



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

**Berichtszeitraum: 18.04.2011 - 13.04.2012**

Hinweis:

Der Bericht beinhaltet wesentliches Geschehen im Strategischen Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen seit der letzten Berichterstattung zum 18.04.2011. 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:**

<b>I. Allgemeines .....</b>	<b>4</b>
1. Kompetenzrahmen in Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen .....	4
2. Vertretung der Länder .....	7
<b>II. Programme und Pläne .....</b>	<b>8</b>
1. Haager Programm, Aktionsplan und Evaluierung .....	8
2. Post-Haag-Prozess und Vorbereitung des Stockholmer Programms .....	9
3. Stockholmer Programm .....	<b>10</b>
4. Aktionsplan zum Stockholmer Programm.....	13
<b>III. Asyl .....</b>	<b>14</b>
1. Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS).....	14
2. Richtlinien.....	18
2.1 Richtlinie Massenzustrom .....	18
2.2 Richtlinie Aufnahmebedingungen .....	18
2.3 Anerkennungs- bzw. Qualifikationsrichtlinie .....	22
2.4 Asylverfahrensrichtlinie .....	24
3. Verordnungen .....	28
3.1 Dublin-Verordnung .....	28
3.2 EURODAC-Verordnung .....	32
3.3 Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) .....	35
4. Solidarität in der Asylpolitik.....	36
5. EU-Neuansiedlungsprogramm.....	37
6. Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige.....	39
<b>IV. Migration .....</b>	<b>40</b>
1. Schritte zu einer gemeinsamen Migrationspolitik.....	40
2. Richtlinien .....	54
2.1 Richtlinie Familienzusammenführung .....	54
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

<b>V. Visa, Aufenthaltstitel und Pässe .....</b>	<b>71</b>
1. Verordnungen .....	71
1.1 Visalistenverordnung .....	71
1.2 Visakodex.....	75
1.3 Visa-Informationssystem (VIS) .....	77
1.4 Biometrische Identifikatoren; Bearbeitung von Visumanträgen .....	79
1.5 Gestaltung von Aufenthaltstiteln und Visa .....	80
1.6 Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in Pässen.....	81
2. Entscheidungen.....	82
<b>VI. Bekämpfung der illegalen Einwanderung und Außengrenzschutz .....</b>	<b>83</b>
1. Gesamtstrategie und politische Prioritäten.....	83
2. Richtlinien .....	90
2.1 Zusammenarbeit bei der Rückführung .....	90
2.2 Opferschutzrichtlinie .....	91
2.3 Mitteilungspflichten für Beförderungsunternehmer .....	92
2.4 Rückführungsrichtlinie .....	94
2.5 Sanktionsrichtlinie .....	95
3. Verordnungen .....	97
3.1 Verbindungsbeamte für Einwanderungsfragen .....	97
3.2 Schengener Grenzkodex .....	98
3.3 Kleiner Grenzverkehr .....	103
3.4 Europäische Grenzschutzagentur (FRONTEX) .....	104
3.5 Europäisches Grenzüberwachungssystem (EUROSUR) .....	106
4. EU-Rückübernahmeabkommen .....	107
5. Entscheidungen .....	109
<b>VII. Übergreifende Maßnahmen .....</b>	<b>110</b>
1. Rahmenprogramm für Solidarität und Steuerung der Migrationsströme.....	110
2. Mehrjähriger Finanzrahmen 2014 – 2020.....	112
3. Gegenseitige Information.....	115
4. Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz.....	115
5. Europäisches Migrationsnetz .....	116
6. Informationsmanagement im Bereich Justiz, Inneres und Recht .....	117

## I. Allgemeines

### 1. Kompetenzrahmen in Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen

Mit dem am 01.05.1999 in Kraft getretenen Vertrag von Amsterdam (ABl 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.

Seit Ablauf der fünfjährigen Übergangszeit werden 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. Bei der legalen Einwanderung blieb es zunächst beim Einstimmigkeitserfordernis im Rat; das Parlament war 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, ABl 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 änderte 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 enthielt 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 waren insbesondere:

- Grenzkontrollen (Art. 77 AEUV): Ausdrücklich festgeschrieben wurde das Ziel 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. Die Union entwickelt 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. Hinzu kamen 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 blieb 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 hatte 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 noch nicht endgültig festgelegt, der Ausschuss soll aber zumindest bis 2014 seine Tätigkeit fortsetzen. Nach einem Kompromissbeschluss des AStV vom Dezember 2009 wird der Ausschuss zunächst bis Ende 2011 fortgeführt, allerdings mit einem beschränkten Aufgabenbereich. Das Gremium konzentriert sich auf strategische Fragen, zu denen der COSI keinen Beitrag leisten kann. Die Einbeziehung in die Gesetzgebungsarbeit blieb möglich, ist aber nicht mehr zwin-

gend vorgesehen. Bis zum Ablauf des Übergangszeitraums ist die Notwendigkeit des Fortbestehens des SCIFA zu überprüfen und dabei die Effizienz und die Kohärenz der Arbeitsstrukturen des Rates zu berücksichtigen.

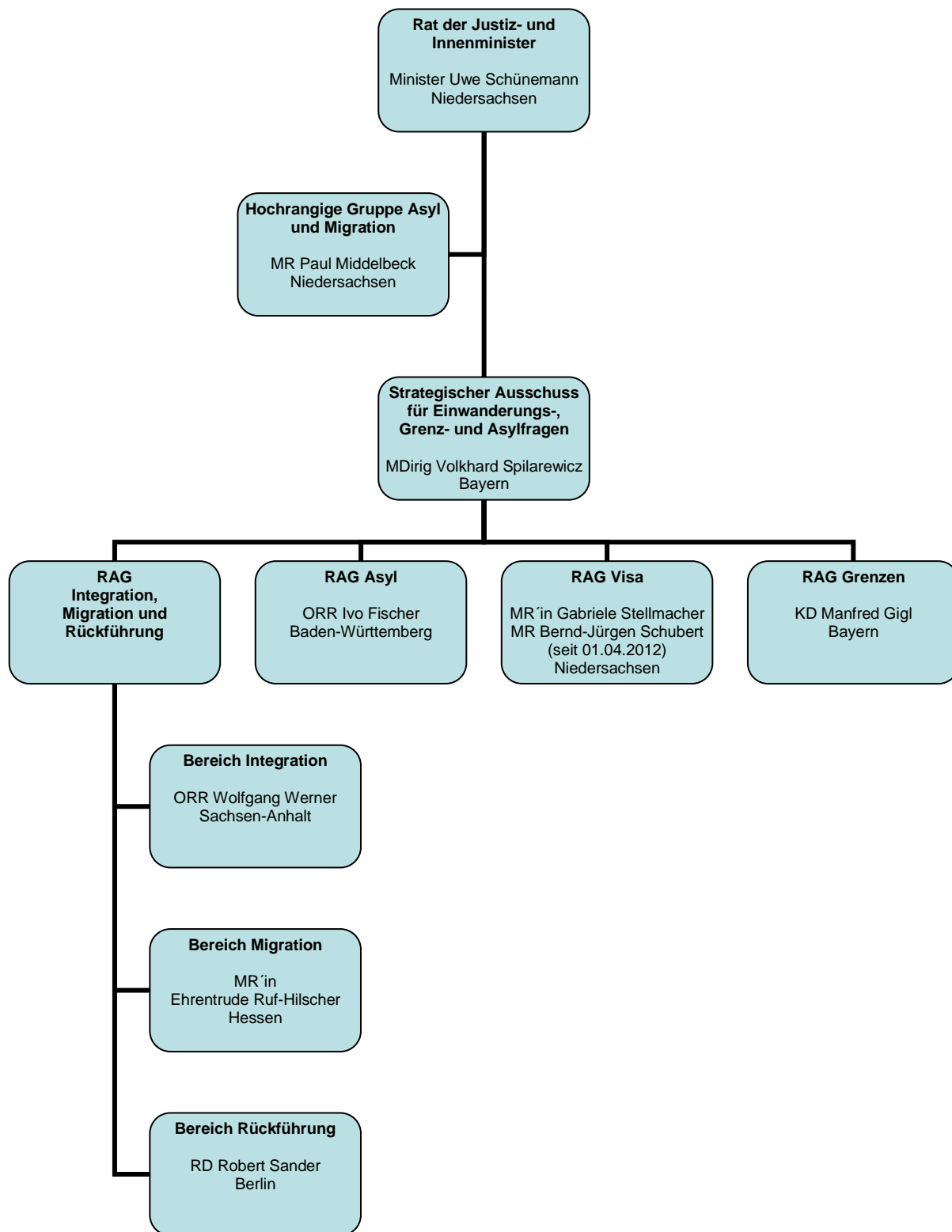
Die Frage des Fortbestehens des SCIFA und seine künftige Rolle wurden zuletzt bei seinem informellen Treffen am 05/06.09.2011 diskutiert. Dabei wurde einhellig die Auffassung vertreten, dass sich der Ausschuss bewährt habe und auch künftig notwendig sei. Zur Frage der Dauer der Fortführung wurden im Wesentlichen zwei Standpunkte vertreten: Die Mehrheit plädierte für eine unbefristete Fortführung. Deutschland und einige andere Mitgliedstaaten sprachen sich für ein zunächst befristetes Fortbestehen bis Ende 2014 (Laufzeit des Stockholmer Programms) mit nochmaliger Evaluierung aus. Das vom Vorsitz vorgestellte Dokument, das weitgehend dem früheren belgischen Vorschlag entsprach, fand breite Unterstützung. Als künftige Hauptaufgabe des SCIFA wurde die Behandlung strategischer, bedeutsamer und horizontaler Themen benannt. Zudem wurde angeregt, finanzielle Fragen stärker einzubeziehen und die Rechtsprechung des EuGH und EGMR zu erörtern. Bei der externen Dimension der Migrations- und Asylpolitik wurde die enge Abstimmung mit weiteren Gremien (JAIEX, HLWG) für notwendig erachtet. Auf dieser Grundlage ersuchte der Vorsitz den AStV, das Mandat des SCIFA zu verlängern (Ratsdokument 17182/11).

Zur Reform der Arbeitsweise des Ausschusses wurden verschiedene Vorschläge unterbreitet. Deutschland plädierte für eine Effizienzsteigerung durch Entsendung hochrangiger Vertreter mit Entscheidungsbefugnis, Konzentration auf strategische Themen, Differenzierung zwischen I- und II-Punkten in der Tagesordnung (wie im AStV), effiziente und stringenter Debattenkultur und regelmäßige Hinzuziehung von Vertretern von FRONTEX und EASO. Einige Mitgliedstaaten unterstützten den Vorschlag des Vorsitzes, aus Kostengründen das Sprachregimes auf Englisch als alleinige Sprache oder alternativ in Anlehnung an den AStV auf Englisch, Französisch und Deutsch zu reduzieren.

In der Struktur der dem Strategischen Ausschuss zugeordneten Ratsarbeitsgruppen ergaben sich bereits zum 01.07.2010 Änderungen (siehe Ratsdokument 17653/09). Die Arbeitsgruppe CIREFI wurde abgeschafft; ihre Aufgaben werden 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

Die Vertretung der Länder im Bereich Justiz und Inneres kann der folgenden Übersicht entnommen werden:



## 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 (nun EASO).
- 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 Festlegung der Prioritäten im Bereich Justiz und Inneres führte die Kommission eine Konsultation anhand eines Fragenkatalogs durch. Hierzu gab das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen Ende 2008 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-/Ausreisensystem 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 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 sollen 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 Kommission soll ihre Studie über die Durchführbarkeit der gemeinsamen Bearbeitung von Asylanträgen fertig stellen.

○ *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.

○ *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 forderte der Bundesrat die strenge Kontrolle der ordnungsgemäßen Anwendung des einschlägigen Rechtsbestands durch alle Mitgliedstaaten. Zudem begrüßte er 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 Asylbewerber, die aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht abgeschoben werden können, wurden 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 JI-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 verpflichtet sich seit dem Tampere-Programm dem Ziel, ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem zu etablieren. Grundkonzept des GEAS ist die Schaffung eines gemeinsamen Raums des Schutzes und der Solidarität, beruhend auf einem einheitlichen Asylverfahren und einem einheitlich hohen Rechtsstatus für Personen, denen internationaler Schutz (Flüchtlinge und subsidiär Geschützte) gewährt wird.

In einem ersten Schritt wurden im Rahmen der ersten Harmonisierungsphase (1999 bis 2006) die rechtlichen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten durch Verabschiedung gemeinsamer Mindeststandards in wichtigen Bereichen angeglichen.

Vorbereitung der zweiten Harmonisierungsphase

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 wies zum Grünbuch mit Beschluss vom 21.09.2007 (BR-Drs. 414/07) darauf hin, dass in Deutschland ein rechtsstaatliches und praxisgerechtes Asylverfahren seit langem verwirklicht sei. Über den ehrgeizigen Zeitplan (2010) zeigte er sich besorgt, da bislang keine fundierte Evaluierung der Asylmindeststandards erfolgt sei. Kritisiert wurden insbesondere die Pläne, eine Asylunterstützungsagentur einzurichten, den Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber zu erleichtern, das soziale Versorgungsniveau anzuheben, Asylsuchenden Zugang zu Integrationsmechanismen zu gewähren, die Rechte und Leistungen für anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Geschützte bzw. sogar Geduldete anzugleichen und die Dublin-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 legte einen Fahrplan für die kommenden Jahre fest und listete Maßnahmen auf, mit denen die zweite Phase der Asylrechtsharmonisierung – nun erst bis 2012 – abgeschlossen werden sollte. Der Asyl-Strategieplan gliedert sich in drei Hauptthesen:

- Höhere gemeinsame Standards: Ausbau der eingeführten Mindeststandards durch Änderung der Richtlinie über Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern (siehe unter III. 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 erneuerten Kritik an einem erleichterten Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber und einer Erhöhung des sozialen Versorgungsniveaus 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 sollte die Zielrichtung 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.

#### Zweite Harmonisierungsphase (Überblick)

Die zweigleisige Asylstrategie sieht neben der Änderung aller Asylrechtsakte die Intensivierung der praktischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten vor. Zur legislativen Umsetzung der zweiten Asylharmonisierungsphase legte die Kommission im Dezember 2008 ein sog. erstes Asylpaket mit Änderungsvorschlägen zu folgende Rechtsakten vor:

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

Das Europäische Parlament unterstützte am 07.05.2009 die Kommissionsvorschläge weitgehend; zudem wurden zahlreiche Änderungsvorschläge unterbreitet.

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

Der Jl-Rat befasste sich im Berichtszeitraum auf fast allen seinen Tagungen mit dem GEAS, zuletzt am 08.03.2012. Nachdem der belgische und ungarische Vorsitz prioritär die Anerkennungsrichtlinie sowie die EUODAC- und Dublin-Verordnung behandelt hatten, führten die polnische und dänische Präsidentschaft die Verhandlungen zu allen Asylrechtsakten mit Aus-



nahme der EURODAC-Verordnung fort. Um den Abschluss der Verhandlungen bis 2012 zu erreichen, wurde auf Vorschlag des Europäischen Parlaments eine informelle Kontaktgruppe mit Vertretern von Rat, Parlament und Kommission eingesetzt.

Über die Neufassung der Anerkennungsrichtlinie gelang im Juli 2011 die politische Einigung. Der Richtlinienentwurf wurde am 24.11.2011 im Rat verabschiedet.

Zu horizontalen Fragestellungen gelangen dem polnischen Vorsitz bei einigen Regelungen Fortschritte, die zu einer verbesserten Kohärenz beitragen sollen. Die Verwendung gemeinsamer Begriffsdefinitionen wurde im Grundsatz mehrheitlich unterstützt, wobei teilweise vertreten wurde, dass verschiedene Regelungsgegenstände Differenzierungen bzw. separate Ansätze erforderten. Diskutiert wurde z.B. die einheitliche Definition der Begriffe „Familienangehöriger“ und „besonders schutzbedürftiger Antragsteller“, nachdem bei der Anerkennungsrichtlinie hierzu Ende Juni 2011 eine Einigung gelungen war. Auch horizontale Ansätze zu kostenfreier Rechtsberatung und Gewahrsam wurden erörtert, wobei sich beim SCIFA am 10.10.2011 kein einheitliches Meinungsbild ergab.

Zur Asylverfahrensrichtlinie und zur Richtlinie Aufnahmebedingungen legte die Kommission im Juni 2011 überarbeitete Änderungsentwürfe vor, nachdem die ursprünglichen Vorschläge im Rat auf heftigen Widerstand gestoßen waren. Die Gegner hatten finanziellen Mehraufwand, verringerte Effizienz und Missbrauchsgefahr befürchtet. Inzwischen wurden die Verhandlungen zur geänderten Richtlinie Aufnahmebedingungen im Rat abgeschlossen; der Vorsitz wurde Ende März 2012 mit der Einleitung des Trilogs mandatiert. Bei der Asylverfahrensrichtlinie dauern die schwierigen Verhandlungen im Rat an.

Bei der Dublin-Verordnung war der von der Kommission vorgeschlagene Aussetzungsmechanismus für Rücküberstellungen stark umstritten. Während das Europäische Parlament die Kommission unterstützte, war die Mehrheit im Rat strikt dagegen. Auch ein restriktiverer Notfallmechanismus, der als Kompromiss vorgeschlagen worden war, traf im Rat auf deutlichen Widerstand. Stattdessen einigte man sich nun auf einen neuen Frühwarn- und Krisenbewältigungsmechanismus, der in der Dublin-Verordnung kodifiziert wird.

Die technischen Änderungen der EURODAC-VO sind inzwischen finalisiert. Zuletzt ergaben sich auch zur Öffnung der Datenbank für Strafverfolgungsbehörden, die der Rat schon im Jahr 2007 befürwortet hatte, Fortschritte. Nach schwierigen Verhandlungen signalisierte die Kommission im Dezember 2011, den erforderlichen Legislativvorschlag als Gegenleistung für die Verständigung über den Frühwarn- und Krisenbewältigungsmechanismus zu unterbreiten.

Der Europäische Rat bekräftigte in seinen Schlussfolgerungen vom 23./24.06.2011 die Vollendung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems bis Ende 2012.

Zur Intensivierung der praktischen Zusammenarbeit wurde im Juni 2011 das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen eingerichtet (siehe Nr. III. 3.3). Der Vorschlag der Kommission vom September 2009 zur Einführung eines EU-Neuansiedlungsprogramms wird bei den finanzrechtlichen Instrumenten verhandelt (siehe Nr. III. 5 und VII. 1). Als Handlungskonzept für die Vorbeugung illegaler Migration und für hohe und kindgerechte Aufnahme- und Schutzgarantien für unbegleitete Minderjährige wurde der Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige ins Leben gerufen (siehe Nr. III. 6).

