



IA2-2081.21-59/Wei

**Bericht des Ländervertreters im Strategischen  
Ausschuss für Einwanderungs-,  
Grenz- und Asylfragen über Angelegenheiten der  
Europäischen Union**

**Stand 01.05.2004**

## Übersicht

### I. Allgemeines

1. Rechtliche Grundlagen
2. Änderung des Kompetenzrahmens
3. Vertretung der Länder auf europäischer Ebene

### II. Mitteilungen und Maßnahmen ohne Rechtscharakter

1. Mitteilungen Schwerpunkt Asyl
2. Mitteilungen Schwerpunkt Migration
3. Mitteilungen und Maßnahmen mit Schwerpunkt illegale Einwanderung, Grenzsi-  
cherung

### III. Maßnahmen im Bereich Asyl

1. Flüchtlingsfonds
2. Richtlinie Massenzustrom/vorübergehender Schutz
3. Richtlinie Aufnahmebedingungen
4. Dublin-II-Verordnung
5. EURODAC-Verordnung
6. Qualifikationsrichtlinie/Anerkennungsrichtlinie (materielles Asylrecht)
7. Asylverfahrensrichtlinie

### IV. Maßnahmen im Bereich Migration

1. Richtlinie Familienzusammenführung
2. Richtlinie langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige
3. Richtlinie Erwerbstätigenaufenthalt
4. Studentenrichtlinie
5. Richtlinie Forscheraufenthalt
6. Freizügigkeitsrichtlinie
7. Dienstleistungsrichtlinie

### V. Maßnahmen in den Bereichen Visa, Aufenthaltstitel, illegale Einwanderung

#### Unterabschnitt Visa und Aufenthaltstitel, Pässe

1. Visalistenverordnung
2. Verordnungen betreffend Gestaltung von Aufenthaltstiteln und Visa
3. Verordnung betreffend die Gestaltung von Pässen

4. Vorschriften betreffend die Erteilung von Visa
5. Verordnungen zum kleinen Grenzverkehr
6. Richtlinie betreffend die Reisefreiheit
7. Visainformationssystem – VIS

#### Unterabschnitt Maßnahmen im Bereich illegaler Einwanderung und Grenzsicherung

1. Opferrichtlinie
2. Maßnahmen im Bereich der Zusammenarbeit bei der Rückführung
3. Verbindungsbeamte
4. Mitteilungspflichten für Beförderungsunternehmer
5. Unterstützung von Drittländern im Asyl- und Migrationsbereich
6. Rückübernahmeabkommen
7. Europäische Grenzschutzagentur
8. Abstempeln von Reisedokumenten
9. Entscheidungen zur Ergänzung des Gemeinsamen Schengenhandbuchs
10. Mindestangaben auf Schildern an der Grenze

## **I. Allgemeines**

## **1. Rechtliche Grundlagen**

Mit dem Vertrag von Amsterdam hat die Gemeinschaft erstmals eine Zuständigkeit für die Bereiche Asyl und Einwanderung erhalten. Bis zum 01.05.2004 sollten danach in nahezu allen Bereichen der Asyl- und Einwanderungspolitik entsprechende Rechtsakte erlassen werden. Gleiches gilt für den Bereich der Visapolitik und der Außengrenzkontrolle. Kommission und Rat waren bemüht, diese Zeitvorgaben einzuhalten. Eine Vielzahl von Rechtsakten und Maßnahmen konnte beschlossen werden. Nachfolgend unter 2. soll zum Stichtag 01.05.2004 ein Überblick über die Tätigkeit der Gemeinschaft und den Stand der Europäischen Asyl- und Einwanderungspolitik gegeben werden.

## **2. Änderung des Kompetenzrahmens**

Mit der auch formellen Annahme der Asylverfahrensrichtlinie und ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt (voraussichtlich gegen Ende des Jahres –politische Einigung ist erfolgt am 29.04.2004), wird gemäß Art. 67 Abs. 5 EGV (eingefügt im Vertrag von Nizza) eine wichtige Veränderung wirksam: Für den Bereich Asyl gilt dann das Mitentscheidungsverfahren (Mitentscheidung des Europäischen Parlaments, Entscheidung im Rat mit qualifizierter Mehrheit) statt des bisherigen Anhörungsverfahrens (Konsultation des EP, Einstimmigkeit im Rat). Maßnahmen zur Einwanderungspolitik bleiben dagegen zunächst im Anhörungsverfahren. Art. 67 Abs. 2 EGV (gemäß dem Vertrag von Amsterdam) sieht aber nach dem 01.05.2004 einen einstimmigen Ratsbeschluss nach Anhörung des EP vor, durch den der gesamte Titel IV des EGV (Visa, Asyl, Einwanderung, freier Personenverkehr) oder Teile ins Mitentscheidungsverfahren überführt werden. Bisher liegt keine Initiative für einen entsprechenden Beschluss vor.

Die Bestrebungen auf Europäischer Ebene (Europäischer Konvent) gehen im übrigen dahin, für den gesamten Bereich der Asyl- und Einwanderungspolitik zum Mitentscheidungsverfahren zu gelangen.

### **3. Vertretung der Länder auf europäischer Ebene**

Im Ausländer- und Asylrecht werden die Länder im Bereich des Inneren wie folgt vertreten:

Rat der Justiz- und Innenminister:

Herr Innenminister Klaus Buß – Schleswig Holstein

Strategischer Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen:

MDirig Dr. Guntram von Scheurl – Bayern

Arbeitsgruppe Migration:

MR Wilfried Schmäing – Hessen

Arbeitsgruppe Visa:

MR Reinhard Boos – Sachsen

Verwaltungsausschuss über eine einheitliche Visagegestaltung:

MR Reinhard Boos – Sachsen

Arbeitsgruppe Asyl/Eurodac/Dubliner Übereinkommen:

Regierungsassessorin Christina Goller – Baden Württemberg

Arbeitsgruppe Rückführung:

MDirig Heidemeier – Mecklenburg-Vorpommern

Arbeitsgruppe Grenzen:

KD Konrad Schober – Bayern

Arbeitsgruppe Cirefi:

MR Lothar Jahn – Sachsen Anhalt

Hochrangige Gruppe Asyl/Migration:

LMR Paul Middelbeck – Niedersachsen

Arbeitsgruppe EURASIL (vorher: Cirea):

RiVG Wolfgang Bartsch – Niedersachsen

Richtlinie Recht der Unionsbürger, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (Arbeitsgruppe Binnenmarkt):

MR Dirk Weinspach – Nordrhein-Westfalen

Im Hinblick auf die zunehmende Bedeutung der Innenthemen hat der Bundesrat auf Vorschlag der Innenministerkonferenz die Vertretung im JI-Rat vom IMK-Vorsitz abgekoppelt. Derzeit ist Herr Innenminister Klaus Buß für den Zeitraum von zwei Jahren bis Ende 2005 als Ländervertreter im JI-Rat benannt.

## **II. Mitteilungen und andere Maßnahmen ohne Rechtscharakter**

## 1. Mitteilungen Schwerpunkt Asyl

Mitteilung der Kommission für ein gemeinsames Asylverfahren und einen unionsweit geltenden einheitlichen Status für die Personen, denen Asyl gewährt wird vom 22.11.2000; KOM (2000) 755 endgültig; Ratsdokument 13119 / 00

Die Kommission möchte mit der Mitteilung parallel zu den Legislativvorschlägen eine Debatte über die langfristige Perspektive der gemeinschaftlichen Asylpolitik anstoßen. Damit soll über die nach Art. 63 EGV in einem „ersten Schritt“ vorgesehenen Mindestnormen hinaus der Weg zu einem möglichen „zweiten Schritt“ mit einer vollständigen Vergemeinschaftung des Asylrechts aufgezeigt werden.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass eine transparente Einwanderungspolitik den Kampf gegen tatsächlichen Asylmissbrauch erleichtere und eine weitgehende Harmonisierung der Reduzierung sekundärer Fluchtbewegungen innerhalb der Europäischen Union diene. Zudem weist die Kommission darauf hin, dass keine Antragsprüfung oder Schutzgewährung durch Gemeinschaftseinrichtungen geplant sei; dies solle den Mitgliedstaaten vorbehalten bleiben.

Bei der Verwirklichung eines gemeinsamen Asylsystems in einem zweiten Schritt müsste der im ersten Schritt vorgesehene Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten reduziert werden. Die Kommission befürwortet dabei ein einheitliches Verfahren für alle Gruppen von Flüchtlingen. Die spezifischen Asylaspekte müssten außerdem auch in die gemeinschaftliche Visa- und Grenzpolitik eingebracht werden. Die Kommission denkt überdies an eine herkunftsnahe Bearbeitung von Schutzersuchen und die Erleichterung der Ankunft der davon betroffenen Flüchtlinge in der EU durch eine planmäßige Übersiedlung als Maßnahme zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Schleuserwesens. Außerdem müsse eine weitgehende Standardisierung der jeweiligen Aufnahmebedingungen erfolgen, um durch gleichmäßige Lebensbedingungen für Flüchtlinge in den Mitgliedstaaten Sekundärbewegungen innerhalb der Gemeinschaft zu vermeiden.

Die Kommission verweist zudem auf die „absolute Notwendigkeit“ einer glaubwürdigen Rückkehrpolitik. Dabei liege der Vorrang auf der freiwilligen Rückkehr; wo nötig, müss-



ten jedoch auch Abschiebungen stattfinden. Hier bestehe die Möglichkeit der Festlegung gemeinsamer Prinzipien durch die EU.

Für Personen, denen Asyl oder sonstiger Schutz gewährt werde, müssten eine oder mehrere einheitliche Statusformen geschaffen werden, die sich am Status anderer Drittstaatsangehöriger mit legalem Aufenthalt zu orientieren hätten. Deren Rechte und Pflichten wiederum müssten vergleichbar mit den Rechten der Unionsbürger sein. Komponenten eines harmonisierten Status müssten auch der Zugang zu Beschäftigung und unternehmerischer Betätigung, Zugang zu sozialen Rechten sowie Fragen der Bewegungsfreiheit und der Ausstellung von Reisedokumenten sein.

Die Kommission weist auf die Notwendigkeit einer Integrationspolitik hin, die bei bestimmten Flüchtlingen auch mit der Vorbereitung auf die Rückkehr in ihren Heimatstaat verbunden sein müsse.

Die Kommission weist abschließend darauf hin, dass der sog. „zweite Schritt“ einer weitgehend vollständigen Harmonisierung zumindest eine extensive Auslegung des EGV erfordere und zuvor die Umsetzung der noch zu beschließenden Mindestnormen und eine gewisse Praxisentwicklung einschließlich gerichtlicher Entscheidungen abzuwarten seien. Damit ist der „zweite Schritt“ eine Perspektive für einen Zeitraum weit nach 2004.

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die gemeinsame Asylpolitik und die Agenda für den Flüchtlingsschutz vom 26.03.2003  
KOM(2003) 152 endgültig

Die Kommission konstatiert im Folgebericht zur Mitteilung vom 22.11.2000 beachtliche Fortschritte bei der Annahme von Rechtsakten, weist aber gleichzeitig auf Verzögerungen und ein niedriges Harmonisierungsniveau hin. Verantwortlich hierfür sei das Einstimmigkeitserfordernis im Rat sowie der Vorrang nationaler Prioritäten in einigen Mitgliedstaaten. Ein Problem sei auch der wachsende Unmut in einigen Mitgliedstaaten im Hinblick auf den Missbrauch der Asylverfahren. Strukturelle Maßnahmen für eine bessere Bearbeitung von Schutzanträgen seien daher erforderlich, vor allem für eine bessere

Bearbeitung der Schutzanträge und verbesserten Schutz in der Herkunftsregion, wozu auch die Prüfung von Asylanträgen außerhalb der EU gehören. Die Mitteilung nimmt weitgehend Bezug auf die von UNHCR 2002 beschlossene „Agenda für den Flüchtlingsschutz“.

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

In einer weiteren Mitteilung aus Anlass britischer Vorschläge zur Asylpolitik, die auf eine herkunftsnahe Kontrolle der Migrationsströme und die Prüfung von Asylanträgen in Durchgangszentren außerhalb der EU abzielten, weist die Kommission dazu auf zahlreiche rechtliche, finanzielle und praktische Fragen hin, die eingehender untersucht werden müssten. Ergänzend erläutert die Kommission aktuelle Überlegungen von UNHCR („Agenda für den Flüchtlingsschutz“) für ein „EU-basiertes Konzept für die Behandlung bestimmter offensichtlich unbegründeter Asylanträge, die in erster Linie von Wirtschaftsmigranten eingereicht werden“. Sie betreffen u.a. die Bearbeitung von Asylanträgen in geschlossenen Aufnahmezentren innerhalb der EU. Von dort sollten Asylberechtigte in den zuständigen EU-Aufnahmestaat und Nicht-Schutzbedürftige in die Herkunftsländer gebracht werden.

Die Kommission sieht eine „Krise des Asylsystems“, die zu wachsendem Unmut in der öffentlichen Meinung führe und u.a. aus dem "zunehmenden Missbrauch der Asylverfahren" resultiere und „neue Wege“ erforderlich mache. Als solche nennt sie eine gesteuerte Einreise von Schutzbedürftigen aus den Herkunftsregionen, eine Lasten- und Aufgabenteilung sowohl innerhalb der EU als auch mit den Herkunftsländern und einen integrierten Ansatz für vollstreckbare Asylentscheidungen und effizientere Rückführungsverfahren.

Eine Stellungnahme zu britischen Vorschlägen für die Einrichtung sogenannter Transitzentren und Prüfung bestimmter Asylanträge vorrangig oder ausschließlich in den Herkunftsregionen vom Frühjahr 2003 wird nicht abgegeben, es wird insoweit lediglich hiervon berichtet. Die britischen Vorschläge wurden anschließend in dieser Form auch nicht weiterverfolgt.

Der Bundesrat hat zu der Mitteilung Stellung genommen mit Beschluss vom 26.09.2003 (BR-Drs. 505/03). Dabei wurde das Ziel, den Missbrauch der Asylsysteme einzudämmen unterstützt, jedoch die Auffassung abgelehnt, dass dies auf der Basis jährlicher Zielvorgaben, bei frühzeitigen Integrationsmaßnahmen oder Schaffung von Einwanderungsquoten erreichbar wäre.

## **2. Mitteilungen Schwerpunkt Migration**

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

Mit dieser Mitteilung legt die Kommission ihre Auffassung für den Bereich der Einwanderungspolitik dar. Sie vertritt die Auffassung, dass die „Nulleinwanderungspolitik“ der letzten 30 Jahre nicht mehr angebracht sei. Zur Begründung verweist die Kommission einerseits auf den anhaltenden Einwanderungsdruck durch die große Zahl von Drittstaatsangehörigen, die in den vergangenen Jahren in die Union gelangt sind, und den damit verbundenen Anstieg illegaler Einwanderung und Einschleusung. Diesem Druck könne durch die Eröffnung legaler Einwanderungsmöglichkeiten und eine verstärkte Migrationssteuerung begegnet werden, gleichzeitig seien jedoch auch Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschen Schmuggels, zur schnellen Prüfung der Berechtigung bei Anträgen von Flüchtlingen sowie eine Rückführungspolitik nötig, die auf freiwillige Rückkehr setze, aber auch Ausweisungen und Abschiebungen umfasse. Andererseits beruft sich die Kommission auf die in verschiedenen Mitgliedstaaten begonnenen Bemühungen, mit Drittstaatsangehörigen einen Arbeitskräftemangel auszugleichen.

