



# **Bericht**

**des Ländervertreeters im**

**Strategischen Ausschuss für Einwanderungs-,  
Grenz- und Asylfragen  
(SCIFA)**

**Berichtszeitraum: 08.04.2015 - 07.04.2016**

Vorbemerkung:

Der Bericht beinhaltet wesentliches Geschehen im Strategischen Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen seit der letzten Berichterstattung zum 07.04.2015. Der Jahresbericht ist als umfängliche Übersicht über die Themenbereiche Asyl, Migration, Visa / Aufenthaltstitel / Pässe, illegale Einwanderung / Rückführung / Außengrenzschutz sowie übergreifende Maßnahmen konzipiert. Die wesentlichen Ergebnisse der Verhandlungen in den weiteren Ratsgremien und im Rat werden berücksichtigt. Das vor dem Berichtszeitraum liegende Geschehen von grundsätzlicher Bedeutung wird zum Teil weiterhin dargestellt. Im Übrigen wird wegen weiterer Einzelheiten auf die Berichte des Ländervertreters zu den einzelnen Sitzungen im Berichtszeitraum, auf die Sitzungsberichte der Ländervertreter in den Ratsarbeitsgruppen und auf frühere Jahresberichte Bezug genommen.

Im Berichtsjahr stand im Vordergrund die Bewältigung eines in diesem Ausmaß noch nicht dagewesenen Zustroms von Menschen, die in der Europäischen Union Schutz vor Krieg und Verfolgung suchen oder auf der Suche nach einer besseren wirtschaftlichen Lebensperspektive sind. Aufgrund der Vielzahl von Entscheidungsprozessen, Initiativen und Vorschlägen in häufig enger zeitlicher Abfolge erfolgt daher unter Berücksichtigung inhaltlicher Zusammenhänge (Migrationsagenda, Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern, EU-Außengrenzschutz und Erhaltung der Integrität des Schengen-Raums) unter Nr. III. 7 eine weitgehend chronologische Darstellung der wesentlichen Ereignisse im Berichtsjahr 2015/2016. In anderen Berichtsteilen, die einen inhaltlichen Bezug zu den Ereignissen aufweisen, wird jeweils auf diese Darstellung verwiesen.

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>I.</b>	<b>Allgemeines</b> .....	<b>6</b>
	1. Kompetenzrahmen in Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen .....	6
	2. Vertretung der Länder .....	8
<b>II.</b>	<b>Programme und Pläne</b> .....	<b>9</b>
	1. Haager Programm, Aktionsplan und Evaluierung .....	9
	2. Stockholmer Programm .....	10
	3. Aktionsplan zum Stockholmer Programm .....	12
	4. Halbzeitprüfung des Stockholmer Programms .....	13
	5. Nachfolge des Stockholmer Programms (Post Stockholmer Programm) .....	13
	6. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 27.06.2014 .....	15
	7. Arbeitsprogramm der Kommission 2015 .....	17
	8. Europäische Migrationsagenda .....	17
	9. Schlussfolgerungen des Rates vom 08./09.10.2015 zur Rückkehrpolitik .....	18
	10. Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission 2016 .....	18
	11. Erklärung des Europäischen Rates vom 07.03.2016 und Schlussfolgerungen des Europäischen Rates/Gemeinsame Erklärung EU-Türkei vom 17./18.03.2016 .....	18
<b>III.</b>	<b>Asyl</b> .....	<b>18</b>
	1. Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS) .....	18
	2. Richtlinien .....	21
	2.1 Richtlinie Massenzustrom / Gewährung vorübergehenden Schutzes .....	21
	2.2 Richtlinie Aufnahmebedingungen .....	22
	2.3 Anerkennungs- bzw. Qualifikationsrichtlinie .....	24
	2.4 Asylverfahrensrichtlinie .....	27
	3. Verordnungen .....	30
	3.1 Dublin-Verordnung .....	30
	3.2 Eurodac-Verordnung .....	35
	3.3 Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) .....	37
	4. Solidarität in der Asylpolitik .....	38
	5. EU-Neuansiedlungsprogramm .....	41
	6. Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige .....	43
	7. Bewältigung der Migrationsströme 2015/2016 .....	45
	7.1 Migrationsagenda .....	45

7.2 Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern und Bekämpfung der Fluchtursachen .....	63
7.3 Verbesserung des EU-Außengrenzenschutzes und Erhaltung der Integrität des Schengen-Raums .....	71
<b>IV. Migration .....</b>	<b>80</b>
1. Schritte zu einer gemeinsamen Migrationspolitik .....	80
2. Richtlinien .....	95
2.1 Richtlinie Familienzusammenführung .....	95
2.2 Daueraufenthalts-Richtlinie .....	97
2.3 Studentenrichtlinie .....	99
2.4 Forscherrichtlinie .....	100
2.5 REST-Richtlinie .....	101
2.6 Freizügigkeitsrichtlinie .....	107
2.7 Rahmenrichtlinie Arbeitnehmerrechte .....	112
2.8 Hochqualifiziertenrichtlinie .....	115
2.9 Richtlinie konzernintern entsandte (sog. ICT-Richtlinie).....	117
2.10 Saisonarbeitnehmer-Richtlinie .....	121
<b>V. Visa, Aufenthaltstitel und Pässe .....</b>	<b>124</b>
1. Verordnungen .....	124
1.1 Visalistenverordnung .....	124
1.2 Visakodex .....	129
1.3 Visa-Informationssystem (VIS).....	134
1.4 Biometrische Identifikatoren; Bearbeitung von Visumanträgen .....	137
1.5 Gestaltung von Aufenthaltstiteln und Visa.....	138
1.6 Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in Pässen.....	140
2. Entscheidungen .....	141
<b>VI. Bekämpfung illegaler Einwanderung, Rückführung und Außengrenzschutz .....</b>	<b>143</b>
1. Gesamtstrategie und politische Prioritäten .....	143
2. Richtlinien .....	155
2.1 Zusammenarbeit bei der Rückführung .....	155
2.2 Opferschutzrichtlinie .....	155
2.3 Mitteilungspflichten für Beförderungsunternehmer .....	156
2.4 Rückführungsrichtlinie .....	159
2.5 Sanktionsrichtlinie.....	162

3. Verordnungen .....	163
3.1 Verbindungsbeamte für Einwanderungsfragen .....	163
3.2 Schengener Grenzkodex .....	164
3.3 Kleiner Grenzverkehr .....	171
3.4 Europäische Grenzschutzagentur (FRONTEX).....	172
3.5 Europäisches Grenzüberwachungssystem (EUROSUR) .....	175
3.6 Intelligente Grenzen.....	176
4. EU-Rückübernahmeabkommen .....	181
5. Entscheidungen .....	184
<b>VII. Übergreifende Maßnahmen .....</b>	<b>184</b>
1. Rahmenprogramm für Solidarität/Steuerung der Migrationsströme (2007-2013) ....	184
2. Mehrjähriger Finanzrahmen für die Innenpolitik (2014 – 2020).....	187
3. Gegenseitige Information .....	191
4. Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz.....	192
5. Europäisches Migrationsnetz .....	192
6. Informationsmanagement im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht.....	193

## I. Allgemeines

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

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

Seit Ablauf der fünfjährigen Übergangszeit werden Maßnahmen für die Bereiche Visa, Grenzschutz und illegale Einwanderung im Mitentscheidungsverfahren getroffen (qualifizierte Mehrheit im Rat; Annahme durch das Europäische Parlament). Mit Annahme der Asylverfahrensrichtlinie (als Abschluss der ersten Phase der Asylrechtsharmonisierung) ging die Asylpolitik ebenfalls in das Mitentscheidungsverfahren über. Bei der legalen Einwanderung blieb es zunächst beim Einstimmigkeitserfordernis im Rat; das Parlament war nur anzuhören.

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

Der Reformvertrag änderte die bestehenden Verträge; während der EU-Vertrag (EUV) seine Bezeichnung behielt, wurde der EG-Vertrag in „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV) umbenannt. Der Vertrag von Lissabon enthielt auch für den Bereich Justiz und Inneres eine Reihe neuer Bestimmungen. Die Regelungen zur „Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung“ sind in Titel V Kapitel 2 (Art. 77 ff. AEUV) zu finden. Neuerungen waren insbesondere:

- Grenzkontrollen (Art. 77 AEUV): Ausdrücklich festgeschrieben wurde das Ziel der schrittweisen Einführung eines integrierten Grenzschutzsystems an den Außengrenzen.
- Asyl (Art. 78 AEUV): Die Gemeinschaftskompetenz ist nicht mehr auf den Erlass von Mindestnormen beschränkt, sondern zielt nun auf die Entwicklung einer gemeinsamen Asylpolitik (einschließlich subsidiärer und vorübergehender Schutz). Dies umfasst insbesondere die Schaffung eines einheitlichen Asylstatus und eines einheitlichen subsidiären Schutzstatus sowie die Verwirklichung eines gemeinsamen Asylverfahrens.

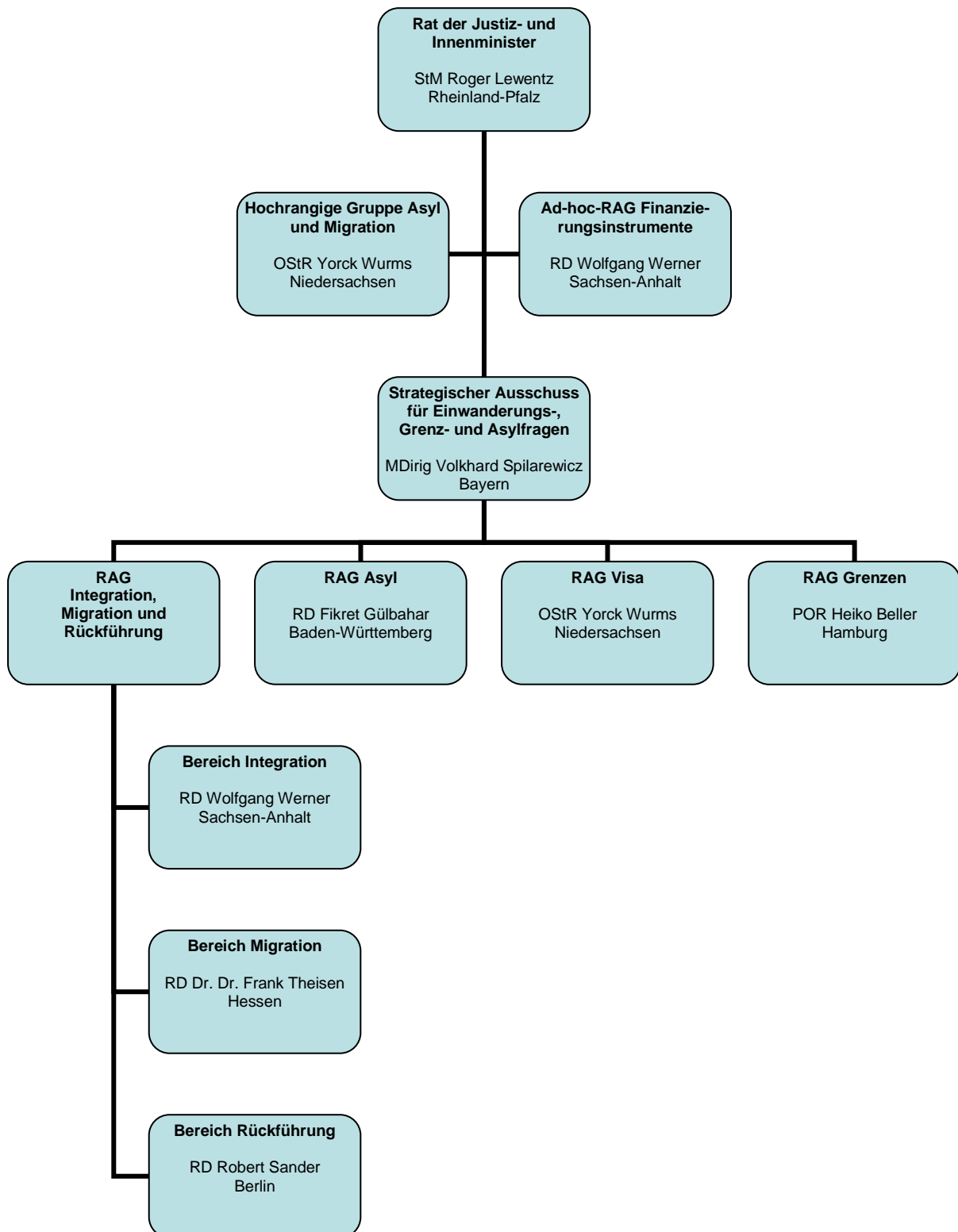
- Einwanderung (Art. 79 AEUV): Die EU-Kompetenz wurde erweitert. Die Union entwickelt eine gemeinsame Einwanderungspolitik, die eine wirksame Steuerung der Migrationsströme, eine angemessene Behandlung von sich rechtmäßig aufhaltenden Drittstaatsangehörigen und die Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Menschenhandel gewährleisten soll. Hinzu kamen Kompetenzen zur Bekämpfung des Menschenhandels und für Maßnahmen zur Förderung und Unterstützung der Integration sich rechtmäßig aufhaltender Drittstaatsangehöriger (letztere allerdings unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften). Bei der legalen Einwanderung blieb die Befugnis der Mitgliedstaaten, festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige zu Erwerbszwecken in ihr jeweiliges Hoheitsgebiet einreisen dürfen, unberührt.
- Solidarität und Lastenteilung: Art. 80 AEUV verankert als allgemeine Regelung für die unter dieses Kapitel fallende Politik den Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten (auch in finanzieller Hinsicht).
- Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (Art. 294 AEUV) findet nun grundsätzlich bei allen Maßnahmen der Grenz-, Einwanderungs- und Asylpolitik Anwendung. Ausnahmen gelten beim Erlass von vorläufigen Maßnahmen zugunsten von Mitgliedstaaten, die sich aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen in einer Notlage befinden (Art. 78 Abs. 3 AEUV) sowie bei Bestimmungen zu Pässen, Personalausweisen und Aufenthaltstiteln, die die Ausübung des Freizügigkeitsrechts der Unionsbürger erleichtern sollen (Art. 77 Abs. 3 AEUV).