## **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 (BGBl. I S. 1950).

### **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).

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

Die Kommission gelangte in ihrem Bericht vom 26.11.2007 (KOM(2007) 745 endg.) zu dem Schluss, die Umsetzung der Richtlinie sei in den meisten Mitgliedstaaten zufriedenstellend erfolgt. Zugleich wurde aber darauf hingewiesen, dass der großzügige Ermessensspielraum, den die Richtlinie in vielen Bereichen gewähre (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 Normen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (Neufassung): KOM(2008) 815 endgültig; Ratsdokument 16913/08 (1. Vorschlag); KOM(2011) 320 endgültig; Ratsdokument 11214/11 (geänderter Vorschlag)

Der Änderungsvorschlag der Kommission zielt darauf ab, die nationalen Aufnahme- und Lebensbedingungen für Asylbewerber stärker zu vereinheitlichen und dabei das Niveau von sozialer Versorgung und Verfahrensrechten insgesamt zu erhöhen.

Der erste Kommissionsvorschlag vom Dezember 2008 erwies sich nach über zweijähriger Verhandlung im Rat als nicht mehrheitsfähig. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten befürchtete finanzielle Mehraufwendungen und negative Folgen auf die Effizienz der Asylverfahren. Be-

sonders heftig kritisiert wurden die Bestrebungen der Kommission, die Höchstdauer nationaler Sperrfristen für den Arbeitsmarktzugang von Asylbewerbern auf sechs Monate zu verkürzen, ihre soziale Versorgung auf das inländische Sozialhilfeniveau anzuheben, kostenfreie Rechtsberatung unabhängig von den Erfolgsaussichten des Rechtsmittels zu garantieren und den Mitgliedsstaaten umfangreiche neue Berichtspflichten aufzugeben.

Der Bundesrat hatte hierzu am 13.02.2009 kritisch Stellung genommen (BR-Drs. 961/08). Zwar wurde anerkannt, dass die stärkere Angleichung der materiellen Lebensbedingungen von Asylbewerbern dazu beitragen könne, Sekundärmigration zu verringern. Der Bundesrat forderte aber, die Mindeststandards auf das erforderliche Maß zu beschränken, keine weitere Bürokratie aufzubauen und neue Pullfaktoren zu vermeiden. Strikt abgelehnt wurde, Asylbewerbern einen erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt zu eröffnen und sie bei sozialen Versorgungs- und Gesundheitsleistungen mit Inländern gleichzustellen. Kritisch bewertet wurde zudem, die Richtlinie auf Antragsteller für subsidiären Schutz auszudehnen, Gewahrsam nur noch in speziellen Einrichtungen zuzulassen, unentgeltliche Beratungs- und Prozesskostenhilfe unabhängig von Erfolgsaussichten der Rechtsverfolgung zu garantieren und den Mitgliedstaaten neue, detaillierte Berichtspflichten aufzugeben.

Das Europäische Parlament unterstützte den ersten Kommissionsvorschlag in seiner Entschließung vom 07.05.2009 weitgehend. Es lehnte aber 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).

Am 01.06.2011 legte die Kommission einen neuen, geänderten Richtlinienvorschlag vor. Zu den zentralen Regelungsgegenständen enthält der Neuvorschlag folgende Bestimmungen:

- Anwendungsbereich: Ausweitung auf Antragsteller für subsidiären Schutz;
- Arbeitsmarktzugang: spätestens sechs Monate nach Antragstellung, Verlängerungsoption um weitere sechs Monate bei einer großen Anzahl von Schutzsuchenden oder Verstoß gegen Mitwirkungspflichten;
- Sozialleistungsniveau: Orientierung an der Mindesthöhe der inländischen Sozialhilfe bei Gewährung von Geldleistungen oder Gutscheinen;
- Gewahrsam: Vollzug nur in speziellen Einrichtungen (vorübergehende Abweichung nur bei Unmöglichkeit und an Grenzübergangsstellen oder in Transitzonen);
- Ermittlung besonderer Bedürfnisse schutzbedürftiger Antragsteller und Suche nach Familienangehörigen unbegleiteter Minderjähriger: Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, hierzu „Mechanismen“ festzulegen;
- unentgeltliche Rechtsberatung mittelloser Asylbewerber, sofern dies zur Gewährleistung eines wirksamen Rechtsschutzes erforderlich ist;

Auch der überarbeitete Richtlinienvorschlag, der von Juni 2011 bis März 2012 im Rat verhandelt wurde, war deutlicher Kritik ausgesetzt. Der SCIFA hatte sich mit dem geänderten Richtli-

nienentwurf in seinen Sitzungen im Juli, September (informell), November und Dezember 2011 befasst. Nachdem der polnische Vorsitz die Verhandlungen im Juli 2011 neu strukturiert hatte („grüne und gelbe Liste“), wurden die Beratungen stark forciert. Nach der Diskussion horizontaler Begriffsdefinitionen und Themenkomplexe beim informellen SCIFA im September 2011 (Definition Familienangehörige, Begriff der besonders schutzbedürftigen Antragsteller, kostenfreie Rechtsberatung, Gewahrsam), wurden im SCIFA wichtige Einzelbestimmungen diskutiert. Ab Januar 2012 wurden die JI-Referenten befasst. Beim JI-Rat am 08.03.2012 bekräftigte der Bundesinnenminister die deutsche Position zu den Kernfragen Arbeitsmarktzugang, Sozialhilfeniveau und Feststellung besonderer Schutzbedürftigkeit. Nach intensiven Verhandlungen erhielt der Vorsitz im AStV am 21.03.2012 das Mandat zur Aufnahme der Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament (Ratsdokument 7958/12). Die Kommission zeigte sich unzufrieden, unterstützte aber die Aufnahme des Trilogs, um voranzukommen. Zu zentralen Themen konnte Deutschland Verhandlungserfolge erzielen. Die Ratsposition zu besonders wichtigen Themenfeldern wird im Folgenden kurz dargestellt:

- Familienbegriff (Art. 2): Der enge Familienbegriff der geänderten Anerkennungsrichtlinie wurde übernommen (Mehrheitsposition beim SCIFA am 07.11.2011).
- Gewahrsam (Art. 8-10): Drei zusätzliche Gewahrsamsgründe wurden ergänzt. Dies betrifft Fallgestaltungen, in denen der Asylantrag aus der Abschiebungshaft gestellt wird in der Absicht, die Abschiebung zu verzögern oder zu verhindern, Rücküberstellungen auf Basis der Dublin-Verordnung vollzogen werden (beide beim SCIFA am 07./08.11.2011 mehrheitlich befürwortet) oder bei Aufgriffen Illegaler, die den Asylantrag ohne sachlichen Grund nicht früher gestellt haben. Bei den Haftbedingungen (spezielle Hafteinrichtungen) verständigte man sich auf die in der Rückführungsrichtlinie geltende Regelung.
- Arbeitsmarktzugang (Art. 15): Es bleibt bei der maximalen Sperrfrist von 12 Monaten. Beim SCIFA am 30.11/01.12.2011 war zu der Frage keine Mehrheitsposition erzielt worden. Auch Kompromissvorschläge des Vorsitzes, ausgehend von einer 6-Monatsfrist nur in bestimmten Fallgruppen eine Verlängerung auf 12 Monate zuzulassen, waren erfolglos geblieben.
- Sozialhilfeniveau (Art. 17 Abs. 5): Auf heftigen Widerstand Deutschlands („rote Linie“), Österreichs und der Niederlande (u.a. November- und Dezember-SCIFA 2011), wurde der von der Kommission beabsichtigte Verweis auf das inländische Sozialhilfeniveau als Bezugsgröße für das Leistungsniveau bei der Asylbewerberversorgung im Richtlinienentwurf und im Erwägungsgrund (20) gestrichen. Zudem konnten weitere Textänderungen durchgesetzt werden, die Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten bewahren. Im Richtlinienentwurf wurde zudem ausdrücklich klargestellt, dass Asylbewerberleistungen nicht dem für Inländer geltenden Sozialhilfesätzen entsprechen müssen, sofern letztere einen höheren Lebensstandard als den von der Richtlinie vorgesehenen bieten.
- Ermittlung besonderer Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen (Art. 22): Der Kommissionsvorschlag wurde deutlich abgeschwächt. Deutschland verwahrte sich gegen eine anlassunabhängige Prüfpflicht aller Asylantragsteller auf besondere Schutzbedürftigkeit, um Verfahrensverzögerungen, zusätzliche Kosten und Prozesse zu vermeiden. Bei den Verhandlungen konnte zumindest die Klarstellung erreicht werden, dass die Feststellung innerhalb existierender nationaler Verwaltungsverfahren getroffen werden kann.

- Kostenfreie Rechtsberatung (Art. 9 Abs. 5 und Art. 26): Der Kompromiss differenziert danach, ob sich Rechtsmittel gegen die Versagung materieller Leistungen (Art. 26) oder gegen Gewahrsamsanordnungen (Art. 9 Abs. 5) richten. Nur im erstgenannten Fall bleibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Bewilligung kostenfreier Rechtsberatung davon abhängig zu machen, dass die Rechtsverfolgung Aussicht auf Erfolg bietet. Damit konnte die deutsche Position nur teilweise durchgesetzt werden.

### **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 die 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 liefere, 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).

Die 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.

Bei der Rechtsstellung subsidiär Schutzberechtigter enthält die Richtlinie Kompromisse. Ihnen ist die (un-)selbständige Beschäftigung zu gestatten, allerdings kann dabei die Arbeitsmarktsituation berücksichtigt und für einen begrenzten Zeitraum eine Vorrangprüfung vorgesehen werden. Beim Zugang zu Sozialleistungen und Gesundheitsversorgung können Mitgliedsstaaten ihre Ansprüche auf Kernleistungen 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 (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.). Nur wenige Mitgliedstaaten hätten die Möglichkeit genutzt, beim Schutzinhalt zwischen anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten zu unterscheiden.

Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung);

ABI L 337 vom 20.12.2011 S. 9 ff.

Die Neufassung der Anerkennungs- bzw. Qualifikationsrichtlinie ist der erste Rechtsakt, der im Rahmen der Schaffung des GEAS verabschiedet wurde. Mit der Neufassung werden einige Voraussetzungen des Verfolgungsschutzes präzisiert. Bei den Rechtsfolgen der Schutzgewährung werden die den anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten zuerkannten Rechte weitgehend angeglichen und der Schutzinhalt teilweise erhöht.

Die intensiven Verhandlungen dauerten etwa zwei Jahre. Nachdem im Juni 2011 im AStV ein Standpunkt des Rates konsentiert werden konnte, schlossen sich schwierige Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament an. Bei den meisten Kernpunkten (Familienbegriff, Definition der Schutzakteure, Gültigkeitsdauer der Aufenthaltstitel und Zugang zu Sozialleistungen für subsidiär Schutzberechtigte) konnte sich der Rat weitgehend durchsetzen. Nachdem das Europäische Parlament den Kompromisstext am 27.10.2011 gebilligt hatte, wurde die Richtlinie am 24.11.2011 im Rat (Verkehr, Telekommunikation und Energie) angenommen.

Der Bundesrat hatte zu dem Kommissionsvorschlag mit Beschluss vom 18.12.2009 kritisch Stellung genommen (BR-Drs. 791/09). Er sprach sich dagegen aus, die anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten zuerkannten Rechte zu vereinheitlichen, insbesondere bei Zugang zu Arbeitsmarkt, Sozialhilfe und medizinischer Versorgung. Zur Suche nach Familienangehörigen unbegleiteter Minderjähriger wies er darauf hin, dass es den Mitgliedstaaten überlassen bleiben müsse, wie sie dieser Verpflichtung nachkämen. Ebenfalls kritisch bewertet wurden u.a. die Ausweitung des Familienbegriffs und die Verschärfung der Voraussetzungen für die Verweisung von Antragstellern auf eine inländische Fluchtalternative.

Mit der Neufassung wird der Familienbegriff – entgegen den ursprünglichen Vorstellungen der Kommission – nur geringfügig erweitert. Familienangehörige im Sinne der Richtlinie sind bei minderjährigen, nicht verheirateten Schutzberechtigten nun auch der Vater, die Mutter oder ein anderer Erwachsener, der nach dem Recht oder der Praxis des jeweiligen Mitgliedstaats für diese Person verantwortlich ist.

Bei den materiellen Voraussetzungen für die Schutzgewährung enthält die Neufassung insbesondere folgende Änderungen:

- Schutzakteure (Art. 7 Abs. 2 und EG 26): Klarstellung, dass Verfolgungsschutz wirksam und nicht nur vorübergehender Art sein muss. Nicht übernommen wurde der problematische Zusatz, dass diese willens und in der Lage sein müssen, der Rechtsstaatlichkeit Geltung zu verschaffen.
- Interner Schutz (Art. 8 und EG 27): Die Anforderungen an die Feststellung internen Schutzes (inländische Fluchtalternative) werden erhöht. Der Betroffene muss sicher und legal in diesen Landesteil reisen können, dort aufgenommen werden und es muss vernünftigerweise erwartet werden können, dass er sich dort niederlässt.
- Verfolgungsgründe (Art. 10 Abs. 1 und EG 30): Bei der Definition einer bestimmten sozialen Gruppe sind geschlechtsbezogene Aspekte einschließlich der geschlechtlichen Identität angemessen zu berücksichtigen.

Die Rechtsstellung subsidiär Schutzberechtigter wird derjenigen der anerkannten Flüchtlinge weitgehend angeglichen, allerdings verbleiben wichtige Ausnahmen. Die Mindestgültigkeitsdauer ihres Aufenthaltstitels beträgt weiterhin nur ein Jahr, im Fall der Verlängerung wird der Aufenthaltstitel aber für mindestens zwei weitere Jahre erteilt. Mitgliedstaaten können die Sozialleistungen für subsidiär Schutzberechtigte weiterhin auf Kernleistungen beschränken; das geltende deutsche Recht nutzt diese Option aber nicht. Beim Arbeitsmarktzugang sind subsidiär Schutzberechtigte künftig anerkannten Flüchtlingen gleichgestellt, eine Arbeitsmarkt- oder Vorrangprüfung ist nicht mehr möglich.

Der Inhalt des zu gewährenden Schutzes wird teilweise erhöht, z.B. durch eine neue Regelung über den Zugang zu Verfahren für die Anerkennung von Befähigungsnachweisen und zur Suche nach Familienangehörigen unbegleiteter Minderjähriger. Die vorzuhaltenden beschäftigungsbezogenen Bildungsangebote werden um Schulungsmaßnahmen zur Weiterqualifizierung und Beratungsleistungen der Arbeitsverwaltungen erweitert.

Die Richtlinie ist bis 21.12.2013 in das nationale Recht umzusetzen.

## **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 lange und intensiv verhandelt; im April 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 Parlaments und nicht das Mitentscheidungsverfahren vorgesehen hatte, die ihm zugewiesenen Befugnisse im Bereich der Asylpolitik überschritt und erklärte die entsprechenden Bestimmungen für nichtig.

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 (BGBl. I S. 1970).

Die Kommission gelangte in ihrem Bericht vom 08.09.2010 zu dem Schluss, dass sich die Verfahrensgarantien in den Mitgliedstaaten weiterhin erheblich unterschieden (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 betreffend 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 (ursprünglicher Vorschlag):

KOM(2011) 319 endgültig: Ratsdokument 11207/11 (geänderter Vorschlag)

Mit der Änderung der Richtlinie sollen die Asylverfahren der Mitgliedstaaten – mit dem übergeordneten Ziel effizienter und fairer Verfahrensregelungen – stärker vereinheitlicht und dabei vereinfacht, präzisiert, beschleunigt und qualitativ verbessert werden.

Der ursprüngliche Änderungsvorschlag der Kommission vom Oktober 2010 hatte zum Ziel, die Ausnahmebestimmungen der geltenden Richtlinie, die eine Beibehaltung nationaler Sonderverfahren bzw. Verfahrensbesonderheiten erlauben, weitgehend zu streichen. Dies erwies sich im Rat als nicht mehrheitsfähig, es wurden Verfahrensverzögerungen (insbesondere bei missbräuchlich gestellten Asylanträgen), bürokratischer Mehraufwand und – damit einhergehend – finanzielle Mehraufwendungen sowie neue Pullfaktoren befürchtet.

Der Bundesrat hatte am 18.12.2009 kritisch Stellung genommen (BR-Drs. 792/09). Er lehnte es ab, Verfahrens- und Rechtsschutzgarantien für Asylbewerber (z.B. unentgeltliche Rechtsberatung, aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen) einseitig auszuweiten und Vorschriften, die der Beschleunigung von Asylverfahren dienen, zu streichen. Spezielle nationale Verfahren wie das Flughafenverfahren oder das beschleunigte Verfahren bei offensichtlich unbegründeten Asylanträgen müssten beibehalten werden können. Die Einführung einer allgemeinen Bearbeitungsfrist von sechs Monaten wurde begrüßt, weil damit der faktischen Aufenthaltsverfestigung abgelehnter Asylbewerber wirksam begegnet werden könne.

Obwohl die Kommission ihren ersten Änderungsvorschlag zurückgezogen hatte, verabschiedete das Europäische Parlament hierzu am 06.04.2011 eine legislative Entschließung. Die mit knappen Mehrheiten zustande gekommenen Entschließung enthält einerseits Forderungen nach verbesserten Verfahrensgarantien für Asylbewerber, wie beispielsweise 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, das beschleunigte Verfahren stark einzuschränken, ab.

Deutschland erneuerte – in einem gemeinsamen Beitrag mit Frankreich und Großbritannien (Ratsdokument 12168/11) – seine Forderungen nach Beibehaltung des beschleunigten Verfahrens, klaren Regelungen für einen effizienten Umgang mit Folgeanträgen, ausgewogenen Regelungen zur kostenfreien Rechtsberatung und einer Ausgestaltung des Rechtsbehelfsverfahrens, die auch der Notwendigkeit schneller und effizienter Verfahren und der Verhinderung von Asylmissbrauch Rechnung trägt.

Am 01.06.2011 legte die Kommission einen geänderten Richtlinienvorschlag vor. Der Vorschlag enthält u.a. folgende Neuregelungen:

- Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf Antragsteller für subsidiären Schutz;
- Klarstellung der Unanwendbarkeit im Dublin-Verfahren;
- Einführung neuer Verfahrensgarantien für Asylbewerber oder besondere Personengruppen (besonders Schutzbedürftige, unbegleitete Minderjährige), z.B. rechtzeitige Feststellung, welche Antragsteller besondere Verfahrensgarantien benötigen, ärztliche Untersuchungen, um erlittene(n) Verfolgung oder ernsthaften Schaden zu belegen;
- Verringerung der Fallgruppen, in denen ein beschleunigtes Verfahren (offensichtlich unbegründete Asylbegehren) angewandt werden kann; pauschale Unanwendbarkeit des beschleunigten Verfahrens bei unbegleiteten Minderjährigen.
- Einführung einer Bearbeitungsfrist für das behördliche Asylverfahren von sechs Monaten (verlängerbar um höchstens sechs weitere Monate bei komplexen Einzelfällen, einer großen Zahl gleichzeitig eingehender Asylanträge sowie bei Nichtmitwirkung). Bei einer vorübergehend ungewissen Lage im Herkunftsland soll das Verfahren ausgesetzt werden können. Gerichtliche Entscheidungsfristen können national festgelegt werden.
- Grundsatz der aufschiebenden Wirkung von Rechtsbehelfen mit engen Ausnahmen; bei solchen ist gerichtlicher Eilrechtsschutz zu gewähren. Bei Folgeanträgen soll eine Aufenthaltsbeendigung vor bestandskräftigem Verfahrensabschluss erst nach der zweiten Ablehnung möglich sein.
- Qualitätsvorgaben für das Verfahren bei den Asylbehörden (z.B. Mindestanforderungen für die Anhörung, Schulungsmaßnahmen).
- Wegfall der gemeinsamen Minimalliste sicherer Herkunftsstaaten.

