endgültig; Ratsdokument 11989/05

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

Von einer inhaltlichen Darstellung wird an dieser Stelle im Hinblick auf das im Juni 2007 vorgelegte und nachfolgend dargestellte „Grünbuch Asyl“ abgesehen.

2. Einführung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

Die Europäische Kommission hat am 06.06.2007 zunächst drei Initiativen zur Asylpolitik vorgelegt. Diese bestehen aus

- dem Grünbuch über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem – KOM(2007) 301 endgültig,

- der Bewertung des sogenannten „Dublin-Systems“ (Dublin-Verordnung, EURODAC) zur Bestimmung des zuständigen EU-Mitgliedstaates bzw. Islands oder Norwegens für die Prüfung eines Asylantrages (siehe unter Nr. III. 5) sowie
- dem Vorschlag zur Ausdehnung der Richtlinie 2003/109/EG (Rechtsstellung langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger) auf anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte (siehe unter Nr. IV. 3.2).

Das Grünbuch enthält die Vorstellungen der Kommission zu einem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem mit 35 von der Kommission aufgeworfenen Einzelfragen zu folgenden Themenbereichen:

- Rechtsinstrumente (Bearbeitung von Asylanträgen, Aufnahmebedingungen für Asylsuchende, Gewährung von Schutz, Situationen besonderer Schutzwürdigkeit, Integration)
- Durchführung – Begleitmaßnahmen (z.B. Entwicklung gemeinsamer Leitlinien bei der Asylrechtsanwendung, Einrichtung einer Unterstützungsagentur)
- Solidarität und Lastenteilung (geteilte Verantwortung, finanzielle Solidarität)
- Externe Dimension der Asylproblematik (Unterstützung der Drittländer bei der Erhöhung des Schutzes, Wiederansiedlung, Steuerung gemischter Migrationsströme an den Außengrenzen, EU als „Global Player“ in Flüchtlingsfragen)

Zwar sollte das Grünbuch einen offenen Diskussionsprozess einleiten. Dennoch enthält es entsprechend den dargestellten Prämissen auch im weiteren Inhalt bereits deutliche Festlegungen. Unter wiederholter Kritik an vermeintlich übermäßigen Spielräumen der in der ersten Phase geschaffenen Asylmindestnormen werden insbesondere folgende Zielvorstellungen der Kommission deutlich:

- Einführung von unionsweit höheren einheitlichen Verfahrens- und Schutzstandards
- Angleichung der Aufnahmebedingungen für Asylsuchende
- Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit (insbes. Neuerrichtung einer Unterstützungsagentur)
- verstärkte Integrationsmaßnahmen / einheitlicher unionsweit gültiger Rechtsstatus der als schutzberechtigt Anerkannten
- verbesserte Erkennung und Behandlung der speziellen Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Asylsuchender
- Stärkung der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten / Modifizierung des Dublin-Systems

- Ausbau der Zusammenarbeit mit den Herkunftsregionen der Flüchtlinge sowie mit den Transitstaaten / Steuerung an den EU-Außengrenzen

Auf Basis eines schriftlichen Konsultationsverfahrens sowie auf der Grundlage einer öffentlichen Anhörung bereitete die Kommission die Erstellung eines Strategieplans vor. Am Konsultationsverfahren beteiligten sich neben dem Bund auch das Bayerische Staatsministerium des Innern und die Innenministerien Niedersachsens (gemeinsam mit Baden-Württemberg, Berlin, und Hessen) sowie Schleswig-Holsteins.

Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 21.09.2007 (Drs. 414/07), der gleichfalls der Kommission übermittelt wurde, zum Grünbuch Stellung genommen. Ein zentraler Kritikpunkt (nicht nur) des Bundesrats am Grünbuch ist, dass die zweite Harmonisierungsphase eingeleitet wird, bevor die Evaluierung der ersten Harmonisierungsphase zum Abschluss gekommen ist. Der Bundesrat äußert sich des weiteren kritisch / ablehnend insbesondere zu einem etwaigen erweiterten Zugang von Asylbewerbern zum Arbeitsmarkt und zu einer Ausdehnung von Integrationsleistungen. Die Vorschläge im Grünbuch bergen im Übrigen die Gefahr, dass zur Erreichung eines einheitlichen höheren Schutzstandards von den unterschiedlichen Regelungen der Mitgliedstaaten die jeweils höchsten Schutzstandards herausgegriffen werden und geltendes bewährtes Verfahrensrecht verschärft wird. Die Neuschaffung einer Europäischen Unterstützungsagentur, insbesondere verbunden mit Kontrollbefugnissen, wird vom Bundesrat ebenfalls abgelehnt.

Das Strategiepapier der Kommission wurde am 17.06.2008 unter dem Titel „Künftige Asylstrategie – ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz“ (KOM(2008) 360 endg.) vorgelegt. Das Papier legt einen Fahrplan für die kommenden Jahre fest und listet die Maßnahmen auf, mit denen die Kommission die zweite Phase des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems – nun erst bis 2012 – abschließen möchte. Ziel der zweiten Phase ist letztlich die Einführung eines gemeinsamen europäischen Asylverfahrens mit einheitlichem Asylstatus.

Der Asyl-Strategieplan gliedert sich in drei Hauptthesen:

- Höhere gemeinsame Standards: Ausbau der eingeführten Mindeststandards durch Änderung der Richtlinie über Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern (siehe unter III. 4.2), Asylverfahrens- und Qualifikationsrichtlinie (siehe unter III. 4.3)
- Förderung der praktischen Zusammenarbeit, insbesondere durch Aufbau eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen - EASO (siehe unter Nr. III. 5.3)

- Förderung von Verantwortung und Solidarität:
 - Änderung des „Dublin-Systems“ (Dublin- und EURODAC-Verordnung), insbesondere Möglichkeit der vorübergehenden Aussetzung der Dublin-Vorschriften, wenn Aufnahmekapazitäten eines Mitgliedstaats erschöpft sind (siehe unter III. 5.1),
 - Einrichtung verschiedener Solidaritätsmechanismen (z.B. gemeinsame Bearbeitung von Asylanträgen, Entsendung von Asyl-Unterstützungsteams),
 - Ausbau regionaler Schutzprogramme,
 - EU-Wiederausiedlungsprogramm bei freiwilliger Teilnahme der Mitgliedstaaten,
 - Durchführbarkeitsstudien für die gemeinsame Bearbeitung von Asylanträgen im EU-Ausland

Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 19.09.2008 (Drs. 452/08) seine zum Grünbuch beschlossene Stellungnahme unterstrichen. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission von ihrem ursprünglichen Ziel, die zweite Phase der Asylrechtsharmonisierung bereits bis zum Jahr 2010 abzuschließen, Abstand genommen hat. Neben der erneuten Kritik an einem erleichterten Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber und einer Verbesserung des Niveaus und der Art der materiellen Aufnahmebedingungen betont der Bundesrat, dass bei einer weiteren Angleichung der Verfahrensregeln Überlegungen zu effizienteren, schnelleren und somit auch kostengünstigeren Asylverfahren in den Vordergrund zu stellen seien. Der drohenden Aufweichung bewährter Asylstandards, wie das Flughafenverfahren oder das System sicherer Staaten, sei entschieden entgegenzuwirken.

Auf der informellen Tagung des JI-Rats am 07.07.2008 hat Frankreich den Entwurf eines Europäischen Pakts für Einwanderung und Asyl vorgelegt, der vom Europäischen Rat am 15.10.2008 offiziell angenommen wurde. Der Pakt soll die Zielrichtung der Europäischen Einwanderungs- und Asylpolitik für die nächsten Jahre – insbesondere im Rahmen des Programms, das 2010 das Haager Programm ablösen wird – vorgeben. Das Papier benennt - neben Aussagen zu einwanderungspolitischen Themen (siehe hierzu unter IV. 1) – die „Schaffung eines Europas des Asyls“ als eine von fünf grundlegenden Verpflichtungen der gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik und steht insoweit in engem inhaltlichen Zusammenhang mit der Mitteilung der Kommission zur künftigen Asylstrategie.

3. Entscheidungen – Flüchtlingsfonds (s. auch unten VII.1.)

Mit den 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 und 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, wurde der Europäische Flüchtlingsfonds eingerichtet bzw. prolongiert.

Im Rahmen des umfassenden Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ (vgl. dazu unter Nr. VII. 1.) tritt nunmehr die „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" (573/2007/EG), ABI L 144 vom 06.06.2007 S. 1, an die Stelle der vorgenannten Entscheidungen. Der „neue“ Flüchtlingsfonds mit einem Volumen von 628 Mio. € löst ab 01.01.2008 den bisherigen Fonds ab.

Die Kommission hat am 18.02.2009 einen Vorschlag zur Änderung der Entscheidung Nr. 573/2007/EG vorgelegt (KOM(2009) 67 endg.; Ratsdok. 6702/09), um der Verlagerung bestimmter, bisher vom Flüchtlingsfonds finanzierter Tätigkeiten auf das neue Unterstützungsbüro für Asylfragen (siehe Nr. III .5.3) Rechnung zu tragen. Die Finanzausstattung des Flüchtlingsfonds soll auf 614 Mio. € reduziert werden.

4. Richtlinien

4.1 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;

ABl L 212 vom 07.08.2001 S. 12 ff

Mit der Richtlinie wurden 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. 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).

Die Richtlinie wurde mit Art. 1 des Zuwanderungsgesetzes vom 30.07.2004 in deutsches Recht umgesetzt.

4.2 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
- Grundschulbildung und weiterführende Bildung Minderjähriger
- Zugang zum Arbeitsmarkt
- berufliche Bildung
- allgemeine Vorschriften über Leistungen, Sach- und Geldleistungen (auch bezüglich Unterbringung)
- medizinische Versorgung
- Einschränkung und Entzug der Leistungen bei Verstoß gegen Mitwirkungspflichten
- Bestimmungen für besonders bedürftige Personen wie Minderjährige und Opfer 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.

Die Umsetzung in Deutschland erfolgte, soweit erforderlich, durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.08.2007 (Richtlinienumsetzungsgesetz), BGBl. I S. 1970.

Die Kommission hat am 26.11.2007 einen Evaluierungsbericht (KOM(2007) 745) zur Richtlinie vorgelegt. In den Schlussfolgerungen wurde festgestellt, die Richtlinie sei insgesamt „in den meisten Mitgliedstaaten zufriedenstellend umgesetzt“ worden. Der Bewertungsbericht macht aus Sicht der Kommission indes klar, dass „der große Ermessensspielraum, den die Richtlinie in mehreren Bereichen bietet – vor allem in Bezug auf den Zugang zu Beschäftigung und medizinischer Versorgung, die Qualität und Form der materiellen Aufnahmebedingungen, das Recht auf Bewegungsfreiheit und die Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Personen – dem Ziel gleichwertiger Aufnahmebedingungen zuwiderläuft.“

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (Neufassung)

KOM (2008) 815 endg.; Ratsdok. 16913/08

Der Vorschlag zielt in Anknüpfung an den o. g. Bewertungsbericht darauf ab, im Zuge der 2. Phase der Asylharmonisierung die nationalen Vorschriften der Mitgliedstaaten über die Aufnahme- und Lebensbedingungen für Asylbewerber stärker zu vereinheitlichen. Die Sekundärmigration von Asylbewerbern zwischen den Mitgliedstaaten soll insoweit eingedämmt werden, als diese auf unterschiedliche nationale Aufnahmepolitiken zurückzuführen ist.

Zentrale Regelungspunkte der vorgeschlagenen Neufassung sind:

- Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf Personen, die subsidiären Schutz beantragen
- Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs, insbesondere durch Verkürzung der Höchstdauer der nach einzelstaatlichem Recht zulässigen Sperrfrist von derzeit einem Jahr auf sechs Monate
- Angleichung der materiellen Leistungsansprüche an das einzelstaatliche Sozialhilfeniveau; etwaige diesbezügliche Unterschiede sind zu begründen.
- Beschränkung von Gewahrsamsmaßnahmen und Garantien für in Gewahrsam befindliche Personen
- Garantien für Personen mit besonderen Bedürfnissen (z.B. unbegleitete Minderjährige, Opfer von Folter und Gewalt), insbesondere Angleichung der medizinischen Versorgung dieses Personenkreises an den allgemeinen einzelstaatlichen Leistungsumfang

- Gewährleistung eines Verfahrens zur Ermittlung besonderer Bedürfnisse und für die Suche nach Familienangehörigen unbegleiteter Minderjähriger

Der Bundesrat hat am 13.02.2009 zu dem Vorschlag kritisch Stellung genommen (BR-Drs. 961/08). Zwar sei anzuerkennen, dass die weitere Angleichung der materiellen Lebensbedingungen von Asylbewerbern –neben einer einheitlichen Asylverfahrens- und Entscheidungspraxis – dazu beitragen könne, die Sekundärmigration dieses Personenkreises zu verringern. Die von der Kommission im Bereich des Lebensunterhalts und zum Teil auch der Gesundheitsleistungen angestrebte Gleichstellung mit eigenen Staatsangehörigen könne sich jedoch insoweit kontraproduktiv auswirken, als das Problem der Sekundärmigration gerade wegen des grundlegenden Gefälles zwischen den Mitgliedstaaten aufgrund unterschiedlicher Sozialsysteme bestehen bleibe bzw. sogar verstärkt werde. Die Mindeststandards hinsichtlich der materiellen Lebensbedingungen seien unter Berücksichtigung der nationalen Besonderheiten auf das erforderliche Maß zu beschränken. Die Schaffung neuer Pullfaktoren, die zu einem Anstieg der Asylbewerberzahlen führen könnten, sowie ein weiterer Aufbau von Bürokratie müsse verhindert werden.

Zu Einzelheiten des Bundesratsbeschlusses:

- Die Ausweitung des Anwendungsbereichs trägt der oftmals unterschiedlichen Zeitdauer des Schutzbedürfnisses von Antragstellern auf subsidiären Schutz gegenüber Asylantragstellern nicht hinreichend Rechnung.
- Die Vorgabe, den Gewahrsam ausschließlich in speziell hierfür vorgesehenen Einrichtungen zuzulassen, ist nicht erforderlich und beinhaltet einen unzulässigen Eingriff in die Planungs- und Organisationshoheit der Mitgliedstaaten.
- Ein erleichteter Arbeitsmarktzugang fördert die faktische Aufenthaltsverfestigung von Personen mit nur vorübergehendem Aufenthaltsrecht und kann die Rückführung erheblich erschweren. Das grundsätzliche Erfordernis einer Vorrangprüfung durch die Arbeitsagenturen darf nicht angetastet werden.
- Die Anhebung der Leistungsansprüche von Asylbewerbern auf das allgemeine Sozialhilfeniveau läuft der Zielsetzung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) zuwider, Anreize zur Einreise aus wirtschaftlichen Gründen bzw. für ein weiteres Verbleiben nach erfolglosem Asylverfahren zu verringern. Im Übrigen ist einer drohenden Aufweichung des Sachleistungsprinzips entgegenzuwirken.
- Die Angleichung der medizinischen Versorgung von Personen mit besonderen Bedürfnissen an den Leistungsumfang des inländischen Gesundheitssystems ist weder erforderlich noch angezeigt. Das AsylbLG enthält das erforderliche Instrumentarium, um auch in Fällen besonderer Bedürfnisse angemessen handeln zu können.
- Bei Verstößen gegen Mitwirkungs- und Verhaltenspflichten muss die Kürzung oder Einstellung des Geldbetrags für tägliche Ausgaben möglich bleiben, um eine dauerhafte Verweigerungshaltung wirksam sanktionieren zu können.
- Die Gewährung von Beratungs- und Prozesskostenhilfe ist davon abhängig zu machen, dass die Rechtsverfolgung hinreichende Erfolgsaussichten bietet und nicht mutwillig erscheint. Die Unterstützung aussichtsloser Verfahren auf Staatskosten ist kontraproduktiv.
- Neue Verfahren zur Ermittlung besonderer Bedürfnisse von Antragstellern und für die Suche nach Familienangehörigen unbegleiteter Minderjähriger sind nicht erforderlich. Defizite der nationalen Rechtslage sind nicht erkennbar, der Aufbau neuer EU-Bürokratien ist deshalb abzulehnen.
- Die erweiterten Berichtspflichten der Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission bedeuten einen erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand, dem kein erkennbarer praktischer Nutzen gegenübersteht.