In dieser Situation hält die Kommission die Öffnung von Kanälen zur legalen Zuwanderung von Arbeitsmigranten für nötig. Hierfür schlägt die Kommission eine Koordination auf Gemeinschaftsebene vor. Dies könne die illegale Einwanderung reduzieren und einen positiven Beitrag für den Arbeitsmarkt einschließlich der Bekämpfung der Schwarzarbeit, das Wirtschaftswachstum und die Sicherung der sozialen Sicherungssysteme leisten. Andererseits weist die Kommission darauf hin, dass Einwanderung keine geeignete Maßnahme sei, um langfristige demographische Veränderungen auszugleichen; auch die langfristige Lösung von Problemen auf dem Arbeitsmarkt sei so nicht möglich. Die Kommission distanziert sich in diesem Zusammenhang von Vorschlägen der Vereinten Nationen, den Ausgleich des zu erwartenden Bevölkerungsrückgangs durch Einwanderer anzustreben.

Die Kommission hält außerdem eine langfristige, breit angelegte Integrationspolitik für

erforderlich. Diese umfasse auch die Festlegung klarer Rechte und Pflichten für Drittstaatsangehörige mit legalem Aufenthaltstatus, die, ggfls. abhängig von Dauer und Verfestigung des Aufenthalts, den Rechten und Pflichten der ansässigen Bevölkerung angenähert werden müssten. Erforderlich seien Offenheit und eine gewisse Anpassung sowohl seitens der aufnehmenden Bevölkerung als auch der Zuwanderer. Maßstab seien die innerhalb der Europäischen Union geteilten Werte. In diesem Zusammenhang erwähnt die Kommission mehrfach die erforderliche Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit und Rassismus.

Ein weiteres Kapitel der Mitteilung widmet die Kommission der notwendigen Zusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten.

Der Übergang zu einer bewussten Einwanderungspolitik erfordert nach Auffassung der Kommission „politische Führungsstärke und ein Bekenntnis zur Förderung pluralistischer Gesellschaften“. Die Vorteile der Einwanderung müssten hervorgehoben werden.

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Offener Koordinierungsmechanismus für die Migrationspolitik der Gemeinschaft vom 11.07.2001;KOM(2001) 387 endgültig; Ratsdokument 11007 / 01

In dieser Mitteilung entwickelt die Kommission ihre Vorstellungen für den Bereich der Einwanderungspolitik weiter. Mit einem offenen Koordinierungsmechanismus möchte die Kommission die zu schaffenden Rechtsvorschriften im Bereich Asyl- und Einwanderungspolitik, insbesondere die Richtlinie über den Zugang von Drittstaatsangehörigen zur Beschäftigung, ergänzen. Es sei nötig, bei deren Umsetzung in die Praxis Kohärenz und Verwendung gemeinsamer Standards sicherzustellen. In anderen Bereichen seien Diskussionen und Vergleiche auf der Basis dafür vereinbarter Kriterien zweckmäßig. Hierfür möchte die Kommission Leitlinien und Zielvorgaben zur Koordination, zum Austausch bewährter Methoden und zur Bewertung der Gemeinschaftspolitik vorschlagen, die vom Rat zu verabschieden und unter Beachtung nationaler und regionaler Unterschiede innerstaatlich umzusetzen wären. Es werden folgende Bereiche genannt:

## Steuerung der Migrationsströme

- Entwicklung eines umfassenden Ansatzes zur Migrationssteuerung auf nationaler Ebene bei Differenzierung zwischen humanitärer, wirtschaftlicher, illegaler Zuwanderung sowie Schleusung
- Verbesserung der Information über legale Einwanderungsmöglichkeiten und die Konsequenzen illegaler Einwanderung in den Herkunftsländern
- Verstärkung des Kampfes gegen illegale Einwanderung, Menschenhandel und Schmuggel durch Verfolgung und angemessene Bestrafung krimineller Aktivitäten, Verstärkung der Kontrollen an den Außengrenzen und Zusammenarbeit bereits vor den Grenzen.

Zulassung von Wirtschaftsmigranten: Festlegung kohärenter und transparenter Politiken und Verfahren für die Öffnung der Arbeitsmärkte für Drittstaatsangehörige im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie. Die Mitgliedstaaten, die für Bedarfsfestlegung und Auswahl zuständig sind, sollen klare, transparente Auswahlverfahren festlegen.

Partnerschaft mit Herkunftsländern, dabei insbesondere Unterstützung eines bleibenden Kontakts der Immigranten mit ihren Ursprungsländern

Integration legal anwesender Drittstaatsangehöriger in den Mitgliedstaaten u. a. durch gezielte Förderung der Integration von Frauen und Angehörigen der zweiten Generation sowie für Neuzuwanderer (z. B. Sprachkurse, Informationen über das Aufnahmeland).

Nach den Vorstellungen der Kommission sollen die Mitgliedstaaten nationale Aktionspläne entwickeln und jährlich aktualisieren, in denen die Resultate der bisherigen Politik dargestellt und Ziele für das kommende Jahr festgelegt werden. Die Kommission möchte auf der Basis dieser nationalen Aktionspläne einen Synthesebericht erstellen und bei ihren Vorschlägen für Leitlinien hochrangige Fachleute aus den Mitgliedstaaten und andere Experten einbeziehen.

Der Bundesrat hat sich zur Methode der offenen Koordinierung kritisch geäußert (Beschluss vom 01.03.2002 Drs. 876/01).

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

Die Kommission nimmt in der Mitteilung Bezug auf die Lissabonner Strategie (März 2000), die die EU zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ machen soll. Dazu könne legale Einwanderung einen wichtigen Beitrag leisten. Damit sei Integration wichtiger denn je; wesentliche Voraussetzung dafür sei der Zugang von Einwanderern und Flüchtlingen zum EU-Arbeitsmarkt.

Die Kommission geht weiterhin von Engpässen auf dem Arbeitsmarkt (v.a. bei Hochqualifizierten und Facharbeitern) aus, außerdem von einer zunehmenden Überalterung der Bevölkerung. Eine Zunahme der Zuwanderung sei „wahrscheinlich und notwendig“, der Migrationsdruck werde „in nächster Zeit kaum nachlassen“. Weltweite Studien belegten die positiven Auswirkungen von Einwanderung auf die Wirtschaft; dagegen gebe es „kaum Hinweise, dass Einwanderung zu mehr Arbeitslosigkeit geführt hat, (...) da Einwanderer in der Regel Inländer nicht von ihren Arbeitsplätzen verdrängen“.

Probleme bereiteten die fehlende berufliche Qualifikation vieler Zuwanderer, die räumliche Verteilung von Migranten, niedrige Beschäftigungsquoten und hohe Arbeitslosigkeit gerade bei Migranten der 2. und 3. Generation.

Die Kommission geht vom demographischen Szenario einer „moderaten Einwanderung“ aus, wonach sich die EU-Bevölkerung bis 2030 bei ansteigendem Rentneranteil verringere. Ab 2010 sei mit rückläufiger Beschäftigung zu rechnen. Einwanderung könne daher „einen Beitrag dazu leisten, die Renten stabil zu halten (...). Langfristig lassen sich

die negativen Auswirkungen der Überalterung (...) aber nur durch eine deutlich höhere Geburtenrate abwenden“.

Migration könne kurzfristig Arbeitskräftemangel in einigen Hoch- und Niedrigqualifikationssektoren begegnen. Allein damit der Überalterung begegnen zu wollen, sei aber „unrealistisch“; zwar sei bei gleichbleibender Bevölkerungsentwicklung eine massive Migrationsausweitung bis 2030 unerlässlich, allerdings würde ein Migrationsboom in den nächsten Jahrzehnten „unweigerlich zu den gleichen Problemen führen, wie wir sie heute kennen, nur zu einem späteren Zeitpunkt“.

Als „Kernelemente einer ganzheitlichen Integrationspolitik“ werden u.a. Eingliederung in den Arbeitsmarkt, Bildung und Sprache, sowie Wohnen und Leben in den Städten (Hinweise auf Probleme der Ghettobildung) genannt.

Die Kommission schlägt eine bessere Koordination der nationalen Integrationspolitiken mit Prioritäten bei Einführungsprogrammen, Sprachkursen und der Einbindung der Einwanderer in das gesellschaftliche und kulturelle Geschehen vor. Außerdem wird auf die europäische Beschäftigungsstrategie, den Kampf gegen Diskriminierungen und die Zusammenarbeit im Bildungsbereich verwiesen.

Die zwei Hauptthemenbereiche der Mitteilung, Einwanderung von Drittstaatsangehörigen, insbesondere in wirtschaftlicher und demografischer Hinsicht mit Blick auf den Arbeitsmarkt einerseits und Integration von Drittstaatsangehörigen andererseits sind letztlich nur wenig miteinander verknüpft

Die Mitteilung der Kommission ist gekennzeichnet durch eine Haltung, die die positiven Effekte von Einwanderung, gerade in volkswirtschaftlicher oder arbeitsmarktpolitischer Hinsicht betont, die dadurch hervorgerufenen Nachteile jedoch unterschätzt bzw. fehlgewichtet und in Fragen der Integration zu sehr die Rechte und Ansprüche der Zuwanderer herausstellt und demgegenüber die Pflicht zur inneren Hinwendung zum Aufnahmestaat vernachlässigt.



Der Bundesrat hat vor diesem Hintergrund am 17.10.2003 eine umfangreiche Stellungnahme abgegeben, die die in vielen Punkten abweichende Haltung der Länder dokumentiert ( BR-Drs. 439/03)

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Vorlage eines Vorschlags für eine Richtlinie und zwei Vorschläge für eine Empfehlung zur Erleichterung der Zulassung von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Gemeinschaft zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung vom 16.03.2004  
KOM(2004) 178 endg.; Ratsdokument 7815/04

Diese Mitteilung ist Teil eines Maßnahmenpakets mit dem vor allem eine Richtlinie vorgelegt wurde, die die Einreise und den Aufenthalt von Wissenschaftlern erleichtern soll. (näheres im Zusammenhang mit dieser Richtlinie)

### **3. Mitteilungen und Maßnahmen mit Schwerpunkt illegale Einwanderung, Grenz-sicherung**

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung vom 15.11.2001

KOM (2001) 672 endgültig; Ratsdokument 14239 / 01

Vorschlag für einen Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels in der Europäischen Union, angenommen vom JI-Rat am 28.02.2002 (Ratsdokument 6621/1/02 REV 1)

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

Rückkehraktionsprogramm der Dänischen Ratspräsidentschaft, angenommen vom JI-Rat am 28.11.2002 (Ratsdokument 14673 / 02)

Rückkehrprogramm der EU für Afghanistan angenommen, vom JI-Rat vom 28.11.2002 (Ratsdokument 15215 / 02)

In der Mitteilung über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung betont die Kommission, „illegale Einreise bzw. illegaler Aufenthalt sollte nicht zu der erstrebten, dauerhaften Form des Aufenthalts führen“. Die Schwarzarbeit wird als ein Hauptfaktor für illegale Einwanderung beschrieben. Überdies seien legale Migrationswege „kein Allheilmittel gegen illegale Einwanderung“. Die wirksame Bekämpfung der illegalen Einwanderung spiele zudem eine wichtige Rolle bei der Sicherung der Akzeptanz der Flüchtlingsaufnahme aus humanitären Gründen, da sie zur Verhinderung des Missbrauchs des Asylsystems beitrage.

Aus dem von der Kommission vorgeschlagenen Aktionsplan sind folgende Elemente hervorzuheben:

- Verbesserte Zusammenarbeit der Konsulate bei der Visaerteilung, Erprobung der Einrichtung gemeinsamer Visastellen
- Prüfung der Realisierbarkeit eines Europäischen Visaidentifizierungssystems
- Aufbau eines systematischen Netzes von Verbindungsbeamten im Einwanderungsbereich zum Einsatz in Herkunfts- und Transitländern
- Schaffung einer ständigen technischen Unterstützungseinheit zur Sammlung, Analyse und Verbreitung von Erkenntnissen
- Nutzung elektronischer Systeme und Schulungsmaßnahmen
- Weitere Harmonisierung der Strafen für die Förderung illegaler Einwanderung einschließlich des Einfrierens und der Beschlagnahme illegal erzielter finanzieller Vorteile; dabei soll nach Auffassung der Kommission neben Schleusern und Beförderungsunternehmen auch ein besonderes Augenmerk auf Arbeitgeber gerichtet werden, die illegale Einwanderer beschäftigen; die Überlegungen schließen auch Beteiligungen an den Kosten für die Rückführung bzw. den Aufenthalt bis zur Rückführung ein.
- Verstärkung der polizeilichen Zusammenarbeit, u. a. durch Aufwertung der Rolle von EUROPOL
- Entwicklung der Rückführungspolitik als zentralem Element im Kampf gegen illegale Einwanderung (dabei drei inhaltliche Säulen: Vorrang freiwilliger Rückkehr; Stärkung der völkerrechtlichen Verpflichtung zur Rückübernahme; Aufnahme von Rückübernahmeklauseln in Vereinbarungen zur Zusammenarbeit mit Drittstaaten).

Der JI-Rat hat den in vorgenannter Mitteilung vorgeschlagenen Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels in der Europäischen Union nach ungewöhnlich kurzer Zeit weitgehend unverändert verabschiedet. Die Kommissionsmitteilung hatte auch in Deutschland überwiegend Zustimmung gefunden. Wichtige Vorhaben des Aktionsplans sind insbesondere eine verbesserte Sicherheit von Visa und Aufenthaltstiteln durch neue Technologien (u. a. Aufnahme von Lichtbildern, später auch biometrischer Daten) und die Einrichtung eines gemeinsamen Visaidentifizierungssystems.