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

Das zunächst befristete Mandat des mit Beschluss des AStV am 17.03.1999 eingesetzten Strategischen Ausschusses (SCIFA) wurde durch Beschlüsse des AStV regelmäßig verlängert. Der AStV hatte im Dezember 2009 die vorläufige Fortführung mit einem beschränkten Aufgabenbereich beschlossen (Ratsdokument 17182/11). Das Gremium konzentriert sich seitdem auf strategische Fragen, zu denen der COSI keinen Beitrag leisten kann. Die Einbeziehung in die Gesetzgebungsarbeit bleibt möglich, ist aber nicht mehr zwingend vorgesehen. Mit Auslaufen des Stockholmer Programms Ende 2014 wurden im SCIFA am 11.07.2014 und am 19.09.2014 Vorschläge des Vorsitzes zur künftigen Rolle und Arbeitsweise erörtert (Ratsdokumente 11425/14 und 12996/14). Die Mehrheit der Mitgliedstaaten sprach sich für den Erhalt des SCIFA aus. Am 05.12.2014 bat der Ji-Rat den AStV um eine Prüfung der Mandate und Arbeitsstrukturen der Ratsgremien. Ziel soll eine bessere Koordination zwischen den Arbeitsbereichen der Gremien sein.

## 2. Vertretung der Länder

Die Vertretung der Länder im Bereich Justiz und Inneres kann der folgenden Übersicht entnommen werden (Stand: 01.04.2016):





## II. Programme und Pläne

### 1. Haager Programm, Aktionsplan und Evaluierung

Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union;

ABI C 53 vom 03.03.2005 S. 1 ff.

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

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

Aktionsplan des Rates und der Kommission zur Umsetzung des Haager Programms zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union;

ABI C 198 vom 12.08.2005 S. 1 ff.

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

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

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

KOM(2009) 263 endgültig; Ratsdokument 10953/09

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

## **2. Stockholmer Programm**

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

ABI C 115 vom 04.05.2010 S. 1 ff.

Der Europäische Rat verabschiedete am 10.12.2009 das „Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger“, das die Ziele im Bereich Justiz und Inneres für die nächsten fünf Jahre festlegte. Im Juni 2008 hatte die unter deutscher Ratspräsidentschaft eingerichtete Informelle Hocharangige Beratende Gruppe zur Zukunft der Europäischen Innenpolitik („Zukunftsgruppe“) Vorschläge erarbeitet, die vom JI-Rat am 24./25.07.2008 zur Kenntnis genommen und von der Kommission als Ideensammlung zur Ausarbeitung ihrer Mitteilung zum Stockholmer Programm genutzt wurden.

Für die Einwanderungs-, Grenz- und Asylpolitik enthält das Stockholmer Programm die folgenden Schwerpunkte:

- Zugang zu Europa in einer globalisierten Welt (Abschnitt 5):
  - Integriertes Grenzmanagement an den Außengrenzen: Mandat und Rolle von FRONTEX sollen präzisiert bzw. erweitert werden. Die Errichtung regionaler und/oder spezialisierter Büros von FRONTEX soll geprüft werden. Die Kommission wird ersucht, Vorschläge für ein Ein-/Ausreisensystem zusammen mit einem Programm für die Schnellabfertigung registrierter Reisender vorzulegen. Eine Debatte über die langfristige Entwicklung von FRONTEX soll eingeleitet werden (einschließlich der Prüfung, ob eine Europäische Grenzschutztruppe geschaffen werden kann).
  - Visumpolitik: Die Kommission soll eine Studie darüber vorlegen, ob ein gemeinsamer europäischer Mechanismus für die Ausstellung von Kurzaufenthaltsvisa festgelegt werden

kann. Dabei soll auch untersucht werden, inwiefern eine Einschätzung des individuellen Risikos die Risikovermutung im Zusammenhang mit der Staatsangehörigkeit des Antragstellers ergänzen könnte.

- Eine dynamische und umfassende Migrationspolitik (Abschnitt 6.1):
  - Konsolidierung, Ausbau und Umsetzung des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage: Als Prioritäten werden die strategische Nutzung aller Instrumente des Gesamtansatzes (z.B. Migrationsprofile, Mobilitätspartnerschaften, Kooperationsplattformen) und die Stärkung der Kapazitäten der Partnerländer durch effizientere Nutzung der vorhandenen Kooperationsinstrumente aufgeführt.
  - Migration und Entwicklung: Die Kommission wird ersucht, Vorschläge u.a. zur Gewährleistung effizienter, sicherer und kostengünstiger Heimatüberweisungen und zur Weiterverfolgung des Konzepts der zirkulären Migration vorzulegen.
  - Eine konzertierte Politik im Einklang mit den Arbeitsmarktbedürfnissen der Staaten: Die EU sollte die Schaffung flexibler Aufnahmesysteme fördern, mit denen auf die von jedem Mitgliedstaat festgelegten Prioritäten, Bedürfnisse, Zahlen und Mengen reagiert wird. Die Durchführung des Strategischen Plans zur legalen Zuwanderung soll fortgesetzt, vorhandene Informationsquellen und Netze zur Bereitstellung vergleichbarer Migrationsdaten wirksamer genutzt und das Profil der Arbeitskräfte besser auf die Arbeitsmarkterfordernisse ausgerichtet werden.
  - Eine proaktive Politik für Zuwanderer und ihre Rechte: Bis spätestens 2014 sollen die gesamten Rechtsvorschriften im Bereich der Einwanderung, beginnend mit der legalen Migration, konsolidiert werden. Die Konsolidierung soll Änderungen umfassen, die zur Vereinfachung und/oder erforderlichenfalls zur Ausweitung der geltenden Vorschriften und zur Verbesserung ihrer Durchführung und Kohärenz benötigt werden. Die Richtlinie Familienzusammenführung soll bewertet und erforderlichenfalls überarbeitet werden.
  - Integration: Die integrationspolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten sollen durch Weiterentwicklung von Strukturen und Instrumenten für den Austausch von Wissen und Koordinierung mit anderen einschlägigen Politikbereichen gestützt werden.
  - Wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung: Im Mittelpunkt stehen sollen die Förderung der freiwilligen Rückkehr, die gegenseitige Anerkennung von Rückführungsentscheidungen, der Abschluss wirksamer und operativer Rückübernahmeabkommen und die verstärkte praktische Zusammenarbeit.
  - Unbegleitete Minderjährige: Ausarbeitung eines Aktionsplans, mit dem einschlägige Rechts- und Finanzierungssysteme konsolidiert und ergänzt sowie Maßnahmen der Prävention, des Schutzes und der begleiteten Rückführung kombiniert werden sollen.
- Asyl: ein gemeinsamer Raum für Schutz und Solidarität (Abschnitt 6.2):
  - Ein gemeinsamer Raum des Schutzes: Bis spätestens 2012 sollen ein gemeinsames Asylverfahren und ein einheitlicher Schutzstatus geschaffen werden. Das Dublin-System soll ein zentrales Element beim Aufbau des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) bilden. Nach Umsetzung der zweiten Phase des GEAS sollen die Möglichkeiten untersucht werden, einen Rahmen für die Übertragung des Schutzes von Personen mit internationa-

lem Schutzstatus zu prüfen, wenn diese ihre erworbenen Aufenthaltsrechte gemäß EU-Recht ausüben. Die Kommission soll ihre Studie über die Durchführbarkeit der gemeinsamen Bearbeitung von Asylanträgen fertig stellen.

- Teilung der Verantwortung sowie Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten: Die Mechanismen für die freiwillige und koordinierte Teilung der Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten sollen näher analysiert und weiterentwickelt werden. Das Asylunterstützungsbüro soll bei der Koordinierung von Maßnahmen zum Aufbau ausreichender Kapazitäten in den Asylsystemen der Mitgliedstaaten eine zentrale Rolle einnehmen sowie Verfahren entwickeln, mit denen die Abordnung von Beamten zur Unterstützung von Mitgliedstaaten, die sich einem besonderen Zuwanderungsdruck durch Asylbewerber gegenübersehen, erleichtert wird.
- Die externe Dimension von Asyl: Der Kapazitätsaufbau in Drittländern soll gefördert, die freiwillige Beteiligung der Mitgliedstaaten am EU-Neuansiedlungsprogramm ausgeweitet und die Unterstützung der EU für den UNHCR verbessert werden. Neue Konzepte für den Zugang zu Asylverfahren mit Blick auf die wichtigsten Transitländer sollen sondiert werden (z.B. Schutzprogramme für besondere Gruppen).

Der Bundesrat nahm zur Kommissionsmitteilung mit Beschluss vom 18.09.2009 ausführlich Stellung (BR-Drs. 616/09); die Stellungnahme wurde der Kommission direkt übermittelt. Abschnitt V. des Beschlusses (Nr. 51 – 74) befasst sich mit den Vorschlägen zur Migrations- und Asylpolitik. Die Kommission begrüßte in ihrem Antwortschreiben vom 09.03.2010 (zu BT-Drs. 616/09) die Stellungnahme des Bundesrates und wies darauf hin, dass den Bemerkungen bei den Beratungen zum Stockholmer Programm Rechnung getragen worden sei.

### **3. Aktionsplan zum Stockholmer Programm**

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

KOM(2009) 171 endgültig; Ratsdokument 8895/10

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

Der Bundesrat nahm zum Aktionsplan am 04.06.2010 Stellung (BR-Drs. 246/10). Er monierte, dass die Kommissionsvorschläge teilweise den Rahmen des Stockholmer Programms überschritten, teilweise aber auch dahinter zurückblieben. Dies gelte z.B. für das langfristige Ziel

der gegenseitigen Anerkennung von Asylentscheidungen, dem der Bundesrat kritisch gegenüber stehe. Die Kritik an einer Erweiterung der Rechtsvorschriften zur legalen Einwanderung auf bisher nicht erfasste Personen und Bereiche (sog. Einwanderungskodex) wurde erneuert. Der Bundesrat bekräftigte seine grundsätzlichen Bedenken, Drittstaatsangehörigen möglichst schnell vergleichbare Rechte wie Unionsbürgern zuzuerkennen. Bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung forderte der Bundesrat größeres Engagement.

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

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

#### **4. Halbzeitprüfung des Stockholmer Programms**

Am 13.11.2012 legte der zyprische Vorsitz die Halbzeitüberprüfung des Stockholmer Programms vor (Ratsdokument 15921/12 + ADD 1). Die Gesamtbilanz sieht zum Teil beträchtliche Fortschritte, in einigen Bereichen aber auch unerfüllte Erwartungen, entweder weil keine Vorschläge der Kommission vorgelegt worden seien oder es bei der Annahme bzw. Umsetzung (durch den Rat und/oder die Mitgliedstaaten) zu Verzögerungen gekommen sei.

Bei ihrer Tagung am 06./07.12.2012 bestätigten die Innenminister die gemischte Bilanz; zum Teil wurde das alleinige Initiativrecht der Kommission bei der Rechtssetzung kritisiert.

#### **5. Nachfolge des Stockholmer Programms (Post Stockholmer Programm)**

Bei ihrem informellen Treffen am 18./19.07.2013 erörterten die Justiz- und Innenminister die Fortsetzung bzw. Nachfolge des Stockholmer Programms. Die Kommission sah kein Erfordernis für ein weiteres langfristiges Programm, da durch den Vertrag von Lissabon die vormaligen intergouvernementalen Politikbereiche vergemeinschaftet wurden. Politische Strategien seien von der Kommission zu erstellen. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten betonte die entscheidende Rolle des Rates und plädierte für die Ausarbeitung eines mehrjährigen politischen Programms unter Einbindung der Ratsgremien (SCIFA, CATS, COSI). Der inhaltliche Schwerpunkt wurde einhellig nicht in neuer Rechtssetzung, sondern in der Konsolidierung

und Implementierung bestehender Vorschriften gesehen. Als Prioritäten im Bereich Asyl und Migration wurden u.a. benannt: Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, Rückübernahmeabkommen, Grenzschutz (v.a. intelligente Grenzen) und Visumpolitik.

Das Verfahren zum Post Stockholmer Programm (PSP) stand im Mittelpunkt der SCIFA-Sitzung am 23.10.2013 (Ratsdokument 14898/13). Es bestand weitgehend Konsens, dass keine neuen Legislativakte, sondern die schnelle Umsetzung der bestehenden Rechtsakte im Vordergrund stehen sollte. Die Wortbeiträge zu den inhaltlichen Schwerpunkten des PSP blieben überwiegend vage und sehr allgemein. Mehrfach genannt wurden Maßnahmen für eine erleichterte Arbeitsmigration, eine größere Solidarität im Asylbereich, eine effiziente und effektive Rückführungspolitik sowie die nachhaltige Bekämpfung illegaler Einwanderung.

Die Innenministerkonferenz fasste am 03.12.2013 (Umlaufbeschluss) einen Orientierungsrahmen ihrer Position zum PSP. Sie unterstützte die Haltung der Bundesregierung, den Schwerpunkt auf die Konsolidierung und Implementierung der bereits bestehenden Regelungen zu legen. Die Innenminister wiesen darauf hin, dass die Entwicklung eines gemeinsamen Raumes für Schutz und Solidarität (GEAS) nur durch ein hohes Maß an Solidarität der Mitgliedstaaten untereinander erreichbar sei. Die vereinbarten EU-Rechtsvorschriften müssten überall gleichermaßen umgesetzt werden. Die großen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Schutzsuchenden seien konsequent abzubauen und in der Praxis sei nach gleichen Standards zu verfahren. Zugleich müsse das Risiko verringert werden, dass Menschen auf dem Seeweg nach Europa ihr Leben verlören. Dabei sei die konsequente Einhaltung menschenrechtlicher und humanitärer Standards bei Maßnahmen der Grenzsicherung sowie bei der Kooperation mit Drittstaaten zu gewährleisten.

Der Jl-Rat befasste sich am 05./06.12.2013, 23./24.01.2014 (informell) und 03./04.03.2014 mit der zukünftigen Entwicklung im Jl-Bereich. Die EU-Agenturen unterbreiteten Anfang März 2014 gemeinsame Erwägungen und mögliche Beiträge zum PSP (Ratsdokument 7313/14).

