



**Bericht des Ländervertreeters im
Strategischen Ausschuss für Einwanderungs-,
Grenz- und Asylfragen**

Berichtszeitraum: 08.04.2010 - 18.04.2011

Hinweis:

Der Bericht beinhaltet wesentliches Geschehen im Strategischen Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen seit der letzten Berichterstattung zum 07.04.2010. Der Jahresbericht ist als umfängliche Übersicht über die Themen Asyl, Migration, Visa / Aufenthaltstitel / Pässe, illegale Einwanderung und Grenzsicherung konzipiert; die Ergebnisse der Verhandlungen in den weiteren Ratsgremien bzw. im Rat werden berücksichtigt. Das vor dem Berichtszeitraum liegende Geschehen von übergreifender Bedeutung wird zum Teil weiterhin dargestellt. Im Übrigen wird wegen weiterer Einzelheiten auf die Berichte des Ländervertreeters zu den einzelnen Sitzungen im Berichtszeitraum, auf die Sitzungsberichte der Ländervertreter in den Ratsarbeitsgruppen und auf die früheren Jahresberichte Bezug genommen.

Inhaltsverzeichnis:

I. Allgemeines	4
1. Kompetenzrahmen in Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen	4
2. Vertretung der Länder	7
II. Programme und Pläne	8
1. Haager Programm, Aktionsplan und Evaluierung	8
2. Post-Haag-Prozess und Vorbereitung des Stockholmer Programms	9
3. Stockholmer Programm	10
4. Aktionsplan zum Stockholmer Programm.....	14
III. Asyl	15
1. Gemeinsames Europäisches Asylsystem (EAS).....	15
2. Richtlinien.....	19
2.1 Richtlinie Massenzustrom / Gewährung vorübergehenden Schutzes	19
2.2 Richtlinie Aufnahmebedingungen	19
2.3 Anerkennungs- bzw. Qualifikationsrichtlinie	22
2.4 Asylverfahrensrichtlinie	25
3. Verordnungen	28
3.1 Dublin-II-Verordnung	28
3.2 EURODAC-Verordnung	32
3.3 Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO)	35
4. Europäischer Flüchtlingsfonds.....	37
5. EU-Neuansiedlungsprogramm.....	38
6. Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige.....	40
IV. Migration	42
1. Schritte zu einer gemeinsamen Migrationspolitik.....	42
2. Richtlinien	55
2.1 Richtlinie Familienzusammenführung	55
2.2 Daueraufenthalts-Richtlinie	56
2.3 Studentenrichtlinie	58
2.4 Forscherrichtlinie	59
2.5 Freizügigkeitsrichtlinie	60
2.6 Rahmenrichtlinie Arbeitnehmerrechte	62

2.7 Hochqualifiziertenrichtlinie	65
2.8 Richtlinie konzernintern Entsandte (sog. ICT-Richtlinie).....	67
2.9. Richtlinie Saisonarbeitnehmer.....	69
V. Visa, Aufenthaltstitel und Pässe	71
1. Verordnungen	71
1.1 Visalistenverordnung	71
1.2 Visakodex.....	75
1.3 Visa-Informationssystem (VIS)	76
1.4 Biometrische Identifikatoren; Bearbeitung von Visumanträgen	79
1.5 Gestaltung von Aufenthaltstiteln und Visa	80
1.6 Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in Pässen.....	82
2. Entscheidungen.....	83
VI. Illegale Einwanderung und Grenzsicherung	84
1. Mitteilungen und Ratsschlussfolgerungen	84
2. Entscheidungen	90
3. Richtlinien	91
3.1 Zusammenarbeit bei der Rückführung	91
3.2 Opferschutzrichtlinie	92
3.3 Mitteilungspflichten für Beförderungsunternehmer	93
3.4 Rückführungsrichtlinie	95
3.5 Sanktionsrichtlinie	97
4. Verordnungen	99
4.1 Verbindungsbeamte für Einwanderungsfragen	99
4.2 Schengener Grenzkodex	100
4.3 Kleiner Grenzverkehr	104
4.4 Europäische Grenzschutzagentur (FRONTEX)	105
5. EU-Rückübernahmeabkommen	108
VII. Übergreifende Maßnahmen	110
1. Rahmenprogramm für Solidarität und Steuerung der Migrationsströme.....	110
2. Gegenseitige Information.....	113
3. Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz.....	114
4. Europäisches Migrationsnetz	115
5. Informationsmanagement im Bereich Justiz, Inneres und Recht	116

I. Allgemeines

1. Kompetenzrahmen in Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen

Mit dem am 01.05.1999 in Kraft getretenen Vertrag von Amsterdam (ABI C 340 vom 10.11.1997) erhielt die Gemeinschaft erstmals Zuständigkeiten in den Bereichen Asyl, legale und illegale Einwanderung, Visapolitik und Außengrenzkontrolle. Für einen Übergangszeitraum von fünf Jahren waren die gesetzgeberischen Entscheidungen im Rat einstimmig und nach Anhörung des Europäischen Parlaments zu treffen.

Nach Ablauf der fünfjährigen Übergangszeit wurden Maßnahmen für die Bereiche Visa, Grenzschutz und illegale Einwanderung im Mitentscheidungsverfahren getroffen (Mitentscheidung des Europäischen Parlaments; qualifizierte Mehrheit im Rat). Mit Annahme der Asylverfahrensrichtlinie (als Abschluss der ersten Phase der Asylrechtsharmonisierung) ging die Asylpolitik ebenfalls in das Mitentscheidungsverfahren über. Im Bereich der legalen Einwanderung blieb es zunächst beim Einstimmigkeitserfordernis im Rat; das Parlament war weiterhin nur anzuhören.

Am 01.12.2009 trat der Vertrag zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in Kraft (sog. Vertrag von Lissabon, ABI C 115 vom 09.05.2008). Das Inkrafttreten schloss eine jahrelange Reformdebatte in der Europäischen Union ab. Bereits im Oktober 2007 hatten sich die Staatschefs bei der Regierungskonferenz zur Fortführung der EU-Vertragsreform in Lissabon auf den Reformvertrag verständigt, der in wesentlichen Teilen die Inhalte des im Jahr 2005 gescheiterten Verfassungsvertrags enthält. Nach einem erfolgreichen zweiten Referendum Irlands am 02.10.2009 und der Abweisung einer Klage europakritischer Senatoren durch das Verfassungsgericht der Tschechischen Republik am 03.11.2009 unterzeichnete der Präsident Václav Klaus als letzter Staatschef die Ratifizierungsurkunde und machte damit den Weg für das Inkrafttreten des Reformvertrags frei.

Der Reformvertrag ändert die bestehenden Verträge; während der EU-Vertrag (EUV) seine Bezeichnung behielt, wurde der EG-Vertrag in „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV) umbenannt. Der Vertrag von Lissabon enthält auch für den Bereich Justiz und Inneres eine Reihe neuer Bestimmungen. Die Regelungen zur „Politik im Bereich

Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung“ sind in Titel V Kapitel 2 (Art. 77 ff. AEUV) zu finden. Neuerungen sind insbesondere:

- Grenzkontrollen (Art. 77 AEUV): Neu ist die ausdrückliche Festschreibung des Ziels der schrittweisen Einführung eines integrierten Grenzschutzsystems an den Außengrenzen.
- Asyl (Art. 78 AEUV): Die Gemeinschaftskompetenz ist nicht mehr auf den Erlass von Mindestnormen beschränkt, sondern zielt nun auf die Entwicklung einer gemeinsamen Asylpolitik (einschließlich subsidiärer und vorübergehender Schutz). Dies umfasst insbesondere die Schaffung eines einheitlichen Asylstatus sowie eines einheitlichen subsidiären Schutzstatus sowie die Verwirklichung eines gemeinsamen Asylverfahrens.
- Einwanderung (Art. 79 AEUV): Die EU-Kompetenz wurde erweitert. Künftig entwickelt die Union eine gemeinsame Einwanderungspolitik, die eine wirksame Steuerung der Migrationsströme, eine angemessene Behandlung von sich rechtmäßig aufhaltenden Drittstaatsangehörigen und die Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Menschenhandel gewährleisten soll. Neu sind die Kompetenzen zur Bekämpfung des Menschenhandels und für Maßnahmen zur Förderung und Unterstützung der Integration sich rechtmäßig aufhaltender Drittstaatsangehöriger (letztere allerdings unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften). Bei der legalen Einwanderung bleibt die Befugnis der Mitgliedstaaten, festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige zu Erwerbszwecken in ihr jeweiliges Hoheitsgebiet einreisen dürfen, unberührt.
- Solidarität und Lastenteilung: Art. 80 AEUV verankert als allgemeine Regelung für die unter dieses Kapitel fallende Politik den Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten (auch in finanzieller Hinsicht).
- Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (Mitentscheidung des Europäischen Parlaments; qualifizierte Mehrheit im Rat) findet nun grundsätzlich bei allen Maßnahmen der Grenz, Einwanderungs- und Asylpolitik Anwendung. Ausnahmen gelten beim Erlass von vorläufigen Maßnahmen zugunsten von Mitgliedstaaten, die sich aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen in einer Notlage befinden (Art. 78 Abs. 3 AEUV) sowie bei Bestimmungen zu Pässen, Personalausweisen und Aufenthaltstiteln, die die Ausübung des Freizügigkeitsrechts der Unionsbürger erleichtern sollen (Art. 77 Abs. 3 AEUV).

Der Vertrag von Lissabon hat auch Auswirkungen auf die Struktur der Ratsgremien. Mit Beschluss des Rates vom 25.02.2010 wurde auf der Grundlage des Art. 71 AEUV der Ständige Ausschuss für die operative Zusammenarbeit im Bereich der Inneren Sicherheit („COSI“) eingerichtet (siehe ABI L 52 vom 3.3.2010, S. 50). Der Ständige Ausschuss erleichtert und verstärkt die Koordinierung der operativen Maßnahmen der für den Bereich der inneren Sicherheit zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten; er beteiligt sich nicht an der Ausarbeitung von Rechtsetzungsakten. Der Ausschuss tagte erstmals am 11.03.2010.

Die Zukunft des Strategischen Ausschusses (SCIFA) über das Jahr 2011 hinaus ist ungewiss. Nach einem Kompromissbeschluss des AStV vom Dezember 2009 wird der Ausschuss zunächst bis Ende 2011 fortgeführt, allerdings mit einem beschränkten Aufgabenbereich. Das Gremium soll sich auf strategische Fragen konzentrieren, zu denen der COSI keinen Beitrag leisten kann. Die Einbeziehung in die Gesetzgebungsarbeit bleibt möglich, ist aber nicht mehr zwingend vorgesehen. Bis zum Ablauf des Übergangszeitraums soll die Notwendigkeit des Fortbestehens des SCIFA überprüft und dabei die Effizienz und die Kohärenz der Arbeitsstrukturen des Rates berücksichtigt werden. Der Fortbestand des Ausschusses hängt damit von einer Evaluierung durch den AStV ab, seine künftige Rolle wurde beim informellen Treffen des SCIFA am 06./07.09.2010 und in der Sitzung am 10.12.2010 diskutiert. Es wurde einhellig die Auffassung vertreten, dass sich der Ausschuss bewährt habe und auch künftig notwendig sei. Das vom belgischen Vorsitz vorgestellte Dokument zu Rolle und Arbeitsmethoden des SCIFA (Ratsdok. 17476/10) fand breite Unterstützung. Die strategische Rolle des Ausschusses wurde betont, seine Arbeit sollte auf politisch bedeutsame und horizontale Fragen fokussiert werden. Im Bereich der Gesetzgebung sollte der SCIFA zu einem möglichst frühen Zeitpunkt Leitlinien zu wichtigen politischen Fragen geben; im weiteren Verfahren sei die Arbeit des AStV durch Klärung offener Punkte zu unterstützen. Bei den auswärtigen Beziehungen sei Doppelarbeit mit anderen Gremien zu vermeiden, der SCIFA könne aber auch hier eine wichtige Rolle bei der Verknüpfung der innen- und außenpolitischen Dimension der Asyl- und Migrationspolitik übernehmen.

Auch in der Struktur der dem Strategischen Ausschuss zugeordneten Ratsarbeitsgruppen ergaben sich zum 01.07.2010 Änderungen (siehe Ratsdokument 17653/09). Die Arbeitsgruppe CIREFI wurde abgeschafft; ihre Aufgaben werden nun primär von der Grenzschutzagentur FRONTEX und – soweit erforderlich – ergänzend von der RAG Grenzen wahrgenommen. Der Aufgabenzuschnitt der RAG Migration / Rückführung wurde um den Bereich Integration erweitert; die Arbeitsgruppe tagt – je nach Aufgabenfeld – in unterschiedlichen Besetzungen.

2. Vertretung der Länder

Rat der Justiz- und Innenminister:

Staatsminister Volker Bouffier – Hessen (bis 31.08.2010)

Minister Uwe Schünemann – Niedersachsen (ab 17.12.2010)

Strategischer Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen:

MDirig Volkhard Spilarewicz – Bayern

Arbeitsgruppe Migration:

MR´in Ehrentrude Ruf-Hilscher – Hessen (bis 30.06.2010)

Themenbereich Migration (ab 01.07.2010):

MR´in Ehrentrude Ruf-Hilscher – Hessen

Themenbereich Integration (ab 01.07.2010):

ORR Wolfgang Werner – Sachsen-Anhalt

Themenbereich Rückführung (ab 01.07.2010):

RD Robert Sander – Berlin

Arbeitsgruppe Visa:

MR´in Gabriele Stellmacher – Niedersachsen

Arbeitsgruppe Asyl:

ORR Ivo Fischer – Baden-Württemberg

Arbeitsgruppe Rückführung (bis 30.06.2010):

ORR Robert Sander – Berlin

Arbeitsgruppe Grenzen:

KOR Manfred Gigl – Bayern

Arbeitsgruppe CIREFI (bis 30.06.2010):

(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

II. Programme und Pläne

1. Haager Programm, Aktionsplan und Evaluierung

Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union:
ABI C 53 vom 03.03.2005 S. 1 ff.

Das Haager Programm folgte im November 2004 dem Tampere-Programm, mit dem 1999 erstmals ein mehrjähriger Planungsrahmen für den Bereich Justiz und Inneres verabschiedet worden war. Wichtige Ziele des Haager Programms betreffend Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen waren:

- Asyl: Abschluss der Festlegung von Asylmindestnormen und anschließende Evaluierung. Vollständige Harmonisierung des EU-Asylrechts in einer zweiten Stufe bis Ende 2010. Errichtung einer europäischen Unterstützungsagentur für Asylzusammenarbeit.
- Legale Zuwanderung: Vorlage eines strategischen Plans zur legalen Zuwanderung.
- Grenzkontrollen und Bekämpfung der illegalen Einwanderung: Evaluierung der Europäischen Grenzschutzagentur (nun FRONTEX). Bildung von Unterstützerteams nationaler Experten sowie Einrichtung eines Grenzschutzfonds. Schaffung eines Überwachungsmechanismus nach Wegfall der Binnengrenzkontrollen (einschließlich unangekündigter Inspektionen der Grenzschutzarbeit). Prüfungsauftrag hinsichtlich der Schaffung einer Europäischen Grenzschutztruppe zur Unterstützung nationaler Behörden.
- EU-Informationssysteme: Prüfung von Verbesserungen der Interoperabilität der Informationssysteme (SIS II, Visa-Informationssystem / VIS und EURODAC).

Aktionsplan des Rates und der Kommission zur Umsetzung des Haager Programms zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union:
ABI C 198 vom 12.08.2005 S. 1 ff.

Auf ihrer Tagung am 02./03.06.2005 nahmen die Justiz- und Innenminister den Aktionsplan zur Umsetzung des Haager Programms an. Der Ji-Rat machte sich die im Kommissionsvorschlag vom 11.04.2005 aufgeführten zehn Prioritäten nicht zu eigen, sondern verabschiedete ausschließlich einen Maßnahmenkatalog nebst Zeitplan. Als Prioritäten im Bereich Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen wurden u. a. festgelegt:

- gemeinsame europäische Asylregelung;
- Entwicklung einer Politik der legalen Einwanderung;
- Integration von Drittstaatsangehörigen;
- Bekämpfung der illegalen Einwanderung;
- gemeinsame Visapolitik; integriertes Grenzschutzsystem an den Außengrenzen; harmonisierte Lösungen für biometrische Identifikatoren und Daten.

Mitteilung der Kommission vom 10. Juni 2009 an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Justiz, Freiheit und Sicherheit in Europa seit 2005: Evaluierung des Haager Programms und des Aktionsplans;

KOM(2009) 263 endgültig; Ratsdokument 10953/09

Die Kommission berichtete über die Umsetzung des Haager Programms und des Aktionsplans. Für jeden Politikbereich wurden die Ziele, maßgeblichen Entwicklungen und künftigen Herausforderungen erläutert. Die Mitteilung wurde ergänzt durch einen Ziele- und Instrumentenanzeiger („institutional scoreboard“), der einen Überblick über vorgegebene Programminstrumente und –ziele gibt sowie durch einen Umsetzungsanzeiger („implementation scoreboard“), der auf die Umsetzung auf nationaler Ebene eingeht.

Die Kommission zog insgesamt eine „gemischte“ Bilanz. Die uneinheitlichen Fortschritte erklärte sie mit den „einzigartigen Herausforderungen“ im Bereich Justiz und Inneres: relativ junge Rechtsvorschriften, eine unzureichende Rolle des Europäischen Parlaments in einigen Politikbereichen, eine begrenzte Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, die begrenzte Befugnis der Kommission zur Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren und das Einstimmigkeitserfordernis in mehreren Bereichen. In der Konsequenz hätten die Ziele in einigen Gebieten (z. B. bei der legalen Migration) heruntergeschraubt werden müssen.

2. Post-Haag-Prozess und Vorbereitung des Stockholmer Programms

Im Juni 2008 legte die unter deutscher Ratspräsidentschaft eingerichtete *Informelle Hochrangige Beratende Gruppe zur Zukunft der Europäischen Innenpolitik* („Zukunftsgruppe“) ihren Bericht für ein neues Mehrjahresprogramm für die gemeinsame Justiz- und Innenpolitik nach

Ablauf des Haager Programms vor. Der Bericht benannte drei horizontale Herausforderungen, die von besonderer Bedeutung sind:

- 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 enthielt Vorschläge zu den Bereichen Migrations- und Asylpolitik, Modernisierung des Schengen-Ansatzes in Grenz- und Visumangelegenheiten, Weiterentwicklung von FRONTEX und Ausbau der Zusammenarbeit mit Drittstaaten.

Der Abschlussbericht der Zukunftsgruppe wurde vom JI-Rat am 24./25.07.2008 zur Kenntnis genommen und der Kommission übermittelt, die diesen als Ideensammlung zur Ausarbeitung ihrer Mitteilung zum Stockholmer Programm nutzte.

Im Rahmen der Überlegungen, die zur Festlegung der Prioritäten im Bereich Justiz und Inneres führen sollten, führte die Kommission eine breit angelegte Konsultation anhand eines Fragenkatalogs durch. Das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen gab hierzu Anfang Dezember 2008 im Namen der UAG Europa eine Stellungnahme ab, die gemeinsam mit den Innenministerien der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt erarbeitet worden war.

3. Stockholmer Programm

Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger;

Ratsdokument 5731/10

Der Europäische Rat verabschiedete am 10.12.2009 das „*Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger*“, das die Ziele im Bereich Justiz und Inneres für die nächsten fünf Jahre festlegt. Für die Gebiete der Einwanderungs-, Grenz- und Asylpolitik werden folgende Schwerpunkte benannt:

- Zugang zu Europa in einer globalisierten Welt (Abschnitt 5):
 - *Integriertes Grenzmanagement an den Außengrenzen:*

Mandat und Rolle von FRONTEX sollen präzisiert bzw. erweitert werden. Die Errichtung regionaler und/oder spezialisierter Büros von FRONTEX soll geprüft werden. Die Kommission wird ersucht, Vorschläge für ein Ein-/Ausreisesystem zusammen mit einem Programm für die Schnellabfertigung registrierter Reisender vorzulegen. Eine Debatte über die langfristige Entwicklung von FRONTEX soll eingeleitet werden (einschließlich der Prüfung, ob eine Europäische Grenzschutztruppe geschaffen werden kann).
 - *Visumpolitik:*

Im Hinblick auf die Möglichkeit, zu einer neuen Stufe der Entwicklung der gemeinsamen Visumpolitik überzugehen, wird die Kommission ersucht, eine Studie darüber vorzulegen, ob ein gemeinsamer europäischer Mechanismus für die Ausstellung von Kurzaufenthaltsvisa festgelegt werden kann. Dabei soll auch untersucht werden, inwiefern eine Einschätzung des individuellen Risikos die Risikovermutung im Zusammenhang mit der Staatsangehörigkeit des Antragstellers ergänzen könnte.
- Eine dynamische und umfassende Migrationspolitik (Abschnitt 6.1):
 - *Konsolidierung, Ausbau und Umsetzung des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage:*

Als Prioritäten werden die strategische Nutzung aller Instrumente des Gesamtansatzes (z. B. Migrationsprofile, Mobilitätspartnerschaften, Kooperationsplattformen) und die Stärkung der Kapazitäten der Partnerländer durch effizientere Nutzung der vorhandenen Kooperationsinstrumente aufgeführt.
 - *Migration und Entwicklung:*

Die Kommission wird ersucht, Vorschläge u. a. zur Gewährleistung effizienter, sicherer und kostengünstiger Heimatüberweisungen und zur Weiterverfolgung des Konzepts der zirkulären Migration vorzulegen.
 - *Eine konzertierte Politik im Einklang mit den Arbeitsmarktbedürfnissen der einzelnen Staaten:*

Die EU sollte die Schaffung flexibler Aufnahmesysteme fördern, mit denen auf die von jedem Mitgliedstaat festgelegten Prioritäten, Bedürfnisse, Zahlen und Mengen reagiert wird. Die Durchführung des Strategischen Plans zur legalen Zuwanderung soll fortgesetzt, vorhandene Informationsquellen und Netze zur Bereitstellung vergleichbarer Migrationsdaten

wirksamer genutzt und das Profil der Arbeitskräfte besser auf die Arbeitsmarkterfordernisse ausgerichtet werden.

○ *Eine proaktive Politik für Zuwanderer und ihre Rechte:*

Bis spätestens 2014 sollen die gesamten Rechtsvorschriften im Bereich der Einwanderung, beginnend mit der legalen Migration, konsolidiert werden. Die Konsolidierung soll Änderungen umfassen, die zur Vereinfachung und/oder erforderlichenfalls zur Ausweitung der geltenden Vorschriften und zur Verbesserung ihrer Durchführung und Kohärenz benötigt werden. Die Richtlinie über die Familienzusammenführung soll bewertet und erforderlichenfalls überarbeitet werden.

○ *Integration:*

Die integrationspolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten sollen durch Weiterentwicklung von Strukturen und Instrumenten für den Austausch von Wissen und Koordinierung mit anderen einschlägigen Politikbereichen gestützt werden.

○ *Wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung:*

Im Mittelpunkt stehen sollen die Förderung der freiwilligen Rückkehr, die gegenseitige Anerkennung von Rückführungsentscheidungen, der Abschluss wirksamer und operativer Rückübernahmeabkommen und die verstärkte praktische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten (z. B. gemeinsame Charterflüge).

○ *Unbegleitete Minderjährige:*

Ausarbeitung eines Aktionsplans, mit dem einschlägige Rechts- und Finanzierungssysteme konsolidiert und ergänzt sowie Maßnahmen der Prävention, des Schutzes und der begleiteten Rückführung kombiniert werden sollen.

● Asyl: ein gemeinsamer Raum für Schutz und Solidarität (Abschnitt 6.2):

○ *Ein gemeinsamer Raum des Schutzes:*

Bis spätestens 2012 soll ein gemeinsames Asylverfahren und ein einheitlicher Schutzstatus geschaffen werden. Das Dublin-System soll ein zentrales Element beim Aufbau des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) bilden. Nach Umsetzung der zweiten Phase des GEAS sollen die Möglichkeiten untersucht werden, einen Rahmen für die Übertragung des Schutzes von Personen mit internationalem Schutzstatus zu prüfen, wenn diese ihre erworbenen Aufenthaltsrechte gemäß EU-Recht ausüben. Die Kommis-

sion soll ihre Studie über die Durchführbarkeit der gemeinsamen Bearbeitung von Asylanträgen fertig stellen.

o *Teilung der Verantwortung sowie Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten:*

Die Mechanismen für die freiwillige und koordinierte Teilung der Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten sollen näher analysiert und weiterentwickelt werden. Das Asylunterstützungsbüro soll bei der Koordinierung von Maßnahmen zum Aufbau ausreichender Kapazitäten in den nationalen Asylsystemen der Mitgliedstaaten eine zentrale Rolle einnehmen sowie Verfahren entwickeln, mit denen die Abordnung von Beamten zur Unterstützung von Mitgliedstaaten, die sich einem besonderen Zuwanderungsdruck durch Asylbewerber gegenübersehen, erleichtert wird.

o *Die externe Dimension von Asyl:*

Der Kapazitätsaufbau in Drittländern soll gefördert, die freiwillige Beteiligung der Mitgliedstaaten am EU-Neuansiedlungsprogramm ausgeweitet und die Unterstützung der EU für den UNHCR verbessert werden. Neue Konzepte für den Zugang zu Asylverfahren mit Blick auf die wichtigsten Transitländer sollen sondiert werden (z. B. Schutzprogramme für besondere Gruppen).

Der Bundesrat nahm zur Kommissionsmitteilung mit Beschluss vom 18.09.2009 ausführlich Stellung (BR-Drs. 616/09); die Stellungnahme wurde der Kommission direkt übermittelt. Abschnitt V. des Beschlusses (Nr. 51 – 74) befasst sich mit den Vorschlägen zur Migrations- und Asylpolitik. Im Migrationsbereich wurden insbesondere der Abschluss weiterer Visaerleichterungsabkommen, die Erstellung von Migrationsprofilen, die Erleichterung der zirkulären Migration sowie der Ausbau von Mobilitätspartnerschaften kritisch bewertet. Abgelehnt wurde die frühzeitige Angleichung des Rechtsstatus legal aufhältiger Drittstaatsangehöriger an denjenigen von Unionsbürgern. Begrüßt wurde die Verstärkung der Anstrengungen zur Bekämpfung von illegaler Einwanderung, Schleusertum und Menschenhandel. Im Bereich des Asylrechts unterstützte der Bundesrat die strenge Kontrolle der ordnungsgemäßen Anwendung des einschlägigen Rechtsbestands durch alle Mitgliedstaaten. Zudem begrüßte der Bundesrat den Willen, an den Grundsätzen des Dublin-Systems festzuhalten und bekräftigte, dass Solidaritätsmechanismen für besonders belastete Mitgliedstaaten nicht durch Aufweichung des Dublin-Verfahrens, sondern mit den Instrumenten einschlägiger EU-Hilfsfonds und operativen Hilfestellungen zu verfolgen seien. Lösungen auf EU-Ebene zur Integration abgelehnter Asyl-

bewerber, die aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht abgeschoben werden können, wurden mit Nachdruck abgelehnt.

Die Kommission begrüßte in ihrem Antwortschreiben vom 09.03.2010 (zu BT-Drs. 616/09) die Stellungnahme des Bundesrates und wies darauf hin, dass den Bemerkungen bei den Beratungen zum Stockholmer Programm Rechnung getragen worden sei.

4. Aktionsplan zum Stockholmer Programm

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die Bürger Europas – Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms;

KOM(2009) 171 endgültig; Ratsdokument 8895/10

Die Kommission legte am 20.04.2010 ihre Mitteilung über den Aktionsplan zur Umsetzung der politischen Ziele des Stockholmer Programms vor. Der Aktionsplan enthält einen Anhang, der die konkreten Maßnahmen für die nächsten fünf Jahre nebst Zeitplan aufführt. Die Kommission wies darauf hin, dass der Aktionsplan nicht „in Stein gemeißelt“ sei, da man in der Lage sein müsse, auf unerwartete Ereignisse zu reagieren, schnell Gelegenheiten zu nutzen, künftige Entwicklungen vorzusehen und sich darauf einzustellen. Für das Jahr 2012 wurde die Vorlage einer Halbzeitbilanz abgekündigt.

Der Bundesrat nahm zum Aktionsplan am 04.06.2010 Stellung (BR-Drs. 246/10). Er monierte, dass die Kommissionsvorschläge teilweise den Rahmen des Stockholmer Programms überschritten, teilweise aber auch dahinter zurückblieben. Dies gelte beispielsweise für das langfristige Ziel der gegenseitigen Anerkennung von Asylentscheidungen, dem der Bundesrat kritisch gegenüber stehe. Der Bundesrat erneuerte seine Kritik an einer Erweiterung der Rechtsvorschriften zur legalen Einwanderung auf bisher nicht erfasste Personen und Bereiche (sog. Einwanderungskodex). Er bekräftigte seine grundsätzlichen Bedenken, Drittstaatsangehörigen möglichst schnell vergleichbare Rechte wie Unionsbürgern zuzuerkennen. Ein übereilter Abschluss des Visadialogs mit Albanien sowie Bosnien und Herzegowina wurde als problematisch bewertet. Bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung forderte der Bundesrat größeres Engagement.

Auf seiner Tagung am 03./04.06.2010 nahm der Jl-Rat die Mitteilung der Kommission über den Aktionsplan zur Kenntnis (Ratsdokument 9935/10). Er betonte, dass das Stockholmer Programm den alleinigen Bezugsrahmen für die politische und operative Agenda im Bereich Justiz und Inneres darstelle. Der Rat stellte fest, dass einige der vorgeschlagenen Maßnahmen nicht im Einklang mit dem Stockholmer Programm stünden und andere, die hierzu gehörten, in der Mitteilung nicht behandelt würden. Die Kommission wurde nachdrücklich aufgefordert, nur Initiativen zu ergreifen, die voll und ganz mit dem Stockholmer Programm in Einklang stehen.

Die Kommission betrachtete ihren Aktionsplan nicht als Vorschlag, sondern als Konkretisierung ihres Initiativmonopols gemäß Art. 76 AEUV. Daher wollte sie nicht über Änderungen verhandeln. Die institutionellen Befugnisse des Europäischen Parlaments, das durch den Vertrag von Lissabon bei den meisten gesetzgeberischen Umsetzungsmaßnahmen über volle Mitentscheidungsrechte verfügt, wurden hervorgehoben.

III. Asyl

1. Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS)

Der Europäische Rat verpflichtete sich seit dem Tampere-Programm dem Ziel, ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS) zu etablieren. Das Grundkonzept des GEAS besteht darin, einen gemeinsamen Raum des Schutzes und der Solidarität zu schaffen, der auf einem einheitlichen Asylverfahren und einem einheitlichen hohen Rechtsstatus für Personen, denen internationaler Schutz gewährt wird, beruht.

Im Rahmen der ersten Phase der Asylrechtsharmonisierung in den Jahren 1999 bis 2006 wurden in einem ersten Schritt die rechtlichen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten durch Verabschiedung gemeinsamer Mindeststandards in wichtigen Bereichen angeglichen.

Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem;

KOM(2007) 301 endgültig; Ratsdokument 10516/07

Mit dem Grünbuch vom 06.06.2007 eröffnete die Kommission das Konsultationsverfahren über die zweite Phase der Asylrechtsharmonisierung. Obwohl das Grünbuch einen offenen Diskussionsprozess einleiten sollte, enthielt es bereits deutliche (Vor-)Festlegungen. Die Kommission kritisierte vermeintlich übermäßige Spielräume der geschaffenen Asylmindestnormen und deutete folgende Zielvorstellungen an:

- Schaffung von höheren einheitlichen Verfahrens- und Schutzstandards;
- weitere Angleichung der Aufnahmebedingungen für Asylbewerber;
- Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit (insbes. Asylunterstützungsagentur);
- weitere Angleichung der Anerkennungskriterien und der Rechte und Leistungen für Schutzberechtigte (einschließlich Integrationsförderung);
- Mechanismus für gegenseitige Anerkennung nationaler Asylentscheidungen und Übertragung der Schutzverantwortung;
- Regulierung der Verfahren zur Erkennung und Behandlung der speziellen Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Asylbewerber;
- Modifizierung des Dublin-Systems durch „korrektive“ Lastenteilungsmechanismen;
- Ausbau regionaler Schutzprogramme in Herkunfts- und Transitländern; Unterstützung der Mitgliedstaaten beim Ausbau nationaler Wiederansiedlungsprogramme.

Neben dem Bund beteiligten sich folgende Länder am Konsultationsverfahren: Bayern, Niedersachsen (mit Baden-Württemberg, Berlin, Hessen) und Schleswig-Holstein.

Der Bundesrat nahm mit Beschluss vom 21.09.2007 zum Grünbuch Stellung (BR-Drs. 414/07); der Beschluss wurde der Kommission übermittelt. Der Bundesrat wies darauf hin, dass in Deutschland bereits seit langem ein rechtsstaatliches und praxisgerechtes Asylverfahren verwirklicht ist. Über den ehrgeizigen Zeitplan (2010) der zweiten Phase der Asylrechtsharmonisierung zeigte sich der Bundesrat besorgt, da bislang keine fundierte Evaluierung der Asylmindeststandards erfolgt sei. Kritik wurde zudem geübt an den Plänen der Kommission, eine Europäische Asylunterstützungsagentur einzurichten, den Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber zu erleichtern, das soziale Versorgungsniveau anzuheben, Asylsuchenden Zugang zu Integrationsmechanismen zu gewähren, die Rechte und Leistungen von anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Geschützten bzw. sogar Geduldeten anzugleichen und die Dublin-II-Verordnung um ein Lastenteilungsinstrument zu ergänzen.

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Künftige Asylstrategie - ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz: KOM(2008) 360 endgültig; Ratsdokument 11022/08

Das am 17.06.2008 vorgestellte Strategiepapier der Kommission legt einen Fahrplan für die kommenden Jahre fest und listet Maßnahmen auf, mit denen die zweite Phase der Asylrechtsharmonisierung – nun erst bis 2012 – abgeschlossen werden soll. Der Asylstrategieplan 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. 2.2), Asylverfahrens- und Qualifikationsrichtlinie (siehe Nr. III. 2.3);
- Förderung der praktischen Zusammenarbeit, insbesondere durch Aufbau eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen / EASO (siehe Nr. III. 3.3);
- Förderung von Verantwortung und Solidarität:
 - Änderung des „Dublin-Systems“, insbesondere durch ein neues Instrument zur vorübergehenden Aussetzung der Dublin-Vorschriften, wenn Aufnahmekapazitäten eines Mitgliedstaats erschöpft sind (siehe Nr. III. 3.1);
 - Einrichtung verschiedener Solidaritätsmechanismen (z. B. gemeinsame Bearbeitung von Asylanträgen, Entsendung von Asyl-Unterstützungsteams);
 - Ausbau regionaler Schutzprogramme;
 - EU-Wiederansiedlungsprogramm bei freiwilliger Teilnahme der Mitgliedstaaten;
 - Durchführbarkeitsstudie über gemeinsame Bearbeitung von Asylanträgen im EU-Ausland.

Der Bundesrat unterstrich mit Beschluss vom 19.09.2008 seine zum Grünbuch vertretene Position (BR-Drs. 452/08). Neben der erneuten Kritik an einem erleichterten Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber und einer Erhöhung des Niveaus der sozialen Versorgung wurde betont, dass bei einer weiteren Angleichung der Verfahrensregeln effiziente, schnelle und somit kostengünstige Asylverfahren in den Vordergrund zu stellen seien. Der drohenden Aufweichung bewährter Asylstandards (z. B. Drittstaatenregelung, Flughafenverfahren) sei entschieden entgegenzuwirken.

Am 15.10.2008 verabschiedete der Europäische Rat auf Initiative Frankreichs den Europäischen Pakt für Einwanderung und Asyl (Ratsdokument 13440/08). Der Pakt soll die Zielrich-

tung der europäischen Einwanderungs- und Asylpolitik für die nächsten Jahre – insbesondere im Rahmen des Stockholmer Programms – vorgeben. Das Papier benennt – neben Aussagen zu einwanderungspolitischen Themen (siehe hierzu Nr. IV. 1) – die „Schaffung eines Europa 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.

Zur Umsetzung des Strategieplans legte die Kommission am 03.12.2008 ein sog. 1. Asylpaket mit Änderungsvorschlägen zu folgende Rechtsakten vor:

- Richtlinie Aufnahmebedingungen (siehe Nr. III. 2.2);
- Dublin-II-Verordnung (siehe Nr. III. 3.1);
- EURODAC-Verordnung (siehe Nr. III. 3.2).

Am 18.02.2009 folgte ein Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (siehe Nr. III. 3.3).

Das Europäische Parlament unterstützte in seiner Entschließung vom 07.05.2009 die Kommissionsvorschläge des ersten Asylpakets weitgehend; zudem wurden zahlreiche Änderungsvorschläge unterbreitet.

Am 21.10.2009 legte die Kommission – als sog. 2. Asylpaket – ihre Vorschläge zur Änderung der Anerkennungs- und Asylverfahrensrichtlinie vor (siehe Nr. III. 2.3 und 2.4).

Der JI-Rat befasste sich während des Berichtszeitraums auf fast allen Tagungen mit dem Sachstand bei der Einführung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Die belgische und die ungarische Ratspräsidentschaft behandelten prioritär die Änderungsvorschläge zur Anerkennungsrichtlinie sowie zur EURODAC- und Dublin-II-Verordnung. Angesichts der deutlichen Kritik im Rat und erheblicher Differenzen zwischen Rat und Europäischem Parlament kündigte die Kommission Ende 2010 an, im ersten Halbjahr 2011 geänderte und weniger detaillierte Vorschläge zur Asylverfahrens- und Aufnahme richtlinie vorzulegen.

Am 13./14.09.2010 fand eine Asyl-Ministerkonferenz zum Thema „Qualität und Effizienz im Asylverfahren“ statt. Bei der Konferenz, an der neben den Ministern der Mitgliedstaaten auch Vertreter des UNHCR sowie der Zivilgesellschaft teilnahmen, wurden u.a. die Themen „Asyl-

bewerber mit besonderen Bedürfnissen“, „Beschlussfassung“ sowie „innereuropäische Solidarität“ sowie „vorrangige Ziele des Unterstützungsbüros für Asylfragen“ diskutiert.

2. Richtlinien

2.1 Richtlinie Massenzustrom / Gewährung vorübergehenden Schutzes

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

Mit der Richtlinie wurden Mindestnormen geschaffen, um eine ausgewogene Verteilung der Belastungen der Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen im Fall eines Massenzustroms sicherzustellen. Vorübergehender Schutz wird gewährt, 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. Der Solidaritätsmechanismus wird durch den Grundsatz der doppelten Freiwilligkeit beschränkt (Aufnahme nur mit Zustimmung des Vertriebenen und des Mitgliedstaates im Rahmen der von diesem genannten Aufnahmekapazitäten).

Der Bundesrat nahm zur Richtlinie am 13.07.2001 kritisch Stellung (BR-Drs. 437/01).

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

2.2 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 regelt Mindestnormen über die soziale Versorgung von Asylbewerbern, die vergleichbare Lebensbedingungen gewährleisten und die Sekundärmigration von Asylbewerbern eindämmen sollen. Die Mindeststandards betreffen u. a. folgende Bereiche:

- Wohnsitz und Bewegungsfreiheit;
- Grundschulbildung und weiterführende Bildung Minderjähriger;
- Zugang zum Arbeitsmarkt;
- berufliche Bildung;
- allgemeine Bestimmungen und Modalitäten der materiellen Aufnahmebedingungen (Erbringung als Sach- oder Geldleistung – auch bezüglich Unterbringung);
- medizinische Versorgung;
- Einschränkung und Entzug von Leistungen bei Verstoß gegen Mitwirkungspflichten;
- Bestimmungen für besonders schutzbedürftige Personen (z. B. Minderjährige oder Opfer von Folter und Gewalt).

Der Bundesrat hatte mit Beschluss vom 13.07.2001 zum Richtlinienentwurf Stellung genommen (BR-Drs. 436/01). Gemessen an den Forderungen des Bundesrats ist die erlassene Richtlinie, abgesehen vom kompetenzrechtlichen Vorbehalt hinsichtlich des Arbeitsmarktzugangs, insgesamt 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 bewertete die Umsetzung und Anwendung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten in ihrem Bericht vom 26.11.2007 (KOM(2007) 745 endg.). Sie kommt zu dem Schluss, die Umsetzung sei in den meisten Mitgliedstaaten zufriedenstellend erfolgt. Zugleich wurde aber festgestellt, dass der großzügige Ermessensspielraum, den die Richtlinie in vielen Bereichen gewährt (Zugang zu Beschäftigung, zu medizinischer Versorgung, Qualität und Form der materiellen Aufnahmebedingungen, Recht auf Bewegungsfreiheit, Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Personen), das Ziel gleichwertiger Aufnahmebedingungen gefährde.

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 endgültig; Ratsdokument 16913/08

Der Kommissionsvorschlag vom 03.12.2008 zielt darauf ab, die nationalen Aufnahme- und Lebensbedingungen für Asylbewerber stärker zu vereinheitlichen und dabei das Niveau von sozialer Versorgung und Verfahrensrechten zu erhöhen.

Zentrale Regelungspunkte des Änderungsvorschlags sind:

- Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf Personen, die subsidiären Schutz beantragen;
- Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs: Asylbewerbern muss nach spätestens sechs Monaten Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt werden;
- Annäherung der materiellen Leistungsansprüche von Asylbewerbern an das jeweilige inländische Sozialhilfeniveau;
- Beschränkung von Gewahrsam und neue Garantien für hiervon betroffene Personen;
- Garantien für Personen mit besonderen Bedürfnissen (z. B. Gewahrsam nur in Ausnahmefällen, Angleichung der Gesundheitsversorgung an das inländische Leistungsniveau);
- Gewährleistung eines Verfahrens zur umgehenden Ermittlung besonderer Bedürfnisse und für die Suche nach Familienangehörigen unbegleiteter Minderjähriger.

Der Bundesrat nahm zu dem Änderungsvorschlag mit Beschluss vom 13.02.2009 kritisch Stellung (BR-Drs. 961/08). Er erkannte an, dass die stärkere Angleichung der materiellen Lebensbedingungen von Asylbewerbern – neben einer einheitlicheren Asylverfahrens- und Entscheidungspraxis – dazu beitragen kann, Sekundärmigration zu verringern. Allerdings vertrat er die Auffassung, dass die Gleichstellung von Asylbewerbern mit Inländern beim Versorgungsniveau von Lebensunterhalts- und Gesundheitsleistungen kontraproduktiv sei, weil das Gefälle zwischen den Mitgliedstaaten dadurch belassen bzw. sogar verstärkt werde. Allgemein forderte der Bundesrat, die Mindeststandards auf das erforderliche Maß zu beschränken, keine weitere Bürokratie aufzubauen und neue Pullfaktoren zu vermeiden. Im Einzelnen wurden u. a. folgende Änderungsvorschläge abgelehnt bzw. kritisch bewertet: Ausweitung auf Antragsteller für subsidiären Schutz, Vollzug des Gewahrsams nur in speziellen Einrichtungen, erleichteter Arbeitsmarktzugang, Annäherung der sozialen Versorgung auf das inländische Sozialhilfeniveau, Anhebung der Gesundheitsversorgung besonders schutzbedürftiger Personen, unentgeltliche Beratungs- und Prozesskostenhilfe unabhängig von Erfolgsaussichten der Rechtsverfolgung. Ebenfalls abgelehnt wurden erweiterte Berichtspflichten der Mitgliedstaaten zur Überwachung der Richtlinienumsetzung.

Der Änderungsvorschlag wurde seit Februar 2009 in der RAG Asyl beraten. Seit Mai 2009 wurde der Strategische Ausschuss zu grundsätzlichen Fragestellungen eingebunden. Zudem fanden Grundsatzgespräche im JI-Rat statt. Intensiv diskutiert wurden u. a. folgende Bereiche: Gewahrsam (Kohärenz mit weiteren Legislativvorschlägen, Trennung von Asylbewerbern und Inhaftierten), Arbeitsmarktzugang (Höchstdauer nationaler Sperrfristen), Anhebung der sozialen Versorgung an das inländische Sozialhilfeniveau, Gesundheitsversorgung besonders schutzbedürftiger Personen, Voraussetzungen unentgeltlicher Rechtsberatung und Prozesskostenhilfe, Berichtspflichten der Mitgliedstaaten. Obwohl die von den Präsidenschaften vorgelegten Kompromissvorschläge einige zentrale Forderungen der Mitgliedstaaten (u.a. auch des Bundesrats) aufgriffen, erwies sich der ursprüngliche Kommissionsvorschlag im Rat als nicht mehrheitsfähig. Die Kommission kündigte an, im ersten Halbjahr 2011 einen neuen, überarbeiteten Richtlinienvorschlag vorzulegen.

Im Europäische Parlament fand der Kommissionsvorschlag am 07.05.2009 weitgehende Unterstützung; mit einigen Änderungsvorschlägen wurden aber auch zentrale Forderungen des Bundesrats aufgegriffen. Das Parlament lehnte die Anwendung inländischer Sozialhilfesätze auf Asylbewerber und die Anhebung der Gesundheitsversorgung besonders schutzbedürftiger Antragsteller ab. Zudem votierte es für die Beibehaltung der nationalen Spielräume bei der Art der Leistungserbringung (optional Sach- oder Geldleistungen).

2.3 Anerkennungs- bzw. Qualifikationsrichtlinie

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 (sog. „Anerkennungs- bzw. Qualifikationsrichtlinie“);
ABI L 304 vom 30.09. 2004 S. 12 ff.

Die Richtlinie regelt die materiellen Voraussetzungen und Rechtsfolgen von Flüchtlingsanerkennung und subsidiärer Schutzgewährung. Die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft erfolgt auf Grundlage der Genfer Konvention; subsidiärer Schutz wird gewährt, wenn eine politische Verfolgung nicht vorliegt, aber der Betroffene Gefahr liefe, bei seiner Rückkehr ernsthaften Schaden im Sinne der Richtlinie zu erleiden. Kapitel VII der Richtlinie legt die Aufenthaltsbedingungen für Personen, denen Schutz gewährt wird, fest (z. B. Aufenthaltstitel, Zugang zur Beschäftigung, Bewegungsfreiheit innerhalb des Mitgliedstaats). Die Richtlinie

findet keine Anwendung auf subsidiär Geschützte auf Basis des nationalen Rechts (z. B. bei im Herkunftsstaat nicht behandelbaren schweren Erkrankungen).

Über den Kommissionsvorschlag wurde lange und intensiv verhandelt. Die erlassene Richtlinie schließt die Gewährung von Asyl bzw. subsidiärem Schutz bei Verfolgung durch nicht-staatliche Akteure ein, sofern der Staat bzw. die den Staat oder wesentliche Teile des Staatsgebiets beherrschenden Parteien oder Organisationen erwiesenermaßen nicht in der Lage oder nicht willens sind, Schutz zu bieten.

Zur Rechtsstellung subsidiär Schutzberechtigter wurden Kompromisse vereinbart. Die Mitgliedstaaten erlauben ihnen die (un-)selbständige Beschäftigung; dabei kann aber die Arbeitsmarktsituation berücksichtigt und für einen nicht näher definierten, beschränkten Zeitraum ein nachrangiger Zugang festgelegt werden. Im Hinblick auf den Zugang zu Sozialleistungen und Gesundheitsversorgung blieb die auf Wunsch Deutschlands eingefügte Möglichkeit erhalten, zwischen Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten zu unterscheiden und die Ansprüche letzterer auf Kernleistungen zu beschränken.

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

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.

Der Bericht der Kommission über die Anwendung der Richtlinie vom 16.06.2010 kommt zu dem Schluss, dass einige Bereiche von den Mitgliedstaaten unvollständig und/oder nicht ordnungsgemäß umgesetzt worden seien (KOM(2010) 314 endg.). Zudem wird festgestellt, dass nur wenige Mitgliedstaaten die Möglichkeit nutzten, beim Umfang des gewährten Schutzes zwischen Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten zu unterscheiden.

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung):

KOM(2009) 551 endgültig; Ratsdokument 14863/09

Mit der vorgeschlagenen Änderung der Richtlinie sollen die Schutzstandards bei den Verfolgungsgründen und beim Schutzzinhalt erhöht werden. Die den Flüchtlingen und subsidiär Geschützten zuerkannten Rechte (Schutzzinhalt) sollen dabei angeglichen werden.

Wesentliche Inhalte des Änderungsvorschlags sind:

- Präzisierung des materiellen Asylrechts (z. B. Voraussetzungen des Verfolgungsschutzes durch Private, Feststellung internen Schutzes im Herkunftsland, Präzisierung des Erfordernisses eines Kausalzusammenhangs bei nichtstaatlicher Verfolgung, Berücksichtigung des Geschlechts bei der Definition einer bestimmten sozialen Gruppe);
- Angleichung der Flüchtlingen und subsidiär Geschützten zuerkannten Rechte;
- Ausweitung des Inhalts des zu gewährenden Schutzes (z. B. Zugang zu Bildungssystem, berufsbildenden Maßnahmen, Verfahren zur Anerkennung ausländischer Hochschul- und Berufsabschlüsse, Wohnraum, Integrationsleistungen);
- Streichung der Möglichkeit für Mitgliedstaaten, die von der Richtlinie zugestandenen Rechte bei vorsätzlich herbeigeführten Verfolgungsgründen einzuschränken.

Der Bundesrat nahm zu dem Änderungsvorschlag mit Beschluss vom 18.12.2009 kritisch Stellung (BR-Drs. 791/09). Er sprach sich dagegen aus, subsidiär Schutzberechtigten die identischen Rechte wie anerkannten Flüchtlingen zuzuerkennen. Ebenfalls kritisch bewertet wurden u. a. die Ausweitung des Begriffs des Familienangehörigen, die Verschärfung der Voraussetzungen, unter denen Antragsteller auf eine inländische Fluchtalternative verwiesen werden können, die Lockerung des notwendigen Kausalzusammenhangs bei nichtstaatlicher Verfolgung sowie die Abschaffung der Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, zuerkannte Rechte bei rechtsmissbräuchlichem Herbeiführen von Verfolgungsgründen einzuschränken.

Der Abschluss der seit Dezember 2009 geführten Verhandlungen im Rat ist absehbar. Die technischen Beratungen in der RAG Asyl wurden im Oktober 2010 beendet. Der SCIFA beriet am 22.10.2010 zu den beiden wichtigsten noch offenen Fragen: Familienbegriff und Reichweite der Annäherung der Rechte von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten. Zum Familienbegriff sprachen sich die meisten Mitgliedstaaten – entgegen der Kommission – für eine Beibehaltung des Anknüpfens an die Kernfamilie aus. Zur Frage, inwieweit die Rechte von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten in einzelnen Richtlinienbestimmungen angeglichen werden sollen, besteht noch Erörterungsbedarf. Vor allem in den Bereichen Arbeitsmarktzugang, Sozialleistungen und Aufenthaltsrecht wird gefordert, differenzierende nationale

Regelungen beibehalten zu können. Der AStV ermächtigte den Vorsitz am 17.03.2011 zur Aufnahme des informellen Trilogs mit dem Ziel, in erster Lesung eine Einigung zu erzielen.

Eine Entschließung des Europäische Parlaments liegt noch nicht vor. Das mit äußerst knappen Mehrheiten gefasste Orientierungsvotum des LIBE-Ausschusses vom 01.02.2011 enthält vor allem Forderungen nach verbesserten Garantien für Asylbewerber. Das Votum blendet die bis dahin im Rat erzielten Verhandlungsergebnisse vollständig aus. Nicht wenige der im Ausschuss angenommenen Änderungsanträge betreffen zudem Teile der Richtlinie, die vom Änderungsvorschlag der Kommission überhaupt nicht erfasst sind.

2.4 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 L Nr. 326 vom 13.12.2005 S. 13 ff.

Die Asylverfahrensrichtlinie vereinheitlicht die Asylverfahren der Mitgliedstaaten in einem ersten Akt auf der Grundlage von Mindestnormen in einigen wichtigen Bereichen. Sie enthält 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 Richtlinienentwurf wurde im Rat lang und intensiv verhandelt; am 29.04.2004 gelang nach 3 ½ Jahren die politische Einigung. Der ursprüngliche Kommissionsvorschlag hatte tragende Prinzipien des deutschen Asylrechts für die Effizienz und Beschleunigung des Verfahrens in Frage gestellt und die Gewährung von Rechten für Asylbewerber überbetont. Demgegenüber erlaubt die erlassene Richtlinie den Mitgliedstaaten in breitem Umfang, an Verfahrensbesonderheiten festzuhalten. Sie können auf der Grundlage nationalen Rechts bei versuchter oder erfolgter illegaler Einreise aus einem sicheren Drittstaat von der Antragsprüfung absehen, Asylbewerbern die Einreise bei Verstoß gegen Sicherheitsinteressen verweigern, spezifische Grenzverfahren (z. B. das Flughafenverfahren) beibehalten und grundsätzlich von einer Verfahrensfähigkeit der Asylbewerber ab 16 Jahren ausgehen.

Die Annahme der Richtlinie erfolgte ohne die Liste sicherer Herkunftsstaaten, da hierzu keine Einigung erzielt werden konnte. Der Europäische Gerichtshof entschied – auf Nichtigkeitsklage des Europäischen Parlaments – mit Urteil vom 06.05.2008 (Rs. C-133/06), 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 entsprechenden Bestimmungen für nichtig.

Mit der Annahme der Asylverfahrensrichtlinie ging der Bereich der Asylpolitik ins Mitentscheidungsverfahren über.

Der Bundesrat hatte zum Richtlinienentwurf mit Beschlüssen vom 16.02.2001 (BR-Drs. 762/00) und 20.12.2002 (BR-Drs. 886/02) kritisch Stellung genommen.

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 kommt in ihrem Bericht zur Anwendung der Richtlinie vom 08.09.2010 zu dem Schluss, dass sich die Verfahrensgarantien in den Mitgliedstaaten weiterhin erheblich unterscheiden (KOM(2010) 465 endg.). In einer Reihe von Fällen sei eine unvollständige und/oder inkorrekte Umsetzung sowie Fehler bei der Durchführung der Richtlinie ermittelt worden. Das Ziel der Chancengleichheit in Bezug auf faire und effiziente Asylverfahren sei noch nicht vollständig erreicht.

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzstatus (Neufassung):

KOM(2009) 554 endgültig; Ratsdokument 14959/09

Mit dem Änderungsvorschlag vom 21.10.2009 sollen die Verfahrensregelungen der Mitgliedstaaten vereinfacht, stärker angeglichen und konsolidiert werden. Die Asylverfahren sollen beschleunigt und die Qualität erstinstanzlicher Entscheidungen verbessert werden. Die Kommission will geltende Ausnahmeregelungen, die es den Mitgliedstaaten bislang erlauben, abweichende nationale Verfahrensbesonderheiten beizubehalten, weitgehend streichen.

Wesentliche Inhalte des Änderungsvorschlags sind:

- Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf Antragsteller für subsidiären Schutz und Klärstellung der Geltung im Dublin-Verfahren;
- Erleichterung des Zugangs zum Asylverfahren an den Seegrenzen (in territorialen Gewässern der Mitgliedstaaten; keine Aussage zur hohen See);
- Einführung zusätzlicher Verfahrensgarantien für Asylbewerber bzw. besondere Personengruppen (besonders Schutzbedürftige, unbegleitete Minderjährige), z. B. unentgeltliche Rechtsberatung in allen Phasen des Verfahrens;
- Einschränkung des beschleunigten Verfahrens bei unbeachtlichen und offensichtlich unbegründeten Asylbegehren;
- Schaffung einer Bearbeitungsfrist für das erstinstanzliche Verfahren von sechs Monaten und Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Entscheidungsfristen (von nicht näher bestimmter Dauer) in Gerichtsverfahren einzuführen;
- Grundsatz der aufschiebenden Wirkung von Rechtsbehelfen mit engen Ausnahmen; bei solchen ist gerichtlicher Eilrechtsschutz zu gewähren;
- Qualitätsvorgaben für das Verfahren bei den Asylbehörden (z. B. Mindestanforderungen für Anhörung, Schulungsprogramme, Prüfkatalog bei Folgeanträgen).

Der Bundesrat nahm zu dem Änderungsvorschlag mit Beschluss vom 18.12.2009 kritisch Stellung (BR-Drs. 792/09). Er lehnt die einseitige Ausweitung der Verfahrens- und Rechtsschutzgarantien für Asylbewerber (z. B. unentgeltliche Rechtsberatung in allen Phasen des Verfahrens, aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen) sowie die Streichung von Vorschriften, die der Beschleunigung der Asylverfahren dienen, ab. Spezielle nationale Verfahren wie z. B. das Flughafenverfahren und das beschleunigte Verfahren bei offensichtlich unbegründeten Asylanträgen müssten beibehalten werden können. Die Einführung einer allgemeinen Bearbeitungsfrist von sechs Monaten für das erstinstanzliche Asylverfahren wurde begrüßt, weil dadurch der faktischen Aufenthaltsverfestigung abgelehnter Asylbewerber wirksam begegnet werden könne.

Der ursprüngliche Kommissionsvorschlag, der ab Dezember 2009 in der RAG Asyl behandelt wurde, erwies sich im Rat als nicht mehrheitsfähig. Zahlreiche Mitgliedstaaten kritisierten, dass die Änderungsvorschläge zu erheblichen Verzögerungen, bürokratischem Mehraufwand und einem Anstieg der öffentlichen Ausgaben führen würden. Deutliche Vorbehalte gab es u. a. zur weitgehenden Verkürzung des Anwendungsbereichs des beschleunigten Verfahrens, die starke Einschränkung des Folgeverfahrens und die Ausweitung der auf-

schiebenden Wirkung von Rechtsbehelfen gegen Asylentscheidungen. Die Kommission kündigte an, im ersten Halbjahr 2011 einen neuen, weniger detaillierten und kostenaufwendigen Änderungsvorschlag vorzulegen. In der RAG Asyl am 24.11.2010 wurde den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gegeben, ihre Vorstellungen gegenüber der Kommission darzulegen.

Obwohl die Kommission ihren ursprünglichen Richtlinienvorschlag zurückzog, fasste das Europäische Parlament am 06.04.2011 hierzu eine legislative Entschließung. Die mit knappen Mehrheiten zustande gekommenen Änderungsvorschläge enthalten auf der einen Seite Forderungen nach verbesserten Verfahrensgarantien für Asylbewerber, wie z. B. das Recht zum Verbleib bis zur bestandskräftigen Asylentscheidung, feste Rechtsmittelfristen (Mindestdauer von 45 Werktagen bzw. im beschleunigten Verfahren von 30 Werktagen), die weitgehende Einschränkung nationaler Konzepte sicherer Herkunfts- und Drittstaaten und das Verbot von Abschiebungshaft für Minderjährige. Auf der anderen Seite lehnte das Parlament den Vorschlag der Kommission, das beschleunigte Verfahren stark einzuschränken, ab.

3. Verordnungen

3.1 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 in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist. Mit der Regelung soll sichergestellt werden, dass jedenfalls ein Asylverfahren durchgeführt wird, nicht aber mehrere in verschiedenen Mitgliedstaaten parallel oder hintereinander.

Die Regelungen sind an die früheren Bestimmungen des Dubliner Übereinkommens angelehnt, insbesondere besteht eine Rangfolge zuständigkeitsbegründender Umstände:

- enge Familienangehörige, die in einem Mitgliedstaat als Flüchtlinge anerkannt wurden, sind der vorrangige Anknüpfungspunkt für die Zuständigkeit dieses Mitgliedstaats auch für weitere Familienmitglieder;
- Ausstellung eines Visums bzw. Aufenthaltstitels durch einen Mitgliedstaat;
- illegaler Grenzübertritt über EU-Außengrenzen eines Mitgliedstaats; die Zuständigkeit endet zwölf Monate nach Grenzübertritt;
- Nachweis eines illegalen Aufenthalts von mindestens fünf Monaten im Mitgliedstaat;
- visumsbefreite Antragsteller: Mitgliedstaat, in dem der Antrag gestellt wird;
- Mitgliedstaat der ersten Asylantragstellung.

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

Die Verordnung findet seit 01.09.2003 in den Mitgliedstaaten unmittelbare Anwendung. Parallel zur Einbeziehung in den Schengen-Besitzstand sind folgende Länder zum Dublin-System assoziiert: Island, Norwegen, Dänemark und die Schweiz.

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 nahm die Kommission eine Verordnung mit Durchführungsbestimmungen zur Dublin-II-Verordnung an. Die Verordnung ermächtigt die Kommission, Durchführungsvorschriften im sog. Komitologieverfahren unter Beteiligung von Vertretern der Mitgliedstaaten zu erlassen.

Die Durchführungsverordnung regelt die Modalitäten von Aufnahme- und Wiederaufnahmegesuchen an den zuständigen Mitgliedstaat. Weitere Vorschriften betreffen die Durchführung von Überstellungen, den Umgang mit der humanitären Klausel 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 endgültig; Ratsdokument 16929/08

Dem Änderungsvorschlag ging ein Evaluierungsbericht zum „Dublin-System“ vom 06.06.2007 voraus. Die Kommission hatte darin festgestellt, dass die Ziele des Systems größtenteils erreicht worden seien. Die in dem Bericht aufgezeigten Verbesserungsvorschläge werden mit dem Änderungsentwurf aufgegriffen.

Zentrale Inhalte des Kommissionsvorschlags 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 zusätzlicher Rechtsgarantien und Ausweitung der Rechtsschutzmöglichkeiten für Personen, die dem Dublin-Verfahren unterliegen;
- Stärkung des Rechts auf Familienzusammenführung;
- Schaffung zusätzlicher Schutzvorschriften zugunsten unbegleiteter Minderjähriger und sonstiger schutzbedürftiger Personen;
- Einführung eines Mechanismus zur vorübergehenden Aussetzung von Überstellungen in den zuständigen Mitgliedstaat, wenn die Aufnahmekapazität, das Asylsystem oder die Infrastruktur dieses Mitgliedstaats außergewöhnlich schwer belastet sind oder kein angemessenes Schutzniveau im Hinblick auf Aufnahmebedingungen oder Zugang zum Asylverfahren gewährleistet ist.