Das Grünbuch über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen soll den „Grundriss einer künftigen Rückkehrpolitik der Gemeinschaft“ darstellen. Die

ausführliche Erörterung der Problematik mündet entsprechend dem Charakter eines Grünbuchs in zahlreiche Fragen, zu denen den Institutionen der Europäischen Union sowie sonstigen Einrichtungen und Personen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wurde. Das Grünbuch gliedert sich in drei Teile:

- Im ersten Teil wird beschrieben, wie sich die Rückkehr in die gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik einfügen soll. Um die Aufnahmepolitik nicht zu unterminieren und der Rechtsstaatlichkeit Geltung zu verschaffen, sei „unabdingbar“, dass Drittstaatsangehörige ohne Aufenthaltsberechtigung die EU grundsätzlich verlassen müssen. Dabei soll der freiwilligen Rückkehr Vorrang eingeräumt werden. Das Grünbuch betont jedoch auch die „Signalwirkung“ der Rückführung für illegal aufhältige Personen; sie könne zudem die Akzeptanz einer liberaleren Aufnahmepolitik stärken.
- Im zweiten Teil beschäftigt sich das Grünbuch mit den Möglichkeiten einer künftigen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Rückkehr illegal aufhältiger Personen. Die Kommission beabsichtigt, eine Richtlinie über Mindestnormen für Rückführungsverfahren vorzuschlagen. Zuvor werden Fragen zu Aspekten möglicher Normen für Ausweisung, Abschiebungshaft und Abschiebung zur Diskussion gestellt (z. B. gemeinsame Begriffsdefinitionen, Voraussetzungen für Ausweisungen, mögliche Mindestnormen für Abschiebungshaftanordnungen und Regelungen zur Abschiebungshaft, mögliche Mindestnormen für den Vollzug der Abschiebung und zur Vereinheitlichung der Rückführungspraxis, gegenseitige Anerkennung von Rückführungsentscheidungen, Rückübernahmen und Transit innerhalb der EU, verbesserter Datenaustausch über Rückkehr und bei der Identifizierung, Zweckmäßigkeit von Rückkehrprogrammen).
- Im dritten Teil werden Aspekte der Rückübernahmepolitik in Zusammenarbeit mit Drittländern (Rückübernahmeabkommen, Rückübernahmeklauseln in Assoziierungs- und Kooperationsverträgen) beleuchtet.

Das Rückkehraktionsprogramm der dänischen Ratspräsidentschaft, das ohne Aussprache angenommen wurde, setzt sich aus vier Bestandteilen zusammen:

- Sofortige Verstärkung der praktischen Zusammenarbeit, einschließlich des Austauschs von Informationen und bewährten Praktiken, gemeinsame Ausbildungsmaßnahmen, Amtshilfe durch Verbindungsbeamte bei Einwanderung und gemeinsamen Rückführungsoperationen,
- kurz-, mittel- oder langfristig vorzusehende gemeinsame Mindeststandards für Rückkehrmaßnahmen,
- länderspezifische Rückkehrprogramme,
- verstärkte Zusammenarbeit mit Drittländern in Bezug auf Rückkehrmaßnahmen.

In diesem Programm wird auch die Notwendigkeit zwangsweiser Rückführung betont, und das Programm konzentriert sich in weitem Maße auf Maßnahmen, die die zwangsweise Rückkehr erleichtern.

Mit dem Rückführungsprogramm für Afghanistan sollen im Rahmen einer praktischen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission optimale Voraussetzungen für eine beschleunigte Rückkehr nach Afghanistan unbeschadet bestehender oder künftiger Initiativen zur Rückkehr geschaffen werden. Im Vordergrund steht die freiwillige Rückkehr. Es heißt jedoch ausdrücklich: „Bürger Afghanistans, die nicht schutzbedürftig sind bzw. eine Verlängerung ihres Aufenthalts in den Mitgliedstaaten nicht mit humanitären Gründen rechtfertigen können und dennoch eine freiwillige Teilnahme an dem Rückkehrprogramm nach Ablauf einer angemessenen Frist weiterhin ablehnen, können von den Mitgliedstaaten, die dies wünschen, zwangsweise zurückgeführt werden.“

Die Kommission teilte mit, dass aus dem EU-Haushalt 17 Millionen Euro zur Verfügung gestellt werden. Erste Rückreisen sind ab April 2003 vorgesehen, ca. 1.500 Personen pro Monat.

Auf der Basis vorgenannter Maßnahmen hat der Bundesrat am 14.03.03 eine Stellungnahme abgegeben (BR-Drs. 139/03), die Bemühungen um eine gemeinsame Rückkehr-

politik auf europäischer Ebene grundsätzlich unterstützt, hierbei jedoch den Schwerpunkt auf Bemühungen zur Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit legt und aktuell kein praktisches Bedürfnis für materiell-rechtliche Regelungen im Bereich der Ausweisung, der Ausgestaltung der Vollstreckung von Rückführungsentscheidungen oder der Abschiebehaft sieht.

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

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen der Europäischen Union zu Drittländern vom 03.12.2002, KOM (2002) 703 endgültig; Ratsdokument 15284/02

Mit ihrer Mitteilung erfüllt die Kommission einen Auftrag des Europäischen Rats von Sevilla, Vorschläge zur Einbeziehung von Migrationsgesichtspunkten in die Beziehungen der Gemeinschaft zu Drittstaaten vorzulegen und einen Überblick über die Wirksamkeit der Finanzinstrumente zu geben. Der vorgelegte Bericht enthält eine Beschreibung der Situation hinsichtlich internationaler Migrationsströme, eine Auflistung von Push- und Pull-Faktoren für Wanderungsbewegungen und bisher ergriffene Maßnahmen sowie Vorschläge für die Zukunft mit Hinweisen für die Finanzierung. Dabei werden vier Grundsätze aufgestellt:

- Kohärenz der Politik und der Programme der Gemeinschaft. Daraus ergibt sich der Grundsatz, dass kooperationswillige Drittstaaten gefördert werden sollen, ohne kooperationsunwillige Staaten zu bestrafen.
- Bekämpfung der Migrationsursachen.
- Migrationsbelange sind in erster Linie im Rahmen von regionalen Strategiepapieren bzw. Länderstrategiepapieren zu berücksichtigen.
- Die Haushaltlinie „Zusammenarbeit mit Drittländern im Bereich der Migration“ soll ausgeweitet werden.

Es werden die Finanzinstrumente im Bereich Asyl, Einwanderung und Außengrenzschutz aufgezeigt. Gegliedert nach längerfristigen Programmen, kurzfristigen Maßnahmen und Maßnahmen im außenpolitischen Bereich sowie künftigen Instrumenten. Hervorzuheben sind hierbei:

- Der europäische Flüchtlingsfonds: Er läuft im Jahr 2004 aus. Es stellt sich die Frage des Ob und ggfls. des Inhalts eines Nachfolgeinstruments (zum Vorschlag eines Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2005 bis 2010 s.u.)
- Programm bezüglich der Integration von Drittstaatsangehörigen: Es werden derzeit Vorbereitungsmaßnahmen für ein Pilotprojekt geplant.
- Partnerschaft mit Herkunftsländern: Es wird eine Vielzahl von Einzelprogrammen genannt.
- Finanzinstrument Unterstützung der Rückkehrpolitik: Aus der Sicht der Kommission können Mittel hierfür wohl nur durch Umschichtungen aus anderen Bereichen des JI-Haushalts erlangt werden.
- Aufteilung der Belastungen durch den Außengrenzschutz zwischen den Mitgliedstaaten: Es werden hier kaum Spielräume im derzeitigen Haushalt gesehen und eine politische Entscheidung gefordert.

Plan für den Grenzschutz an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union angenommen vom Europäischen Rat von Sevilla am 20.06.2002; Ratsdokument 9834/1/02

Der Plan behandelt die künftige Zusammenarbeit im Außengrenzschutz auf europäischer Ebene. Der Schwerpunkt liegt hier im nichtexekutiven Bereich (Optimierung von Informationsgewinnung, Informationssteuerung, Lagedarstellung und Risikoanalyse). Die Schaffung einer Europäischen Grenzpolizei mit exekutiven Befugnissen ist nicht Inhalt aktueller Überlegungen auf europäischer Ebene. Zentrale Aussagen des Plans sind: keine exekutive Vollzugspolizei (allenfalls unterstützendes europäisches Grenzschutzkorps ohne konkreten Zeitrahmen denkbar)

Finanzierung der Lastenverteilung für den Außengrenzschutz unter den Mitgliedstaaten aus EU-Haushalt

In Umsetzung des Plans wurde durch die Mitgliedstaaten eine Vielzahl von Projekten eingerichtet, die allen Mitgliedstaaten sowie Norwegen und Island offen stehen. Die Projekte werden inzwischen im Rahmen sogenannten "Zentren" unter der Federführung jeweils eines Mitgliedsstaates durchgeführt (der federführende Mitgliedstaat ist in Klammer genannt)

Zentrum Landgrenzen (D)  
Zentrum Risikoanalyse (FIN)  
Zentrum Luftgrenzen (I)  
Zwei Seegrenzzentren (E, GR)  
Zentrum Grenzschutzausbildung(A)

Koordiniert werden die Aktivitäten derzeit vom Strategischen Ausschusses in seiner Ausformung als "common unit" für Außengrenzen. Eine Koordinierung im Rahmen einer künftigen eigenen Grenzschutzagentur ist vorgesehen (siehe dazu unten: Teil V Unterabschnitt "Maßnahmen im Bereich illegaler Einwanderung und Grenzsicherung" Punkt 7 "Grenzschutzagentur").

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat im Hinblick auf den Europäischen Rat in Thessaloniki. Entwicklung einer Gemeinsamen Politik in den Bereichen illegale Einwanderung, Schleuserkriminalität und Menschenhandel, Außengrenzen und Rückführung illegal aufhältiger Personen vom 03.06.2003 KOM (2003) 323 endg.

Die Kommission berichtet hier über die Umsetzung der 2002 vom Rat angenommenen Aktionspläne zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung, zum Schutz der Außengrenzen und zur Rückführungspolitik. Die Mitteilung erläutert außerdem die Vorhaben der Visapolitik (v.a. Entwicklung des Visa-Informationssystems (VIS), verstärkte Nutzung biometrischer Daten, geplante Vorschläge für neue einheitliche Visa- und Aufenthaltstitel).

Die Kommission fordert, für die operative Zusammenarbeit im Grenzschutz ein neues Steuerungsgremium einzurichten (siehe dazu unten: Teil V Unterabschnitt "Maßnahmen im Bereich illegaler Einwanderung und Grenzsicherung" Punkt 7 "Grenzschutzagentur"). Außerdem plant sie weiterhin einen Richtlinienvorschlag über Mindeststandards für Rückführungsverfahren und gegenseitige Anerkennung von Rückführungsentscheidungen.



Zudem widmet sich die Kommission ausführlich der Frage, ob die für diese Bereiche vorhandenen Finanzmittel ausreichen und wie eine verstärkte Lastenteilung erreicht werden kann. In der nächsten finanziellen Vorausschau nach 2006 sei dazu eine angemessene Lösung nötig. Für den Zeitraum 2004 bis 2006 schlägt die Kommission vor, Umschichtungen zu prüfen. Der zusätzlichen Mittelbedarf für diese Periode betrage 140 Mio. € (Entwicklung des VIS (Visainformationssystems), Durchführung eines integrierten Rückführungsprogramms und Einführung eines gemeinschaftlichen Solidaritätsinstruments für den Schutz der Außengrenzen). Nach Auffassung der Kommission sollten mindestens die für 2005 und 2006 erforderlichen Gelder für die Entwicklung des VIS und für den Lastenausgleich beim Schutz der Außengrenzen bereitgestellt werden. Das integrierte Rückführungsprogramm könne bis zur Annahme der neuen finanziellen Vorausschau 2007 zurückgestellt werden.

#### Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus vom 25.März 2004

#### Ratsdokument 7906/04

Der Europäische Rat hat am 25. März 2004 eine Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus abgegeben. Dabei werden auch Themen im Zuständigkeitsfeld des Strategischen Ausschusses angesprochen. Zu nennen sind hier vor allem folgende Aussagen:

- Der Rat soll rasch die geplanten Rechtsakte über neue Funktionalitäten für das Schengener Informationssystem (SIS) annehmen, Beschlüsse zu SIS II und zum Visa-Informationssystem (VIS) fassen und die Verordnungen zur Europäischen Grenzschutzagentur und zur Aufnahme biometrischer Identifikatoren in Pässe und Visa annehmen
- Kommission soll Vorschläge zur Vernetzung bestehender und künftiger Informationssysteme (SIS II, VIS und EURODAC) erarbeiten und bis Juni 2004 Vorschläge zum Austausch personenbezogener Informationen (DNA, Fingerabdrücke, Visadaten) zur Terrorismusbekämpfung und für ein Konzept zur Verwendung von Passagierdaten unterbreiten

Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zu den Komponenten der vorbereitenden Maßnahmen für ein Finanzinstrument für die Organisation der Rückkehr im Bereich Migration

zuletzt Ratsdokument 9039/04

Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Thessaloniki sehen die Prüfung eines Finanzinstruments für Rückführungen vor. Nach Angaben der Kommission stehen im Gemeinschaftshaushalt 2005/2006 30 Mio EUR zur Förderung von Rückführungen bis 2006 zur Verfügung. Die Kommission hat Schlussfolgerungen zur Vorbereitung eines diesbezüglichen Finanzinstruments vorgelegt. Diese enthalten u.a. eine Zielbestimmung, Elemente für integrierte Rückführungspläne sowie Aussagen zu Verfahren zur Aufstellung und Durchführung von Rückführungsplänen und ihre finanzielle Unterstützung.

### **III. Maßnahmen im Bereich Asyl**

## 1. Flüchtlingsfonds

Entscheidung des Rates vom 28. September 2000 über die Errichtung eines europäischen Flüchtlingsfonds (2000/596/EG) ABI L 252 vom 06.10.2000 S. 12ff

Am 28.09.2000 hat der Rat die Errichtung eines europäischen Flüchtlingsfonds beschlossen. Die Europäische Union stellte mit dem Beschluss innerhalb von 5 Jahren 216 Millionen Euro zur Verfügung. Der Fonds soll die Mitgliedstaaten unterstützen und ihnen das „Tragen der Belastungen“, die mit der Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen verbunden sind, „erleichtern“.

Dem Beschluss gingen lange und schwierige Verhandlungen in den Ratsgremien voraus, die sich insbesondere auf die Kriterien zur Verteilung der Mittel konzentrierten. Deutschland, Österreich und Spanien haben sich lange kritisch geäußert. Der Bundesrat (Drs.: 104/00) hatte den ursprünglichen Entwurf der Kommission am 07.04.2000 abgelehnt, weil das damit angestrebte finanzielle Ausgleichssystem im Hinblick auf eine gerechte Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Flüchtlingen als kontraproduktiv angesehen wurde.

Die Mittelaufteilung unter den Mitgliedstaaten erfolgt nach der Entscheidung des Rates durch Zuweisung eines einheitlichen jährlichen Mindestbetrags an alle Mitgliedstaaten, dessen Höhe jährlich abnimmt (von 500.000 Euro im Jahr 2000 bis 100.000 Euro im Jahr 2004); von den verbleibenden Mitteln werden 65 % entsprechend der Zahl der in den Mitgliedstaaten gestellten Anträge auf Asyl oder vorübergehenden Schutz verteilt, 35 % anhand der Zahl von Personen, denen Asyl oder sonstiger internationaler Schutz gewährt wurde. Für Sofortmaßnahmen, die der Rat im Fall eines plötzlichen Massenzustroms von Flüchtlingen oder notwendigen Evakuierungen aus Drittländern einstimmig beschließen kann, erfolgt die Verteilung der bereitgestellten Mittel auf die Mitgliedstaaten ausschließlich nach der Zahl der eingereisten Personen.