Mitteilung der Kommission vom 11. März 2014 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Ein offenes und sicheres Europa: Praktische Umsetzung; COM(2014) 154 final; Ratsdokument 7844/14

Mit ihrer Mitteilung stellt die Kommission politische Prioritäten vor, die nach ihrer Ansicht berücksichtigt werden sollten, wenn der Europäische Rat im Juni 2014 die strategischen Leitlinien für die Weiterentwicklung des Jl-Bereichs festlegt. Diese sind bereichsspezifisch u.a.:

- Migrationspolitik: Evaluierung und Konsolidierung des Rechtsrahmens, der während der letzten 15 Jahre für bestimmte Personengruppen (sektorenspezifischer Ansatz) entstanden ist. Vorgeschlagen werden weitere Schritte zur Kodifizierung und Optimierung der materiellen Einreisebedingungen und der Rechte der Drittstaatsangehörigen. Die Kommission sieht darin einen Fortschritt auf dem Weg zu einem „gemeinsamen Migrationsraum“, der die Mobilität von Drittstaatsangehörigen innerhalb der EU erleichtert (u.a. durch gegensei-

tige Anerkennung nationaler Aufenthaltstitel). Bei der Rückführung will die Kommission weiterhin ein Hauptaugenmerk auf die freiwillige Rückkehr richten.

- Visumpolitik: Die Kommission favorisiert den Umstieg vom auf der Staatsangehörigkeit basierenden Ansatz (Staatenlisten) auf ein System, das stärker auf die Einzelperson abstellt. Der Visakodex zur stärkeren Angleichung der Bearbeitung von Visumanträgen durch die Mitgliedstaaten soll überarbeitet werden.
- Außengrenzschutz: Im Vordergrund soll die Umsetzung des Pakets „Intelligente Grenzen“ (siehe Nr. VI. 3.6) stehen.
- Gemeinsames Europäisches Asylsystem: Die Kommission will prioritär nicht nur die neu gefassten Rechtsvorschriften umsetzen und kohärent anwenden, sondern darüber hinaus neue Vorschriften zur gegenseitigen Anerkennung nationaler Asylentscheidungen einführen, die auf einen europaweit einheitlichen Asylstatus hinauslaufen. Im Sinne der Solidarität unter den Mitgliedstaaten seien die Umsiedlung (relocation) international Schutzberechtigter auszuweiten, die gemeinsame Bearbeitung von Asylanträgen zu entwickeln und eine Zusammenlegung von Aufnahmekapazitäten in Notsituationen zu sondieren. Auch weitere Möglichkeiten für eine gleichmäßigere Verteilung der Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten sollten nach Ansicht der Kommission Bestandteil künftiger Überlegungen sein. Die Richtlinie Massenzustrom sei zu evaluieren und ggf. zu ändern, damit sie besser einsetzbar und flexibler werde. Das Resettlement solle ausgebaut und durch ein Verfahren für die geschützte Einreise Schutzsuchender ergänzt werden. Neben einem koordinierten Ansatz für ein Visum aus humanitären Gründen wird eine Durchführbarkeitsstudie zur gemeinsamen Bearbeitung von Schutzanträgen außerhalb der EU erwogen.
- Auswärtige Asyl- und Migrationspolitik: Die Herkunfts- und Transitländer sollen nach Ansicht der Kommission weiter dabei unterstützt werden, ihre Fähigkeiten zur Verhinderung illegaler Migration und zur Bekämpfung von Schleusung und Menschenhandel ausbauen. Mit den Nachbarländern sollten weiter Dialoge zu Migration, Mobilität und Sicherheit geführt und Mobilitätspartnerschaften gegründet und umgesetzt werden.

## 6. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 27.06.2014

Der Europäische Rat hat am 27.06.2014 seine strategischen Leitlinien zur gesetzgeberischen und operativen Programmplanung für die nächsten fünf Jahre im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts festgelegt. Diese sind bereichsspezifisch u.a.:

- Allgemeine Ziele: Eines der wichtigsten Ziele der EU sei es, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte zu schaffen. Zu diesem Zweck müssten im Einklang mit den Verträgen und ihren einschlägigen Protokollen kohärente politische Maßnahmen in Bezug auf die Bereiche Asyl, Einwanderung und Grenzen ergriffen werden. Auf der Grundlage der bisherigen Programme bestehe nun die allgemeine Priorität darin, die vorhandenen Rechtsinstrumente und politischen Maßnahmen einheitlich umzusetzen, wirksam anzuwenden und zu konsolidieren. Angesichts von Herausforderungen wie der Instabilität in vielen Teilen der Welt sowie der weltweiten und europäischen demografischen Entwicklungen brauche die

EU eine wirksame und gut gesteuerte Migrations-, Asyl- und Grenzpolitik, die sich auf die Vertragsgrundsätze der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten in Einklang mit Artikel 80 AEUV und seiner wirksamen Durchführung stützt. Es bedürfe eines umfassenden Ansatzes, der es ermögliche, die Vorteile der legalen Zuwanderung optimal zu nutzen, schutzbedürftigen Personen Schutz zu gewähren und gleichzeitig energisch gegen irreguläre Migration vorzugehen sowie ein effizientes Management der EU-Außengrenzen zu gewährleisten.

- Migrationspolitik: Nach den Festlegungen des Europäischen Rates muss Europa Strategien zur Maximierung der Möglichkeiten der legalen Zuwanderung entwickeln, um attraktiv für Talente und Fachkräfte zu bleiben. Dies solle durch kohärente und wirksame Vorschriften und gestützt auf einen Dialog mit der Wirtschaft und den Sozialpartnern geschehen. Die Union solle außerdem die Bemühungen der Mitgliedstaaten unterstützen, eine aktive Integrationspolitik zu verfolgen, die den sozialen Zusammenhalt und die Dynamik der Wirtschaft fördert.
- Asylpolitik: Nach dem Europäischen Rat setzt das Bekenntnis der EU zum internationalen Schutz eine starke europäische Asylpolitik auf der Grundlage von Solidarität und Verantwortung voraus. Die vollständige Umsetzung und wirksame Anwendung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) habe daher absolute Priorität, um Asylbewerbern innerhalb der gesamten Union die gleichen Verfahrensgarantien und den gleichen Schutz zu gewähren. Damit einhergehen solle eine verstärkte Rolle des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO), insbesondere im Hinblick auf die Förderung der einheitlichen Anwendung des Besitzstands.
- Auswärtige Asyl- und Migrationspolitik: Um die eigentlichen Ursachen für die irregulären Migrationsströme anzugehen, muss nach den Vorstellungen des Europäischen Rates eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern gefunden werden, u.a. indem diese beim Ausbau ihrer Kapazitäten zur Migrationssteuerung und zum Grenzmanagement unterstützt werden. Die Migrationspolitik müsse viel stärker integraler Bestandteil der Außen- und Entwicklungspolitik der EU werden. Das Hauptaugenmerk soll dabei v.a. folgenden Elementen gelten: Stärkung und Ausweitung regionaler Schutzprogramme, Erhöhung der Beiträge zu den globalen Neuansiedlungsbemühungen, entschiedener Bekämpfung von Schleuserkriminalität und Menschenhandel, Einrichtung einer wirksamen gemeinsamen Rückkehrpolitik.
- Außengrenzschutz: Der Europäische Rat stellt fest, dass der Schengen-Raum, in dem die Menschen ohne Kontrollen an den Binnengrenzen reisen können, ein wirksames Management der gemeinsamen Außengrenzen der EU erfordert. Die EU müsse hierzu alle ihr zur Verfügung stehenden Instrumente nutzen, um die Mitgliedstaaten bei ihrer Aufgabe zu unterstützen, insbesondere durch folgende Maßnahmen: Modernisierung des integrierten Grenzmanagements der Außengrenzen durch intelligentes Grenzmanagement (z.B. Ein-/Ausreise-Erfassungssystem), Verstärkung der operativen Unterstützung durch die EU-Grenzschutzagentur FRONTEX besonders für die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen mit hohem Migrationsdruck, Untersuchung der Möglichkeiten für die Errichtung eines europäischen Systems von Grenzschutzbeamten



- **Visumpolitik:** Der Europäische Rat möchte die gemeinsame Visumpolitik modernisieren, indem der legale Reiseverkehr und die verstärkte konsularische Schengen-Zusammenarbeit vor Ort unter Beibehaltung eines hohen Sicherheitsniveaus erleichtert und das neue Schengen-Governance-System umgesetzt werden soll.

Der Europäische Rat fordert in seinen Schlussfolgerungen die EU-Organe und die Mitgliedstaaten auf, die geeigneten gesetzgeberischen und operativen Folgemaßnahmen zu diesen Leitlinien zu gewährleisten. Für das Jahr 2017 kündigt er eine Halbzeitüberprüfung an.

## **7. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Arbeitsprogramm der Kommission 2015 – Ein neuer Start; KOM(2014) 910 endgültig**

Die neue Europäische Kommission legte am 16.12.2014 ihr Arbeitsprogramm mit dem Titel „Ein neuer Start“ vor. Für den Bereich der Asyl- und Migrationspolitik beabsichtigt die Kommission angesichts des wachsenden Drucks an den EU-Außengrenzen die Entwicklung einer europäischen Migrationsagenda. Ziel dieser Agenda soll ein ausgewogenes Verhältnis zwischen einem faireren und verantwortungsvolleren Umgang mit legaler Migration, der die EU für talentierte und qualifizierte Arbeitskräfte attraktiver macht, einerseits und entschlossenen Maßnahmen gegen illegale Migration und Menschenhandel andererseits sein. Die Verbesserung des Migrationsmanagements in der EU sei gleichbedeutend mit der Verknüpfung der Migrations- mit der Außenpolitik, der Intensivierung der Zusammenarbeit nach innen und außen, einem Schutzangebot für Menschen in Not auf der Grundlage von Verantwortung und Solidarität und der Verhinderung von tragischen Ereignissen, wie sie sich wiederholt im Mittelmeer abgespielt haben.

Die neue europäische Migrationsagenda soll durch eine intensivere Zusammenarbeit mit Drittländern, die Förderung von Lastenverteilung und Solidarität sowie die Bekämpfung von irregulärer Migration und Schmuggel erreicht werden. Die Initiative soll hierzu auch eine Überarbeitung der Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25.05.2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung (sog. Hochqualifizierten-Richtlinie) umfassen.

Darüber hinaus sieht das Arbeitsprogramm der Kommission auch eine Eignungsprüfung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25.11.2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen („Daueraufenthalts-Richtlinie“) vor.

## **8. Europäische Migrationsagenda**

Siehe Nr. III. 7.1

## **9. Schlussfolgerungen des Rates vom 08./09.10.2015 zur Rückkehrpolitik**

Siehe Nr. III. 7.1.4

## **10. Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission 2016**

Siehe Nr. III. 7.1.5

## **11. Erklärung des Europäischen Rates vom 07.03.2016 und Schlussfolgerungen des Europäischen Rates/Gemeinsame Erklärung EU-Türkei vom 17./18.03.2016**

Siehe Nr. III. 7.2.3

### **III. Asyl**

#### **1. Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS)**

Der Europäische Rat verpflichtet sich seit dem Tampere-Programm dem Ziel, ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem zu etablieren. Grundkonzept des GEAS ist die Schaffung eines gemeinsamen Raums des Schutzes und der Solidarität, beruhend auf einem einheitlichen Asylverfahren und einem einheitlich hohen Rechtsstatus für Personen, denen internationaler Schutz (Flüchtlinge und subsidiär Geschützte) gewährt wird.

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

Im Anschluss bereitete die Kommission eine zweite Harmonisierungsphase vor. Mit dem Grünbuch über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem (KOM(2007) 301 endgültig; Ratsdokument 10516/07) vom 06.06.2007 wurde ein Konsultationsverfahren eröffnet.

Obwohl das Grünbuch einen offenen Diskussionsprozess einleiten sollte, enthielt es bereits deutliche (Vor-)Festlegungen. Neben dem Bund beteiligten sich Bayern, Niedersachsen (mit Baden-Württemberg, Berlin, Hessen) und Schleswig-Holstein am Konsultationsverfahren.

Der Bundesrat wies zum Grünbuch mit Beschluss vom 21.09.2007 (BR-Drs. 414/07) darauf hin, dass in Deutschland ein rechtsstaatliches und praxisingerechtes Asylverfahren seit langem verwirklicht sei. Kritisiert wurden u.a. die Pläne, eine Asylunterstützungsagentur einzurichten, den Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber zu erleichtern, das soziale Versorgungsniveau anzuheben, Asylsuchenden Zugang zu Integrationsmechanismen zu gewähren, die Rechte und

Leistungen für Flüchtlinge und subsidiär Geschützte bzw. sogar Geduldete anzugleichen und die Dublin-Verordnung um ein Lastenteilungsinstrument zu ergänzen.

Am 17.06.2008 konkretisierte die Kommission ihre künftige Asylstrategie – ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz (KOM(2008) 360 endgültig; Ratsdokument 11022/08). Der Asyl-Strategieplan gliedert sich in drei Hauptthesen:

- Höhere gemeinsame Standards: Ausbau der Mindeststandards durch Änderung der Richtlinien über Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern (siehe unter Nr. III. 2.2), Asylverfahrens- (siehe Nr. III. 2.4) und Qualifikationsrichtlinie (siehe Nr. III. 2.3);
- Förderung der praktischen Zusammenarbeit, insbesondere durch Aufbau eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen / EASO (siehe Nr. III. 3.3);
- Förderung von Verantwortung und Solidarität: Änderung des „Dublin-Systems“, insbesondere durch ein neues Instrument zur vorübergehenden Aussetzung der Dublin-Vorschriften, wenn Aufnahmekapazitäten eines Mitgliedstaats erschöpft sind (siehe Nr. III. 3.1); Einrichtung verschiedener Solidaritätsmechanismen (z.B. gemeinsame Bearbeitung von Asylanträgen, Entsendung von Asyl-Unterstützungsteams).

Der Bundesrat unterstrich mit Beschluss vom 19.09.2008 seine zum Grünbuch vertretene Position (BR-Drs. 452/08). Er betonte zudem, dass bei einer weiteren Angleichung der Verfahrensregeln effiziente, schnelle und somit kostengünstige Asylverfahren in den Vordergrund zu stellen seien. Der drohenden Aufweichung bewährter Asylstandards (z.B. Drittstaatenregelung, Flughafenverfahren) sei entschieden entgegenzuwirken.