Seit Juni 2011 wird der überarbeitete Richtlinienvorschlag intensiv beraten. Beim informellen SCIFA am 05./06.09.2011 wurden einige horizontale Themen erörtert (u.a. Gewahrsam, kostenfreie Rechtsberatung) und – ohne inhaltliche Diskussion – vereinbart, die weitere Beratung neu zu strukturieren („grüne“ und „gelbe“ Liste). In den SCIFA-Sitzungen am 13.02.2012 und 28./29.03.2012 wurden Einzelfragen erörtert.

Für Deutschland steht die Beibehaltung eines schnellen und (kosten-)effizienten Asylverfahrens im Vordergrund. Gefordert wird insbesondere die beschleunigte Ablehnungsmöglichkeit für offensichtlich unbegründete und missbräuchlich gestellte Asylanträge (einschließlich Ausnahmen vom Suspensiveffekt der Rechtsmittel), ein möglichst effizienter Umgang mit Folgeanträgen (Fristen, Sofortvollzug), die Beibehaltung des Flughafenverfahrens und ausgewogene Regelungen zur kostenfreien Rechtsberatung, die sich an die für Inländer geltenden allgemeinen nationalen Vorschriften anlehnen.

Im Berichtszeitraum standen die folgenden Regelungen im Zentrum der Verhandlungen:

- Medizinische Gutachten (Art. 18): Umstritten ist die Reichweite der Verpflichtung von Mitgliedstaaten bzw. der Berechtigung von Asylbewerbern, ärztliche Untersuchungen zu veranlassen. Zahlreiche Mitgliedstaaten fordern Schutzvorkehrungen gegen Verfahrensverzö-

gerungen und eine ausgewogene Kostenregelung. Zahlreiche (Prüf-)Vorbehalte wurden zuletzt noch aufrechterhalten.

- Kostenfreie Rechtsberatung (Art. 20 ff.): Die Mitgliedstaaten sollen nun – wie von Deutschland gefordert – die Möglichkeit behalten, kostenfreie Rechtshilfe zu versagen, wenn ein Gericht der Rechtsverfolgung keine Erfolgsaussichten einräumt.
- Feststellung besonderer Verfahrensgarantien (Art. 24): Die generelle Nichtanwendbarkeit von Sonderverfahren (v.a. beschleunigtes Verfahren) auf Antragsteller, die besondere Verfahrensgarantien benötigen, wurde im Rat revidiert. Umstritten ist die Reichweite behördlicher Untersuchungspflichten. Deutschland fordert, dies von konkreten Anhaltspunkten abhängig zu machen (kein verbindliches umfassendes „Screening“).
- Bearbeitungsfrist (Art. 31 Abs. 3): Die Regelfrist von 6 Monaten soll um weitere 12 Monate verlängert werden können (Fallgruppen: komplexe Sach- bzw. Rechtslage, große Anzahl gleichzeitig gestellter Asylanträge, Verzögerung wegen Mitwirkungsverstößen des Asylbewerbers). Hiervon unbenommen soll die Möglichkeit bleiben, die Entscheidung wegen unsicherer Lage im Herkunftsstaat auszusetzen. Dies geht mehreren Mitgliedstaaten, darunter der Bundesregierung, immer noch nicht weit genug.
- Beschleunigtes Verfahren (Art. 31 Abs. 6): Die Streichung einzelner Fallgruppen ist weiterhin umstritten, beim informellen SCIFA am 28./29.03.2012 forderte Deutschland zumindest die Fortgeltung der besonders praxisrelevanten Fallgruppen in Buchst. b (Flüchtlingseigenschaft offensichtlich nicht erfüllt), e (weiterer Antrag unter Alias-Personalien), und k (Mitwirkungsverstöße) der geltenden Richtlinie. Der generelle Ausschuss unbegleiteter Minderjähriger vom beschleunigten Verfahren war nicht mehrheitsfähig, auch eine Nichtanwendung vor Vollendung des 14. Lebensjahres stieß im SCIFA am 28./29.03.2012 mehrheitlich auf Ablehnung, insbesondere angesichts der praktischen Probleme bei der Altersfeststellung.
- Folgeanträge (Art. 40 f.): Die Forderung zahlreicher Mitgliedstaaten, das auf Verfahrensbeschleunigung gerichtete Sonderregime schon ab dem ersten Asylfolgeantrag (= 2. Asylantrag) anzuwenden, wurde bislang nicht übernommen.

### 3. Verordnungen

#### 3.1 Dublin-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-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 Rege-

lung 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, die Schweiz und Liechtenstein.

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-Verordnung an. Die Verordnung ermächtigt die Kommission, Durchführungsvorschriften 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 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 Rechtsverfolgung, die Beschränkung des Selbsteintrittsrechts und die weitreichenden Einschränkungen beim Gewahrsam.

Über den Änderungsvorschlag wird seit März 2009 beraten; der dänische Vorsitz ließ den Verordnungsentwurf ausschließlich auf Ebene der JI-Referenten verhandeln. Am 04.04.2012 erteilte der AStV – trotz bis zuletzt aufrechterhaltener Vorbehalte einiger Mitgliedstaaten – einstimmig das Mandat zur Aufnahme des informellen Trilog. Die Position des Rates (Ratsdokument 8550/12) stellt sich zu zentralen Regelungen wie folgt dar:

- Begriff des Familienangehörigen und des Verwandten: Die Definition von Familienangehörigen bleibt auf die Kernfamilie beschränkt (Art. 2 g). Der Verwandtenbegriff erhält zwei Begriffsdefinitionen: Der (weite) Begriff des Verwandten („relative“: auch volljährige Tanten/Onkel und Großeltern, die bereits früher für den Antragsteller verantwortlich waren) betreffend unbegleitete Minderjährige (Art. 2 ga und Art. 8) und der engere Begriff („a relati-

on“) für abhängige Personen (Art. 2 gb und Art. 16A). Die Position Deutschlands, substanzielle Erweiterungen zu verhindern, damit die grundsätzlichen Zuständigkeitskriterien nicht unterlaufen werden, konnte damit zumindest teilweise durchgesetzt werden.

- **Rechtsschutz:** Der Ratstext enthält eine Rechtsschutzgarantie gegen Überstellungsentscheidungen (Art. 26). Die automatische aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen wurde mehrheitlich abgelehnt, um die Effizienz des Dublin-Verfahrens nicht zu gefährden. Allerdings ist Eilrechtsschutz zu gewähren. Kostenfreie Rechtsberatung kann nach Maßgabe des nationalen Rechts versagt werden, wenn ein Gericht keine hinreichenden Erfolgsaussichten der Rechtsverfolgung feststellt (Abs. 5).
- **Gewahrsam:** Der Rat befürwortet einen eigenständigen Haftgrund zur Sicherung von Rücküberstellungen (Art. 27). Hierauf hatte sich die Mehrheit bereits im SCIFA am 05./06.09.2011 verständigt.
- **Aussetzung von Rücküberstellungen:** Als Hauptstreitpunkt wurde ein Aussetzungs- bzw. Notfallmechanismus für Rücküberstellungen auf allen Ratsebenen intensiv diskutiert. Der von der Kommission zunächst vorgeschlagene weitreichende Aussetzungsmechanismus wurde im Rat mit großer Mehrheit abgelehnt. Die Gegner befürchteten eine Sogwirkung für illegale Migrationsströme und betonten, dass Solidarität nicht innerhalb des Dublin-Verfahrens, sondern auf andere Weise zu leisten sei (z.B. freiwillige Umverteilung, operative Hilfe u.a. durch EASO). Auch Kompromissvorschläge, wonach nur objektive Überlastungssituationen, die nicht auf einer mangelnden Umsetzung der Asylstandards beruhen, die Aussetzung rechtfertigen können, waren nicht mehrheitsfähig. Um eine Einigung mit dem Europäischen Parlament nicht zu gefährden, brachte die Kommission im Januar 2011 einen restriktiveren „Notfallmechanismus“ ins Spiel. Danach sollten Überstellungen als ultima ratio ausgesetzt werden, wenn die Aufnahmekapazitäten oder das Asylsystem eines Mitgliedstaats einer starken und unverhältnismäßigen Belastung ausgesetzt sind. Die fortbestehende Verpflichtung dieses Mitgliedstaats, alle Maßnahmen zur schnellstmöglichen Wiederherstellung der Asylstandards zu ergreifen, wurde betont. Auch dieser Kompromissvorschlag wurde nach Vorbehandlung im SCIFA im Februar 2011 beim informellen JI-Rat im Juli 2011 und auf der Tagung am 22./23.09.2011 klar abgelehnt.
- **Frühwarn-, Vorsorge- und Krisenbewältigungsmechanismus:** Als Alternative zur Aussetzungsklausel befürworteten die Innenminister die Schaffung eines Mechanismus zur Asyl-Evaluierung, der in den weiteren Verhandlungen die Bezeichnung „Frühwarn-, Vorsorge- und Krisenbewältigungsmechanismus“ erhielt. Beim informellen SCIFA am 05./06.09.2011 wurde dieser Ansatz grundsätzlich positiv bewertet, auch wenn noch viele Fragen offen waren (z.B. Rolle der Institutionen, Prüfkriterien / -standards, Verbindlichkeit / Konsequenzen festgestellter Verstöße, Finanzierungsfragen). Am 22./23.09.2011 wurde im JI-Rat der nochmalige Versuch des Vorsitzes, einen Aussetzungsmechanismus – wenn auch nur als ultima ratio – innerhalb dieses Mechanismus zu implementieren, zurückgewiesen. Dies wurde im SCIFA am 10.10.2011 begrüßt, allerdings kritisierten zahlreiche Mitgliedstaaten eine Kodifizierung in der Dublin-Verordnung. Nach einer Aussprache der Delegationsleiter am Rande des SCIFA am 07.11.2011 resümierte der Vorsitz große Zustimmung für sein Modell, das in seiner kurzfristigen Umsetzungsstufe auf eine Aussetzungsklausel verzich-

tete. Längerfristig, d.h. nach Abschluss des GEAS, soll der Mechanismus evaluiert und ggf. mit einem breiteren Ansatz jenseits der Dublin-Verordnung ausgebaut werden. Beim informellen Treffen des JI-Rats am 26.01.2012 wurde grundsätzliches Einvernehmen über dieses Modell erzielt. Auf dieser Grundlage wurde die Textfassung des Art. 31 erarbeitet.

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 zur Lastenteilung innerhalb der EU bei der Aufnahme von Asylbewerbern. Am 22.02.2010 wurde 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-Verordnung, vgl. Nr. III. 3.1) 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 kann festgestellt werden, ob die betreffende Person bereits vorher in einem anderen Mitgliedstaat Asyl beantragt hat oder über das dortige Hoheitsgebiet 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 Ver-



ordnung 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 Januar 2003 in Betrieb, inzwischen findet es auch in Dänemark, der Schweiz und Liechtenstein 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 sollte 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).

Die technischen Änderungen sind im Rat inzwischen ausverhandelt. 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 Zentral-

datenbank 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.

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 Innenminister enttäuscht, weil die einstimmige Willensbekundung des Rates aus dem Jahr 2007 unberücksichtigt blieb. Im Rat ist die weitere Arbeit an der EURODAC-Verordnung bis zur Vorlage eines Kommissionsvorschlags ausgesetzt. Beim JI-Rat am 13./14.12.2011 erklärte Innenkommissarin Malmström die Bereitschaft, die Datenübermittlung an die Strafverfolgungsbehörden im Rahmen einer Paketlösung mit dem Frühwarn- und Krisenbewältigungsmechanismus (Dublin-Verordnung) nun zu akzeptieren.

### 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.

Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) mit Sitz in Valletta (Malta) nahm am 19.06.2011 seine Tätigkeit auf. Das EASO besitzt als Gemeinschaftsagentur Rechtspersönlichkeit und arbeitet fachlich unabhängig. Es wird nach außen vom 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 Nichtregierungsorganisationen (NGO).

Dem EASO kommt eine Schlüsselrolle bei der verbesserten Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und beim Ausbau der praktischen Zusammenarbeit in Asylangelegenheiten zu. Es darf aber keinen Einfluss auf die Entscheidungen nationaler Asylbehörden in Asylverfahren nehmen. Die Kompetenzen des EASO 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).

Die Verhandlungen über die Verordnung dauerten im Rat nur knapp ein Jahr. Über weite Strecken wurde nicht in der RAG Asyl und im SCIFA, sondern auf Ebene der JI-Referenten beraten. Besonders umstritten waren die Ausgestaltung der Leitungs- und Verwaltungsstruktur (z.B. Notwendigkeit eines Exekutivausschusses), die Beteiligung von Zivilgesellschaft und NGO in einem Beirat sowie die Rechtsnatur der erarbeiteten Dokumentationen und Analysen. Das Europäische Parlament hatte eine stärkere Rolle für UNHCR und NGO, einen verbindli-

chen Solidaritätsmechanismus zur EU-internen Umverteilung anerkannter Schutzberechtigter und eine Mitsprache des Parlaments bei der Ernennung des Exekutivdirektors gefordert.

Der Bundesrat hatte zum Kommissionsvorschlag am 03.04.2009 kritisch Stellung genommen (BR-Drs. 192/09). Zwar wurden die Bemühungen anerkannt, durch Intensivierung der praktischen Zusammenarbeit eine einheitlichere Anwendung der EU-Asylrechtsnormen zu erreichen und damit zur Minderung der Sekundärmigration beizutragen. Allerdings sah 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 dafür einzusetzen, dass die nationale Verantwortung für Asylverfahren nicht durch (in-)direkte Einflussnahmen des „Büros“ ausgehöhlt wird.

#### **4. Solidarität im Asylbereich**

Im Vertrag von Lissabon ist für die Asyl- und Migrationspolitik der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten in Art. 80 AEUV niedergelegt. Das Europäische Parlament forderte Anfang Mai 2009 im Rahmen seiner EntschlieÙung zum ersten Asylpaket einen verbindlichen Mechanismus zur Lastenteilung unter den Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Asylbewerbern. Im Februar 2010 wurde eine im Auftrag des LIBE-Ausschusses erstellte Studie veröffentlicht, die untersucht, wie die Lasten derzeit – insbesondere in finanzieller Hinsicht – unter den Mitgliedstaaten verteilt sind und welche Möglichkeiten eines Ausgleichs es geben könnte.

Der Europäische Rat bekräftigte am 23./24.06.2011, dass gegenüber den Mitgliedstaaten, die ganz unmittelbar von den Migrationsströmen betroffen sind, echte Solidarität in der Praxis geübt werden müsse. Die erforderliche operative und finanzielle Hilfe sei zu leisten. Die freiwillige Ausweitung des Pilotprojekts zur Aufnahme schutzberechtigter Personen aus Malta wurde begrüÙt.

Mitteilung der Kommission vom 2. Dezember 2011 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über verstärkte EU-interne Solidarität im Asylbereich: Eine EU-Agenda für weitergehende Teilung der Verantwortung und mehr gegenseitiges Vertrauen;  
KOM(2011) 835 endgültig; Ratsdokument 18209/11

In ihrer Mitteilung vom 02.12.2011 schlägt die Kommission vor, die EU-interne Solidarität im Asylbereich entlang von vier Achsen zu stärken:

- praktische Zusammenarbeit und technische Hilfe: Schlüsselrolle des EASO, dessen technische und personelle Kapazitäten optimal genutzt werden sollen;

- finanzielle Solidarität: bestmögliche Verwendung des Flüchtlingsfonds bis 2013 und rasche Einigung der gesetzgebenden Organe auf die spezifischen Instrumente des mehrjährigen Finanzrahmens 2014 – 2020 (siehe VII. 2).
- Aufgabenteilung: Reform der Dublin-Verordnung, Weiterentwicklung des Konzepts der EU-internen Umsiedlung schutzberechtigter Personen innerhalb der EU (ggf. permanentes System auf freiwilliger Basis) und Durchführbarkeitsstudie gemeinsamer Asylantragsbearbeitung innerhalb der EU;
- Verbesserung der Instrumente zur Steuerung des Asylsystems: Einhaltung der Frist zur Schaffung des GEAS bis 2012, Erhöhung der Widerstandsfähigkeit des Dublin-Systems (Evaluierungs- und Frühwarnmechanismus), Stärkung gegenseitigen Vertrauens in anderen Bereichen des Migrationsmanagements (z.B. Schengen-Evaluierungsmechanismus, Visumschutzklausel).

Der Jl-Rat verabschiedete am 08.03.2012 Schlussfolgerungen über einen gemeinsamen Rahmen für echte und praktische Solidarität gegenüber Mitgliedstaaten, deren Asylsysteme besonderem Druck, einschließlich durch gemischte Migrationsströme, ausgesetzt sind (Ratsdokument 7115/12). Die Schlussfolgerungen sollen den Frühwarn- und Krisenbewältigungsmechanismus der Dublin-Verordnung (vgl. Nr. III. 3.1) ergänzen, nachdem Kommission, einige südliche Mitgliedstaaten und Abgeordnete des Europäischen Parlaments weiter gehende Solidaritätsmechanismen gefordert hatten. Sie enthalten ein flexibles und offenes Instrumentarium („Werkzeugkiste“), das vorwiegend bestehende, aber auch eventuelle neue Maßnahmen aufzeigt. Betont wird, dass Solidarität und Verantwortung – insbesondere zur Einhaltung der Verpflichtungen aus dem geltenden Asyl- und Migrationsrecht durch alle Mitgliedstaaten – Hand in Hand gehen müssen. Die Kommission wurde ersucht, ihre Studie zur Durchführbarkeit der gemeinsamen Bearbeitung von Asylanträgen in der EU bis Ende 2012 abzuschließen und anschließend Empfehlungen zu unterbreiten. Der Entwurf der Schlussfolgerungen war vorab beim SCIFA am 13.02.2012 erörtert worden.

## **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 Emp-

fehlung 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. VII. 1). Für den Zeitraum 2014 bis 2020 wird die finanzielle Förderung im Asyl- und Migrationsfonds geregelt (siehe Nr. VII. 2).

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 und 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 Altersbestimmung 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. Er 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 entgegenzutreten, Betroffene bis zum (vollen) Beweis des Gegenteils als Minderjährige zu behandeln. Begrüßt wurde die Ankündigung, für die korrekte Umsetzung der 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.

Die Kommission kündigte beim informellen SCIFA am 28./29.03.2012 an, den Aktionsplan noch 2012 überarbeiten zu wollen.