Der Bundesrat nahm zu dem Änderungsvorschlag am 13.02.2009 Stellung (BR-Drs. 965/08). Er wies darauf hin, dass sich das „Dublin-System“ grundsätzlich bewährt und zum Rückgang der Asylbewerberzahlen beigetragen habe. Die Beibehaltung der allgemeinen Grundsätze, insbesondere des Prinzips, wonach für die Prüfung eines Antrags in erster Linie der Mitgliedstaat zuständig ist, der bei Einreise und Aufenthalt maßgeblich beteiligt war, wurde begrüßt. Kritisiert wurden u. a. die geplante Ausweitung des Anwendungsbereichs auf Personen, die subsidiären Schutz beantragen, der Aussetzungsmechanismus für Rücküberstellungen, die Garantie eines Rechtsbehelfs gegen Überstellungsbeschlüsse, die Gewährung unentgeltlicher Beratungs- und Prozesskostenhilfe unabhängig von den Erfolgsaussichten der Rechts-

verfolgung, die Beschränkung des Selbsteintrittsrechts und die weitreichenden Einschränkungen beim Gewahrsam.

Über den Änderungsvorschlag wird seit März 2009 beraten. Zu einigen kontrovers diskutierten Einzelregelungen wurden im Rat während des Berichtszeitraums Fortschritte erzielt. Im Strategischen Ausschuss am 22.10.2010 einigte man sich darauf, den Begriff des Verwandten nicht allgemein, sondern innerhalb der einzelnen Verordnungsbestimmungen zu regeln und dabei auf die Kernfamilie zu beschränken. Intensiv erörtert wurden auch die Neuregelungen zum Gewahrsam (Haftgründe, frühester Zeitpunkt der Inhaftierung), die Voraussetzungen unentgeltlicher Prozesskostenhilfe (Erfolgsaussichten der Rechtsverfolgung) sowie die Ausweitung des Eilrechtsschutzes gegen Überstellungsentscheidungen. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten lehnt eine aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen ab, um die Effizienz des Dublinverfahrens nicht zu gefährden und Missbrauch vorzubeugen.

Der von der Kommission ursprünglich vorgeschlagene Aussetzungsmechanismus für Rücküberstellungen wurde im Rat mit breiter Mehrheit abgelehnt. Die Gegner befürchteten einen Pull-Effekt für illegale Migrationsströme und betonten, dass Solidarität unter den Mitgliedstaaten nicht im Rahmen des Dublin-Verfahrens, sondern auf andere Weise zu leisten sei (z.B. freiwillige Umverteilung, operative Hilfe u.a. vom neuen Asylunterstützungsbüro). Auch Kompromissvorschläge, wonach nur objektiv vorliegende Überlastungssituationen, die nicht auf einer mangelnden Umsetzung der Asylstandards beruhen, die Aussetzung rechtfertigen können, erwiesen sich als nicht mehrheitsfähig. Da sich die klare Mehrheit der Justiz- und Innenminister beim informellen Treffen am 15./16.07.2010 gegen den Aussetzungsmechanismus ausgesprochen hatte, wurde der Artikel zwischenzeitlich aus dem Ratstext gestrichen. Um eine Einigung mit dem Europäischen Parlament zu erreichen, legte die Kommission am 25.02.2011 einen geänderten Vorschlag vor (Ratsdokument 6816/1/11), der einen restriktiveren „Notfallmechanismus“ vorsieht. Hiernach soll eine vorübergehende Aussetzung – als ultima ratio – nur beantragt werden können, wenn die Aufnahmekapazitäten oder das Asylsystem eines Mitgliedstaats einer starken und unverhältnismäßigen Belastung ausgesetzt sind (v.a. aufgrund der geografischen oder demographischen Situation). Die Verpflichtung des betroffenen Mitgliedstaats, alle Maßnahmen zur schnellstmöglichen Wiederherstellung der geltenden Asylstandards zu ergreifen, soll unberührt bleiben. Für die Entscheidung über die Aussetzung schlägt die Kommission eine Beteiligung der Mitgliedstaaten im Komitologieverfahren vor. Die Aussetzung soll für maximal sechs Monate angeordnet und einmal um maximal weitere sechs Monate verlängert werden können. Begleitend sollen finanzielle und praktische Hilfen bereitgestellt und ein Monitoring mit Berichtspflichten eingeführt werden. Im

SCIFA (08./09.02.2011) und bei der Sitzung der JI-Referenten am 22.03.2011 zeigten sich nun mehr Mitgliedstaaten kompromissgeneigt. Deutschland lehnt die Aussetzung von Rücküberstellungen – auch in der modifizierten Form – weiterhin strikt ab.

Das Europäische Parlament billigte in seiner Entschließung vom 07.05.2009 den Kommissionsvorschlag, unterbreitete aber zahlreiche Änderungsvorschläge. Der Aussetzungsmechanismus für Rücküberstellungen wurde unterstützt. Das Parlament forderte darüber hinausgehend, rechtsverbindliche Instrumente zu konzipieren, um eine größere Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten herzustellen (z. B. Umverteilung anerkannter Schutzberechtigter innerhalb der EU). Am 22.02.2010 wurde hierzu eine im Auftrag des LIBE-Ausschusses erstellte Studie veröffentlicht, mit der die Belastung der Mitgliedstaaten – gemessen an verschiedenen Parametern (z. B. BIP, Bevölkerungszahl) – ermittelt und Lösungsansätze zum Belastungsausgleich untersucht werden. Das Parlament forderte zudem, den Gewahrsam nur als ultima ratio zuzulassen und den Vollzug nicht in Haftanstalten, sondern ausschließlich in speziellen Einrichtungen zuzulassen.

3.2 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. Februar 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.

EURODAC unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Bestimmung des Staates, der nach der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Dublin-II-Verordnung, vgl. Nr. III. 5.1) für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist. In einer zentralen Datenbank werden Fingerabdruckdaten, die ein wichtiges Mittel zur Identifizierung von Asylbewerbern und illegal aufhältigen Ausländern darstellen, zum Zweck des Vergleichs gespeichert. Durch den Vergleich der Fingerabdruckdaten kann festgestellt werden, ob die betreffende Person bereits

vorher in einem anderen Mitgliedstaat Asyl beantragt hat oder über das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates eingereist ist.

Mit der Verordnung werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, allen Asylbewerbern und unerlaubt eingereisten Ausländern über 14 Jahre Fingerabdrücke abzunehmen. Während die Fingerabdruckdaten von Asylbewerbern zwingend an EURODAC zu übermitteln sind, ist den Mitgliedstaaten die Übermittlung der Daten illegal aufhältiger Ausländer freigestellt. Die Verordnung stellt genaue Regelungen für die Übermittlung, die Speicherung, die Aufbewahrung, den Vergleich, die Sperrung und die Löschung der Fingerabdruckdaten auf.

Das EURODAC-System ist EU-weit sowie in Island und Norwegen seit 15.01.2003 in Betrieb. Seit 01.04.2006 findet es in Dänemark, seit 12.12.2008 in der Schweiz Anwendung.

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 endgültig; Ratsdokument 16934/08;

KOM(2009) 342 endgültig; Ratsdokument 13263/09 (geänderter Vorschlag);

KOM(2010) 555 endgültig; Ratsdokument 14919/10 (geänderter Vorschlag)

Mit dem ursprünglichen Änderungsvorschlag vom Dezember 2008 soll die Effizienz der Verordnung bei der Unterstützung des Dublin-Systems gesteigert, der Datenschutz verbessert und Kohärenz mit dem seit Annahme der Verordnung entstandenen Asyl-Besitzstand hergestellt werden. Neben der Anpassung einiger Bestimmungen an faktische Änderungen soll zudem ein neuer Rahmen für das Betriebsmanagement vorbereitet werden.

Der Neufassungsentwurf zielt im Besonderen auf:

- Erweiterung des Anwendungsbereichs auf den subsidiären Schutz;
- beschleunigte Übermittlung von Fingerabdruckdaten (klare Fristen);
- Freigabe von Daten über anerkannte Flüchtlinge, die bislang gespeichert, aber nicht abgefragt werden können;

- Verbesserung des Datenschutzes durch einen automatisierten Hinweis über die Datenlöschung anderer Mitgliedstaaten;
- Regelungen zur Überwachung durch den Europäischen Datenschutzbeauftragten und die nationalen Datenschutzbeauftragten.

Der Bundesrat nahm den ursprünglichen Änderungsvorschlag der Kommission am 13.02.2009 zur Kenntnis (BR-Drs. 962/08).

Der Verordnungsvorschlag wird seit März 2009 in der RAG Asyl behandelt. Über die ursprünglichen Änderungsvorschläge wurde weitgehend Einigkeit erzielt.

Das Europäische Parlament billigte den ursprünglichen Kommissionsvorschlag – mit einigen Änderungen – am 07.05.2009.

Die Kommission unterbreitete am 10.09.2009 einen geänderten Verordnungsvorschlag, mit dem der Entschließung des Parlaments und den Verhandlungsergebnissen im Rat Rechnung getragen sowie der Zugriff der Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten auf die Zentraldatenbank zum Zweck der Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung terroristischer und sonstiger schwerer Straftaten ermöglicht werden sollte. Der JI-Rat hatte bereits im Juni 2007 unter deutscher Präsidentschaft die Öffnung von EURODAC für polizeiliche Zwecke befürwortet.

Mit dem geänderten Vorschlag sollte den Strafverfolgungsbehörden der Zugriff auf EURODAC im Einzelfall unter näher festgelegten Bedingungen ermöglicht werden. Der Kreis der zugriffsbefugten Behörden sollte national festgelegt werden. Vorgesehen war, dass begründete Anträge an eine zentrale nationale Prüfstelle, die für die Einhaltung der Zugriffsvoraussetzungen verantwortlich ist, gerichtet werden. Als Voraussetzung des Datenzugriffs war statuiert, dass dies im Einzelfall für die Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung terroristischer oder sonstiger schwerwiegender Straftaten erforderlich ist und ein Abgleich mit nationalen Datensammlungen ergebnislos blieb. Darüber hinaus wurden berechtigte Gründe für die Annahme vorausgesetzt, dass der Abgleich mit EURODAC zur Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung dieser Straftaten einen wesentlichen Beitrag leisten kann. Ein Massenabgleich von Fingerabdruckdaten wäre auf dieser Grundlage nicht möglich gewesen.

Der Bundesrat begrüßte den Kommissionsvorschlag zur Öffnung von EURODAC für Strafverfolgungsbehörden in seiner Sitzung am 27.11.2009 (BR-Drs. 730/09). Zur Regellöschung der über EURODAC erlangten personenbezogenen Daten innerhalb eines Monats wurde eine Ausnahme für terroristische und sonstige schwerwiegende Straftaten gefordert.

Der Änderungsvorschlag wurde ab September 2009 in der RAG Asyl und in der RAG Polizeiliche Zusammenarbeit beraten. Der Vorsitz stellte in der RAG Asyl große Unterstützung fest, allerdings benötige man noch Zeit für die Detailprüfung.

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und der Abschaffung des Säulensystems wurde der – von der Kommission parallel vorgelegte – Vorschlag für einen Ratsbeschluss über den Zugriff der nationalen Strafverfolgungsbehörden auf EURODAC (KOM(2009) 344 endg.; Ratsdok. 13322/09) hinfällig.

Die Kommission nahm dies zum Anlass, am 11.10.2010 einen erneut geänderten Verordnungsvorschlag zu unterbreiten. Mit der Begründung, eine rasche Einigung über die Änderung der Verordnung nicht gefährden zu wollen, wurde der Zugriff für Polizei- und Strafverfolgungsbehörden ausgeklammert. Beim JI-Rat am 08./09.11.2010 zeigte sich die Mehrheit der Mitgliedstaaten enttäuscht, weil die einstimmige Willensbekundung des Rates aus dem Jahr 2007 unberücksichtigt blieb. Die Kommission sagte lediglich zu, eine Zugriffsregelung zu prüfen. Diese Prüfusage wurde zuletzt mit der Forderung verknüpft, dass der Rat bei der Dublin-II-Verordnung einen Aussetzungsmechanismus für Rücküberstellungen akzeptiert.

3.3 Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO)

Verordnung (EU) Nr. 439/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen;
ABL L 132 vom 29.05.2010 S. 11 ff.

Nachdem das Europäische Parlament den Standpunkt des Rates vom 25.02.2010 am 18. Mai 2010 gebilligt hatte, wird das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) mit Sitz in Valletta (Malta) eingerichtet. Das Büro wird bis spätestens 19.06.2011 seine Tätigkeit aufnehmen.

Die Verhandlungen im Rat dauerten knapp ein Jahr. Über weite Strecken erfolgte die Beratung nicht in der Ratsarbeitsgruppe Asyl bzw. im Strategischen Ausschuss, sondern auf Ebene der JI-Referenten. Kontrovers diskutiert wurden insbesondere Fragen der Leitungs- und Verwaltungsstruktur (z. B. Notwendigkeit eines Exekutivausschusses), die Form der Einbeziehung von Zivilgesellschaft und Nichtregierungsorganisationen (Beirat) sowie die Rechtsnatur der vom Unterstützungsbüro zu erarbeitenden Dokumentationen und Analysen.

Das Europäische Parlament hatte in erster Lesung am 07.05.2009 eine stärkere Rolle für UNHCR und Nichtregierungsorganisationen (NGO), einen verbindlichen Solidaritätsmechanismus zur EU-internen Umverteilung anerkannter Schutzberechtigter und eine Beteiligung des Parlaments bei der Ernennung des Exekutivdirektors gefordert. Am 18.05.2010 wurde der gemeinsame Standpunkt des Rates, der dem zwischen Rat und Parlament erzielten Kompromiss entsprach, in zweiter Lesung gebilligt.

Das Unterstützungsbüro besitzt als Gemeinschaftsagentur eigene Rechtspersönlichkeit und arbeitet fachlich unabhängig. Es wird nach außen von einem Exekutivdirektor vertreten, der dem Verwaltungsrat verantwortlich ist. Der Verwaltungsrat setzt sich aus stimmberechtigten Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission sowie einem Vertreter des UNHCR ohne Stimmrecht zusammen. Der Verwaltungsrat kann einen Exekutivausschuss mit unterstützender Funktion einsetzen. In einem Beirat unterhält das Unterstützungsbüro engen Dialog mit einschlägigen NGO.

Dem Unterstützungsbüro wird eine Schlüsselrolle bei der verbesserten Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und beim Ausbau der praktischen Zusammenarbeit in Asylangelegenheiten zukommen. Es soll aber keinen Einfluss auf die Entscheidung der nationalen Asylbehörden in Asylverfahren nehmen können. Die Kompetenzen des Unterstützungsbüros schließen folgende Tätigkeiten ein:

- Sammlung, Verwaltung und Analyse von Herkunftslandinformationen (Aufbau und Unterhaltung eines eigenen Informationsportals);
- Angebot eines europäischen Schulungsprogramms für Mitglieder einzelstaatlicher Verwaltungs-, Justizbehörden sowie sonstiger Stellen, die mit Asylfragen befasst sind;
- Koordinierung und Unterstützung gemeinsamer Maßnahmen für besonders belastete Mitgliedstaaten (z.B. Sammlung und Auswertung von Informationen zur Verifizierung besonderer Belastungssituationen; Frühwarnsystem betreffend Massenzustrom von Drittstaatsangehörigen, Koordinierung von Asyl-Unterstützungsteams);

- Mitwirkung bei der Umsetzung des GEAS (Informationsaustausch, z.B. mit Datenbanken zu europäischen und (inter-)nationalen Asylrechtsinstrumenten; Jahresbericht zur Asylsituation in der EU mit vergleichender Analyse; Erstellung von Fachdokumentationen zur Anwendung der Gemeinschaftsinstrumente);
- Unterstützung für die externe Dimension des GEAS (Koordinierung des Informationsaustauschs und anderer Maßnahmen bei Umsiedlung anerkannter Schutzberechtigter innerhalb der EU).

Der Bundesrat hatte zum Kommissionsvorschlag am 03.04.2009 kritisch Stellung genommen (BR-Drs. 192/09). Anerkannt wurden zwar die Bemühungen, durch Intensivierung der praktischen Zusammenarbeit eine einheitlichere Anwendung der EU-Asylrechtsnormen zu erreichen und damit zur Minderung der Sekundärmigration beizutragen. Allerdings erachtete der Bundesrat die Notwendigkeit einer neuen Agentur als nicht nachgewiesen. Für den Fall, dass die Einrichtung als Agentur nicht verhindert werden kann, forderte er die Bundesregierung auf, sich hilfsweise dafür einzusetzen, dass die nationale Verantwortung für Asylverfahren nicht durch (in-) direkte Einflussnahmen des „Büros“ ausgehöhlt wird. Die enge Zusammenarbeit mit einschlägigen Akteuren im Asylbereich und die Mitgliedschaft des UNHCR im Verwaltungsrat wurden kritisch bewertet.

4. Europäischer Flüchtlingsfonds

Mit den Entscheidungen des Rates 2000/596/EG vom 28. September 2000 über die Errichtung eines europäischen Flüchtlingsfonds (ABI L 252 vom 06.10.2000 S. 12 ff.) und 2004/904/EG vom 2. Dezember 2004 über die Errichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2005 – 2010 (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. Nr. VII. 1.) tritt die Entscheidung 573/2007/EG 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" (ABI L 144 vom 06.06.2007 S. 1 ff.) an die Stelle der vorgenannten Entscheidungen. Der „neue“ Flüchtlingsfonds mit einem Volumen von 628 Mio. Euro löste ab 01.01.2008 den bisherigen Fonds ab.

Mit dem Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 zur Änderung der Entscheidung Nr. 573/2007/EG durch die Aufhebung der Finanzierung bestimmter Gemeinschaftsmaßnahmen und die Änderung der Finanzierungsobergrenze für die Förderung solcher Maßnahmen (ABI L 129 vom 28.05.2010 S. 1 f.) wurde – entsprechend der Aufgabenverlagerung – ein Teil der ursprünglich dem EFF zugewiesenen Haushaltsmittel auf das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (vgl. Nr. III. 3.3) übertragen. Das Volumen des Flüchtlingsfonds wurde auf insgesamt 614 Mio. EUR reduziert.

Gemäß dem Vorschlag der Kommission für eine Entscheidung zur Änderung der Entscheidung 573/2007/EG zur Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2008 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ und zur Aufhebung der Entscheidung 2004/904/EG (KOM(2009) 456 endg.; Ratsdok. 12986/09) sollen für die Neuansiedlung von Personen, die bei der jährlichen Festlegung gemeinsamer EU-Prioritäten für das folgende Jahr als vorrangig eingestuft wurden (siehe hierzu Nr. III.5), zusätzliche Mittel (4.000 Euro pro neu anzusiedelnde Person) bereitgestellt werden (vgl. Nr. VII. 1).

Der Bundesrat nahm zum Kommissionsvorschlag mit Beschluss vom 27.11.2009 Stellung (BR-Drs. 724/09).

Das Rahmenprogramm „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ wird als übergreifende Maßnahme unter Nr. VII. 1 dargestellt.

5. EU-Neuansiedlungsprogramm

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zur Einrichtung eines gemeinsamen Neuansiedlungsprogramms der EU;
KOM(2009) 447 endgültig; Ratsdokument 12986/09

Die Kommission unterbreitete am 02.09.2009 einen Vorschlag zur Einrichtung eines gemeinsamen Neuansiedlungsprogramms, mit dem die Anstrengungen der Mitgliedstaaten beim Resettlement innerhalb der EU besser koordiniert werden sollen. Die Teilnahme soll den Mitgliedstaaten freigestellt sein.

Kernpunkt des Programms ist die Installierung eines Verfahrens zur Festlegung gemeinsamer jährlicher Prioritäten für Neuansiedlungsmaßnahmen. Die Kommission soll – auf Empfehlung eines Gremiums, an dem neben den Mitgliedstaaten UNHCR, IOM sowie einschlägige NGO teilnehmen können – gemeinsame jährliche EU-Prioritäten für neu anzusiedelnde Flüchtlinge festlegen. Die Prioritäten sollen nach bestimmten geografischen Regionen, Staatsangehörigkeit oder für bestimmte andere Kategorien (z. B. Notfälle) definiert werden. Synergieeffekte verspricht sich die Kommission durch gemeinsame Durchführung operativer Maßnahmen (z. B. Auswahl- und Erkundungsmissionen, ärztliche Untersuchungen und Reisevorkehrungen). Die Zusammenarbeit bei Aufnahme und Integration soll durch einen Informationsaustausch und die Ermittlung bewährter Verfahren verstärkt werden.

Um den Mitgliedstaaten einen Anreiz zur Beteiligung zu bieten, unterbreitete die Kommission gleichzeitig eine Änderung der EFF-III-Entscheidung, die eine zusätzliche finanzielle Unterstützung für die Aufnahme von Flüchtlingen aufgrund des gemeinsamen Neuansiedlungsprogramms beinhaltet (siehe Nr. III. 4).

Beim JI-Rat am 21.09.2009 fand der Kommissionsvorschlag breite Unterstützung. Allerdings hoben einige Mitgliedstaaten die Freiwilligkeit einer Beteiligung ausdrücklich hervor.

Der Bundesrat unterstützte mit Beschluss vom 27.11.2009 (BR-Drs. 724/09) die Bestrebungen, die Strukturen und Verfahren zur Koordinierung der Neuansiedlungen in der EU aufeinander abzustimmen, um eine engere praktische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und eine wirksamere Koordinierung auf EU-Ebene zu ermöglichen. Er setzte aber voraus, dass die Teilnahme an dem Neuansiedlungsprogramm – entsprechend dem Kommissionsvorschlag – ausschließlich freiwillig erfolgt. Die Bundesregierung wurde gebeten, jeglichen Bestrebungen entgegenzutreten, die darauf abzielen, den Mitgliedstaaten – auch nur stufenweise – feste jährliche Aufnahmequoten verbindlich vorzugeben. Das vorgeschlagene Konsultations- und Entscheidungsverfahren zur Festlegung jährlicher Prioritäten bewertete der Bundesrat kritisch. Nationale Spielräume bei der Auswahl der aufzunehmenden Flüchtlinge müssten unbedingt aufrecht erhalten bleiben.

Das Europäische Parlament forderte mit seiner Entschließung vom 18.05.2010 ein anspruchsvolleres Programm, das Qualität und Wirksamkeit der Neuansiedlung gewährleistet, konkrete Leitlinien für ein neues Modell der Prioritätensetzung enthält, Anreize für Mitgliedstaaten zur Teilnahme bietet, Kohärenz mit anderen Maßnahmen im Asylbereich sicherstellt sowie Aufnahme-standards und Follow-up-Maßnahmen umfasst. Besonders schutzbedürftige

Personengruppen (z. B. unbegleitete Minderjährige, Folteropfer) sollten unveränderlich in die Aufnahmeprioritäten einbezogen werden. Bei der Festlegung der jährlichen Prioritäten forderte das Parlament ein Mitbestimmungsrecht. Die Rolle des Europäischen Asylunterstützungsbüros, von UNHCR und NGO wurde insgesamt stark betont.

6. Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige (2010 – 2014):

KOM(2010) 213 endgültig; Ratsdokument 9604/10

Die Kommission legte am 06.05.2010 einen Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige vor. Der Aktionsplan zielt darauf ab, ein gemeinsames europäisches Konzept zu schaffen, mit dem illegaler Migration vorgebeugt sowie hohe und kindgerechte Aufnahme- und Schutzgarantien für unbegleitete Minderjährige eingeführt werden sollen. Die Mitteilung der Kommission soll Ausgangspunkt eines langfristigen Handlungskonzepts sein, das sich an EU-Organe und -Agenturen, Mitgliedstaaten, Drittstaaten und die Zivilgesellschaft richtet.

Der Aktionsplan sieht drei Hauptaktionsbereiche vor:

- Prävention von unsicherer Migration und Menschenhandel: Als Schwerpunkte benannt werden die Entwicklungszusammenarbeit zur Verbesserung der Lebensbedingungen in Herkunftsländern, gezielte Sensibilisierungsprogramme für „Risikokinder“ und die Förderung von Schutzsystemen für Kinder (z.B. Geburtenregistrierungsprogramme);
- Aufnahme- und Verfahrensgarantien für unbegleitete Minderjährige: höhere Schutznormen im Asylrecht; Erstellung von Leitlinien für Asylfragen sowie zu bewährten Praktiken für die Alterbestimmung und Suche nach Familienangehörigen;
- nachhaltige Lösungen unter Berücksichtigung des Kindeswohls. Optionen sind die Rückführung und Reintegration im Herkunftsland, die Gewährung eines Schutzstatus oder die Neuansiedlung innerhalb der EU. Die Behörden sollen innerhalb eines möglichst kurzen Zeitraums (nach Möglichkeit binnen sechs Monaten) über die Zukunft des unbegleiteten Minderjährigen entscheiden. Die Kommission plant eine Studie, um zu prüfen und zu bewerten, ob die Einführung eines gemeinsamen Rahmens für unbegleitete Minderjährige, die nicht rückgeführt werden können, erforderlich und ratsam ist.

Der Bundesrat begrüßte in seiner Stellungnahme vom 09.07.2010 die Anstrengungen der EU, den europaweiten Anstieg der Anzahl illegal einreisender unbegleiteter Minderjähriger zum Anlass zu nehmen, ein gemeinsames Konzept zur Lösung der daraus resultierenden Herausforderungen aufzustellen (BR-Drs. 281/10). Er vertrat aber die Auffassung, dass der Aktionsplan die Erhöhung der Aufnahme- und Schutzgarantien unbegleiteter Minderjähriger zu einseitig in den Vordergrund stellt und Gefahr läuft, den durch das Stockholmer Programm gezogenen politischen Rahmen zu überschreiten. Der Bundesrat bedauerte, dass der Aktionsplan die Problematik der Altersbestimmung nur aus Sicht des Minderjährigenschutzes beleuchte und das staatliche Interesse an der Identitätsklärung und Altersfeststellung illegal eingereister Personen ausblende. Die Bundesregierung wurde aufgefordert, Bestrebungen der Kommission entgegenzutreten, Betroffene bis zum (vollen) Beweis des Gegenteils als Minderjährige zu behandeln. Begrüßt wurde die Ankündigung, für die korrekte Umsetzung der geltenden EU-Rechtsvorschriften zum Schutz unbegleiteter Minderjähriger in allen Mitgliedstaaten Sorge zu tragen. Darüber hinausgehende gemeinsame Normen für die Aufnahme und Unterstützung unbegleiteter Minderjähriger erachtete der Bundesrat angesichts des schon bestehenden umfassenden EU-Besitzstands für nicht notwendig. Bereits aus Kompetenzgründen abgelehnt wurden die Pläne, auf EU-Ebene Rechtsvorschriften zur Behandlung unbegleiteter ausreisepflichteter Minderjähriger, die vorläufig nicht rückgeführt werden können, einzuführen.

Der Jl-Rat nahm am 03.06.2010 Schlussfolgerungen zu unbegleiteten Minderjährigen an, die insgesamt 33 Einzelforderungen enthalten (Ratsdokument 10669/10). Die Kommission wurde aufgefordert, zu prüfen, ob die EU-Rechtsvorschriften betreffend unbegleitete Minderjährige diesen ausreichenden Schutz böten, insbesondere ob gewährleistet sei, dass sie bis zum Nachweis ihrer Volljährigkeit als Minderjährige behandelt werden. Der Rat empfahl, Leitlinien über geeignete Methoden zur Altersbestimmung sowie eine Studie über Rechtsvorschriften und Vollzugspraxis der Mitgliedstaaten zur Rückkehr unbegleiteter Minderjähriger in das Herkunftsland zu erarbeiten. Die Mitgliedstaaten wurden ermutigt, über die Zukunft der Minderjährigen innerhalb eines möglichst kurzen Zeitraums entscheiden. Die Kommission wurde ersucht, Mitte 2012 und erneut 2015 über die Umsetzung zu berichten und ggf. eine Überarbeitung und/oder zusätzliche Aktionen vorzuschlagen.

IV. Migration

1. Schritte zu einer gemeinsamen Migrationspolitik

Neues Migrationskonzept nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam

Mit dem Vertrag von Amsterdam erhielt die Gemeinschaft eine eigene Zuständigkeit für die Bereiche Einwanderung und Asyl. Auf der Sondertagung in Tampere im Oktober 1999 legte der Europäische Rat u.a. die Eckpunkte einer gemeinsamen Migrations- und Asylpolitik fest. Dabei wurden folgende Schwerpunktbereiche benannt:

- Partnerschaft mit Herkunftsländern;
- Gemeinsames Europäisches Asylsystem;
- Gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen;
- Steuerung der Migrationsströme.

Mitteilung der Kommission vom 22. November 2000 an den Rat und das Europäische Parlament über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft;
KOM(2000) 757 endgültig; Ratsdokument 11529/00

Im November 2000 skizzierte die Kommission ihre Vorstellungen zur Umsetzung der Schritte zu einer gemeinsamen Einwanderungspolitik in konkrete Maßnahmen. Dabei sah sie u.a. folgende Arbeitsschwerpunkte:

- gesteuerte Eröffnung der legalen Migration (Arbeitsmigration) angesichts der veränderten wirtschaftlichen und demographischen Situation und des anhaltenden Migrationsdrucks und dem damit verbundenen Anstieg der illegalen Einwanderung;
- Festlegung eines gemeinsamen Rechtsrahmens für die Einreise von Drittstaatsangehörigen, die eine Beschäftigung ausüben oder eine Ausbildung absolvieren wollen;
- Normierung der Rechte und Pflichten der Drittstaatsangehörigen mit legalem Aufenthaltsstatus, ggf. abhängig von Dauer und Verfestigung des Aufenthaltes;
- Förderung und partnerschaftliche Koordinierung von Integrationsmaßnahmen auf nationaler und lokaler Ebene.

Mitteilung der Kommission vom 3. Juni 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 konkretisiert ihre Kernelemente einer ganzheitlichen Integrationspolitik. Von elementarer Bedeutung sei der Zugang der Drittstaatsangehörigen zum Arbeitsmarkt. Die Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen sei dabei wichtig, um die Potenziale optimal auszuschöpfen. Als weitere zentrale Elemente werden Bildung und Sprache, eine vorausschauende Stadt- und Regionalplanung, die aktive Einbindung in das gesellschaftliche Leben sowie eine langfristige Perspektive zur Einbürgerung benannt.

Der Bundesrat nahm am 17.10.2003 kritisch Stellung und dokumentierte in vielen Punkten eine abweichende Haltung (BR-Drs. 439/03).

Grünbuch und Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung

Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration:

KOM(2004) 811 endgültig; Ratsdokument 5436/05

Nach dem Scheitern des ersten Vorschlags für eine Richtlinie über Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit vom Juli 2001 leitete die Kommission mit dem im Januar 2005 vorgelegten Grünbuch einen breit angelegten Konsultationsprozess über die Gemeinschaftsregeln für die Zulassung von Wirtschaftsmigranten ein.