Am 15.10.2008 verabschiedete der Europäische Rat auf Initiative Frankreichs den Europäischen Pakt für Einwanderung und Asyl (Ratsdokument 13440/08). Der Pakt sollte die Zielrichtung der europäischen Einwanderungs- und Asylpolitik für die nächsten Jahre – insbesondere im Rahmen des Stockholmer Programms – vorgeben. Das Papier benennt – neben Aussagen zu einwanderungspolitischen Themen (siehe hierzu Nr. IV. 1) – die „Schaffung eines Europa des Asyls“ als eine von fünf grundlegenden Verpflichtungen der gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik und steht insoweit in engem inhaltlichen Zusammenhang mit der Mitteilung der Kommission zur künftigen Asylstrategie.

Die schwierigen Verhandlungen zur zweiten Asylharmonisierungsphase dauerten von Ende 2008 bis Juni 2013. Im Dezember 2008 unterbreitete die Kommission ein erstes Asylpaket mit Änderungsvorschlägen zur Richtlinie Aufnahmebedingungen (siehe Nr. III. 2.2), der Dublin II-Verordnung (siehe Nr. III. 3.1) und der Eurodac-Verordnung (siehe Nr. III. 3.2). Die Vorschläge wurden vom Europäischen Parlament am 07.05.2009 weitgehend unterstützt. Am 21.10.2009 legte die Kommission – als zweites Asylpaket – ihre Vorschläge zur Änderung der Qualifikations- und Asylverfahrensrichtlinie vor (siehe Nr. III. 2.3 und 2.4).

Über die Neufassung der Qualifikationsrichtlinie gelang vorab im Juli 2011 die politische Einigung. Der Trilog zur Richtlinie Aufnahmebedingungen und der Dublin-Verordnung wurde Ende 2012 abgeschlossen. Deutschland setzte durch, dass eine Verabschiedung nicht vorab,

sondern im Paket gemeinsam mit der Asylverfahrensrichtlinie und der Eurodac-Verordnung erfolgte. Hierzu billigte der AStV am 27.03.2013 die im abschließenden Trilog erzielten Verhandlungsergebnisse. Damit war der Weg für das GEAS frei. Im Amtsblatt vom 29.06.2013 wurden die vier verbleibenden Rechtsakte veröffentlicht.

Die Asylverfahrensrichtlinie war der am heftigsten umstrittene Teil des GEAS. Die Kommission hatte es erst im zweiten Anlauf geschafft, eine vom Rat akzeptierte Verhandlungsgrundlage vorzulegen. Der ursprüngliche Vorschlag wurde zurückgezogen, weil die meisten Mitgliedstaaten finanziellen Mehraufwand, verringerte Effizienz und erhöhten Missbrauch befürchteten. Bei der Eurodac-Verordnung wurde bis zuletzt über die Zugriffsrechte der Strafverfolgungsbehörden verhandelt. Obwohl der Rat den Zugang schon im Jahr 2007 gefordert hatte, unterbreitete die Kommission lange keinen Legislativvorschlag; zuletzt hatte sie die Ausübung ihres Initiativrechts von der Verständigung über den Frühwarn- und Krisenbewältigungsmechanismus in der Dublin-Verordnung abhängig gemacht.

Zum Ausbau der praktischen Zusammenarbeit wurde im Juni 2011 das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen eingerichtet (siehe Nr. III. 3.3). Der Vorschlag der Kommission vom September 2009 zur Einführung eines EU-Neuansiedlungsprogramms wurde mit den einschlägigen finanzrechtlichen Instrumenten umgesetzt (siehe Nr. III. 5 und VII. 1 und 2). Als Handlungskonzept für die Vorbeugung illegaler Migration und für hohe und kindgerechte Aufnahme- und Schutzgarantien für unbegleitete Minderjährige wurde der Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige ins Leben gerufen (siehe Nr. III. 6).

Im Juli 2013 legte die Kommission – entsprechend dem Auftrag im Stockholmer Programm – eine Studie vom 13.02.2013 über die Durchführbarkeit und die rechtlichen und praktischen Folgen der Einführung einer gemeinsamen Bearbeitung von Asylanträgen vor (KOM-Dokument HOME/2011/ERFX/FW/04). Grundlage der Studie sind zwei Arbeitstreffen mit Hauptinteressenvertretern, Fallstudien, Interviews mit Regierungsvertretern und Experten aus Mitgliedstaaten, UNHCR, NGOs und EU-Interessenvertreter. In der Studie werden vier Optionen eines Mechanismus zur gemeinsamen Bearbeitung von Asylanträgen untersucht. Die ersten drei Optionen (A bis C) knüpfen an den neuen Frühwarnmechanismus der Dublin-Verordnung an. Ihnen ist gemeinsam, dass die Entscheidung über die Asylanträge beim zuständigen Mitgliedstaat verbleibt, d.h. die Unterstützung durch andere Mitgliedstaaten und EASO beschränkt sich auf die die Entscheidung vorbereitenden Verfahrensmaßnahmen sowie die Abgabe von Entscheidungsempfehlungen (sog. „supported processing“). Option D ist auf eine vollständige Harmonisierung der Asylverfahren auf europäischer Ebene gerichtet (sog. „joint processing“). Durchführung und Entscheidung der Asylverfahren obläge danach einer EU-Agentur und würde in eigenen Asylzentren innerhalb der EU durchgeführt werden. Rückführungen würden von dieser Agentur gemeinsam mit Frontex organisiert und durchgeführt. Anerkannte Flüchtlinge würden nach einem bestimmten Schlüssel auf die MS verteilt.

Die Studie präferiert unter Machbarkeitserwägungen Option A, Option D sei nur auf lange Sicht vorstellbar. Konkrete Aussagen über die den notwendigen finanziellen Aufwendungen für ein „supported processing“ oder ein „joint processing“ trifft die Studie mangels hinreichend

belastbarer Erkenntnisse nicht. Im Ergebnis spricht sie sich für Pilotprojekte auf der Grundlage der ggfs. zu modifizierenden Option A aus.

Beim informellen SCIFA am 09./10.07.2013 wurde die Studie präsentiert. EASO empfahl ein schrittweises Vorgehen und sprach sich gegen ein verbindliches System aus. Die Mitgliedstaaten waren sich einig, dass es für Schlussfolgerungen noch zu früh sei, es gebe weiteren Beratungsbedarf. Grundlage für weitere Beratungen könne realistischer Weise nur Option A sein, ggfs. – bei freiwilliger Mitwirkung – modifiziert durch Elemente der Option C. Die vollständige Harmonisierung (Option D) sei allenfalls eine langfristige Perspektive, die derzeit nicht weiterverfolgt werden solle. In jedem Fall müsse EASO bei einer gemeinsamen Durchführung von Asylverfahren eine zentrale Rolle übernehmen. Mit Pilotprojekten auf der Grundlage der Option A bestand Einverständnis.

Zwischen Juni und August 2014 haben zwölf Mitgliedstaaten – darunter Deutschland – an insgesamt sechs Teilprojekten zur Vorbereitung des Pilotprojekts teilgenommen; weitere Teilprojekte sollen folgen.

Beim SCIFA am 19.09.2014 berichtete EASO zu diesen ersten Projekten. Diese hätten u.a. gezeigt, dass die gemeinsame Bearbeitung zum gegenseitigen Verständnis beitrage. Eine Unterstützung bei der Bearbeitung von Rückständen im Dublin-Verfahren sei möglich. Unter bestimmten Bedingungen könne die Registrierung auch unter Verwendung einer anderen Sprache erfolgen. Durchführbar sei eine gemeinsame Bearbeitung unter bestimmten Voraussetzungen auch im Bereich „pre-screening“ von besonders Schutzbedürftigen und unbegleiteten Minderjährigen. Die weiteren Pläne für Oktober bis Dezember 2014 beinhalteten einen „Asylum Application Pilot“, einen „Vulnerability Assessment Pilot“ und einen „Asylum Determination Pilot“.

## **2. Richtlinien**

### **2.1 Richtlinie Massenzustrom / Gewährung vorübergehenden Schutzes**

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

Mit der Richtlinie wurden Mindestnormen geschaffen, um eine ausgewogene Verteilung der Belastungen der Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen im Fall eines Massenzustroms sicherzustellen. Vorübergehender Schutz wird gewährt, sobald der Rat mit qualifizierter Mehrheit festgestellt hat, dass eine Massenfluchtsituation besteht. Auf der Grundlage der von jedem Mitgliedstaat angegebenen Aufnahmekapazität erfolgt die Aufnahme in den Mitgliedstaaten für eine Höchstdauer von drei Jahren. Der Solidaritäts-

mechanismus wird durch den Grundsatz der doppelten Freiwilligkeit beschränkt (Aufnahme nur mit Zustimmung des Vertriebenen und des Mitgliedstaates im Rahmen der von diesem genannten Aufnahmekapazitäten).

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

Die Richtlinie wurde mit Art. 1 des Zuwanderungsgesetzes vom 30.07.2004 in deutsches Recht umgesetzt (BGBl. I S. 1950).

## **2.2 Richtlinie Aufnahmebedingungen**

Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung);

ABI L 180 vom 29.06.2013 S. 96 ff.

Die Richtlinie vom 26.06.2013 ersetzt die Richtlinie 2003/9/EG vom 27.01.2003 (ABI L 31 vom 06.02.2003 S. 18 ff.), mit der bereits Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern festgelegt worden waren. Ziel der Richtlinie ist es, in allen Mitgliedstaaten vergleichbare Lebensbedingungen für Asylbewerber herzustellen, die ein menschenwürdiges Leben garantieren und Sekundärmigration verringern. Mit der Neufassung sollen die nationalen Aufnahme- und Lebensbedingungen stärker vereinheitlicht und das soziale Versorgungsniveau und die Verfahrensrechte für Asylbewerber verbessert werden. Die Standards betreffen u.a.:

- Aufenthaltsort und Bewegungsfreiheit;
- Haft (einschließlich Garantien für Antragsteller und Haftbedingungen);
- Grundschulerziehung und weiterführende Bildung Minderjähriger;
- Zugang zum Arbeitsmarkt;
- berufliche Bildung;
- medizinische Versorgung;

Die Richtlinie belässt die nationale Wahlfreiheit, materielle Leistungen (einschließlich Unterbringung) als Sach- oder Geldleistung bzw. in Form von Gutscheinen zu erbringen. Die Mitgliedstaaten können die materiellen Leistungen, insbesondere beim Verstoß gegen Mitwirkungspflichten, entziehen oder einschränken. Kapitel IV enthält Garantien für schutzbedürftige Personen, die mit der Neufassung deutlich erweitert wurden.

Im Vorfeld der Neufassung hatte die Kommission in ihrem Bericht vom November 2007 zur Umsetzung der Richtlinie 2003/9/EG großzügige Ermessensspielräume der Mitgliedstaaten kritisiert, die das Ziel gleichwertiger Aufnahmebedingungen gefährdeten. Im Dezember 2008 wurde der erste Vorschlag zur Neufassung der Richtlinie vorgelegt. Dieser Richtlinienentwurf wurde im Rat heftig kritisiert; die große Mehrheit der Mitgliedstaaten befürchtete finanzielle Mehraufwendungen und negative Folgen auf die Effizienz der Asylverfahren. Die Kommission

zog ihren Vorschlag im Juni 2011 zurück und legte einen neuen Richtlinienentwurf vor. Die politische Einigung über die Änderungsverordnung gelang im Juli 2012. Der zwischen Rat und Europäischem Parlament konsentierter Richtlinienentwurf stellt einen Kompromiss dar, der beiden Seiten erhebliche Zugeständnisse abverlangte. Der SCIFA hatte sich bis Dezember 2011 mehrfach mit dem Richtlinienentwurf befasst; im Anschluss wurden die verbliebenen Differenzpunkte ausschließlich bei den JI-Referenten und im AStV verhandelt.

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

Die Richtlinie erhält durch die Neufassung u.a. folgende Regelungen:

- Familienbegriff: Der enge Familienbegriff gilt fort (Art. 2 Buchst. g). Bei minderjährigen unverheirateten Antragstellern fallen darunter auch Mutter, Vater oder ein verantwortlicher Erwachsener. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, im Rahmen des Möglichen dafür zu sorgen, dass abhängige volljährige Antragsteller mit besonderen Bedürfnissen gemeinsam mit nahen volljährigen Verwandten untergebracht werden (Art. 18 Abs. 5).
- Gewahrsam (Art. 8-11): Neu ist ein Rechtsrahmen für die Ingewahrsamnahme von Asylbewerbern mit Vorschriften zu Haftgründen, Garantien für inhaftierte Antragsteller, Haftbedingungen und besondere Bestimmungen für schutzbedürftige Personen. Im Einzelnen:
  - Der abschließende Katalog der zulässigen Haftgründe enthält – weit über die deutsche Rechtslage hinaus – folgende Fallgruppen: Klärung der Identität oder Staatsangehörigkeit; Beweissicherung betreffend Schutzgründe; Verfahren über das Recht auf Einreise; Asylantrag aus der Abschiebungshaft und berechtigte Gründe für die Annahme, dass der Antrag nur gestellt wird, um die Abschiebung zu verzögern oder zu vereiteln; Gründe der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung; Verweis auf den Haftgrund in Art. 28 der Dublin-Verordnung.
  - Die Garantien für in Haft genommene Antragsteller betreffen v.a. Verfahrensrechte bei Haftanordnungen, die das deutsche Recht schon erfüllt (Schriftformerfordernis, gerichtliche Überprüfung, Beschleunigungsgebot); hinzu kommt eine Garantie der unentgeltlichen Rechtsberatung unabhängig von den Erfolgsaussichten von Rechtsmitteln.
  - Zu Haftbedingungen werden die Standards der Rückführungsrichtlinie übernommen. Die Unterbringung muss grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen erfolgen, soweit solche vorhanden sind. Außerdem müssen Antragsteller, so weit möglich von anderen Drittstaatsangehörigen getrennt werden, die keinen Schutzantrag gestellt haben.

Mittlerweile hat der Europäische Gerichtshof mit Urteil vom 17.07.2014 (Az. C-473/13 und C-514/13) aufgrund eines Vorabentscheidungsersuchens des Bundesgerichtshofs entschieden, dass der Vollzug von Abschiebungshaft europarechtlich nur in speziellen Hafteinrichtungen zulässig ist. Dies gelte auch dann, wenn ein Staat föderal strukturiert sei und die nach nationalem Recht für die Anordnung und Vollziehung der Abschiebungshaft zuständige föderale Untergliederung über keine solche Hafteinrichtung verfüge.