## 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.

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 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 Konsultationsprozess über 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 sektorenbezogene Vorgehensweise (eigenständige Legislativakte für bestimmte Personengruppen, z.B. Saisonarbeitnehmer, konzernintern entsandte Arbeitnehmer, Hochqualifizierte);
- Vorrangregelungen für einheimische Arbeitskräfte;
- Abhängigkeit der Zulassung von einem konkreten Arbeitsplatzangebot oder flexible Zulassungsmodelle („green card“);
- EU-Auswahlsystem 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 hochqualifizierter Beschäftigter (angenommen am 25.05.2009, vgl. Nr. IV. 2.7)
- Richtlinien über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Saisonarbeitnehmern und konzernintern Entsandten (Kommissionsvorschläge vom 13.07.2010, vgl. Nr. IV. 2.8 und 2.9)

Hinzutritt – als horizontales Instrument – eine Rahmenrichtlinie, die ein einheitliches Antragsverfahren für Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung vorsieht und einen Sockel an Rechten legal beschäftigter Drittstaatsangehöriger bündelt. Die sog. Rahmenrichtlinie Arbeitnehmerrechte wurde im Dezember 2011 verabschiedet (vgl. Nr. IV. 2.6).

Die Kommission regte zudem an, den Zugang Drittstaatsangehöriger zum Arbeitsmarkt in geltenden Richtlinien weiter zu harmonisieren. 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 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 – 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. „Braindrain“ (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 Maßnahmenvorschläge 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. bei 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 der 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, integrierte Grenzverwaltung sowie wirksame Rückführungsmaßnahmen.

Der Bundesrat trat in seiner Stellungnahme vom 19.09.2008 (BR-Drs. 451/08) dem Vorschlag der Kommission entgegen, den Rechtsstatus von Drittstaatsangehörigen dem der Unionsbürger anzugleichen. Die Anerkennung des Rechts der Mitgliedstaaten, festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige aus Drittländern in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen, wurde begrüßt. Skepsis äußerte der Bundesrat 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 des Jl-Rats am 02./03.12.2010 wurden im Anschluss an die Konferenz über legale Zuwanderung am 26.11.2010 Schlussfolgerungen 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 unterbreitete die Kommission am 30.11.2005 ein Aktionsprogramm vorrangiger Maßnahmen, das drei Hauptaktionsfelder benennt:

- 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 Satellitenüberwachungssysteme – sollten geprüft werden.

Gesamtansatz zur Migrationsfrage (Ratschlussfolgerungen 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 Migrati-

onspolitik), 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 Nachbarregionen 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 JI-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 ille-

galen 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 Brain drain 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 Richtlinienanschlüssen (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.

Die Einbeziehung der Konzepte zu zirkulärer Migration und Mobilitätspartnerschaften wurde im Juni 2007 vom Ji-Rat angenommen. Inzwischen bestehen Mobilitätspartnerschaften mit Moldawien und Kap Verde (2008), Georgien (2009) und Armenien (Oktober 2011).

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 Kooperati-

onsprojekte, 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 JI-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

Der Europäische Rat nahm im Oktober 2008 den Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl an (Ratsdokumente 13440/08 und 14368/08). Der Pakt, der für die Union und die Mitgliedstaaten den Sockel für eine gemeinsame Einwanderungs- und Asylpolitik bildet, umfasst fünf grundlegende Verpflichtungen:

- 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;
- 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.

Bislang wurden hierzu die folgenden Kommissionsmitteilungen veröffentlicht:

- Mitteilung vom 10.06.2009 über die Methode zur Verfolgung der Umsetzung des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl (KOM(2009) 266 endg.; Ratsdok. 10972/09): Die Kommission 2009 beschrieb die Methode zur Vorbereitung der jährlichen Aussprache über die Einwanderungs- und Asylpolitik im Europäischen Rat.
- Erster Jahresbericht vom 06.05.2010 (KOM(2010) 214 endg.; Ratsdok. 9273/10): Neben einer Bestandsaufnahme (Berichtszeitraum Oktober 2008 bis Ende 2009) wurden Empfehlungen vordringlicher Handlungsfelder für das Folgejahr benannt. Bei der illegalen Einwanderung wurde der Vorschlag erneuert, 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 Folgejahr wesentliche

Fortschritte auf den Politikfeldern des Pakts verzeichnen zu können (Ratsdokument 10674/10). Der Europäische Rat billigte die Schlussfolgerungen am 17.06.2010.

- Zweiter Jahresbericht vom 24.05.2011 (KOM(2011) 291 endg.; Ratsdok. 10772/11): Angesichts eines massiven Ungleichgewichts zwischen Qualifikationsbedarf und -angebot auf den europäischen Arbeitsmärkten sieht die Kommission eine zentrale Rolle für die langfristige Absicherung der Wettbewerbsfähigkeit der EU in einer gut organisierten legalen Einwanderung. Die EU brauche ein Einwanderungssystem mit flexiblen Zugangsregelungen, zugleich aber gemeinsame Standards für Einreise und Aufenthalt sowie angemessen geschützte Rechte für Migranten.

Die Pläne der Kommission, die legale Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen angesichts der demografischen Entwicklung zu erleichtern, wurde bei der Sitzung des SCIFA am 25./26.05.2011 angesichts hoher Arbeitslosenzahlen und des EU-internen Arbeitskräftepotentials von fast allen wortnehmenden Mitgliedstaaten kritisch bewertet. Der JI-Rat betonte in seinen Schlussfolgerungen vom 09./10.06.2011 das Recht der Mitgliedstaaten, darüber zu entscheiden, wie viele Drittstaatsangehörige sie zu Beschäftigungszwecken zulassen und dass sie dabei auch ihre Aufnahmekapazität, den Bedarf auf ihren Arbeitsmärkten und den Grundsatz der Unionspräferenz berücksichtigen.

Neuer Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM)
---

Anlässlich der Umwälzungen in nordafrikanischen Nachbarstaaten („Arabischer Frühling“) und die dadurch verursachten Migrationsbewegungen im südlichen Mittelmeerraum forderte der Europäische Rat die Kommission am 11.03.2011 und 24./25.03.2011 auf, einen Plan für den Ausbau der Kapazitäten zur Steuerung der Migration und der Flüchtlingsströme vorzulegen. Daraufhin verabschiedete der JI-Rat am 11./12.04.2011 Schlussfolgerungen zur Steuerung der Migration aus der südlichen Nachbarregion (Ratsdokument 8710/2/11). Die Absicht der Kommission, Dialoge über die Zusammenarbeit bei der Steuerung der Migrationsströme einzuleiten, wurde begrüßt.

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Mitteilung zur Migration; KOM(2011) 248; Ratsdokument 9731/11

Die Mitteilung vom 04.05.2011 diene vor allem als Diskussionsgrundlage für die Sondertagung der Justiz- und Innenminister am 12.05.2011. Die Mitteilung stellt die jüngsten und künftigen Vorschläge in der Migrations- und Asylpolitik in einen Gesamtkontext. Die von der Kommission geplanten Maßnahmen werden – untergliedert nach Themenbereichen und Vorlagendatum – in einem Anhang 1 aufgeführt.

Beim Sonder-JI-Rat am 12.05.2011 zur südlichen Nachbarregion wurde eine umfassende Aussprache geführt, schwerpunktmäßig zu folgenden Themen: Ergänzung der Schengen-Regelungen zur temporären Wiedereinführung von Grenzkontrollen (siehe hierzu unter Nr. VI. 3.2), Stärkung der Grenzschutzagentur FRONTEX, EU-interne (Um-)Verteilung von Asylbewerbern bzw. Migranten und Zusammenarbeit mit Drittstaaten (einschließlich Förderung legaler Migrationsmöglichkeiten).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Ein Dialog mit den Ländern des südlichen Mittelmeerraums über Migration, Mobilität und Sicherheit;  
KOM(2011) 292; Ratsdokument 10784/11

Mit der Mitteilung vom 24.05.2011 kommt die Kommission der Aufforderung des Europäischen Rates vom 24.03.2011 nach, einen Maßnahmenplan für den Ausbau der Kapazitäten zur Steuerung der Migration und der Flüchtlingsströme zu unterbreiten. Darin wird vorgeschlagen, mit den Ländern des südlichen Mittelmeerraumes einen Dialog über Migration, Mobilität und Sicherheit zu eröffnen, der Reformen zur Verbesserung der Sicherheit unterstützt, den Bürgern der Partnerländer größere Mobilitätsmöglichkeiten in die EU bietet, gleichzeitig aber bei den Migrationsursachen ansetzt. Dabei sollen Mobilitätspartnerschaften, zugeschnitten auf die jeweiligen Länder (länderspezifischer Ansatz), eingesetzt werden.

Die Mitteilung wurde beim SCIFA am 25./26.05.2011 grundsätzlich begrüßt. Es wurde betont, dass Anstrengungen der Partnerstaaten bei der Bekämpfung der illegalen Migration Voraussetzung für Erleichterungen im Bereich der Mobilität sein müssten (Konditionalität). Zum Einsatz von Mobilitätspartnerschaften hob die Kommission hervor, dass vom Prinzip der freiwilligen Teilnahme nicht abgerückt werde. Das Inaussichtstellen von Visaliberalisierungen stieß auf deutliche Kritik.

Mit seinen Schlussfolgerungen zu Grenzen, Migration und Asyl – Bestandsaufnahme und weiteres Vorgehen – vom 09./10.06.2011 begrüßte der JI-Rat die Kommissionsmitteilung als einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung der mittel- und langfristigen Strategie für die Region (Ratsdokument 11476/11). Der Rat schloss sich dem Vorschlag an, diesen Dialog zunächst mit Tunesien, Ägypten und Marokko und – sobald die Umstände dies gestatten – mit Libyen aufzunehmen. Begrüßt wurden u.a. auch die Ankündigungen der Kommission, Vorschläge zu intelligenten Grenzen (Ein-/Ausreiseprogramm, Registrierungsprogramm für Reisende) sowie zu einem EU-Mechanismus zur zeitweiligen Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen als Notmaßnahme vorzulegen.

Auf seiner Tagung am 23./24.06.2011 billigte der Europäische Rat die Aufnahme eines strukturierten Dialogs mit geeigneten Partnerländern. Die Kommission wurde zudem ersucht, bis September 2011 einen Vorschlag für eine Schutzklausel zu unterbreiten, mit der ausnahmsweise eine Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen zugelassen werden kann, sofern Mitgliedstaaten ihre Schengen-Verpflichtungen nicht mehr erfüllen können. Das Europäische Parlament bekräftigte in einer Entschließung vom 07.07.2011 seine entschiedene Ablehnung jedes neuen Schengen-Mechanismus, der andere Ziele hat als die Verbesserung der Freizügigkeit und die Verwaltung des Schengen-Raums.

Mitteilung der Kommission vom 18. November 2011 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Gesamtansatz für Migration und Mobilität; KOM (2011) 743 endgültig; Ratsdokument 17254/11

Mit der Mitteilung vom 18.11.2011 folgt die Kommission dem Auftrag des Europäischen Rates vom 23./24.06.2011, den Gesamtansatz zur Migrationsfrage zu evaluieren, systematischer und strategischer auszurichten sowie konkrete Vorschläge für den Ausbau der wichtigsten Partnerschaften – mit Priorität auf die Nachbarländer – zu unterbreiten. Die Kommission will den Gesamtansatz vor dem Hintergrund des demografischen und gesellschaftlichen Wandels sowie der Globalisierung des Arbeitsmarktes für Hochqualifizierte auf den strategisch bedeutsamen Bereich der Mobilität ausdehnen. Der neue GAMM soll sich auf vier Säulen stützen:

- Erleichterung der legalen Migration und Mobilität;
- Bekämpfung der illegalen Migration und des Menschenhandels;
- Förderung des internationalen Schutzes und der externen Dimension der Asylpolitik;
- Maximierung der Auswirkungen von Migration und Mobilität auf die Entwicklung.

Geografische Priorität soll die EU-Nachbarschaft haben, also der südliche Mittelmeerraum (Marokko, Algerien, Tunesien, Libyen, Ägypten) und die Östliche Partnerschaft (Ukraine, Belarus, Moldau, Georgien, Armenien, Aserbaidschan). Im Dialog sollen maßgeschneiderte bilaterale Partnerschaftsrahmen ausgehandelt werden. Als zentrales Umsetzungsinstrument sollen Mobilitätspartnerschaften mit einem leistungsbezogenen Ansatz (Prinzip „mehr für mehr“) eingesetzt werden, die Visaerleichterungs- und Rückübernahmeabkommen enthalten. Als alternativer Rahmen soll die Gemeinsame Agenda für Migration und Mobilität (CAMP) dienen, mit der innerhalb jeder der vier Säulen Absprachen vereinbart werden können, ohne Visaerleichterungs- oder Rückübernahmeabkommen vorauszusetzen.

Zur Gewährleistung der Transparenz und zur besseren Umsetzung sollen die Ergebnisse des GAMM in einem erstmals im Juni 2013 alle zwei Jahre vorzulegenden Fortschrittsbericht aufgezeigt und über eine eigens dazu eingerichtete Website veröffentlicht werden.

Ein erster Gedankenaustausch fand im JI-Rat am 13./14.12.2011 statt. Die Strategiedebatte soll insbesondere in der Hochrangigen Gruppe für Asyl und Migration erfolgen.

Europäische Agenda für die Integration
--

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 konkretisierte 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 wurden 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).

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 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen;

## KOM(2011) 455 endgültig; Ratsdokument 13290/11

Die Mitteilung vom 20.07.2011 zeigt Integrationsherausforderungen in Europa auf und unterbreitet Empfehlungen sowie Aktionsschwerpunkte für deren Bewältigung. Mangels Harmonisierungskompetenz (vgl. Art. 79 Abs. 4 AEUV) will die Kommission (nur) einen Rahmen für Monitoring, Vergleich und Austausch bewährter Praktiken bieten und durch Finanzierungsinstrumente Anreize schaffen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen konzentrieren sich auf drei Schwerpunktbereiche: Integration durch Partizipation (z.B. Sprachkurse, Maßnahmen zur Anerkennung von Qualifikationen/Berufserfahrungen), verstärktes Handeln auf lokaler Ebene (Unterstützung „territorialer Pakte“) und Einbeziehung der Herkunftsländer (z.B. Information vor der Einreise, die Zuwanderern die Integration erleichtern soll).

Der Bundesrat begrüßte mit Beschluss vom 28.09.2011 die Agenda, stellte aber fest, dass viele der darin aufgeführten Empfehlungen seit langem bewährte Praxis in den Ländern seien (BR-Drs. 425/11). Das Erlernen der Landessprache wurde als zentrale Voraussetzung für Integration betont.

Die Mitteilung wurde im SCIFA am 22.07.2011 grundsätzlich begrüßt, in der Sitzung am 30.11/01.12.2011 wurde der Entwurf von Ratsschlussfolgerungen erörtert. Deutschland setzte sich erfolglos für die Einbeziehung aller Personen mit Integrationsbedarf ein, also auch von eigenen Staatsangehörigen und Unionsbürgern mit Migrationshintergrund. Die Schlussfolgerungen, wurden vom JI-Rat am 13./14.12.2011 angenommen (Ratsdokument 18296/11). Darin wurden u.a. die Vorschläge aufgegriffen, einen Koordinierungsmechanismus und einen Werkzeugkasten („europäische Module) zu entwickeln bzw. weiterzuentwickeln, die Weiterentwicklung eines Monitoringsystems zu prüfen, die Kooperation auszubauen und auf EU-Ebene auch im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen eine finanzielle Förderung von Integrationsmaßnahmen vorzuhalten.

## **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 (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 Empfehlungen für eine ordnungsgemäße Richtlinienanwendung. Sie kam 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 kündigte eine Konsultation in Form eines Grünbuchs über die künftige Ausgestaltung der Regelung an.

Grünbuch der Kommission zum Recht auf Familienzusammenführung von in der Europäischen Union lebenden Drittstaatsangehörigen (Richtlinie 2003/86/EG); KOM(2011) 751 endgültig; Ratsdokument 17205/11

Mit dem Grünbuch leitete die Kommission eine öffentliche Diskussion über die künftige Ausgestaltung der Richtlinie ein. Alle Interessenträger wurden aufgefordert, Vorschläge für wirkungsvollere Regelungen zur Familienzusammenführung einzubringen sowie Sachinformationen und Daten zu liefern. Das Grünbuch enthält 14 Einzelfragen zu dem Anwendungsbereich der Richtlinie, den Voraussetzungen für die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung, der Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels, Fragen im Zusammenhang mit Asyl und subsidiären Schutz, zur Bekämpfung von Betrug und Missbrauch und Verfahrensregelungen. Je nach Ausgang der Konsultation will die Kommission über politische Folgemaßnahmen entscheiden, z.B. die Änderung der Richtlinie.

Die Mehrzahl der Justiz- und Innenminister sah bei der Aussprache bei dem informellen Treffen am 26./27.01.2012 keinen Änderungsbedarf an der Richtlinie.

Der Bundesrat nahm mit Beschluss vom 10.02.2012, der direkt an die Kommission übermittelt wurde, zum Grünbuch Stellung (BR-Drs. 735/11). Gegen die Überlegungen der Kommission, genauere Regelungen für Befragungen und Nachforschungen bei Anhaltspunkten für Missbrauch und Betrug vorzugeben, wurden Bedenken erhoben. Bestehende Handlungsspielräume der Behörden dürften nicht unnötig eingeschränkt werden, um im Einzelfall praxisgerecht reagieren zu können. Gemeinschaftliche Regelungen zu Verfahrensgebühren lehnte der Bundesrat ab. Die in der Richtlinie festgelegte Bearbeitungsfrist von neun Monaten soll nach Auffassung des Bundesrats beibehalten werden, auch wenn die durchschnittliche Bearbeitungszeit deutlich darunter liege.

Die Länder Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen gaben eine eigene gemeinsame Stellungnahme ab. Darin wurden die Bemühungen, die Regelungen für die Familienzusammenführung wirkungsvoller zu gestalten, anerkannt. Da die Familienzusammenführung einer der zahlenmäßig bedeutendsten Gründe für die dauerhafte Einwanderung sei, bestehe aber ein erhebliches Interesse daran, verbliebene nationale Steuerungsmöglichkeiten aufrechtzuerhalten. Zuzugsansprüche über das geltende Recht hinaus wurden abgelehnt. Das Recht der Mitgliedstaaten, von drittstaatsangehörigen Familienangehörigen die Erbringung von Integrationsleistungen schon vor der Einreise zu verlangen, sei aufrechtzuerhalten.

## **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 kann verlangt werden. Der Zugang zum Arbeitsmarkt kann von einer nationalen Arbeitsmarktprüfung, insbesondere einer Vorrangregelungen für EU-Bürger und bevorrrechtigte 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 (BGBl. I S. 1970).

In ihrem Bericht vom 28.09.2011 (KOM(2011) 585 endg.) konstatiert die Kommission viele Defizite bei der Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten. Betreffend Deutschland wird problematisiert: das Fehlen besonderer Rechtsvorschriften über den Nachweis von Wohnraum, die Gefahr des „Wettstreits“ zwischen Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG und Niederlassungserlaubnis, die – über einen reinen Sprachkurs hinausgehende – Integrationskursverpflichtung langfristig Aufenthaltsberechtigter aus anderen Mitgliedstaaten und das Fehlen einer behördlichen Bearbeitungsfrist.

Richtlinie 2011/51/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG zwecks Erweiterung ihres Anwendungsbereichs auf Personen mit internationalem Schutzstatus;

ABI L 132 vom 19.05.2011 S. 44 ff.

Mit der Änderung wurde die Richtlinie auf die Personen mit internationalen Schutzstatus (anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte), die bisher vom Anwendungsbereich ausgeschlossen waren, erweitert.