Zur Diskussion gestellt wurden insbesondere folgende Schlüsselfragen:

- horizontale (einheitliche Regelung der Bedingungen von Einreise und Aufenthalt aller erwerbstätigen Drittstaatsangehörigen mit legalem Aufenthaltsstatus) oder sektorbezogene Vorgehensweise (eigenständige Legislativakte für bestimmte Personengruppen, z.B. Saisonarbeitnehmer, innerbetrieblich entsandte Arbeitnehmer, Hochqualifizierte);
- Vorrangregelungen für einheimische Arbeitskräfte;
- Abhängigkeit der Zulassung von einem konkreten Arbeitsplatzangebot oder flexible Zulassungsmodelle („green card“);
- EU-Auswahlssystem mit Qualifikationskriterien;

- kombinierte Aufenthalts-/ Arbeitsgenehmigung;
- Möglichkeiten des Wechsels des Arbeitgebers bzw. Sektors.

Der Bundesrat beteiligte sich mit seinem Beschluss vom 18.03.2005 am Konsultationsverfahren (BR-Drs. 37/05). Die Bundesregierung berücksichtigte diese Position in ihrer Stellungnahme an die Kommission.

Mitteilung der Kommission vom 21. Dezember 2005: Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung;

KOM(2005) 669 endgültig; Ratsdokument 5052/06

Im Anschluss an die öffentliche Konsultation legte die Kommission ihren Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung vor. Das darin angekündigte Maßnahmenpaket betrifft – im Unterschied zu dem vom Rat nicht angenommenen Richtlinienvorschlag vom Juli 2001 – lediglich die Zugangsbedingungen und -verfahren für wenige ausgewählte Kategorien von Arbeitsmigranten. Folgende vier sektorale Rechtsakte wurden in den Blick genommen:

- Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt hoch qualifizierter Arbeitnehmer (angenommen am 25.05.2009, vgl. Nr. IV. 2.7)
- Richtlinien über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Saisonarbeitnehmern und innerbetrieblich versetzten Arbeitnehmern (Kommissionsvorschläge vom 13.07.2010, vgl. Nr. IV. 2.8 und 2.9)

Hinzutreten soll – als horizontales Instrument – eine Rahmenrichtlinie, die ein einheitliches Antragsverfahren für Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung vorsieht und einen Sockel an Rechten legal beschäftigter Drittstaatsangehöriger bündelt. Der Kommissionsvorschlag zur sog. Rahmenrichtlinie Arbeitnehmerrechte liegt seit Oktober 2007 vor (vgl. Nr. IV. 2.6). Zudem wurde angeregt, bestehende Richtlinien zu legaler Einwanderung und Asyl weiter zu vereinheitlichen, soweit sie den Zugang Drittstaatsangehöriger zum Arbeitsmarkt regeln.

Neben legislativen Maßnahmen wurden Aktivitäten in folgenden Bereichen vorgeschlagen: Wissensaufbau und Informationsvermittlung für Zuwanderer (EU-Zuwanderungsportal, Europäische Arbeitsplatzdatenbank / EURES, Europäisches Migrationsnetz / EMN), Umsetzung der gemeinsamen Integrationsagenda und Zusammenarbeit mit Herkunftsländern (v.a. Erleichterung zirkulärer Migration).

Der Bundesrat begrüßte mit seinem Beschluss vom 10.03.2006 die Absicht der Kommission, bei der Zulassung zum Arbeitsmarkt der Gemeinschaftspräferenz jedenfalls im Grundsatz Rechnung zu tragen und hinsichtlich von Zulassungsverfahren zum Arbeitsmarkt keinen ausschließlich horizontalen Ansatz mehr zu verfolgen (BR-Drs. 5/06).

Weiterentwicklung auf Grundlage des Haager Programms
--

Mitteilung der Kommission vom 1. September 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 Justiz- und Innenminister hatten sich am 19.11.2004 auf elf Grundprinzipien zur Integration von Zuwanderern geeinigt. Daran anschließend unterbreitete die Mitteilung – in tabellarischer Form – zahlreiche Vorschläge für konkrete Maßnahmen zur Umsetzung der gemeinsamen Grundprinzipien auf nationaler sowie EU-Ebene. Das Maßnahmenpaket sollte als unverbindlicher Leitfaden für die Integrationspolitik der Mitgliedstaaten und der EU dienen.

Der Bundesrat nahm zu der Mitteilung am 10.03.2006 Stellung (BR-Drs. 909/05). Er stellte fest, dass die Integration von Einwanderern vor allem eine nationale, regionale und lokale Aufgabe sei. Elementare Voraussetzung für die gesellschaftliche Teilhabe der Zuwanderer sei die Beherrschung der Sprache des Aufnahmestaates.

Mitteilung der Kommission vom 1. September 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

Die Mitteilung beleuchtete die Beziehung von Migration und Entwicklung. Die Kommission veröffentlichte Leitlinien zur Steigerung der Wirkung von Migration auf die Entwicklung, die ihren Schwerpunkt auf die Süd-Nord-Migration legen. Folgende migrationspolitische Maßnahmen wurden u. a. vorgeschlagen:

- Erleichterung von Geldtransfers und Schaffung von Anreizen für produktive Investitionen in den Empfängerländern;
- stärkere Einbeziehung der Diasporamitglieder in die Entwicklung der Heimatländer;
- Erleichterung der zirkulären Migration (befristete Migration) und Begrenzung der negativen Auswirkungen des sog. „Brainrain“ (Abwanderung von Fachkräften).

Mitteilung der Kommission vom 24. Oktober 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; Ratsdokument 14369/07

Die Mitteilung befasste sich mit der politischen Bedeutung des Abbaus der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit (Schwarzarbeit), beleuchtete deren Bedingungsfaktoren und unterbreitete Maßnahmevorschläge zum Abbau auf europäischer und nationaler Ebene. Dazu zählten die Verringerung der steuerlichen Belastung der Arbeit (v. a. Lohnnebenkosten), die Einhaltung von Mindestlöhnen, die Überprüfung etwaiger Übergangsregelungen betreffend die Freizügigkeit von Arbeitnehmern aus den neuen Mitgliedstaaten, die Verbesserung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten (v. a. im Rahmen der Entsendung von Arbeitnehmern), der Abbau komplexer Verwaltungsverfahren und die wirksame Überwachung und die Sanktionierung gegenüber Personen, die illegal aufhältige Arbeitnehmer beschäftigen (vgl. Nr. VI. 3.5).

Mitteilung der Kommission vom 5. Dezember 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; Ratsdokument 16239/07

Die Mitteilung fasste 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 gab sie einen Ausblick auf künftige Entwicklungen. Dabei schlug die Kommission eine „neuerliche Verpflichtung“ zur Entwicklung einer gemeinsamen Einwanderungspolitik vor, um die EU in die Lage zu versetzen, Einwanderung zu ihrem Vorteil für wirtschaftliches Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu nutzen.

Mitteilung der Kommission vom 17. Juni 2008 an 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 endgültig; Ratsdokument 11017/08

Mit der am 17.06.2008 vorgelegten Mitteilung stellte die Kommission ihre Vorstellungen zur Weiterentwicklung einer – die Politik der Mitgliedstaaten ergänzenden – gemeinsamen europäischen Einwanderungspolitik dar. Die Kommission schlug unter den drei Überschriften Wohlstand, Solidarität und Sicherheit zehn gemeinsame Grundsätze vor. Schwerpunkte der unterbreiteten Vorschläge waren:

- Wohlstand: Eröffnung von Möglichkeiten der legalen Migration, wenn die Qualifikation dem jeweiligen nationalen Arbeitsmarktbedarf entspricht. Klare Regelung der Rechte legal in der EU lebender Drittstaatsangehöriger; dabei sollte der Rechtsstatus demjenigen der Unionsbürger angeglichen werden. Erstellung nationaler Einwanderungsprofile, um einen Gesamtüberblick über die Einwanderungssituation in den Mitgliedstaaten zu gewinnen. Verbesserung die Integration legaler Einwanderer im Wege eines in beide Richtungen gehenden Prozesses („Fördern und Fordern“).
- Solidarität: Vereinbarung von Mobilitätspartnerschaften und Schaffung echter Möglichkeiten für eine zirkuläre Migration.
- Sicherheit: Wirksame Bekämpfung der illegalen Einwanderung durch gemeinsame Visumpolitik, die integrierte Grenzverwaltung sowie wirksame Rückführungsmaßnahmen.

Der Bundesrat trat in seiner Stellungnahme vom 19.09.2008 (BR-Drs. 451/08) vor allem dem Vorschlag der Kommission entgegen, den Rechtsstatus von Drittstaatsangehörigen dem der Unionsbürger anzugleichen. Die ausdrückliche Anerkennung des Rechts der Mitgliedstaaten, festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige aus Drittländern in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen, wurde begrüßt. Skepsis äußerte der Bundesrat auch gegenüber nationalen Einwanderungsprofilen.

Der Jl-Rat nahm auf seiner Tagung am 30.11./01.12.2009 Schlussfolgerungen über „Arbeitsmigration und ihr Entwicklungspotenzial im Zeitalter der Mobilität“ (Ratsdokument 15823/09), zur „Migration im Interesse der Entwicklung“ (Ratsdokument 15806/09) sowie zu „Mobilitätspartnerschaften als Instrument des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage“ (Ratsdokument 15811/09) an. In allen drei Ratsschlussfolgerungen wurde hervorgehoben, dass Möglichkeiten

zur legalen Migration – u. a. innerhalb der Konzepte der vorübergehenden und zirkulären Migration – eröffnet werden sollten. Bei der Tagung der Justiz- und Innenminister am 02./03.12.2010 wurden Schlussfolgerungen im Anschluss an die Konferenz über legale Zuwanderung am 26.11.2010 zum Thema „Welche Politik soll die EU im Bereich der legalen Zuwanderung verfolgen?“ angenommen (Ratsdok. 17221/10).

Gesamtansatz zur Migrationsfrage

Mitteilung der Kommission vom 30. November 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

Angesichts des wachsenden Problems der illegalen Einwanderung aus Afrika forderten die Staats- und Regierungschefs bei ihrem informellen Treffen im Oktober 2005 in Hampton Court ein umfassendes Konzept zur Steuerung der Migrationsströme. Daraufhin legte die Kommission am 30.11.2005 ein Aktionsprogramm mit vorrangigen Maßnahmen vor.

Die Mitteilung benennt drei Hauptaktionsfelder:

- verstärkte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten (v. a. im Rahmen von FRONTEX);
- Dialog mit Herkunftsländern (insbesondere Afrika und Länder südlich der Sahara);
- Zusammenarbeit mit den EU-Nachbarländern (v. a. am Mittelmeer).

In einem ausgewogenen Gesamtansatz sollten die illegale Einwanderung (einschließlich der damit verbundenen menschlichen Tragödien) bekämpft und die Vorteile der legalen Migration nutzbar gemacht werden. Im Rahmen der operativen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten wurde die verstärkte Überwachung des Mittelmeers mit Hilfe der Grenzschutzagentur FRONTEX vorgeschlagen. Weitergehende Maßnahmen – wie die Schaffung eines Küstenpatrouillennetzes oder Satellitenüberwachungssystems – sollten geprüft werden.

Gesamtansatz zur Migrationsfrage (Ratsschlussfolgerungen vom 15./16.12.2005):
Ratsdokument 15914/05

Der Europäische Rat verabschiedete im Dezember 2005 den sog. Gesamtansatz zur Migrationsfrage. Der Gesamtansatz beruht auf der Erkenntnis, dass die wirkungsvolle Bekämpfung der illegalen Einwanderung eine ganzheitliche Strategie erfordert, die nicht nur den Schutz der Außengrenzen in den Blick nimmt, sondern auf die Lösung der eigentlichen Ursachen von Migration gerichtet ist.

Der Rat billigte ein Paket vorrangiger Maßnahmen mit Schwerpunkt in Afrika und dem Mittelmeerraum, das folgende Bereiche umfasste:

- Verstärkung der Zusammenarbeit und der Maßnahmen der Mitgliedstaaten;
- Ausbau von Dialog und Zusammenarbeit mit den afrikanischen Staaten;
- Ausbau von Dialog und Zusammenarbeit mit den Nachbarländern im Mittelmeerraum;
- Fragen der Finanzierung und Umsetzung.

Die Kommission wurde ersucht, bis Ende 2006 über die erzielten Fortschritte zu berichten.

Mitteilung der Kommission vom 30. November 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

Die Mitteilung erfüllte nicht nur die Berichtspflicht gegenüber dem Rat zur Umsetzung der ersten Phase des Gesamtansatzes (hinsichtlich der außenpolitischen Aspekte der Migrationspolitik), sondern unterbreitete zudem Vorschläge für die Weiterentwicklung durch Einbeziehung anderer Politikbereiche (v. a. legale Migration und Integration).

Neben der Vertiefung des Dialogs und der Zusammenarbeit mit afrikanischen Herkunfts- und Transitländern erstrebt die Kommission insbesondere die Weiterentwicklung der EU-Politik zur Arbeitsmigration. Vorgeschlagen wurde u. a. die Untersuchung der Potenziale neuer Migrationsformen (v. a. zirkuläre Migration), der Aufbau von Migrationszentren in Partnerländern, der Abschluss breit angelegter Mobilitätspakete (Mobilitätspartnerschaften) und die Entwicklung von Migrationsprofilen für Entwicklungsländer. In geografischer Hinsicht wurde angeregt, den Gesamtansatz zur Migrationsfrage auf östliche und südöstliche Nachbarregio-

nen der EU sowie ggf. auch auf Lateinamerika und Asien auszudehnen und die Migrations-, Außen- und Entwicklungspolitik insgesamt stärker miteinander zu verbinden.

Der Europäische Rat griff diese Aspekte im Dezember 2006 auf und bat die Kommission, 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 EU-Politik im Bereich der Außenbeziehungen eingliedern lassen.

Der Jl-Rat erörterte im Februar 2007 mögliche Elemente von Partnerschaftsabkommen der EU über Migration und Entwicklung. Die Mitgliedstaaten sollten befristete Aufenthaltserlaubnisse für Arbeits-, Bildungs- oder Ausbildungszwecke vorsehen und freiwillige Quoten für bestimmte Arbeitsmarkt- bzw. Bildungssektoren einräumen. Die Partnerstaaten sollten sich zur Anerkennung demokratischer und rechtsstaatlicher Prinzipien und zum Schutz der Menschenrechte verpflichten und die Rückübernahme der Migranten gewährleisten. Zudem sollten EU-Maßnahmen die Reintegration von Rückkehrern und die Nutzbarmachung des erworbenen Know-hows fördern.

Mitteilung der Kommission vom 16. Mai 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

Mit der Mitteilung entsprach die Kommission dem Auftrag des Europäischen Rates vom Dezember 2006. Die Mitteilung konzentrierte sich auf die Darstellung der Grundsätze für Mobilitätspartnerschaften sowie möglicher Wege zur Erleichterung der zirkulären Migration.

Im Abschnitt über Mobilitätspartnerschaften wurden die gegenseitigen Verpflichtungen der teilnehmenden Drittstaaten, der EU und der teilnehmenden Mitgliedstaaten konkretisiert. Einzelverpflichtungen der Drittstaaten sollten sich im Wesentlichen auf die Bekämpfung der illegalen Migration beziehen. Die teilnehmenden Mitgliedstaaten sollten die legale Migration für Drittstaatsangehörige erleichtern, finanzielle und/oder technische Unterstützung bei der Migrationssteuerung leisten, Maßnahmen zur Eindämmung des Braindrain vorsehen und die Erteilung von Kurzzeit-Visa länderspezifisch verbessern.

Das Konzept der zirkulären Migration wurde 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“. Bei den möglichen Formen unterschied die Kommission zwischen der zirkulären Migration von in der EU ansässigen Drittstaatsangehörigen sowie derjenigen von in einem Drittstaat aufhaltigen Personen. Neben den im Strategischen Plan angekündigten vier spezifischen Richtlinienvorschlägen (Hochqualifizierte, Saisonarbeiter, bezahlte Auszubildende, innerbetrieblich Versetzte) soll eine Ausweitung auf weitere Kategorien legaler Migranten überprüft werden. Die Mitteilung befasste sich auch mit praxisrelevanten Bedingungen und Garantien der zirkulären Migration, z. B. der Gewährleistung der tatsächlichen Rückkehr der Migranten.

Die Einbeziehung der Konzepte zu zirkulärer Migration und Mobilitätspartnerschaften wurde im Juni 2007 vom Jl-Rat angenommen. Inzwischen bestehen Mobilitätspartnerschaften mit Moldawien, Kap Verde und Georgien.

Mitteilung der Kommission vom 16. Mai 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 2006 hatte der Europäische Rat die Kommission ersucht, Vorschläge für eine Ausdehnung des Gesamtansatzes auf die östlichen und südöstlichen Nachbarregionen zu unterbreiten. Die Mitteilung entsprach diesem Ersuchen und gab in erster Linie Empfehlungen, die unmittelbar auf folgende Länder ausgerichtet waren: Türkei, westlicher Balkan (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Mazedonien, Montenegro und Serbien - einschließlich Kosovo), Partnerländer der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) in Osteuropa (Ukraine, Moldau, Weißrussland) und im südlichen Kaukasus (Armenien, Aserbaidschan, Georgien) sowie die Russische Föderation. Daneben schlug die Kommission die Einbeziehung weiter entfernter Herkunfts- und Transitländer vor, für die eher mittel- bis langfristige Empfehlungen gegeben werden: ENP-Partnerländer im Nahen und Mittleren Osten (Syrien, Jordanien, Libanon), Iran und Irak, Zentralasien und die asiatischen Herkunftsländer (China, Indien, Pakistan, Afghanistan, Bangladesch, Sri Lanka, Vietnam, Philippinen, Indonesien).

Mit allen benannten Ländern wurde – unter Einbindung der Migrationspolitik – ein institutioneller Rahmen für den politischen und wirtschaftlichen Dialog geschaffen sowie Kooperationsbeziehungen errichtet. Anhang II der Mitteilung enthielt eine Liste zahlreicher Kooperationsprojekte, die in diesen Ländern von der EU in den Bereichen Migration, Visa und Grenzkontrolle finanziert wurden.

Die Ausweitung des Gesamtansatzes mit Schwerpunkt auf die östlichen und südöstlichen Nachbarregionen wurde im Juni 2007 vom JL-Rat gebilligt. Im Dezember 2007 begrüßte der Europäische Rat die Fortschritte bei der Anwendung des Gesamtansatzes.

Mitteilung der Kommission vom 8. Oktober 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 endgültig; Ratsdokument 14003/08

Die Kommission berichtete über die bisherige Umsetzung des Gesamtansatzes zur Migration, zeigte seine künftigen Entwicklungsmöglichkeiten auf und schlug Verbesserungen betreffend die Koordinierung, Kohärenz und Synergie vor. Die Mitteilung analysierte den Gesamtansatz in thematischer wie geografischer Hinsicht. Dabei gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass Migrationsmissionen und -profile, Mobilitätspartnerschaften und Kooperationsplattformen ihren Wert unter Beweis gestellt hätten, allerdings noch systematischer eingesetzt werden müssten, um die erstrebte strukturelle Koordinierung und politische Kohärenz zu gewährleisten.

Für die Weiterentwicklung des Gesamtansatzes befürwortete die Kommission inhaltliche und methodische Verbesserungen zur Erhöhung von Koordinierung, Kohärenz und Synergie und sprach sich für spezifischere Aktionen mit mehr Tiefenwirkung aus. Für die Bereiche legale Migration, Bekämpfung der illegalen Einwanderung sowie Migration und Entwicklung wurden zahlreiche Einzelvorschläge unterbreitet. Beispielsweise sollten die erste Generation von Mobilitätspartnerschaften evaluiert und Pilotinitiativen für zirkuläre Migration eingeführt werden. Wichtige Drittländer sollten beim Ausbau ihrer Migrationssteuerung unterstützt werden. Die Erarbeitung effizienter, sicherer und kostengünstiger Geldtransfermöglichkeiten wurde erneut angeregt.

Der JI-Rat billigte am 27./28.11.2008 Schlussfolgerungen zur Anwendung des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage, die eine Bilanz der bisherigen Maßnahmen zogen und die künftige Strategie festlegten. Der Rat forderte die Mitgliedstaaten u. a. dazu auf, neue Möglichkeiten der legalen Migration zu schaffen. Die zirkuläre Migration könnte durch Schaffung geeigneter Rechtsinstrumente gefördert werden, indem Migranten die Möglichkeit geboten würde, in ihr Herkunftsland zurückzureisen, ohne die mit dem Aufenthaltsstatus im Mitgliedsstaat verbundenen Vorteile zu verlieren.

Der Europäische Rat forderte am 29./30.10.2009 die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, die Umsetzung des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage zu beschleunigen und dabei einen besonderen Schwerpunkt auf die strategische und wirksame Anwendung des Gesamtansatzes, einschließlich der regionalen Schutzprogramme, zu legen.

Seit November 2009 befasst sich ein Expertenausschuss mit der Umsetzung des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage („Global Approach Implementation Committee / GAIC“).

Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl
--

Im Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl (Ratsdokumente 13440/08 und 14368/08), der im Oktober 2008 verabschiedet wurde, ging der Europäische Rat fünf grundlegende Verpflichtungen ein:

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

Die Umsetzung sollte im Rahmen des Stockholmer Programms erfolgen. Der Europäische Rat soll jährlich eine Aussprache über die Einwanderungs- und Asylpolitik durchführen.

Mitteilung der Kommission vom 10.06.2009 an das Europäische Parlament und den Rat – Methode zur Verfolgung der Umsetzung des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl: KOM(2009) 266 endgültig; Ratsdokument 10972/09

Mit ihrer Mitteilung vom 10.06.2009 beschrieb die Kommission die Methode zur Vorbereitung der jährlichen Aussprache über die Einwanderungs- und Asylpolitik im Europäischen Rat. Die Kommission will einen Jahresbericht mit Beiträgen der Mitgliedstaaten und weiteren Sachinformationen erarbeiten, der nach vorbereitender Erörterung in den Ratsgremien der jährlichen Aussprache im Rat zu Grunde gelegt wird.

Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Erster Jahresbericht über Einwanderung und Asyl (2009): KOM(2010) 214 endgültig

Am 06.05.2010 legte die Kommission ihren ersten Jahresbericht über die Umsetzung des Pakts zu Einwanderung und Asyl vor (Berichtszeitraum Oktober 2008 bis Ende 2009). Darin berichtet sie über die Fortschritte in den fünf Politikfeldern des Pakts: legale Einwanderung (einschließlich Integration), illegale Einwanderung, Grenzkontrollen, Asyl sowie Gesamtansatz zur Migrationsfrage. Neben der Bestandsaufnahme sprach die Kommission Empfehlungen aus, die nach ihrer Einschätzung im nachfolgenden Jahr besonderer Aufmerksamkeit bedürfen. Bei der illegalen Einwanderung wurde daran festgehalten, baldmöglichst eine Untersuchung einzuleiten, wie illegal aufhältiger Drittstaatsangehörige, die vorläufig nicht rückgeführt werden können, europaweit behandelt werden sollten.

Der JI-Rat begrüßte in seinen Schlussfolgerungen vom 03./04.06.2010 die erzielten Ergebnisse und vertrat die Auffassung, dass intensivere und stärker zielgerichtete Anstrengungen der EU und der Mitgliedstaaten erforderlich seien, um im Laufe des nächsten Jahres wesentliche Fortschritte auf den Politikfeldern des Pakts verzeichnen zu können (Ratsdokument 10674/10). Der Europäische Rat billigte die Schlussfolgerungen am 17.06.2010.

2. Richtlinien

2.1 Richtlinie Familienzusammenführung

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

ABI L 251 vom 03.10.2003 S. 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 nationale Regelungen sind weiterhin möglich. Die Regelungen des bislang geltenden deutschen Rechts der Familienzusammenführung können bzw. konnten dabei im Wesentlichen erhalten bleiben, insbesondere beschränken sich Ansprüche auf Familienzusammenführung auf die Kernfamilie.

Der Bundesrat nahm mehrfach zum Richtlinienentwurf (auch Vorläuferfassungen) Stellung (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 wies der Europäische Gerichtshof die Klage des Europäischen Parlaments gegen die Richtlinie ab (Rs. C-540/03). Das Parlament hatte in mehreren Bestimmungen Verstöße gegen die Europäische Menschenrechtskonvention, v. a. gegen das Grundrecht auf Achtung des Familienlebens, gesehen. Der EuGH betonte, dass die Rechte von Kindern und der Schutz des Familienlebens zwar hohen Rang besitzen, Familienmitgliedern aber kein subjektives Recht auf Aufnahme in die EU geben. Den Mitgliedstaaten bleibe ein Ermessensspielraum, in dessen Rahmen auch Integrationskriterien berücksichtigt werden könnten. Die von der Richtlinie ermöglichten Differenzierungen nach dem Alter stellten 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.

Mit ihrem Bericht vom 08.10.2008 über die Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten (KOM(2008) 610) bewertete die Kommission die Umsetzung der Richtlinie und gab Empfeh-

lungen für eine ordnungsgemäße Richtlinienanwendung. Sie kommt zu dem Schluss, dass die Wirkung der Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Familienzusammenführung begrenzt bleibe, da sie den Mitgliedstaaten große Ermessensspielräume belasse. Die Kommission will demnächst eine breiter angelegte Konsultation – in Form eines Grünbuchs – über die künftige Ausgestaltung der Regelung einleiten.

2.2 Daueraufenthalts-Richtlinie

Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen („Daueraufenthalts-Richtlinie“);
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. Wesentliche Voraussetzungen und Rechtsfolgen des Status „langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige“ sind:

- Erwerb der besonderen Rechtsstellung des langfristig Aufenthaltsberechtigten nach regelmäßig fünfjährigem rechtmäßigem Aufenthalt;
- Gleichbehandlung langfristig Aufenthaltsberechtigter mit eigenen Staatsangehörigen in bestimmten Bereichen (z. B. Zugang zum Arbeitsmarkt; allgemeine und berufliche Bildung; Anerkennung von Diplomen, Prüfungszeugnissen und sonstigen Befähigungsnachweisen; Sozialhilfe und Sozialschutz; steuerliche Vergünstigungen);
- erhöhter Ausweisungsschutz: Ausweisung nur bei gegenwärtiger, hinreichend schwerer Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung;
- Aufenthaltsrecht in den anderen Mitgliedstaaten: Der Nachweis der Lebensunterhaltssicherung soll verlangt werden. Der Zugang zur Erwerbstätigkeit kann von einer Arbeitsmarktprüfung, insbesondere von nationalen Vorrangregelungen für EU-Bürger und bevorrechtigte Drittstaatsangehörige, abhängig gemacht werden.

Der Bundesrat nahm mehrfach kritisch Stellung (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.

Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG zwecks Erweiterung ihres Anwendungsbereichs auf Personen mit internationalem Schutzstatus:

[noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht]

Mit der Änderung wird die Richtlinie auf die Personen mit internationalen Schutzstatus (anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte), die bisher vom Anwendungsbereich ausgeschlossen waren, erweitert. Die Einbeziehung dieser Personengruppen war bei den Verhandlungen über die ursprüngliche Daueraufenthalts-Richtlinie ausgeklammert worden, um rasch zu einer Einigung zu gelangen.

Der Bundesrat vertrat in seinem Beschluss vom 21.09.2007 die Auffassung, dass es der Einbeziehung der subsidiär Schutzberechtigten nicht bedürfe (BR-Drs. 415/07). Falls eine Erweiterung unerlässlich sei, müssten bei der Zuerkennung des Rechtstatus an subsidiär Geschützte in zeitlicher und qualitativer Hinsicht deutliche Differenzierungen im Vergleich zu anerkannten Flüchtlingen aufgenommen werden.

Nach über dreijährigen schwierigen Verhandlungen gelang im November 2010 eine Einigung im informellen Trilog. Vorausgegangen waren intensive Diskussionen auf allen Ratsebenen seit September 2007. Deutschland unterstützte im Grundsatz die Erstreckung auf Personen mit internationalem Schutzstatus, wollte aber bei den Voraussetzungen, die an eine Einbeziehung geknüpft werden, zwischen anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Geschützten unterscheiden. Daneben wurden im Rat u. a. folgende Fragen kontrovers diskutiert: Einbeziehung nationaler humanitärer Aufenthaltstitel; Berechnung der erforderlichen Aufenthaltszeiten (Berücksichtigung der Dauer des Asylverfahrens); Rücknahme der Rechtsstellung bei Aberkennung des asylrechtlichen Schutzstatus.

Bereits Ende 2008 war eine Verständigung im Rat fast geglückt. Während den Benelux-Staaten, Finnland und Schweden die Ausdehnung der Richtlinie zunächst nicht weit genug ging (Einbeziehung nationaler humanitärer Aufenthaltstitel), wollten Malta und Zypern die Ausweitung der Richtlinie auf subsidiär Schutzberechtigte nicht akzeptieren. Ein Kompromiss

war im Dezember 2008 greifbar, scheiterte aber letztlich an der Blockade Maltas, das eine Sonderregelung forderte, wonach anerkannte Flüchtlinge bzw. subsidiär Schutzberechtigte nach nur einjährigem rechtmäßigen Voraufenthalt in Malta die Möglichkeit erhalten sollten, in andere Mitgliedstaaten weiterzuwandern. Da diese Forderung von den übrigen Mitgliedstaaten und der Kommission nicht akzeptiert werden konnte, war der Versuch einer politischen Einigung vorläufig gescheitert.

Nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, mit dem die Änderung nunmehr dem Mitentscheidungsverfahren (Mehrheitsprinzip im Rat) unterliegt, nahm der belgische Vorsitz die Verhandlungen im Juli 2010 wieder auf. In schwierigen Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament waren bis zuletzt die Berechnung der Aufenthaltszeiten sowie die Pflicht der Mitgliedstaaten zur Übermittlung von Korrelationstabellen strittig. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, „im Rahmen des Möglichen“ Korrelationstabellen aufzustellen, fand nicht im verfügbaren Teil der Richtlinie, sondern in den Erwägungsgründen Eingang. Die Dauer der Asylprüfung wird bei der Berechnung der Fünf-Jahresfrist bis zu einer Verfahrensdauer von 18 Monaten mindestens zur Hälfte angerechnet. Sofern das Asylverfahren über 18 Monate dauert, wird es vollständig in die Berechnung einbezogen. Inhaber nationaler humanitärer Aufenthaltstitel bleiben vom Anwendungsbereich der Richtlinie weiterhin ausgeschlossen.

Nachdem das Europäische Parlament der Kompromissfassung am 14.12.2010 zugestimmt hat, nahm der JI-Rat die Richtlinie am 11.04.2011 an.

2.3 Studentenrichtlinie

Richtlinie 2004/114/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst:

ABI L 375 vom 23.12.2004 S. 12 ff.

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

Der Vorschlag wurde vom Bundesrat am 14.02.2003 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.

2.4 Forscherrichtlinie

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

ABI L 289 vom 03.11.2005 S. 15 ff.

Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. September 2005 zur Erleichterung der Ausstellung einheitlicher Visa durch die Mitgliedstaaten für den kurzfristigen Aufenthalt an Forscher aus Drittstaaten, die sich für Forschungszwecke innerhalb der Gemeinschaft bewegen (2005/761/EG);

ABI L 289 vom 03.11.2005 S. 23 ff.

Empfehlung des Rates vom 12. Oktober 2005 zur Erleichterung der Zulassung von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Gemeinschaft zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung (2005/762/EG);

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 sollten deren Einreise und Aufenthalt bereits vor Umsetzung der Richtlinie erleichtern.

Nach 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.

Der Bundesrat begrüßte am 14.05.2004 das auf Forscher bezogene Maßnahmenpaket im Grundsatz (BR-Drs. 281/04).

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.

2.5 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.

Mit der Richtlinie wurden Freizügigkeitsrechte der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, die bis dahin bereichsspezifisch und fragmentarisch geregelt waren, in einem einheitlichen Rechtsakt zusammengefasst und teilweise fortentwickelt. Die Richtlinie brachte u. a. die folgenden Neuerungen:

- Erleichterung der Formalitäten beim Umzug in einen anderen Mitgliedstaat;
- der vormals in einigen Mitgliedstaaten geforderte Aufenthaltstitel wird durch eine einfache Bescheinigung über das gemeinschaftsrechtliche Aufenthaltsrecht ersetzt;
- der voraussetzungslose, d.h. nicht an den Nachweis einer Erwerbstätigkeit oder ausreichender Mittel geknüpfte Aufenthalt, beträgt drei Monate;
- Erwerb eines Rechts auf Daueraufenthalt mit erweiterten Rechten nach regelmäßig fünfjährigem rechtmäßigem Aufenthalt;
- 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, verbleibt den Mitgliedstaaten Flexibilität.

Die weitergehenden Kommissionsvorschläge in Bezug auf den Zugang von Unionsbürgern zu sozialen Leistungen und den generellen Ausschluss von Ausweisungen für Daueraufenthaltsberechtigte wurden vom Rat nicht verwirklicht.

Der Bundesrat nahm am 20.12.2001 und 26.09.2003 ausführlich Stellung (BR-Drs. 590/01 und BR-Drs. 645/03).

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.

Die Kommission legte am 10.12.2008 ihren Bericht über die Anwendung der Freizügigkeitsrichtlinie vor (KOM(2008) 840 endg.). Darin zeigte sie sich insgesamt „eher enttäuscht“, da die meisten Mitgliedstaaten erhebliche Teile und zentrale Bestimmungen der Richtlinie nicht richtig umgesetzt hätten. Die größten Probleme beständen beim Recht auf Einreise und Aufenthalt von Familienangehörigen aus Drittstaaten und im Zusammenhang mit der Anforderung zusätzlicher, von der Richtlinie nicht vorgesehener Dokumente bei Ausstellung der Aufenthaltsbescheinigung. Die Kommission gelangte zu dem Schluss, dass die Richtlinie derzeit nicht geändert, sondern wirksamer umgesetzt werden müsse.

Der Aussage der Kommission, dass die Richtlinie in keinem Mitgliedstaat korrekt umgesetzt worden sei, traten zahlreiche Mitgliedstaaten entgegen. Die Kommission nahm dies zum Anlass, bilaterale Gespräche zu führen. Basis der Erörterung waren Konformitätsstudien, die von einem externen Unternehmen erstellt worden waren. Bei dem Gespräch im Bundesministerium des Innern am 26.01.2011 konnte die Mehrzahl der von der Kommission aufgeworfenen Fragen ausgeräumt werden; eine vertiefte Erörterung fand u.a. zu den folgenden Fragen statt:

- fehlende Regelungen für die erleichterte Einreise und den Aufenthalt weiterer Familienangehöriger bzw. Lebenspartner (Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie);
- korrekte Umsetzung von Art. 32 der Richtlinie betreffend das Antragserfordernis bei der Befristung von Wiedereinreisesperren aufgrund von Verlustfeststellungen aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit;
- vollständige Umsetzung der Verfahrensgarantie des Art. 31 Abs. 2 der Richtlinie, wonach die Abschiebung bei Verlustfeststellungen bis zur Entscheidung über einen Antrag im einstweiligen Rechtsschutz auszusetzen ist.

Bereits im September 2008 hatte die Kommission eine Expertengruppe („FREEMO“) zur Auslegung der Freizügigkeitsrichtlinie eingesetzt. Unter Einbeziehung der dort erarbeiteten Ergebnisse veröffentlichte die Kommission am 02.07.2009 ihre Mitteilung über Leitlinien mit dem Titel „Hilfestellung bei der Umsetzung und Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten“ (KOM(2009) 313 endg.). Die Leitlinien sollen anhand von typisierten Fallbeispielen praktische Hilfen zu folgenden Bereichen geben:

- Einreise und Aufenthalt von EU-Bürgern und ihren Familienangehörigen aus Drittstaaten;
- Beschränkungen des Einreise- und Aufenthaltsrechts aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit;
- Rechtsmissbrauch und Betrug.

Die Leitlinien der Kommission wurden auf der Tagung des JI-Rats am 21.09.2009 begrüßt. Die Justiz- und Innenminister hoben hervor, dass die Mitgliedstaaten vorrangig die wirksame Anwendung der Richtlinie sicherstellen sowie den Betrug und Missbrauch weiterhin genau beobachten und dagegen vorgehen müssten.

In ihrem Bericht über die Unionsbürgerschaft vom 27.10.2010 – „Weniger Hindernisse für die Ausübung von Unionsbürgerrechten“ thematisierte die Kommission erneut die nach ihrer Ansicht aus der divergierenden und inkorrekten Anwendung des EU-Rechts und aufwändigen Verwaltungsverfahren resultierende Freizügigkeitshindernisse (KOM(2010) 603 endg., Nr. 2.3.1). Zur Verbesserung will die Kommission bewährte Praktiken fördern, die Bevölkerung besser über die EU-Regelungen aufklären und den EU-Bürgern Informationen über ihre Freizügigkeitsrechte an die Hand geben (Maßnahmevorschlag Nr. 15). Dieser Bericht wurde begleitet von dem gemeinsam vorgelegten Bericht über „Fortschritte auf dem Weg zu einer effektiven Unionsbürgerschaft 2007-2010“ (KOM(2010) 602 endg.).

2.6 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 (sog. „Rahmenrichtlinie Arbeitnehmerrechte“):

KOM(2007) 638 endgültig; Ratsdokument 14491/07

Die Rahmenrichtlinie verfolgt zwei Hauptziele: Sie will ein unionsweit einheitliches Antragsverfahren für die Erteilung einer kombinierten Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis einführen und Arbeitnehmern aus Drittstaaten, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, ein gemeinsames Bündel an Rechten zuerkennen (Inländergleichbehandlung). Die Gleichbehandlungsrechte sollen nicht nur Drittstaatsangehörigen zuteil werden, die in einen Mitgliedstaat zum Zweck der Arbeitsaufnahme einreisen, sondern allen Arbeitnehmern aus Drittstaaten, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten, auch wenn sie ursprünglich zu anderen Aufenthaltszwecken eingereist sind (z. B. als Familienangehörige, anerkannte Flüchtlinge, Studenten oder Forscher). Ausgenommen sind u. a. freizügigkeitsberechtigten Familienangehörige von Unionsbürgern, entsandte Arbeitnehmer, Saisonarbeiter, Asylbewerber, Daueraufenthaltsberechtigte sowie Geduldete.

Wesentliche Regelungsinhalte der geplanten Rahmenrichtlinie sind:

- Einführung eines einheitlichen Antragsverfahrens und Erteilung einer kombinierten Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis für Drittstaatsangehörige, die zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit in einen Mitgliedstaat einreisen (in Deutschland seit dem Zuwanderungsgesetz vom 30.07.2004 bereits geltendes Recht);
- Verfahrensgarantien im einheitlichen Antragsverfahren (z. B. Begründungs- und Informationspflichten, Entscheidungsfrist, Rechtsschutzmöglichkeit);
- Rechte für Inhaber der kombinierten Erlaubnis: Einreise, Wiedereinreise und Aufenthalt im gesamten Hoheitsgebiet des ausstellenden Mitgliedstaats; Durchreise durch andere Mitgliedstaaten; Ausübung der mit der einheitlichen Erlaubnis genehmigten Tätigkeiten;
- Zuerkennung eines Bündels von Gleichbehandlungsrechten für alle rechtmäßig aufhältigen Arbeitnehmer aus Drittstaaten. Diese betreffen z. B.: Arbeitsbedingungen (einschließlich Arbeitsentgelt, Kündigungs- und Gesundheitsschutz, Sicherheit am Arbeitsplatz); allgemeine und berufliche Bildung; Anerkennung von Diplomen, Prüfungszeugnissen und sonstigen beruflichen Befähigungsnachweisen; Zugang zu (öffentlich angebotenen) Gütern und Dienstleistungen (einschließlich öffentlicher Wohnraum); Unterstützung durch die Arbeitsverwaltung. Die Mitgliedstaaten können die Gleichbehandlung in näher bestimmten Belangen einschränken.

Der Bundesrat bekräftigte (vgl. BR-Drs. 5/06 zum Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung, Nr. IV. 1) mit Beschluss vom 22.12.2007, dass die Rahmenrichtlinie nicht erforderlich sei (BR-Drs. 792/07). Es bestehe kein Handlungsbedarf, die Rechte von Drittstaatsangehöri-

gen über die ohnehin geltenden Nichtdiskriminierungsbestimmungen hinaus zu regeln. Die sofortige Zuerkennung weitergehender Rechte, die Drittstaatsangehörigen nach der Richtlinie 2003/109/EG nach fünf Jahren verliehen werden, schließe jede Steuerung eines befristeten Aufenthalts aus. Hilfsweise kritisierte der Bundesrat eine Reihe von Einzelpunkten des Vorschlags (z. B. ausufernder Arbeitnehmerbegriff, kurze Bearbeitungsfrist).

Der Richtlinienentwurf wurde seit Januar 2008 in der RAG Migration sowie nachfolgend auf allen Ratsebenen intensiv verhandelt. Vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (Einstimmigkeitserfordernis) konnten zwar zahlreiche Vorbehalte ausgeräumt werden. Die kompetenzrechtlichen Bedenken mehrerer Mitgliedstaaten (bestätigt durch ein Gutachten des Juristischen Dienstes des Rats), die Gleichbehandlungsrechte nicht nur auf Inhaber der kombinierten Erlaubnis, sondern auf alle drittstaatsangehörigen Arbeitnehmer zu erstrecken, waren aber unüberwindbar. Die Kommission, deren Juristischer Dienst ein Gegengutachten vorlegte, hielt daran fest, dass die Gleichbehandlungsrechte als Kernelement des Richtlinienvorschlags für alle legal aufhältigen Arbeitnehmer aus Drittstaaten gelten müssten. Auch ein Kompromissvorschlag des tschechischen Vorsitzes, die Gleichbehandlungsrechte auf Inhaber der kombinierten Erlaubnis zu beschränken, es den Mitgliedstaaten aber per Öffnungsklausel freizustellen, sie auf alle drittstaatsangehörigen Arbeitnehmer auszudehnen, war nicht konsensfähig. Der Versuch des schwedischen Vorsitzes, durch bilaterale Gespräche die Blockadesituation zu beenden, blieb ebenfalls ohne Ergebnis.

Nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, mit dem der Richtlinienentwurf nun dem Mitentscheidungsverfahren unterliegt, nahm der spanische Vorsitz die Verhandlungen im Januar 2010 wieder auf. Den Beratungen, die vornehmlich auf Ebene der JI-Referenten geführt wurden, lag der weite Anwendungsbereich der Gleichbehandlungsklausel zu Grunde. Differenzen bestanden zuletzt u.a. hinsichtlich des Umfangs der Gleichbehandlungsrechte in den Bereichen soziale Sicherheit und Steuern. Hauptanliegen Deutschlands ist es, im Sinne der Kohärenz keine über die geltende Studenten- und Hochqualifiziertenrichtlinie hinausgehenden Regelungen zu beschließen. Dies betrifft insbesondere Ausnahmeverbehalte betreffend Familienleistungen (v.a. Kinder- und Elterngeld) für Drittstaatsangehörige, die sich zum Studium, aufgrund eines Visums oder allgemein nicht länger als sechs Monate in einem Mitgliedstaat aufhalten.

Das Europäische Parlament hatte dem Richtlinienvorschlag bereits am 20.11.2008 im Konsultationsverfahren weitgehend zugestimmt. Bei der erneuten Befassung im nun geltenden Mitentscheidungsverfahren gelang eine Entschließung über den in informellen Gesprächen

mit Rat und Kommission erzielten Kompromiss erst im dritten Anlauf. Der ursprüngliche Berichtsentwurf des LIBE-Ausschusses hatte am 14.12.2010 keine Mehrheit gefunden. Nach einer erneuten Vertagung wurde die Entschließung am 24.03.2011 gefasst. Die Haltung des Parlaments entspricht weitgehend dem mit dem Rat informell ausgehandelten Kompromiss, auch der von Deutschland durchgesetzte Ausnahmeverbehalt betreffend Familienleistungen wurde bestätigt. Folgende Änderungen des Parlaments weichen vom Ratskompromiss ab: kürzere Bearbeitungsfrist, keine optionale Ausstellung eines Zusatzblatts zum elektronischen Aufenthaltstitel, Ausweitung des Rentenexports und verpflichtende Übermittlung von Korrelationstabellen.

2.7 Hochqualifiziertenrichtlinie

Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung (sog. „Hochqualifiziertenrichtlinie“):

ABI L 155 vom 18.06.2009 S. 17 ff.

Mit der Richtlinie werden die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt für Arbeitnehmer aus Drittstaaten sowie für deren Familienangehörige zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung im Rahmen einer „Blauen Karte EU“ festgelegt. Die Richtlinie soll zur Bewältigung des Arbeitskräftemangels beitragen, indem die Zulassung und Mobilität hochqualifizierter Drittstaatsangehöriger gefördert wird; die Attraktivität der EU für Hochqualifizierte aus der gesamten Welt soll erhöht werden. Unberührt bleibt das Recht jedes Mitgliedstaates, weiterhin selbst festzulegen, wie vielen Drittstaatsangehörigen die Einreise zum Zweck der hochqualifizierten Beschäftigung gestattet wird.

Wesentliche Inhalte der Hochqualifiziertenrichtlinie sind:

- Anwendungsbereich: Drittstaatsangehörige, die einen Antrag auf Zulassung in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zum Zweck der Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung als Arbeitnehmer stellen; ausgenommen sind Personengruppen, die von spezielleren Regelungen erfasst sind (z. B. Forscher) sowie Drittstaatsangehörige, deren Abschiebung aus faktischen oder rechtlichen Gründen ausgesetzt ist (Geduldete).
- Besondere Zulassungsvoraussetzungen: Arbeitsvertrag oder verbindliches Arbeitsangebot für eine hochqualifizierte Beschäftigung (für mindestens ein Jahr); Qualifikation: höherer beruflicher Bildungsabschluss (Hochschulabschluss oder mindestens fünfjährige ein-

schlägige Berufserfahrung); Bruttomonatsgehalt über dem Schwellenwert (wird national festgelegt: mindestens das 1,5-fache des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts in dem betreffenden Mitgliedstaat bzw. für Berufe, in denen ein besonderer Bedarf besteht, mindestens das 1,2-fache).

- Verhältnis zu nationalen Vorschriften: Mitgliedstaaten können weiterhin nationale Aufenthaltstitel für die Zuwanderung von Fachkräften erteilen (neben „Blauer Karte EU“).
- Ablehnungsgründe: Mitgliedstaaten können Zulassungsquoten festlegen, einzelstaatliche Verfahren zur Besetzung freier Stellen anwenden und Vorrangprüfungen vorsehen.
- Blaue Karte EU: Die Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis wird als „Blaue Karte EU“ unter Verwendung des einheitlichen Formulars nach der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 ausgestellt (vgl. Nr. V. 2.5). Entzug ist bei drei Monate anhaltender (vorher: Zeit zur Suche einer Anschlussbeschäftigung) oder wiederholter Arbeitslosigkeit möglich.
- Rechte der Inhaber: In den ersten zwei Jahren beschränkt sich der Arbeitsmarktzugang auf hochqualifizierte Tätigkeiten; Arbeitsplatzwechsel sind schriftlich zu genehmigen. Nach zwei Jahren können die Mitgliedstaaten die Inhaber der „Blauen Karte EU“ bezüglich des Zugangs zu hochqualifizierter Beschäftigung eigenen Staatsangehörigen gleichstellen. Nach einem rechtmäßigen Aufenthalt von 18 Monaten ist die Weiterwanderung in andere Mitgliedstaaten möglich, allerdings nur unter den dort geltenden Zulassungsvoraussetzungen. Unabhängig von einer bestimmten Aufenthaltsdauer werden beschäftigungsrelevante Gleichbehandlungsrechte (z. B. Arbeitsbedingungen, Zugang zu Bildung, Anerkennung von Diplomen, soziale Leistungen) sowie Erleichterungen beim Familiennachzug (z. B. Familienzusammenführung unabhängig von einer dauerhaften Bleibeperspektive oder Mindestaufenthaltsdauer) gewährt.
- Nach fünffährigem rechtmäßigen Aufenthalt als Inhaber der „Blauen Karte EU“ entsteht ein Daueraufenthaltsrecht unter – im Vergleich zu sonstigen Drittstaatsangehörigen – erleichterten Voraussetzungen (z. B. Kumulierung der Aufenthaltszeiten in verschiedenen Mitgliedstaaten). Diese Rechtstellung beinhaltet die Gleichbehandlung beim Arbeitsmarktzugang, berechtigt zur Weiterwanderung in andere Mitgliedstaaten und ermöglicht eine zeitlich erweiterte temporäre Rückkehr in das Herkunftsland (Gedanke der zirkulären Migration).

Der Bundesrat unterstützte in seinem Beschluss vom 22.12.2007 den Wettbewerb um die „besten Köpfe“, betonte aber, dass eine gezielte Öffnung des Arbeitsmarkts für Hochqualifizierte keine Alternative zur Qualifizierung und Weiterbildung des heimischen Arbeitskräftepotenzials sei, sondern nur eine sinnvolle Ergänzung hierzu darstelle (BR-Drs. 762/07). Zahlrei-

che inhaltliche Detailregelungen des Richtlinienentwurfs wurden kritisiert, u. a. die nach Auffassung des Bundesrats zu niedrig angesetzte Gehaltsschwelle.

Die Richtlinie wurde am 25.05.2009 vom Rat (Landwirtschaft / Fischerei) angenommen. Die grundsätzliche politische Einigung war im JI-Rat am 25./26.09.2008 getroffen worden. Das Europäische Parlament unterbreitete am 20.11.2008 im Konsultationsverfahren verschiedene Änderungsvorschläge, die vom Rat überwiegend unberücksichtigt blieben.

Die Richtlinie ist bis spätestens 19.06.2011 in einzelstaatliches Recht umzusetzen.

2.8 Richtlinie konzernintern Entsendte (sog. ICT-Richtlinie)

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen einer konzerninternen Entsendung:

KOM(2010) 378 endgültig; Ratsdokument 12211/10

Der Richtlinienvorschlag zielt darauf ab, die befristete konzerninterne Entsendung von Führungskräften, Fachkräften und Trainees aus Drittstaaten in einen in der EU ansässigen Unternehmensteil zu erleichtern, indem einheitliche Zulassungsbedingungen und ein transparentes Zulassungsverfahren geschaffen werden. Zudem sollen die Rechte, die konzernintern Entsendte während ihres Aufenthalts in der EU genießen, einschließlich der Bedingungen für die Familienzusammenführung und den Aufenthalt in anderen Mitgliedstaaten (unionsinterne Mobilität), harmonisiert werden. Mit der Richtlinie soll die Attraktivität der EU als Standort für multinationale Unternehmen erhöht werden.

Kernpunkte des Richtlinienvorschlags sind:

- Erteilung einer kombinierten Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis für die Dauer der Entsendung, die für Führungs- und Fachkräfte höchstens drei Jahre bzw. für Trainees ein Jahr beträgt. Ein subjektives Recht auf Zulassung wird nicht geschaffen.
- Die kombinierte Erlaubnis soll binnen 30 Tagen erteilt werden. Bei komplexen Anträgen soll eine Verlängerung um bis zu 60 Tagen möglich sein.
- Festlegung einheitlicher Zulassungskriterien (z. B. Beschäftigungsangebot; Qualifikationsnachweis u.a.) und Ablehnungsgründe (nicht: Arbeitsmarkprüfung).

- Verankerung von Gleichbehandlungsrechten für konzernintern entsandte (z. B. Vereinigungsfreiheit, Anerkennung von Diplomen, Zugang zu Waren und Dienstleistungen).
- Regelung der Mobilität zwischen Niederlassungen innerhalb der EU (für Aufenthalte bis zu 12 Monaten).
- Erleichterte Familienzusammenführung (keine Mindestaufenthaltsdauer; keine Abhängigkeit von einer Daueraufhaltungsperspektive des Stammberechtigten).

Der Bundesrat unterstützte in seinem Beschluss vom 24.09.2010 die Bemühungen, den innerbetrieblichen Transfer von Führungs- und Fachkräften sowie Trainees in die EU zu erleichtern und die Attraktivität der EU als Standort für multinationale Unternehmen zu erhöhen (BR-Drs. 441/10). Die Bundesregierung wurde aber gebeten, bei den Verhandlungen auf europäischer Ebene darauf zu achten, dass die Regelungstiefe der Richtlinie nicht über das zur Zweckerreichung erforderliche Maß hinausgeht. Die Festlegung eines vereinfachten Verfahrens für anerkannte Unternehmensgruppen lehnte der Bundesrat ab. Die Entscheidungsfrist von 30 Tagen wurde als zu kurz und sachlich nicht gerechtfertigt erachtet. Hinsichtlich der Regelung der unionsinternen Mobilität sah der Bundesrat die Notwendigkeit einer klaren Abgrenzung der Entscheidungskompetenzen zwischen den betroffenen Mitgliedstaaten. Die Befugnis des ersten Mitgliedstaates, über den Aufenthalt für Arbeitseinsätze in einem anderen Mitgliedstaat zu entscheiden, könne allenfalls kurzfristige Zeiträume umfassen.

In ihrer Gegenäußerung vom 02.03.2011 (zu Drs. 441/10) betonte die Kommission die Bedeutung von Verfahrensvereinfachungen für bestimmte Unternehmensgruppen, kurzen Bearbeitungsfristen, einer beschleunigten Familienzusammenführung und einer erleichterten Mobilität für die Attraktivität der vorgeschlagenen Regelung. Sie stellte klar, dass die Richtlinie nicht per se ein Recht auf Zulassung begründet.

Der Richtlinienvorschlag wird seit September 2010 in der RAG Migration sowie ergänzend in der RAG Sozialfragen beraten. Am 31.03.2011 diskutierte der SCIFA die umstrittene (Verfahrens-)Regelung zur unionsinternen Mobilität der konzernintern entsandten (ICT), die von der Kommission als Schlüsselement der geplanten Richtlinie angesehen wird. Deutschland vertritt hierzu die Auffassung, dass – entsprechend der Regelung in der Hochqualifiziertenrichtlinie – jeder ICT, der in einen weiteren Mitgliedstaat entsandt werden soll, einen eigenständigen Antrag auf Erteilung einer weiteren ICT-Erlaubnis im zweiten Mitgliedstaat stellen soll. Im Übrigen sind noch viele andere Einzelfragen offen, z. B. die Definition der konzernintern entsandten (Führungs-, Fachkraft und Trainees), die Dauer der Vorbeschäftigungszeit in dem Unternehmen und die Länge der Bearbeitungsfrist. Die intensiven Verhandlungen zeigen,

dass der Zielkonflikt, das Verwaltungsverfahren bei grenzüberschreitenden Arbeitsaufenthalten für die konzerninternen Entsandten möglichst unkompliziert und transparent zu gestalten, dabei die Verfahrensautonomie und Kontrollrechte der Mitgliedstaaten aber weitgehend aufrecht zu erhalten, im Detail nur schwer lösbar ist.

2.9 Richtlinie Saisonarbeitnehmer

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung;

KOM(2010) 379 endgültig; Ratsdokument 12208/10

Ziel des Richtlinienvorschlags ist es, ein beschleunigtes Verfahren und einheitliche Kriterien für die Zulassung von Saisonarbeitnehmern aus Drittstaaten einzuführen. Um der Ausbeutung von Saisonarbeitskräften vorzubeugen und ihre Sicherheit und Gesundheit zu schützen, sollen die für Arbeitsbedingungen geltenden Rechtsvorschriften klar definiert werden.

Wesentliche Inhalte des Richtlinienvorschlags sind:

- Einführung eines einheitlichen Zulassungsverfahrens für Saisonarbeitnehmer aus Drittstaaten mit einer Verfahrensdauer von maximal 30 Tagen auf Grundlage gemeinsamer Zulassungskriterien (u. a. Arbeitsvertrag oder verbindliches Beschäftigungsangebot) und Ablehnungsgründe (v. a. nationale Arbeitsmarktprüfung und Zulassungsquoten);
- Schaffung eines neuen Aufenthaltstitels „Aufenthalts erlaubnis Saisonarbeitnehmer“, der ab einer Aufenthaltsdauer von mehr als drei Monaten zwingend zu erteilen ist;
- Festlegung der Höchstdauer für Saisonarbeit auf sechs Monate pro Kalenderjahr, um zu verhindern, dass reguläre Arbeitsplätze durch Saisonarbeit ersetzt werden;
- Erteilung von multisaisonalen Aufenthaltstiteln für maximal drei Jahre bzw. Einführung eines erleichterten Wiedereinreiseverfahrens für aufeinanderfolgende Saisons;
- Regelungen zu den Arbeitsbedingungen und zur Gleichstellung von Saisonarbeitnehmern mit inländischen Beschäftigten bei bestimmten Rechten;
- Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Übermittlung jährlicher, detailliert aufgeschlüsselter statistischer Angaben zur Anzahl der nach der Richtlinie ausgestellten, verlängerten und entzogenen Aufenthaltstitel.

Der Bundesrat begrüßte in seiner Stellungnahme vom 24.09.2010, die der Kommission direkt übermittelt wurde, den Richtlinienvorschlag grundsätzlich, betonte aber die Kompetenz der Mitgliedstaaten, den Zugang zu den dortigen Arbeitsmärkten zu regeln (BR-Drs. 442/10). Er wies darauf hin, dass der nationale Rechtsrahmen für die saisonale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen gut austariert und angemessen flexibel sei und allenfalls einer geringfügigen Nachjustierung bedürfe. Abgelehnt wurde der Vorschlag, wonach über Anträge innerhalb einer Frist von 30 Tagen zu entscheiden sei. Die Einführung eines erleichterten Wiedereinreiseverfahrens wurde unter dem Aspekt der Missbrauchsvermeidung kritisch betrachtet. Zudem wurde eine Klarstellung im normsetzenden Richtlinienentwurf gefordert, wonach Aufenthaltstitel nur im erteilenden Mitgliedstaat gelten und keinen Familiennachzug zulassen.

Die Kommission erwiderte die Äußerung des Bundesrats am 04.02.2011 (zu Drs. 442/10). Zur 30-Tage-Frist wies sie darauf hin, dass eine kurze Frist im Sinne der Attraktivität der Regelung unerlässlich sei, um es Arbeitgebern zu ermöglichen, möglichst rasch die benötigten Arbeitnehmer einzustellen. Zur Kritik an den Vorschlägen betreffend multisaisonale Aufenthaltstitel bzw. die erleichterte Wiedereinreise hob sie das dahinterstehende Konzept der zirkulären Migration hervor. Zur Visaerteilung wurde bekräftigt, dass der Richtlinienvorschlag den EU-Visa-Aquis unberührt lasse.

Der Richtlinienvorschlag wird seit September 2010 in der RAG Migration und ergänzend in der RAG Sozialfragen beraten. Zahlreiche Regelungsvorschläge des Kommissionsentwurfs stießen im Rat auf Kritik, etwa der abschließend konzipierte Katalog von Ablehnungs- und Widerrufgründen, die unklaren Erleichterungen bei der Visaerteilung, die Höchstbeschäftigungsdauer von sechs Monaten, die Möglichkeit eines Arbeitgeberwechsels, die Verpflichtung zu multisaisonalen Aufenthaltstiteln bzw. einem vereinfachten Wiedereinreiseverfahren, die Bearbeitungshöchstdauer von 30 Tagen sowie die Vorgabe, ab einer Aufenthaltsdauer von drei Monaten zwingend Aufenthaltstitel zu erteilen. Deutschland setzt sich dafür ein, dass die nationalen arbeitsmarktorientierten Steuerungsmöglichkeiten, vor allem die Befugnis zur Bestimmung der Saisonarbeitsbranchen und die Möglichkeit drittstaatsbezogener Steuerung, weiterhin erhalten bleiben.

Mehrere nationale Parlamente erhoben Subsidiaritätsrüge gegen den Richtlinienvorschlag. Die Kommission antwortete zu den wichtigsten, die Subsidiarität betreffenden Punkten, mit einer gesonderten Stellungnahme (vgl. Anlage zu Drs. 442/10).

V. Visa, Aufenthaltstitel und Pässe

1. Verordnungen

1.1 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 in Bezug auf den Gegenseitigkeitsmechanismus;

ABI L 141 vom 04.06.2005 S. 3 ff.

Die Visalistenverordnung legt die Drittstaaten fest, deren Bürger bei der Einreise in die EU von der Visumpflicht befreit sind (Liste II – „Positivliste“) bzw. Visa benötigen (Liste I – „Negativliste“). Die ursprüngliche Verordnung sah zunächst vor, die Visapflicht für Bürger eines Drittstaats in allen EU-Staaten wieder einzuführen, sofern dieser Staat die Visapflicht für Bürger eines EU-Mitgliedstaats einführt bzw. aufrechterhält (Grundsatz der Reziprozität).

Dieser Ansatz wurde nach dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten zum 01.05.2004, deren Bürger vielfach noch in verschiedenen Staaten der Liste II visapflichtig waren (v. a. in den USA), vollends unrealistisch. Die Änderungsverordnung vom 02.06.2005 ermöglicht eine flexible Vorgehensweise. 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 anschließend ggf. Entscheidungen über Maßnahmen. Hierüber erstattet die Kommission jährlich Bericht.

Inzwischen konnten mit den meisten Drittstaaten gegenseitige Befreiungen von der Visumpflicht erreicht werden. Auch in den Verhandlungen mit den USA konnten Fortschritte erzielt

werden. Ende 2008 wurden sieben weitere Mitgliedstaaten (Tschechische Republik, Estland, Lettland, Litauen, Ungarn, Slowakei und Malta) in das Visa-Waiver-Programm (VWP) aufgenommen; am 05.04.2010 trat Griechenland hinzu. Die Visumpflicht gilt unverändert für Staatsangehörige Bulgariens, Polens, Rumäniens und Zyperns.