- Arbeitsmarktzugang (Art. 15): Die maximale Sperrfrist von bislang 12 Monaten wird auf 9 Monate verkürzt; nationale Vorrangprüfungen bleiben zulässig.
- Sozialhilfeniveau (Art. 17 Abs. 5 und EG 20): Asylbewerber müssen nicht die für Inländer geltenden Sozialhilfesätze erhalten; abgesenkte Leistungen müssen aber das von der Richtlinie geregelte Mindestniveau einhalten.
- Schutzbedürftige Personen (Art. 21, 22): Die Mitgliedstaaten müssen die spezielle Situation schutzbedürftiger Personen (z.B. unbegleitete Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen, Schwangere, Menschenhandels-, Folter- oder Gewaltopfer) berücksichtigen. Hierzu müssen sie bei der Aufnahme beurteilen, ob Antragsteller besondere Bedürfnisse haben. Die Ermittlung kann innerhalb existierender nationaler Verwaltungsverfahren erfolgen, d.h. es ist kein eigenständiges Verwaltungsverfahren nötig. Die Reichweite der staatlichen Ermittlungspflicht war ein Hauptstreitpunkt. Deutschland hatte sich gegen eine anlassunabhängige Pflicht zur Überprüfung aller Antragsteller verwahrt, um Verfahrensverzögerungen, zusätzliche Kosten und Prozesse zu vermeiden; dies gelang nur teilweise.
- Kostenfreie Rechtsberatung (Art. 26 und Art. 9 Abs. 5): Die Richtlinie differenziert danach, ob sich Rechtsmittel gegen die Versagung materieller Leistungen (Art. 26) oder gegen Gewahrsamsanordnungen (Art. 9 Abs. 5) richten. Nur im erstgenannten Fall bleibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Bewilligung kostenfreier Rechtsberatung von Erfolgsaussichten der Rechtsverfolgung abhängig zu machen.

Die Richtlinie ist bis spätestens 20.07.2015 in nationales Recht umzusetzen. Die Verkürzung der Sperrfrist zum Arbeitsmarktzugang wurde vorab mit dem Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/95/EU vom 28.08.2013 (BGBl. I S. 3474) umgesetzt. Die Richtlinie 2003/9/EG war durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.08.2007 umgesetzt worden (BGBl. I S. 1970).

### **2.3 Anerkennungs- bzw. Qualifikationsrichtlinie**

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

ABI L 337 vom 20.12.2011 S. 9 ff.



Die Richtlinie regelt die materiellen Voraussetzungen und die Rechtsfolgen von Flüchtlingsanerkennung und subsidiärer Schutzgewährung. Die Neufassung vom 20.12.2011 ersetzt die Richtlinie 2004/83/EG vom 29.04.2004 (ABI L 304 vom 30.09.2004 S. 12 ff.), mit der im ersten Harmonisierungsschritt Mindestnormen geschaffen worden waren.

Die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft erfolgt auf Grundlage der Genfer Konvention; subsidiärer Schutz wird gewährt, wenn eine politische Verfolgung nicht vorliegt, aber der Betroffene Gefahr liefe, bei seiner Rückkehr ernsthaften Schaden im Sinne der Richtlinie zu erleiden. Die Richtlinie findet keine Anwendung auf subsidiär Geschützte auf Basis des nationalen Rechts (z.B. bei im Herkunftsstaat nicht behandelbaren schweren Erkrankungen). Sie schließt die Gewährung internationalen Schutzes bei Verfolgung oder Ausgehen eines ernsthaften Schadens 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.

Kapitel VII legt die Aufenthaltsbedingungen für Personen fest, denen internationaler Schutz zuerkannt wurde (z.B. Aufenthaltstitel, Zugang zu Beschäftigung, Bildung, Verfahren zur Anerkennung von Befähigungsnachweisen, Sozialhilfeleistungen, medizinische Versorgung sowie Bewegungsfreiheit innerhalb des Mitgliedstaats). Die Rechtsstellung subsidiär Schutzberechtigter entspricht weitgehend derjenigen von Flüchtlingen.

Im Vorfeld der Neufassung hatte die Kommission im Juni 2010 über die Anwendung der Richtlinie berichtet (KOM(2010) 314 endg.). Darin wurde bemängelt, dass die Mitgliedstaaten einige Bereiche unvollständig und/oder nicht ordnungsgemäß umgesetzt hätten. Nur wenige Mitgliedstaaten hätten die Möglichkeit genutzt, beim Schutzzinhalt zwischen anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten zu unterscheiden.

Die Neufassung der Richtlinie war der erste Rechtsakt, der im Rahmen der Schaffung des GEAS verabschiedet wurde. Die Verhandlungen dauerten etwa zwei Jahre. Nachdem Mitte 2011 ein Standpunkt des Rates erreicht worden war, schlossen sich schwierige Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament an. Bei den meisten Kernpunkten (Familienbegriff, Definition der Schutzakteure, Gültigkeitsdauer der Aufenthaltstitel und Zugang zu Sozialleistungen für subsidiär Schutzberechtigte) konnte sich der Rat weitgehend durchsetzen.

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

- Schutzakteure (Art. 7 Abs. 2 und EG 26): Klarstellung, dass Verfolgungsschutz wirksam und nicht nur vorübergehender Art sein muss. Nicht übernommen wurde der problematische Zusatz, dass Schutzakteure willens und in der Lage sein müssen, der Rechtsstaatlichkeit Geltung zu verschaffen.

- Interner Schutz (Art. 8 und EG 27): Die Anforderungen an die Feststellung internen Schutzes (inländische Fluchtalternative) wurden erhöht. Der Betroffene muss sicher und legal in diesen Landesteil reisen können, dort aufgenommen werden und es muss vernünftigerweise erwartet werden können, dass er sich dort niederlässt.
- Verfolgungsgründe (Art. 10 Abs. 1 und EG 30): Bei der Definition einer bestimmten sozialen Gruppe sind geschlechtsbezogene Aspekte einschließlich der geschlechtlichen Identität angemessen zu berücksichtigen.

Die Rechtsstellung subsidiär Schutzberechtigter wurde derjenigen der anerkannten Flüchtlinge weitgehend angeglichen, allerdings verbleiben wichtige Ausnahmen. Die Mindestgültigkeitsdauer ihres Aufenthaltstitels beträgt weiterhin nur ein Jahr, im Fall der Verlängerung wird der Aufenthaltstitel aber für mindestens zwei weitere Jahre erteilt. Mitgliedstaaten können die Sozialleistungen für subsidiär Schutzberechtigte weiterhin auf Kernleistungen beschränken. Beim Arbeitsmarktzugang sind subsidiär Schutzberechtigte künftig anerkannten Flüchtlingen gleichgestellt, eine Arbeitsmarkt- oder Vorrangprüfung ist nicht mehr möglich. Der Inhalt des zu gewährenden Schutzes wird teilweise erhöht, z.B. durch eine neue Regelung über den Zugang zu Verfahren für die Anerkennung von Befähigungsnachweisen und zur Suche nach Familienangehörigen unbegleiteter Minderjähriger. Die vorzuhaltenden beschäftigungsbezogenen Bildungsangebote werden um Schulungsmaßnahmen zur Weiterqualifizierung und Beratungsleistungen der Arbeitsverwaltungen erweitert.

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

Die Richtlinie wurde – soweit erforderlich – durch das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/95/EU vom 28.08.2013 in deutsches Recht umgesetzt (BGBl. I S. 3474). Die Richtlinie 2004/83/EG war durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.08.2007 umgesetzt worden (BGBl. I S. 1970).

## 2.4 Asylverfahrensrichtlinie

Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung oder Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung);

ABI L Nr. 180 vom 29.06.2013 S. 60 ff.

Die Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU vereinheitlicht die Asylverfahren der Mitgliedstaaten in wichtigen Bereichen. Sie ersetzt die Richtlinie 2005/85/EG vom 01.12.2005 (ABI L Nr. 326 vom 13.12.2005 S. 13 ff.), die im Zuge der ersten Phase der Asylrechtsharmonisierung Mindestnormen zu allgemeinen Verfahrensgrundsätzen (z.B. Recht auf persönliche Anhörung, Rechtsberatung, Dolmetscher), zum Rechtsschutz sowie besondere Vorschriften zu den Konzepten „sichere Drittstaaten“, „sichere Herkunftsstaaten“, „unzulässige bzw. offensichtlich unbegründete Anträge“ und „Folgeanträge“ statuiert hatte.

Mit der Neufassung sollen die Asylverfahren der Mitgliedstaaten stärker vereinheitlicht und dabei vereinfacht, präzisiert, beschleunigt und qualitativ verbessert werden. Die Kommission war in ihrem Bericht vom 08.09.2010 zu dem Schluss gelangt, dass sich die Verfahrensgarantien in den Mitgliedstaaten weiterhin erheblich unterschieden (KOM(2010) 465 endg.). Sie sah das Ziel der Chancengleichheit betreffend faire und effiziente Asylverfahren als noch nicht vollständig erreicht an und legte im Oktober 2010 ihren Vorschlag zur Neufassung der Richtlinie vor. Hiernach sollten die Ausnahmebestimmungen der Richtlinie 2005/85/EG, die eine Beibehaltung nationaler Verfahrensbesonderheiten erlaubt hatten, weitgehend wegfallen. Dieser erste Vorschlag stieß auf heftige Kritik im Rat. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten befürchtete Verfahrensverzögerungen (insbesondere bei missbräuchlich gestellten Asylanträgen), bürokratischen Mehraufwand, finanzielle Mehraufwendungen und neue Pullfaktoren.

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

Auch der geänderte Richtlinienvorschlag der Kommission vom 01.06.2011 war sehr umstritten. Die Asylverfahrensrichtlinie erwies sich als schwierigster Verhandlungsgegenstand des GEAS. Am 27.03.2013 billigte der AStV den mühsam zwischen Europäischem Parlament, Rat und Kommission erzielten Gesamtkompromiss. Aus deutscher Sicht zeigt das Verhandlungsergebnis „Licht und Schatten“. Im Vordergrund standen für Deutschland die Beibehaltung eines schnellen und (kosten-)effizienten Asylverfahrens, vor allem die beschleunigte Ablehnung offensichtlich unbegründeter Asylanträge und das Flughafenverfahren sowie ein möglichst effizienter Umgang mit Folgeanträgen. Der Gesamtkompromiss enthält diesbezüglich wichtige Erfolge. Die nationalen Regelungen zur Verfahrensbeschleunigung (Flughafenver-

fahren; Anwendungsbereich offensichtlich unbegründeter Anträge) können im Grundsatz beibehalten werden. Allerdings werden besonders schutzbedürftige Asylbewerber (Gewalt- und Folteropfer, unbegleitete Minderjährige) hiervon teilweise ausgenommen. Zusätzliche Verfahrensgarantien und kostenintensive Maßnahmen (ärztliche Untersuchungen, Rechtsberatung und -vertretung) wurden auf Fälle beschränkt, in denen dies konkret erforderlich ist. Im Einzelnen enthält die Neufassung insbesondere folgende Änderungen:

- Medizinische Untersuchung (Art. 18): Die Asylbehörde muss eine medizinische Untersuchung des Antragstellers im Hinblick auf Anzeichen auf eine in der Vergangenheit erlittene Verfolgung oder einen in der Vergangenheit erlittenen ernsthaften Schaden veranlassen, wenn sie dies für erforderlich für die Asylprüfung hält. Die Kosten dafür trägt die öffentliche Hand. Wird hiernach keine Untersuchung durchgeführt, ist der Antragsteller darüber zu informieren, dass er von sich aus und auf seine eigenen Kosten eine medizinische Untersuchung zu diesen Zwecken veranlassen kann.
- Kostenfreie Rechtsberatung (Art. 20 - 23): In Rechtsbehelfsverfahren ist auf Antrag unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung zu gewähren. Die Mitgliedstaaten können dies versagen, wenn der Rechtsbehelf des Antragstellers nach Einschätzung eines Gerichts oder einer anderen zuständigen Behörde keine konkrete Aussicht auf Erfolg hat.
- Antragsteller, die besondere Verfahrensgarantien benötigen (Art. 24): Die Mitgliedstaaten müssen innerhalb eines angemessenen Zeitraums nach Antragstellung prüfen, ob ein Antragsteller besondere Verfahrensgarantien benötigt. Die Prüfung kann in vorhandene nationale Verfahren und/oder in die Prüfung nach Art. 22 der Richtlinie 2013/33/EU einbezogen werden und muss nicht in Form eines Verwaltungsverfahrens vorgenommen werden. Beschleunigte Verfahren (Art. 31 Abs. 8) und Grenzverfahren (Art. 43) dürfen auf Antragsteller, die besondere Verfahrensgarantien benötigen, nur angewandt werden, wenn eine angemessene Unterstützung geleistet werden kann. Zumindest die Garantien des Art. 46 Abs. 7 (Verdolmetschung, rechtlicher Beistand, einwöchige Ausarbeitungsfrist für Eilanträge, gerichtliche Sach- und Rechtsprüfung) sind zu gewähren.
- Garantien für unbegleitete Minderjährige (Art. 25): Bei der Umsetzung der Richtlinie berücksichtigen die Mitgliedstaaten vorrangig das Kindeswohl. Stellen sie im Lauf des Asylverfahrens fest, dass eine Person unbegleiteter Minderjähriger ist, dürfen sie beschleunigte Verfahren (Art. 31 Abs. 8) nur (weiter) anwenden, wenn Antragsteller aus einem sicheren Herkunftsstaat einreisen, einen Folgeantrag gestellt haben, der gemäß Art. 40 Abs. 5 nicht bereits unzulässig ist, oder es schwerwiegende Gründe für die Annahme gibt, dass der Antragsteller eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder öffentliche Ordnung darstellt oder aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ausgewiesen wurde (Art. 25 Abs. 6 Satz 2 Buchst. a). Grenzverfahren (Art. 43) können – neben diesen Fallgruppen – angewandt werden, wenn Antragsteller aus einem sicheren Drittstaat eingereist sind, gefälschte oder verfälschte Dokumente vorgelegt oder ein Identitäts- oder Reisedokument mutwillig vernichtet oder beseitigt haben, in der Absicht, wesentliche Umstände zu verheimlichen, die voraussichtlich zu einer ablehnenden Entscheidung führen würden (Art. 25 Abs. 6 Satz 2 Buchst. b). Vor Abschluss eines Gerichtsverfahrens (Art. 41)

dürfen ausreisepflichtete unbegleitete Minderjährige nur unter Einhaltung der Garantien des Art. 46 Abs. 7 (s.o.) zurückgeführt werden.