Der Änderungsvorschlag wird derzeit in erster Lesung in der Ratsarbeitgruppe Asyl behandelt.

4.3 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 sub-

sidiär 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).

Die Umsetzung in Deutschland erfolgte, soweit erforderlich, durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.08.2007 (Richtlinienumsetzungsgesetz), BGBl. I S. 1970.

Die Kommission hat ihre Ziele für den zuletzt für Juni 2009 angekündigten Vorschlag zur Änderung der Qualifikationsrichtlinie in ihrer Mitteilung über die künftige Asylstrategie vom 17.06.2008 (siehe unter III. 2), die im Wesentlichen auch in den vom Europäischen Rat am 15.10.2008 angenommenen Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl Eingang gefunden haben, grob umrissen. Da die Anerkennungsquoten von Asylbewerbern aus denselben Herkunftsstaaten zwischen den Mitgliedstaaten nach Feststellung der Kommission immer noch stark variieren, soll mit der Richtlinienänderung eine gemeinsame Auslegungspraxis und das Ziel möglichst einheitlicher Rechtsstellungen für Flüchtlinge und für Begünstigte subsidiären Schutzes erreicht werden.

Hierzu wird die Kommission Folgendes vorschlagen:

- Änderung der in der Richtlinie festgelegten Kriterien für die Gewährung internationalen Schutzes, insbesondere Klärung der Voraussetzungen des subsidiären Schutzstatus
- Genauere Definition der Umstände, unter denen nichtstaatliche Parteien oder Organisationen als Schutz bietende Akteure betrachtet werden können
- Klärung der Voraussetzungen für die Anwendung des Konzepts der inländischen Fluchtalternative

4.4 Asylverfahrensrichtlinie

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

entscheidungsverfahren (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. Der Europäische Gerichtshof hat – auf Nichtigkeitsklage des Europäischen Parlaments – mit Urteil vom 06.05.2008 (Rs. C-133/06) entschieden, dass der Rat dadurch, dass er für die zukünftige Erstellung gemeinsamer Listen sicherer Staaten nur die Anhörung des Europäischen Parlaments und nicht das Mitentscheidungsverfahren vorgesehen hat, die ihm zugewiesenen Befugnisse im Bereich der Asylpolitik überschritten hat und erklärte die angefochtenen Bestimmungen für nichtig. Bis eine Einigung erzielt ist, gelten bestehende nationale Listen weiter.

Die Umsetzung in Deutschland erfolgte, soweit erforderlich, durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.08.2007 (Richtlinienumsetzungsgesetz), BGBl. I S. 1970.

Die Ziele der Kommission für den Vorschlag zur Änderung der Asylverfahrensrichtlinie werden in der Mitteilung über die künftige Asylstrategie vom 17.06.2008 (siehe unter III. 2) grob umrissen. Geplant ist die Einführung eines einheitlichen gemeinsamen Asylverfahrens für die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft sowie des subsidiären Schutzstatus.

Zu diesem Zweck wurden die folgenden Änderungsvorschläge angekündigt:

- Festlegung zwingender Verfahrensgarantien sowie gemeinsamer Konzepte und Konstrukte, die in allen Mitgliedsstaaten gleiche Zugangschancen bieten
- Regelung der besonderen Situation von unterschiedlich zusammengesetzten Gruppen von Antragstellern und von Fällen, in denen Personen an den EU-Außengrenzen um internationalen Schutz nachsuchen
- Förderung der Gleichbehandlung von Mann und Frau im Asylverfahren und Einbau zusätzlicher Garantien für hilfsbedürftige Antragsteller

Der Änderungsvorschlag soll – gemeinsam mit dem Vorschlag zur Änderung der Qualifikationsrichtlinie – im Juni 2009 vorgelegt werden.

5. Verordnungen

5.1 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).

Die Verordnung findet seit 1. September 2003 in den Mitgliedstaaten (unmittelbare) Anwendung, seit 01.04.2006 auch in Dänemark. Die Schweiz ist mittlerweile ebenfalls zu „Dublin“ assoziiert.

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. 3 ff

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

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung)

KOM (2008) 820 endg.; Ratsdok. 16929/08

Der Vorschlag zur Neufassung der Verordnung gehört zu einem ersten Vorschlagspaket, mit dem die Kommission bessere und einheitlichere Schutzstandards für das Gemeinsame Europäische Asylsystem schaffen will. Zeitgleich hat die Kommission die Neufassung der EU-RODAC-Verordnung vorgeschlagen (siehe hierzu Nr. III. 5.2). Beide Änderungsvorschläge gehen zurück auf den Kommissionsbericht zur Bewertung des „Dublin-Systems“ vom 06.06.2007. Die Kommission stellte darin fest, dass die Ziele des Systems größtenteils erreicht worden seien. Die Zahl der Überstellungen von Asylbewerbern an Mitgliedstaaten mit EU-Außengrenzen und an Mitgliedstaaten ohne EU-Außengrenzen sei ausgewogen gewe-

sen. Die Verbesserungsvorschläge der Kommission werden mit dem vorliegenden Vorschlag aufgegriffen.

Zentrale Inhalte des Änderungsvorschlags sind:

- Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Dublin-Verfahrens auf Personen, die subsidiären Schutz beantragen oder genießen
- Änderungen von Verfahrensregelungen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Dublin-Systems
- Statuierung weiterer Rechtsgarantien und Stärkung der Rechtsschutzmöglichkeiten für Personen, die dem Dublin-Verfahren unterliegen
- Stärkung des Rechts auf Familienzusammenführung
- Einführung zusätzlicher Schutzvorschriften zugunsten unbegleiteter Minderjähriger und sonstiger schutzbedürftiger Personen
- Einführung eines neuen Verfahrens, mit dem Überstellungen in den zuständigen Mitgliedstaat vorübergehend ausgesetzt werden können, wenn die Aufnahmekapazität, das Asylsystem oder die Infrastruktur eines Mitgliedstaats außergewöhnlich schwer belastet sind oder kein angemessenes Schutzniveau im Hinblick auf Aufnahmebedingungen oder Zugang zum Asylverfahren gewährleistet ist

Der Bundesrat hat am 13.02.2009 zu dem Vorschlag zum Teil kritisch Stellung genommen (BR-Drs. 965/08). Der Bundesrat teilt die Auffassung der Kommission, dass sich das „Dublin-System“ grundsätzlich bewährt und auch zum Rückgang der Asylbewerberzahlen beigetragen hat. Zu begrüßen sei die Beibehaltung der allgemeinen Grundsätze des „Dublin-Systems“, insbesondere das Prinzip, wonach für die Prüfung eines Antrags in erster Linie der Mitgliedstaat zuständig ist, der bei der Einreise und Aufenthalt maßgeblich beteiligt gewesen sei. Die Neufassung der Verordnung müsse unter Berücksichtigung der nationalen Besonderheiten und des – auch im Europäischen Pakt für Einwanderung und Asyl vom 16. Oktober 2008 – erklärten Ziels, die illegale Zuwanderung in die EU zu bekämpfen, auf das erforderliche Maß beschränkt werden.

Zu Einzelheiten des Bundesratsbeschlusses:

- Die Ausweitung des Anwendungsbereichs auf Personen, die subsidiären Schutz beantragen oder genießen, ist nicht erforderlich und erschwert den Verwaltungsvollzug in Fällen, in denen die Ausländerbehörde über zielstaatsbezogene Abschiebungshindernisse zu entscheiden hat.
- Die Neuregelungen zur Stärkung der Rechte der Familien und unbegleiteten Minderjährigen gehen zu weit. Dies gilt insbesondere für die vorgeschlagene zwingende Vertretung unbegleiteter Minderjähriger, die der asylverfahrensrechtlichen Handlungsfähigkeit ab dem 16. Lebensjahr widerspricht.

- Die vorübergehende Aussetzung des „Dublin-Systems“ darf nicht dazu führen, dass Mitgliedstaaten für den mangelhaften Vollzug von EU-Recht belohnt werden.
- Die Garantie eines Rechtsbehelfs gegen Überstellungsbeschlüsse widerspricht dem Erfordernis nach effizienten, schnellen und kostengünstigen Asylverfahren.
- Beratungs- und Prozesskostenhilfe muss vom Erfordernis hinreichender Erfolgsaussichten abhängig gemacht werden, um aussichtslose oder mutwillige Gerichtsverfahren nicht mit staatlichen Mitteln zu unterstützen.
- Die Einschränkung der Souveränitätsklausel (Anwendung aus humanitären Gründen und in Härtefällen; Erfordernis der Zustimmung des Asylbewerbers) wird entwertet.
- Die weitreichenden Einschränkungen zum Gewahrsam bis hin zum vollständigen Ausschluss für unbegleitete Minderjährige bereitet Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung.
- Das Streitschlichtungsverfahren ist mangels Anfechtbarkeit des Ergebnisses unzureichend.

Der Änderungsvorschlag wird derzeit in erster Lesung in der Ratsarbeitsgruppe Asyl behandelt.

5.2 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 erforderlich, 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 Mitglied-

staaten 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, seit 01.04.2006 findet EURODAC auch in Dänemark Anwendung.

Deutschland hat sich während seiner Präsidentschaft stark für die Öffnung von EURODAC für polizeiliche Zwecke eingesetzt, da die gespeicherten Fingerabdruckdaten wesentliche neue Ermittlungsansätze bei der Verhütung, Aufdeckung und Verfolgung terroristischer und anderer schwerwiegender Straftaten liefern können. Auf Initiative Deutschlands hat der Ji-Rat im Juni 2007 Schlussfolgerungen verabschiedet, in denen er die Öffnung EURODACs befürwortet und die Kommission auffordert, so schnell wie möglich einen entsprechenden Vorschlag vorzulegen. Dieser ursprünglich für Anfang 2008 angekündigte Änderungsvorschlag (Zugriff der Polizei- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten sowie EURO-POL auf die Daten von EURODAC) soll im Juni 2009 vorgelegt werden.

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung von „EURODAC“ für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EG) Nr./.... zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung)

KOM (2008) 825 endg.; Ratsdok. 16934/08

Der Änderungsvorschlag wurde von der Kommission zeitgleich mit dem Vorschlag zur Neufassung der Dublin-Verordnung vorgelegt (siehe hierzu Nr. III. 5.1). Der Vorschlag dient der Neufassung der Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates sowie der zugehörigen Durchführungsverordnung. Der Kommission geht es darum, die Wirksamkeit der Anwendung der EURODAC-Verordnung zu verbessern, die Kohärenz mit dem seit Annahme der Verordnung entstandenen Asyl-Besitzstand zu gewährleisten, einige Bestimmungen unter Berücksichtigung faktischer Änderungen zu aktualisieren, einen neuen Managementrahmen einzuführen und den Datenschutz sicherzustellen.

Die Neufassung zielt im Besonderen auf:

- Erweiterung des Anwendungsbereichs um den subsidiären Schutz
- beschleunigte Übermittlung von Fingerabdruckdaten (klare Fristen)
- Freigabe von Daten über anerkannte Flüchtlinge, die bislang gespeichert, aber nicht abgefragt werden konnten
- Verbesserung des Datenschutzes durch einen automatisierten Hinweis über Datenlöschung anderer Mitgliedstaaten
- Regelungen zur Überwachung durch den Europäischen Datenschutzbeauftragten und die nationalen Datenschutzbeauftragten
- Aktualisierung der verschiedenen Phasen der Datenbankverwaltung. Geplant ist die Einrichtung einer Verwaltungsbehörde zur Verwaltung der Systeme EURODAC, SIS II und VIS.

Der Bundesrat hat den Änderungsentwurf am 13.02.2009 zur Kenntnis genommen (BR-Drs. 962/08). Der Verordnungsvorschlag wird derzeit in der Ratsarbeitsgruppe Asyl behandelt.

5.3 Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO)

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen:

KOM (2009) 66 endg.; Ratsdok. 6700/09

Nachdem die politische Einigung zur Schaffung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) mit Billigung des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl gefallen war, legte die Kommission am 18.02.2009 einen Verordnungsvorschlag vor. Der Kommissionsvorschlag sieht die Errichtung des Unterstützungsbüros in Form einer Regulierungsagentur vor. Die neue Agentur soll die praktische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich Asyl erleichtern und intensivieren sowie zu einer besseren Umsetzung und Anwendung des gemeinsamen Asylsystems beitragen.

Aufgaben des EASO sollen insbesondere sein:

- Sammlung, Verwaltung und Analyse von Herkunftslandinformationen (Aufbau und Unterhaltung eines eigenen Informationsportals)

- Angebot eines europäischen Schulungsprogramms für Mitglieder einzelstaatlicher Verwaltungs- und Justizbehörden, die mit Asylfragen befasst sind
- Unterstützung besonders belasteter Mitgliedstaaten (z.B. durch Sammlung von Informationen zur Verifizierung besonderer Belastungssituationen; Entsendung von Asyl-Unterstützungsteams)
- Begleitung der Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (z.B. Einrichtung von Datenbanken zu einzelstaatlichen, europäischen und internationalen Asylrechtsinstrumenten; jährlicher Bericht mit vergleichender Analyse zur Asylsituation in der Europäischen Union; Erstellung von Fachdokumentationen zur Anwendung der Gemeinschaftsinstrumente)
- Koordinationsmaßnahmen bei freiwilliger Neuansiedlung von Flüchtlingen

Das „Büro“ in Agenturform soll eine eigene Rechtspersönlichkeit haben, fachlich unabhängig und rechtlich, verwaltungstechnisch und finanziell autonom sein. Die Organisationsstruktur sieht folgende Organe vor: Verwaltungsrat (Planungs- und Überwachungsinstanz), Exekutivdirektor (laufende Geschäfte), Exekutivausschuss (verkleinerter Verwaltungsrat) und Beirat (Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen). Die Einrichtung des Büros soll 2010 erfolgen. Der Personalbedarf soll insgesamt 94 Personen umfassen.