Kanada führte im Juli 2009 für Staatsangehörige der Tschechischen Republik die Visumpflicht einseitig ein. Hintergrund war, dass Angehörige der Roma tschechischer Staatsangehörigkeit politisches Asyl beantragt hatten. Der Visastreit wurde mehrmals im JI-Rat behandelt. Kanada wurde aufgefordert, die Visumfreiheit so bald wie möglich wieder einzuführen. Drastischere Maßnahmen, insbesondere die Wiedereinführung der Visumpflicht für kanadische Staatsangehörige, wurden aber nicht beschlossen.

Die Kommission überprüft regelmäßig die Listen der visumpflichtigen bzw. visumfreien Drittstaaten. Für die Überprüfung sind vor allem die Gefahr der illegalen Migration, die Dokumentensicherheit, die Außenbeziehungen der EU und Kriterien der regionalen Kohärenz relevant. Seit ihrem Inkrafttreten wurde die Verordnung bislang sechsmal dahingehend geändert, dass Drittstaaten in die Positivliste übernommen wurden. Seit 2006 wurden die folgenden Änderungsverordnungen angenommen:

- Verordnung (EG) Nr. 1932/2006 des Rates vom 21. Dezember 2006;
ABI L 405 vom 30.12.2006 S. 23 ff; berichtigt ABI L 29 vom 03.02.2007 S. 10 ff.

Die Änderungsverordnung regelt 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 Visa-befreiung abgeschlossen hat. Zudem werden 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 Drittstaates und in einem Mitgliedstaat aufhältig sind, wenn sie als Mitglied einer Schülergruppe in Begleitung einer Lehrkraft an einer organisierten Reise teilnehmen.

- Verordnung (EG) Nr. 1244/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009;
ABI L 336 vom 18.12.2009 S. 1 ff.

Mit der auf der Tagung des JI-Rats am 30.11./01.12.2009 verabschiedeten Änderungsverordnung wurden die Bürger Mazedoniens, Montenegros und Serbiens ab 19.12.2009 von der Visumpflicht befreit. Mit den fünf westlichen Balkanländern Albanien, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien, Montenegro und Serbien waren bereits Anfang 2008 – als erster Schritt zur Abschaffung der Visumpflicht – Visumerleichterungsabkommen in Kraft getreten. Mit jedem der Länder wurden der Visumdialog eingeleitet und Fahrpläne für eine Visumliberalisierung erstellt. Die Kommission war zu dem Schluss gelangt, dass Mazedonien alle, Montenegro und Serbien einen Großteil der Zielvorgaben ihrer Fahrpläne erfüllt haben. Die Visabefreiung gilt nur für Bürger dieser Staaten, die Inhaber biometrischer Reisepässe sind.

- Verordnung (EG) Nr. 1244/2009 des Rates vom 24. November 2010; ABI L 329 vom 14.12.2010 S. 1 ff.

Die Visabefreiung für Bürger Albanien sowie Bosnien und Herzegowinas, die biometrische Reisepässe besitzen, folgte mit Wirkung zum 15.12.2010. Nach Billigung des Europäischen Parlaments nahm der Rat der Justiz- und Innenminister die Änderungsverordnung auf seiner Tagung am 08./09.11.2010 an. Angesichts des starken Anstiegs serbischer und mazedonischer Asylantragsteller in ihren Ländern hatten DEU, NLD und FRA erhebliche Bedenken gegen die Visabefreiung angemeldet. Die Kommission kündigte einen ergänzenden Mechanismus an, u.a. um bei einem plötzlichen Zustrom von Personen Gegenmaßnahmen bis hin zur Aussetzung der Visabefreiung ergreifen zu können.

FRA und NLD schlugen hierzu vor, die Verordnung Nr. 539/2001 um eine „Schutzklausel“ zu ergänzen (Ratsdokument 18212/10). Die Aussetzung der Visafreiheit soll hiernach möglich sein, sofern ein außergewöhnlich hoher Zustrom von Bürgern eines visabefreiten Staates in einen oder mehrere Mitgliedstaaten erfolgt und diese illegal dort verbleiben, Fälle des Missbrauchs des Asylverfahrens zunehmen, Herkunftsstaaten bei der Rückübernahme nicht kooperieren, die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet ist oder die Kriterien der Visalistenverordnung (insbesondere betreffend illegale Migration und öffentliche Sicherheit und Ordnung) nicht (mehr) erfüllt werden. Die Aussetzung sollte auf zwei bis drei Monate befristet werden und einmal verlängert werden können. Im SCIFA am 08./09.02.2010 stieß der Vorschlag auf breite Zustimmung.

Die Kommission konkretisierte beim JI-Rat am 24./25.02.2011 ihre Vorstellungen für einen Kontrollmechanismus. Dieser soll im Kern aus zwei Teilen bestehen: Einerseits soll die Umsetzung der im Rahmen des Visadialogs zugesagten Reformen beobachtet werden, zum anderen sollen künftige Fälle eines erhöhten Zustroms von (unberechtigten) Asylbewerbern aus der Region verhindert werden. Der Mechanismus sieht zahlreiche Einzelmaßnahmen vor, u. a. die Erstellung von Risikoanalysen durch FRONTEX. Nach dem Bericht der Kommission kommt die erste Risikoanalyse zu dem Ergebnis, dass die Visabefreiung nicht zu einem Anstieg der illegalen Einreise geführt habe. Die beiden „Wellen“ von Asylbewerbern hätten wirtschaftliche Ursachen gehabt und seien inzwischen wieder abgeflaut. Die Kommission kündigte an, im Juni 2011 einen Bericht über die Visumliberalisierung vorzulegen. Anschließend könne man auch über einen allgemeinen „Aussetzungsmechanismus“ nachdenken.

- Verordnung (EU) Nr. 1211/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 2010;
ABI L 339 vom 22.12.2010 S. 6 ff.

Die Visumpflicht für Bürger Taiwans wurde im Januar 2011 aufgehoben. Mit der Änderungsverordnung wurden zudem die Nördlichen Marianen aus der Negativliste der visumpflichtigen Staaten gestrichen. Die Bürger dieses Außengebiets der USA besitzen US-amerikanische Reisepässe und dürfen als US-Staatsbürger visumsfrei einreisen.

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 (kodifizierte Fassung):

KOM(2008) 761 endgültig; Ratsdokument 16750/08

Der Kommissionsvorschlag vom November 2008 verfolgt das Ziel, die mehrfach geänderte Verordnung, deren Vorschriften in verschiedenen Rechtsakten verstreut sind, neu zu kodifizieren. Die Neubekanntmachung soll keine materiell-inhaltlichen Änderungen enthalten.

1.2 Visakodex

Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft;
ABI L 243 vom 15.09.2009 S. 1 ff.

Mit dem Visakodex werden die bisher auf mehrere Rechtsakte verteilten Vorschriften über die Erteilung, Verlängerung und Aufhebung von Schengenvisa (Visa für Kurzaufenthalte von bis zu drei Monaten) und Visa für den Flughafentransit zusammengefasst, konsolidiert sowie in Teilbereichen inhaltlich ergänzt. Der Schengen-Besitzstand im Bereich der Visumpolitik war einschließlich der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion (GKI) mit dem Vertrag von Amsterdam in den EU-Rechtsrahmen einbezogen worden. Visa für längerfristige Aufenthalte unterliegen weiterhin dem nationalen Recht.

Zu den Neuerungen gehören:

- Verkürzung der Antwortfristen im Verfahren der vorherigen Konsultation bei Visumsanträgen von Bürgern aus bestimmten Drittstaaten. Die Liste der konsultationspflichtigen Drittstaaten ist nunmehr öffentlich bekannt zu machen.
- Unterscheidung zwischen unzulässigen und förmlich abgelehnten Visumsanträgen. Ablehnungen sind unter Verwendung eines Standardformulars zu begründen. Antragsteller, deren Visumantrag abgelehnt wurde, steht ein Rechtsmittel zu.
- Erfassung der biometrischen Daten (Lichtbild, 10 Fingerabdrücke) und Festlegung der hiervon befreiten Personenkategorien. Sammelvisa sind damit abgeschafft. Ebenfalls nicht mehr erteilt werden Visa der Kategorien „B“ (Durchreise) sowie „D+C“ (längerfristiger Aufenthalt mit schengenweiter Gültigkeit für Kurzaufenthalte).
- Einführung eines Rechtsrahmens für die Zusammenarbeit zwischen Auslandsvertretungen der Mitgliedstaaten sowie mit externen Dienstleistungserbringern und gewerblichen Mittlerorganisationen (z. B. Reiseveranstalter).

Der Bundesrat begrüßte am 22.09.2006 die Zusammenfassung der derzeitigen Rechtsinstrumente zur Erteilung von Schengenvisa, da hierdurch die Übersichtlichkeit und Transparenz für Behörden wie Betroffene verbessert werde (BR-Drs. 536/06). Einzelne Vorschläge zur Weiterentwicklung der Rechtsvorschriften wurden kritisch bewertet, etwa die Möglichkeit der Visumverlängerung durch bloßen Stempelaufdruck (unter Verzicht auf ein fälschungssi-

cheres Klebeetikett), die Verkürzung der Konsultationsfristen auf drei Arbeitstage, der Wegfall der VS-Einstufung der Liste der konsultationspflichtigen Drittländer, die generelle Begründungspflicht bei der Ablehnung von Visumsanträgen und die Beschränkung der Verlängerungsmöglichkeit für Visa auf maximal drei Monate (kurzfristiger Aufenthalt) bzw. zehn Tage (Durchreise).

Die am 25.06.2009 mit qualifizierter Mehrheit im Rat angenommene Fassung geht zurück auf einen Kompromiss, dem das Europäische Parlament am 02.04.2009 zustimmte. Gegenüber dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag konnte erreicht werden, dass die Visumsverlängerung mittels Klebeetikett weiterhin gesichert ist. Die generelle Begründungspflicht bei Visumsablehnungen sowie der Wegfall der Geheimhaltung der Liste der konsultationspflichtigen Staaten wurden hingegen Verordnungsinhalt. Die von der Bundesregierung geforderte verbindliche Vorsprache der Visumsantragsteller im Konsulat, ergänzt durch die Möglichkeit, im Einzelfall zu einem vertieften Gespräch vorzuladen, fand keinen Eingang in den Verordnungstext.

Die Verordnung gilt mit einigen Ausnahmen (v. a. Regelungen zu Begründung und Rechtsmittel) ab dem 05.04.2010. Der von der Bundesregierung u.a. zur Anpassung des nationalen Rechts an den Visakodex beschlossene Gesetzentwurf wurde dem Bundesrat am 15.04.2011 zugeleitet (BR-Drs. 210/11).

Um eine einheitliche Anwendung des Visakodex zu gewährleisten, legte die Kommission am 19.03.2010 ein Handbuch für die Bearbeitung von Visumanträgen und die Änderung von bereits erteilten Visa vor (K(2010) 1620 endgültig). Das Handbuch enthält praktische Anweisungen (Leitlinien, bewährte Verfahren und Empfehlungen) für die Konsularbediensteten der Mitgliedstaaten und die Bediensteten anderer Behörden, die für die Prüfung und Entscheidungen über Visumanträge oder für die Änderung bereits erteilter Visa zuständig sind.

1.3 Visa-Informationssystem (VIS)

Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 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 vom 23. Juni 2008 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.

Mit dem Visa-Informationssystem (VIS) wird ein System für den Austausch von Visa-Daten zwischen den Mitgliedstaaten eingerichtet. Es besteht aus einem zentralen Informationssystem, einer nationalen Schnittstelle, die eine Verbindung zu den nationalen zentralen Behörden herstellt, und aus einer Kommunikationsinfrastruktur zwischen dem zentralen Informationssystem und den nationalen Schnittstellen.

Das VIS dient der verbesserten Umsetzung der gemeinsamen Visumpolitik und soll helfen,

- das Visumantragsverfahren zu vereinfachen;
- „Visum-Shopping“ (Visummehrfachanträge bei versch. Mitgliedstaaten) zu verhindern;
- Visumsbetrug zu bekämpfen;
- Kontrollen an Außengrenzübergangsstellen und innerhalb der EU zu erleichtern;
- Personen zu identifizieren, die die Voraussetzungen für die Einreise in einen Mitgliedstaat oder den dortigen Aufenthalt nicht erfüllen;
- die Dublin-II-Verordnung anzuwenden;
- Gefahren für die innere Sicherheit zu verhüten.

Im VIS werden alphanumerische und biometrische (Gesichtsbild, Fingerabdrücke) Daten aller Schengen-Visumsantragsteller (Kurzaufenthalte bis zu drei Monaten) gespeichert. Die Visumbehörden erhalten Zugang zur Eingabe, Änderung oder Löschung von Daten. Die Datenabfrage ist neben den Visumbehörden den Grenz-, Ausländer- und Asylbehörden gestattet, sofern die Daten für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt werden.

Den Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie den Nachrichtendiensten wird durch den VIS-Zugangsbeschluss vom 23.06.2008 die Abfrage zum Zweck der Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten ermöglicht. Mit dem VIS-Zugangsgesetz vom 06.05.2009 wurde der Ratsbeschluss in Bundesrecht umgesetzt (BGBl. I S. 1034 ff.).

Der Bundesrat nahm zum ursprünglichen Kommissionsvorschlag vom 28.12.2004 mit Beschluss vom 18.02.2005 Stellung (BR-Drs. 25/05). Hinsichtlich des Entwurfs der Kommission

für den VIS-Zugangsbeschluss vom 24.11.2005 forderte er am 10.02.2006 (BR-Drs. 871/05), den Zugriff der Sicherheitsbehörden in rechtlicher wie technischer Hinsicht praktikabel und nutzbar analog den Regelung für den Zugriff auf das AZR auszugestalten, keine zentralen Zugangsstellen zwischenschalten, den Zugriff auf sämtliche im VIS gespeicherten biometrischen Daten zuzulassen und sicherzustellen, dass auch die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder sowie die Staatsanwaltschaften als für die innere Sicherheit zuständige Behörden angesehen werden.

Die am 02.09.2008 in Kraft getretenen Rechtsakte sehen – unter engen Voraussetzungen – die Möglichkeit vor, VIS-Daten zum Nachweis der Identität eines Drittstaatsangehörigen zum Zweck der Rückführung an Drittstaaten zu übermitteln. Dies hatte das Europäische Parlament lange abgelehnt. Spätestens drei Jahre nach Inbetriebnahme des VIS sollen bei Kontrollen an allen Außengrenzübergängen auch die Fingerabdrücke der Visainhaber überprüft werden. Die Sicherheitsbehörden können auf VIS-Daten zugreifen, wenn im Einzelfall berechtigte Gründe zu der Annahme bestehen, dass die Abfrage erheblich zur Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung terroristischer oder sonstiger schwerwiegender Straftaten beitragen wird. Die Abfrage erfolgt mittels begründetem Antrag über zentrale Zugangsstellen, über deren Zahl die Mitgliedstaaten entscheiden und die im Amtsblatt zu veröffentlichen sind. Im Normalfall prüfen die Zentralstellen das Vorliegen der Zugriffsvoraussetzungen vorab, in Eilfällen kann die Prüfung nachträglich erfolgen.

Die insbesondere von Deutschland geforderte Ausgestaltung des VIS als EU-Warndatei durch Speicherung von Missbrauchsfällen (z. B. zweckwidrige Verwendung des Visums oder unberechtigter Aufenthalt nach Ablauf des Visums) wurde nicht realisiert. Fälle, in denen die einladende Person ihren Verpflichtungen nicht nachgekommen ist (z. B. keine Erstattung von Krankheits- oder Unterkunftskosten), werden ebenfalls nicht gespeichert.

Nach mehrmaligen Verschiebungen des Termins für die Inbetriebnahme infolge technischer Probleme soll das zentrale VIS nun Ende Juni 2011 einsatzbereit sein. Die Mitgliedstaaten haben mitgeteilt, dass die nationalen Vorbereitungen ebenfalls bis spätestens Ende Juni 2011 abgeschlossen sein werden. Der Betrieb („go-live“) soll im Oktober 2011 zuerst in Nordafrika aufgenommen werden.

Zum Kommissionsvorschlag für eine Verordnung zur Errichtung einer Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen vgl. Nr. VII. 5.

1.4 Biometrische Identifikatoren; Bearbeitung von Visumanträgen

Verordnung (EG) Nr. 390/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion an die diplomatischen Missionen und die konsularischen Vertretungen, die von Berufskonsularbeamten geleitet werden, hinsichtlich der Aufnahme biometrischer Identifikatoren einschließlich Bestimmungen über die Organisation der Entgegennahme und Bearbeitung von Visumanträgen; ABI L 131 vom 28.05.2009 S. 1 ff.

Die Verordnung schafft die Rechtsgrundlage zur Erfassung biometrischer Identifikatoren von Visumantragstellern (Gesichtsbild und zehn Fingerabdrücke) im Visa-Informationssystem (VIS) und regelt die optionale Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und externen Dienstleistungserbringern bei der Organisation der konsularischen Dienste.

Der Rechtsrahmen sieht folgende mögliche Formen der Zusammenarbeit vor:

- **Gemeinsame Unterbringung:** Bedienstete bearbeiten die an ihren Mitgliedstaat gerichteten Anträge (einschl. biometrischer Identifikatoren) in den Räumlichkeiten der Vertretung eines anderen Mitgliedstaats unter Nutzung der dortigen technischen Ausstattung.
- **Einrichtung gemeinsamer Antragsbearbeitungsstellen:** Bedienstete eines oder mehrerer Mitgliedstaaten teilen sich ein Gebäude, in dem die biometrischen Daten abgenommen und die Visumanträge für den jeweiligen Mitgliedstaat entgegen genommen werden.
- **Zusammenarbeit mit externen Dienstleistungserbringern bzw. Inanspruchnahme von Honorarkonsuln:** Die Erfüllung bestimmter Aufgaben kann übertragen werden, z. B. Erfassung der Daten und Anträge (einschl. biometrischer Identifikatoren), Gebühreneinzug, Terminvereinbarungen, Erteilung allgemeiner Informationen über die Voraussetzungen der Visumbeantragung.

Für die Bearbeitung von Visumanträgen gilt:

- Für den Visumsantrag ist ein harmonisierter Vordruck zu benutzen.
- **Biometrische Identifikatoren:** Erfasst werden ein Lichtbild und zehn Fingerabdrücke. Folgende Personengruppen sind von der Pflicht zur Abgabe von Fingerabdrücken befreit: Kinder unter zwölf Jahren; Personen, bei denen eine Abnahme von Fingerabdrücken physisch unmöglich ist; Staats- und Regierungschefs, Regierungsmitglieder und offiziell von einer Regierung eingeladene Delegationsteilnehmer bzw. Monarchen.

- Erstantrag: Antragsteller müssen persönlich erscheinen; dabei werden sogleich die biometrischen Daten erhoben.
- Folgeantrag: Innerhalb von 59 Monaten nach dem Erstantrag ist persönliches Erscheinen nicht erforderlich (Reisebüroverfahren); nach diesem Zeitraum ist ein Folgeantrag als Erstantrag anzusehen.

Der Bundesrat nahm den zu Grunde liegenden Kommissionsvorschlag am 22.09.2006 zur Kenntnis (BR-Drs. 417/06).

Die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament hatten vor allem die Altersgrenze für die Abnahme von Fingerabdrücken und die Voraussetzungen bzw. Modalitäten für die Zusammenarbeit mit externen Dienstleistungserbringern zum Gegenstand. Die verabschiedete Verordnung statuiert eine Pflicht zur Abgabe von Fingerabdrücken nicht schon ab dem 6. Lebensjahr (so der ursprüngliche Kommissionsvorschlag), sondern erst ab dem 12. Lebensjahr (siehe auch Nr. V. 2.2). Die Zusammenarbeit mit externen Dienstleistungserbringern darf nur als letztes Mittel erfolgen, wenn sich aufgrund besonderer Umstände oder Gegebenheiten vor Ort, etwa einer hohen Anzahl von Anträgen oder zur geografischen Abdeckung des betreffenden Drittstaats, andere Formen der Zusammenarbeit als nicht geeignet erweisen. Auf Forderung des Parlaments darf die von einem externen Dienstleistungserbringer erhobene zusätzliche Gebühr maximal die Hälfte der normalen Visumsgebühr betragen. Zudem muss der beauftragte Private zur Einhaltung der einschlägigen Datenschutzbestimmungen verpflichtet werden.

Bereits im April 2007 war im Rahmen eines Pilotprojekts die erste gemeinsame Visumantragstelle in der Republik Moldau eröffnet worden.

1.5 Gestaltung von Aufenthaltstiteln und Visa

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 bereits im September 2003 Vorschläge zur Änderung der Verordnungen Nr. 1693/95 über eine einheitliche Visagegestaltung und Nr. 1030/2002 zur einheitlichen

Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige unterbreitet. Damit sollte die Umsetzung der in diesen Verordnungen bereits enthaltenen Lichtbild-Bestimmungen von 2007 auf 2005 vorverlegt und die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, biometrische Identifikatoren in Visa und Aufenthaltstiteln von Drittstaatsangehörigen zu speichern. Im Rahmen der Festlegung der technischen Spezifikationen wurde unerwartet festgestellt, dass die Speicherung biometrischer Daten auf den Visumsmarken und Aufklebern technisch nicht möglich ist.

Daraufhin beschloss der Rat, auf die Speicherung biometrischer Daten in den Visa zu verzichten und zur Identifizierung eines Visuminhabers ausschließlich auf die Daten im Visa-Informationssystem (VIS) zurückzugreifen. Gleichzeitig sollte der Einsatz der Biometrie beim Aufbau des VIS vorgezogen werden. Da die meisten Mitgliedstaaten inzwischen Lichtbilder in die Visumsmarke selbst oder eine gesonderte Chipkarte einbezogen hatten, zog die Kommission ihren Vorschlag zur Änderung der Verordnung Nr. 1683/95 zurück.

Hinsichtlich der Gestaltung der Aufenthaltstitel legte die Kommission am 10.03.2006 einen geänderten Vorschlag vor, wonach Aufenthaltstitel künftig nicht mehr als Aufkleber in Reisedokumenten, sondern als eigenständige Kartendokumente mit Chip zur Speicherung von Gesichtsbild und Fingerabdrücken ausgestellt werden. Der „Artikel 6-Ausschuss“ (gemäß Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 1683/95 des Rates vom 29.05.1995 über eine einheitliche Visumgestaltung eingesetzter Ausschuss) hatte zuvor festgestellt, dass es technisch möglich ist, die biometrischen Daten und ggf. weitere nationale Daten klar und sicher voneinander zu trennen, unabhängig davon, ob sie auf einem oder zwei Chips gespeichert werden.

Die verbindliche Anwendung des Grundsatzes „eine Person – ein Dokument“ (eigenständiger Aufenthaltstitel unabhängig vom Alter, also auch für Kinder) scheiterte am Widerstand Frankreichs und Belgiens. Als Kompromiss hebt die erlassene Änderungsverordnung zumindest in ihren Erwägungsgründen hervor, dass die große Mehrheit der Mitgliedstaaten den oben genannten Grundsatz bereits anwendet. Zudem wurde eine Protokollerklärung abgegeben, wonach die Kommission bis Ende 2008 zur Frage der Auswirkungen der verpflichtenden Einführung des Grundsatzes auf die Ausstellung von Aufenthaltstiteln für Minderjährige – ggf. verbunden mit Vorschlägen zur Änderung der Verordnung – berichten soll.

Der geänderte Verordnungsvorschlag wurde auf der Tagung des Rates der Justiz- und Innenminister am 18.04.2008 formell angenommen.

Die Vollzugsfristen für die verbindliche Speicherung der biometrischen Daten enden am 21.05.2011 (Gesichtsbild) bzw. 21.05.2012 (Fingerabdrücke).

1.6 Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in Pässen

Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates vom 13. Dezember 2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedsstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten:

ABI L 385 vom 29.12.2004 S. 1 ff

Verordnung (EG) Nr. 444/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Mai 2009 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:

ABI L 142 vom 06.06.2009 S. 1 ff.; berichtigt ABI L 188 vom 18.07.2009 S. 127

Die Verordnung vom 13.12.2004 statuiert höhere und einheitliche Sicherheitsstandards für Pässe und Reisedokumente von EU-Bürgern zum Schutz vor Fälschungen. Zugleich wird die Aufnahme biometrischer Identifikatoren (Gesichtsbild, Fingerabdrücke) festgelegt, um Pässe und Reisedokumente ihrem Inhaber eindeutig zuzuordnen und damit einer betrügerischen Verwendung vorzubeugen. Alle von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässe und Reisedokumente müssen bestimmten Mindestanforderungen in Material, Maschinenlesbarkeit, Drucktechnik, Kopierschutz und Ausstelltechnik genügen. Die Verordnung findet keine Anwendung auf Personalausweise oder vorläufige Pässe und Reisedokumente mit einer Gültigkeitsdauer von unter zwölf Monaten.

Mit der am 18.05.2009 angenommenen Änderungsverordnung werden Kinder unter zwölf Jahren und Personen, bei denen eine Abnahme von Fingerabdrücken physisch unmöglich ist, von der Pflicht zur Abgabe befreit. Mit der vorläufigen Festlegung der Altersgrenze auf zwölf anstatt – wie von der Kommission vorgeschlagen – sechs Jahre wurde einer zentralen Forderung des Europäischen Parlaments nachgegeben. Die Kommission hat spätestens am 26.06.2012 einen Bericht vorzulegen, in dem die Zuverlässigkeit und technische Durchführbarkeit der Nutzung der Fingerabdrücke von Kindern unter zwölf Jahren zu Identifizierungs- und Überprüfungszwecken untersucht wird. Diesem Bericht soll gegebenenfalls ein Vorschlag zur Absenkung der Altersgrenze beigefügt werden.

Ferner wurde als ergänzende Sicherheitsmaßnahme und zur Gewährleistung eines zusätzlichen Kinderschutzes der Grundsatz „eine Person – ein Pass“ eingeführt. Die Verordnung schafft keine Rechtsgrundlage für die ausschließlich nationalem Recht unterliegende Einrichtung oder Unterhaltung von Datenbanken für die Speicherung biometrischer Daten.

2. 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.

Die Tschechische Republik, Zypern, Lettland, Ungarn, Malta, Polen, Slowenien und die Slowakei erkennen 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.

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.

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.

VI. Illegale Einwanderung und Grenzsicherung

1. Mitteilungen und Ratsschlussfolgerungen

Mitteilung der Kommission vom 13. November 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

Nach den Vorstellungen der Kommission sollten illegale Einreise bzw. illegaler Aufenthalt nicht zu der erstrebten, dauerhaften Form des Aufenthalts führen. Die Schwarzarbeit wird als ein Hauptfaktor für illegale Einwanderung beschrieben. Legale Migrationswege seien kein „Allheilmittel“ gegen illegale Einwanderung. Die wirksame Bekämpfung der illegalen Migration spiele eine wichtige Rolle bei der Sicherung der Akzeptanz für Flüchtlingsaufnahmen aus humanitären Gründen, da sie zur Verhinderung von Asylmissbrauch beitrage.

Grünbuch der Kommission vom 10. April 2002 über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen:

KOM(2002) 175 endgültig; Ratsdokument 8000/02

Das Grünbuch 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 sollte der freiwilligen Rückkehr Vorrang eingeräumt werden. Die Signalwirkung der Rückführung für illegal aufhältige Personen wird betont; diese könne zudem die Akzeptanz einer liberaleren Aufnahmepolitik stärken.
- Der zweite Teil beschäftigt sich mit 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 gab am 14.03.2003 eine Stellungnahme ab (BR-Drs. 139/03). Die Bemühungen um eine gemeinsame Rückkehrpolitik wurden grundsätzlich unterstützt, der Schwerpunkt sei hierbei aber auf die Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit zu legen. Es wurde kein praktisches Bedürfnis für materiell-rechtliche Regelungen in den Bereichen Ausweisung, Ausgestaltung der Vollstreckung von Rückführungsentscheidungen oder Abschiebungshaft gesehen. Diese Haltung wurde mit Beschluss vom 26.09.2003 ergänzt und bekräftigt (BR-Drs. 139/03).

Mitteilung der Kommission vom 19. Juli 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 zeigt in einem umfassenden Ansatz vorrangige Bereiche auf:

- Zusammenarbeit mit Drittstaaten (Herkunfts- und Transitländer illegaler Migration); langfristige Verbesserung der dortigen 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.
- Menschenhandel in seiner gesamten Dimension erfassen und eindämmen, die Nachfrage verringern, die Strafverfolgung effizienter gestalten, die Opfer schützen sowie für ihre sichere Rückkehr und Wiedereingliederung sorgen.
- Rückkehrpolitik: Abschluss weiterer Rückübernahmeabkommen, Rückführungsrichtlinie (siehe Nr. VI. 3.4), verstärkte Durchführung von Sammelflügen, Festlegung gemeinsamer Ausbildungsstandards für Bedienstete der Mitgliedstaaten.
- Verbesserung des Informationsaustauschs (z. B. bei ICONet, ILOs).
- Eindämmung illegaler Beschäftigung, z. B. Prüfpflichten über den aufenthaltsrechtlichen Status und Sanktionen für Arbeitgeber (siehe Nr. VI. 3.5).
- Studie über die Auswirkungen nationaler Legalisierungen illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger; anschließende Debatte, ob auf EU-Ebene ein Rechtsrahmen benötigt wird.

Der Bundesrat nahm zu der Mitteilung am 22.09.2006 Stellung (BR-Drs. 535/06).

Mitteilung der Kommission vom 13. Februar 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

Die Mitteilung enthält Empfehlungen für neue Instrumente, die Bestandteil der künftigen europäischen Grenzverwaltungsstrategie sein könnten:

- Erleichterter Grenzübertritt für „Bona Fide Reisende“ („Registered Travellers Programme – RTP“): Angebot einer Vorabprüfung für Nicht-EU-Bürger, um den Status „registrierter Reisender“ zu erhalten, der eine vereinfachte und automatisierte Grenzkontrolle ermöglicht. Vor der Einreise wäre zumindest zu prüfen: keine Verstöße gegen Visa- und Aufenthaltsbedingungen, Nachweis ausreichender Existenzmittel, biometrischer Reisepass.
- Automatische Grenzkontrollsysteme für EU-Bürger: Automatisierte Einreisekontrolle (nicht: Sicherheitskontrolle an Flughäfen) für EU-Bürger mit elektronischem Pass.
- Einreise-/Ausreise-System für Drittstaatsangehörige: Automatische Registrierung von Datum und Ort der Ein- bzw. Ausreise von Nicht-EU-Bürgern an den Außengrenzen. Automatische Warnmeldungen an nationale Behörden, wenn die autorisierte Aufenthaltsdauer überschritten wird („Overstayer“). Die Kommission geht davon aus, dass ungefähr die Hälfte der illegal in der EU lebenden Personen mit Visa einreisen. Mit dem System könnten Overstayer identifiziert und Drittstaatsangehörige vor einer Überschreitung der Visumdauer abgehalten werden. Das System soll auf der technischen Plattform des Visa-Informationssystems (VIS) aufbauen.
- Elektronische Reisegenehmigung („Electronic Travel Authority, ETA“): System für nicht visumpflichtige Drittstaatsangehörige, die vor Reiseantritt einen elektronischen Antrag stellen. Die Einreiseerlaubnis wird vor der Reise in die EU überprüft. Die Beauftragung einer Durchführbarkeitsstudie wurde in Aussicht gestellt. Anfang September 2009 fand an den Grenzübergangsstellen ein einwöchiges Datenerhebungsprojekt statt.