- Bearbeitungsfrist (Art. 31 Abs. 3 - 5): Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass das behördliche Prüfungsverfahren innerhalb von 6 Monaten nach förmlicher Antragstellung abgeschlossen wird. Die Frist kann um höchstens 9 Monate verlängert werden, wenn sich in tatsächlicher und/oder rechtlicher Hinsicht komplexe Fragen ergeben, eine große Personenzahl gleichzeitig internationalen Schutz beantragt oder die Verzögerung eindeutig darauf zurückzuführen ist, dass Antragsteller ihren Mitwirkungspflichten nicht nachgekommen sind. Ausnahmsweise können die Mitgliedstaaten diese Fristen in ausreichend begründeten Fällen um höchstens drei Monate überschreiten, wenn dies erforderlich ist, um eine angemessene und vollständige Antragsprüfung zu gewährleisten. Hiervon unbenommen bleibt die Möglichkeit der Asylbehörde, die Entscheidung wegen einer vorübergehenden ungewissen Lage im Herkunftsstaat aufzuschieben. In jedem Fall müssen behördliche Asylverfahren innerhalb einer maximalen Frist von 21 Monaten nach der förmlichen Antragstellung abgeschlossen werden.
- Beschleunigtes Verfahren (Art. 31 Abs. 8): Einige Fallgruppen, in denen Asylanträge im beschleunigten Verfahren abgelehnt werden konnten, wurden gestrichen (z.B. weil die Voraussetzungen für die Schutzgewährung offensichtlich nicht erfüllt sind, Art. 23 Abs. 4 Buchst. b a.F.). Andere Fallgruppen wurden zwar beibehalten, aber höheren Anforderungen unterworfen (z.B. eindeutig unstimme und widersprüchliche, eindeutig falsche oder offensichtlich unwahrscheinliche Angaben zu Verfolgungsgründen, Art. 31 Abs. 8 Buchst. e n.F.). Obwohl das deutsche Asylverfahrensgesetz mit Ausnahme des Flughafenverfahrens kein beschleunigtes Verfahren im eigentlichen Sinn kennt, hat die Regelung für die Ablehnung der Asylanträge als offensichtlich unbegründet große praktische Bedeutung (vgl. Art. 32 Abs. 2). Deutschland hatte sich deshalb für eine möglichst weitgehende Beibehaltung der Fallgruppen der bisherigen Richtlinie eingesetzt. Vorsorglich wurde im AStV zu Protokoll gegeben, dass nach Auffassung Deutschlands die von Artikel 23 Absatz 4 Buchst. b der Richtlinie 2005/85/EG erfassten Tatbestände durch die Vorschriften in Artikel 31 Absatz 6 Buchst. a bis g der Neufassung erfasst sind.
- Folgeanträge (Art. 41): Die Mitgliedstaaten können Ausnahmen von dem Grundsatz vorsehen, dass Antragstellern der Verbleib im Hoheitsgebiet bis zum Ablauf der Rechtsbehelfsfrist bzw. Entscheidung über den Rechtsbehelf zu gestatten ist. Beim ersten Folgeantrag setzt dies voraus, dass der als unzulässig betrachtete (Art. 40 Abs. 5) Antrag nur zur Verzögerung oder Behinderung der Abschiebung gestellt wurde (Abs. 1a). Ab dem zweiten Folgeantrag fällt diese Voraussetzung weg (Abs. 1b). In jedem Fall ist das Refoulement-Verbot zu beachten (Satz 2), wie es § 71 Abs. 5 Satz 2 AsylVfG vorsieht.
- Rechtsbehelfe (Art. 46): Beim Suspensiveffekt bleibt es im Wesentlichen bei der bisherigen Rechtslage. Hiernach ist der Aufenthalt grundsätzlich bis zum Ablauf der Rechtsbehelfsfrist bzw. bis zur Entscheidung über den Rechtsbehelf zu gestatten (Abs. 5); in den Fallgruppen des Absatzes 6 kann hiervon abgewichen werden (u.a. Ablehnungen als offensichtlich unbegründet gemäß Art. 32 Abs. 2 und Art. 31 Abs. 8 mit Ausnahme der Fallgruppe der illegalen Einreise oder illegalen Aufenthaltsverlängerung gemäß Buchst. h). Für

Grenzverfahren (Art. 43) müssen die Mindestanforderungen des Art. 46 Abs. 7 erfüllt werden (s.o.). Die Entscheidung im gerichtlichen Eilverfahren ist abzuwarten (Abs. 8).

Die Richtlinie ist bis spätestens 20.07.2015 in nationales Recht umzusetzen. Für die Höchstbearbeitungsfristen (Art. 31 Abs. 3 bis 5) gilt die verlängerte Frist bis 20.07.2018. Die Richtlinie 2005/85/EG war durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.08.2007 umgesetzt worden (BGBl. I S. 1970).

### 3. Verordnungen

#### 3.1 Dublin-Verordnung

Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Dublin-Verordnung);  
ABI L 180 vom 29.06.2013 S. 31 ff.

Die Verordnung beinhaltet die Festlegung verbindlicher objektiver Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist. Mit der Regelung soll sichergestellt werden, dass jedenfalls ein Asylverfahren durchgeführt wird, nicht aber mehrere in verschiedenen Mitgliedstaaten parallel oder hintereinander.

Die Neufassung (Dublin-III-Verordnung) ersetzt die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (ABI L 50 vom 25.02.2003 S. 1 ff.), die seit dem 01.09.2003 dem Dubliner Übereinkommens nachgefolgt war. Die Neufassung gilt seit 01.01.2014. Die Kommission hatte die Neufassung im Dezember 2008 vorgeschlagen. Vorausgegangen war ein Bericht zur Bewertung des Dublin-Systems vom Juni 2007 (KOM(2007) 299 endg.). Mit der Neufassung wurde der Anwendungsbereich der Verordnung auf Antragsteller für subsidiären Schutz erweitert.

Der Bundesrat hatte zum Kommissionsvorschlag der Neufassung am 13.02.2009 die Beibehaltung der allgemeinen Grundsätze begrüßt, insbesondere des Prinzips, wonach für die Prüfung eines Antrags in erster Linie der Mitgliedstaat zuständig ist, der bei Einreise und Aufenthalt maßgeblich beteiligt war (BR-Drs. 965/08). Kritisiert wurden u.a. die geplante Ausweitung des Anwendungsbereichs auf Personen, die subsidiären Schutz beantragen, der Aussetzungsmechanismus für Rücküberstellungen, die Garantie eines Rechtsbehelfs gegen Überstellungsbeschlüsse, die Gewährung unentgeltlicher Beratungs- und Prozesskostenhilfe unabhängig von den Erfolgsaussichten der Rechtsverfolgung, die Beschränkung des Selbsttrittsrechts und die weitreichenden Einschränkungen beim Gewahrsam.

Kapitel III (Art. 9-15) regelt eine Rangfolge von Kriterien zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats. Diese sind:

- Familie (Art. 9-11): enge Familienangehörige (Kernfamilie), die in einem Mitgliedstaat als Begünstigte internationalen Schutzes aufenthaltsberechtigt sind oder dort internationalen Schutz beantragt haben, bilden den vorrangigen Anknüpfungspunkt für die Zuständigkeit dieses Mitgliedstaats für weitere Familienmitglieder (Art. 9-11); bei unbegleiteten Minderjährigen gilt dies auch für entferntere Verwandte (volljährige/r Tante / Onkel, Großelternanteile), wenn diese für den Minderjährigen sorgen können (Art. 8);
- Visa und Aufenthaltstitel (Art. 12): Mitgliedstaat, der Visum / Aufenthaltstitel erteilt hat;
- illegaler Grenzübertritt bzw. Aufenthalt (Art. 13): Mitgliedstaat, dessen EU-Außengrenze der Antragsteller illegal überschritten hat; die Zuständigkeit endet zwölf Monate nach Grenzübertritt (Art. 13 Abs. 1); illegaler Aufenthalt von mindestens fünf Monaten im Mitgliedstaat (Art. 13 Abs. 2);
- Antragstellung: bei visafreier Einreise (Art. 14) oder Mehrfachanträgen (Mitgliedstaat der ersten Antragstellung, Art. 7 Abs. 2).

Mit der Neufassung wurde die Rechtsstellung unbegleiteter Minderjähriger und abhängiger Personen verbessert. Im Einzelnen:

- Das Kindeswohl wird als vorrangige Erwägung hervorgehoben (Art. 6 Abs. 1). Der Grundsatz, wonach der Mitgliedstaat zuständig ist, in dem der Antragsteller seinen ersten Asylantrag gestellt hat, wird zugunsten unbegleiteter Minderjähriger eingeschränkt. Vorrangig ist nicht nur der rechtmäßige Aufenthaltsort von Familienangehörigen, sondern auch der von Geschwistern und Verwandten (Art. 8). Die Zuständigkeitskriterien waren zwischen Rat, Parlament und Kommission heftig umstritten. Während das Parlament Rücküberstellungen von unbegleiteten Minderjährigen weitestgehend ausschließen wollte, verwahrte sich die Mehrheit im Rat gegen substanzielle Aufweichungen des Grundsatzes der Zuständigkeit des Mitgliedstaats, in dem der erste Asylantrag gestellt wurde. Der Kompromisstext wurde mit einer gemeinsamen Erklärung angenommen, wonach die Kommission unter Berücksichtigung des Kindeswohls eine Revision des Art. 8 Abs. 4 prüft, sobald eine Entscheidung des EuGH in der Rechtssache C-648/11 vorliegt. Das kurz vor Verkündung der Neufassung ergangene Urteil des EuGH vom 06.06.2013 kommt zu dem Schluss, dass bei Mehrfachanträgen unbegleiteter Minderjähriger nicht der Mitgliedstaat, in dem der erste Asylantrag gestellt wurde, zuständig ist, sondern derjenige, in dem sich der Minderjährige aufhält, nachdem er einen Asylantrag gestellt.
- Bei abhängigen Antragstellern, die auf familiäre Unterstützung angewiesen sind, ist in der Regel der Mitgliedstaat zuständig, in dem sich Kinder, Geschwister oder Elternteile rechtmäßig aufhalten (Art. 16). Wenn der Antragsteller längerfristig reiseunfähig ist, wird das Asylverfahren von dem Mitgliedstaat durchgeführt, in dem sich der Antragsteller aufhält. Damit wurde die bisherige humanitäre Regelung (Art. 15 Abs. 2 a.F.) verbindlicher gefasst; im Sinn der deutschen Position wurde die Regelung aber nicht als zwingendes Zuständigkeitskriterium in Kapitel III verortet. Die Kriterien zur Beurteilung bestimmter Fragen (z.B. Abhängigkeitsverhältnis, Ausübung familiärer Sorge, Reiseunfähigkeit) legt die Kommission durch delegierte Rechtsakte fest.

Antragstellern ist ein wirksames Rechtsmittel gegen Überstellungsentscheidungen zu eröffnen (Art. 27). Um die Effizienz des Dublin-Systems nicht zu gefährden, sind die Mitgliedstaaten aber nicht verpflichtet, mit der Vollziehung bis zum Abschluss von Rechtsmittelverfahren zuzuwarten. Allerdings ist dann gerichtlicher Eilrechtsschutz zu gewähren (Abs. 3 Buchst. c); das deutsche Asylverfahrensrecht (§ 34a AsylVfG) wurde insoweit mit dem Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/95/EU bereits vorweg angepasst (BGBl. I. S. 3474). Unentgeltliche Rechtsberatung ist nach Maßgabe des nationalen Rechts zu gewähren, kann aber im Einzelfall versagt werden, wenn ein Gericht dem Rechtsbehelf keine greifbaren Erfolgsaussichten einräumt (Abs. 6).

Antragsteller dürfen nicht allein deshalb inhaftiert werden, weil sie dem Dublin-Verfahren unterliegen (Art. 28 Abs. 1). Zur Sicherung von Überstellungen dürfen Betroffene in Haft genommen werden, wenn erhebliche Fluchtgefahr besteht und sich weniger einschneidende Maßnahmen nicht wirksam anwenden lassen (Abs. 2). Befindet sich ein Antragsteller in Haft, gelten verkürzte Fristen; die Überstellung muss spätestens innerhalb von sechs Wochen nach der Annahme des (Wieder-)Aufnahmegesuchs bzw. dem Zeitpunkt, ab dem ein Rechtsbehelf keine aufschiebende Wirkung mehr hat, erfolgen. Hinsichtlich der Haftbedingungen und Garantien Inhaftierter gilt die Aufnahmeleitlinie.

Neu ist ein Mechanismus zur Frühwarnung, Vorsorge und Krisenbewältigung (Art. 33). Dahinter steht der Kompromiss über den Hauptstreitpunkt der neuen Dublin-III-Verordnung, ob ein Mechanismus eingeführt werden soll, Rücküberstellungen in besonders belastete Mitgliedstaaten auszusetzen. Die Kommission hatte dies vorgeschlagen, wenn Aufnahmekapazität, Asylsystem oder Infrastruktur eines Mitgliedstaats außergewöhnlich schwer belastet sind oder kein angemessenes Schutzniveau im Hinblick auf Aufnahmebedingungen oder Zugang zum Asylverfahren bieten. Das lehnte der Rat mit großer Mehrheit ab, weil er eine Sogwirkung für illegale Migrationsströme befürchtete und die Dublin-Verordnung kein Instrument zur Lastenteilung sei. Auch ein restriktiverer „Notfallmechanismus“, wonach nur objektive Überlastungssituationen, die nicht auf einer mangelnden Umsetzung der Asylstandards beruhen, die Aussetzung rechtfertigen können, war nicht mehrheitsfähig. Stattdessen einigte man sich schließlich auf einen „Mechanismus zur Frühwarnung, Vorsorge und Krisenbewältigung“, der keine Aussetzung von Rücküberstellungen vorsieht. Mit dem Mechanismus soll bei konkreten Gefahrenlagen (besonderer Druck und/oder Probleme beim Funktionieren des Asylsystems) rasch und effizient reagiert werden (präventiver Aktionsplan; Krisenbewältigungsplan); alle Beteiligten (betroffener Mitgliedstaat, Kommission, EASO, Rat, Europäisches Parlament) werden im Prozess informiert und ggf. beteiligt. Eine erste Aussprache zur Konzeption des neuen Mechanismus fand beim informellen SCIFA am 28./29.01.2013 statt. EASO sieht drei Haupthandlungsstränge des Mechanismus („EPS“), nämlich permanente Unterstützung (z.B. Schulung), auf Einzelsituationen individuell zugeschnittene Sonderunterstützung sowie Unterstützung in Notfällen.