Der Bundesrat hat sich mit Beschluss vom 03.04.2009 ablehnend / kritisch zum Verordnungsvorschlag geäußert. Der Bundesrat anerkennt zwar die Bemühungen der Kommission, durch Intensivierung der praktischen Zusammenarbeit im Asylbereich eine einheitlichere Anwendung von EU-Asylrechtsregelungen zu erreichen und hierdurch zur Minderung der Sekundärmigration von Asylbewerbern innerhalb der EU beizutragen. Er weist aber darauf hin, dass die Erforderlichkeit der Neuschaffung eines Unterstützungsbüros von der Kommission bislang nicht nachgewiesen worden sei. Der Bundesrat unterstreicht, dass unnötige und kostenintensive neue bürokratische Strukturen zu vermeiden sind und vielmehr bestehende Einrichtungen als Plattform einer verstärkten praktischen Zusammenarbeit genutzt werden sollten. In jedem Fall müssten Asylverfahren weiterhin in nationaler Verantwortung betrieben werden. Für den Fall, dass die Einrichtung des Unterstützungsbüros als EU-Agentur nicht verhindert werden kann, fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf, sich hilfsweise dafür einzusetzen, dass die nationale Verantwortung für Asylverfahren nicht durch direkte oder indirekte Einflussnahmen der Regulierungsagentur ausgehöhlt wird. Die enge Zusammenarbeit des Unterstützungsbüros mit anderen Akteuren im Asylbereich, insbeson-

dere die Mitgliedschaft des UNHCR im Verwaltungsrat der Agentur, wird wegen des Erfordernisses der Unabhängigkeit der Einrichtung kritisch gesehen.

Der Vorschlag wird derzeit in den Ratsgremien beraten, die erste Lesung in der Ratsarbeitsgruppe Asyl ist abgeschlossen. Die Mitgliedstaaten haben Vorbehalte insbesondere zum Status der vom Unterstützungsbüro erstellten Dokumentationen und Analysen, zur operativen Struktur (z. B. Notwendigkeit eines Exekutivausschusses) und zur Art und Weise der Einbindung von Nichtregierungsorganisationen geltend gemacht. Die tschechische Präsidentschaft will noch in ihrer Amtszeit eine Einigung über den Verordnungsvorschlag erzielen.

IV. Migration

1. Mitteilungen und Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl

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 Menschen Schmuggels, zur schnellen Prüfung der Berechtigung bei Anträgen von Flüchtlingen sowie eine Rückführungspolitik nötig, die auf freiwillige Rückkehr setze, aber auch Ausweisungen und Abschiebungen umfasse. Zudem beruft sich die Kommission auf die in verschiedenen Mitgliedstaaten begonnenen Bemühungen, mit Drittstaatsangehörigen einen Arbeitskräftemangel auszugleichen. In dieser Situation hält die Kommission die Öffnung von Kanälen zur legalen Zuwanderung von Arbeitsmigranten für nötig und schlägt hierfür eine Koordination auf Gemeinschaftsebene vor.

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

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

Die Kommission nimmt in der Mitteilung Bezug auf die Lissabon-Strategie vom März 2000, die die EU zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten 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.

Der Bundesrat hat am 17.10.2003 eine umfangreiche, kritische 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 Voraussetzung für die gesellschaftliche Teilhabe der Zugewanderten und hält eine stärkere Orientierung auf die „nachholende Integration“ der bereits in den Mitgliedstaaten lebenden Zuwanderer für notwendig. Die Integration von Neuzuwanderern dürfe nicht als Vorfestlegung zu Gunsten einer Zuwanderung von weiteren Drittstaatsangehörigen und ihren Familien verstanden werden.

Mitteilung der Kommission vom 01.09.2005 an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Migration und Entwicklung: Konkrete Leitlinien;

KOM(2005) 390 endgültig; Ratsdokument 11978/05

Migrationspolitik und Entwicklungszusammenarbeit sollen in Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern von Migranten stärker verknüpft werden. 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 umfassenden 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*

Mitteilung der Kommission vom 16.05.2007 an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten

KOM(2007) 248 endgültig; Ratsdokument 9776/07

Die Mitteilung stützt sich auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 15./16.12.2006 (s. o.). In der Mitteilung werden die Grundsätze von Mobilitätspartnerschaften und v. a. auch die diesbezüglichen gegenseitigen Verpflichtungen der teilnehmenden Drittstaaten auf der einen Seite sowie der EU und der betreffenden Mitgliedstaaten auf der anderen Seite dargestellt. Zirkuläre Migration wird in der Mitteilung definiert „als eine Form der Migration, die so gesteuert wird, dass sie einen gewissen Grad an legaler Mobilität (hin und zurück) zwischen zwei Ländern zulässt.“ Die Kommission stellt eine Reihe von Überlegungen zu möglichen Formen, ihrer Umsetzung sowie zu praxisrelevanten Rahmenbedin-

gungen einer zirkulären Migration an. Um das Konzept weiterzuentwickeln, will die Kommission zunächst ein Konsultationsverfahren auf der Grundlage dieser Mitteilung starten, um die Ansichten und Erfahrungen anderer Gemeinschaftsorgane, der Mitgliedstaaten und der Interessenvertreter kennenzulernen. Darüber hinaus will sie Sondierungsgespräche mit einer begrenzten Zahl von Ländern führen, die an Mobilitätspartnerschaften potentiell interessiert und bereit sind, sich zur aktiven Zusammenarbeit mit der EU bei der Steuerung von Migrationsströmen, einschließlich der Bekämpfung der illegalen Migration in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit der EU, insbesondere in den Bereichen Rückübernahme und Rückkehr zu verpflichten.

Im Rahmen seiner Schlussfolgerungen hat der JI-Rat vom 6./7.12.2007 u. a. die Kommission beauftragt, den Dialog über einen Abschluss von Pilotpartnerschaften mit Cap Verde und Moldau zu eröffnen und über Fortschritt bis Juni 2008 zu berichten.

Mitteilung der Kommission vom 16.05.2007 an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Anwendung des Gesamtansatzes zur Migration auf die östlichen und südöstlichen Nachbarregionen der Europäischen Union
KOM (2007) 247; Ratsdokument 9773/1/07

Im Dezember 2005 verabschiedete der Europäische Rat den Gesamtansatz zur Migrationsfrage mit Schwerpunkt Afrika und Mittelmeerraum. In den Schlussfolgerungen vom Dezember 2006 ersuchte der Europäische Rat die Kommission, Vorschläge für einen intensiveren Dialog und konkrete Maßnahmen zu unterbreiten, damit der Gesamtansatz auf die östlichen und südöstlichen Nachbarregionen der EU ausgedehnt werden kann. Der Schwerpunkt der vorliegenden Mitteilung der Kommission liegt deshalb auch auf den östlichen und südöstlichen Nachbarregionen der EU, die aus der Sicht der Kommission folgende Länder umfassen: Türkei, westlicher Balkan (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Montenegro und Serbien, einschließlich Kosovo); die Partnerländer der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) in Osteuropa (Ukraine, Moldau und Weißrussland) und im südlichen Kaukasus (Armenien, Aserbaidschan und Georgien) sowie die Russische Föderation. Die vorliegende Mitteilung enthält vor allem Empfehlungen, die unmittelbar auf diese Länder ausgerichtet sind. Doch wenn der Gesamtansatz entsprechend dem Konsens der Migrationsrouten auf den östlichen und südöstlichen Nachbarregionen der EU angewandt werden sollte, müssten aus Sicht der Kommission auch weiter entfernte Herkunfts- und Transitländer einbezogen werden. Besonders zu erwäh-

nen seien hier: ENP-Partnerländer im Nahen und Mittleren Osten, Iran und Irak; Zentralasien und asiatische Herkunftsländer wie China, Indien, Pakistan, Afghanistan, Bangladesch, Sri Lanka, Vietnam, die Philippinen und Indonesien. Für diese Länder und Regionen enthält die Mitteilung eher mittel- bis langfristige Empfehlungen. Mit allen aufgelisteten Ländern hat die Gemeinschaft einen institutionellen Rahmen geschaffen, innerhalb dessen ein politischer und wirtschaftlicher Dialog sowie Kooperationsbeziehungen errichtet wurden, im allgemeinen unter Einbindung der Migrationspolitik. Anhang II der Mitteilung enthält eine Liste zahlreicher Kooperationsprojekte, die in diesen Ländern von der EU in den Bereichen Migration, Visa und Grenzkontrolle finanziert werden.

Mitteilung der Kommission vom 24.10.2007 an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – „Die Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit verstärken“;
KOM(2007) 628 endgültig

In dieser Mitteilung werden die hauptsächlichen Bedingungsfaktoren der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit und ihre negativen Auswirkungen aufgeführt, Wege aufgezeigt, wie man aus Sicht der Kommission die Schwarzarbeit erfolgreich abbauen kann und konkrete Folgemaßnahmen auf europäischer und nationaler Ebene vorgeschlagen. Dazu zählen die Verringerung der steuerlichen Belastung der Arbeit, die Einhaltung von Mindestlöhnen, die Überprüfung – sofern vorhanden – der Übergangsregelungen betreffend die Freizügigkeit von Arbeitnehmern aus den neuen Mitgliedstaaten, die Verbesserung der administrativen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, insbesondere auf dem Gebiet der Entsendung von Arbeitnehmern, der Abbau komplexer Verwaltungsverfahren sowie die wirksame Überwachung und Rechtsdurchsetzung.

Mitteilung der Kommission vom 05.12.2007 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – „Schritte zu einer gemeinsamen Einwanderungspolitik“;
KOM(2007) 780 endgültig

In der Mitteilung fasst die Europäische Kommission die Entwicklungen der letzten Jahre in den Bereichen legale Einwanderung, Bekämpfung der illegalen Einwanderung, Integration sowie bei der Einbeziehung von Migrationsaspekten in die Außen- und Entwicklungspolitik der EU zusammen. Zudem gibt sie einen Ausblick auf künftige Entwicklungen. So werden

die von der Kommission gesehenen Möglichkeiten und Herausforderungen einer gemeinsamen Einwanderungspolitik in den Bereichen Ökonomie, Integration sowie Außen- und Entwicklungspolitik skizziert. Die Kommission unterbreitet insbesondere einen Vorschlag zu einer „erneuten Verpflichtung“ (“renewed commitment“), eine gemeinsame Einwanderungspolitik zu entwickeln. Diese Verpflichtung soll u. a. zu einem gemeinsamen Verständnis der für Europa notwendigen Zuwanderung einschließlich der notwendigen Integrationsmaßnahmen führen und gemeinsame Maßnahmen gegen illegale Zuwanderung festlegen. In praktischer Hinsicht werden u. a. eine partnerschaftliche und transparente Zusammenarbeit auf der Grundlage gegenseitiger Solidarität und Lastenteilung, die Festlegung gemeinsamer Regeln und Prinzipien sowie die Formulierung von Zielen und Indikatoren für eine regelmäßige Evaluation der ergriffenen Maßnahmen angesprochen.

Mitteilung der Kommission vom 17.06.2008 das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa: Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente:

KOM (2008) 359 endg.; Ratsdokument 11017/08

Mit der am 17.06.2008 vorgelegten Mitteilung stellt die Kommission ihre Vorstellungen zur Weiterentwicklung einer – die Politik der Mitgliedstaaten ergänzenden – gemeinsamen europäischen Einwanderungspolitik dar. Die Kommission schlägt unter den drei Überschriften Wohlstand, Solidarität und Sicherheit zehn gemeinsame Grundsätze vor, auf die sich die gemeinsame Einwanderungspolitik stützen sollte. Nach dem Willen der Kommission soll künftig Arbeitskräftemangel und Qualifikationsdefiziten durch Einwanderung – auch mit dem Instrument der zirkulären Migration – begegnet werden. Die Erstellung nationaler Einwanderungsprofile wird angeregt, um einen Gesamtüberblick über die Einwanderungssituation in den einzelnen Mitgliedsstaaten zu gewinnen. Zudem wird vorgeschlagen, den Rechtstatus von legal in der EU lebenden Drittstaatsangehörigen dem der Unionsbürger anzugleichen. Die wirksame Bekämpfung der illegalen Einwanderung soll insbesondere durch eine gemeinsame Visumpolitik, die integrierte Verwaltung der Außengrenzen sowie wirksame und nachhaltige Rückführungsmaßnahmen vorangebracht werden.

Der Bundesrat hat zu der Mitteilung am 19.09.2008 (BR-Drs. 451/08) Stellung genommen. Er ist entgegen der Auffassung der Kommission keineswegs der Auffassung, dass der Rechtsstatus von Drittstaatsangehörigen dem der Unionsbürger anzugleichen ist. Die aus-

drückliche Anerkennung des Rechts der Mitgliedstaaten, festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige aus Drittländern in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen, wird begrüßt. Der Erstellung nationaler „Einwanderungsprofile“ steht der Bundesrat skeptisch gegenüber, da neue bürokratische Hürden geschaffen würden, deren Ergebnisse fragwürdig seien. Der Bundesrat betrachtet mit der Kommission wirksame Rückführungsmaßnahmen als einen unverzichtbaren Bestandteil zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung. Effektive Rückführungsmaßnahmen, zu denen auch die Rückführungen in die jeweiligen Heimatländer gehören, seien zu forcieren.

Mitteilung der Kommission vom 08.10.2008 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Konsolidierung des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage: Für mehr Koordinierung, Kohärenz und Synergie:

KOM (2008) 611 endg.; Ratsdokument 14003/08

Im Nachgang zu den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 19./20.06.2008, die den weiteren Ausbau des Gesamtansatzes insbesondere durch Entwicklung konkreter Instrumente forderten, hat die Kommission am 08.10.2008 über ihre bisherige Arbeit zur Umsetzung des Gesamtansatzes zu Migration berichtet. In der Mitteilung werden erste konkrete Vorschläge für Maßnahmen unterbreitet, die auch in den Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl aufzunehmen seien (siehe hierzu nachfolgend). Obwohl sich der Gesamtansatz noch in der Entwicklung befindet, stellt die Kommission in der Mitteilung fest, dass bereits wichtige Ergebnisse erzielt, der notwendige politische Anstoß gegeben und die externe Dimension der europäischen Migrationspolitik zutage getreten sei. Migrationsmissionen und -profile, Mobilitätspartnerschaften und Kooperationsplattformen hätten ihren Wert bereits unter Beweis gestellt; allerdings müssten derartige Instrumente systematischer zum Einsatz kommen, um strukturelle Koordinierung und politische Kohärenz zu gewährleisten. In Anbetracht des Arbeitskräftebedarfs in der EU und unter Wahrung der Gemeinschaftspräferenz für EU-Bürger müssten die Drittländer als Partner betrachtet werden. Eine weiterentwickelte gemeinsame europäische Einwanderungspolitik müsse sich verstärkt mit der Frage befassen, wie Arbeitsplatzsuchende und offene Stellen besser zueinander gebracht und Arbeitsmigranten einen flexibleren Zugang erhalten könnten. Durch Sammlung bewährter Verfahren und Einleitung von Pilotinitiativen sollten Anreize für Modelle zirkulärer Migration geschaffen werden.

Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl

Ratsdokument 13440/08

Auf Initiative und als ein Schwerpunktthema der französischen Präsidentschaft hat der Europäische Rat am 15.10.2008 den Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl offiziell angenommen. Der Europäische Pakt soll einen politischen Impuls für die EU-vertraglich vorgesehene Schaffung einer gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik geben. Im Europäischen Rat wurde eine Einigung der Mitgliedstaaten zu wichtigen Eckpunkten mit konkreten Maßnahmen in den folgenden fünf Schwerpunktbereichen erzielt:

1. Gestaltung der legalen Einwanderung unter Berücksichtigung der selbstbestimmten Prioritäten, Bedürfnisse und Aufnahmekapazitäten jedes Mitgliedstaats und Förderung der Integration
2. Bekämpfung der illegalen Einwanderung, insbesondere durch Sicherstellung der Rückführung illegal aufhältiger Ausländer in ihr Herkunfts- oder Transitland
3. Stärkung der Wirksamkeit der Grenzkontrollen
4. Schaffung eines Europas des Asyls (siehe hierzu unter III. 2)
5. Aufbau einer umfassenden Partnerschaft mit den Herkunfts- und Transitländern

Die Umsetzung in konkrete Maßnahmen soll im Rahmen des Post-Haager-Programms erfolgen. Der Europäische Rat wird jährlich eine Aussprache über die Einwanderungs- und Asylpolitik durchführen, um sich über die wichtigsten Entwicklungen auf dem Laufenden zu halten.

Der JI-Rat billigte am 27./28.11.2008 den Text für Ratsschlussfolgerungen zur Anwendung des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage. Die Schlussfolgerungen stellen fest, dass für eine erfolgreiche Umsetzung des Gesamtansatzes eine bessere Koordinierung und Kohärenz, insbesondere zwischen Außen- und Entwicklungspolitik, erforderlich sei. Der Rat fordert die Mitgliedstaaten auf, neue Möglichkeiten zur legalen Migration, namentlich für Studenten, Forscher und Akademiker, zu schaffen. Zur Erleichterung einer freiwilligen Rückkehr sind Maßnahmen für eine effiziente Wiedereingliederung in das Herkunftsland und Rückübernahmeabkommen vorgesehen. Mit der Erleichterung von Geldüberweisungen und beschäftigungspolitischen Begleitmaßnahmen soll die wirtschaftliche Entwicklung in den Herkunftsländern vorangebracht werden.

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 kündigt die Kommission darin an, in den Jahren 2007 bis 2009 fünf Rechtsakte zu spezifischen Bereichen vorzuschlagen.

Inzwischen nahm die Kommission am 23.10.2007 die Vorschläge an für

- *eine „Richtlinie über Einreise- und Aufenthaltsbedingungen zu hochqualifizierter Beschäftigung“ sowie*
- *eine „Richtlinie über ein einheitliches Antragsverfahren für eine kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige zum Aufenthalt und zur Arbeit im Gebiet eines Mitgliedstaats und über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Arbeitnehmer aus Drittstaaten, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten“ an (vgl. nachfolgend Nr. IV 3.6. und 3.7).*

und veröffentlichte am 10.12.2008 das Grünbuch über Arbeitskräfte des Gesundheitswesens in Europa, zu dem der Bundesrat am 06.03.2009 (BR-Drs. 996/08) Stellung genommen hat.

Für Mai/Juni 2009 sind folgende weitere sektorale Richtlinienvorschläge angekündigt:

- *Richtlinie über den Status von Saisonarbeitnehmern*
- *zur Mobilität innerbetrieblich versetzter Drittstaatsangehöriger in Unternehmen, die EU-weit tätig sind*
- *Richtlinie zur Einbeziehung von Praktikanten in die Richtlinie über den Zugang drittstaatsangehöriger Studenten*

Darüber hinaus strebt die Kommission im strategischen Plan eine Vereinheitlichung bereits bestehender Richtlinien in den Bereichen Asyl und Einwanderung an (vgl. oben Nr. III.), 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.
- 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 seien, 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. Die Regelungen des bislang geltenden deutschen Rechts der Familienzusammenführung können bzw. konnten dabei jedenfalls im Wesentlichen erhalten bleiben, insbesondere beschränken sich Ansprüche auf Familienzusammenführung auf den Bereich der Kernfamilie.

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 (Rs. C-540/03). 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 demzufolge keine Diskriminierungen dar.

Die Umsetzung der Richtlinie in Deutschland erfolgte, soweit erforderlich, durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.08.2007 (Richtlinienumsetzungsgesetz) BGBl. I S. 1970.

Am 08.10.2008 hat die Kommission ihren Bericht über die Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten vorgelegt und dabei Empfehlungen für eine ordnungsgemäße Richtlinienanwendung ausgesprochen. Die Kommission kommt zu dem Schluss, die Wirkung der Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Familienzusammenführung bleibe begrenzt, da sie den Mitgliedstaaten große Ermessensspielräume belasse. Im Einklang mit der Aussage in der Mitteilung vom 17.06.2008 (siehe hierzu unter IV. 1) und dem europäischen Einwanderungspakt, dass die Familienzusammenführung den Schlüssel für eine erfolgreiche Einwanderung darstelle, kündigt die Kommission für Mai/Juni 2009 eine breiter angelegte Konsultation – in Form eines Grünbuchs – über die künftige Ausgestaltung der Regelung an.

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).

Die Umsetzung der Richtlinie in Deutschland erfolgte durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.08.2007 (Richtlinienumsetzungsgesetz), BGBl. I S. 1970.

Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG zwecks Erweiterung ihres Anwendungsbereichs auf Personen mit internationalem Schutzstatus;

KOM(2007) 298 endgültig; Ratsdokument 10515/07

Personen, denen in einem Mitgliedstaat internationaler Schutz gewährt wird (Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutzstatus), sind vom Anwendungsbereich der Richtlinie bisher ausgeschlossen. In den seinerzeitigen Verhandlungen zur Daueraufenthaltsrichtlinie war diese Frage streitig und daher ausgeklammert worden. Die Kommission kommt mit dem vorliegenden Änderungsvorschlag nunmehr auf diese Frage zurück. Der Vorschlag sieht vor, dass als schutzbedürftig anerkannte Personen wie andere legal in der EU lebende Drittstaatsangehörige ebenfalls der Daueraufenthaltsrichtlinie unterfallen.

Der nach dem Vorschlag nunmehr zusätzlich begünstigte Personenkreis ergibt sich dabei aus der „Richtlinie 2004/83/EG 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“ (Anerkennungs- bzw. Qualifikationsrichtlinie, vgl. Nr. III.4.3.3). Er erfasst Drittstaatsangehörige oder Staatenlose, denen der Status als Flüchtling oder ein subsidiärer Schutzstatus zuerkannt wurde. Letzterer ist nach Art. 15 der Qualifikations-RL zu gewähren, wenn eine der folgenden Voraussetzungen vorliegt:

- Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe,
- Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung des Antragstellers im Herkunftsland oder
- eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts.

Der Bundesrat anerkennt zwar in seinem Beschluss vom 21. September 2007 (BR-Drs. 415/07) zum Richtlinienvorschlag die Bemühungen der EU, die Rechtsstellung von international Schutzbedürftigen, soweit geboten, an diejenige von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen anzugleichen. Der Bundesrat stellt jedoch in Frage, ob dabei eine vollständige Gleichstellung notwendig ist. Er ist der Auffassung, dass es der Einbeziehung der subsidiär Schutzbedürftigen in die Daueraufenthaltrichtlinie nicht bedarf, zumindest Differenzierungen im Vergleich zu Flüchtlingen aufgenommen werden müssen. Darüber hinaus werden unter anderem die vorgesehenen Kennzeichnungs- und Mitteilungspflichten sowie das Verbot der Abschiebung in den Herkunftsstaat bzw. die grundsätzlich vorgesehene Abschiebung ausschließlich in den Schutzstatus zuerkennenden Mitgliedstaat kritisiert. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, für eine entsprechende Änderung des Richtlinienvorschlages Sorge zu tragen.

Der Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG wurde in den Ratsgremien intensiv diskutiert. Neben den im Beschluss des Bundesrats kritisch angemerkten Punkten wurden insbesondere folgende Fragen kontrovers erörtert: Einbeziehung sonstiger humanitärer Aufenthaltstitel nach nationalem Recht, Anrechnung von Zeiten des Anerkennungsverfahrens auf die erforderliche fünfjährige Aufenthaltszeit und Rücknahme des Status eines Daueraufenthaltsberechtigten bei Aberkennung des Schutzstatus. Die unterschiedlichen Positionen über die Reichweite des Anwendungsbereichs der Richtlinie konnten letztlich nicht überwunden werden. Während im Frühjahr eine politische Einigung an den Benelux-Ländern gescheitert war, denen die Ausdehnung nicht weit genug ging, lehnte insbesondere Zypern die Ausweitung auf Personen mit subsidiären Schutzstatus ab. Ein letzter Einigungsversuch der französischen Ratspräsidentschaft im AStV wurde letztlich (nur) von Malta blockiert, das eine Weiterwanderungsrecht anerkannter Flüchtlinge bzw. Schutzberechtigter nach einjährigem rechtmäßigem Voraufenthalt in Malta durchsetzen wollte. Der französische Vorsitz erklärte daraufhin den Versuch einer politischen Einigung über den Richtlinienvorschlag für gescheitert und verwies auf das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, auf dessen Grundlage die Richtlinie mit qualifizierter Mehrheit angenommen werden könne.

3.3 Studentenrichtlinie

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

ABl L 375 vom 23.12.2004 S. 12 ff

Die Richtlinie regelt die Bedingungen für Einreise und Aufenthalt von Studenten 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.

Der Bundesrat hat am 14.02.2003 den Vorschlag unter Nennung einzelner Verbesserungsvorschläge grundsätzlich begrüßt (BR-Drs. 795/02).

Die Umsetzung der Richtlinie in Deutschland erfolgte durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.08.2007 (Richtlinienumsetzungsgesetz), BGBl. I S. 1970.

3.4 Forscherrichtlinie

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

ABl 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:

ABl 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.

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.

Die Umsetzung der Richtlinie in Deutschland erfolgte durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.08.2007 (Richtlinienumsetzungsgesetz), BGBl. I S. 1970.

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 die Richtlinie 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.

Die Umsetzung der Richtlinie in Deutschland erfolgte durch Art. 2 - Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU - des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.08.2007 (Richtlinienumsetzungsgesetz), BGBl. I S. 1970, soweit nicht bereits das Freizügigkeitsgesetz/EU in der bisherigen Fassung die entsprechende Umsetzung vorweggenommen hatte.

Auf seiner Tagung am 27./28.11.2008 hat der Ji-Rat - unter Bezugnahme auf seine Aussprache vom 25.09.2008 über das weitere Vorgehen im Anschluss an das Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache Metock (Rs. C-127/08) - Schlussfolgerungen zu Missbrauch und Betrug hinsichtlich des Rechts auf Freizügigkeit angenommen (Ratsdokument 16483/08). Die Schlussfolgerungen begrüßen die Absicht der Kommission, einen Evaluierungsbericht über die Anwendung der Freizügigkeitsrichtlinie vorzulegen und ersuchen diese, Anfang 2009 Leitlinien für die Auslegung der Richtlinie vorzulegen.

Die Kommission hat ihren Evaluierungsbericht, der einen umfassenden Überblick über die Umsetzung der Richtlinie in innerstaatliches Recht und ihre Anwendung im Alltag vermitteln soll, am 10.12.2008 vorgelegt. Der Bericht kommt zu dem Ergebnis, die Richtlinienumsetzung falle „insgesamt eher enttäuschend“ aus, da in den meisten Mitgliedstaaten erhebliche Teile und zentrale Bestimmungen der Richtlinie nicht richtig umgesetzt worden seien. Die wichtigsten Probleme bestünden beim Recht auf Einreise und Aufenthalt von Familienangehörigen aus Drittstaaten und den Anforderungen an Unionsbürger bei Ausstellung der Anmeldebescheinigungen (Verwaltungsformalitäten). In den Schlussfolgerungen des Berichts kommt die Kommission zu dem Ergebnis, Änderungsvorschläge für die Richtlinie seien derzeit nicht notwendig. Vielmehr müsse die Richtlinie von den Mitgliedstaaten wirksamer umgesetzt werden. Auf die bisher entstandenen Auslegungsschwierigkeiten könne im Anschluss an weitere Diskussionen und Klärungen - zunächst vorbereitend in einer Expertengruppe - durch die Herausgabe von Leitlinien zufriedenstellend reagiert werden. Die von einigen Mitgliedstaaten geforderte Richtlinienänderung zur besseren Bekämpfung von Missbrauch - insbesondere Scheinehen - wird von der Kommission damit weiterhin abgelehnt.

Die eingesetzte Expertengruppe hat bislang dreimal getagt, zuletzt am 23.02.2009. Im Mittelpunkt stand der an die Mitgliedstaaten gerichtete Fragenkatalog zur Auslegung und Anwendung der Richtlinie. Auf dieser Grundlage sollen nun bis Juni 2009 Handlungsempfehlungen erarbeitet werden.

3.6.Rahmenrichtlinie Arbeitnehmerrechte

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein einheitliches Antragsverfahren für eine kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige zum Aufenthalt und zur Arbeit im Gebiet eines Mitgliedstaates und über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten;

KOM (2007) 638 endg.; Ratsdok. 14491/07

(auch genannt: „Rahmenrichtlinie Arbeitnehmerrechte“)

Ziel des Richtlinienvorschlags ist es, das Zulassungsverfahren in der EU für drittstaatsangehörige Arbeitnehmer durch die unionsweite Einführung eines einheitlichen Antragsverfahrens mit kombinierter Aufenthalts-/Arbeitserlaubnis zu vereinfachen sowie die rechtliche Stellung von drittstaatsangehörigen Arbeitnehmern, die sich rechtmäßig im Gebiet eines

Mitgliedstaates aufhalten, im Wege einer weitgehenden Gleichbehandlung mit Unionsbürgern und Inländern abzusichern. Der Vorschlag erfasst dabei sowohl Drittstaatsangehörige, die erst in einen Mitgliedstaat zum Zwecke der Arbeitsaufnahme einreisen wollen, als auch Arbeitnehmer aus Drittstaaten, die sich bereits rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten.