Anders als ursprünglich vorgesehen, unterstützt der Fonds neben Maßnahmen hinsichtlich der Aufnahmebedingungen auch Rückführungsmaßnahmen ohne eine Beschrän-

kung auf „freiwillige Rückführungen“; die Unterstützung von Integrationsmaßnahmen wurde vom Rat auf Personen mit beständigem oder dauerhaftem Aufenthalt beschränkt. Beibehalten hat der Rat dagegen die Notwendigkeit einer mindestens 50 %igen Kofinanzierung der geförderten Maßnahmen (außer Sofortmaßnahmen bei Massenzustrom – mindestens 20 %) durch die Mitgliedstaaten.

Die Zustimmung Deutschlands im Rat erfolgte gemeinsam mit einer Protokollerklärung, wonach der finanzielle Ausgleich von Sofortmaßnahmen im Falle eines Massenzustroms von Flüchtlingen nur eine der Maßnahmen für eine ausgewogene Lastenteilung darstellt, der Rat aber mit Nachdruck anstrebt, im Rahmen der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz, weitere Maßnahmen zu beschließen, die die Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen auf die Mitgliedstaaten beinhalten.

Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über die Errichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2005 – 2010 vom 12.02.2004; KOM(2004) 102 endg.; Ratsdok. 6356/04

Die Europäische Kommission hat am 12.02.2004 eine Ratsentscheidung über die Errichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für 2005-2010 vorgeschlagen. Das Kollegium der Kommissare billigte den Entwurf von Innenkommissar *António Vitorino* im schriftlichen Verfahren. Dieser Vorschlag soll die Entscheidung über den ersten Europäischen Flüchtlingsfonds (Zeitraum 2000 –2004, siehe oben) ablösen.

Die Kommission will die bereitgestellten Mittel erheblich erhöhen. Bisher standen ca. 40 Mio. € jährlich zur Verfügung. Ab 2005 soll diese Summe kontinuierlich ansteigen und in den Jahren 2008 bis 2010 je 150 Mio. € erreichen. Zur Begründung dafür betont die Kommission, dass in Kürze, anders als bei Annahme des ersten Flüchtlingsfonds, ein europäischer Rechtsrahmen im Asylbereich bestehen dürfte. Deshalb solle die finanzielle Solidarität der Gemeinschaft künftig verstärkt zum Ausdruck gebracht werden; dieser Aspekt des Lastenausgleichs zwischen den Mitgliedstaaten habe beim bisherigen Fonds „nur symbolische Bedeutung“ gehabt. Zudem solle den Mitgliedstaaten und vor allem den Beitrittsländern bei der Anwendung der neuen Normen geholfen werden.

Mit dem Geld sollen Maßnahmen der Mitgliedstaaten in den Bereichen Aufnahmebedingungen/Asylverfahren, Integration und freiwillige Rückkehr unterstützt werden. 10 % der Mittel sollen für Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene reserviert werden. Außerdem soll weiterhin ein Teil des Fonds für Sofortmaßnahmen bei einem Massenzustrom von Flüchtlingen, wie etwa infolge der Bürgerkriege auf dem Balkan im vergangenen Jahrzehnt, bereitstehen.

Die Mittelverteilung soll sich wie bisher neben einem Pauschalbetrag pro Mitgliedstaat auch an der Zahl der in den Mitgliedstaaten aufgenommenen Personen orientieren. Die Beitrittsländer sollen in den ersten Jahren einen Zuschlag erhalten. Die Durchführung des Fonds soll verstärkt der Kommission obliegen, die von einem Komitologie-Ausschuss unterstützt werden soll.

Derzeit dauern die Beratungen in den Ratsgremien an. Die irische Ratspräsidentschaft strebt eine politische Einigung bis Ende Juni 2004 an.

Der Bundesrat hat zum Vorhaben mit Beschluss vom 02.04.2004 (Drs. 169/04) Stellung genommen und hierbei u.a. darauf hingewiesen, dass eine Ausweitung des Gesamthaushalts der Europäischen Union nicht in Betracht kommt, die Entscheidungen über die Vergabe von Mitteln im Einzelfall von den Mitgliedstaaten getroffen werden müssen und dass Personen nicht gefördert werden dürfen, wenn sie sich nicht dauerhaft im Gebiet der Europäischen Union aufhalten dürfen.

## **2. Richtlinie Massenzustrom/vorübergehender Schutz**

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

Mit der Richtlinie sollen Mindestnormen aufgestellt werden, um eine Ausgewogenheit der Bemühungen der Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebe-

nen sicherzustellen. Es wird eine Höchstdauer für die Regelungen über den vorübergehenden Schutz festgelegt. In der Sache wird ein sofortiger Schutz gewährleistet, sobald der Rat mit qualifizierter Mehrheit festgestellt hat, dass ein Massenzustrom stattgefunden hat. Es werden Pflichten der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Rechte, die den unter vorübergehendem Schutz stehenden Personen zu gewähren sind, die Mechanismen für den Zugang zum Asylverfahren und Maßnahmen betreffend die Rückkehr nach Ablauf der Geltungsdauer der Maßnahmen für den vorläufigen Schutz festgelegt. Die Schaffung des angestrebten Solidaritätsmechanismus wird beschränkt durch den Grundsatz der doppelten Freiwilligkeit (Aufnahme eines Vertriebenen in einem bestimmten Mitgliedstaat nur mit Zustimmung des Vertriebenen und des Mitgliedstaates im Rahmen der von diesem genannten Aufnahmekapazitäten).

Der Bundesrat hatte zur Richtlinie am 13.07.2001 kritisch Stellung genommen (Drs.: 437/01).

### **3. 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.

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

- Wohnsitz und Bewegungsfreiheit,
- Grundschulerziehung und weiterführende Bildung Minderjähriger,
- Zugang zum Arbeitsmarkt,
- berufliche Bildung,
- allgemeine Vorschriften über Leistungen, Sach- und Geldleistungen (auch bezüglich Unterbringung),
- medizinische Versorgung,

- Einschränkung und Entzug der Leistungen bei Verstoß gegen Mitwirkungspflichten,
- Bestimmungen für besonders bedürftige Personen wie Minderjährige und Opfer der Gewalt.

Die Richtlinie ist aus deutscher Sicht wichtig, weil durch die Angleichung der allgemeinen Lebensumstände für Asylbewerber die Sogwirkung nach Deutschland (Asylshopping) verringert werden kann. Dabei galt es jedoch, ein übertrieben hohes Leistungsniveau, das einen zusätzlichen Anreiz für eine Asylantragstellung darstellen könnte, und eine Aufenthaltsverfestigung während des Asylverfahrens zu vermeiden.

Abgesehen von der kompetenzrechtlichen Frage des Zugangs zum Arbeitsmarkt, wofür die EU nach Auffassung der Länder keine Kompetenz besitzt, wird der nun gefundene Text diesem Anspruch im Wesentlichen gerecht und ist daher auch gemessen an den Forderungen des Bundesrats (vgl. Stellungnahme vom 13.07.2001, Drs.: 436/01) insgesamt akzeptabel. Auf folgende Punkte ist hinzuweisen:

- Die Forderung, wonach die Mitgliedstaaten sich auf Sachleistungen beschränken können und das Leistungsniveau begrenzt bleibt, werden in Art. 13 der Richtlinie im Wesentlichen berücksichtigt.
- Abgesehen vom Kompetenzproblem ist die Regelung des Arbeitsmarktzugangs in der Sache zufriedenstellend: Die Mitgliedstaaten legen den Zeitraum fest, während dessen Asylbewerber keinen Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Sie müssen, wenn nach einem Jahr über den Asylantrag noch nicht entschieden wurde, allerdings über die Bedingungen entscheiden, unter denen Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt wird. Eine Vorrangregelung für EU- und EWR-Angehörige ist zulässig.
- Die Forderung des Bundesrats, den Aufenthalt von Asylbewerbern nach dem Recht der Mitgliedstaaten generell räumlich beschränken zu können, wurde berücksichtigt.
- Der Vorschlag enthält auch die Möglichkeit, Leistungen einzuschränken oder ganz einzustellen, wenn der Bewerber gegen Mitwirkungs- und Verhaltenspflichten verstößt.
- Der ursprünglich vorgesehene kostenlose Rechtsbeistand bei Rechtsmitteln unabhängig von Erfolgsaussichten ist nicht mehr vorgesehen; die Richtlinie verweist hierzu nunmehr auf das nationale Recht.



- Insgesamt ist die Richtlinie gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission deutlich verschlankt und vereinfacht.

#### **4. Dublin-II-Verordnung**

Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist; ABI L 50 vom 25.02.2003 Seite 1 ff.

Bei der Verordnung handelt es sich um eine Nachfolgeregelung zum Dubliner Übereinkommen. Die konkreten Regelungen sind an die bisherigen Regelungen dieses Übereinkommens angelehnt. Insbesondere besteht auch weiterhin eine Hierarchie zuständigkeitsbegründender Umstände. Sie lautet nunmehr:

- Enge Familienangehörige als Flüchtlinge im betroffenen Mitgliedstaat aufhältig
- Ausstellung eines Visums / Aufenthaltstitels durch den betroffenen Mitgliedstaat
- Illegaler Grenzübertritt über EU-Außengrenzen des betroffenen Mitgliedstaats (begrenzt auf 12 Monate)
- Nachweislich illegaler Aufenthalt von mehr als 5 Monaten im betroffenen Mitgliedstaat
- Visumsbefreite Antragsteller: Mitgliedstaat, in dem der Antrag gestellt wird
- Mitglied der ersten Asylantragstellung.

Neu sind insbesondere folgende Punkte:

- Klarstellung, dass der Nachweis illegalen Grenzübertritts auch durch Indizien möglich ist
- Illegaler Grenzübertritt an EU-Außengrenze nur noch ein Jahr lang zuständigkeitsbegründend
- Neues zuständigkeitsbegründendes Merkmal aufgrund mehr als 5-monatigen illegalen Aufenthalts.

Die Einführung eines neuen zuständigkeitsbegründenden Merkmals des illegalen Aufenthalts von mehr als 5 Monaten lässt sich in ihrer Wirkung nur schwer abschätzen, da die Erfahrungen der Vergangenheit gezeigt haben, dass einem Aufenthalt in Deutschland nicht selten längere illegale Aufenthalte in anderen Mitgliedstaaten vorausgegangen sind. Letztlich handelt es sich bei den gefundenen Regelungen um einen Kompromiss auf europäischer Ebene, der auch den Anliegen insbesondere der südlichen Mitgliedstaaten Italien und Griechenland Rechnung zu tragen hatte. Erst die Praxis wird erweisen, ob insgesamt gegenüber dem bisherigen Rechtszustand (faktischer Regelfall für eine Zuständigkeit: Zuständigkeit des Staates der Asylantragstellung) eine Verbesserung oder Verschlechterung eingetreten ist. Dies wird ganz wesentlich auch davon abhängen, inwieweit die mit der EURODAC-Datenbank neu geschaffenen Möglichkeiten angewendet und konsequent genutzt werden.

Der Bundesrat hatte zum Verordnungsentwurf am 01.02.2002 Stellung genommen (Drs.: 959/01). Insbesondere die Forderung nach einer Verteilungsregelung nach Quoten war im Hinblick auf die Mehrheitsverhältnisse nicht durchsetzbar. Derzeit muss im übrigen davon ausgegangen werden, dass eine solche Verteilungsregelung zusätzliche Belastungen für Deutschland erbrächte.

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 Seite 3ff.

Die Europäische Kommission hat am 02.09.2003 eine Verordnung mit Durchführungsbestimmungen zur sog. Dublin-II-Verordnung (s.o) über die Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaats angenommen. Die Dublin-II-Verordnung ermächtigt die Kommission, Durchführungsvorschriften im sog. Komitologieverfahren unter Beteiligung von Vertretern der Mitgliedstaaten zu erlassen.

Die Durchführungsverordnung regelt die Stellung von Aufnahme- und Wiederaufnahmegesuchen an den zuständigen Mitgliedstaat. Weitere Vorschriften betreffen die Durch-

führung von Überstellungen, den Umgang mit der humanitären Klausel der Dublin-II-Verordnung und den Aufbau eines Netzes „Dublinet“ mit geschützten Übertragungswegen für die Datenübermittlung.

## **5. 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 Seite 1 ff.

Verordnung (EG) Nr. 407/2002 des Rates vom 28.02.2002 zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr.: 2725 / 2000 über die Einrichtung von „EURODAC“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens; ABI L 62 vom 05.03.2002 Seite 1 ff.

Ziel des EURODAC-Systems ist die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Bestimmung des Staates, der gemäß dem Dubliner Übereinkommen bzw. gemäß o.g. Verordnung (EG) Nr. 343/2003 für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist. Für eine wirksame Anwendung des Dubliner Übereinkommens bzw. seiner Nachfolgeverordnung ist es erforderlich, die Identität von Asylbewerbern und anderen Ausländern festzustellen, die bei dem illegalen Überschreiten der Außengrenzen der Europäischen Gemeinschaft aufgegriffen werden. Außerdem soll jeder Mitgliedstaat prüfen können, ob ein Ausländer, der sich illegal in seinem Hoheitsgebiet aufhält, bereits in einem anderen Mitgliedstaat Asyl beantragt hat. Da Personalausweise und Pässe häufig beseitigt werden, ist die Einrichtung einer zentralen Datenbank für den Vergleich von Fingerabdrücken notwendig. Nicht vorgesehen ist die Erfassung illegal Aufhältiger oder die rückwirkende Erfassung von Asylbewerbern, die vor Umsetzung der EURODAC-Verordnung eingereist sind. Das EURODAC-System ist seit 15.01.2003 in Betrieb.

Eine Übermittlung von Fingerabdrücken von Asylbewerbern erfolgt nach den bisherigen Erfahrungen fast vollständig. Die Übermittlung von Fingerabdrücken von Personen, die beim illegalen Grenzübertritt aufgegriffen werden, bleibt weit hinter den Erwartungen zurück (weniger als 10 000 statt erwarteter 400 000 Übermittlungen pro Jahr).

In den vergangenen Jahren war vor allem von Deutschland wiederholt gefordert worden, EURODAC auch für polizeiliche Zwecke zu nutzen. Die Kommission hat keine entsprechenden Vorschläge unterbreitet, da sich bisher stets eine Mehrheit der Mitgliedstaaten dagegen ausgesprochen habe. Nach den Beschlüssen des Europäischen Rats vom 25./26.03.2004 soll die Kommission rasch Vorschläge zur Vernetzung bestehender und künftiger Informationssysteme (SIS II, Visainformationssystem (VIS) und EURODAC) sowie zum Austausch personenbezogener Informationen (DNA, Fingerabdrücke, Visa-Daten) für die Terrorismusbekämpfung unterbreiten. Die Speicherung biometrischer Daten von Visa-Antragstellern soll im in Entwicklung befindlichen VIS erfolgen.