Der Bundesrat vertrat mit Beschluss vom 21.09.2007 die Auffassung, dass es der Einbeziehung der subsidiär Schutzberechtigten nicht bedürfe, bei der Zuerkennung des Rechtsstatus zumindest aber in zeitlicher und qualitativer Hinsicht deutliche Differenzierungen im Vergleich zu anerkannten Flüchtlingen aufgenommen werden müssten (BR-Drs. 415/07).

Nach über dreijährigen schwierigen Verhandlungen gelang im November 2010 eine Einigung. Vorausgegangen waren intensive Diskussionen auf allen Ratsebenen. Deutschland unterstützte im Grundsatz die Erstreckung auf Personen mit internationalem Schutzstatus, wollte aber bei den Voraussetzungen, die an die 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 Voraufenthaltszeiten (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 Personen mit internationalem Schutzstatus nach nur einjährigem rechtmäßigem Voraufenthalt in Malta in andere Mitgliedstaaten weiterwandern können sollten. Da dies von den übrigen Mitgliedstaaten und der Kommission nicht akzeptiert wurde, war der Versuch einer politischen Einigung vorläufig gescheitert.

Nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, mit dem die Änderung nunmehr dem Mitentscheidungsverfahren (Mehrheitsprinzip im Rat) unterlag, wurden die Verhandlungen im Juli 2010 wieder aufgenommen. 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, wurde nicht im verfügbaren Teil der Richtlinie kodifiziert, sondern nur in den Erwägungsgründen (Nr. 13). 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 weiterhin ausgeschlossen.

### **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 (BGBl. I S. 1970).

Die Kommission konstatiert in ihrem Bericht vom 28.09.2011 zur Anwendung der Richtlinie (KOM(2011) 587 endg.) großen Änderungsbedarf, u.a. bei folgenden Punkten: Stärkung der Verfahrensgarantien (behördliche Bearbeitungsfristen, Begründungspflicht bei Antragsablehnungen), Konkretisierung der Mobilitätsvorschriften, Verbesserung des Harmonisierungsniveaus in Bezug auf Freiwillige, unbezahlte Auszubildende und Schüler mit dem Ziel eines EU-Rechtsrahmens im Bereich der Bildung, Ausbildung und des kulturellen Austauschs mit Drittstaaten. Sie sieht zudem Handlungsbedarf bei der Regelung des Arbeitsmarktzugangs für Studenten nach Abschluss ihres Studiums. Die Kommission hat hierzu eine Änderung der Richtlinie angekündigt (Arbeitsprogramm 2012).

## **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 erfolgte durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.08.2007 (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 (BGBl. I S. 1970), soweit nicht das Freizügigkeitsgesetz/EU die entsprechende Umsetzung bereits 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, die Richtlinie sei in keinem Mitgliedstaat korrekt umgesetzt worden, traten fast alle betroffenen Mitgliedstaaten entgegen. Die Kommission nahm dies zum Anlass, bilaterale Gespräche zu führen. Bei dem Treffen im Bundesministerium des Innern am 26.01.2011 konnte nur ein Teil der kritisierten Punkte geklärt werden. Mit Mahnschreiben vom 22.06.2011 leitete die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren ein. Darin wurden noch die folgenden Punkte beanstandet:

- Weitere Familienangehörige und Lebenspartner (Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie):
  - fehlende Sonderregelung über erleichterte Einreise und Aufenthalt (Anwendung des Aufenthaltsgesetzes, v.a. Sprachnachweis für eingetragene Lebenspartner und Härteklausele für sonstige Familienangehörige);
  - fehlende Regelung, die weiteren Familienangehörigen und Lebenspartnern, denen die Einreise gewährt wurde, die Rechtspositionen nach der Richtlinie zuerkennt;
  - kein gesondertes Verwaltungsverfahren (Ausstellung von Anmeldebescheinigung und Aufenthaltskarte);
- Beibehaltung der weiteren von der Richtlinie gewährten Rechte (d.h. nicht nur Aufenthaltsrecht) von Erwerbstätigen (Art. 7 Abs. 3);
- unzureichende Bestimmung der Krankheiten, die freizügigkeitsbeschränkende Maßnahmen rechtfertigen (Verwaltungsvorschriften);
- Regelung über Widerruf bzw. Rücknahme der (Dauer-)Aufenthaltskarte als Verstoß gegen den deklaratorischen Charakter von Aufenthaltsdokumenten;
- automatisches „lebenslanges“ Aufenthaltsverbot nach Verlustfeststellung.

Zur Anpassung des deutschen Rechts legte das Bundesministerium des Innern im Oktober 2011 einen Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und der Aufenthaltsverordnung vor. Der Gesetzentwurf wurde noch nicht im Kabinett behandelt.

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 gemeinsam mit dem Bericht über „Fortschritte auf dem Weg zu einer effektiven Unionsbürgerschaft 2007-2010“ vorgelegt (KOM(2010) 602 endg.).

Seit September 2008 befasst sich die von der Kommission eingerichtete Expertengruppe („FREEMO“) zur Auslegung der Freizügigkeitsrichtlinie mit der Anwendung der Richtlinie. Unter Einbeziehung der dort erarbeiteten Ergebnisse veröffentlichte die Kommission im Juli 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 Unionsbürgern und ihren drittstaatsangehörigen Familienangehörigen;
- Beschränkungen des Einreise- und Aufenthaltsrechts aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit;
- Rechtsmissbrauch und Betrug.

Die Leitlinien der Kommission wurden auf der Tagung des Jl-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.

## **2.6 Rahmenrichtlinie Arbeitnehmerrechte**

Richtlinie 2011/98/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten (sog. „Rahmenrichtlinie Arbeitnehmerrechte“);  
ABI L 343 vom 23.12.2011 S. 1 ff.

Die Rahmenrichtlinie enthält zwei Kernbestandteile: Sie statuiert ein einheitliches Antragsverfahren für die Erteilung einer kombinierten Aufenthalts-/Arbeitslaubnis und garantiert Arbeitnehmern aus Drittstaaten, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, ein Bündel von Gleichbehandlungsrechten (Inländergleichbehandlung) auf arbeits-, sozial- und ausbildungsrechtlichem Gebiet. Die Rechte werden also nicht nur Drittstaatsangehörigen zuteil, die zu Beschäftigungszwecken erst in die EU einreisen, sondern auch denjenigen, die sich bereits rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten und dort arbeiten, auch wenn sie ur-

sprünglich zu anderen Aufenthaltszwecken eingereist sind (z.B. als Familienangehörige, Studenten oder Forscher). Unberührt bleiben die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten betreffend die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zu ihren Arbeitsmärkten. Vom Anwendungsbereich ausgenommen sind freizügigkeitsberechtigte Familienangehörige, entsandte und innerbetrieblich versetzte Arbeitnehmer, Saisonarbeitnehmer, Au-Pairs, Flüchtlinge / subsidiär Geschützte und Asylbewerber, Daueraufenthaltsberechtigte, Geduldete, Selbständige und Seeleute. Für Drittstaatsangehörige, die in einem Mitgliedstaat weniger als sechs Monate arbeiten dürfen, oder Studenten gelten die Gleichbehandlungsrechte; ihnen muss aber keine kombinierte Erlaubnis ausgestellt werden.

Wesentliche Regelungsinhalte der Rahmenrichtlinie sind:

- Einführung eines einheitlichen Antragsverfahrens für die Erteilung einer kombinierten Arbeits-/Aufenthaltsurlaubnis für Drittstaatsangehörige (in Deutschland geltendes Recht);
- Verfahrensgarantien im einheitlichen Antragsverfahren (z.B. Begründungs- und Informationspflichten, Entscheidungsfrist von maximal 4 Monaten, Rechtsschutzgarantie);
- Rechte aufgrund der kombinierten Erlaubnis: Einreise, Aufenthalt und Zugang zum gesamten Hoheitsgebiet des ausstellenden Mitgliedstaates; Ausübung der mit der kombinierten Erlaubnis genehmigten Beschäftigung; Information über die Rechte gemäß der Richtlinie;
- Recht auf Gleichbehandlung der Drittstaatsarbeitnehmer in Bezug auf
  - Arbeitsbedingungen (einschließlich Arbeitsentgelt, Kündigungs- und Gesundheitsschutz, Sicherheit am Arbeitsplatz);
  - Vereinigungsfreiheit;
  - allgemeine und berufliche Bildung;
  - Anerkennung von Diplomen, Prüfungszeugnissen und sonstigen beruflichen Befähigungsnachweisen gemäß den nationalen Verfahren;
  - Leistungen der sozialen Sicherheit nach der Verordnung (EG) Nr. 883/2004;
  - Steuervergünstigungen;
  - Zugang zu (öffentlich angebotenen) Waren und Dienstleistungen (einschließlich öffentlicher Wohnraum);
  - Beratungsdienste der Arbeitsämter.

Die Mitgliedstaaten können die Gleichbehandlung in näher bestimmten Bereichen einschränken. Dies gilt u.a. für Familienleistungen für Studenten oder Drittstaatsangehörige, deren Aufenthalt für einen Zeitraum von höchstens 6 Monaten zugelassen wurde.

Der Bundesrat hatte mit Beschluss vom 22.12.2007 bekräftigt (vgl. bereits BR-Drs. 5/06 zum Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung, Nr. IV. 1), dass die Rahmenrichtlinie nicht erforderlich sei (BR-Drs. 792/07). Es bestehe kein Handlungsbedarf, die Rechte von Drittstaatsangehörigen 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 er eine Reihe von Einzelpunkten des Vorschlags (z.B. ausufernder Arbeitnehmerbegriff, zu kurze Bearbeitungsfrist).

Der Richtlinienentwurf wurde ab Januar 2008 in der RAG Migration und im Weiteren auf allen Ratsebenen intensiv verhandelt. Vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (Einstimmigkeitserfordernis) konnten zwar viele Vorbehalte ausgeräumt werden. Die kompetenzrechtlichen Bedenken mehrerer Mitgliedstaaten (bestätigt durch ein Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates), die Gleichbehandlungsrechte nicht nur auf Inhaber der kombinierten Erlaubnis, sondern auf alle drittstaatsangehörigen Arbeitnehmer zu erstrecken, waren aber seinerzeit nicht überwindbar. Die Kommission, deren Juristischer Dienst ein Gegengutachten vorlegte, hielt daran fest, dass die Gleichbehandlungsrechte als Kernelement des Richtlinienvorschlages 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 unterlag, nahm der spanische Vorsitz die Verhandlungen im Januar 2010 wieder auf. Den Beratungen, die vornehmlich auf Ebene der JI-Referenten geführt wurden, lag bei den Gleichbehandlungsrechten der weite Anwendungsbereich zu Grunde (vgl. Art. 79 Abs. 2 Buchst. b AEUV). Differenzen bestanden hinsichtlich der Reichweite der Gleichbehandlungsrechte in den Bereichen soziale Sicherheit und Steuern. Hauptanliegen Deutschlands war es, im Sinne der Kohärenz keine über die geltende Studenten- und Hochqualifiziertenrichtlinie hinausgehenden Regelungen zu beschließen. Dies gelang insbesondere betreffend Ausnahmeverbehalte bei 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 am 20.11.2008 im Konsultationsverfahren weitgehend zugestimmt. Bei der erneuten Befassung im Mitentscheidungsverfahren gelang eine Entschließung über den im informellen Trilog erzielten Kompromiss erst im dritten Anlauf. Der Standpunkt des Parlaments vom 24.03.2011 entsprach in weiten Teilen dem ausgehandelten Kompromiss, auch der von Deutschland im Rat durchgesetzte Ausnahmeverbehalt betreffend Familienleistungen wurde bestätigt. Differenzpunkte ergaben sich bei vier Forderungen des Parlaments: kürzere Bearbeitungsfrist (3 anstatt 4 Monate), keine optionale Ausstellung eines Zusatzblatts zum elektronischen Aufenthaltstitel, Ausweitung des Rentenexports und verpflichtende Übermittlung von Korrelationstabellen. In informellen Gesprächen wurde eine Paketlösung gefunden. Das Parlament billigte die Ratsposition zum Zusatzblatt in Papierform (mit Angaben zum Beschäftigungsverhältnis) und zur Entscheidungsfrist (4 Monate). Im Gegenzug akzeptierte der Rat den Parlamentsstandpunkt zur voll-



ständigen Gleichbehandlung beim Rentenexport und dem Zugang Arbeitsuchender zu allgemeiner und beruflicher Bildung. Zur zunächst ausgeklammerten Streitfrage der Vorlagepflicht von Korrelationstabellen wurde auf Basis der im Oktober 2011 erzielten interinstitutionellen Vereinbarung – nach Begründung der Erforderlichkeit durch die Kommission – ein zusätzlicher Erwägungsgrund 32 eingefügt.

Nach der Annahme des gemeinsamen Standpunkts des Rates am 24.11.2011 billigte das Europäische Parlament den konsentierten Richtlinienentwurf am 13.12.2011.

Die Richtlinie ist bis 25.12.2013 in das nationale Recht umzusetzen.

## **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 von Arbeitnehmern aus Drittstaaten sowie für deren Familienangehörigen 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 einschlägige 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 fünffjährigem 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). Zahlreiche 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 angenommen. Das Europäische Parlament hatte am 20.11.2008 im Konsultationsverfahren verschiedene Änderungsvorschläge unterbreitet, die überwiegend unberücksichtigt blieben.

Die Umsetzungsfrist für die Richtlinie endete am 19.06.2011. Der zur Umsetzung vorgelegte Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union befindet sich derzeit im parlamentarischen Verfahren. Der Bundesrat unterbreitete mit Beschluss vom 09.02.2011 Änderungsvorschläge (BR-Drs. 848/11).

## 2.8 Richtlinie konzernintern Entsandte (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 Entsandte 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 Kommissionsvorschlags 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 Daueraufenthaltsperspektive des Stambberechtigten).

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 ers-

ten 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 federführend in der RAG Migration beraten. Ungeachtet zahlreicher ungeklärter Fragen erklärte der Vorsitz in der Sitzung am 27.03.2012 die Behandlung auf RAG-Ebene für beendet; die Verhandlungen sollen auf Ebene der JI-Referenten fortgesetzt werden. Deutschland setzt sich schwerpunktmäßig für die Wahrung der nationalen Handlungsspielräume bei der arbeitsmarktorientierten Steuerung der Arbeitsmigration ein. Viele Einzelfragen wurden kontrovers diskutiert, u.a. die Definitionen von Führungs- bzw. Fachkraft und Trainee, eine (verpflichtende oder optionale) Vorbeschäftigungszeit im entsendenden Unternehmen, die Liste der Versagungsgründe (abschließend oder offen), die Dauer der Bearbeitungsfrist, die Höchstaufenthaltsdauer (einschließlich der Frage einer Karenzzeit nach Voraufenthalt), der Umfang der Gleichbehandlungsrechte (z.B. Familienleistungen), die Voraussetzung der Familienzusammenführung und – als besonders schwieriges Themenfeld – die Regelungen über die unionsinterne Mobilität. Bei den Mobilitätsvorschriften, die von der Kommission als Schlüsselement der Richtlinie betrachtet werden, erfolgten intensive Verhandlungen, um ein Gleichgewicht zwischen Kontrollbedürfnissen der Mitgliedstaaten, in die die Weiterentsendung erfolgt, und dem Interesse an einem unkomplizierten und schnellen Antragsverfahren für Entsandte und Arbeitgeber, herzustellen.

Im Berichtszeitraum befasste sich der SCIFA mit den Mobilitätsvorschriften (Sitzungen am 31.03. und 07.11.2011) sowie den Begriffsdefinitionen und dem Verhältnis der Richtlinie zum nationalen Aufenthaltsrecht (30.11./01.12.2011). Bei der unionsinternen Mobilität setzte sich als Kompromiss ein „gemischtes Modell“ durch, das – im Gegensatz zum Kommissionsvorschlag – nach der Dauer der Weiterentsendung differenziert. Hiernach reicht bei kurzzeitigen Entsendungen (unter drei Monate) die bloße Notifizierung (mit Widerspruchsrecht des zweiten Mitgliedstaats) aus; nachträgliche Eingriffs- bzw. Sanktionsmöglichkeiten bleiben unberührt. Weiterentsendungen von über 3 Monaten bedürfen dagegen einer neuen Zulassungsentscheidung des weiteren Mitgliedstaats. Deutschland war erfolglos dafür eingetreten, dass Mitgliedstaaten auch kürzere Weiterentsendungen von einer gesonderten Zulassungsentscheidung abhängig machen dürfen. Die meisten Mitgliedstaaten und die Kommission sahen hierdurch den Hauptzweck der Richtlinie, konzerninterne Entsendungen zu vereinfachen, als gefährdet. Bei der Sitzung des SCIFA am 30.11./01.12.2011 sprach sich die klare Mehrheit für die Beibehaltung der Befugnis der Mitgliedstaaten aus, auch Drittstaatsangehörigen, die dem Grunde nach in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, aber die Zulassungsvoraussetzungen im Einzelfall nicht erfüllen, nationale Aufenthaltstitel zu erteilen. Zudem wurde mehr-

heitlich für eine enge, aber nicht strikte Anlehnung der Definitionen von Führungs- bzw. Fachkraft und Trainee am GATS-Abkommen votiert, die eine gewisse Flexibilität belässt. Nach dem Ergebnis der Beratung soll die Vorbeschäftigungszeit konzernintern Entsandter im Unternehmen verbindlich geregelt werden; offen blieb die Frage der Dauer.

Das Europäische Parlament hat bislang keine EntschlieÙung zu dem Richtlinienvorschlag gefasst. In einer Orientierungsabstimmung am 14.02.2012 beschloss der LIBE-Ausschuss insgesamt 81 Änderungsvorschläge. Hiernach soll die Richtlinie keine Anwendung auf Leiharbeit und selbständige Erwerbstätigkeit finden. Bei Vorliegen der Zulassungskriterien der Richtlinie soll kein Rechtsanspruch auf Einreise und Aufenthalt entstehen, so dass gerechtfertigte nationale Ablehnungsgründe beibehalten werden können. Die Vorbeschäftigungszeit im Unternehmen soll statt zwölf Monate nur neun (Manager, Spezialisten) bzw. drei (Trainees) Monate betragen. Der Ausschuss plädierte für die Klarstellung, dass einzelstaatliche Zuwanderungskontingente auch gesondert für bestimmte Berufsgruppen, Wirtschaftszweige oder Regionen aufgestellt werden können.

## 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 „Aufenthaltsvisa 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 federführend in der RAG Migration beraten. Viele Regelungen stießen auf Kritik, etwa der abschließende Katalog von Zulassungskriterien und Versagungsgründen, das unklare Verhältnis zu den Visabestimmungen (v.a. Visakodex), die Höchstbeschäftigungsdauer von sechs Monaten, die Zulässigkeit von Arbeitgeberwechseln, die Verpflichtung zu multisaisonalen Aufenthaltstiteln bzw. zu einem vereinfachten Wiedereinreiseverfahren, die Bearbeitungshöchstdauer von 30 Tagen und die zwingende Vorgabe, ab einer Aufenthaltsdauer von drei Monaten Aufenthaltstitel zu erteilen.