Wesentliche Inhalte des Richtlinienvorschlags:

- Prüfung des Antrags auf Arbeit und Aufenthalt in einem Mitgliedstaat in einem einheitlichen Antragsverfahren und Erteilung einer kombinierten Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis in einem Verwaltungsakt (in Deutschland mit dem Zuwanderungsgesetz vom 30.07.2004, BGBl I. S. 1950, bereits verwirklicht)
- Einhaltung bestimmter Verfahrensgarantien (z. B. Begründungspflicht, Fristen, Rechtsbehelfe)
- Festlegung von Mindestrechten, die durch diesen Verwaltungsakt verliehen werden: Einreise, Durchreise, freier Zugang zum Hoheitsgebiet des ausstellenden Staates, Ausübung der nach dem Verwaltungsakt genehmigten Tätigkeiten;
- Gleichbehandlung von Arbeitnehmern aus Drittstaaten mit Unionsbürgern bzw. Inländern hinsichtlich verschiedener Rechte (die teilweise eingeschränkt werden können) in beschäftigungsrelevanten Bereichen, z. B.
 - Arbeitsbedingungen, einschließlich Arbeitsentgelt und Entlassung sowie Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz;
 - Allgemeine und berufliche Bildung;
 - Anerkennung von Diplomen u. a.;
 - Zahlung erworbener Rentenansprüche bei Umzug in ein Drittland;
 - Steuervergünstigungen;
 - Zugang zu (öffentlich angebotenen) Gütern und Dienstleistungen einschließlich des Zugangs zu öffentlichem Wohnraum und der Unterstützung durch Arbeitsämter.

Der Vorschlag bezieht auch Arbeitnehmer in den Anwendungsbereich ein, die nicht originär zum Zweck der Arbeitsaufnahme eingereist sind, wie z. B. Familienangehörige, anerkannte Flüchtlinge, Studenten und Forscher. Ausgenommen vom Anwendungsbereich sind, soweit ersichtlich, u. a. entsandte Arbeitnehmer, Saisonarbeitnehmer, Asylbewerber, (bereits) Daueraufenthaltsberechtigte sowie lediglich geduldete Ausländer.

Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 22.12.2007 (BR-Drs. 792/07) ausführlich zum Richtlinienvorschlag Stellung genommen. Der Bundesrat hat dabei auf seinen o. a. Beschluss zum

Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung vom 03.03.2006 verwiesen und bekräftigt, dass die Richtlinie nicht erforderlich sei. Es bestehe kein Handlungsbedarf, die Rechte von Drittstaatsangehörigen über die ohnehin geltenden Nichtdiskriminierungsbestimmungen hinaus zu regeln und ihnen Rechtspositionen unmittelbar zu gewähren, die ihnen nach der Daueraufenthaltsrichtlinie erst nach fünf Jahren rechtmäßigen Aufenthalts zukommen würden. Der Bundesrat hat darüber hinaus hilfsweise auch kritisch zu einer Reihe von einzelnen Punkten des Richtlinienvorschlags Stellung genommen und u. a. den zu weit gefassten Arbeitnehmerbegriff kritisiert.

Die Beratungen in den Ratsgremien dauern an. Zu wesentlichen Punkten des Richtlinienvorschlags (Grundsatz eines einheitlichen Antragsverfahrens, Grundsatz einer kombinierten Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis, Geltungsbereich der Richtlinie) konnte weitgehende Einigkeit erzielt werden. Diskussionsbedarf entwickelte sich insbesondere hinsichtlich der Gleichbehandlungsrechte für Drittstaatsangehörige zur Frage, ob diese für alle – sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhaltenden – Drittstaatsangehörigen gelten sollte oder aber nur für diejenigen, die in Kapitel II des Vorschlags genannt sind. Der Juristische Dienst des Rates hat hierzu ein Gutachten vorgelegt, wonach Art. 12 des Kommissionsvorschlags – soweit er sich auf Arbeitnehmer bezieht, die sich in einem Mitgliedstaat nicht oder noch nicht als Inhaber einer kombinierten Erlaubnis aufhalten – nicht auf Art. 63 Nr. 3 Buchst. a des EG-Vertrags gestützt werden könne. Nachdem der Juristische Dienst der Kommission dieser Auffassung entgegengetreten war, blieb der Versuch, beim JI-Rat am 06.04.2009 eine politische Einigung zu erzielen, ohne konkretes Ergebnis. Während sich die Kommission und sechs Mitgliedstaaten für einen weiteren Anwendungsbereich entsprechend dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag aussprachen, unterstützten sechs weitere Mitgliedstaaten – darunter Deutschland – den im Kompromissvorschlag unterbreiteten engeren Anwendungsbereich. Es wurde vereinbart, die Beratungen fortzusetzen und weiter nach einer Kompromisslösung zu suchen. Das Europäische Parlament hatte dem Richtlinienvorschlag im Konsultationsverfahren bereits am 20.11.2008 weitgehend zugestimmt.

3.7 Richtlinie Hochqualifizierte

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung; KOM (2007) 637 endg.; Ratsdok. 14490/07

(auch genannt „Richtlinie Hochqualifizierte“)

Der Vorschlag der sog. „Richtlinie Hochqualifizierte“ zielt auf die Schaffung attraktiver Einreise- und Aufenthaltsbedingungen für hochqualifizierte Arbeitnehmer aus Drittstaaten sowie für deren Familienangehörige zum Zweck einer entsprechenden Beschäftigung ab (Stichwort: „EU Blue Card“). Dabei sollen auch erleichterte Voraussetzungen für den Aufenthalt in anderen EU-Mitgliedstaaten als dem ersten Mitgliedstaat, für den Erwerb der Rechtsstellung eines dauerhaft Aufenthaltsberechtigten und für temporäre Abwesenheiten bzw. Rückkehr in ihre Heimatstaaten geschaffen werden.

Wesentliche Inhalte des Vorschlags „Richtlinie Hochqualifizierte“

- Zu Einreise und Aufenthalt in einen Mitgliedstaat als „hochqualifizierter“ Drittstaatsangehöriger für eine entsprechende Beschäftigung kann zugelassen werden, wer über einen Arbeitsvertrag oder ein verbindliches Arbeitsangebot verfügt, die Qualifikationsanforderungen erfüllt (Hochschulabschluss oder mindestens dreijährige entsprechende Berufserfahrung) und ein Bruttomonatsgehalt über dem Schwellenwert erzielt (wird national festgelegt: mindestens das 3-fache des Bruttomindestlohns, in Ländern ohne Mindestlohn mindestens das 3-fache des Sozialhilfeniveaus oder ein Gehalt entsprechend Tariflohn/Branchenpraxis; Absenkung des Niveaus bei unter 30-Jährigen).
- Für die Mitgliedstaaten besteht die Möglichkeit der Einführung von nationalen Zulassungsquoten, individueller Arbeitsmarktprüfung und Vorrang einräumung zu Gunsten von EU-Bürgern sowie bereits in der EU lebenden Drittausländern.
- Die Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis wird in einer eigenen, biometrisch gesicherten „European Blue Card“ ausgestellt, ihr Widerruf darf bei Arbeitslosigkeit erst nach drei Monaten erfolgen (vorher Jobsuche möglich).
- Blue-Card-Inhaber haben für hochqualifizierte Tätigkeiten zunächst für zwei Jahre Zugang zum jeweiligen Arbeitsmarkt. Anschließend sind sie bezüglich des Zugangs zu hochqualifizierter Beschäftigung Einheimischen gleichgestellt, d.h. es besteht insbesondere keine weitere Bindung an die o. a. Schwellenwerte. Gleichzeitig entsteht nach diesen zwei Jahren EU-weite Mobilität mit Zugang zum Arbeitsmarkt für eine hochqualifizierte Beschäftigung auch in den anderen Mitgliedstaaten, allerdings nach den dort festgelegten Zulassungsvoraussetzungen/Schwellenwerten. Weiter werden Blue-Card-Inhabern Ansprüche auf Gleichbehandlung mit Einheimischen (z.B. Arbeitsbedingungen, Zugang zu Bildung, Anerkennung von Diplomen, soziale Leistungen) sowie auch Er-

leichterungen beim Familiennachzug gegenüber der geltenden EU-Familienzusammenführungsrichtlinie gewährt.

- Nach fünf Jahren Aufenthalt in der EU als Blue-Card-Inhaber entsteht ein Daueraufenthaltsrecht, und zwar – als Ausdruck der „zirkulären Migration“ - im Vergleich zu sonstigen Drittstaatsangehörigen unter deutlich erleichterten Voraussetzungen wie etwa Kumulierung der Aufenthaltszeiten in verschiedenen Mitgliedstaaten. Dieses Recht umfasst eine Gleichbehandlung mit einheimischen Staatsangehörigen beim Zugang zum Arbeitsmarkt, berechtigt zur Weiterwanderung in andere Mitgliedstaaten sowie zu einer zeitlich erweiterten temporären Rückkehr in die Herkunftsländer.

Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 22.12.2007 (Drs.: 762/07) ausführlich zum Richtlinienvorschlag Stellung genommen:

Der Bundesrat begrüßt dabei, dass zur Bekämpfung des Mangels an Fachkräften die Attraktivität der EU für hochqualifizierte Fachkräfte verbessert werden soll. Gleichzeitig betont er jedoch, dass die Zuwanderung solcher Arbeitskräfte nur eine Ergänzung zur Qualifizierung und Weiterbildung des heimischen Arbeitskräftepotentials darstellen kann und insbesondere im Hinblick auf die unterschiedlichen Arbeitsmarktsituationen in den Mitgliedstaaten die Kompetenzordnung gewahrt sowie das Subsidiaritätsprinzip beachtet werden muss. Inhaltlich werden verschiedene Kritikpunkte genannt. Diese beziehen sich insbesondere auf die weit gefasste Definition der hochqualifizierten Beschäftigung, das zu niedrig angesetzte Mindesteinkommen, die zu kurzen Bearbeitungsfristen für Anträge auf Erteilung einer Blue Card sowie die vorgesehenen Maßnahmen zur Erleichterung der zirkulären Migration (betrifft u. a. die für „EU-Blue-Card-Inhaber“ vorgesehenen Erleichterungen bzw. anrechenbaren Voraufenthaltszeiten beim Erwerb der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten).

Die Beratungen in den Ratsgremien sind weit fortgeschritten. Nachdem der Richtlinienvorschlag im JI-Rat am 25./26. September 2008 grundsätzliche Unterstützung fand, verständigte sich der AStV am 22. Oktober 2008 auf eine Textfassung.

Das Europäische Parlament hat den Richtlinienvorschlag am 20. November 2008 im Konsultationsverfahren gebilligt und verschiedene Änderungsvorschläge – insbesondere zur Höhe des Mindestgehalts, den erforderlichen Qualifikationsanforderungen und die Gültigkeitsdauer – unterbreitet. Nach dem Willen des Parlaments müssen die von der Richtlinie begünstigten Drittstaatsangehörigen einen Arbeitsvertrag bzw. ein verbindliches Arbeitsplatzangebot vorlegen, dem ein Bruttomonatslohn in der Höhe von mindestens dem 1,7-

fachen einzelstaatlichen Bruttodurchschnittslohn zu Grunde liegt. Der Rat hatte sich hierzu auf das 1,5-fache dieses Wertes geeinigt. Bei den Qualifikationsvoraussetzungen fordert das Europäische Parlament einen Hochschulabschluss oder den Nachweis einer Berufserfahrung von mindestens fünf Jahren, davon mindestens zwei Jahre in einer Führungsposition, die einem höheren Bildungsabschluss vergleichbar ist. Die Gültigkeitsdauer der „Blue-Card“ soll nach dem Willen des Parlaments von 2 auf 3 Jahre verlängert werden.

Eine Entscheidung des Rats, ob und inwieweit die Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments übernommen werden sollen, steht bislang aus, die förmliche Annahme der Richtlinie soll aber nach den bisherigen Planungen der tschechischen Präsidentschaft beim Rat Anfang Juni 2009 erfolgen.

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

Entscheidung Nr. 582/2008/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 zur Einführung einer vereinfachten Regelung für die Personenkontrollen an den Außengrenzen, die darauf beruhen, dass Bulgarien, Rumänien und Zypern bestimmte Dokumente für die Zwecke der Durchreise durch ihr Hoheitsgebiet einseitig als ihren nationalen Visa gleichwertig anerkennen;

ABI L 161 vom 20.06.2008 S. 30 ff

Entscheidung Nr. 586/2008/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 zur Änderung der Entscheidung 896/2006/EG 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 162 vom 21.06.2008 S. 27 ff

Nach der o. a. Entscheidung vom 14.06.2006 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.

Die beiden Entscheidungen vom 17.06.2008 sind eine Reaktion auf den EU-Beitritt Bulgariens und Rumäniens. Mit der Entscheidung Nr. 582/2008/EG wird es Bulgarien und Rumänien gestattet, bestimmte Visa und Aufenthaltserlaubnisse, die von Mitgliedstaaten ausgestellt wurden, die den Schengen-Besitzstand vollständig umsetzen, oder ähnliche Dokumente von Zypern, einseitig als ihren nationalen Visa gleichwertig anzuerkennen. Zudem wird Zypern gestattet, von Bulgarien und Rumänien ausgestellte Visa und Aufenthaltserlaubnisse für Zwecke der Durchreise als seinen nationalen Visa gleichwertig anzuerkennen. Mit der Entscheidung Nr. 586/2008/EG zur Änderung der Entscheidung 896/2006/EG erhalten Bulgarien und Rumänien die Möglichkeit, die von der Schweiz und Liechtenstein ausgestellten Aufenthaltserlaubnisse für Durchreisezwecke anzuerkennen.

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

Vorschlag für eine Verordnung des Rates 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;
KOM(2008) 761 endgültig; Ratsdokument 16750/08

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. Zwischenzeitlich konnten mit den meisten Drittstaaten umfassende gegenseitige Befreiungen von der Visumpflicht verhandelt werden.

Bei der Ausweitung der Befreiung von der Visumpflicht auf die Staatsangehörigen aller EU-Mitgliedstaaten mit den USA konnten inzwischen Fortschritte erzielt werden. Mit Wirkung zum 17.11.2008 wurden sechs weitere Mitgliedstaaten (CZE, EST, LVA, LTU, HUN, SVK) in das Visa-Waiver-Programm (VWP) aufgenommen.

Nach Kontroversen über bilaterale Verhandlungen neuer Mitgliedstaaten mit den USA hatte sich die EU intern am 05.03.2008 dahingehend verständigt, dass die Mitgliedstaaten nur Fragen bilateral regeln, für die nicht die EU zuständig ist. Außerhalb der EU-Kompetenzen können die Mitgliedstaaten Vereinbarungen mit den USA treffen, die eine schnellere Visabefreiung ermöglichen sollen. Die Kommission schlug ein Mandat vor, in dem der Rat sie ermächtigen soll, mit den USA über eine rasche Visabefreiung für alle Mitgliedstaaten zu verhandeln. Beim Treffen der EU-Troika (slowenischer und französischer Vorsitz, Kommissionsvizepräsident Frattini) mit dem US - Heimatschutzminister am 12./13.03.2008 in Slowenien wurde eine rasche und vollständige gegenseitige Visafreiheit als Ziel vereinbart. Man habe sich nach Angaben der slowenischen Präsidentschaft – entsprechend wohl der o. a. internen Einigung - auf einen "twin track approach" verständigt, wonach Gegenstände, die der nationalen Kompetenz der Mitgliedstaaten unterliegen, auf nationaler Ebene mit den Mitgliedstaaten, während Gegenstände, die der Gemeinschaftskompetenz unterliegen, mit den EU-Behörden verhandelt werden müssten.