## **6. Qualifikationsrichtlinie/Anerkennungsrichtlinie (materielles Asylrecht)**

Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes vom 29.04.2004

vgl. Ratsdokument 8043/04(im Amtsblatt noch nicht veröffentlicht)

Die Richtlinie regelt die Voraussetzungen und die Rechtsfolgen der Flüchtlingsanerkennung und der subsidiären Schutzgewährung. Die Flüchtlingsanerkennung erfolgt dabei auf der Grundlage der Genfer Konvention; subsidiärer Schutz im Sinne der Richtlinie wird gewährt, wenn eine politische Verfolgung nicht vorliegt, aber aus anderen Gründen eine Schutzgewährung geboten ist. Gleichzeitig werden die Aufenthaltsbedingungen für Personen, denen Schutz gewährt wird, festgelegt(z. B. Aufenthaltstitel, Zugang zur Beschäftigung, Bewegungsfreiheit innerhalb des Mitgliedstaates).

Über den Kommissionsvorschlag vom 12.09.2001 war lange intensiv verhandelt worden; die Verhandlungen waren zudem wegen des Vermittlungsverfahrens zum Zuwanderungsgesetz in Deutschland ein Jahr ausgesetzt. Die Tagung am 30.03.2004 war die letzte Gelegenheit für eine politische Einigung, die eine formelle Annahme der Richtlinie nach Fertigstellung und Prüfung aller Sprachfassungen noch vor Ablauf der im EG-Vertrag gesetzten Frist (1.5.2004) am 29.04.2004 ermöglichte.

Deutschland hatte bis zuletzt noch Vorbehalte gegen einige Vorschriften des unter den anderen Mitgliedstaaten konsensfähigen Textes, insbesondere zur Gewährung subsidiären Schutzes für nicht-staatlich Verfolgte sowie zum Rechtsstatus von Personen, denen subsidiärer Schutz gewährt wird.

Die Einigung schließt die Gewährung von Asyl bzw. subsidiärem Schutz bei Verfolgung durch nicht-staatliche Akteure ein, sofern der Staat bzw. die den Staat oder wesentliche Teile des Staatsgebiets beherrschenden Parteien oder Organisationen „erwiesenermaßen nicht in der Lage oder nicht willens sind, Schutz [...] zu bieten“. Diese ergänzenden Kriterien werden auch von der deutschen Rechtsprechung bei der Gewährung von Flüchtlings- bzw. Abschiebungsschutz herangezogen.

Zur Rechtstellung subsidiär Schutzberechtigter wurden Kompromisse vereinbart. Die Mitgliedstaaten erlauben ihnen nach der Anerkennung die selbständige und unselbständige Beschäftigung; dabei kann aber die Arbeitsmarktsituation berücksichtigt und für einen nicht näher definierten, beschränkten Zeitraum ein nachrangiger Zugang festgelegt werden. Zum Zugang zu Sozialleistungen und Gesundheitsversorgung blieb die auf Wunsch Deutschlands eingefügte Möglichkeit, zwischen Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten zu unterscheiden und die Ansprüche letzterer auf Kernleistungen zu beschränken, erhalten. Für die Angehörigen der subsidiär Schutzberechtigten bleibt den Mitgliedstaaten überlassen, die Vorschriften für die Gewährung eines angemessenen Lebensstandards festzulegen.

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

## **7. Asylverfahrensrichtlinie**

Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft vom 18.06.2002;KOM (2002) 326 endgültig; Ratsdokument 10279/02

Der Rat Justiz und Inneres hat am 29.04.2004 nach 3 ½ Jahren Verhandlungen eine politische Einigung zur dieser Richtlinie erzielt. Mit der Einigung zum Asylverfahren sind die Verhandlungen über alle vier in Art. 63 Nr.1 EG-Vertrag (EGV) vorgesehenen Asylrechtsakte in der vom EGV gesetzten und vom Europäischen Rat mehrfach bekräftigten Frist (01.05.2004) beendet. Die Richtlinie wird aber erst Ende 2004 / Anfang 2005 formell angenommen, weil das Europäische Parlament wegen wichtiger Änderungen erneut konsultiert wird. Zudem bestehen noch Parlamentsvorbehalte Deutschlands, der Niederlande, Schwedens und des Vereinigten Königreichs.

Die Asylverfahrensrichtlinie enthält nach der Einigung Vorschriften zu allgemeinen Verfahrensgrundsätzen (z. B. Recht auf persönliche Anhörung und Rechtsberatung) und zum Rechtsschutz sowie besondere Vorschriften zu den Konzepten „sichere Drittstaaten“, „sichere Herkunftsstaaten“, unzulässige bzw. offensichtlich unbegründete Anträge und Folgeanträge. Die Vorschläge der Kommission aus dem Jahr 2000 und 2002 wurden erheblich verändert. Der Umfang gemeinschaftlicher Regelungen ist geringer, den Mitgliedstaaten wurde in breitem Umfang ermöglicht, an Verfahrensbesonderheiten festzuhalten.

Bei der Tagung am 29.04.2004 wurden noch folgende Kompromisse erzielt:

- Es wird eine gemeinsame Liste sicherer Drittstaaten aufgestellt; bis dies der Fall ist, gelten bestehende nationale Listen weiter
- Bei versuchter oder erfolgter illegaler Einreise aus einem sicheren Drittstaat können die Mitgliedstaaten von der Antragsprüfung absehen
- Die Mitgliedstaaten können Asylbewerbern die Einreise bei Verstoß gegen Sicherheitsinteressen auf der Basis des nationalen Rechts verweigern (Es bestand Einigkeit, dass dies eine Frage der nationalen Gesetzgebung sei –dementsprechend wurde auf eine Regelung in der Richtlinie verzichtet)
- Deutschland kann auch weiterhin grundsätzlich von einer Verfahrensfähigkeit der Asylbewerber ab 16 Jahre ausgehen.

Die Kommission hatte bereits im September 2000 einen Richtlinienvorschlag vorgelegt, der eine umfassende Regelung der Mindeststandards für die Durchführung des Verfahrens bei der Anerkennung von Asylberechtigten (bzw. Berechtigten nach der Genfer

Flüchtlingskonvention) enthielt. Die Vorschläge gingen sehr weit ins Detail. Tragende Prinzipien des deutschen Asylrechts für die Effizienz und Beschleunigung des Verfahrens wurden in Frage gestellt und die Gewährung von Rechten an Flüchtlinge demgegenüber überbetont. Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (auch Deutschland) hätte zur Erreichung des angestrebten Niveaus erhebliche Änderungen am Asylrecht vornehmen müssen. Ein schlankes zügiges Verfahren, das rechtsstaatlich ausreichende Regelungen aufweist, wären nicht geschaffen worden. Der Asylkompromiss wäre zum Teil in Frage gestellt gewesen, ebenso die Drittstaatenregelung, die Zulassungsberufung und die Unanfechtbarkeit bestimmter Entscheidungen.

Der Bundesrat hatte dementsprechend bereits mit Beschluss vom 16.02.2001 kritisch Stellung genommen (Drs. 762/00).

Nach Aufforderung des Europäischen Rat von Laeken legte die Kommission einen überarbeiteten Richtlinienentwurf vor, der wesentliche Änderungen und Verbesserungen aus der Sicht der Länder enthielt:

Im Regelungsbereich Verfahrensbeschleunigung waren dies u. a. die Aufnahme zusätzlicher Fallgruppen beschleunigter Verfahren, ein beschleunigtes Verfahren für Asylfolgeanträge und die Möglichkeit der Beibehaltung spezifischer „Grenz“-Verfahren (z. B. Flughafenverfahren) nach nationalem Recht. Hinzu kamen praxisbezogene Ausnahmeregelungen. Schließlich war vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten im regulären Verfahren Ausnahmen im nationalen Recht vom Grundsatz der aufschiebenden Wirkung des Rechtsbehelfs beibehalten können und im beschleunigten Verfahren Ausnahmeregelungen von der aufschiebenden Wirkung zulässig sind.

Der Bundesrat hat am 20.12.2002 zum geänderten Richtlinienvorschlag Stellung genommen (Drs. 886/02). Dabei wurden die aus der Sicht der Länder fortbestehenden Kritikpunkte angesprochen, denen in einer Reihe von Punkten im Rahmen der politischen Einigung Rechnung getragen wurde.

#### **IV. Maßnahmen im Bereich Migration**



## 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. 12ff

Nachdem über die Richtlinie bereits am 27.02.2003 eine politische Einigung des JI-Rates erzielt worden war, wurde sie förmlich am 22.09.2003 als A-Punkt beim Rat Wettbewerbsfähigkeit verabschiedet.

Die Richtlinie regelt die Familienzusammenführung von Drittstaatsangehörigen einschließlich anerkannter Flüchtlinge. Nicht erfasst ist der Nachzug zu Unionsbürgern sowie der Nachzug zu Asylbewerbern und Personen, die subsidiären Schutz genießen. Es werden lediglich Mindeststandards festgelegt, günstigere nationalstaatliche Regelungen sind weiterhin möglich. Hervorzuheben sind folgende Punkte:

- Die Regelungen des geltenden deutschen Rechts der Familienzusammenführung bleiben im Wesentlichen erhalten, insbesondere beschränken sich Ansprüche auf Familienzusammenführung auf den Bereich der Kernfamilie.
- Allerdings darf künftig entgegen § 17 Abs. 3 Ausländergesetz und der Haltung der Länder beim Nachzug zu Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention nicht mehr die Sicherung des Lebensunterhalts verlangt werden.
- Die Regelung des Arbeitsmarktzugangs entspricht zwar nicht der grundsätzlichen Haltung der Länder, wonach die Europäische Union keine Rechtssetzungskompetenz hierfür hat, erscheint jedoch inhaltlich akzeptabel, da Ansprüche, die schon nach geltendem Recht bestehen, nicht ausgeweitet werden.
- Nicht berücksichtigt wurde die Forderung der Länder, beim Ehegattennachzug keine zwingenden Ansprüche vorzusehen, wenn die Ehe erst nach der Einreise in den Mitgliedstaat geschlossen wurde.
- Integrationsmaßnahmen können unter der Richtlinie auch für Familienmitglieder verbindlich vorgeschrieben werden.
- Das Nachzugsalter für Kinder kann durch die Mitgliedstaaten auf 12 Jahre gesenkt werden, wenn im Zeitpunkt des Ablaufs der Umsetzungsfrist eine solche nationalstaatliche Regelung besteht.

- Ein eigenständiges Aufenthaltsrecht wird nach 5 Jahren erworben.

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

Das Europäische Parlament hat am 23. Dezember 2003 Nichtigkeitsklage gemäß Artikel 230 EG-Vertrag gegen den Rat erhoben. Nach Auffassung des Europäischen Parlaments verstoßen einzelne Vorschriften gegen die Grundrechte, nämlich gegen das Recht auf Achtung des Familienlebens (Art. 8 EMRK) sowie das Recht auf Nichtdiskriminierung.

## **2. Richtlinie langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige**

Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen; ABI L 16 vom 23.01.2004 S. 44ff

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

Zentrale Regelungspunkte sind:

- Erteilung eines besonderen Rechtsstatus für langjährig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige regelmäßig nach fünfjährigem Aufenthalt.
- Weitgehende Gleichbehandlung mit Unionsbürgern für Personen mit besonderem Rechtsstatus u. a. bei Sozialhilfe, sozialen und steuerlichen Vergünstigungen, Bildung sowie Zugang zum Arbeitsmarkt.
- Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union, soweit Erwerbstätigkeit vorliegt, oder für Studien-/Ausbildungszwecke oder bei Vorhandensein ausreichender Mittel.

Die am 05.06.2003 erzielte politischen Einigung umfasst dabei u.a. folgende Aspekte

- Italien stimmte als letzter Mitgliedstaat der Verleihung des Status für langfristig Aufenthaltsberechtigte nach 5 Jahren zu; hierzu hatte auch der Bundesrat eine längere Frist gefordert
- Auf deutschen Vorschlag erfolgt eine Gleichbehandlung der betroffenen Drittstaatsangehörigen im Bereich Bildung einschließlich Stipendien und Ausbildungsbeihilfen nur „gemäß den einzelstaatlichen Bestimmungen“
- Eine Gleichbehandlung bei sozialer Sicherheit und Sozialschutz erfolgt ebenfalls nur „gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften“; sie kann auf Kernleistungen beschränkt werden
- Beim Wechsel in einen anderen Mitgliedstaat kann der Zugang zur Erwerbstätigkeit von einer Prüfung der Lage am Arbeitsmarkt gemäß nationaler Vorschriften abhängig gemacht werden; zudem sind nationale Vorrangregelungen für EU-Bürger und bestimmte Ausländer möglich

Der Bundesrat hatte mehrfach kritisch Stellung genommen (am 27.01.2001: Drs. 371/01, am 14.02.2003: Drs. 50/03 sowie am 11.04.2004: Drs. 50/03).

### **3. Richtlinie Erwerbstätigenaufenthalt**

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit vom 11.07.2001; KOM (2001) 386 endgültig; Ratsdokument 11803/01

Der Vorschlag zielt auf eine europarechtliche Regelung und einheitliche Gestaltung der Einreisebedingungen von Drittstaatsangehörigen zur Aufnahme einer unselbständigen bzw. selbständigen Erwerbstätigkeit ab.

Der Zugang von Drittstaatsangehörigen zur unselbständigen Erwerbstätigkeit in den Mitgliedsstaaten ist vorgesehen, wenn ein konkret angebotener Arbeitsplatz trotz einer Bekanntmachung durch Arbeitsvermittlungsdienste mehrerer Mitgliedstaaten innerhalb

einer Frist von mindestens 4 Wochen nicht besetzt werden kann. Unionsbürger und bestimmte Drittstaatsangehörige (z. B. bereits legal Ansässige) haben Vorrang. Die Mitgliedsstaaten sollen je nach ihrer Situation die Möglichkeit haben, den Zugang von Drittstaatsangehörigen zum nationalen Arbeitsmarkt zu erweitern (z. B. bei Arbeitskräftemangel in spezifischen Sektoren) oder auf eine Höchstzahl zu beschränken, für eine bestimmte Zeit auszusetzen oder zu beenden. Solche Maßnahmen wären zu begründen und regelmäßig zu überprüfen.

Bewerber aus Drittstaaten sollen zur Vorlage einer umfassenden Bewerbung verpflichtet sein. Nachzuweisen wären u. a. ein gültiger Arbeitsvertrag bzw. ein verbindliches Stellenangebot, ein Führungszeugnis, hinreichende Mittel zur Existenzsicherung, Krankenversicherungsschutz sowie die für eine geplante Tätigkeit erforderlichen Fähigkeiten, zu denen nach der Begründung des Vorschlags auch die Kenntnis der Amtssprache(n) des Mitgliedsstaats gehören kann.