Die Diskussion über eine „gerechte“ Lastenteilung innerhalb Europas bei der Aufnahme von Asylbewerbern ist damit nicht beendet. Nach Abschluss des GEAS soll der Frühwarnmechanismus evaluiert und später ggf. mit einem breiteren Ansatz jenseits der Dublin-Verordnung



ausgebaut werden. Das Europäische Parlament bekräftigte mit seiner Entschlieung vom 11.09.2012 über verstärkte EU-interne Solidarität im Asylbereich (vgl. Nr. III. 4), dass das Dublin-System keine gerechte Aufteilung unter den Mitgliedstaaten ermögliche und brachte einen Asylverteilungsschlssel ins Spiel, der bei objektiv nachvollziehbaren Kriterien ansetzt (z.B. BIP, Bevölkerungszahl, Fläche, Integrationsaussichten). Bereits am 22.02.2010 war eine im Auftrag des LIBE-Ausschusses erstellte Studie veröffentlicht worden, mit der die Belastung der Mitgliedstaaten – gemessen an verschiedenen Parametern (s.o.) – ermittelt und Lösungsansätze zum Belastungsausgleich untersucht wurden. Die Diskussion über eine gerechte Lastenteilung wird auch im Rahmen eines Vorschlags Österreichs vom September 2014 zu einer EU-Resettlement-Initiative fortgeführt (siehe hierzu Nr. III.5).

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

Die Neufassung gilt seit 01.01.2014. Das deutsche Recht wurde betreffend die Eröffnung gerichtlichen Eilrechtsschutzes gegen berstellungsentscheidungen mit Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/95/EU vom 28.08.2013 (BGBl. I S. 3474) vorab angepasst.

Durchführungsverordnung (EU) Nr. 118/2014 der Kommission vom 30. Januar 2014 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist;  
ABI L 39 vom 08.02.2014 S. 1 ff.

Die Verordnung enthält Bestimmungen für die Übermittlung und Behandlung von Aufnahme- und Wiederaufnahmegesuchen, für Informationersuchen, die Zusammenarbeit bei der Zusammenführung von Familienangehörigen und anderen Verwandten im Falle unbegleiteter Minderjähriger und abhängiger Personen sowie für die Durchführung von Überstellungen. Die Anhänge enthalten u.a. Standardformbltter und Informationstexte für Betroffene.

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 in Bezug auf die Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz von unbegleiteten Minderjährigen zuständig ist, die keine Familienangehörigen, Geschwister oder Verwandten mit rechtmäßigem Aufenthalt in einem Mitgliedstaat haben;  
KOM(2014) 382 endgültig; Ratsdokument 11864/14

Mit dem Kommissionsvorschlag vom 26.06.2014 soll die am 01.01.2014 in Kraft getretene Neufassung der Dublin-Verordnung (Dublin-III-Verordnung) in einem einzelnen Punkt geändert werden. Während der Verhandlungen über die Neufassung einigten sich die Gesetzgebungsorgane mit Rücksicht auf ein anhängiges Vorabentscheidungsverfahren beim EuGH (Rechtssache C-648/11) darauf, die Regelung der Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats

tes bei unbegleiteten Minderjährigen, die keine Familienangehörigen, Geschwister oder Verwandten im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten haben, zunächst im Wesentlichen unverändert zur Vorgängerverordnung Nr. 343/2003 zu lassen (d.h. – in bisheriger Auslegung – Zuständigkeit des Mitgliedstaats, in dem der erste Asylantrag gestellt wurde). Es wurde eine gemeinsame Erklärung angenommen, wonach die Kommission unter Berücksichtigung des Kindeswohls eine Revision des Art. 8 Abs. 4 Dublin-III-Verordnung prüft, sobald eine Entscheidung des EuGH vorliegt. Das kurz vor Verkündung der Neufassung ergangene Urteil des EuGH vom 06.06.2013 kommt zu dem Schluss, dass bei Mehrfachanträgen unbegleiteter Minderjähriger nicht der Mitgliedstaat, in dem der erste Asylantrag gestellt wurde, zuständig ist, sondern derjenige, in dem sich der Minderjährige aufhält, nachdem er einen Asylantrag gestellt hat. Der Kommissionsvorschlag sieht zur Umsetzung des Urteils vor:

- Hat der unbegleitete Minderjährige keine Familienangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, ist der Mitgliedstaat zuständig, in dem der unbegleitete Minderjährige einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat und sich aufhält, sofern dies dem Wohl des Minderjährigen dient.
- Hält sich ein unbegleiteter Minderjähriger ohne Antragstellung in einem Mitgliedstaat auf, klärt ihn der Mitgliedstaat über sein Recht zur Antragstellung auf. Wird der Antrag gestellt, wird der Mitgliedstaat des Aufenthalts zuständig, sofern dies dem Wohl des Minderjährigen dient. Wird kein Antrag gestellt, ist der Mitgliedstaat zuständig, in dem der unbegleitete Minderjährige seinen letzten Antrag gestellt hat, es sei denn, dies dient nicht dem Wohl des Minderjährigen.

Der Kommissionsvorschlag sieht zudem gegenseitige Informationspflichten zwischen den Mitgliedstaaten vor, die die ordnungsgemäße Durchführung der Zuständigkeitsbestimmung gewährleisten sollen.

Der Bundesrat hat am 19.09.2014 von der Vorlage Kenntnis genommen (BR-Drs. 278/14). Der Innenausschuss des Bundesrates hatte dabei eine kritische Stellungnahme mit dem Inhalt empfohlen, dass nach dem Kommissionsvorschlag eine Überstellung von unbegleiteten Minderjährigen im Dublin-Verfahren grundsätzlich nicht mehr möglich sein und sich die Zuständigkeit für das Asylverfahren regelmäßig nur noch nach dem tatsächlichen Aufenthaltsort richten werde. Dies führe zu einer erheblichen Missbrauchsgefahr und würde auch dem zu schützenden Kindeswohl zuwider laufen.

Die Verhandlungen sind noch nicht abgeschlossen. Die Ratsgremien haben sich zum Kommissionsvorschlag kritisch geäußert. Sie schlagen vor, bei der Zuständigkeitsbestimmung bereits ergangene behördliche Asylentscheidungen in anderen Mitgliedstaaten zu berücksichtigen und in diesen Fällen eine Rücküberstellung von unbegleiteten Minderjährigen unter Berücksichtigung des Kindeswohls zuzulassen (Ratsdokument 5587/1/15 REV 1). Für diese Rücküberstellung soll nach den Vorstellungen der Ratsgremien eine Frist von sechs Monaten gelten, die sich im Fall des Untertauchens des unbegleiteten Minderjährigen auf bis zu neun Monate verlängern kann. Die Kommission ist gegenüber dem Vorschlag der Ratsgremien grundsätzlich aufgeschlossen, hält jedoch nur eine Höchstdauer für das Dublin-Verfahren von unbegleiteten Minderjährigen von sechs Monaten für gerechtfertigt.

Der Trilog mit dem Europäischen Parlament hat begonnen. Im ersten Trilog wurde seitens des Parlaments vorgeschlagen, sich nur auf die Umsetzung der Vorgaben des EuGH zu beschränken und damit den Mitgliedstaaten die Flexibilität bei der Anwendung der Dublin-Verordnung zu erhalten. Der Trilog wird nun unter niederländischer Präsidentschaft fortgeführt.

### **3.2 Eurodac-Verordnung**

Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Neufassung);  
ABI L 180 vom 29.06.2013 S.1 ff.

Eurodac unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Bestimmung des Staates, der nach der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-Verordnung, vgl. Nr. III. 3.1) für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist. In einer zentralen Datenbank werden Fingerabdruckdaten, die ein wichtiges Mittel zur Identifizierung von Asylbewerbern und illegal aufhältigen Ausländern darstellen, zum Zweck des Vergleichs gespeichert. Durch den Vergleich kann festgestellt werden, ob die betreffende Person bereits vorher in einem anderen Mitgliedstaat Asyl beantragt hat oder über das dortige Hoheitsgebiet eingereist ist.

Das Eurodac-System ist EU-weit sowie in Island und Norwegen seit Januar 2003 in Betrieb, inzwischen findet es auch in Dänemark, der Schweiz und Liechtenstein Anwendung.

Mit Wirkung zum 20.07.2015 löst die Verordnung (EU) Nr. 603/2013 die bisherige Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 vom 11.12.2000 über die Einrichtung von Eurodac für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens (ABI L 316 vom 15.12.2000 S.1) ab. Die Verordnung (EG) Nr. 407/2002 des Rates vom 28.02.2002 zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 (ABI L 62 vom 05.03.2002 S. 1) tritt zeitgleich außer Kraft.

Mit der Verordnung werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, allen Antragstellern auf internationalen Schutz und unerlaubt eingereisten Ausländern über 14 Jahren Fingerabdrücke abzunehmen. Während die Fingerabdruckdaten von Personen, die internationalen Schutz beantragen oder beim illegalen Überschreiten einer Außengrenze aufgegriffen werden, zwingend an Eurodac zu übermitteln sind, ist den Mitgliedstaaten die Übermittlung der Daten illegal

aufhältiger Ausländer freigestellt. Die Verordnung stellt genaue Regelungen für die Übermittlung, die Speicherung, die Aufbewahrung, den Vergleich, die Sperrung und die Löschung der Fingerabdruckdaten auf.

Die Neufassung der Verordnung bringt u.a. folgende Änderungen mit sich:

- Anwendungsbereich (Art. 1): Klargestellt wird, dass neben Strafverfolgungsbehörden auch die Polizei zur Gefahrenabwehr zugriffsberechtigt ist.
- Betriebsmanagement (Art. 3): Für das Betriebsmanagement ist die Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im JI-Bereich zuständig (siehe Nr. VI.6);
- Speicherdauer illegal eingereister Personen (Art. 16): Die Speicherdauer wird von zwei Jahren auf 18 Monate verringert. Es handelt sich um einen Kompromiss zwischen Rat (zwei Jahre) und Europäischem Parlament bzw. Kommission (ein Jahr).
- Zugänglichkeit der Daten von anerkannten Schutzberechtigten (Art. 18): Die Daten werden markiert und drei Jahre ab der Gewährung des internationalen Schutzes für einen Abgleich verfügbar gehalten.
- Zugriff für Polizei- und Strafverfolgungsbehörden (Art. 20): Die Öffnung von Eurodac für Polizei- und Strafverfolgungszwecke erwies sich erwartungsgemäß als Hauptstreitpunkt der Neufassung. Obwohl der JI-Rat bereits im Juni 2007 die Öffnung von Eurodac für polizeiliche Zwecke befürwortet hatte, machte die Kommission ihr Initiativrecht von Gegenleistungen des Rates bei den anderen Rechtsakten des GEAS abhängig. Erst am 30.05.2012 wurde ein entsprechender Kommissionsvorschlag unterbreitet. Nach dem erzielten Verhandlungskompromiss unterliegt der Zugriff hohen formellen wie materiellen Voraussetzungen. Nationale Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie Europol können den Abgleich von Fingerabdruckdaten mit den im Zentralsystem gespeicherten Daten zum Zweck der Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung beantragen. Vor Abfrage von Eurodac müssen aber nicht nur nationale Fingerabdruck-Datenbanken abgeglichen werden, sondern auch Identifizierungssysteme nach dem Prümer Vertrag – soweit dies technisch möglich ist und hinreichende Gründe vorliegen, dass damit die Identität geklärt werden kann – und das Visa-Informationssystem, sofern alle Voraussetzungen dafür vorliegen. Der Abgleich muss im Einzelfall (kein systematischer Abgleich) für die Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung terroristischer oder sonstiger schwerwiegender Straftaten erforderlich sein (überwiegendes öffentliches Sicherheitsinteresse einschließlich Verhältnismäßigkeitsprüfung) und es müssen hinreichende Gründe für die Annahme vorliegen, dass der Abgleich wesentlich zur Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung der fraglichen Straftaten beitragen wird, d.h. der Täter oder das Opfer einer Personenkategorie zugeordnet werden können, die von Eurodac erfasst wird.
- Verbot der Datenübermittlung an Drittstaaten und Dritte (Art. 35): Die Verordnung stellt klar, dass das Übermittlungsverbot an Drittstaaten auch für Eurodac-Daten gilt, die von Mitgliedstaaten oder Europol weiterverarbeitet werden. Unter keinen Umständen dürfen Daten weitergegeben werden, wenn ein ernstzunehmendes Risiko besteht, dass die davon betroffenen Person infolge der Weitergabe gefoltert, unmenschlich oder erniedrigend

behandelt oder bestraft wird oder ihre Grundrechte in sonstiger Weise verletzt werden. Damit wurde Forderungen des Europäischen Parlaments entsprochen.

Der Bundesrat hatte den ursprünglichen Änderungsvorschlag der Kommission am 13.02.2009 zur Kenntnis genommen (BR-Drs. 962/08). Den Kommissionsvorschlag zur Öffnung von Eurodac für Polizei- Strafverfolgungsbehörden begrüßte er mit Beschluss vom 27.11.2009 (BR-Drs. 730/09).

### **3.3 Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO)**

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

Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) mit Sitz in Valletta (Malta) nahm am 19.06.2011 seine Tätigkeit auf. Das EASO besitzt als Gemeinschaftsagentur Rechtspersönlichkeit und arbeitet fachlich unabhängig. Es wird nach außen vom Exekutivdirektor vertreten, der dem Verwaltungsrat verantwortlich ist. Der Verwaltungsrat setzt sich aus stimmberechtigten Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission sowie einem Vertreter des UNHCR ohne Stimmrecht zusammen; er kann einen Exekutivausschuss mit unterstützender Funktion einsetzen. In einem Beirat unterhält das Unterstützungsbüro engen Dialog mit einschlägigen Nichtregierungsorganisationen (NGO).