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. Zudem 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.

Die Kommission hat am 03.12.2008 einen Vorschlag zur Kodifizierung der Verordnung Nr. 539/2001 vorgelegt, der den materiellen Inhalt der mehrfach geänderten Rechtsakte vollständig beibehält.

Für Mai/Juni 2009 wurde ein weiterer Vorschlag für eine Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 angekündigt. Der Änderungsvorschlag soll u. a. die Aufhebung der Visumpflicht für Taiwan vorsehen.

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;

ABl L 385 vom 29.12.2004 S. 1 ff

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten; KOM (2007) 619 endgültig; Ratsdokument 14217/07

Die Verordnung vom 13.12.2004 bezweckt als Gemeinschaftsmaßnahme der Mitgliedstaaten höhere und einheitliche Sicherheitsstandards für Pässe und Reisedokumente von EU-Bürgern zum Schutz vor Fälschungen. Sie gilt nicht für Personalausweise oder für vorläufige Pässe und Reisedokumente mit einer Gültigkeitsdauer von unter zwölf Monaten und sieht die gestaffelte und obligatorische Einführung der Speicherung der beiden Merkmale Gesichtsbild (spätestens 18 Monate nach der Verabschiedung sog. technischer Spezifikationen) und Fingerabdrücke (36 Monate) vor. Alle von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässe müssen bestimmten Mindestanforderungen in Material, Maschinenlesbarkeit, Drucktechnik, Kopierschutz und Ausstelltechnik genügen.

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

Die Verhandlungen in den Ratsgremien und dem Europäischen Parlament über den Vorschlag zur Änderung der Verordnung 2252/2004 stehen inzwischen kurz vor ihrem Abschluss. Mit der Änderung sollen Ausnahmeregelungen für Kinder und Personen, bei denen

eine Abnahme von Fingerabdrücken physisch unmöglich ist, aufgenommen werden. Ferner soll als ergänzende Sicherheitsmaßnahme der Grundsatz „eine Person - ein Pass“ eingeführt werden. Differenzpunkte waren insbesondere die Altersgrenze für die Abnahme von Fingerabdrücken bei Kindern sowie die Nutzung der im Chip des Passes gespeicherten biometrischen Daten. Nach dem mit dem Europäischen Parlament erzielten Kompromiss sollen Fingerabdrücke – zunächst für einen Zeitraum von drei Jahren – erst ab dem 12. Lebensjahr abgenommen werden. Auf der Grundlage einer Studie zur Verlässlichkeit von Fingerabdrücken bei Kindern im Alter zwischen sechs und zwölf Jahren soll die Altersgrenze später gegebenenfalls gesenkt werden. Im Übrigen schafft die Verordnung keine Rechtsgrundlage für die ausschließlich nationalem Recht unterliegende Einrichtung oder Unterhaltung von Datenbanken für die Speicherung der biometrischen Daten.

2.3 Visa-Informationssystem – VIS

Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung);

ABI L 218 vom 13.08.2008 S. 60 ff.

Beschluss 2008/633/JI des Rates über den Zugang der benannten Behörden der Mitgliedstaaten und von Europol zum Visa-Informationssystem (VIS) für Datenabfragen zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten;

ABI L 218 vom 13.08.2008 S. 129 ff.

Gegenstand des VIS ist eine Datenbank, in der bestimmte im Rahmen des Visumerteilungsverfahrens erhobene Daten einschließlich biometrischer Merkmale (Gesichtsbild, Fingerabdrücke) durch die zuständigen Behörden (insbesondere Visum-, Grenz- und Einwanderungsbehörden) gespeichert werden. Ziele 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 Zugangs- bzw. Zugriffsbeschluss regelt darüber hinaus Datenabfragen zum Zwecke der Prävention, Aufdeckung und Untersuchung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten.

Durch die Schlussfolgerungen des Rates vom 19.02.2004 wurden der Kommission Leitlinien für die Entwicklung des VIS und den dazu nötigen Rechtsakt gegeben.

Mit Entscheidung vom 08.06.2004 hat der Rat die Kommission ermächtigt, das VIS 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. 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 Regelung für den Zugriff auf das AZR auszugestalten, keine zentralen Zugangsstellen zwischenschalten, den Zugriff auf sämtliche im VIS gespeicherten biometrischen 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 VIS-Verordnung und der VIS-Beschluss traten am 02.09.2008 in Kraft. Das Europäische Parlament hatte den Rechtsakten nach dem Ende April 2007 erzielten Verhandlungsdurchbruch am 07.06.2007 förmlich zugestimmt. Die Billigung im Rat war unter deutscher Präsidentschaft in der Sitzung am 12.06.2007 erfolgt. Die förmliche Verabschiedung der Rechtsakte verzögerte sich in der Folgezeit, da in zwei Mitgliedstaaten eingelegte parlamentarische Vorbehalte zunächst aufgehoben werden mussten.

Die nun in Kraft getretenen Fassungen umfassen die Möglichkeit, VIS-Daten unter strengen Voraussetzungen zu Rückführungszwecken an Drittstaaten zu übermitteln. Dies hatte das Europäische Parlament lange abgelehnt. Spätestens drei Jahre nach Inbetriebnahme des VIS sollen die Kontrollen an allen Außengrenzübergängen auch die Überprüfung von Fingerabdrücken der Visainhaber einschließen. Die Sicherheitsbehörden bekommen Zugriff auf VIS-Daten, wenn dies im spezifischen Einzelfall gewichtige Anhaltspunkte zu Prävention, Aufdeckung oder Untersuchung von terroristischen oder sonstigen schweren Straftaten

rechtfertigen. Die Abfrage muss jedoch – als Zugeständnis an das EP – über nationale Zentralstellen erfolgen, über deren Zahl die Staaten selbst entscheiden und die im Amtsblatt zu veröffentlichen sind. Im Normalfall prüfen die Zentralstellen vorab das Vorliegen der Zugriffsvoraussetzungen. Im Eilfall erfolgt diese Prüfung nachträglich und die Zentralstellen haben zunächst nur eine technische Durchleitungsfunktion.

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) ist nun eine Gemeinsame Erklärung vorgesehen, die lediglich einen Prüfauftrag an die Kommission bezüglich der Behandlung der Missbrauchsfälle beinhaltet. Fälle, in denen die einladende Person ihren Verpflichtungen nicht nachgekommen ist (z.B. keine Erstattung von Krankheits- oder Unterkunftskosten), werden zunächst ebenfalls nicht gespeichert.

Nachdem der ursprüngliche Zeitplan, der eine Inbetriebnahme des VIS im März 2007 vorsah, aufgrund der Verzögerungen beim förmlichen Erlass der Rechtsakte mehrmals überarbeitet werden musste, soll das zentrale Informationssystem nun – nach einer sechsmonatigen Testphase – am 21. Dezember 2009 betriebsbereit sein. Mit der Umsetzung in Nordafrika werden zunächst acht Mitgliedstaaten (darunter Deutschland) beginnen, danach sollen der Nahe Osten und die Golfregion folgen. Die vollständige biometrische Erfassung und Kontrolle von Visumantragstellern im Schengen-Raum wird aufgrund vereinbarter Übergangsregeln frühestens ab 2015 stattfinden.

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 zur 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 den 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 „Koklokation“ (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 Mitgliedstaat entgegen genommen werden) und Outsourcing, also Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern (Übertragung der Entgegennahme der Visumanträge oder der Erfassung der biometrischen Daten an ein Privatunternehmen; denkbar auch reine „Call-Center-Funktion“, mit Beratung bzw. Terminvereinbarung durch Private) vor. Bei der Beratung der unterschiedlichen Modelle 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.

Seit April 2007 läuft ein Pilotvorhaben der konsularischen Zusammenarbeit in Moldawien.

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).

Die Beratung in den Ratsgremien und im Europäischen Parlament sind weit fortgeschritten. Auf seiner Tagung vom 05./06.03.2009 hat der Rat seine erste Lesung abgeschlossen und einen Gemeinsamen Standpunkt festgelegt, der vom Europäischen Parlament am 25.03.2009 in zweiter Lesung gebilligt wurde. Als Kompromiss werden bei Kindern zunächst erst ab einem Alter von zwölf Jahren Fingerabdrücke abgenommen werden (siehe im Einzelnen wie unter Nr. V 2.2). Die Zusammenarbeit mit einem externen Dienstleistungserbringer darf nur aufgrund besonderer Gegebenheiten vor Ort (hohe Anzahl von Antragstellern oder geographische Abdeckung des betreffenden Drittstaats) und nur als letztes Mittel erfolgen, wenn sich andere Formen der Zusammenarbeit als nicht geeignet erweisen. Der externe Dienstleistungserbringer darf eine zusätzliche Gebühr in Höhe von maximal der Hälfte der normalen Visumgebühren erheben und muss zur Einhaltung der einschlägigen Datenschutzbestimmungen verpflichtet werden.

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

Verordnung des Rates (EG) Nr. 380/2008 des Rates vom 18. April 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige;

ABI L 115 vom 29.04.2008 S. 1 ff.

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 („Kartenlösung“).

Hinsichtlich der Gestaltung der Aufenthaltstitel hat die Kommission 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 eingesetzt) hat inzwischen 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.

Frankreich und Belgien hatten allerdings Vorbehalt bzgl. der zwischenzeitlich im VO-Entwurf vorgesehenen Regelung, wonach jede hierzu berechnigte Person unabhängig von ihrem Alter einen eigenständigen Aufenthaltstitel erhalten soll, also auch Kinder (Prinzip: „one per-

son – one document“), eingelegt. Nachdem die beiden Länder auch Kompromissvorschläge als unzureichend erachtet hatten, die eine 5-jährige Übergangsfrist für die Einführung dieses Prinzips vorsahen, beinhaltete der geänderte Vorschlag (KOM(2006) 110 endg.; Ratsdok. 7298/06) u. a. folgende Elemente:

- Rücknahme des Prinzips „one person – one document“ aus dem verfügenden Teil der VO;
- Neuer Erwägungsgrund, in dem hervorgehoben wird, dass die große Mehrheit der Mitgliedstaaten das Prinzip „one person – one document“ bereits anwenden.
- Aufnahme einer „Rendezvous-Klausel“, wonach die Kommission bis Ende 2008 einen Bericht zur Frage der Auswirkungen der verpflichtenden Einführung des Grundsatzes „one person – one document“ vorlegen soll, ggf. verbunden mit Vorschlägen zur Änderung der VO.

Der geänderte Kommissionsvorschlag zur Änderung der Verordnung Nr. 1030/2002 wurde auf der Tagung des JI-Rates am 18.04.2008 formell angenommen. Hinsichtlich der Visagegestaltung hat die Kommission in ihrer Mitteilung über das Legislativ und Arbeitsprogramm 2009 die Rücknahme des Vorschlags zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1683/95 erklärt.

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, konsolidiert sowie in Teilbereichen inhaltlich ergänzt werden. Zum anderen soll 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 Einladung, 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 Einladers (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)

Die förmliche Annahme des Verordnungsvorschlags im Rat steht unmittelbar bevor. Das Plenum des Europäischen Parlaments stimmte am 02.04.2009 einem Kompromissvorschlag

zu, der im AStV II am 12.03.2009 eine ausreichende Mehrheit gefunden hatte. Für die Bestimmung des für die Bearbeitung der Visumanträge zuständigen Mitgliedsstaats wurde mit dem Europäischen Parlament, das zunächst die völlige Wahlfreiheit der Antragsteller durchsetzen wollte, eine an objektiven Kriterien abgestufte Zuständigkeitsregelung ausgehandelt. Hiernach entscheidet das Reiseziel, hilfsweise der Hauptzielort (Bestimmung nach Aufenthaltsdauer oder -zweck) bzw. hilfsweise der Mitgliedstaat der Ersteinreise über das zuständige Konsulat. Gegenüber dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag konnte erreicht werden, dass die Visumverlängerung mittels Klebeetikett weiterhin gesichert ist. Die Beratungen ergaben bei den Themen generelle Begründungspflicht bzw. generelles Beschwerderecht bei Visumsablehnungen sowie Wegfall der Geheimhaltung der Liste der konsultationspflichtigen Staaten hingegen keine wesentlichen Änderungen.

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 Abschiebehafte 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 Auf-

fassung 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).

Die Europäische Kommission hat am 13.02.2008 drei Mitteilungen zum Außengrenzschutz angenommen, die der damalige Kommissionsvizepräsident Frattini als umfassende Vision für einen integrierten Grenzschutz bezeichnete. Die Vorschläge dienten dem Kampf gegen illegale Einwanderung und Schlepperkriminalität. Mit ihrer Hilfe würden mehr Sicherheit und gleichzeitig Erleichterungen für redliche Reisende möglich. Die Nutzung neuer Technologien an den Grenzen sei eine Schlüsselherausforderung. Sie könnten nach Einschätzung Frattinis in fünf bis sieben Jahren eingeführt werden. Eine generelle Vorabdebatte dazu fand bereits beim Informellen Rat Justiz und Inneres am 25./26.01.2008 statt. Rechtsakte hat die Kommission nicht vorgeschlagen, die Mitteilungen sollen zunächst eine Debatte im Rat und im Europäischen Parlament einleiten. Die Mitteilungen sind im folgenden dargestellt:

Mitteilung der Kommission vom 13.02.2008 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – „Vorbereitung der nächsten Schritte für die Grenzverwaltung in der Europäischen Union“; KOM(2008) 69 endgültig; Ratsdokument 6666/08

- **Entry-Exit-System für Drittstaatsangehörige:**
An den Grenzen sollen biometrische Daten ein- und ausreisender Nicht-EU-Bürger erfasst werden. Zudem sei eine Datenbank zur Speicherung der Daten nötig, welche die gleiche technische Plattform wie das VIS und das Schengener Informationssystem (SIS II) nutzt. Ein Alarmsystem soll die nationalen Behörden informieren, wenn Personen die Visadauer überschreiten. Es bestehe ein besonderer Nutzen für die Bekämpfung der illegalen Einwanderung, da ca. 50 % der illegal in der EU lebenden Personen mit Visa einreisen.
- **Leichterere Grenzübertritt für redliche Reisende („bona fide traveller“):**
Dies soll Einreiseformalitäten (nicht Sicherheitskontrollen vor Abflug) betreffen. Für EU-

Bürger, die einen elektronischen Pass haben, könne die Einreisekontrolle automatisiert werden. Nicht-EU-Bürger, welche die Voraussetzungen erfüllen (genügende Mittel, biometrischer Reisepass, keine Verstöße gegen Visa- und Aufenthaltsbedingungen) könnten den Status „registrierter Reisender“ erhalten. Im Gegenzug für die Vorabübermittlung von Daten würde die Einreise schon vor Abreise geprüft und eine kürzere Prozedur an der Grenze möglich.