Erfolgreiche Bewerber sollen Aufenthaltstitel erhalten, die ihnen die Einreise gestatten und weitgehende Rechte verleihen würde. Der Aufenthaltstitel wäre zunächst für 3 Jahre auf bestimmte berufliche Tätigkeiten oder Bereiche beschränkt. Die Erteilung oder Verlängerung des Titels könnte aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, Ordnung oder Gesundheit verweigert werden. Entscheidungen über Anträge sollen innerhalb von 180 Tagen getroffen werden. Ablehnungen wären zu begründen und gerichtlich anfechtbar.

Für den Zugang von Drittstaatsangehörigen zur selbständigen Erwerbstätigkeit wäre außerdem ein detaillierter Geschäftsplan vorzulegen; zudem wären ausreichende Finanzmittel (einschließlich Eigenmittel), finanzielle Sicherheit und positive Auswirkungen des konkreten Vorhabens auf Beschäftigung oder wirtschaftliche Entwicklung des Mitgliedsstaates zu belegen.

Der Bundesrat hat kritisch Stellung genommen am 01.03.2002 (Drs.: 958/01).

Zentrale Punkte waren hierbei neben den Hinweisen auf die fehlende Kompetenz, der Hinweis darauf, dass der Arbeitsmarktzugang durch die Mitgliedsstaaten von der Sache her selbst geregelt werden muss, da ein europäischer Arbeitsmarkt nicht besteht, dass

Integrationsprobleme berücksichtigt werden müssen und die Notwendigkeit der Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Sozialsysteme besteht.

Die im Sommer 2002 begonnene Diskussion in den Ratsgremien ist bislang nicht fortgesetzt worden. Nachdem die Mitgliedstaaten der Richtlinie inzwischen z.T. skeptisch gegenüberstehen, prüft die Kommission derzeit, ob der Vorschlag weiterverfolgt werden soll oder zurückgezogen wird.

#### **4. Studentenrichtlinie**

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Aufnahme eines Studiums, einer Berufsausbildung oder eines freiwilligen Dienstes vom 07.10.2002; KOM (2002) 548 endgültig; Ratsdokument 12623/02; zuletzt politische Einigung: Ratsdokument 8013/04

Über die Richtlinie wurde bei der Tagung des JI-Rates am 30.03.2004 eine politische Einigung erzielt.

Ziel des Richtlinienvorschlags ist die Annäherung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen durch die Schaffung eines umfassenden Rechtsrahmens für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen je nach Zweck ihres Aufenthalts.

Der Vorschlag regelt die Bedingungen für Einreise und Aufenthalt für Studenten, unbezahlten Praktikanten, Teilnehmern an grenzüberschreitenden Freiwilligenprogrammen sowie Austauschschülern. Er gewährt zur Förderung der Mobilität ausländischen Studenten unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch auf Einreise und Aufenthalt in einem zweiten Mitgliedstaat zum Zweck des Studiums und enthält Regelungen zur Erwerbstätigkeit von Studenten.

Die Weiterwanderung von drittstaatsangehörigen Studenten in einen anderen Mitgliedstaat wurde auf Wunsch von Deutschland und Frankreich daran geknüpft, dass eine Zulassung im ersten Mitgliedstaat bereits zwei Jahre bestehen muss oder die Weiterwanderung im Rahmen eines Austauschprogramms der EU oder der betroffenen Mit-

gliedstaaten erfolgt. Es wurde festgehalten, dass eine Ablehnung, auch aus generalpräventiven Gründen, ohne Begründung erfolgen kann, wenn bei einer auf Tatsachen gegründeten Einschätzung der Sicherheitsbehörden von einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung auszugehen ist.

Die Erleichterung der Mobilität von Studenten in die Mitgliedsstaaten und zwischen ihnen trägt der steigenden Nachfrage nach einer internationalen Ausbildung und dem in Europa bestehenden Bedarf an qualifizierten Nachwuchskräften Rechnung. Dementsprechend hatte der Bundesrat am 14.02.2003 den Vorschlag unter Nennung einzelner Verbesserungsvorschläge grundsätzlich begrüßt (Drs: 795/02).

## **5. Richtlinie Forscheraufenthalt**

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung vom 16.03.2004

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Vorlage eines Vorschlags für eine Richtlinie und zwei Vorschläge für eine Empfehlung zur Erleichterung der Zulassung von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Gemeinschaft zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung

Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Erleichterung der Zulassung von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Gemeinschaft zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung

Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Erleichterung der Ausstellung einheitlicher Visa der Mitgliedstaaten für den kurzfristigen Aufenthalt an Forscher aus Drittstaaten, die sich für Forschungszwecke innerhalb der Europäischen Union bewegen

KOM(2004) 178 endg.; Ratsdokument 7815/04

Die Richtlinie zielt darauf ab, die Einreise und den Aufenthalt für Drittstaatsangehörige in die Mitgliedstaaten für Forschungszwecke zu erleichtern. Der Richtlinienvorschlag der

Kommission wird dabei flankiert durch eine Mitteilung, in der die Mobilität der Wissenschaftler als wichtiges Element der Lissabonstrategie hervorgehoben wird, sowie zwei Vorschlägen für Ratsempfehlungen zur Erleichterung der Einreise und des Aufenthalts bereits vor Umsetzung der Richtlinie.

Die KOM-Mitteilung basiert auf der grundlegenden KOM-Mitteilung vom Januar 2000, die dem Europäischen Forschungsraum den Weg bereitet. Sie soll ebenfalls zur Erreichung des vom Europäischen Rat von Lissabon im März 2000 gesteckten Zieles führen, die EU bis zum Jahre 2010 zur wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaft der Welt zu machen. Die Kommission sieht als ein bedeutendes Element dafür die Mobilität der Wissenschaftler für den Erwerb und den Transfer des Wissens an. Nach ihren Schätzungen fehlen aber ca. 700.000 zusätzliche Forscher innerhalb der EU, um dieses ehrgeizige Ziel sowie die weitere Vorgabe, ebenfalls bis zum Jahre 2010 jährlich 3 % des BIP für Investitionen in Forschung und Entwicklung auszugeben, erreichen zu können. Eine möglicher Ansatz dazu scheint der Kommission die Beschäftigung von Forschern aus Drittstaaten innerhalb der EU zu sein; sie will daher ihre Einreise und ihren Aufenthalt in die EU wesentlich erleichtern.

Der Bundesrat hat am 14.05.2004 das auf Forscher bezogene Maßnahmenpaket grundsätzlich begrüßt mit einzelnen Verbesserungsvorschlägen im Detail (BR-Drs.: 281/04).

## **6. Freizügigkeitsrichtlinie**

Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG

ABI L 158 vom 30.04.2004 S. 77 ff

Die Richtlinie regelt umfassend die Freizügigkeitsrechte der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen – auch wenn sie aus Drittstaaten stammen – (Zusammenfassung

und teilweise Fortentwicklung der bisher in mehreren Rechtsakten enthaltenen Rechte).

Der Rat "Wettbewerbsfähigkeit" hatte sich am 22.09.2003 auf den Text zu dieser Richtlinie in Form eines Gemeinsamen Standpunktes geeinigt. Nur Österreich stimmte gegen den Kompromiss. Deutschland, das bis zuletzt erhebliche Einwände hatte, konnte noch wichtige Positionen durchsetzen.

Durch die Richtlinie sollen Formalitäten beim Umzug in einen anderen Mitgliedstaat erleichtert und die in einigen Staaten erforderliche Aufenthaltsgenehmigung durch eine einfache Bescheinigung ersetzt werden. Neu ist vor allem, dass nach längerem Aufenthalt ein Daueraufenthaltsrecht mit erweiterten Rechten eingeführt werden soll. Zudem sieht der Vorschlag u.a. zusätzliche Rechte für Familienangehörige vor.

Im Rat fanden sich folgende Lösungen für die bis zuletzt umstrittenen Punkte:

- Für die Entscheidung über Einreise und Aufenthalt von Familienangehörigen, die nicht als Ehepartner, eingetragene Partner, Kinder bis 21 Jahre oder Verwandte in aufsteigender Linie anspruchsberechtigt sind, wird den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität eingeräumt. Dies hatte vor allem Deutschland gefordert. Der Bundesrat hat am 26.09.2003 erneut verlangt, Ansprüche auf die Kernfamilie zu beschränken.
- Der "bedingungsfreie", d.h. nicht an den Nachweis einer Erwerbstätigkeit oder ausreichender Mittel geknüpfte Aufenthalt wird nicht, wie von der Kommission vorgeschlagen, von 3 auf 6 Monate verlängert. Dafür traten vor allem Deutschland und das Vereinigte Königreich ein.
- Das mit erhöhtem Ausweisungsschutz verbundene Daueraufenthaltsrecht wird erst nach 5 Jahren verliehen. Die Kommission hatte 4 Jahre vorgeschlagen. Die von der italienischen Präsidentschaft schon im Vorfeld als Zugeständnis an Deutschland vorgeschlagene Verlängerung wurde akzeptiert. Auch der Bundesrat hat eine Verlängerung verlangt.
- Der Kommissionsvorschlag, Ausweisungen von Daueraufenthaltsberechtigten generell auszuschließen, war von einigen Mitgliedstaaten und vom Bundesrat abgelehnt worden. Der italienische Vorsitz hatte vorgeschlagen, Ausweisungen von Daueraufenthaltsberechtigten aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zuzulassen, bei Minderjährigen oder seit 10 Jahren ansässigen Personen



jedoch nur bei unabweisbaren Gründen der öffentlichen Sicherheit. Deutschland, Dänemark und das Vereinigte Königreich konnten durchsetzen, dass der besondere Schutz für Minderjährige und seit 10 Jahren Ansässige nur für Unionsbürger und nicht für Familienangehörige gilt.

Nachdem die Kommission dem Gemeinsamen Standpunkt zugestimmt hatte, hat das Europäische Parlament diesen, nach vorangegangenen wesentlich weitergehenden Forderungen, durchaus überraschend am 10.03.2004 gebilligt, so dass die Richtlinie gemäß Art 251 Abs. 2 EGV entsprechend dem Gemeinsamen Standpunkt erlassen wurde. Sie wurde mit Datum vom 29.04.2004 im Amtsblatt veröffentlicht und ist innerhalb von zwei Jahren umzusetzen.

Der Bundesrat hat mit Beschlüssen vom 20.12.2001 und 26.09.2003 (Drs. 590/01 und Drs. 645/03) ausführlich Stellung genommen.

## **7. Dienstleistungsrichtlinie**

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt vom 13.01.2004

KOM(2004) 2 endgültig; Ratsdokument 6174/04

Dieser Richtlinienvorschlag soll einen umfassenden Rahmen für die Erbringung von Dienstleistungen innerhalb der Europäischen Union schaffen. Er enthält eine Regelungen für eine Vielzahl von Rechtsbereichen, darunter auch ausländerrechtliche Regelungen (Entsendung von drittstaatsangehörigen Arbeitnehmern).

Der Bundesrat hat am 02.04.2004 eine umfassende Stellungnahme abgeben (Drs. 128/04) und sich hier u.a. gegen eine geplante Einschränkung von Kontrollmöglichkeiten bei der Entsendung von drittstaatsangehörigen Arbeitnehmern ausgesprochen.

## **V. Maßnahmen in den Bereichen Visa, Aufenthaltstitel, illegale Einwanderung**

## **Unterabschnitt Visa und Aufenthaltstitel, Pässe**

### **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 Pflicht befreit sind; ABI L81 vom 21.03.2001 S. 1ff.

Verordnung (EG) Nr. 2414/2001 des Rates vom 7. Dezember 2001 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind; ABI L 327 vom 12.12.2001 S. 1 ff.

Verordnung (EG) Nr. 453/2003 des Rates vom 6. März 2003 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind; ABI L 69 vom 13.03.2003 S. 10 f.

Mitteilung der Kommission im Rahmen der Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15.03.2001 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 Pflicht befreit sind gemäß der Änderung durch die Verordnung (EG) Nr. 2414 vom 07.Dezember 2001; ABI C 68 vom 21.03.2003 S. 2 ff.

Die genannten Verordnungen legen unmittelbar und verbindlich für alle Mitgliedsstaaten fest, bei Staatsangehörigen welcher Staaten eine visumfreie Einreise für Kurzaufenthalte ermöglicht werden muss. Das Recht auf Arbeitsaufnahme kann in diesem Zusammenhang durch die Mitgliedsstaaten geregelt werden. Zu Einzelmodalitäten, die hier aufgeworfen sind, ist zu verweisen auf oben genannte Mitteilung der Kommission.

Der Bundesrat hatte zum Ersten Verordnungsentwurf der Visalistenverordnung am 09.06.2000 (Drs. 166/00) Stellung genommen.

## **2. Verordnungen betreffend Gestaltung von Aufenthaltstiteln und Visa (einschließlich Aufnahme biometrischer Daten)**

Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 des Rates vom 13.06.2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige; ABI L 157 vom 15.06.2002 S. 1 ff.

Verordnung (EG) Nr. 334/2002 des Rates vom 18.02.2002 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1683/95 über eine einheitliche Visagegestaltung; ABI L 53 vom 23.02.2002 S. 7 ff.

Verordnung (EG) Nr.333/2002 des Rates vom 18.02.2002 über die einheitliche Gestaltung des Formblatts für die Anbringung eines Visums, dass die Mitgliedsstaaten den Inhabern eines von dem betreffenden Mitgliedsstaat nicht anerkannten Reisedokuments erteilen; ABI L 53 vom 23.02.2002 S. 4 ff.

Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1683/95 des Rates über eine einheitliche Visagegestaltung

Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige vom 24.09.2003 KOM(2003)558 endgültig; Ratsdokument 13044/03

Die oben genannten Verordnungen legen unmittelbar und verbindlich einheitliche Standards für die Gestaltung von Visa und Aufenthaltstiteln fest. Gleichzeitig wird damit derzeit auch bestimmt, inwieweit biometrische Daten aufgenommen werden können.

Der Bundesrat hatte am 01.06.2001 von den Verordnungsentwürfen Kenntnis genommen (Drs.: 296/01).

Die Europäische Kommission hat inzwischen Änderungsvorschläge zu den derzeit gültigen Verordnungen vorgelegt. Sie sehen vor, die Frist für die Aufnahme von Fotos von

2007 auf 2005 vorzulegen und weitere biometrische Identifikatoren aufzunehmen. Als biometrische Identifikatoren sollen das Gesichtsbild und Fingerabdrücke gespeichert werden. Dies wird u.a. mit den Beschlüssen der Internationalen Zivilluftfahrtbehörde ICAO begründet, die sich für die Aufnahme des Gesichtsbilds sowie von Fingerabdrücken und/oder die Iriserkennung ausgesprochen hat. Die Kommission bevorzugt Fingerabdrücke gegenüber der Iriserkennung, weil laut der Machbarkeitsstudie zum Visainformationssystem die Identifikation durch Fingerabdrücke am sichersten und die Technologie am ausgereiftesten sei. Die Gesichtsbildprüfung soll zumindest per Sichtkontrolle erfolgen, wobei das elektronisch gespeicherte Foto auf einem Bildschirm abgebildet wird. Darüber hinaus könnten automatische Gesichtserkennungssysteme eingeführt werden. Die Auswahl der Technologie soll den Mitgliedstaaten überlassen bleiben. Die Fingerabdrücke sollen zunächst nur zu Verifikationszwecken auf dem Dokument und nicht in einer zentralen Datenbank gespeichert werden. Die zentrale Speicherung biometrischer Merkmale von Visa-Antragstellern sieht ein weiterer Vorschlag vor (siehe unter 7.).