Deutschland setzt sich schwerpunktmäßig dafür ein, die nationale Verfahrensautonomie zu wahren, auch mit Blick auf eine etwaige Weiterentwicklung des Systems. Die Mitgliedstaaten sollen weiterhin das Recht haben, die Zuwanderung von Saisonarbeitskräften drittstaatsbezogen zu steuern und für bestimmte Berufe, Wirtschaftszweige oder Regionen mittels Kontingenten ganz auszuschließen. Das staatliche Vermittlungsmonopol der Arbeitsverwaltung soll durch eine Optionsklausel abgesichert werden. Bei den Gleichbehandlungsrechten fordert die Bundesregierung – aufgrund des zeitlich sehr begrenzten Aufenthalts von Saisonarbeitskräften – Ausnahmeregelungen für Familienleistungen (Eltern- und Kindergeld) und den Rentenexport (Prinzip der Gegenseitigkeit).

Das Verhältnis des Richtlinienentwurfs zu den Visavorschriften bildete den Schwerpunkt der Verhandlungen im Berichtszeitraum. Theoretisch kommen für die Erteilung einer Saisonarbeitnehmererlaubnis drei Möglichkeiten in Betracht: das Schengen-Visum (Aufenthalte bis 3

Monate), das D-Visum (Aufenthalte von mehr als 3 Monaten) und die reguläre Aufenthaltserlaubnis für Saisonarbeitnehmer. Der polnische Vorsitz hatte im Dezember 2011 vorgeschlagen, die im Richtlinienentwurf aufgestellten Zulassungsvoraussetzungen – anders als die arbeits- und sozialrechtlichen Gleichbehandlungsrechte – nur auf Saisonbeschäftigungsaufenthalte von über drei Monaten anzuwenden, um unüberwindbaren Regelungskonflikten zum Visakodex und kompetenzrechtlichen Bedenken Rechnung zu tragen. Bei kürzeren Aufenthalten sollten sich die Erteilungsvoraussetzungen ausschließlich nach dem Visakodex und etwaigen nationalen Regelungen ergeben. Dieser Ansatz wurde von der KOM und zahlreichen Mitgliedstaaten – darunter Deutschland – abgelehnt, weil zwei getrennte Regelungssysteme den Mehrwert eines EU-Rechtes insgesamt in Frage stellten. Der dänische Vorsitz will zu der ursprünglichen Konzeption zurückkehren, die im Grundsatz eine einheitliche Anwendung der Zulassungsvoraussetzungen unabhängig von der Aufenthaltsdauer vorsieht. Beim informellen SCIFA am 28./29.03.2012 gelang keine Annäherung der beiden „Lager“, in etwa die gleiche Anzahl der Mitgliedstaaten votierte für bzw. gegen den Vorschlag des Vorsitzes.

Eine Entschließung des Europäischen Parlaments liegt noch nicht vor. Der Berichtsentwurf des Berichterstatters des LIBE-Ausschusses vom 08.06.2011 will den Anwendungsbereich der Richtlinie auf Drittstaatsangehörige ausweiten, die sich bereits in der EU aufhalten (für einen Übergangszeitraum von zwei Jahren auch illegal Aufhältige) und nicht zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt sind. Allen Saisonarbeitnehmern sollte – unabhängig von der Aufenthaltsdauer – eine Saisonarbeitserlaubnis erteilt werden. Mit einem effizienten System zur Überwachung sollten geeignete und wirksame Kontrollverfahren und Inspektionen bei Arbeitgebern durchgeführt werden. Dem LIBE wurden hierzu insgesamt 283 Änderungsanträge unterbereitet.

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 Visabefreiung 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 Albaniens 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 v.a. Deutschland, Frankreich und die Niederlande Bedenken gegen die Visabefreiung angemeldet. Die Kommission kündigte einen Mechanismus an, um bei einem plötzlichen Zustrom Gegenmaßnahmen bis hin zur Aussetzung der Visabefreiung ergreifen zu können.

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

KOM(2011) 290 endgültig; Ratsdokument 10834/11

Mit dem Änderungsentwurf vom 24.05.2011 soll die Visalistenverordnung u.a. um eine Visumschutzklausel ergänzt werden. Hintergrund des Vorschlags war der starke Anstieg der Asylzugangszahlen nach Aufhebung der Visapflicht für Serbien, Montenegro und Mazedonien u.a. in Deutschland. Ein in die gleiche Richtung zielender Vorstoß Frankreichs und der Niederlande vom Dezember 2010 fand im SCIFA am 08./09.02.2011 große Zustimmung.

Die Schutzklausel soll eine sechsmonatige Aussetzung der Visafreiheit von Bürgern auf der Positivliste aufgeführter Drittstaaten ermöglichen, wenn eine Notlage dies erfordert. Eine Notlage im Sinne der Verordnung soll vorliegen, wenn es bei einem Vergleich der letzten sechs Monate mit dem vorangegangenen Sechsmonatszeitraum in einem Mitgliedstaat zu einem plötzlichen Anstieg der illegal Aufhältigen, der Asylantragsteller oder der Anzahl abgelehnter Rückübernahmeersuchen eines visabefreiten Drittstaates kommt (jeweils Steigerung um mindestens 50 %). Die Kommission soll über die Aussetzung im Komitologieverfahren (Prüfverfahren) entscheiden. Vor Ablauf der Aussetzungsfrist ist ein Kommissionsbericht an das Europäische Parlament und den Rat vorgesehen. Sofern die Kommission in der Folge vorschlägt, die Visabefreiung für den betroffenen Drittstaat durch Änderung der Verordnung rückgängig zu machen, kann die Aussetzung um weitere neun Monate verlängert werden.

Der Bundesrat begrüßte am 08.07.2011 die Einführung einer Visumschutzklausel, die eine schnelle und flexible Möglichkeit biete, auf besonders belastende Entwicklungen zu reagieren (BR-Drs. 311/11). Bei den Merkmalen zur Feststellung einer Notlage hielt der Bundesrat einen verbindlichen Zeitraum von sechs Monaten als zu lang bemessen. Die Bundesregierung wurde gebeten, sich für eine Verkürzung der Frist auf drei Monate sowie eine Klarstellung, dass diese im Einzelfall unterschritten werden kann, einzusetzen.

Der Vorschlag wurde seit Mai 2011 in der RAG Visa und auf allen weiteren Ratsebenen verhandelt. Der SCIFA befasste sich mit dem Verordnungsentwurf in den Sitzungen am 25.05., 08.11. und 30.11./01.12.2011. Zur Visumschutzklausel billigte der JI-Rat am 13./14.12.2011 einen geänderten Wortlaut, der wesentliche Forderungen Deutschlands nach einem flexiblem Mechanismus aufgreift. Der Schwellenwert von mindestens 50 % wird im Richtlinienentwurf gestrichen und in einen neuen Erwägungsgrund 8b übernommen, allerdings ergänzt um den Zusatz, dass ein plötzlicher und relevanter Anstieg auch bei einem niedrigeren Wert vorliegen kann. Auch die 3 %-Klausel betreffend die Asylanererkennungsquote, mit der die Auslösung des Aussetzungsmechanismus bei problematischen Asylherkunftsländern ausgeschlossen werden sollte, fällt weg. Schließlich wird auf Wunsch Deutschlands die maximale Anwendungsdauer der Aussetzung von neun auf zwölf Monate verlängert. Die Verhandlungen über die weiteren Änderungsvorschläge sind noch nicht abgeschlossen.

Als erster Schritt auf dem Weg zur Visafreiheit wurden zuletzt Visaerleichterungsabkommen mit ausgewählten Partnerländern abgeschlossen. Die Abkommen enthalten die Möglichkeit der Ausstellung von Visa für die mehrfache Einreise für bestimmte Personengruppen (z.B. Geschäftsleute, Studenten, Hochschulangehörige, Forscher) und Befreiungen oder Ermäßigungen bei den Visumgebühren. Die Visaerleichterungsabkommen werden mit Rückübernahmeabkommen verbunden (vgl. hierzu Nr. VI. 5). Derzeit sind entsprechende Abkommen mit Moldau, der Ukraine und Georgien in Kraft. Die mit den fünf westlichen Balkanländern Albanien, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien, Montenegro und Serbien Anfang 2008 in Kraft getretenen Visaerleichterungsabkommen sind durch die Visabefreiung inzwischen gegenstandslos geworden. Im Rahmen der Östlichen Partnerschaft sollen weitere Abkommen mit Armenien, Aserbaidschan und Belarus folgen.

## **1.2 Visakodex**

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

Mit dem Visakodex wurden die bis dahin 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 des Visakodex gehören:

- Verkürzung der Antwortfristen im Verfahren der vorherigen Konsultation bei Visumsanträgen von Bürgern aus bestimmten Drittstaaten. Die Liste der konsultationspflichtigen Drittstaaten ist 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 Rechtsinstrumente zur Erteilung von Schengen-Visa, 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.

Die Verordnung gilt unmittelbar seit dem 05.04.2010. Die Anpassung des deutschen Rechts erfolgte mit dem Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex vom 22.11.2011 (BGBl. I. S. 2258).

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 (KOM(2010) 1620 endgültig). Das Handbuch enthält praktische Anweisungen (Leitlinien, bewährte Verfahren und Empfehlungen) für die Konsularbediensteten und die Bediensteten anderer Behörden, die für die Prüfung und Entscheidungen über Visumanträge oder für die Änderung erteilter Visa zuständig sind.

Verordnung (EU) Nr. 154/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Februar 2012 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex);

ABI L 58 vom 29.02.2012 S. 3 f.

Die Änderung dient der Klarstellung, dass die Befreiung von der Visumpflicht für den Flughafenstransit auch für Drittstaatsangehörige gilt, die

- im Besitz eines Visums oder Aufenthaltstitels eines Mitgliedstaats sind, der die gemeinsame Visumpolitik nicht vollständig anwendet;

- im Besitz eines gültigen Visums sind, wenn sie in den Drittstaat reisen, der das Visum erteilt hat, wenn sie in einen anderen Drittstaat reisen und wenn sie nach Inanspruchnahme des Visums aus dem Drittstaat zurückkehren, der das Visum erteilt hat.

### 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-Verordnung anzuwenden;
- Gefahren für die innere Sicherheit zu verhüten.

Im VIS werden alphanumerische und biometrische (Gesichtsbild, Fingerabdrücke) Daten über Schengen-Visumsantragsteller (Kurzaufenthalte bis zu drei Monaten) sowie Daten über beantragte, erteilte, abgelehnte, annullierte, aufgehobene und verlängerte Visa sowie über zurückgenommene Visaanträge für maximal fünf Jahre gespeichert. Zugang zum VIS haben die Visumbehörden zur Eingabe, Änderung oder Löschung von Daten. Daneben ist den Grenz-, Ausländer- und Asylbehörden die Datenabfrage gestattet, sofern diese 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 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 sowie die Staatsanwaltschaften als für die innere Sicherheit zuständige Behörden angesehen werden. Die am 02.09.2008 in Kraft getretenen Rechtsakte sehen u.a. vor:

- VIS-Daten – unter engen Voraussetzungen – zum Nachweis der Identität eines Drittstaatsangehörigen mit dem 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 begründeten Antrags 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 infolge technischer Probleme startete der Betrieb des VIS im Oktober 2011 in der Region Nordafrika (Ägypten, Algerien, Libyen, Mauretanien, Marokko, Tunesien). Später soll das VIS auf weitere Betriebsregionen erstreckt werden, zuerst auf die Region Naher Osten und die Golfregion.

Zur Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen siehe Nr. VII. 6.

## 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. 1.2). Die Zusammenarbeit mit externen Dienstleistungserbringern darf nur erfolgen, wenn sich aufgrund besonderer Umstände oder Gegebenheiten vor Ort, etwa einer hohen Anzahl von Anträgen oder zur geografischen Abdeckung des 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.

Art. 2 der Verordnung (Berichterstattung) wurde durch den Visakodex aufgehoben (vgl. Art. 56 Abs. 2 Buchst. G Visakodex).

## **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 Einföhrung des Grundsatzes auf die Ausstellung von Aufenthaltstiteln für Minderjährige – ggf. verbunden mit Vorschlägen zur Änderung der Verordnung – berichten soll.

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. Bekämpfung der illegalen Einwanderung und Außengrenzschutz**

### **1. Gesamtstrategie und politische Prioritäten**

Prioritäten nach dem Vertrag vom Amsterdam
--

Die Verhinderung und Bekämpfung illegaler Einwanderung sind innerhalb der Asyl- und Migrationspolitik wesentliche Bestandteile des umfassenden Ansatzes der EU für eine Steuerung der Migrationsströme. Nachdem die Kommission mit ihrer

Mitteilung 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

vorrangige Handlungsfelder aufgezeigt hatte, nahm der JI-Rat am 28.02.2002 einen

Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels in der Europäischen Union an  
ABI C 142 vom 14.06.2002 S. 23 ff.).

In dem Gesamtplan, mit dem ein allgemeiner und integrierter Ansatz für alle Fragen im Zusammenhang mit der illegalen Einwanderung und dem Menschenhandel festgelegt ist, werden sieben Bereiche aufgezeigt, in denen Handlungsbedarf besteht: Visumpolitik, Informationsaustausch und Analyse, Maßnahmen im Grenzbereich, Maßnahmen zur Grenzüberwachung, Rückübernahme- und Rückkehrpolitik, Europol und Sanktionen.

Grünbuch der Kommission vom 10. April 2002 über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen;  
KOM(2002) 175 endgültig; Ratsdokument 8000/02

Das Grünbuch, das einen „Grundriss für eine künftige Rückkehrpolitik der Gemeinschaft“, zeichnen soll, um eine Diskussion in Gang zu setzen, gliedert sich in drei Teile:

- Teil 1: Rückkehr als fester Bestandteil einer umfassenden Einwanderungs- und Asylpolitik der Gemeinschaft (u.a. effiziente Rückführung illegal aufhältiger Ausländer, Vorrang freiwilliger Rückkehr, Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern);
- Teil 2: Annäherung und verstärkte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich Rückkehr (u.a. gemeinsame Normen für Ausweisung, Abschiebungshaft und Abschiebung, verbesserte operationelle Zusammenarbeit);
- Teil 3: Schritte zu einer gemeinsamen Rückübernahmepolitik (u.a. Rückübernahmeabkommen, Rückübernahmeklauseln in Assoziierungs- und Kooperationsverträgen).

Der Bundesrat unterstützte mit Beschluss vom 14.03.2003 die Bemühungen um eine gemeinsame Rückkehrpolitik grundsätzlich, sah den Schwerpunkt aber in der Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit (BR-Drs. 139/03). 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 bisherige Entwicklung 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).

Grenzschutzpaket der Kommission vom Februar 2008
--

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 EES für Drittstaatsangehörige: Registrierung von Datum und Ort der Ein- bzw. Ausreise von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen. Automatische Warnmeldungen an nationale Behörden, wenn die autorisierte Aufenthaltsdauer überschritten wird (sog. „Overstayer“).
- 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. 3.4 (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, die Zahl illegal einreisenden Drittstaatsangehörigen zu verringern, indem ein vollständiges Situationsbewusstsein über die Lage an den Außengrenzen entwickelt und die Reaktionsfähigkeit der Grenzschutzbehörden verbessert wird. 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.

Der Jl-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 von FRONTEX – kurz- und langfristigen Prioritäten;
- künftige Herausforderungen für den Außengrenzschutz (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. Die Weiterentwicklung von FRONTEX sei zügig voranzutreiben, unter anderem auch durch eine verbesserte operative Koordinierung. 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).

Das Europäische Parlament kritisierte in seiner Entschließung vom 10.03.2009 zum Grenzschutzpaket der Kommission das Fehlen eines umfassenden Masterplans über Ziele und Struktur der EU-Grenzverwaltungsstrategie. Die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der geplanten Maßnahmen wurden in Anbetracht der hohen Kosten und der möglichen Risiken beim Schutz personenbezogener Daten bezweifelt.

Bekämpfung der illegalen Einwanderung im Mittelmeerraum (seit 2009)
---

Seit dem Jahr 2009 steht Bekämpfung der illegalen Einwanderung im Mittelmeerraum im Mittelpunkt der politischen Diskussion.

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 JL-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 er-

neut 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 Patrouillennetzes (EPN) und der Dialog mit Herkunfts- und Transitländern gefordert. Die Kommission berichtete am 29.11.2010 über die Umsetzung (Ratsdokument 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.

Anlässlich der Umwälzungen in nordafrikanischen Nachbarstaaten („Arabischer Frühling“) und die dadurch Anfang 2011 ausgelösten Migrationsbewegungen im südlichen Mittelmeerraum befasste sich der Europäische Rat mit der Steuerung der Migration in einem Gesamtkontext. Die von der Kommission hierauf vorgeschlagenen Maßnahmenpakete (Mitteilungen vom 04. und 24.05. und 18.11.2011) und die wesentlichen Ergebnisse der Aussprachen im Europäischen Rat und Jl-Rat werden unter Nr. IV. 1 übergreifend dargestellt.

Der Jl-Rat erörterte auf seiner Tagung am 22./23.09.2011 neue Tendenzen bei der illegalen Einwanderung. Österreich hatte über einen starken Anstieg von Aufgriffen illegal geschleuster Einwanderer an seinen Grenzen berichtet. Eine Reihe von Mitgliedstaaten informierte über ähnliche Wahrnehmungen, in erster Linie aus Westbalkanstaaten. Am 08.11.2011 diskutierte der SCIFA Haupttrends und Prioritäten für weitere Maßnahmen; an der Sitzung nahmen ein Vertreter des COSI und von FRONTEX teil. Das auf Grundlage der Aussprache und schriftlicher Beiträge erarbeitete Diskussionspapier wurde beim SCIFA am 30.11./01.12.2011 vorgestellt und im Jl-Rat 13./14.12.2011 diskutiert (Ratsdokument 18302/11).

Der dänische Vorsitz erarbeitet derzeit einen EU-Aktionsplan in Form einer „road map“ mit strategischen Prioritäten und Maßnahmenvorschlägen. Dies wurde im SCIFA am 13.02.2012 und im Jl-Rat am 08.03.2012 allgemein unterstützt. Die Position der sieben am meisten von Sekundärmigration betroffenen Mitgliedstaaten, die ca. 75 % der in der EU gestellten Asylanträge bearbeiten (FRA, DEU, GBR, SWE, NDL, BEL, AUT), wurde auf einer informellen Kon-



ferenz am 07.03.2012 abgestimmt und an den Vorsitz übermittelt (Ratsdokument 7431/12). Ein erster Arbeitsentwurf der „road map“ wurde im März 2012 in der RAG Rückführung, der Hochrangigen Arbeitsgruppe Asyl und Migration sowie beim informellen SCIFA diskutiert. Im SCIFA wurde insbesondere der Ansatz, die „road map“ als „lebendiges Dokument“ zu konzipieren und regelmäßig fortzuschreiben, begrüßt. Als strategische Prioritäten benannt wurden insbesondere die Ertüchtigung der Grenzsicherung an der griechisch-türkischen Außengrenze, die Gegensteuerung des Missbrauchs von Visafreiheit (Westbalkan) und Vorkehrungen gegen den Missbrauch der Freizügigkeit für Familienangehörige von Unionsbürgern (z.B. Scheinehen). Die Kommission erneuerte ihre Forderung, legale Migrationskanäle für Drittstaatsangehörige als Anreiz für die Zusammenarbeit der Drittstaaten auszubauen.