- Elektronische Reisegenehmigung (electronic travel authority, ETA):
Auch hier wären nur Drittstaatsangehörige betroffen. Die Einreiseerlaubnis könnte bereits vor Abreise überprüft und die zeitaufwendigen Recherchen in Datenbanken könnten - von der Grenzkontrollstelle weg - zeitlich nach vorne verlagert werden. Personen, die im SIS ausgeschrieben sind, könnten bereits vor Abreise abgewiesen werden. Der frühere Kommissionsvizepräsident Frattini hielt es zudem für möglich, dass ETA langfristig traditionelle Visa ablösen. Die Kommission verweist auf Erfahrungen Australiens mit ETA. Zudem hätten die USA die Einführung eines ETA-Systems beschlossen.

Mitteilung der Kommission vom 13.02.2008 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – „Bericht über die Evaluierung und künftige Entwicklung der Agentur FRONTEX“:
KOM(2008) 67 endgültig; Ratsdokument 6664/08

Die Kommission bewertet in der Mitteilung die bisherige Arbeit der seit 2005 tätigen Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den EU-Außengrenzen (FRONTEX) und gibt Empfehlungen für die Zukunft. Sie hebt die Leistungen von FRONTEX bei der Koordinierung gemeinsamer Operationen an See-, Land- und Luftgrenzen, beim Aufbau des Europäischen Patrouillennetzes an den südlichen Seegrenzen sowie beim Aufbau eines Registers von Ausrüstungsgegenständen hervor. Angesichts der erheblichen Aufstockung des FRONTEX-Budgets auf 70 Mio. € für 2008 schlägt die Kommission die Einrichtung spezialisierter Außenstellen für die Organisation gemeinsamer Operationen, v.a. an den südlichen Seegrenzen der EU vor. Weitere Vorschläge:

- Organisation von Fortbildungen zu Asylrecht, Seerecht und Grundrechten
- Erstellung gemeinsamer Risikoanalysen mit EUROPOL
- Verbesserungen bei der Bereitstellung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke durch Materialpool bei FRONTEX
- Verstärkte Einbeziehung bei gemeinsamen Rückführungsaktionen
- Beteiligung von FRONTEX an der regelmäßigen Schengenevaluierung

- Unterstützung einer stärkeren Zusammenarbeit Grenzschutz - Zoll

Die Kommission beschäftigt sich in der Mitteilung nicht erneut mit einer Europäischen Grenzpolizei, behält sich aber vor, darauf zurückzukommen. Der damalige Kommissionsvizepräsident Frattini sprach im Rahmen der Vorstellung von der langfristigen Vision eines EU-Korps für unterstützende Einsätze bei besonderem Bedarf, eine echte EU-Grenzpolizei erwähnte er nicht.

Mitteilung der Kommission vom 13.02.2008 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – „Prüfung der Schaffung eines Europäischen Grenzkontrollsystems (EUROSUR)“:
KOM(2008) 68 endgültig; Ratsdokument 6665/08

Das EUROSUR genannte System soll in mehreren Schritten errichtet werden. Zunächst sollen existierende Systeme von Mitgliedstaaten verknüpft und ein Austausch organisiert werden. Dann soll unter Nutzung von EU-Forschungsmitteln die technische Ausstattung, etwa durch Satelliten oder unbemannte Aufklärungsflugkörper, verbessert werden. Als 3. Schritt soll ein gemeinsames, ggf. von FRONTEX koordiniertes System von Informationsaustausch und Überwachung von Schwerpunktbereichen an den Seegrenzen im Schwarzen Meer, Mittelmeer und bei den Kanarischen Inseln errichtet werden. Ziel sei, die Sicherheit in der EU durch bessere Lagebeurteilungen an den Grenzen und bessere Reaktionsfähigkeit zu stärken. Die Zahl der illegalen Einwanderer und der Todesopfer bei Einwanderungsversuchen über Mittelmeer und Atlantik soll gesenkt werden.

Am 11./12.03.2008 fand in Brdo, Slowenien, eine Ministerkonferenz der slowenischen Präsidentschaft zu den Herausforderungen beim Schutz der EU-Außengrenzen statt. Im Mittelpunkt des Treffens standen die Mitteilungen vom 13.02.2008. Nach Angaben des slowenischen Ratsvorsitzenden sowie des damaligen Kommissionsvizepräsident Frattini fand die Kommission für ihre Ideen zur Weiterentwicklung der EU-Grenzschutzagentur FRONTEX breite Unterstützung; dazu sollen kurz- und langfristige Prioritäten festgelegt werden. Kontroverser werden offenbar die Überlegungen beurteilt, in einigen Jahren ein Entry-Exit-System zur Erfassung ein- und ausreisender Drittstaatsangehöriger einzurichten. Für die Einführung elektronischer Reisegenehmigungen (ETA) plädierten offenbar viele Teilnehmer. Frattinis Einschätzung, dass ETA in absehbarer Zeit Visa ablösen könnten, wurde allerdings zurückhaltend aufgenommen. Zunächst müsse eine Rechtsgrundlage geschaffen werden. Für eine Entscheidung darüber sei es noch zu früh.

Der JI-Rat hat am 05./06.06.2008 den Entwurf von Schlussfolgerungen zum Grenzschutz an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union angenommen. Diese behandeln entsprechend der Thematik in den Mitteilungen die zukünftige Entwicklung von FRONTEX, die künftigen Herausforderungen des Außengrenzmanagements (entry/exit etc.) sowie EUROSUR.

Der Europäische Rat hob am 19./20.06.2008 die Wichtigkeit Fortsetzung der Arbeit an der Weiterentwicklung der Strategie für den integrierten Grenzschutz hervor. Dabei sei auch den besonderen schwierigen Situationen, die einzelne Mitgliedstaaten zu bewältigen hätten, Rechnung zu tragen und eine gerechte Aufteilung von Zuständigkeiten anzustreben. Die künftige Weiterentwicklung von FRONTEX, unter anderem auch durch eine Verbesserung der operativen Koordinierung, müsse zügig vorangetrieben werden. Für die Verbesserung des Schutzes der Außengrenzen sei verstärkt auf neue Technologien zu setzen. Die Kommission wurde ersucht, bis Anfang 2010 Vorschläge für ein Einreise-/Ausreise- und Registrierungssystem für Reisende vorzulegen. Der Europäische Rat sehe den erwarteten Untersuchungen und etwaigen Rechtsetzungsvorschlägen über ein elektronisches System für Reisegenehmigungen und über die Schaffung eines Europäischen Grenzkontrollsystems mit Interesse entgegen. Die Kommission wurde aufgefordert, die Bemühungen in diesen Bereichen zu intensivieren und über die Fortschritte und mögliche weitere Maßnahmen zügig Bericht zu erstatten, damit die Gesamtstrategie so bald wie möglich ausgearbeitet und umgesetzt werden könne.

Das Europäische Parlament hat am 10.03.2009 zu den Mitteilungen Stellung genommen und das Fehlen eines umfassenden Masterplans für die Verwaltung der EU-Außengrenzen beanstandet.

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):
ABI 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 beigefügt, die Anforderungen an rückzuführende Personen (Rechtslage, 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 Durchbörderung 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 verein-

heitlichen 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).

Die Umsetzung der Richtlinie in Deutschland erfolgte durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.08.2007 (Richtlinienumsetzungsgesetz), BGBl. I S. 1970.

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.

Die Richtlinie wurde in Art. 1 des Zuwanderungsgesetzes vom 30.07.2004 berücksichtigt.

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 öffentliche Ordnung nicht entgegensteht. Der Aufenthaltstitel kann verlängert und bei Wegfall der Voraussetzungen jederzeit entzogen werden. Die Mitgliedstaaten können die Regeln auch auf illegal eingeschleuste Personen anwenden 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.

Die Umsetzung der Richtlinie in Deutschland erfolgte durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.08.2007 (Richtlinienumsetzungsgesetz), BGBl. I S. 1970.

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 Mitglied-

staaten. 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.

Die Richtlinie wurde in Deutschland durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Bundespolizeigesetzes vom 22.12.2007 umgesetzt.

3.4 Richtlinie Rückführung Illegaler

Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger; ABI L Nr. 348 vom 24.12.2008 S. 98 ff.

Am 08.12.2008 nahm der Verkehrsministerrat die sog. Rückführungsrichtlinie an, nachdem im JI-Rat am 05.06.2008 eine Einigung erzielt worden war. Das Europäische Parlament hatte dem ausgehandelten Kompromiss bereits am 18.06.2008 in erster Lesung zugestimmt. Die Richtlinie ist der erste Rechtsakt der EU-Einwanderungspolitik, der im Mitentscheidungsverfahren angenommen wurde.

Die Beratungen auf europäischer Ebene dauerten knapp 3 Jahre und erwiesen sich als nicht einfach. Der im September 2005 vorgelegte Richtlinienentwurf der Kommission enthielt detaillierte Vorgaben mit erheblichen Auswirkungen für die gewachsenen Rechtsstrukturen in den Mitgliedstaaten. Die Bundesregierung und die Regierungen der meisten anderen Mitgliedstaaten bewerteten den Vorschlag als zu großzügig, weil den einzelstaatlichen Interessen nach wirksamen Rückführungen von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen nicht hinreichend Rechnung getragen werde. Demgegenüber erschien der Vorschlag Mitgliedern des Europäischen Parlaments und Vertretern von Nichtregierungsorganisationen als zu restriktiv. Im Hinblick auf die erheblichen Einwendungen im Rat wurden unter deutscher, portugiesischer, slowenischer und zuletzt französischer Ratspräsidentschaft große Anstrengungen zur Erzielung einer einheitlichen Position des Rates unternommen. In der Konsequenz enthält die nun verabschiedete Fassung gegenüber dem ursprünglichen Kom-

missionsvorschlag in allen wesentlichen Regelungsbereichen deutliche Abmilderungen bzw. Änderungen.

Die Richtlinie ist auf eine Harmonisierung der Rückkehrpolitik in den EU-Mitgliedstaaten gerichtet und steht im Zusammenhang mit der propagierten gemeinsamen Migrationspolitik der Europäischen Union. Ziel der Richtlinie 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.

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

Wesentliche Kritikpunkte des Bundesratsbeschlusses waren:

- 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.
- Dringend erforderlich sind eigene Vorschriften für eine erleichterte Abschiebung von Sicherheitsgefährdern wie Terrorismusunterstützern oder Hasspredigern.

In der angenommenen Fassung der Richtlinie wurden eine Reihe kritischer Punkte gestrichen oder abgemildert. Ungeachtet dessen wird auch in Deutschland das Aufenthaltsgesetz punktuell an das gemeinschaftsrechtliche Rückführungsreglement angepasst werden müssen. Dies gilt insbesondere für die folgenden Regelungsbereiche:

- Die Zurückschiebung nach § 57 AufenthG als spezialgesetzlich geregelte Maßnahme der Verwaltungsvollstreckung – ohne vorherigen Erlass eines Grundverwaltungsakts oder einer Androhung mit Fristsetzung – dürfte mit dem Grundsatz der Richtlinie, dass in der Regel eine Rückkehrentscheidung zu erlassen ist, nicht zu vereinbaren sein.
- Grundlegender Anpassungsbedarf ergibt sich bei § 11 AufenthG. Die Bestimmung enthält ein gesetzlich unbefristetes Einreise- und Aufenthaltsverbot für alle Fälle der Ausweisung, Zurückschiebung und Abschiebung, das auf Antrag in der Regel befristet wird. Die Richtlinie setzt hingegen den Erlass eines Einreiseverbots voraus, das – je nach Fallgestaltung – entweder zwingend oder nach Ermessen auszusprechen ist. Die Dauer des Einreiseverbots darf grundsätzlich 5 Jahre nicht überschreiten. In der endgültigen Fassung wird immerhin die Möglichkeit eines längeren Einreiseverbots eingeräumt, wenn der Drittstaatsangehörige eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung oder die nationale Sicherheit darstellt.
- Ergänzung besonderer Regelungen zur Rückkehr und Abschiebung unbegleiteter Minderjähriger (Art. 10) und zur Übersetzung der wichtigsten Elemente der Entscheidung (Art. 12 Abs. 2).

Die Richtlinie ist bis spätestens 24.12.2010 in das nationale Recht umzusetzen.

3.5 Richtlinie Sanktionen gegen Arbeitgeber bei Beschäftigung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger

Vorschlag vom 16.05.2007 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen;

KOM(2007) 249 endgültig; Ratsdokument 9871/07

Die im Mitentscheidungsverfahren anzunehmende Richtlinie soll die illegale Beschäftigung illegaler Zuwanderer eindämmen und damit einen wesentlichen Anreizfaktor für illegale Einwanderung bekämpfen. Der Richtlinien-Vorschlag enthält ein Verbot der Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne legalen Aufenthalt („illegale Beschäftigung“). Nicht umfasst sind Personen, die sich zwar rechtmäßig in der EU aufhalten, aber unter Verletzung ihres aufenthaltsrechtlichen Status einer Erwerbstätigkeit nachgehen.

Zur Durchsetzung dieses Verbots sieht der Richtlinienvorschlag folgende Maßnahmen vor:

- Präventivmaßnahmen (weit reichende Kontroll- und Meldepflichten für Arbeitgeber)
- Finanzielle Sanktionen gegen Arbeitgeber bei „illegaler Beschäftigung“
- (Ggf.) vom Arbeitgeber zu leistende Nachzahlungen: Steuern und Sozialversicherungsbeiträge und dem illegal Beschäftigten zustehende Vergütungen (dabei Vermutung einer sechsmonatigen Dauer des Beschäftigungsverhältnisses und „automatische“ Einforderung der ausstehenden Vergütung)
- Strafrechtliche Sanktionen gegen bestimmte Arbeitgeber
- Haftung juristischer Personen und von Unterauftragnehmern
- Inspektionen in mindestens 10% der Unternehmen der Mitgliedstaaten und Berichterstattung über Zahl und Ergebnis der Kontrollen an die Kommission
- Bestimmungen zum Schutz des illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen (z.B. Aussetzung der Rückführung bis zur Auszahlung von ausstehender Vergütung, Aufenthaltsrechte bei Kooperation mit Strafverfolgungsbehörden)

Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 06.07.2007 (BR-Drs. 364/07) umfassend zur Richtlinie Stellung genommen. Die Absicht der Kommission, die illegale Einwanderung zu bekämpfen und dabei an der Beschäftigung sowie beim Arbeitgeber anzusetzen, wird vom Bundesrat begrüßt. Im Einzelnen bestehen aber erhebliche Bedenken und Änderungsbedarf. Der Bundesrat sieht es dabei im Gesamtkontext der EU – Migrationspolitik als das falsche Sig-

nal bei der Bekämpfung der illegalen Migration an, diejenigen zu privilegieren, die sich nicht nur illegal in der EU aufhalten, sondern zusätzlich noch einer Schwarzarbeit nachgehen. Abgelehnt werden in dem Beschluss mangels Erforderlichkeit sämtliche strafrechtlichen Sanktionen des Vorschlags. Bevor die Kommission solche Regelungen einführen dürfe, müsse sie zunächst den aktuellen Bedarf für entsprechende Regelungen ermitteln und untersuchen, ob nicht bereits in den Mitgliedstaaten effektivere Normen bestehen. Der Bundesrat betont, dass in Deutschland bereits Straftatbestände bestehen, die die wesentlichen Anliegen des Richtlinienvorschlags berücksichtigen. Ebenso wendet sich der Bundesrat dagegen, dass die Mitgliedstaaten ein automatisches Verfahren zur Einforderung ausstehender Vergütungen einführen sollen, ohne dass der Drittstaatsangehörige Klage erheben muss. Es obliege vielmehr dem Anspruchsberechtigten - mithin dem illegalen Drittstaatsangehörigen -, seine arbeitsrechtlichen Ansprüche durchzusetzen. Andernfalls würde der illegal Arbeitende gegenüber dem ordentlich Beschäftigten privilegiert werden. Als problematisch sieht es der Bundesrat an, bei besonders ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen Rückführungsentscheidungen bis zur Nachzahlung ausstehender Vergütungen auszusetzen, zumal hier die Gefahr bestehe, dass die Ausreiseverpflichtung häufig auf unbestimmte Zeit nicht durchgesetzt werden könnte. Auch die Möglichkeit, einem illegal Beschäftigten dann eine befristete Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn er mit den Strafverfolgungsbehörden kooperiert, lehnt der Bundesrat ab. Kritik wird außerdem an den neuen bürokratischen Pflichten für Arbeitgeber und an der vorgesehenen Prüfquote von jährlich 10 Prozent aller Unternehmen geübt. Der Bundesrat regt daher an, die konkrete Ausgestaltung der Maßnahmen den Mitgliedstaaten zu überlassen.