Für die zeitliche Umsetzung sieht die Kommission eine Staffelung vor:

- Integration von Fotos bis 14.08.2005 (Vorverlegung der schon 2002 beschlossenen Einführung um 2 Jahre)
- Speicherung des Gesichtsbilds auf einem gesicherten Datenträger 2 Jahre nach Festlegung der technischen Einzelheiten im Komitologieverfahren
- Speicherung der Fingerabdruckbilder auf einem gesicherten Datenträger 3 Jahre nach Festlegung der technischen Einzelheiten.

Anlässlich der Ratstagung am 27./28.11.2003 wurde über die Verordnung grundsätzliches Einverständnis erzielt. Detailberatungen über technische Einzelheiten sind noch nicht abgeschlossen.

Der Bundesrat hat am 28.11.2003 eine Stellungnahme abgegeben, in der das Vorhaben der Kommission grundsätzlich unterstützt und bekräftigt wurde, dass harmonisierte Lösungen für Dokumente von Drittstaatsangehörigen, Pässe von Unionsbürgern und für Informationssysteme in diesem Bereich (gemeinsames Visa-Informationssystem –VIS, Schengeninformationssystem – VIS und nationale Verfahren in den Mitgliedstaaten) gefunden werden müssen.

### **3. Verordnung betreffend die Gestaltung von Pässen**

Vorschlag für eine Verordnung des Rates über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in Pässen der EU-Bürger KOM(2004) 116 endgültig; Ratsdokument 6406/04

Der Vorschlag sieht Mindestsicherheitsnormen für die Pässe von Unionsbürgern vor, die zudem über einen Datenträger mit ausreichender Kapazität verfügen müssen, der ein Gesichtsbild enthält. Außerdem können Fingerabdrücke gespeichert werden.

Damit entspricht die Kommission dem Auftrag des Europäischen Rats von Thessaloniki (Juni 2003), Vorschläge für die Aufnahme biometrischer Identifikatoren in Reisedokumente einschließlich der Pässe von EU-Bürgern zu unterbreiten. Im Gegensatz zum Vorschlag über die Gestaltung von Visa und Aufenthaltstiteln will die Kommission bei Pässen der EU-Bürger den Mitgliedstaaten überlassen, ob neben dem Gesichtsfeld auch Fingerabdrücke gespeichert werden. Dies genüge den Empfehlungen der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation ICAO und den Anforderungen des „Visa Waiver Programs“ der USA.

Eine schwierige Frage bei diesem Vorschlag ist die Rechtsgrundlage. Im Vertrag von Nizza wurde der Bereich Pässe vor allem auf britisches Betreiben aus der Ermächtigung für Maßnahmen zur Unionsbürgerschaft in Art. 18 EGV gestrichen. Daher hat die Kommission den Vorschlag, der jetzt in Folge der Anschläge vom 11.09.2001 von allen Mitgliedstaaten gefordert wird, auf Art. 62 EGV (Maßnahmen bezüglich des Überschreitens der Außengrenzen) gestützt. Sie betont, dass nur die Sicherheitsanforderungen, nicht das Layout der Pässe harmonisiert werden sollen. Diskussionen, ob diese Kompetenz genügt, sind dennoch zu erwarten. Eine zweifelsfreie Rechtsgrundlage enthält hingegen der Verfassungsentwurf des Konvents zur Zukunft Europas.

Ziel des Vorschlags ist, Herstellung und Verwendung gefälschter Dokumente zu verhindern. Um den Fälschungsschutz langfristig zu verbessern, stellt die Kommission ein Europäisches Zentralregister für Pässe zur Diskussion.

Die Beratungen in den Ratsgremien stehen noch am Beginn.

Der Bundesrat hat vom Vorschlag am 02.04.2004 Kenntnis genommen (Drs. 172/04), nachdem er bereits im Zusammenhang mit der Gestaltung von Visa und Aufenthaltstiteln am 28.11.2003 ein paralleles Vorgehen auch für Pässe von Unionsbürgern gefordert hatte (Drs. 717/04)

#### **4. Vorschriften betreffend die Erteilung von Visa**

Verordnung (EG) Nr. 415/2003 des Rates vom 27. Februar 2003 über die Erteilung von Visa an der Grenze, einschließlich der Erteilung derartiger Visa an Seeleute auf der Durchreise; ABI L 64 vom 07.03.2003 S. 1 ff.

Ziel der Verordnung ist die Vereinfachung und Anpassung der Regeln für die Ausstellung von Visa an der Grenze einschließlich der Ausstellung an Seeleute im Transit und die Ermöglichung, an der Grenze Gruppentransit-Visa an Seeleute auszustellen, die die gleiche Nationalität haben und in Gruppen reisen. Deutlicher als bisher wird der absolute Ausnahmecharakter derartiger Visumerteilungen betont. Es darf keine Abstriche an den geregelten Einreisevoraussetzungen nach Art. 5 Schengener Durchführungsübereinkommen geben.

Verordnung (EG) Nr. 789/2001 des Rates vom 24. April 2001, mit der dem Rat Durchführungsbefugnisse im Hinblick auf bestimmte detaillierte Vorschriften und praktische Verfahren zur Prüfung von Visumanträgen vorbehalten werden.  
ABI L 116 vom 26.04.2001 S. 2 ff.

Gemeinsame Konsularische Instruktion an die diplomatischen Missionen und die konsularischen Vertretungen, die von Berufskonsularbeamten geleitet werden;  
Amtsblatt C 313 vom 16.12.2002 S. 1 ff.

Für Visumanträge mit Gültigkeit bis zu 3 Monaten und Durchreisevisa gelten europaeinheitlich bei der Visumerteilung die näheren Bestimmungen der Gemeinsamen Konsula-

rischen Instruktion (GKI). Grundlage hierfür ist Kapitel III Abschnitt 1 und 2 des Schengener Durchführungsübereinkommens. Die Zuständigkeit für den Erlass dieser Regelungen liegt inzwischen beim Rat und nicht mehr bei den früher zuständigen Gremien des Schengener Durchführungsübereinkommens.

Entscheidung des Rates vom 22. Dezember 2003 zur Änderung des Teils V Nummer 1.4. der Gemeinsamen Konsularischen Instruktionen und des Teils 1 Nummer 4.1.2. des Gemeinsamen Handbuchs zur Aufnahme des Nachweises einer Reisekrankenversicherung in die Liste der für die Erteilung eines einheitlichen Einreisevisums erforderlichen Belege; ABI L5 vom 09.01.2004, Seite 79 f.

Die Entscheidung stellt zusätzliche Anforderungen an die Prüfung von Visumsanträgen für kurzfristige Aufenthalte. Es müssen Belege zu dem Nachweis vorgelegt werden, dass eine Reisekrankenversicherung abgeschlossen worden ist, die auch die Rückführungskosten im Krankheitsfall abdeckt.

Entscheidung des Rates vom 22. Dezember 2003 zur Änderung des Teils V Nummer 3 der Gemeinsamen Konsularischen Instruktionen; Abl L5 vom 09.01.2004, Seite 74 f.

Zur Verbesserung des Schutzes vor Missbräuchen des Visums zum Zwecke der illegalen Einwanderung verpflichtet die Entscheidung die konsularischen Vertretungen, Anträge von Personen, die einer Risikogruppe angehören, mit erhöhter Aufmerksamkeit zu prüfen. Hierfür sind insbesondere Gespräche mit dem Antragsteller und die Anforderung zusätzlicher Dokumente und Belege vorgesehen. Bei Zweifeln über den Wahrheitsgehalt der Angaben des Antragstellers oder die Echtheit der Dokumente ist eine Ablehnung des Visums vorgeschrieben.



## **5. Verordnungen zum kleinen Grenzverkehr**

Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung einer Regelung für den Kleinen Grenzverkehr an den Landaußengrenzen der Mitgliedstaaten

Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung einer Regelung für den Kleinen Grenzverkehr an den "vorläufigen Landaußengrenzen" zwischen Mitgliedstaaten

jeweils vom 14.08.2003 KOM(2003) 502 endgültig; Ratsdokument 12161/03

Die Verordnungen sollen zum einen Erleichterungen für den sog. „Kleinen Grenzverkehr“ an den EU-Außengrenzen erlauben, zum anderen sollen bis zur Aufhebung der Binnengrenzkontrollen die gleichen Regeln für Grenzen zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten gelten.

Die auf Art. 62 Abs. 2 EGV gestützten Vorschläge sollen den Mitgliedstaaten ermöglichen, regelmäßige Grenzübertritte der im Grenzgebiet lebenden Menschen zu erleichtern. Bisher wird der „Kleine Grenzverkehr“ nur in bilateralen Abkommen einzelner Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, mit Nachbarländern geregelt. Vor allem zwischen künftigen Mitgliedstaaten und ihren nicht der EU beitretenden Nachbarn sollen neue Hindernisse für das nachbarschaftliche Zusammenleben vermieden werden. Die alten Mitgliedstaaten sollen verpflichtet werden, ihre Abkommen für den „kleinen Grenzverkehr“ an die Regelungen anzupassen.

Personen, die rechtmäßig im Grenzgebiet leben, keine Gefährdung darstellen und die Grenze regelmäßig überschreiten müssen, sollen, soweit keine Visapflicht besteht (z.B. Kroatien), mit dem Personalausweis zum Grenzübertritt und Aufenthalt im Grenzgebiet berechtigt sein. Für Personen aus visapflichtigen Staaten (z.B. Ukraine) sollen Sondervisa eingeführt werden, die nur im Grenzgebiet gültig sind, aber mehrere Grenzübertritte für eine Dauer bis zu 7 Tagen und für insgesamt 3 Monate pro Halbjahr erlauben, ohne dass dazu jeweils weitere Nachweise, wie etwa über ausreichende Mittel zum Lebensunterhalt, erforderlich sind.

Die exakte Festlegung des Grenzbereichs, in dem die Regelungen gelten würden, sollen die betroffenen Staaten selbst vornehmen. Die Höchstdistanz zur Grenze soll aber 50 km betragen. Die Sondervisa sollen wie normale Kurzzeitvisa gestaltet sein und bis zu 5 Jahren gelten. Bei Reisen im Rahmen des „Kleinen Grenzverkehrs“ sollen Reisedoku-

mente nicht gestempelt werden. Einzelheiten der Durchführung wie die Einrichtung spezieller Grenzübergänge oder Fahrbahnen und die Gestattung des Grenzübertritts außerhalb der Grenzübergangsstellen und –zeiten können in bilateralen Vereinbarungen festgelegt werden.

Mit einer baldigen Annahme der Verordnung ist derzeit nicht zu rechnen, da Deutschland und einige andere Mitgliedstaaten grundlegende Bedenken haben, ob der Schengener Sicherheitsstandard eingehalten wird.

## **6. Richtlinie betreffend die Reisefreiheit**

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend die Voraussetzungen, unter denen Drittstaatsangehörige im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten während höchstens 3 Monaten Reisefreiheit genießen, und die Einführung einer besonderen Reisegenehmigung unter Festlegung der Voraussetzungen, unter denen Drittstaatsangehörige einreisen dürfen, um sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten während höchstens 6 Monaten frei zu bewegen;

KOM (2001) 388 endgültig; vom 10.07.2001 Ratsdokument 10865/01

Durch den Richtlinienvorschlag sollen im Wesentlichen die Vorschriften des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) in das Gemeinschaftsrecht überführt und für den Aufenthalt von bis zu 6 Monaten eine besondere Reisegenehmigung eingeführt werden.

Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten, sollen sich bis zu 3 Monaten frei in den Mitgliedsstaaten bewegen können. Außerdem sollen Drittstaatsangehörige vor Einreise eine besondere Reisegenehmigung beantragen können, um sich bis zu 6 Monate innerhalb der Europäischen Union aufzuhalten, ohne länger als 3 Monate im Hoheitsgebiet eines Mitgliedsstaates zu verbleiben.

Der Bundesrat hat vom Richtlinienvorschlag am 27.09.2001 Kenntnis genommen (Drs.: 622/01).

Die Beratungen dieses Richtlinienvorschlags ist seit längerer Zeit ausgesetzt.

## 7. Visainformationssystem – VIS

Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Einrichtung eines Visainformationssystems (VIS) vom 12.02.2004;

KOM(2004) 99 endgültig; Ratsdokument 6373/04

Der Rat hat am 19.02.2004 Schlussfolgerungen angenommen, die der Kommission Leitlinien für die Entwicklung des geplanten Visainformationssystems (VIS) und zum dazu nötigen Rechtsakt geben. Der Zweck des VIS und die zur Einführung nötigen Schritte werden näher beschrieben. Zunächst sollen bis Ende 2006 alphanumerische Daten und digitalisierte Fotos der betroffenen Personen gespeichert werden. Möglichst bis Ende 2007 sollen biometrische Daten und später noch eingescannte Dokumente hinzukommen. VIS soll mit einer zentralen Architektur und auf einer gemeinsamen technischen Plattform mit dem neuen Schengen-Informationssystem (SIS II) an dessen Standort errichtet werden. Die Daten sollen jedoch streng getrennt werden. Gegenseitige Zugriffsrechte zwischen VIS und SIS II sollen innerhalb der rechtlichen Befugnisse ermöglicht werden. Die erheblichen Kosten des VIS sollen zwischen dem Gemeinschaftshaushalt (Zentralsystem, nationale Schnittstellen) und den Mitgliedstaaten (nationale Infrastruktur, v.a. in den Konsularstellen) aufgeteilt werden.

Die Kommission hat am 12.02.2004 hierzu oben genannten Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Einrichtung des Visa-Informationssystems unterbreitet. Diese Entscheidung soll der Kommission zunächst nur im Einklang mit den bisherigen Festlegungen des Rates ermöglichen, die Entwicklung des VIS mit Finanzmitteln der Gemeinschaft vorzubereiten. Die Mitgliedstaaten sollen daran im Komitologieverfahren beteiligt werden. Eine vollständige Rechtsgrundlage für den Aufbau des VIS mit detaillierten Vorschriften soll dagegen erst in einem weiteren Rechtsakt geschaffen werden, mit dessen Ausarbeitung die Kommission jetzt auf der Basis der o.g. Leitlinien des Rates beginnen wird.