Mitteilung der Kommission vom 13. Februar 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

Der Evaluierungsbericht wird unter Nr. VI 4.4 (Europäische Grenzschutzagentur FRONTEX) dargestellt.

Mitteilung der Kommission vom 13. Februar 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 europäische Grenzüberwachungssystem (EUROSUR) soll die Mitgliedstaaten unterstützen, ein vollständiges Situationsbewusstsein über die Lage an den Außengrenzen zu erlangen und die Reaktionsfähigkeit ihrer Strafverfolgungsbehörden zu erhöhen. EUROSUR soll in drei Schritten errichtet werden:

- Phase 1: Vernetzung und Straffung bestehender nationaler Überwachungssysteme.
- Phase 2: Verbesserung der technischen Ausstattung, etwa durch Satelliten oder unbemannte Aufklärungsflugkörper.
- Phase 3: Einbindung aller sektoralen Systeme in ein übergeordnetes gemeinsames Netzwerk zunächst für den maritimen Bereich (Seegrenzen im Mittelmeer, bei den Kanarischen Inseln und im Schwarzen Meer). Die Zahl der illegalen Einwanderer und Todesopfer bei Einwanderungsversuchen über Mittelmeer und Atlantik soll gesenkt werden.

Das Europäische Parlament beanstandete in seiner Entschließung vom 10.03.2009 zu den drei Kommissionsmitteilungen vom Februar 2008, dass ein umfassender Masterplan fehle, der die allgemeinen Ziele und die Struktur der Grenzverwaltungsstrategie der EU festlege. Das Parlament bezweifelte die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der geplanten Maßnahmen angesichts der hohen Kosten und der möglichen Risiken beim Schutz personenbezogener Daten.

Behandlung im Rat seit Juni 2008; Schlussfolgerungen zur Stärkung des Außengrenzschutzes und zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung im Mittelmeerraum

Der JI-Rat nahm auf seiner Tagung am 05./06.06.2008 *Schlussfolgerungen zum Grenzschutz an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union* an (Ratsdokument 9873/08). Diese behandeln – auf der Grundlage der Kommissionsmitteilungen vom 13.02.2008 – folgende Bereiche:

- künftige Entwicklung der Agentur FRONTEX – untergliedert nach kurz- und langfristigen Prioritäten;
- künftige Herausforderungen für den Grenzschutz an den Außengrenzen der EU (Einreise-/Ausreisesystem, Registrierungsprogramm für Reisende, elektronische Reisebewilligungen (ETA));
- Europäisches Grenzkontrollsystem (EUROSUR).

Der Europäische Rat hob am 19./20.06.2008 die Wichtigkeit der Fortsetzung der Arbeit an der Weiterentwicklung der integrierten Grenzschutzstrategie 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 verbesserte operative 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.

Die Bekämpfung der illegalen Einwanderung und die Stärkung der Wirksamkeit der Grenzkontrollen bilden auch Schwerpunktthemen des vom Europäischen Rat am 15./16.10.2008 angenommenen Europäischen Paktes zu Einwanderung und Asyl (siehe Nr. IV. 1). Im Jahr 2009 stand diesbezüglich die illegale Einwanderung im Mittelmeerraum im Mittelpunkt mehrerer Aussprachen im Rat.

Nach einem Gedankenaustausch der Justiz- und Innenminister Anfang Juni 2009 forderte der Europäische Rat auf seiner Tagung am 18./19.06.2009 eine entschiedene europäische Reaktion, um die illegale Einwanderung an den südlichen Seegrenzen beschleunigt und wirksam zu bekämpfen. Mitgliedstaaten, die einem besonderen und unverhältnismäßigen Druck ausgesetzt sind, sollten durch freiwillige interne Umverteilung anerkannter Schutzberechtigter entlastet werden. Die hierauf gerichteten Initiativen der Kommission – beginnend mit einem Pilotprojekt für Malta – wurden begrüßt.

Am 21.09.2009 fand im JI-Rat eine Aussprache zu den Maßnahmen, die seit Annahme der Ratsschlussfolgerungen vom Juni 2009 ergriffen wurden, statt. Der Europäische Rat begrüßte in seinen Schlussfolgerungen vom 29./30.10.2009 die Fortschritte bei der Umsetzung der im Juni beschlossenen Maßnahmen und rief dazu auf, weiterhin zu verhindern, dass es erneut zu tragischen Vorfällen auf See kommt. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, sich an dem Pilotprojekt für die freiwillige Umverteilung anerkannter Schutzberechtigter aus Malta zu beteiligen. Auf seiner Tagung am 10./11.12.2009 betonte der Europäische Rat das Erfordernis, die illegale Migration (v. a. an der Südgrenze der EU) zu verhüten, einzudämmen und zu bekämpfen, um glaubwürdige und nachhaltige Zuwanderungs- und Asylsysteme aufrechterhalten zu können.

Auf seiner Tagung am 25./26.02.2010 nahm der Jl-Rat auf Initiative Frankreichs *Schlussfolgerungen über 29 Maßnahmen zur Stärkung des Schutzes der Außengrenzen und zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung an* (Ratsdokument 6435/10). Mit den Maßnahmen soll ein System gegen illegale Einwanderung im Mittelmeerraum geschaffen werden. Als Schwerpunkte werden insbesondere die Stärkung der Grenzschutzagentur FRONTEX, die Bekämpfung von Schleusernetzen und Menschenhandel, der Ausbau des Europäischen Patrouillen-netzes (EPN) und der Dialog mit Herkunfts- und Transitländern gefordert. Die Kommission berichtete am 29.11.2010 über den Stand der Umsetzung (Ratsdok. 17164/10).

Am 03./04.06.2010 nahm der Jl-Rat *Schlussfolgerungen über die Erleichterung der Einreise der Bürger der Europäischen Union an den Außengrenzen an* (Ratsdokument 9873/10). Die Mitgliedstaaten wurden ersucht, automatisierte und möglichst interoperable Grenzkontrollsysteme auf freiwilliger Basis stärker zu nutzen.

Der Europäische Rat befasste sich am 11.03.2011 und 24./25.03.2011 anlässlich der Ereignisse in nordafrikanischen Nachbarstaaten mit der Region der südlichen Nachbarschaft. Er erwartet bis zu seiner Juni-Tagung einen Plan der Kommission für den Ausbau der Kapazitäten zur Steuerung der Migration und der Flüchtlingsströme. Der Jl-Rat forderte daraufhin in seinen Schlussfolgerungen zur Steuerung der Migration aus der südlichen Nachbarregion vom 11./12.04.2011 Maßnahmen zur Verhinderung illegaler Einwanderung, zum Grenzschutz in den Herkunftsländern, zur Erleichterung der Rückkehr sowie zur Verbesserung regionaler Schutzprogramme. Am 12.05.2011 soll hierzu eine Sondertagung der Justiz- und Innenminister stattfinden.

2. Entscheidungen

Entscheidung Nr. 2004/573/EG 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; ABI L 261 vom 06.08.2004 S. 28 ff.

Ziel der Ratsentscheidung ist es, gemeinsame Rückführungen auf dem Luftweg von Drittstaatsangehörigen, die individuellen Rückführungsmaßnahmen unterliegen, aus zwei oder mehr Mitgliedstaaten zu koordinieren. Sie regelt die Aufgaben des einen Sammelflug initiiierenden Mitgliedstaats und der anderen beteiligten Mitgliedstaaten. Jeder Mitgliedstaat be-

stimmt eine für die Organisation von Sammelflügen zuständige Behörde. Der Entscheidung sind unverbindliche Leitlinien für Sicherheitsvorschriften beigelegt, die Anforderungen an rückzuführende Personen (Rechtslage, Gesundheitszustand, Reisedokumente) und Flugbegleiter sowie Regeln zu Vorbereitung und Durchführung der Flüge und zur Anwendung von Zwangsmaßnahmen enthalten.

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

ABI L 83 vom 01.04.2005 S. 48 ff.

Mit der Entscheidung wurde ein sicheres web-gestütztes Informations- und Koordinierungsnetz für den Informationsaustausch über illegale Migration und die Rückführung von Personen mit rechtswidrigem Aufenthalt eingerichtet („ICONET“). Das Netz ermöglicht den vertraulichen Austausch strategischer, taktischer und operativer Informationen über illegale Migrationsbewegungen, z. B. erste Anzeichen für illegale Einwanderung und Schleusernetze, Veränderungen bei Einwanderungsrouten und Vorgehensweisen oder sonstige Ereignisse und Vorfälle, die auf neue Entwicklungen hindeuten.

3. Richtlinien

3.1 Zusammenarbeit bei der Rückführung

Richtlinie 2001/40/EG des Rates vom 28. Mai 2001 über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen;

ABI L 149 vom 02.06.2001 S. 34 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 die wechselseitige Vollstreckbarkeit bestimmter Rückführungsentscheidungen der Mitgliedstaaten vor. Gegenstand sind nur Entscheidungen, die auf Grundlage

einer schwerwiegenden und akuten Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder die nationale Sicherheit ergehen oder mit einem Verstoß gegen Einreise- oder Aufenthaltsbestimmungen begründet werden. Ein Verfahren, das eine systematische gegenseitige Information der Mitgliedstaaten untereinander regeln würde, ist 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 (BGBl. I S. 1950) berücksichtigt.

3.2 Opferschutzrichtlinie

Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren;
ABI L 261 vom 06.08.2004 S. 19 ff.

Opfer von Menschenhandel, deren Aufenthalt im Mitgliedstaat für Ermittlungs- oder Gerichtsverfahren hilfreich sein kann, sollen einen Aufenthaltstitel für mindestens sechs Monate erhalten, sofern sie sich eindeutig zur Zusammenarbeit bereit erklären, alle Verbindungen zu den mutmaßlichen Menschenhändlern abgebrochen haben und die innere Sicherheit oder die öffentlichen Ordnung nicht entgegensteht. Der Aufenthaltstitel kann verlängert und bei Wegfall der Voraussetzungen jederzeit entzogen werden. Die Mitgliedstaaten können die Regeln auch auf illegal eingeschleuste Personen anwenden und legen Vorschriften 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 erhalten. Das Europäische Parlament hatte sich für großzügigere Regeln ausgesprochen; demgegenüber hielt der Bundesrat die Richtlinie für nicht erforderlich (Beschluss vom 26.09.2003, BR-Drs. 770/03).

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.

In ihrem Bericht vom 15.10.2010 zur Anwendung der Richtlinie stellt die Kommission fest, dass die verfügbaren Zahlen keine umfassende Bewertung der Wirksamkeit der Richtlinie zuließen (KOM(2010) 493 endg.). Zur Verbesserung des Opferschutzes werde eine Änderung der Richtlinie erwogen, wonach ein befristeter Aufenthaltstitel nicht nur als Gegenleistung für die Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden, sondern auf Grundlage der individuellen Schutzbedürftigkeit des Opfers erteilt werden soll. Als weitere Änderungen werden die Festlegung einer bestimmten Dauer für die den Opfern zu gewährende Bedenkzeit sowie erweiterte Informationspflichten zugunsten der Opfer in Betracht gezogen.

Beim Strategischen Ausschuss am 08./09.02.2011 stellte die Kommission mögliche Änderungen der Opferschutzrichtlinie zur Diskussion (Ratsdokument 6011/1/11). Vorgeschlagen wurde, die Kooperation des Opfers mit den zuständigen Behörden nicht mehr als notwendige Bedingung für die Erteilung eines befristeten Aufenthaltstitels zu verlangen. Als weitere Änderung wurde erwogen, die den Opfern zu gewährende Bedenkzeit zu vereinheitlichen. Beide Änderungsvorschläge fanden nur wenig Zuspruch.

3.3 Mitteilungspflichten für Beförderungsunternehmer

Richtlinie 2004/82/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln (sog. API-Richtlinie);

ABI L 261 vom 06.08.2004 S. 24 ff.

Nach der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Luftfahrtunternehmen bestimmte Daten von Passagieren, die aus Drittstaaten einreisen, der Grenzschutzbehörde auf Anforderung vor dem Abflug übermitteln. Damit sollen die Grenzkontrollen verbessert und die illegale Einwanderung bekämpft werden. Gefordert werden neun Einzelangaben, sog. API-Daten (Advanced Passenger Information), die aus dem maschinenlesbaren Teil des Reisepasses zu entnehmen sind. Die Daten sind im Regelfall innerhalb von 24 Stunden zu löschen. Sie können nach nationalem Recht zur Strafverfolgung verwendet werden.

Die Richtlinie wurde in Deutschland durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Bundespolizeigesetzes vom 22.12.2007 (BGBl. I, S. 3214) umgesetzt.

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität; KOM(2011) 32 endgültig; Ratsdokument 6007/11

Am 02.02.2011 legte die Kommission einen Richtlinienvorschlag über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zur Bekämpfung von Terrorismus und schwerer Kriminalität vor. PNR-Daten (Passenger Name Record) sind nicht überprüfte Angaben von Fluggästen, die Fluggesellschaften in ihren Buchungs- und Abfertigungssystemen für eigene geschäftliche Zwecke erfassen (z. B. Reisedaten, Reiseroute, Flugscheininformationen, Kontaktangaben, ausstellendes Reisebüro, Kreditkartenangaben, Sitznummer, Gepäckangaben).

Ein früherer Vorschlag vom November 2007 war zunächst nicht weiterverfolgt worden, nachdem der unzureichende Schutz personenbezogener Daten insbesondere im Europäischen Parlament bemängelt worden war. Auch der Bundesrat hatte mit Beschluss vom 15.02.2008 die Auffassung vertreten, dass der Vorschlag das Gleichgewicht zwischen der Wahrung der Freiheitsrechte und dem Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht ausreichend herstelle (BR-Drs. 826/07). Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde dieser Vorschlag (Rahmenbeschluss) hinfällig. Nach dem Anschlagversuch an Bord eines Fluges von Amsterdam nach Detroit im Dezember 2009 sprach sich die Mehrheit der Justiz- und Innenminister bei ihrem informellen Treffen im Januar 2010 für die zeitnahe Vorlage eines überarbeiteten Richtlinienentwurfs aus.

Mit der Richtlinie sollen Fluggesellschaften verpflichtet werden, die in ihren Buchungssystemen erfassten Fluggastdaten bei internationalen Flügen an eine Zentralstelle der Mitgliedstaaten zu übermitteln. Das PNR-System soll dezentral aufgebaut werden (nationale Datenbanken). Die Mitgliedstaaten können die Daten zur Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität auswerten und speichern. Die geplante Speicherfrist beträgt offen 30 Tage und anschließend anonymisiert fünf Jahre mit der Möglichkeit, in bestimmten Fällen die Klardaten wieder herzustellen. Nationale Datenschutzbehörden sollen eine Beratungs- und Kontrollfunktion ausüben.

Der Richtlinienentwurf wird seit März 2011 in der RAG Allgemeine Angelegenheiten beraten. Die Justiz- und Innenminister diskutierten bei ihrer Tagung am 11./12.04.2011 die Einbeziehung EU-interner Flüge in den Anwendungsbereich der Richtlinie.

Der Bundesrat hielt seine zum Vorentwurf geäußerten Bedenken – trotz erheblicher Nachbesserungen – in seiner Stellungnahme vom 18.03.2011 aufrecht (BR-Drs. 73/11). Der Richtlinienvorschlag setze falsche Akzente, insbesondere sei der Mehrwert einer anlassunabhängigen Speicherung von PNR-Daten nicht nachgewiesen. Die vorgesehenen Speicherfristen seien unverhältnismäßig lang; die Re-Identifizierung müsse auf das unabweisbar erforderliche Maß begrenzt werden.

3.4 Rückführungsrichtlinie

Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (sog. Rückführungsrichtlinie);

ABI L Nr. 348 vom 24.12.2008 S. 98 ff.

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

Die Richtlinie ist auf eine Harmonisierung der Rückkehrpolitik in den Mitgliedstaaten gerichtet. Ziel der Richtlinie ist es, klare, transparente und faire gemeinsame Normen zur Rückführung und Abschiebung aufzustellen, insbesondere zum Einsatz von Zwangsmaßnahmen, zur vorläufigen Gewahrsamnahme und zur Wiedereinreise von Personen, die sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhalten und Staatsangehörige eines Drittstaates sind.

Der Bundesrat nahm mit Beschluss vom 25.11.2005 kritisch Stellung (BR-Drs. 705/05). Zwar wurde begrüßt, dass die Kommission eine wirkungsvolle Rückführungspolitik als notwendigen Bestandteil einer durchdachten und glaubwürdigen Migrationspolitik betrachtet. Allerdings stellte der Bundesrat fest, dass der Vorschlag dieser Maßgabe in weiten Teilen nicht entspreche, sondern vielmehr geeignet sei, Rückführungen zu erschweren, zu verzögern, zu ver-

komplizieren oder gar unmöglich zu machen. Gerügt wurde die einseitige Überbetonung der Interessen illegal Aufhältiger, die bereits mangelnde Rechtstreue unter Beweis gestellt hätten. Der Bundesrat kritisierte zudem den primären Ansatz, die Rückföhrungspolitik mit gemeinsamen Normen zu optimieren; die diesbezüglichen Anstrengungen müssten stattdessen auf eine Verstärkung der operationellen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und mit Herkunfts- und Transitregionen gerichtet sein.

Die intensiven Verhandlungen im Rat dauerten knapp 3 Jahre. Die Bundesregierung und die Regierungen der meisten anderen Mitgliedstaaten bewerteten den Kommissionsvorschlag vom September 2005 als zu großzügig, weil den einzelstaatlichen Interessen nach wirksamen Rückföhrungen von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen nicht hinreichend Rechnung getragen werde. Demgegenüber erschien er Mitgliedern des Europäischen Parlaments und Vertretern von NGO als zu restriktiv. Angesichts der Vielzahl an Vorbehalten mussten unter deutscher, portugiesischer, slowenischer und französischer Präsidentschaft große Anstrengungen zur Herstellung einer einheitlichen Position unternommen werden. In der Konsequenz enthält die erlassene Richtlinie gegenüber dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag in allen wesentlichen Regelungsbereichen deutliche Abmilderungen bzw. Änderungen.

Trotzdem muss auch das deutsche Aufenthaltsgesetz punktuell an das gemeinschaftsrechtliche Rückföhrungsreglement angepasst werden. Zwar wird ein großer Teil der entsprechenden Vorgaben durch das geltende Aufenthaltsgesetz bereits erfüllt. Allerdings verfolgt die Richtlinie einen anderen systematischen Ansatz, indem – ohne Unterscheidung zwischen Ausreisepflichten kraft Gesetzes bzw. behördlicher Verfügung – eine „Rückkehrentscheidung“ verlangt wird, an die unterschiedliche Form- und Verfahrensgarantien geknüpft werden. Die Umsetzung der Richtlinie erfordert darüber hinaus eine Regelobergrenze von fünf Jahren für die Befristung des Einreise- und Aufenthaltsverbots gemäß § 11 AufenthG. Da ein richtlinienkonformes Absehen von den neuen Form- und Verfahrensvorschriften nur bei Aufgriff des Ausländers im Zusammenhang mit einer unerlaubten Einreise über eine Außengrenze möglich ist, muss zudem der Anwendungsbereich der Zurückschiebung eingeschränkt werden. Erforderlich sind auch Regelungen zur Vollstreckung der Abschiebungshaft und eine Modifizierung der Regelungen zur Abschiebung unbegleiteter Minderjähriger.

Die Umsetzungsfrist der Richtlinie endete am 24.12.2010. Mit Ablauf der Umsetzungsfrist sind die in der Richtlinie enthaltenen Vorgaben, soweit sie hinreichend bestimmt und unbedingt sind, unmittelbar anzuwenden. Der von der Bundesregierung zur Umsetzung u.a. der Rückföhrungsrichtlinie beschlossene Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher

Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung des EU-Visakodex wurde dem Bundesrat am 15.04.2011 zugeleitet (BR-Drs. 210/11).

3.5 Sanktionsrichtlinie

Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen:

ABI L 168 vom 30.06.2009 S. 24 ff.

Die Sanktionsrichtlinie will die illegale Einwanderung in die EU bekämpfen, indem Maßnahmen gegen die illegale Beschäftigung intensiviert werden. Als zentrales Element wird ein allgemeines Verbot der Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne rechtmäßigen Aufenthalt statuiert. Zu diesem Zweck legt die Richtlinie gemeinsame Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen fest, die in den Mitgliedstaaten gegen Arbeitgeber, die gegen das Verbot verstoßen, zu treffen sind.

Der Anwendungsbereich der Richtlinie erstreckt sich auf Arbeitgeber und Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt. Keine Anwendung findet sie auf Personen, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten, aber unter Verletzung ihres aufenthaltsrechtlichen Status einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Von einer Anwendung auf illegal aufhältige Drittstaatsangehörige, deren Rückführung aufgeschoben wurde (Geduldete) und denen nach innerstaatlichem Recht die Ausübung einer Beschäftigung gestattet ist, kann einzelstaatlich abgesehen werden.

Die Richtlinie setzt in erster Linie bei Arbeitgebern von illegal Beschäftigten an. Im Mittelpunkt stehen Mindeststandards über folgende Maßnahmen bzw. Sanktionen:

- Prüf- und Meldepflichten bei Einstellung von Arbeitnehmern aus Drittstaaten. Arbeitgeber, die ihren Verpflichtungen nachgekommen sind, werden nur haftbar gemacht, wenn sie Kenntnis davon hatten, dass der vorgelegte Aufenthaltstitel gefälscht ist.
- Finanzielle Sanktionen (Geldbußen und Übernahme der Rückführungskosten).
- Strafrechtliche Sanktionen bei groben Verstößen. In fünf besonders schwerwiegenden Fallkonstellationen (z. B. Wiederholungsfall, besonders ausbeuterische Arbeitsbedingungen) ist die Zuwiderhandlung als Straftat zu verfolgen. Art und Maß der Strafe bestimmen sich nach einzelstaatlichem Recht.

- Beschränkte Generalunternehmerhaftung bei Vergabe von Unteraufträgen.

Neben der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung will die Richtlinie die Rechtsstellung illegal beschäftigter Drittstaatsangehörigen verbessern. Hierzu werden folgende Maßnahmen festgelegt:

- Verpflichtung der Arbeitgeber, noch zustehende Vergütungen sowie hierauf vom Arbeitgeber zu entrichtende Steuern und Sozialversicherungsbeiträge an die betroffenen Arbeitnehmer auszubezahlen. Der Zahlungsanspruch wird ergänzt durch Regelungen, die es den illegal Beschäftigten erleichtern sollen, ihre Ansprüche gegen die Arbeitgeber durchzusetzen (z. B. Vermutung einer mindestens dreimonatigen Dauer des Beschäftigungsverhältnisses).
- Erleichterung der Einreichung von Beschwerden gegen Arbeitgeber.
- Befristete Aufenthaltstitel für Opfer von besonders ausbeuterischen Arbeitsbedingungen und illegal beschäftigten Minderjährigen im Einzelfall, wenn sie in Verfahren gegen ihre Arbeitgeber kooperieren (in Anlehnung an die Opferschutzrichtlinie, vgl. Nr. VI. 3.2). Die Dauer des Aufenthaltstitels ist an die Verfahrensdauer gekoppelt.

Um Verstöße gegen das Beschäftigungsverbot wirksam aufzudecken, müssen die zuständigen nationalen Behörden auf der Grundlage einer Risikobewertung wirksame und angemessene Inspektionen in Unternehmen durchführen.

Der Bundesrat begrüßte in seiner Stellungnahme vom 06.07.2007 (BR-Drs. 364/07) die Absicht, die illegale Einwanderung durch ein Beschäftigungsverbot von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen zu bekämpfen. Unter der Prämisse, dass jegliche Anreize, die Drittstaatsangehörige veranlassen könnten, eine illegale Beschäftigung aufzunehmen, zu vermeiden sind, wurden aber erhebliche Bedenken gegen den Kommissionsvorschlag vorgebracht. Abgelehnt wurde insbesondere die Erteilung eines befristeten Aufenthaltsrechts für illegal Beschäftigte, weil dadurch Drittstaatsangehörige, die sich nicht nur illegal in der EU aufhalten, sondern zusätzlich noch einer Schwarzarbeit nachgehen, privilegiert würden.

Die Kommission, der die Stellungnahme des Bundesrats direkt übermittelt wurde, trat den Einwänden mit Schreiben vom 28.03.2008 entgegen (zu BR-Drs. 364/07).

Die Richtlinie wurde am 25.05.2009 vom Rat mit qualifizierter Mehrheit angenommen; mit dem Europäischen Parlament war in erster Lesung eine Einigung erzielt worden. Die knapp

zweijährigen Verhandlungen im Mitentscheidungsverfahren wurden intensiv geführt. Hauptkritikpunkte am ursprünglichen Kommissionsvorschlag waren u. a. die Besserstellung illegal beschäftigter Drittstaatsangehöriger gegenüber anderen Personen ohne rechtmäßigen Aufenthalt, die begrenzte EU-Kompetenz zur Einführung strafrechtlicher Sanktionen und eine jährliche Inspektionsquote von mindestens zehn Prozent der in den Mitgliedstaaten ansässigen Unternehmen. Bei der verabschiedeten Fassung der Richtlinie handelt es sich um einen Kompromiss, bei dem alle Beteiligten Zugeständnisse machen mussten.

Die Mitgliedstaaten müssen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften bis spätestens 20.07.2011 erlassen. Die strafrechtlichen und finanziellen Sanktionen gegen Arbeitgeber sind im deutschen Recht bereits weitgehend enthalten. Aufenthaltsrechtlich besteht Umsetzungsbedarf hinsichtlich der Festlegung der Bedingungen, unter denen Drittstaatsangehörigen, die unter besonders ausbeuterischen Arbeitsbedingungen oder als Minderjährige illegal beschäftigt wurden, im Einzelfall befristete Aufenthaltstitel gewährt bzw. verlängert werden können. Der von der Bundesregierung zur Umsetzung u.a. der Sanktionsrichtlinie beschlossene Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung des EU-Visakodex wurde dem Bundesrat am 15.04.2011 zugeleitet (BR-Drs. 210/11).

4. Verordnungen

4.1 Verbindungsbeamte für Einwanderungsfragen

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. 1 ff.

Die Verordnung sieht eine enge Zusammenarbeit und Koordination der Verbindungsbeamten vor, die von zahlreichen Mitgliedstaaten in den Transit- und Herkunftsländern 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 Verwendung entsandter Beamter oder eine Aufgabenteilung zwischen mehreren Beamten vereinbaren. Der die jeweilige Ratspräsidentschaft ausübende Mitgliedstaat ist verpflichtet, am Ende seines Vorsitzes einen Bericht über die Tätigkeit der Netze von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen und die La-

ge 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.

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 377/2004 des Rates vom 19. Februar 2004 zur Schaffung eines Netzes von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen;
KOM(2009) 322 endgültig; Ratsdokument 11966/09

Die Kommission unterbreitete am 08.07.2009 einen Vorschlag zur Änderung der Verordnung, der federführend in der RAG Grenzen verhandelt wird. Mit der Änderungsverordnung sollen insbesondere die Grundlagen für die Zusammenarbeit zwischen FRONTEX und den Netzen der Verbindungsbeamten (ILO-Netze) geschaffen, die Nutzung des ICONet (web-gestütztes Informations- und Koordinierungsnetz für die Migrationsbehörden der Mitgliedstaaten) für den Informationsaustausch gefördert und das Berichtserstattungssystem über die Tätigkeiten bestehender ILO-Netze gestrafft werden.

Das Europäische Parlament hat den Vorschlag am 14.12.2010 mit wenigen Änderungen angenommen. Da die Entschließung dem mit dem Rat und der Kommission gefundenen Kompromiss entspricht, ist mit einer raschen Annahme im Rat zu rechnen.

4.2 Schengener Grenzkodex

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

Der Schengener Grenzkodex (SGK) 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 hatte zum Kommissionsvorschlag mit Beschluss vom 24.09.2004 Stellung genommen (BR-Drs. 514/04).

Wesentliche Inhalte des SGK sind insbesondere:

- Die bisher verstreuten EU-Vorschriften zu den Außengrenzen (u. a. Überschreiten, grenzpolizeiliche Maßnahmen, Einreiseverweigerung) sowie zu den Binnengrenzen (u.a. generelle Abschaffung von Grenzkontrollen und vorübergehende Wiedereinführung bei schwerwiegenden Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung) werden in einem einheitlichen Gesetzeswerk zusammengefasst.
- Die Ausübung der nationalen Polizeihochheit im Grenzgebiet bleibt auch nach Abschaffung der systematischen Grenzkontrollen unberührt. Stichprobenartige Maßnahmen zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität (v. a. Schleierfahndung) bleiben zulässig.
- Die Vorschriften des SDÜ über das Überschreiten der Außengrenzen und die Einreisevoraussetzungen sind nunmehr im SGK enthalten.
- Die mit der Verordnung (EG) Nr. 2133/2004 eingeführte Verpflichtung, Reisedokumente von Drittausländern beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Rahmen der Ein- und Ausreise systematisch abzustempeln, wird im SGK fortgeführt. Sind Reisedokumente nicht mit einem Einreisestempel versehen, können die nationalen Behörden annehmen, dass die betroffene Person die zulässige Aufenthaltsdauer überschritten hat; diese Annahme kann durch Vorlage geeigneter Dokumente (z. B. Fahr- oder Flugscheine) widerlegt werden.

In ihrem Bericht vom 13.10.2010 über die Anwendung des SGK benennt die Kommission drei Problembereiche: Berichte von Reisenden über angebliche regelmäßige und systematische Kontrollen in Grenzgebieten, Behinderungen des Verkehrsflusses an Straßenübergängen (v.a. aus Gründen der Verkehrssicherheit unnötige Geschwindigkeitsbegrenzungen) und die verspätete Unterrichtung über eine geplante vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen (KOM(2010) 554 endg.).

Verordnung (EG) Nr. 296/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 über einen Gemeinschaftskodex 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.

Mit der Änderungsverordnung (EG) Nr. 296/2008 erhielt die Kommission die Befugnis, zusätzliche Überwachungsmodalitäten (Aufstellung praktischer Modalitäten der Grenzüberwachung und Änderung bestimmter Anhänge) im Komitologieverfahren zu erlassen.

Verordnung (EG) Nr. 81/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Januar 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 in Bezug auf die Nutzung des Visa-Informationssystems (VIS) im Rahmen des Schengener Grenzkodex;
ABI L 35 vom 04.02.2009 S. 56 ff.

Die Änderungsverordnung (EG) Nr. 81/2009 gewährleistet den einheitlichen Einsatz des Visa-Informationssystems (VIS) an den Außengrenzen. Die Verordnung sieht im Regelfall eine systematische Abfrage des Visuminhabers im VIS in Kombination mit einer Verifizierung der Fingerabdrücke vor.

Verordnung (EU) Nr. 265/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. März 2010 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;
ABI L 85 vom 31.03.2010 S. 1 ff.