### Intelligente Grenzen (smart borders)

Der Aufbau eines integrierten EU-Grenzmanagements wird seit 2008 untersucht. Die „intelligenten“ Grenzsyste me sollen nicht nur die Grenzkontrollen zur Bekämpfung von illegaler Migration, Kriminalität und Terrorismus wirksamer machen, sondern zudem die Einreise als vertrauenswürdig eingestufte r Drittstaatsangehöriger („Bona-fide-Reisende“) in die Mitgliedstaaten erleichtern bzw. beschleunigen.

Mitteilung der Kommission vom 28. Oktober 2011 an das Europäische Parlament und den Rat: Intelligente Grenzen: Optionen und weiteres Vorgehen; KOM(2011) 680 endgültig; Ratsdokument 16049/11

Nachdem der Europäische Rat am 23./24.06.2011 die zügige Arbeit am Vorhaben „intelligente Grenzen“ bekräftigt hatte, zeigt die Kommission die Hauptoptionen, die wichtigsten Folgen und das weitere Vorgehen für den Einsatz neuer Grenzkontrolltechnologien auf. Das Vorhaben enthält zwei Komponenten: ein Einreise-/Ausreisesystem (Entry/Exit System – EES) und ein Registrierungsprogramm für Reisende (Registered Traveller Programme – RTP):

- EES: System zur Registrierung, Speicherung und Abfrage der Daten über die Ein- und Ausreise von Drittstaatsangehörigen über die EU-Außengrenzen im Rahmen von Kurzaufenthalten. Ziel ist, die Einhaltung der zulässigen Aufenthaltsdauer („Overstayer“) zu überwachen und grenzpolizeiliche Kontrollen zu beschleunigen.
- RTP: Registrierungssystem für eine vereinfachte Grenzkontrolle von Drittstaatsangehörigen, die einer Vorkontrolle unterzogen wurden, an den EU-Außengrenzen (als Basis für automatische Grenzkontrollsysteme).

Die Kommission schätzt die Entwicklungs- und Betriebskosten (letztere für 5 Jahre) auf 623 Mio. Euro (EES) bzw. 712 Mio. Euro (RTP). Sie erwartet allerdings auch erhebliche Einsparungen durch den Abbau von Grenzkontrollpersonal aufgrund des RTP. Bei der Konzeption der Systeme werden die folgenden Hauptoptionen gesehen:

- Zentrales System oder dezentrale interoperable Systeme? Eine dezentrale Architektur wäre aus Sicht der Kommission nicht effizient.
- RPT: zentrale oder dezentrale Datenspeicherung? Die Kommission favorisiert die Kombination einer zentralen Datenbank mit einer dem Reisenden ausgestellten Marke, auf der nur die Antragsnummer gespeichert würde.
- EES: mit oder ohne biometrische Daten und welcher Art? Die Kommission will biometrische Identifikatoren (Fingerabdrücke und digitales Gesichtsbild) von Anfang an im System vorsehen, sie aber erst einem zweiten Schritt aktivieren.
- Gemeinsame oder getrennte Entwicklung von EES und RPT? Der Gesamtaufwand könnten nach der Kostenschätzung der Kommission um 30 % verringert werden, wenn beide Systeme zusammen (d.h. auf derselben technischen Plattform) entwickelt würden.

Nach der Vorstellung im JI-Rat Ende Oktober 2011 fand im SCIFA am 08.11.2011 eine erste Orientierungsdebatte statt. Die Kommission benannte drei Hauptherausforderungen: finanzielle Fragen (Kosten-Nutzen-Analyse), Datenschutz und technische Komplexität. Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten nahm die Mitteilung positiv auf. Die Niederlande, Belgien und Dänemark ließen aber Zweifel an dessen Erforderlichkeit und Mehrwert im Verhältnis zu den hohen Kosten erkennen; Deutschland äußerte sich nicht. Die Befürworter des EES betonten dessen Potenzial bei der Bekämpfung illegaler Migration, Menschenhandel und organisierter Kriminalität. Mehrheitlich wurde für die Verwendung biometrischer Daten von Beginn an plädiert. Ein Zugriffsrecht für Strafverfolgungsbehörden wurde einheitlich befürwortet. Zum RPT äußerten sich die Tschechische Republik, Ungarn und die Schweiz zurückhaltend. Betreffend den technischen Systemaufbau sprach sich die Mehrheit für zentrale Systeme aus. Kein einheitliches Meinungsbild ergab sich zu der Frage, ob EES und RPT gemeinsam oder getrennt entwickelt werden sollten. Der Vorsitz fasste das Ergebnis der Diskussion sowie der schriftlichen Stellungnahmen im Ratsdokument 17706/11 zusammen.

In der RAG Grenzen am 18.11.2011 sprach sich die Mehrheit erneut für die Einführung beider Systeme aus. Deutschland erklärte, sich zu Detailfragen voraussichtlich erst äußern zu können, wenn Legislativvorschläge vorlägen. Die Kommission wurde aufgefordert, eine detailliertere Kostenschätzung bzw. Kosten-/Nutzen-Analyse vorzulegen. Sie wies darauf hin, dass der Mehrwert beider Systeme nur von den Mitgliedstaaten beurteilt werden könne.

Auf Einladung des dänischen Vorsitzes und der Niederlande fand in Kopenhagen am 02./03.03.2012 eine EU-Konferenz über innovatives Grenzmanagement statt. Über die Ergebnisse wurde dem JI-Rat am 08.03.2012 berichtet (Ratsdokument 7166/12).

## 2. Richtlinien

### 2.1 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.

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

sprochen; 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 SCIFA 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.

### **2.3 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 im Januar 2010 für die Neuvorlage 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 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.

Der Richtlinienentwurf wird seit März 2011 in der RAG Allgemeine Angelegenheiten beraten. Die Justiz- und Innenminister befürworteten am 11./12.04.2011 mehrheitlich die Einbeziehung EU-interner Flüge in den Anwendungsbereich der Richtlinie. Der Juristische Dienst des Rates

legte im April 2011 ein kritisches Gutachten zur Vereinbarkeit des Kommissionsvorschlags mit dem Recht auf Achtung des Privatlebens und dem Recht auf Schutz personenbezogener Daten vor (Ratsdokument 8850/11). Die Verhandlungen dauern an.

## **2.4 Rückführungsrichtlinie**

Richtlinie 2008/115/EG 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.

Die Richtlinie, die als erster Rechtsakt der Einwanderungspolitik im Mitentscheidungsverfahren verabschiedet wurde, ist auf die Harmonisierung der Rückkehrpolitik in den Mitgliedstaaten gerichtet. Ziel der Richtlinie ist es, klare, transparente und faire gemeinsame Mindeststandards zur Rückführung 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 verkomplizieren 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 Rückführungspolitik 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 weiteren Mitgliedstaaten bewerteten den Kommissionsvorschlag vom September 2005 als zu großzügig, weil den einzelstaatlichen Interessen nach wirksamen Rückführungen von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen nicht hinreichend Rechnung getragen werde. Demgegenüber erschien er Mitgliedern des Europäischen Parlaments und Vertretern von NGO als zu restriktiv. In Anbetracht dessen mussten große Anstrengungen zur Herstellung gemeinsamer Positionen unternommen werden. Die endgültige Richtlinie enthält infolgedessen gegenüber dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag in allen wesentlichen Regelungsbereichen deutliche Abmilderungen bzw. Änderungen.

Die Umsetzung in Deutschland erfolgte durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung des EU-Visakodex vom 22.11.2011 (BGBl I. S. 2258). Da das Aufenthaltsgesetz einen Großteil der Richtlinienvorgaben bereits erfüllte, waren nur punktuelle Änderungen notwendig. Die Rückführungsrichtlinie geht im Grundsatz davon aus, dass gegen alle ausreisepflichtigen Ausländer eine sog. Rückkehrentscheidung erlassen wird. Diese unterliegt bestimmten Form- und Verfahrensgarantien (z.B. Schriftform, Rechtsbehelfsbelehrung, Übersetzung, Ausreisefrist). Das Aufenthaltsgesetz kennt eine derartige „Rückkehrentscheidung“ nicht. Die Ausreisepflicht kann nicht nur durch Verwaltungsakt, sondern auch kraft Gesetzes entstehen. Der Bundesgesetzgeber hat sich entschieden, diese Unterscheidung beizubehalten und die Richtlinie durch punktuelle Änderungen innerhalb der bewährten Systematik umzusetzen. Wird die Ausreisepflicht durch Verwaltungsakt begründet, stellt dieser die „Rückkehrentscheidung“ im Sinne der Richtlinie dar. Entsteht die Ausreisepflicht kraft Gesetzes, übernimmt die Abschiebungsandrohung die Funktion der „Rückkehrentscheidung“. Auch die Grundkonzeption, dass das Einreise- und Aufenthaltsverbot nach Ausweisungen und Abschiebungen kraft Gesetzes – d.h. ohne gesonderte behördliche Androhung – entsteht und nur auf Antrag befristet wird, blieb unverändert. Die Dauer des Einreiseverbots beträgt nun aber maximal fünf Jahre, es sei denn der Ausländer wurde aufgrund einer strafrechtlichen Verurteilung ausgewiesen oder gefährdet schwerwiegend die öffentliche Sicherheit und Ordnung.

## 2.5 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 Umsetzung in Deutschland erfolgte – soweit erforderlich – durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung des EU-Visakodex vom 22.11.2011 (BGBl I. S. 2258).

### **3. Verordnungen**

#### **3.1 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 Lage im Bereich der illegalen Einwanderung in den Gastländern der Verbindungsbeamten vorzulegen. In der Praxis beschränken sich die Berichte auf die Situation in einzelnen ausgewählten Staaten.

Verordnung (EU) Nr. 493/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 377/2004 des Rates vom 19. Februar 2004 zur Schaffung eines Netzes von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen;

ABI L 141 vom 27.05.2011 S. 13 ff.

Die Änderung schafft eine Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit zwischen den Netzen der Verbindungsbeamten (ILO-Netze) und FRONTEX, fördert die Nutzung des ICONet (vgl. Nr. VI. 5) für den Informationsaustausch, strafft das Berichtserstattungssystem über die Tätigkeiten bestehender ILO-Netze und stellt sicher, dass das Europäische Parlament als Mitgesetzgeber hinreichend informiert wird.

### **3.2 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 benannte 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 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.

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.

Beschluss Nr. 1105/2011/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Liste der visierfähigen Reisedokumente, die den Inhaber zum Überschreiten der Außengrenzen berechtigen, und über die Schaffung eines Verfahrens zur Aufstellung dieser Liste;  
ABI L 287 vom 04.11.2011 S. 9 ff.

Die Liste der visierfähigen Reisedokumente ermöglicht den Grenzschutzbehörden die Prüfung, ob ein bestimmtes Dokument zur Einreise berechtigt. Angesichts der ausschließlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Anerkennung von Reisedokumenten beschränkt sich der Beschluss darauf, ein Verfahren zur laufenden Aktualisierung der Liste 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 Auslandsvertretungen können damit feststellen, welche Mitgliedstaaten ein bestimmtes Dokument als visierfähig anerkennen.

Der Bundesrat nahm den Vorschlag am 17.12.2010 zur Kenntnis.

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 nahm den Vorschlag am 15.04.2011 zur Kenntnis (BR-Drs. 144/11).

Die Änderungsverordnung wird seit Juni 2011 in der RAG Grenzen beraten. Im SCIFA wurden am 30.11./01.12.2011 zwei Einzelfragen diskutiert (Verfahren bei fehlendem Ausreisestempel, Regelungen über gemeinsame Grenzübergangsstellen mit Drittstaaten).

Das Europäische Parlament hat bislang noch keine Entschließung gefasst.

Mitteilung der Kommission vom 16. September 2011 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Wahrung des Schengen-Raums – Stärkung des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen; KOM(2011) 561; Ratsdokument 14357/11

und

Geänderter Vorschlag vom 16. September 2011 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands; KOM(2011) 559; Ratsdokument 14358/11

und

Vorschlag vom 16. September 2011 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 zwecks Festlegung einer gemeinsamen Regelung für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen; KOM(2011) 560 endgültig; Ratsdokument 14359/11

Der Europäische Rat forderte am 23./24.06.2011 die Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus sowie eines Mechanismus, der – ohne das Prinzip des freien Personenverkehrs zu beeinträchtigen – unter außergewöhnlichen Umständen zur Anwendung gelangen soll, wenn die Schengen-Zusammenarbeit insgesamt gefährdet ist. Die Legislativvorschläge 16.09.2011 und die Mitteilung entsprechen dieser Aufforderung.

Wiedereinführung temporärer Binnengrenzkontrollen: Bislang darf ein Mitgliedstaat im Falle einer „schwerwiegenden Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit“ an seinen Binnengrenzen vorübergehend Grenzkontrollen wieder einführen. Die Kommission will diese Befugnis – unter Beibehaltung der materiellen Voraussetzungen – auf die EU-Ebene verlagern; die Wiedereinführung von Grenzkontrollen soll nur noch auf ihre Initiative im Komi-

tologieverfahren beschlossen werden können. Nur in Notsituationen, wenn aufgrund einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit ein sofortiges Handeln geboten ist, sollen die Mitgliedstaaten – für die Höchstdauer von fünf Tagen – einseitig Grenzkontrollen wieder einführen können.

Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus: Bereits im November 2010 hatte die Kommission zur Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands einen neuen Evaluierungsmechanismus vorgeschlagen. Auf Basis der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 23./24.06.2011 wurde der Verordnungsentwurf erweitert, um im Falle schwerwiegender Mängel bei Kontrollen an den Außengrenzen oder bei Rückführungsverfahren Gegenmaßnahmen vorzusehen (z.B. Einsatz von Europäischen Grenzschutzteams, befristete Schließung einer bestimmten Grenzübergangsstelle).

Der Bundesrat nahm am 04.11.2011 von den Vorlagen Kenntnis (BR-Drs. 554/11).

Nicht wenige nationale Parlamente anderer Mitgliedstaaten sehen in der Zuständigkeitsverlagerung für temporäre Binnengrenzkontrollen einen Subsidiaritätsverstoß.

Im Vorfeld der Kommissionsvorlagen wurde im SCIFA am 22.07.2011 eine strategische Diskussion über Maßnahmen auf Grundlage der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Juni 2011 geführt. Zu den am 16.09.2011 unterbreiteten Kommissionsvorlagen fand beim JI-Rat am 22.09.2011 eine erste Aussprache statt. Die klare Mehrheit der Innenminister verwahrte sich gegen eine Verlagerung der Entscheidungskompetenz zur Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen auf die Kommission. Das geltende System, das einen Kernbereich staatlicher Souveränität gewährleiste, funktioniere gut und dürfe nicht in Frage gestellt werden. Der AStV erörterte am 02.12.2011 politische Weichenstellungen zur Ausgestaltung des Schengen-Systems. Als Rechtsgrundlage für den Evaluierungsmechanismus wurde überwiegend Art. 70 AEUV befürwortet; hiernach werden die Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Kommission tätig. Der Juristische Dienst des Rates kam in seinem Gutachten vom 08.12.2011 (Ratsdokument 18392/11) zum gleichen Ergebnis. Entscheidungsbefugnisse der Kommission (Komitologieverfahren) bei der vorübergehenden Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen wurden klar abgelehnt. Mehrheitlich befürwortet wurde die Schaffung eines Schutzmechanismus, wenn ein Mitgliedstaat seine Schengen-Verpflichtungen nicht mehr erfüllt und bei dem entsprechende Beschlüsse von den Mitgliedstaaten zu erlassen werden. Der JI-Rat nahm am 13./14.12.2012 einen Sachstandsbericht zur Kenntnis. Die Beratungen in der RAG Schengen Aquis dauern an.

Das Europäische Parlament bekräftigte in seiner EntschlieÙung vom 07.07.2011 seine entschiedene Ablehnung jedes neuen Schengen-Mechanismus, der andere Ziele als die Verbesserung der Freizügigkeit und der Verwaltung des Schengen-Raums hat und dass der große Zustrom von Migranten und Asylsuchenden an den Außengrenzen keinesfalls als zusätzlicher Grund für die Wiedereinführung von Grenzkontrollen betrachtet werden könne.

Am 08.03.2012 nahm der Jl-Rat Schlussfolgerungen zu Leitlinien für eine Verstärkung der politischen Steuerung der Schengen-Zusammenarbeit an (Ratsdokument 7417/12).

### **3.3 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 an den noch nicht kontrollfreien Binnengrenzen vorsahen (siehe KOM(2003) 502 endg.). 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.).

Verordnung (EU) Nr. 1342/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1931/2006 bezüglich der Erweiterung des Grenzgebiets um den Oblast Kaliningrad und bestimmte polnische Verwaltungsbezirke; ABI L 347 vom 30.12.2011 S. 41 ff.

Mit der Verordnung wird das Grenzgebiet um den Oblast Kaliningrad und bestimmte polnische Verwaltungsbezirke erweitert. Die Änderung beruht auf der außergewöhnlichen geografischen Lage der Oblast Kaliningrad. Kommission und Rat gaben eine gemeinsame Erklärung zu Protokoll, wonach die Änderung keinen Präzedenzfall darstellt und die allgemeine Definition des Begriffs „Grenzgebiet“ nach der Verordnung nicht berührt. Polen verpflichtete sich in einer Erklärung, Sicherheitsvorkehrungen zu treffen.

### **3.4 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.).

Am 26.04.2010 beschloss der Rat die sog. FRONTEX-Leitlinien, die als Ergänzung des Schengener Grenzkodex dort dargestellt werden (siehe Nr. VI. 3.2).

Verordnung (EU) Nr. 1168/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 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;  
ABI L 304 vom 22.11.2011 S. 1 ff.

Mit der Änderung wird die Agentur gestärkt, insbesondere durch Erweiterung ihrer operativen Kapazitäten. FRONTEX erhält eine stärkere Führungsrolle bei der Leitung gemeinsamer Grenzschutzaktionen mit den Mitgliedstaaten, kann mit eigenen Haushaltsmitteln technische Ausrüstung erwerben und Verbindungsbeamte in Drittstaaten entsenden. Hiervon unberührt bleiben die originären Verantwortlichkeiten der Mitgliedstaaten für den Außengrenzschutz, die an die Agentur abgeordneten Beamten nehmen ihre Befugnisse weiterhin nur unter den Anweisungen des jeweiligen Einsatzmitgliedstaats wahr.