Die Kommission hat mit Schreiben vom 28.03.2008 auf den ihr unmittelbar zugeleiteten Bundesratsbeschluss geantwortet und ihre vorgesehenen Regelungen verteidigt (zu BR-Drs. 364/07).

Die seit Juni 2007 andauernde Behandlung in den Ratsgremien steht inzwischen kurz vor dem förmlichen Abschluss. Dem französischen Ratsvorsitz ist die politische Einigung gelungen, der im informellen Trilog ausgehandelte Kompromisstext wurde im AStV mit qualifizierter Mehrheit am 23.12.2008 und vom Europäischen Parlament am 04.02.2009 gebilligt. Die Schlussabstimmung im Europäischen Parlament wurde auf einen späteren Termin verschoben, nachdem auf Antrag des Berichterstatters eine klarstellende Erklärung gefordert wurde, dass die vereinbarten Vorschriften über die Vergabe von Unteraufträgen andere Bestimmungen zu dieser Frage, die in künftigen Rechtsetzungsinstrumenten angenommen wer-

den, nicht berühren. Nach der Schlussabstimmung im Europäischen Parlament soll die Richtlinie vom Rat – spätestens im Juni 2009 – formell angenommen werden.

Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der Kommission konnten einige Verbesserungen erzielt werden. Dies betrifft u. a. das Entfallen des Aussetzens der Rückführung bis zur Auszahlung von ausstehenden Vergütungen und den Verzicht auf eine Inspektionsquote. Den nicht ausgeräumten Bedenken Deutschlands gegen die Veröffentlichung von Urteilen bzw. Arbeitgeber-Listen soll durch Abgabe einer Protokollerklärung Rechnung getragen werden. Nicht verhindert werden konnte die Regelung über die Erteilung befristeter Aufenthaltstitel für illegal beschäftigte Drittstaatsangehörige (entsprechend der Dauer der betreffenden innerstaatlichen Verfahren), die eine nationale Regelung vergleichbar § 25 Abs. 4 a AufenthG (in Umsetzung der Richtlinie 2004/81/EG) erforderlich machen dürfte.

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. Die Kommission hat den Mitgliedstaaten inzwischen ein Diskussionspapier zur Novellierung der Verordnung vorgelegt, das einen

zweistufigen Ansatz – Evaluierung der bisherigen praktischen Umsetzung und Änderung der Verordnung – verfolgt.

4.2 Grenzkodex

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

Verordnung (EG) Nr. 296/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2008 zur Änderung über einen Grenzkodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) im Hinblick auf die der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse;
ABI L 97 vom 09.04.2008 S. 60 f.

Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen in Bezug auf Visa für den längerfristigen Aufenthalt und Ausschreibungen im Schengener Informationssystem;
KOM(2009), 90 endgültig; Ratsdokument 7094/09

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen und der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 in Bezug auf den Verkehr von Personen mit einem Visum für den längerfristigen Aufenthalt;
KOM(2009) 91 endgültig; Ratsdokument 7097/09

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 Bundesrat hat zum Vorschlag der Kommission am 24.09.2004 Stellung genommen (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 Polizeihohheit, 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 Drittstaatsangehörigen 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.

Mit der Änderungsverordnung (EG) Nr. 296/2008 hat die Kommission die Befugnis erhalten, zusätzliche Überwachungsmodalitäten (Aufstellung praktischer Modalitäten der Grenzüberwachung und Änderung bestimmter Anhänge) nach dem Regelungsverfahren mit Kontrolle gemäß Art. 5 a des Beschlusses 1999/468/EG zu erlassen.

Die Kommission hat am 27.02.2009 jeweils einen Vorschlag zur Änderung der Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 bzw. zur Änderung des Schengener Durchführungsübereinkommens vorgelegt, um den Personenverkehr im Schengen-Raum durch die Gleichstellung von Visa für einen längerfristigen Aufenthalt mit erteilten Aufent-

haltstiteln zu erleichtern. Die Vorschläge werden derzeit in der Ratsarbeitsgruppe Visa beraten.

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. 1 ff

Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates hinsichtlich dieses Mechanismus und der Regelung der Aufgaben und Befugnisse von abgestellten Beamten:

ABI L 199 vom 31. Juli 2007 S. 30

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.

Durch die Verordnung vom 11.07.2007 erfolgte eine Erweiterung dahingehend, dass die Mitgliedstaaten in Ausnahmesituationen die Entsendung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke aus anderen Mitgliedstaaten zur befristeten Unterstützung ihrer nationalen Grenzschutzbeamten anfordern können. FRONTEX koordiniert derartige Einsätze und finanziert die Sachkosten für die Fortbildung der Beamten und deren Einsatz, während diese aber als solche Beamte ihres Herkunftsstaates bleiben.

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 Gren-

zen, 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.

Zur Mitteilung der Kommission „Bericht über die Evaluierung und künftige Entwicklung der Agentur FRONTEX“ (KOM(2008) 67) vom 13.02.2008 vgl. oben Nr. VI. 1.

5. Rückübernahmeabkommen

In der Vergangenheit gab es ausschließlich bilaterale Rückübernahmeabkommen. Im Interesse einer europaweit einheitlichen Rückführungspraxis wird jedoch seit geraumer Zeit auch die Kommission in diesem Bereich tätig. Diese Entwicklung ist grundsätzlich zu begrüßen, da die EU gegenüber den Drittstaaten als gewichtigerer Verhandlungspartner wahrgenommen wird.

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 17 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 EU-Rückübernahmeabkommen mit Albanien (seit 01.05.2006), Bosnien-Herzegowina (seit 01.01.2008), Hongkong (seit 01.03.2004), Macao (seit 01.06.2004), Mazedonien (seit 01.01.2008), Moldau (seit 01.01.2008), Montenegro (seit 01.01.2008), Russische Föderation (seit 01.06.2007), Serbien (seit 01.01.2008), Sri Lanka (seit 01.05.2005) sowie der Ukraine (seit 01.01.2008).

Die Verhandlungen mit Pakistan sind inzwischen abgeschlossen. Das pakistanische Kabinett hat dem Entwurf zugestimmt, die Paraphierung erfolgte am 09.09.2008 in Brüssel. Die Kommission hat nun dem Rat vorgeschlagen, einen Beschluss über die Unterzeichnung des Abkommens zu fassen und nach Anhörung des Europäischen Parlaments den Abschluss des Rückübernahmeabkommens zu genehmigen. Deutschland konnte sich während des Abstimmungsprozesses zwischen den EU-Mitgliedstaaten mit der berechtigten Forderung nach Einbeziehung auch aller vor dem Inkrafttreten des Rückübernahmeabkommens zur Ausreise verpflichteten Pakistani nicht durchsetzen.

Die Kommission hat noch offene Mandate für Verhandlungen über ein Rückübernahmeabkommen mit Algerien, China, Marokko und der Türkei. Neu erteilt wurde auf der Tagung des JI-Rates am 27./28.11.2008 das Mandat zur Aufnahme von Verhandlungen mit Georgien. Die Mandatserteilung für ein Rückübernahmeabkommen mit der Republik Kap Verde wird derzeit in den Ratsgremien – im Zusammenhang mit der Frage der Erteilung eines Verhandlungsmandats über ein Visumerleichterungsabkommen – behandelt.

Die Bundesrepublik Deutschland hat demgegenüber mit folgenden Drittstaaten bilaterale Rückübernahmeabkommen abgeschlossen:

Albanien (seit 01.08.2003), Algerien (seit 12.05.2006), Armenien (seit 01.01.2008), Bosnien-Herzegowina (seit 14.01.1997), Georgien (seit 01.01.2008), Hongkong (seit 17.02.2001), Kroatien (seit 22.10.1997), Marokko (seit 01.06.1998), Mazedonien (01.05.2004), Schweiz (seit 01.02.1994), Serbien (seit 01.04.2003), Südkorea (seit 22.03.2005), Syrien (seit 25.07.2008) sowie Vietnam (seit 21.09.1995).

Alle in Kraft getretenen EU-Rückübernahmeabkommen haben Vorrang vor den bilateralen Abkommen. Letztere bleiben bestehen und gelten fort, soweit sie nicht im Widerspruch zu den EU-Rückübernahmeabkommen stehen und entsprechende Regelungslücken in diesen vorhanden sind.

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;
KOM(2005)123 endg.: Ratsdok. 8690/05

Am 06.04.2005 hatte die Kommission den Entwurf eines (übergeordneten) 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, umfasst insgesamt ein Volumen von 3,949 Mrd € und beinhaltet

- den Europäischen Flüchtlingsfonds ab 2008 (EFF III, Volumen: 0,628 Mrd. €) in Fortführung des EFF II,
- einen Rückführungsfonds (Volumen: 0,676 Mrd. €),
- einen Integrationsfonds (Volumen: 0,825 Mrd. €),
- einen Außengrenzenfonds (Volumen: 1,82 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. Die Unterzeichnungen von EP und Rat erfolgten am 23.05.2007. Im Einzelnen wurden folgende Entscheidungen erlassen:

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" (573/2007/EG)

ABl. L 144, S. 1 v. 06.06.2007

Die Kommission hat am 18.02.2009 einen **Vorschlag zur Änderung** dieser Entscheidung vorgelegt (KOM(2009) 67 endg.; Ratsdok. 6702/09), um der Schaffung des Unterstützungsbüros für Asylfragen (siehe Nr. III .5.3) Rechnung zu tragen. Das Volumen soll entsprechend der Aufgabenverlagerung auf 0,614 Mrd. € reduziert werden.

Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des **Außen-grenzenfonds** für den Zeitraum 2007 bis 2013 innerhalb des generellen Programms "Solidarität und Steuerung der Migrationsströme" (574/2007/EG)

ABl. L 144, S. 22 v. 06.06.2007

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" (2007/435/EG)

ABl. L 168, S. 18 v. 28.06.2007

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" (575/2007/EG)

ABl. L 144, S. 45 v. 06.06.2007

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:

ABl 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 einwanderungspolitisches 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

Verordnung (EG) Nr. 862/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz und zur Aufhebung der [Verordnung \(EWG\) Nr. 311/76](#) des Rates über die Erstellung von Statistiken über ausländische Arbeitnehmer;

ABI L 199 vom 31.07.2007, S. 23

Die Kommission beklagte seit langem einen Mangel an vergleichbaren Daten über Zahl und Status der in den Mitgliedstaaten lebenden Drittstaatsangehörigen. Im Jahr 2003 hatte sie eine Mitteilung über Statistiken im Bereich Migration vorgelegt und Entwürfe einer Verord-

nung mit den Mitgliedstaaten diskutiert. Mit dem „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) verfolgte 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 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 Europäische Parlament stimmte am 19.03.2007 mit großer Mehrheit dem Bericht der Berichterstatterin zum Verordnungsvorschlag zu. Der Bericht änderte einige Punkte des Vorschlags, die zwischen Rat, Kommission und Parlament abgesprochen waren. Der Rat nahm die Verordnung am 12.06.2007 in der vom Parlament gebilligten Fassung an.

4. Einrichtung eines Europäischen Migrationsnetzes

Entscheidung des Rates vom 14. Mai 2008 zur Einrichtung eines Europäischen Migrationsnetzes;

ABl L 131 vom 21.05.2008 S. 7 ff.

Der Rat nahm am 14.05.2008 die Entscheidung zur Einrichtung eines Europäischen Migrationsnetzes (EMN) an. Mit der Entscheidung wird dem EMN ein förmlichen Status verliehen und eine eigene Rechtsgrundlage gegeben, in der seine Ziele, Aufgaben, Strukturen und andere Elemente (insbesondere Finanzierungsmodalitäten und die Einrichtung eines grundsätzlich öffentlich zugänglichen Informationsaustauschsystems) festgelegt werden.

Aufgrund der Aufforderung des Europäische Rats von Laeken an die Kommission im Dezember 2001, ein System zum Austausch von Informationen über Asyl, Migration und Herkunftsländer aufzubauen, war das EMN zunächst als Pilotprojekt bzw. vorbereitende Maßnahme eingerichtet worden. Im EMN werden Daten und Informationen der Mitgliedstaaten systematisch zusammengetragen bzw. gespeichert sowie Analysen auf nationaler und europäischer Ebene durchgeführt. Als sogenannte nationale Kontaktstelle ist in Deutschland das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) tätig.

Dem der Ratsentscheidung zugrunde liegenden Kommissionsvorschlag vom 10.08.2007 war ein Grünbuch vorausgegangen, zu dem der Bundesrat in seiner Sitzung vom 10.02.2006 einen umfassenden Beschluss gefasst hat (BR-Drs. 896/05). Er hat dabei u. a. die Vermeidung des „schleichenden“ Entstehens neuer Gemeinschaftskompetenzen, eine klare Abgrenzung zu anderweitigen EU-Informationsprojekten im Bereich des Migrations- und Flüchtlingswesens und die Beibehaltung der Möglichkeit, Behörden als nationale Kontaktstellen zu benennen (Ablehnung des Kriteriums der Regierungsunabhängigkeit), gefordert.

Die nun vorliegende Ratsentscheidung belässt im wesentlichen die bisherige Funktionsweise des EMN und ermöglicht auch künftig die Benennung von Behörden als nationale Kontaktstellen. Diese Aufgabe wird deshalb weiterhin vom BAMF wahrgenommen werden. Zum Kommissionsvorschlag hatte der Bundesrat am 09.11.2007 Stellung genommen (BR-Drs. 621/07).