Mit der Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 bzw. des Schengener Durchführungsübereinkommens wird der Personenverkehr im Schengen-Raum durch Gleichstellung von Visa für einen längerfristigen Aufenthalt mit erteilten Aufenthaltstiteln erleichtert. Drittstaatsangehörige mit einem Visum für den längerfristigen Aufenthalt können nunmehr für drei Monate (in einem Zeitraum von sechs Monaten) zu den gleichen Bedingungen wie Inhaber von Aufenthaltstiteln in andere Mitgliedstaaten reisen.

Die Vorschläge waren seit März 2009 in der RAG Visa behandelt worden. Nachdem das Europäische Parlament den nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zusammengefassten Verordnungsentwürfen am 09.03.2010 in erster Lesung zugestimmt hatte, wurde die Verordnung vom Rat (Auswärtige Angelegenheiten) am 22.03.2010 angenommen.

Beschluss des Rates vom 26. April 2010 zur Ergänzung des Schengener Grenzkodex hinsichtlich der Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union koordinierten operativen Zusammenarbeit (sog. FRONTEX-Leitlinien);
ABI L 111 vom 04.05.2010 S. 20 ff.

Der Ratsbeschluss vom 26.04.2010 enthält in zwei Anhängen verbindliche Vorschriften zum Abfangen von Schiffen sowie unverbindliche Leitlinien für Such- und Rettungsmaßnahmen sowie die Ausschiffung im Rahmen von Maßnahmen an den Seegrenzen, die durch die Grenzschutzagentur FRONTEX koordiniert werden.

Der Beschluss kam im Komitologieverfahren zu Stande. Das Europäische Parlament hatte den Erlass nach Art. 5a Abs. 4 Buchstabe e des Beschlusses 1999/468/EG nicht abgelehnt.

Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über die Liste der visierfähigen Reisedokumente, die zum Überschreiten der Außengrenzen berechtigen, und über die Schaffung eines Verfahrens zur Aufstellung dieser Liste:

KOM(2010) 662 endgültig; Ratsdokument 15498/10

Ziel des Vorschlags vom 12.11.2010 ist es, ein Verfahren zur Aktualisierung der „Tabelle der visierfähigen Reisedokumente“ einzuführen, eine zentrale Instanz für die technische Bewertung zu schaffen und einen Rahmen vorzugeben, innerhalb dem Mitgliedstaaten Stellung dazu nehmen, ob sie bestimmte Reisedokumente anerkennen. Die „Tabelle der visierfähigen Reisedokumente“ ermöglicht den Grenzschutzbehörden die Prüfung, ob ein bestimmtes Dokument zur Einreise berechtigt. Die Auslandsvertretungen können damit feststellen, welche Mitgliedstaaten ein bestimmtes Dokument als visierfähig anerkennen.

Der Bundesrat hat den Vorschlag am 17.12.2010 zur Kenntnis genommen.

Der Kommissionsvorschlag wird seit November 2010 in der RAG Visa beraten. Eine Entschließung des Europäischen Parlaments liegt noch nicht vor.

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) und des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen;

KOM(2011) 118 endgültig; Ratsdokument 7661/11

Der Kommissionsvorschlag vom 10.03.2011 enthält Änderungen, die mehr Klarheit und weniger Spielraum für divergierende Auslegungen der Verordnung lassen und praktische Probleme, die in den ersten Jahren des SGK aufgetreten sind, lösen sollen. Darüber hinaus soll ein Rechtsrahmen für bilaterale Abkommen über gemeinsame Grenzkontrollen an Straßengrenzübergangsstellen geschaffen werden.

Der Bundesrat hat den Änderungsvorschlag am 15.04.2011 zur Kenntnis genommen (BR-Drs. 144/11).

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;

ABI L 405 vom 30.12.2006 S. 1 ff.; berichtigt ABI. L 29 vom 03.02.2007 S. 3 ff.

Die Kommission hatte zunächst am 14.08.2003 zwei Verordnungsvorschläge unterbreitet, die Erleichterungen für den sog. „kleinen Grenzverkehr“ an den EU-Außengrenzen sowie den noch nicht kontrollfreien Binnengrenzen vorsahen (siehe KOM(2003) 502 endg.; Ratsdok. 12161/03). Die Vorschläge wurden vom Rat nicht angenommen.

Die erlassene Verordnung vom 20.12.2006 betrifft nur die EU-Außengrenzen. Danach ist es den Mitgliedstaaten gestattet, Grenzbewohner von bestimmten allgemeinen Regeln des Schengener Grenzkodex (SGK) auszunehmen. Grenzbewohner sind grundsätzlich nur Drittstaatsangehörige, die seit mindestens einem Jahr rechtmäßig im Grenzgebiet ansässig sind (bis zu 30 km von der Grenze entfernte Zone; in Ausnahmefällen können Verwaltungsbezirke, die bis zu 50 km ins Landesinnere reichen, einbezogen werden). Die Grenzbewohner erhalten auf Antrag eine Grenzübertrittsgenehmigung, mit der sie sich bis zu drei Monate im benachbarten Mitgliedstaat aufhalten können. Ferner wird den Inhabern in eng begrenzten Ausnahmefällen die Möglichkeit eröffnet, die Grenze außerhalb der Grenzübergangsstellen zu überschreiten. Voraussetzung für den erleichterten Grenzübertritt ist insbesondere, dass die Grenzbewohner nicht zur Einreiseverweigerung ausgeschlossen sind und keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit, Ordnung und Gesundheit darstellen.

Zum Kommissionsvorschlag forderte der Bundesrat mit Beschluss vom 29.04.2005 die Bundesregierung auf, dafür Sorge zu tragen, dass keine Regelungen getroffen werden, die das Risiko der illegalen Einwanderung erhöhen (BR-Drs. 158/05).

Die Kommission legte am 24.07.2009 und 09.02.2011 Berichte über die Durchführung und das Funktionieren der Regelung für den kleinen Grenzverkehr vor (KOM(2009) 383 endg. und (2011) 47 endg.).

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 ff.

Die im Jahr 2004 errichtete Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den EU-Außengrenzen (FRONTEX) mit Sitz in Warschau nahm im Oktober 2005 ihre Arbeit auf. Die Agentur ist keine Europäische Grenzpolizei, sondern koordiniert die operative Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten beim Schutz der Außengrenzen. Daneben unterstützt FRONTEX bei der Ausbildung von Grenzschutzbeamten, erstellt Risikoanalysen, verfolgt die Entwicklungen der für die Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen relevanten Forschung, wirkt bei gemeinsamen Aktionen an den Außengrenzen mit und leistet Unterstützung bei der Organisation gemeinsamer Rückführungsaktionen.

Mit der Verordnung vom 11.07.2007 wurde ermöglicht, dass die Mitgliedstaaten in Ausnahmesituationen die Entsendung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke („RABIT-Teams“) aus anderen Mitgliedstaaten zur befristeten Unterstützung ihrer nationalen Grenzschutzbeamten anfordern können. FRONTEX koordiniert derartige Einsätze und finanziert die Sachkosten für die Fortbildung und den Einsatz der abgestellten Beamten.

Die Agentur unterhält ein Zentralregister der technischen Ausrüstungsgegenstände („CRATE“), die Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis und auf Antrag eines anderen Mitgliedstaats vorübergehend zur Verfügung stellen können. Im Zentralregister sind u. a. Überwachungsflugzeuge, Hubschrauber, Patrouillenschiffe und Grenzkontrollgeräte erfasst. Das Register soll in erster Linie im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten genutzt werden, dient aber auch als Ausrüstungsverzeichnis für gemeinsame Aktionen.

Die Kommission veröffentlichte am 13.02.2008 ihren Bericht über die Evaluierung und künftige Entwicklung der Agentur (KOM(2008) 67 endg.). Sie hebt die Leistungen bei der Koordination gemeinsamer Operationen an See-, Land- und Luftgrenzen, beim Aufbau des Europäischen Patrouillennetzes an den südlichen Seegrenzen und bei der Errichtung eines Registers technischer Ausrüstungsgegenstände hervor. Vor dem Hintergrund der beträchtlichen Aufstockung des Agenturbudgets wurde die Einrichtung spezialisierter Außenstellen zur Organisation gemeinsamer Operationen vorgeschlagen, vorrangig an den südlichen Seegrenzen der EU. Weitere Empfehlungen des Berichts waren:

- Organisation von Fortbildungen zu Asylrecht, Seerecht und Grundrechten;
- Erstellung gemeinsamer Risikoanalysen mit EUROPOL;
- Verbesserungen bei der Bereitstellung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke durch einen Materialpool bei FRONTEX;
- verstärkte Einbeziehung bei gemeinsamen Rückführungsaktionen;
- Beteiligung von FRONTEX an der regelmäßigen Schengenevaluierung;
- Unterstützung einer stärkeren Zusammenarbeit zwischen Grenzschutz und Zoll.

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der europäischen Union (FRONTEX):

KOM(2010) 61 endgültig: Ratsdokument 6898/10

Der Änderungsvorschlag vom 24.02.2010 zielt darauf ab, das Mandat der Grenzschutzagentur zu stärken und ihre operative Kapazität durch Bereitstellung personeller und technischer Ressourcen zu erhöhen. FRONTEX soll in die Lage versetzt werden, Einsätze von Grenzpatrouillen gemeinsam mit den Mitgliedstaaten zu leiten, Drittstaaten technisch zu unterstützen

und Verbindungsbeamte in Drittstaaten zu entsenden. Die originären Verantwortlichkeiten der Mitgliedstaaten für den Schutz ihrer Außengrenzen bleiben erhalten, die an die Agentur abgestellten Beamten nehmen ihre Befugnisse weiterhin nur unter den Anweisungen des Einsatzmitgliedstaats wahr.

Kernpunkte des Änderungsvorschlags sind:

- Ausweitung der Aufgaben der Agentur bei Erstellung von Risikoanalysen und Tätigkeiten im Forschungsbereich. Neue Aufgaben im Zusammenhang mit der Entwicklung und dem Betrieb von Informationssystemen zum Austausch über Risiken an den Außengrenzen sowie zur Bereitstellung von Unterstützung für EUROSUR.
- Verpflichtung zur Organisation von Schulungen für Grenzschutzbeamte über EU- und Völkerrecht (einschließlich Grundrechte und internationaler Schutz).
- Gemeinsame Aktionen an den Außengrenzen: FRONTEX erarbeitet Einsatzpläne, entscheidet über den Einsatz personeller und technischer Ressourcen und berichtet abschließend gegenüber dem Verwaltungsrat (Evaluierungsberichte).
- Koordinierung gemeinsamer Rückführungsmaßnahmen: Die Agentur erarbeitet einen Verhaltenskodex für Luftabschiebungen und installiert ein Überwachungssystem (unabhängige Abschiebungsbeobachtung).
- Personelle und technische Ausstattung: Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Grenzschutzbeamte und ein Mindestkontingent an Ausrüstungsgegenständen zur Verfügung zu stellen. FRONTEX stellt für die Unterstützungsteams qualifizierte Grenzschutzbeamte bereit, die von den Mitgliedstaaten abgeordnet wurden. Die Agentur erhält die Befugnis, eigene Ausrüstung anzuschaffen.
- Möglichkeit der Entsendung von Verbindungsbeamten in Drittstaaten.

Der Bundesrat nahm den Änderungsvorschlag in seiner Sitzung am 26.03.2010 zur Kenntnis (BR-Drs. 100/10).

Der Änderungsvorschlag wird seit März 2010 in der RAG Grenzen beraten. Der Strategische Ausschuss befasste sich am 22.10.2010 mit Einzelfragen betreffend den Umfang der Risikoanalyse (Verhältnis zum Schengen-Evaluierungsmechanismus), die Befugnis von FRONTEX zur Verarbeitung personenbezogener Daten und die Evaluierung einschließlich der Überprüfung, ob die Agentur auf die Beschäftigung unabhängiger Grenzschutzbeamter angewiesen ist. In der Sitzung des SCIFA am 31.03.2011 wurden ausgewählte Fragen unter Einbeziehung der Ergebnisse der Orientierungsabstimmung des LIBE-Ausschusses vom 17.03.2011 diskutiert (längerfristige Abordnung von Grenzschutzbeamten, Finanzierung des der Agentur zu-

sätzlich zur Verfügung gestellten technischen Geräts, Monitoring bei gemeinsamen Rückführungen, Verarbeitung personenbezogener Daten, Teilnahme von Drittstaaten, EU-Agenturen und internationalen Organisationen an FRONTEX-Aktivitäten).

Am 26.04.2010 beschloss der Rat die sog. FRONTEX-Leitlinien, die als Ergänzung des Schengener Grenzkodex dort dargestellt werden (siehe Nr. VI. 4.2).

5. EU-Rückübernahmeabkommen

EU-Rückübernahmeabkommen (EU-RÜA) verpflichten die Vertragsparteien zur Rückübernahme ihrer Staatsangehörigen sowie – unter bestimmten Bedingungen – von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen. Sie enthalten zudem prozedurale und technische Kriterien für die Rückübernahme.

Seit März 2004 traten 13 EU-RÜA in Kraft. Vorteil ist, dass die EU von Drittstaaten als gewichtigerer Verhandlungspartner als einzelne Mitgliedstaaten wahrgenommen wird. Trotzdem erweisen sich Verhandlungen oft als schwierig und sehr zeitaufwändig, insbesondere weil Drittstaaten die Rückübernahmezusagen von Visaliberalisierungen sowie Tourismus- und Migrationsmöglichkeiten abhängig machen. Große Vorbehalte werden seitens der Verhandlungspartner auch Klauseln entgegengesetzt, die vorsehen, dass durchgereiste Drittstaatsangehörige und Staatenlose oder auch eigene Staatsangehörige, die vor Inkrafttreten des EU-RÜA bereits rückreisepflichtig waren, zurückgenommen werden müssen.

Der Rat erteilte der Kommission bislang 19 Verhandlungsmandate. Auf Grundlage des Vertrags von Lissabon muss das Europäische Parlament den EU-RÜA zustimmen.

Im Berichtszeitraum traten die Abkommen mit Pakistan (01.12.2010) und mit Georgien (01.03.2011 – hier gemeinsam mit einem Visaerleichterungsabkommen) in Kraft. Inzwischen gibt es mit folgenden Drittstaaten EU-RÜA: Albanien (seit 01.05.2006), Bosnien und Herzegowina (seit 01.01.2008), Georgien (seit 01.03.2011), 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), Pakistan (seit 01.12.2010), Russische Föderation (seit 01.06.2007), Serbien (seit 01.01.2008), Sri Lanka (seit 01.05.2005) sowie die Ukraine (seit 01.01.2008).

Mit der Türkei konnten die seit November 2002 andauernden Verhandlungen, bei denen lange Zeit nur wenig Fortschritte erzielt wurden, im Januar 2011 abgeschlossen werden. Die Justiz- und Innenminister billigten am 24./25.02.2011 das Verhandlungsergebnis, das Kompromisse enthält: Für Drittstaatsangehörige und Staatenlose wird das RÜA erst nach einer Übergangszeit von drei Jahren wirksam. Drittstaatsangehörige können nach dem RÜA nicht mehr zurückgeführt werden, wenn sie die Türkei länger als fünf Jahre verlassen haben. Gleichzeitig nahm der Ji-Rat die Absicht der Kommission zur Kenntnis, einen Dialog über Visa, Mobilität und Migration mit der Türkei aufzunehmen, dies aber mit der Maßgabe, dass damit kein Verhandlungsmandat für Visaerleichterungen erteilt werde.

Die Kommission hat noch offene Mandate für Verhandlungen mit Algerien, China, Marokko Kap Verde und Belarus (Rat für Verkehr, Telekommunikation und Energie vom 28.02.2011).

Die Bundesrepublik Deutschland hat mit folgenden Drittstaaten bilaterale Rückübernahmeabkommen abgeschlossen: Albanien (seit 01.08.2003), Algerien (seit 12.05.2006), Armenien (seit 01.01.2008), Bosnien und Herzegowina (seit 14.01.1997), Georgien (seit 01.01.2008), Hongkong (seit 17.02.2001), Kosovo (seit 01.09.2010), 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 03.01.2009) sowie Vietnam (seit 21.09.1995).

EU-RÜA haben Vorrang vor bilateralen Abkommen. Letztere gelten fort, soweit sie nicht im Widerspruch zu den EU-RÜA stehen und Regelungslücken in diesen vorhanden sind.

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Evaluierung der EU-Rückübernahmeabkommen:

KOM(2011) 76 endgültig

Die Kommissionsmitteilung zielt darauf ab

- die Durchführung der geltenden EU-RÜA zu evaluieren,
- die laufenden Rückübernahmeverhandlungen und „offenen“ Verhandlungsrichtlinien zu bewerten und
- Empfehlungen für eine künftige EU-Rückübernahmepolitik einschließlich Überwachungsmechanismen auszusprechen.

Die Evaluierung ergibt hiernach ein gemischtes Bild. Die Kommission sieht in EU-RÜA ein wichtiges Instrument zur Bekämpfung der irregulären Zuwanderung. Sie bemängelt aber, dass die Verhandlungsrichtlinien zu wenig Spielräume und unzureichende Anreize für die Partnerstaaten enthielten, wodurch Verhandlungen verzögert würden. Sie empfiehlt eine Änderung der Rückübernahmepolitik, wonach alle Anreize, die der EU zur Verfügung stehen, dem Drittstaat in einem Gesamtmobilitätspaket zu Verhandlungsbeginn als Gegenleistung angeboten werden. Drittstaatsangehörigen-Klauseln sollen nach Auffassung der Kommission in jedem Fall gründlich auf ihre Notwendigkeit untersucht werden. Zudem wird empfohlen, in künftigen EU-RÜA Aussetzungsklauseln und Kontrollmechanismen vorzusehen, um auf etwaige Menschenrechtsverletzungen in Drittstaaten reagieren zu können.

Die Mitteilung wurde in der RAG Migration am 11.03.2011 und im SCIFA am 31.03.2011 diskutiert. Alle wortnehmenden Mitgliedstaaten forderten, an Drittstaatsangehörigen-Klauseln grundsätzlich festzuhalten. Die Notwendigkeit, für den Abschluss von EU-RÜA verstärkte Anreize zu schaffen, wurde allgemein geteilt. Kritisiert wurde die Einbeziehung von Visaerleichterungen, die nach dem gemeinsamen Ansatz zur Visapolitik nicht aktiv angeboten werden sollen. Die Teilnahme von NGO-Vertretern und Schutzklauseln zur Einhaltung der Menschenrechte wurden von der großen Mehrheit abgelehnt, da RÜA den technischen Vollzug der Rückführung regeln und die zu Grunde liegenden Rückführungsentscheidungen (v.a. Asylablehnung) nicht in Frage stellen dürften. Der Vorsitz kündigte an, einen Entwurf für Ratschlussfolgerungen zur künftigen EU-Strategie in Bezug auf EU-RÜA vorzulegen.

Der Bundesrat nahm die Mitteilung am 15.04.2011 zur Kenntnis (BR-Drs. 112/11).

VII. Übergreifende Maßnahmen

1. Rahmenprogramm für Solidarität und Steuerung der Migrationsströme

Mitteilung der Kommission vom 06.04.2005 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 endgültig; Ratsdokument 8690/05

Das Rahmenprogramm für Solidarität und Steuerung der Migrationsströme für den Zeitraum 2008 bis 2013 enthält ein Gesamtvolumen von 3.949 Mio. EUR, das sich auf folgende vier Fonds aufteilt:

- Europäischer Flüchtlingsfonds / EFF III (628 Mio. EUR) in Fortführung des EFF II;
- Rückführungsfonds (676 Mio. EUR);
- Integrationsfonds (825 Mio. EUR);
- Außengrenzenfonds (1.820 Mio. EUR).

Der Bundesrat nahm hierzu am 08.07.2005 Stellung (BR-Drs. 352/05).

Im Einzelnen wurden zu den einzelnen Fonds folgende vier Entscheidungen erlassen:

- Entscheidung Nr. 573/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 zur Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2008 bis 2013 innerhalb des generellen Programms "Solidarität und Steuerung der Migrationsströme" und zur Aufhebung der Entscheidung 2004/904/EG des Rates; ABl. L 144 vom 06.06.2007 S. 1 ff.
- Entscheidung Nr. 574/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 zur Einrichtung des Außengrenzenfonds für den Zeitraum 2007 bis 2013 innerhalb des generellen Programms "Solidarität und Steuerung der Migrationsströme"; ABl. L 144 vom 06.06.2007 S. 22 ff.
- Entscheidung Nr. 435/2007/EG 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"; ABl. L 168 vom 28.06.2007 S. 18 ff.
- Entscheidung Nr. 575/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 zur Einrichtung des Europäischen Rückkehrfonds für den Zeitraum 2008 bis 2013 innerhalb des generellen Programms "Solidarität und Steuerung der Migrationsströme"; ABl. L 144 vom 06.06.2007 S. 45 ff.

Die Kommission legte im Jahr 2009 zwei Änderungsvorschläge zum Flüchtlingsfonds vor:

- Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 zur Änderung der Entscheidung Nr. 573/2007/EG zur Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2008 bis 2013 durch die Aufhebung der Finanzierung bestimmter Gemeinschaftsmaßnahmen und die Änderung der Finanzierungsobergrenze für die Förderung solcher Maßnahmen;
ABI L 129 vom 28.05.2010 S. 1 f.

Da das Europäische Asylunterstützungsbüro (vgl. Nr. III. 3.3) bestimmte, bisher vom Flüchtlingsfonds finanzierte Aufgaben übernimmt, wurde ein Teil der ursprünglich dem EFF zugewiesenen Haushaltsmittel auf das Unterstützungsbüro übertragen. Das Volumen des Flüchtlingsfonds wurde auf insgesamt 614 Mio. EUR reduziert.

- Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Entscheidung Nr. 573/2007/EG zur Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2008 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms "Solidarität und Steuerung der Migrationsströme" und zur Aufhebung der Entscheidung 2004/904/EG des Rates;
KOM(2009) 456 endgültig; Ratsdokument 12985/09

Die Änderung soll der Einrichtung des EU-Neuansiedlungsprogramms Rechnung tragen (vgl. Nr. III. 5). Um mehr Mitgliedstaaten zu bewegen, sich am Neuansiedlungsprogramm zu beteiligen, werden zusätzliche Finanzmittel bereitgestellt. Für jede im Resettlement neu angesiedelte Person, die den jährlich festgelegten Prioritäten entspricht, sollen die Mitgliedstaaten einen Festbetrag von 4.000 Euro erhalten.

Das Europäische Parlament unterbreitete in seiner legislativen EntschlieÙung vom 18.05.2010 einige Änderungsvorschläge. Bei Mitgliedstaaten, die sich erstmals am Neuansiedlungsprogramm beteiligen, soll sich der Betrag auf 6.000 Euro (im ersten Kalenderjahr) bzw. 5.000 Euro (im zweiten Jahr) erhöhen. Für die Festlegung jährlicher Prioritäten wurde der Erlass delegierter Rechtsakte gemäß Art. 290 AEUV mit Vetorecht des Parlaments befürwortet. In unvorhergesehenen Eilfällen sollte der Kommission die Befugnis übertragen werden, delegierte Rechtsakte im Dringlichkeitsverfahren zu erlassen. Zudem wurde gefordert, bestimmte Personengruppen in jedem Fall als prioritär aufzunehmende Personen festzulegen (z.B. unbegleitete Minderjährige, Folteropfer).

2. Gegenseitige Information

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

ABI L 283 vom 14.10.2006 S. 40 ff.

Der JI-Rat hatte im Mai 2005 – als Reaktion auf ein weitreichendes Programm Spaniens zur Legalisierung illegal aufhältiger Ausländer – die Einrichtung eines Systems der gegenseitigen Information zwischen den für Migrations- und Asylfragen zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten gefordert. Die Entscheidung wurde am 05.10.2006 im Rat angenommen.

Sie regelt die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten Informationen über geplante oder vor kurzem ergriffene Maßnahmen (z. B. nationale Rechtsvorschriften, bilaterale internationale Abkommen, Gerichts- oder Verwaltungsentscheidungen) im Bereich Asyl und Einwanderung frühzeitig mitzuteilen. Voraussetzung der Informationspflicht ist, dass die Maßnahmen aller Voraussicht nach beträchtliche Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten oder die gesamte EU haben (Bewertung durch den Mitgliedstaat) und öffentlich zugänglich sind. Der Informationsaustausch erfolgt über ein internetgestütztes Datennetz („CIRCA“). Die Kommission erstellt einen Jahresbericht, der die wichtigsten übermittelten Informationen zusammenfasst und als Grundlage für die auf Ministeriebene zu führende Erörterung der nationalen Asyl- und Einwanderungspolitik dient.

Der Bundesrat begrüßte den Informationsaustausch als sinnvolles Instrument, das jedoch keinen unverhältnismäßigen Aufwand auf Bundes- oder Länderebene bedingen dürfe (BR-Drs. 765/05).

Die Kommission veröffentlichte am 17.12.2009 einen Bericht zur Evaluierung des Mechanismus zur gegenseitigen Information (KOM(2009) 687 endg.). Die in das System gesetzten Erwartungen seien bislang nicht erfüllt, weil die Mitgliedstaaten Informationen nur in geringem Umfang zur Verfügung gestellt hätten.

3. Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz

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 ff.

Die Verordnung statuiert gemeinsame Regeln für die Erhebung und Erstellung von Gemeinschaftsstatistiken über die Zu- und Abwanderung in und aus den Mitgliedstaaten, die Staatsangehörigkeit und das Geburtsland der im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten lebenden Personen sowie die Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, bei denen es um Zuwanderung, Erteilung von Aufenthaltstiteln, Staatsangehörigkeit, Asyl bzw. andere Formen internationalen Schutzes, Bekämpfung der illegalen Einwanderung sowie Rückführungen geht. Die von den Mitgliedstaaten zu erhebenden Daten sind an das Statistische Amt der Europäischen Union (EUROSTAT) zu übermitteln. Die Kommission erhielt die Befugnis, im Komitologieverfahren Definitionen zu aktualisieren, über Datengruppen bzw. Untergliederungen zu entscheiden und Qualitätsstandards festzulegen.

Der Bundesrat unterstützte in seinem Beschluss vom 04.11.2005 im Grundsatz die Zielsetzung, innerhalb der EU eine Grundlage für vergleichbare statistische Grunddaten über das Migrationsgeschehen und das Flüchtlingswesen zu schaffen. Er forderte aber, die Harmonisierung auf das für die Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben zwingend erforderliche Maß zu beschränken.

Das Europäische Parlament stimmte dem Verordnungsentwurf am 14.03.2007 mit einigen Änderungen zu, die zwischen Rat, Kommission und Parlament abgesprochen waren. Der JK-Rat nahm die Verordnung am 12.06.2007 in der vom Parlament gebilligten Fassung an.

4. Europäisches Migrationsnetz

Entscheidung Nr. 2008/381/EG des Rates vom 14. Mai 2008 zur Einrichtung eines Europäischen Migrationsnetzes;

ABI 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. Das EMN war bereits im Jahr 2002 als Pilotprojekt begonnen und von 2004 bis 2006 als vorbereitende Maßnahme durchgeführt worden. Mit Inkrafttreten der Entscheidung wurde dem EMN ein förmlicher 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 wurden.

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.

Der Bundesrat fasste zu dem am 28.11.2005 vorgelegten Grünbuch der Kommission am 10.02.2006 einen Beschluss (BR-Drs. 896/05). Darin wurde gefordert, ein „schleichendes“ Entstehen neuer Gemeinschaftskompetenzen zu vermeiden, das EMN zu anderen EU-Informationsprojekten klar abzugrenzen und die Möglichkeit beizubehalten, Behörden als nationale Kontaktstellen zu benennen.

Am 09.11.2007 stellte der Bundesrat fest, dass der Kommissionsvorschlag vom 10.08.2007 den zum Grünbuch geäußerten Anliegen grundsätzlich Rechnung trägt (BR-Drs. 621/07). Die Bundesregierung wurde gebeten, sich dafür einzusetzen, dass die Datenerhebung nur im Rahmen der nationalen Kontaktstellen erfolgt.

Dokumente zur Tätigkeit des EMN können unter <http://emn.sarenet.es/html/index.html> im Internet abgerufen werden.

5. Informationsmanagement im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht

Mitteilung der Kommission vom 20. Juli 2010 an das Europäische Parlament und den Rat – Überblick über das Informationsmanagement im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht; KOM(2010) 385 endgültig; Ratsdokument

Die Mitteilung enthält erstmals einen vollständigen Überblick über die bereits bestehenden, in Umsetzung befindlichen sowie noch in Betracht gezogenen Maßnahmen auf EU-Ebene, mit denen die Erhebung, die Speicherung und der grenzübergreifende Austausch personenbezogener Daten zu Zwecken der Strafverfolgung und Migrationssteuerung geregelt wird. Zu den einzelnen Informationssystemen werden u.a. Struktur, Zweckbindung und Datenschutz analysiert. Zudem werden Grundsätze für die Politikgestaltung erläutert, die die Kommission bei neuen Initiativen und der Evaluierung geltender Instrumente beachten will (z.B. Grundrechte- und Datenschutz, Subsidiarität, Risikomanagement, Kosteneffizienz).

Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung einer Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht; KOM(2010) 93 endgültig; Ratsdokument 8151/10

Gegenstand des Verordnungsentwurfs ist die Errichtung einer europäischen Regulierungsagentur, der das Betriebsmanagement des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II), des Visa-Informationssystems (VIS) und von EURODAC sowie ggf. anderer IT-Großsysteme im Bereich Justiz und Inneres langfristig übertragen werden soll. Die Agentur wird in erster Linie alle mit dem Betriebsmanagement der Systeme zusammenhängende Aufgaben wahrnehmen, die erforderlich sind, um dieses ununterbrochen betriebsbereit zu halten und den Datenaustausch zu gewährleisten.

Der Bundesrat äußerte mit Beschluss vom 18.09.2009 Bedenken, da der Vorschlag seiner grundsätzlichen Haltung über die Errichtung neuer europäischer Agenturen widerspreche (BR-Drs. 648/09). Danach sollten Gemeinschaftsagenturen nur in begründeten Ausnahmefällen und nur nach Prüfung ihrer Notwendigkeit (Mehrwert) und von Alternativen im Hinblick auf Deregulierung, Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit (Kosten-Nutzen-Analyse) und Konzentration eingerichtet werden. Zudem genüge der Verordnungsentwurf nicht den Anforderungen, die

sich aus den Bestimmungen für den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten ergäben.

Der Verordnungsvorschlag wird seit September 2009 in der RAG Schengen-Aquis beraten. Im gemischten Ausschuss beim Jl-Rat am 30.11./01.12.2009 fand die ablehnende Haltung Deutschlands keine Unterstützung.

Das Europäische Parlament (LIBE-Ausschuss) beauftragte den Berichtersteller, auf Grundlage der Orientierungsabstimmung vom 11.10.2010 die Verhandlungen im Rahmen des informellen Trilogs aufzunehmen. Die Entscheidung über den Sitz der Agentur soll außerhalb der Verordnung im Rat getroffen werden.