Wesentliche Neuerungen zur Stärkung des FRONTEX-Mandats sind:

- Aufgabenbereich: Ausweitung bei der Erstellung von Risikoanalysen und Forschung. Neue Aufgaben bei Entwicklung / Betrieb von Informationssystemen zum Informationsaustausch und des europäischen Grenzüberwachungssystems EUROSUR.
- Verhaltenskodex: Erarbeitung / Weiterentwicklung eines Verhaltenskodex für alle an koordinierten Einsätzen beteiligten Personen, mit dem Verfahren zur Gewährleistung des Rechtsstaatsprinzips und zum Grundrechtsschutz festgelegt werden.
- Gemeinsame Aktionen an den Außengrenzen: FRONTEX erstellt Einsatzpläne, entscheidet über den Einsatz personeller und technischer Ressourcen und berichtet abschließend gegenüber dem Verwaltungsrat (Evaluierungsberichte).
- Personelle und technische Ausstattung: Mitgliedstaaten stellen Grenzschutzbeamte und ein Mindestkontingent an Ausrüstungsgegenständen zur Verfügung, es sei denn sie befinden sich in einer Ausnahmesituation, die die Erledigung nationaler Aufgaben erheblich beeinträchtigt. Die Agentur erhält die Befugnis, eigene Ausrüstung anzuschaffen.

- Zusammenarbeit bei der Rückführung: Die Agentur erarbeitet einen Verhaltenskodex für gemeinsame Rückführungsaktionen und installiert ein Überwachungssystem auf Grundlage objektiver und transparenter Kriterien (Abschiebungsmonitoring).
- Datenverarbeitung: Personenbezogene Daten, die von den Mitgliedstaaten im Rahmen operativer Maßnahmen erfasst und an die Agentur übermittelt wurden, dürfen zur Erstellung von Risikoanalysen oder zur Übermittlung an Europol weiterverarbeitet werden.

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

Nachdem der Europäische Rat angesichts der Situation im südlichen Mittelmeerraum („arabischer Frühling“) am 24./25.03.2011 eine Einigung bis Juni 2011 gefordert hatte, wurden die Verhandlungen stark beschleunigt. Der SCIFA wurde während des informellen Trilogs am 05./06.05.2011 mit wichtigen Einzelfragen befasst. Die Modalitäten der Abordnung von Grenzschutzbeamten für den Einsatz in den europäischen Grenzschutzteams waren bis zuletzt umstritten. Die deutliche Mehrheit der Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, hatte sich gegen eine zwingende Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Abordnung ausgesprochen. Allerdings konnte sich der Rat in diesem Punkt nicht gegenüber dem Parlament durchsetzen. Die Verarbeitung personenbezogener Daten für die Erstellung von Risikoanalysen oder die Übermittlung an Europol wurde im SCIFA mehrheitlich unterstützt; die ablehnende Haltung der Bundesregierung hatte auch im Parlament keine Unterstützung erhalten.

Nachdem die politische Einigung vom Europäischen Parlament am 13.09.2011 gebilligt worden war, wurde die Verordnung im Rat (Umwelt) am 10.10.2011 verabschiedet.

### **3.5 Europäisches Grenzüberwachungssystem (EUROSUR)**

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR); KOM(2011) 873 endgültig; Ratsdokument 18666/11

Die Errichtung von EUROSUR ist Teil der Strategie zum Ausbau des Grenzmanagements an den Außengrenzen des Schengen-Raums. Ziel des Systems ist, das Lagebewusstsein und die Reaktionsfähigkeit der Mitgliedstaaten und der neuen Agentur bei der Prävention illegaler Migration und grenzüberschreitender Kriminalität an den Außengrenzen zu verbessern und damit auch die Zahl der Menschen, die ihr Leben auf See verlieren, zu verringern. Die für die Grenzüberwachung zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten sollen über nationale Koordinierungszentren operative Informationen austauschen; die nationalen Koordinationszentren sollen untereinander sowie mit FRONTEX verstärkt – insbesondere mittels Lagebildern – bei der Erstellung von Risikoanalysen zusammenarbeiten.

Der Bundesrat nahm den Vorschlag am 10.02.2012 zur Kenntnis (BR-Drs. 838/11).

#### **4. 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.

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 im Januar 2011 abgeschlossen werden. Die Innenminister billigten am 24./25.02.2011 das Verhandlungsergebnis, das Kompromisse enthält: Für Drittstaatsangehörige und Staatenlose wird das EU-RÜA erst nach einer Übergangszeit von drei Jahren wirksam. Drittstaatsangehörige können 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 werden. Das Abkommen wurde von der türkischen Seite, die die Einleitung eines Visumdialogs fordert, bislang nicht paraphiert.

Die Kommission hat noch offene Mandate für Verhandlungen mit Algerien, China, Marokko Kap Verde, Belarus, Armenien und Aserbaidschan.

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), Vietnam (seit 21.09.1995) und Kroatien (noch nicht in Kraft getreten, unterzeichnet am 08.03.2012).

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 vom 23. Februar 2011 an das Europäische Parlament und den Rat: Evaluierung der EU-Rückübernahmeabkommen;  
KOM(2011) 76 endgültig; Ratsdokument 7044/11

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/Rückführung beraten. Im SCIFA am 31.03.2011 betonten alle wortnehmenden Mitgliedstaaten die Erforderlichkeit von Drittstaatsangehörigen-Klauseln. Allgemein geteilt wurde auch die Notwendigkeit, für den Abschluss von EU-RÜA verstärkte Anreize zu schaffen. Auf Ablehnung stieß jede proaktive Einbeziehung von Visaerleichterungen und die Teilnahme von NGO-Vertretern an den Gemischten Rückübernahmeausschüssen. Kritisiert wurden zudem Schutzklauseln zur Einhaltung der Menschenrechte,

da RÜA den technischen Vollzug der Rückführung regeln und die zu Grunde liegenden Rückführungsentscheidungen (v.a. Asylablehnung) nicht in Frage stellen dürften.

Im Bundesrat fand eine Empfehlung zur Stellungnahme des Innenausschusses, die vom federführenden EU-Ausschuss übernommen wurde (BR-Drs. 112/1/11), keine Mehrheit. Die Mitteilung der Kommission wurde mit Beschluss vom 15.04.2011 lediglich zur Kenntnis genommen (BR-Drs. 112/11).

In seinen Schlussfolgerungen zur Festlegung der Rückübernahmestrategie der EU vom 09./10.06.2011 würdigte der Jl-Rat den erheblichen Mehrwert von EU-RÜA als Instrumente einer wirksamen Rückführungspolitik zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung (Ratsdokument 11260/11). Zur künftigen Verhandlungsstrategie bekräftigte er die Fortgeltung des Prinzips „kein Abkommen um jeden Preis“. Die seitens der EU angebotenen Anreize, Elemente des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage und/oder nicht migrationsbezogene Aspekte sollten auf den jeweiligen Drittstaat zugeschnitten sein und in angemessenem Verhältnis zu den von diesem eingegangenen Verpflichtungen stehen. Drittstaatsangehörigen-Klauseln sollten in der Regel Aufnahme finden, wobei der geografischen Lage und der Rolle des betreffenden Drittstaats als Transitland für illegale Einwanderung gebührend Rechnung zu tragen sei. Die Teilnahme externer Akteure an den Sitzungen der Gemischten Rückübernahmeausschüsse, die auch künftig technischer Art sein sollten, könne auf Einzelfallbasis im Einklang mit der Geschäftsordnung des Ausschusses in Erwägung gezogen werden.

Die Kommission gab hierzu eine Erklärung zu Protokoll, mit der sie die besondere Bedeutung der Achtung des Menschenrechtsschutzes bei der Anwendung der EU-RÜA hervorhob. Hintergrund war, dass sich ihre Vorschläge für Aussetzungsklauseln und Kontrollmechanismen in EU-RÜA als nicht mehrheitsfähig erwiesen hatten, insbesondere weil ihnen eine fehlende Trennung zwischen dem (rein technischen) Rückübernahmeverfahren und dem vorausgegangenen Asyl- bzw. Aufenthaltsverfahren immanent war.

Die Umsetzung der Ratsschlussfolgerungen wird derzeit in der RAG Migration/Rückführung beraten (Ratsdokument 7261/12).

## **5. 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 initiie-

renden Mitgliedstaats und der anderen beteiligten Mitgliedstaaten. Jeder Mitgliedstaat bestimmt eine für die Organisation von Sammelflügen zuständige Behörde. Der Entscheidung sind unverbindliche Leitlinien für Sicherheitsvorschriften beigefügt, 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.

## **VII. Übergreifende Maßnahmen**

### **1. Rahmenprogramm für Solidarität und Steuerung der Migrationsströme (2007-2013)**

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.

Der Flüchtlingsfonds wurde durch die folgenden Beschlüsse geändert:

- 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;  
ABl 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.

- Beschluss Nr. 281/2012/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. März 2012 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";  
ABl. L 92 vom 30.03.2012 S. 1 ff.

Die Änderung korrespondiert mit dem EU-Neuansiedlungsprogramm (vgl. Nr. III. 5) und regelt die finanzielle Förderung von Resettlement-Maßnahmen für 2013. Für jede neu angesiedelte Person, die einer allgemein bestimmten schutzbedürftigen Gruppe (gefährdete Kinder und Frauen; unbegleitete Minderjährige; Überlebende von Gewalt und / oder Folter; Personen, die umfangreiche medizinische Betreuung benötigen, die nur gewährleistet werden kann, wenn sie neu angesiedelt werden; Personen, die aufgrund ihres Bedürfnisses nach Rechtsschutz und / oder Schutz für Leib und Leben einer Not- oder Dringlichkeitsneuansiedlung bedürfen) oder den für dieses Jahr festgelegten geografischen Neuansiedlungsprioritäten (Anhang I) angehört, wird ein Festbetrag von 4.000 Euro gewährt. Um mehr Mitgliedstaaten zu ermutigen, sich am Resettlement zu beteiligen, werden die Pauschalbeträge für die erst- und zweimalige Beteiligung auf 6.000 bzw. 5.000 Euro erhöht. Ab 2014 erfolgt die finanzielle Unterstützung im Rahmen des künftigen Asyl- und Migrationsfonds (vgl. Nr. VII. 2).

Das Europäische Parlament, das in seiner EntschlieÙung vom 18.05.2010 Änderungen vorgeschlagen hatte, stimmte dem Änderungstext in zweiter Lesung am 29.03.2012 zu. Der Rat hatte u.a. Änderungsvorschläge aufgegriffen, bestimmte Personengruppen allgemein als prioritär festzulegen und die Förderbeträge bei Mitgliedstaaten, die sich erstmals am Programm beteiligen, zu erhöhen. Nicht aufgegriffen wurde die Parlamentsforderung, Art. 80 AEUV als Rechtsgrundlage des Beschlusses heranzuziehen. Die Streitfrage, ob die jährlichen Neuansiedlungsprioritäten als delegierter Rechtsakt mit parlamentarischem Vetorecht (Art. 290 AEUV) oder aber als Durchführungsrechtsakt (Art. 291 AEUV) zu erlassen sind, ist im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens zu entscheiden.

## **2. Mehrjähriger Finanzrahmen für die Innenpolitik (2014 – 2020)**

Am 29.06.2011 präsentierte die Kommission ihre Vorschläge für den mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020. Für den Bereich Inneres, dem die Felder Sicherheit, Migration und Außengrenzen zuzuordnen sind, wurde vorgeschlagen, die Struktur der Ausgabeinstrumente zu vereinfachen und die Fonds auf künftig zwei zu reduzieren: einen Asyl- und Migrationsfonds und einen Fonds für die innere Sicherheit.

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Ein offenes und sicheres Europa: Die Haushaltsmittel für den Bereich Inneres für 2014 – 2020;  
KOM(2011) 749 endgültig; Ratsdokument 17284/11

In ihrer Mitteilung vom 15.11.2011 gibt die Kommission einen Überblick über Finanzierungsinstrumente und Haushaltsmittel für den Bereich Inneres für den Zeitraum 2014-2020.



- Der mit 3.869 Mio. EUR ausgestattete Asyl- und Migrationsfonds soll auf eine integrierte Migrationssteuerung und die gesamte Bandbreite der gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik der EU abstellen.
- Der Fonds für die innere Sicherheit hat ein Gesamtvolumen von 4.648 Mio. EUR und regelt die finanzielle Unterstützung in den Bereichen
  - polizeiliche Zusammenarbeit, Kriminalprävention und -bekämpfung sowie Krisenmanagement;
  - Außengrenzen und Visa.

Während der Asyl- und Migrationsfonds mit einer einfachen Verordnung geschaffen werden kann, erfordert die Einrichtung des Fonds für die innere Sicherheit mehrere Rechtsakte. Nur die Rechtsakte, die die Themenfelder des SCIFA betreffen, werden nachfolgend dargestellt.

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Asyl- und Flüchtlingsfonds:

KOM(2011) 751 endgültig; Ratsdokument 17289/11

Mit dem Asyl- und Flüchtlingsfonds soll die derzeit getrennte Finanzierung aus dem Flüchtlings-, Integrations- und Rückkehrfonds zusammengeführt werden. Der Fonds zielt allgemein darauf ab, einen Beitrag zur Steuerung der Migrationsströme im Einklang mit der gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik zu leisten. In diesem Rahmen werden bereichsspezifisch die folgenden Ziele verfolgt:

- Asyl: Prioritär werden Maßnahmen zur Verbesserung der Aufnahme- und Asylsysteme gefördert (z.B. materielle Hilfe, (Aus-)Bildung, gesundheitliche und psychologische Betreuung, sozialer Beistand, Rechtsbeistand, spezielle Unterstützung schutzbedürftiger Personen, Integrationsmaßnahmen). Bei der Neuansiedlung (Resettlement) und Umsiedlung werden u.a. die Einführung und Fortschreibung nationaler Programme, die Einrichtung der Strukturen zur Durchführung der Programme und operative Maßnahmen (z.B. Dienstreisen in Drittländer, Gesundheitschecks, Sicherheitsüberprüfungen, Dolmetscher) unterstützt. Mitgliedstaaten, die sich verpflichten, Personen aus Drittstaaten neu anzusiedeln oder innerhalb der EU umzusiedeln, sollen alle zwei Jahre einen Pauschalbetrag erhalten. Dieser soll pro Person 6.000 EUR betragen. Bei der Aufnahme von Personen, die den gemeinsamen Neuansiedlungsprioritäten unterfallen (Anhang III) oder einer besonders schutzbedürftigen allgemeinen Flüchtlingsgruppe angehören (gefährdete Frauen und Kinder; unbegleitete Minderjährige; Personen, die medizinische Betreuung benötigen; Personen, die zu ihrem rechtlichen oder physischen Schutz dringend umgesiedelt werden müssen), soll sich der Betrag auf 10.000 EUR erhöhen.
- Integration und legale Migration: Förderfähige Integrationsmaßnahmen – auch für Asylbewerber – sollen stärker auf die lokale und/oder regionale Ebene zugeschnitten sein (z.B. Maßnahmen zur Heranführung an die Aufnahmegesellschaft und zur Einbindung in das bürgerliche und kulturelle Leben). Besonderes Augenmerk soll den spezifischen Bedürf-

nissen besonders schutzbedürftiger Migrantengruppen (z.B. Flüchtlinge, unbegleitete Minderjährige, Opfer von Menschenhandel) gewidmet werden. Um eine frühzeitige Integration zu fördern, werden auch vorbereitende Maßnahmen in den Herkunftsländern unterstützt. Förderfähig sind auch Strategien zur Förderung der legalen Migration.

- **Rückkehr:** Im Mittelpunkt der Förderung steht nicht mehr der Kapazitätsaufbau für das Rückkehrmanagement (operative Zusammenarbeit), sondern die Unterstützung der dauerhaften und wirksamen Rückübernahme. Dies betrifft die Begleitung von Rückkehrverfahren (z.B. Verbesserung der Haftbedingungen, Rechtsbeistand) und Rückführungsmaßnahmen (z.B. Papierbeschaffung, Hilfen bei freiwilliger Rückkehr, Wiedereingliederungsmaßnahmen). Besonderes Augenmerk wird auch hier auf die spezielle Unterstützung schutzbedürftiger Personen gerichtet.

Im Sinne einer verstärkten Solidarität soll der Haushalt des Fonds auch Mittel umfassen, die bei Notlagen bei hohem Migrationsdruck rasch freigegeben werden können.

Der Bundesrat begrüßte mit Beschluss vom 30.03.2012 die mit dem Asyl- und Migrationsfonds verbundene Reduzierung des Verwaltungsaufwands (BR-Drs. 792/11). Die Bundesregierung wurde gebeten, die Länder bei der Erstellung des nationalen Programms sowie dem vorgeschalteten Politikdialog mit der Kommission frühzeitig und angemessen zu beteiligen.

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung für Außengrenzen und Visa im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit:

KOM(2011) 750 endgültig: Ratsdokument 17290/11

Die bisher vom Außengrenzfonds unterstützten Maßnahmen werden künftig aus Mitteln des Fonds für innere Sicherheit finanziert. Im Rahmen des mit 3.520 Mio. EUR ausgestatteten Finanzinstruments sollen schwerpunktmäßig die nationalen Möglichkeiten im Bereich der Grenzüberwachung und der Visumpolitik unterstützt werden. Zudem soll die Entwicklung eines integrierten Grenzmanagementsystems („intelligente Grenzen“, vgl. Nr. VI. 1) – einschließlich der nationalen Systemkomponenten – finanziert werden. Daneben sollen die Umsetzung des Schengen-Systems bzw. des diesbezüglichen Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus sowie die operativen Kapazitäten der Mitgliedstaaten im Rahmen des europäischen Grenzüberwachungssystems EUROSUR unterstützt werden.

Der Bundesrat gab mit Beschluss vom 30.03.2012 zu allen im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens vorgelegten Rechtsakten eine Stellungnahme ab (BR-Drs. 791/12 u.a.).

### 3. 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 Ministerebene 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.

### 4. 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 hatte mit Beschluss vom 04.11.2005 die Zielsetzung, innerhalb der EU eine Grundlage für vergleichbare statistische Grunddaten über das Migrationsgeschehen und das Flüchtlingswesen zu schaffen. Im Grundsatz unterstützt (BR-Drs. 699/05). Er forderte aber, die Harmonisierung auf das zwingend erforderliche Maß zu beschränken.

## **5. 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 forderte mit Beschluss vom 10.02.2006 zu dem im November 2005 vorgelegten Grünbuch, 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 (BR-Drs. 896/05). Am 09.11.2007 stellte er fest, dass der Kommissionsvorschlag vom 10.08.2007 den zum Grünbuch geäußerten Anliegen grundsätzlich Rechnung trägt (BR-Drs. 621/07).

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

## **6. 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).

Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts; ABI L 286 vom 01.11.2011 S. 1 ff.

Mit der Verordnung wird eine Europäische Agentur errichtet, die für das Betriebsmanagement des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II), des Visa-Informationssystems (VIS) und von EURODAC verantwortlich ist. Der Agentur kann die Zuständigkeit für Konzeption, Entwicklung und Betriebsmanagement anderer IT-Großsysteme im Bereich Justiz und Inneres übertragen werden. Die Agentur nimmt alle mit dem Betriebsmanagement der Systeme zusammenhängenden Aufgaben wahr, die erforderlich sind, um dieses 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.

Die Verordnung wurde in der RAG Schengen-Aquis verhandelt. Deutschland blieb mit seiner Ablehnung gegenüber einer neuen Agenturgründung isoliert. Die bis Sommer 2012 einzurichtende Agentur wird ihren Sitz in Tallinn (Estland) haben. Die Aufgaben Entwicklung und Betriebsmanagement werden in Straßburg (Frankreich) durchgeführt; das bereits eingerichtete Backup-System verbleibt in Sankt Johann (Österreich).