Der Bundesrat hat am 02.04 2004 (Drs. 168/04) eine Stellungnahme hierzu abgegeben und hierbei eine möglichst schnelle Einführung eines derartigen Visainformationss-

systems sowohl aus Sicherheitsgründen als auch zur Reduzierung der illegalen Einwanderung gefordert

## **Unterabschnitt Maßnahmen im Bereich illegaler Einwanderung und Grenzsicherung**

### **1. Opferrichtlinie**

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Erteilung kurzfristiger Aufenthaltstitel für Opfer der Beihilfe zur illegalen Einwanderung und des Menschenhandels, die mit den zuständigen Behörden kooperieren vom 11.02.2002; KOM (2002) 71 endgültig; Ratsdokument 6181/02

Nach der bereits am 06.11.2003 erfolgten politischen Einigung über die Richtlinie wurde diese am 29.04.2004 vom Rat formell verabschiedet.

Opfer von Menschenhandel, deren Aufenthalt für Ermittlungs- oder Gerichtsverfahren hilfreich sein kann, sollen einen Aufenthaltstitel für mindestens 6 Monate erhalten, sofern sie sich eindeutig zur Zusammenarbeit bereit erklären, alle Verbindungen zu den mutmaßlichen Menschenhändlern abgebrochen haben und die innere Sicherheit oder die öffentlichen Ordnung nicht entgegensteht. Der Aufenthaltstitel kann verlängert und bei Wegfall der Voraussetzungen jederzeit entzogen werden. Die Mitgliedstaaten können die Regeln auch auf illegal eingeschleuste Personen anwenden. Auf der Differenzierung zwischen Menschenhandelsopfern und eingeschleusten Personen hatte vor allem Deutschland bestanden.

Die Mitgliedstaaten legen die Regeln fest, nach denen den Betroffenen Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt wird. Wegen der von Deutschland bestrittenen Kompetenz der EU für Regelungen über den Zugang zum Arbeitsmarkt wurde auf diese bereits bei der Richtlinie zur Familienzusammenführung verwendete Kompromissformel zurückgegriffen.

Die Kommission wollte mit ihrem Vorschlag zur Bekämpfung von illegaler Einwanderung, Schleusung und Menschenhandel beitragen; sie hoffte, dass die Behörden so zusätzliche Informationen über Menschenhändler- und Schleusernetze bekommen. Das

Europäische Parlament hat sich im Dezember 2002 für großzügigere Regeln ausgesprochen, der Bundesrat (vgl. Stellungnahme vom 26.09.2003 Drs. 770/03) hatte die Richtlinie dagegen nicht für erforderlich gehalten..

## **2. Maßnahmen im Bereich der Zusammenarbeit bei der Rückführung**

Richtlinie 2003/110/EG des Rates vom 25.11.2003 über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg; ABI L 321 vom 06.12.2003 S. 26 ff

Die auf Initiative der Bundesrepublik Deutschland verabschiedete Richtlinie zielt darauf ab, das Verfahren (einschließlich von Unterstützungsmaßnahmen) zur Rückführung auf dem Luftweg über Transitstaaten der Europäischen Union zu vereinheitlichen und verbindlich zu regeln und damit die Zusammenarbeit bei der Rückführung Drittstaatsangehöriger auf europäischer Ebene zu verbessern. Rückführungsmaßnahmen über andere Transitstaaten der Europäischen Union berühren regelmäßig, insbesondere bei der Anwendung unmittelbaren Zwangs gegen Drittstaatsangehörige, Hoheitsrechte des Transitstaates. Es bedarf daher diesbezüglicher gemeinschaftsrechtlicher Regelungen.

Der Bundesrat hat am 14.02.2003 von der Initiative Kenntnis genommen (Drs.: 864/02).

Entscheidung des Rates vom 29.04.2004 über die Organisation von Sammelflügen zur Rückführung ausreisepflichtiger Drittstaatsangehöriger  
(Fundstelle im Amtsblatt noch nicht bekannt, letztes bekanntes Ratsdokument 14205/03)

Die Entscheidung regelt, welche Aufgaben der einen Sammelflug initiiierende Mitgliedstaat und die anderen beteiligten Mitgliedstaaten übernehmen. Jeder Mitgliedstaat benennt dazu eine für die Organisation von Sammelflügen zuständige Behörde. Der Entscheidung sind unverbindliche Leitlinien für Sicherheitsvorschriften beigefügt, die Anforderungen an rückzuführende Personen (Rechtslage, Gesundheitszustand, Dokumente) und Flugbegleiter sowie Regeln zu Flugvorbereitung und -durchführung und zur Anwendung von Zwangsmaßnahmen enthalten.

Richtlinie 2001/40/EG vom 18. Mai 2001 über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen ABI L 149 vom 02.06.2001 S. 35 ff.

Entscheidung des Rates vom 23. Februar 2004 zur Festlegung der Kriterien und praktischen Einzelheiten zum Ausgleich finanzieller Ungleichgewichte aufgrund der Anwendung der Richtlinie 2001/40/EG über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen ABI L 60 vom 27.02.2004 S. 55 ff

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

### **3. Verbindungsbeamte**

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

Die Verordnung sieht eine engere Zusammenarbeit und Koordination der Verbindungsbeamten vor, die schon jetzt von zahlreichen Mitgliedstaaten in den Transit- und Herkunftsländern von Migranten eingesetzt werden. Außerdem soll der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten sowie mit Rat und Kommission verbessert werden.

Die Entscheidung über die Entsendung und ihre Durchführung bleibt bei den Mitgliedstaaten. Diese können auch die gemeinsame Nutzung entsandter Beamter oder eine Aufgabenteilung zwischen mehreren Beamten vereinbaren.

#### **4. Mitteilungspflichten für Beförderungsunternehmer**

Richtlinie 2004/.../EG des Rates des Rates vom 29. April 2004 über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln (Fundstelle im Amtsblatt noch nicht bekannt, letztes Ratsdokument 14205/03)

Nach der auf einer spanischen Initiative basierende Richtlinie sollen die Mitgliedstaaten Verpflichtungen für Luftfahrtgesellschaften zur Übermittlung von Fluggastdaten festlegen. Dies soll Flüge aus Nicht-EU-Staaten in Mitgliedstaaten betreffen. Die Übermittlung ist nur bei Anforderung der Grenzschutzbehörde vorgesehen und soll vor Abflug erfolgen. Gefordert werden komplette Passagierlisten mit 9 Einzelangaben zu den Passagieren und damit wesentlich weniger Daten als die USA bei internationalen Flügen verlangen. Ziel der Übermittlung ist die Erleichterung der Grenzkontrollen und eine effektivere Bekämpfung der illegalen Einwanderung. Die Daten können auch zur Strafverfolgung verwendet werden. Sie sollen im Regelfall nach 24 Stunden gelöscht werden.

#### **5. Unterstützung von Drittländern im Asyl- und Migrationsbereich**

Verordnung (EG) Nr. 491/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 zur Einrichtung eines Programms für die finanzielle und technische Hilfe für Drittländer im Migrations- und Asylbereich (AENEAS)

ABI L 80 vom 18.03.2004 S. 1 ff

Die auf die entwicklungspolitischen Kompetenzen gemäß Art. 179, 181a EGV gestützte Verordnung soll Drittstaaten bei einer besseren Steuerung der Migrationsströme unterstützen. Die bereitgestellten Mittel sollen vor allem Ländern zu Gute kommen, mit denen die EU erfolgreich über Rückübernahmeabkommen verhandelt hat. Insgesamt sollen von 2004 bis 2008 250 Mio. € zur Verfügung gestellt werden. Die Verordnung stellt ei-



nen Rechtsrahmen für Maßnahmen bereit, die nach dem früheren Haushaltsrecht lediglich einer Haushaltlinie bedurften.

## 6. Rückübernahmeabkommen

Der Europäische Rat hat die Kommission am 16./17.10.2003 aufgefordert, die Verhandlungen zu Rückübernahmeabkommen rasch abzuschließen. Deutschland betonte die völkerrechtliche Verpflichtung zur Rücknahme eigener Staatsangehöriger. Ebenso wie von den Niederlanden, Österreich, Spanien und dem Vereinigten Königreich wurde unterstrichen, dass Gegenleistungen nicht zur Bedingung gemacht werden dürften. Spanien hob hervor, dass Marokko ein seit langem bestehendes bilaterales Abkommen nicht umsetze. Mehrere Mitgliedsstaaten sagten der Kommission fachliche und personelle Unterstützung bei den Verhandlungen zu.

Einige Mitgliedsstaaten sehen die Verhandlungsführung der Kommission kritisch und erwägen, wieder verstärkt bilaterale Abkommen anzustreben. Aus Sicht der Kommission sind die Verhandlungen besonders schwierig, weil auch die Rückübernahme von Personen, die nicht Staatsangehörige der Verhandlungspartner sind, mit erfasst werden soll.

Zum Verhandlungsstand ist im Einzelnen folgendes auszuführen

- Hongkong: In Kraft getreten zum 01.03.2004
- Macao: Abkommen am 13.10.2003 unterzeichnet; Inkrafttreten demnächst zu erwarten
- Sri Lanka: Unterzeichnung auf Botschafterebene im Juni 2004 vorgesehen
- Albanien: Abkommen unterschriftsreif, Paraphierung im Dezember 2003
- China: Verhandlungen werden derzeit verzögert von chinesischer Seite (paraphiertes Tourismusabkommen EU-China wird rasche Rückführung bei Überschreitung der Visadauer ermöglichen)
- Marokko: rascher Abschluss nur bei „zumindest symbolischem“ Entgegenkommen der EU bei der legalen Migration möglich
- Algerien: Verhandlungsbereitschaft nur wenn Europa-Mittelmeerabkommen unterzeichnet werde
- Pakistan: Verhandlungen stehen am Beginn

- Russland: erwartet Entgegenkommen bei Visaerleichterungen, was Einigung erschwert
- Ukraine: erwartet Entgegenkommen bei Visaerleichterungen, was Einigung erschwert
- Türkei: beabsichtigt Bedingungen aufzustellen, deren Inhalt im Einzelnen noch nicht bekannt ist, insbesondere Aktionsprogramm zur eigenen Grenzsicherung

## **7. Europäische Grenzschutzagentur**

Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Errichtung einer Europäischen Grenzschutzagentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen vom 11.11.2003 KOM(2003) 687 endgültig; Ratsdokument14766/03

Eine politische Einigung über die Einrichtung einer Europäischen Grenzschutzagentur wurde am 30.03.2004 erzielt. Es steht hier allerdings noch eine Einigung zwischen Spanien und dem Vereinigten Königreich im Hinblick auf die Gibraltarfrage aus, die bislang nicht möglich war.

Die Grenzschutzagentur gehört zur Umsetzung des vom Rat 2002 angenommenen Plans für den Grenzschutz an den Außengrenzen der EU. Es ist damit keine Schaffung einer Europäischen Grenzpolizei verbunden. Rechtsetzungsvorschläge soll die Agentur nicht unterbreiten. Vielmehr soll sie die operative Arbeit der Grenzschutzbehörden der Mitgliedstaaten und der bereits in den vergangenen Monaten eingerichteten Fachzentren koordinieren. (Diese Aufgabe wurde bislang vom Strategischen Ausschuss wahrgenommen – s.o. Teil II Nummer 3.) Sie soll die Mitgliedstaaten bei der Ausbildung von Grenzschutzbeamten unterstützen, bei gemeinsamen Aktionen an den Außengrenzen mitwirken und die Rückführung illegal aufhältiger Personen koordinieren. Die Agentur soll Rechtspersönlichkeit haben und zum 01.01.2005 die Arbeit aufnehmen, zunächst 30 Mitarbeiter und einen Etat von 6 Mio.€ (2005) und 10 Mio.€ (2006) haben. Der Sitz, um den sich mehrere Beitrittsländer beworben haben, soll zu einem späteren Zeitpunkt vom Rat festgelegt werden

Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 13.02.2004 Stellung genommen und insbesondere den nichtexekutiven Charakter der Agentur betont.

## **8. Abstempeln von Reisedokumenten**

Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Verpflichtung der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zum systematischen Abstempeln der Reisedokumente von Drittausländern beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten und zur diesbezüglichen Änderung des Schengener Durchführungsübereinkommens und des Gemeinsamen Handbuchs vom 06.11.2003;  
KOM(2003) 664 endgültig; Ratsdokument 14903/03

Der Vorschlag soll die Verpflichtung bekräftigen, Reisedokumente von Drittstaatsangehörigen bei der Einreise mit einem Stempel zu versehen. Bereits bisher ist das systematische Abstempeln der Reisedokumente von Drittstaatsangehörigen bei Einreise in die EU grundsätzlich vorgesehen. Einige Ausnahmeregelungen haben jedoch dazu geführt, dass in der Praxis häufig trotz rechtmäßiger Einreise keine Stempelung erfolgt (z.B. Einreise in Zügen, Lockerung der Kontrollen an stark frequentierten Außengrenzen). Dies erschwert die Feststellung, ob sich Personen legal in der EU aufhalten. Frankreich hatte daher Ende 2002 eine Initiative ergriffen, Personen mit fehlendem Stempelintrag als illegal aufhältig einzustufen. Nach einer Debatte im Rat am 27.02.2003 schlägt die Kommission jetzt vor, die Pflicht zur Stempelung im Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) zu präzisieren. Außerdem sollen die zuständigen Behörden bei nicht gestempelten Einreisedokumenten eine Überschreitung des zulässigen Aufenthaltszeitraums vermuten können. Diese Annahme könnte jedoch von der betroffenen Person mit Dokumenten wie etwa Fahr- oder Flugscheinen widerlegt werden.

Die Beratungen in den Ratsgremien dauern an, u.a. im Hinblick auf die Frage von Meldungen kurzfristiger Kontrolllockerungen an Rat und Kommission und eventuelle Ausnahmen für den kleinen Grenzverkehr

## **9. Entscheidungen zur Ergänzung des Gemeinsamen Schengenhandbuches**

Entscheidung des Rates zur Ergänzung des Gemeinsamen Handbuches zu Verfahren für gezielte Grenzkontrollen bei begleiteten Minderjährigen vom 29. April 2004

Entscheidung des Rates zur Ergänzung von Teil II und Einführung von Annex 16 des gemeinsamen Handbuches vom 29. April 2004 (Standardformular bei Einreiseverweigerungen)

Beide Entscheidungen wurden am 29.04.2004 vom Rat verabschiedet.

## **10. Mindestangaben auf Schildern an der Grenze**

Entscheidung des Rates zur Festlegung der Mindestangaben auf Schildern an Grenzübertrittsstellen an Außengrenzen vom 29. April 2004

vgl. Ratsdokument 16184/03 (im Amtsblatt noch nicht veröffentlicht)

Es werden mit dieser Entscheidung neue Beschilderungen der Grenzkontrollspuren an Flughäfen festgelegt. Die Entscheidung ersetzt einen Beschluss des Schengener Exekutivausschusses aus 1994. Künftig soll an Flughäfen zwei durch einheitliche Schilder getrennte Spuren errichtet werden. Ein Korridor ist für Bürger der EU sowie der Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums und der Schweiz reserviert. Sofern an Land- und Seegrenzen getrennte Korridore errichtet werden, sind dieselben Schilder zu verwenden. Die Entscheidung gilt für Neuausschilderungen ab 01.06.2004, bestehende Schilder sind bis 01.06.2009 zu ersetzen.