Dem EASO kommt eine Schlüsselrolle bei der verbesserten Umsetzung des GEAS und beim Ausbau der praktischen Zusammenarbeit in Asylangelegenheiten zu. Es darf aber keinen Einfluss auf die (Einzel-)Entscheidungen nationaler Asylbehörden in Asylverfahren nehmen. Die Kompetenzen des EASO schließen folgende Tätigkeiten ein:

- Sammlung, Verwaltung und Analyse von Herkunftslandinformationen (Aufbau und Unterhaltung eines eigenen Informationsportals);
- Angebot eines europäischen Schulungsprogramms für Mitglieder einzelstaatlicher Verwaltungs-, Justizbehörden sowie sonstiger Stellen, die mit Asylfragen befasst sind;
- Koordinierung und Unterstützung gemeinsamer Maßnahmen für besonders belastete Mitgliedstaaten (z.B. Sammlung und Auswertung von Informationen zur Verifizierung besonderer Belastungssituationen; Frühwarnsystem betreffend Massenzustrom von Drittstaatsangehörigen, Koordinierung von Asyl-Unterstützungsteams);
- Mitwirkung bei der Umsetzung des GEAS (Informationsaustausch, z.B. mit Datenbanken zu europäischen und (inter-)nationalen Asylrechtsinstrumenten; Jahresbericht zur Asylsituation in der EU mit vergleichender Analyse; Erstellung von Fachdokumentationen zur Anwendung der Gemeinschaftsinstrumente);

- Unterstützung für die externe Dimension des GEAS (Koordinierung des Informationsaustauschs und anderer Maßnahmen bei Umsiedlung anerkannter Schutzberechtigter innerhalb der EU).

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

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

#### **4. Solidarität in der Asylpolitik**

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

Der Europäische Rat bekräftigte am 23./24.06.2011, dass gegenüber den Mitgliedstaaten, die ganz unmittelbar von den Migrationsströmen betroffen sind, echte Solidarität in der Praxis geübt werden müsse. Die erforderliche operative und finanzielle Hilfe sei zu leisten.

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

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

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

Der JI-Rat verabschiedete am 08.03.2012 Schlussfolgerungen über einen gemeinsamen Rahmen für echte und praktische Solidarität gegenüber Mitgliedstaaten, deren Asylsysteme besonderem Druck, einschließlich durch gemischte Migrationsströme, ausgesetzt sind (Ratsdokument 7115/12). Die Schlussfolgerungen sollen den Frühwarn- und Krisenbewältigungsmechanismus der Dublin-Verordnung (vgl. Nr. III. 3.1) ergänzen, nachdem Kommission, einige südliche Mitgliedstaaten und Abgeordnete des Europäischen Parlaments weiter gehende Solidaritätsmechanismen gefordert hatten. Sie enthalten ein flexibles und offenes Instrumentarium („Werkzeugkiste“), das vorwiegend bestehende, aber auch eventuelle neue Maßnahmen aufzeigt. Betont wird, dass Solidarität und Verantwortung – insbesondere zur Einhaltung der Verpflichtungen aus dem geltenden Asyl- und Migrationsrecht durch alle Mitgliedstaaten – Hand in Hand gehen müssen. Die Kommission wurde ersucht, ihre Studie zur Durchführbarkeit der gemeinsamen Bearbeitung von Asylanträgen in der EU bis Ende 2012 abzuschließen und anschließend Empfehlungen zu unterbreiten. Der Entwurf der Schlussfolgerungen war vorab beim SCIFA am 13.02.2012 erörtert worden. Die Umsetzungsfortschritte wurden im SCIFA am 25.05.2012 erörtert. Der JI-Rat führte am 07./08.06.2012 auf Grundlage einer Bestandsaufnahme (Ratsdokument 10465/12) eine Aussprache mit Fokus auf die Unterstützung Griechenlands beim Grenz-, Asyl- und Migrationsmanagement.

Das Europäische Parlament begrüßte mit seiner EntschlieÙung vom 11.09.2012 die Mitteilung. Es forderte weitere Überlegungen zur Entwicklung eines angemessenen Mechanismus zur Zuständigkeitsteilung, um den für die Asylprüfung zuständigen Mitgliedstaat festzulegen und in Notsituationen und bei unverhältnismäßig hoher Beanspruchung schnell und wirksam helfen zu können. Die gemeinsame Bearbeitung von Asylanträgen könne ein nützlich Werkzeug für Solidarität und Zuständigkeitsteilung darstellen. Die Kommission wurde aufgefordert, im Rahmen eines Legislativvorschlags für einen EU-internen Umsiedlungsmechanismus einen Verteilungsschlüssel für die Übersiedlung schutzberechtigter Personen zu prüfen;

dabei sollten objektiv nachvollziehbare Kriterien berücksichtigt werden, wie z.B. das BIP der Mitgliedstaaten, deren Bevölkerungszahl und Fläche sowie die Belange und Integrationsaussichten der Asylsuchenden.

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Umsiedlungsmechanismus für Krisensituationen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist;  
KOM(2015) 450 endgültig

Zur Bewältigung der Migrationsströme 2015/2016 hat die Kommission am 09.09.2015 vorgeschlagen, die Dublin-III-Verordnung um einen Krisenmechanismus für die Umsiedlung von Personen zu ergänzen, die eindeutig internationalen Schutz benötigen. Dies soll es ermöglichen, auf eine Krisensituation zu reagieren und Mitgliedstaaten, die sich in einer Notlage befinden, zu unterstützen, ohne jedes Mal ein langwieriges Annahmeverfahren durch den Rat in die Wege leiten zu müssen (siehe hierzu Nr. III. 7.1.4).

Beschluss 2015/1523 des Rates vom 14.09.2015;  
ABI L 239 vom 15.09.2015 S. 146ff.

Auf Vorschlag der Kommission einigten sich die Mitgliedstaaten (ohne die assoziierten Staaten Norwegen, Island, Liechtenstein und Schweiz) im JI-Rat vom 20.07.2015 darauf, auf Grundlage von Art. 78 Abs. 3 AEUV zur Entlastung von Griechenland und Italien von dort zunächst 32.256 eindeutig schutzbedürftige Personen in andere Mitgliedstaaten umzusiedeln. Ein entsprechender Ratsbeschluss wurde am 14.09.2015 gefasst (siehe hierzu im Einzelnen Nr. III. 7.1.3).

Beschluss 2015/1601 des Rates vom 22.09.2015;  
ABI L 248 vom 24.09.2015 S. 80ff.

Der Rat der Justiz- und Innenminister vom 22.09.2015 nahm einen Kommissionsvorschlag zur Notfallumsiedlung von weiteren 120.000 eindeutig schutzbedürftigen Personen gegen die Stimmen der Slowakei, der Tschechischen Republik und von Ungarn an. Man einigte sich darauf, zunächst 66.000 Personen zur Entlastung Italiens und Griechenlands umzusiedeln (Italien: 15.600; Griechenland: 50.400). Ein weiteres Kontingent von 54.000 Personen soll zu einem späteren Zeitpunkt innerhalb eines Jahres ab Inkrafttreten des Ratsbeschlusses umverteilt werden (siehe hierzu im Einzelnen Nr. III. 7.1.4).



## 5. EU-Neuansiedlungsprogramm

Mitteilung der Kommission vom 2. September 2009 an das Europäische Parlament und den Rat zur Einrichtung eines gemeinsamen Neuansiedlungsprogramms der EU; KOM(2009) 447 endgültig; Ratsdokument 12986/09

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

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

Um den Mitgliedstaaten einen Anreiz zur Beteiligung zu bieten, unterbreitete die Kommission gleichzeitig eine Änderung der EFF-III-Entscheidung, die eine zusätzliche finanzielle Unterstützung für die Aufnahme von Flüchtlingen aufgrund des gemeinsamen Neuansiedlungsprogramms beinhaltet (siehe Nr. VII. 1). Für den Zeitraum 2014 bis 2020 wird die finanzielle Förderung im Asyl- und Migrationsfonds geregelt (siehe Nr. VII. 2).

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

Der Bundesrat unterstützte mit Beschluss vom 27.11.2009 (BR-Drs. 724/09) die Bestrebungen, die Strukturen und Verfahren zur Koordinierung der Neuansiedlungen in der EU aufeinander abzustimmen, um eine engere praktische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und eine wirksamere Koordinierung auf EU-Ebene zu ermöglichen. Er setzte aber voraus, dass die Teilnahme am Neuansiedlungsprogramm ausschließlich freiwillig erfolgt. Das vorgeschlagene Konsultations- und Entscheidungsverfahren zur Festlegung jährlicher Prioritäten bewertete der Bundesrat kritisch. Nationale Spielräume bei der Auswahl der aufzunehmenden Flüchtlinge müssten unbedingt aufrecht erhalten bleiben.

Das Europäische Parlament forderte mit seiner Entschließung vom 18.05.2010 ein anspruchsvolleres Programm, das Qualität und Wirksamkeit der Neuansiedlung gewährleistet, konkrete Leitlinien für ein neues Modell der Prioritätensetzung enthält, Anreize für Mitgliedstaaten zur Teilnahme bietet, Kohärenz mit anderen Maßnahmen im Asylbereich sicherstellt

und Aufnahmestandards und Follow-up-Maßnahmen umfasst. Besonders schutzbedürftige Personengruppen (z.B. unbegleitete Minderjährige, Folteropfer) sollten unveränderlich in die Aufnahmeprioritäten einbezogen werden. Bei der Festlegung der jährlichen Prioritäten forderte das Parlament ein Mitbestimmungsrecht. Die Rolle von EASO, UNHCR und NGO wurde insgesamt stark betont.

Österreich unterbreitete im SCIFA am 19.09.2014 eine Initiative für ein EU-Neuansiedlungsprogramm, die als Grundlage für weitere Diskussionen dienen soll (Ratsdokument 13287/1/14: EU Resettlement-Initiative „Save Lives“). In dem Diskussionspapier werden mögliche Rahmenbedingungen für ein EU-Neuansiedlungsprogramm dargestellt:

- Ziel eines solchen Programms soll sein, Flüchtlingen eine legale und sichere Möglichkeit für eine Aufnahme in der Europäischen Union zu geben. Das Programm soll sich dabei auf besonders schutzbedürftige Personen, Mitglieder von verfolgten Minderheiten und religiöse Gruppen konzentrieren. Um zusätzliche Pull-Faktoren im Mittelmeerraum zu vermeiden, soll es unmittelbar in den Herkunftsländern ansetzen; prioritäre Herkunftsländer müssten unter Berücksichtigung der aktuellen Migrationsströme entsprechend identifiziert werden.
- Das Programm soll auf dem Prinzip der Solidarität basieren und ein gemeinsames europäisches Bekenntnis zu einer Neuansiedlung von Flüchtlingen demonstrieren. Es soll daher mit Unterstützung und Teilnahme aller Mitgliedstaaten umgesetzt werden, wobei bereits bestehende Anstrengungen der Mitgliedstaaten im Bereich Resettlement berücksichtigt werden sollen.
- Um eine erfolgreiche Umsetzung sicherzustellen, soll das Programm in enger Kooperation mit verlässlichen und unabhängigen Partnern mit langer Erfahrung im Bereich Resettlement (wie z.B. dem UNHCR) erfolgen.
- Die „erste Säule“ des Programms soll die Identifizierung und Vorauswahl möglicher aufzunehmender Flüchtlinge unmittelbar in deren Herkunftsland sein. Diese Aufgabe soll von UNHCR anhand von gemeinsam mit den Mitgliedstaaten entwickelten Aufnahmekriterien übernommen werden (einschließlich angemessener medizinischer Untersuchungen). Die „zweite Säule“ soll die Aufnahme in den Mitgliedstaaten nach entsprechender Sicherheitsüberprüfung sein. Für die Aufnahme soll ein adäquater Verteilungsschlüssel erarbeitet werden, um eine gleichmäßige und gerechte Verteilung auf die Mitgliedstaaten sicherzustellen.
- Das Programm soll abgestimmt sein mit den Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler Zuwanderung wie dem verstärkten Schutz der EU-Außengrenzen und einer effektiven Rückkehrpolitik. Auch der Kapazitätsausbau in Herkunfts- und Transitländern werde eine zentrale Bedeutung einnehmen müssen. Die Aufnahme in den Mitgliedstaaten solle zudem durch entsprechende Integrationsprogramme abgerundet sein.

Österreich schlägt vor, dass die Europäische Kommission unter Berücksichtigung der dargelegten Rahmenbedingungen ein Pilotprojekt erarbeitet.

Am 25.11.2014 fand ein von der Kommission veranstaltetes Forum zu Resettlement (Neuansiedlung von Flüchtlingen aus Drittstaaten) und Relocation (Umsiedlung von Flüchtlingen innerhalb der EU) statt.

Im SCIFA am 12.12.2014 berichtete die Kommission über das Forum: Die Mitgliedstaaten seien sich einig gewesen, dass Resettlement und Relocation nur auf freiwilliger Basis erfolgen sollten. Erörtert worden sei auch die österreichische „Save Lives“-Initiative. Für ein mögliches Pilotprojekt Resettlement mit einer Aufnahmekapazität für 10.000 Personen werde die Kommission einen Verteilungsschlüssel vorschlagen, wobei die Kriterien Bevölkerungsgröße, Asylbewerberzahlen und Bruttoinlandsprodukt der Mitgliedstaaten einbezogen werden sollen. Mitgliedstaaten, die sich an einem Pilotprojekt nicht beteiligen wollen, sollten dann darlegen, welchen anderen Beitrag sie leisten wollen. Es sei mehr Solidarität unter den Mitgliedstaaten erforderlich.

Empfehlung für eine europäische Neuansiedlungsregelung;  
Ratsdokument 11130/15

Im JI-Rat vom 20.07.2015 kamen die Mitgliedstaaten und die assoziierten Staaten überein, eine Empfehlung der Kommission anzunehmen und gemäß jeweils freiwillig angebotener Kontingente insgesamt 22.504 schutzbedürftige Personen durch multilaterale und nationale Regelungen auf Ersuchen des UNHCR aus Drittstaaten neu anzusiedeln, dabei Einwohner aus bestimmten Regionen (u.a. Nordafrika, der Nahe und Mittler Osten und das Horn von Afrika) vorrangig zu berücksichtigen sowie wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um eine Sekundärmigration von neu angesiedelten Personen zu verhindern (siehe hierzu im Einzelnen Nr. III. 7.1.3).

## **6. Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige**

Mitteilung der Kommission vom 6. Mai 2010 an den Rat und das Europäische Parlament:  
Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige (2010 – 2014):  
KOM(2010) 213 endgültig; Ratsdokument 9604/10

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

- Prävention von unsicherer Migration und Menschenhandel: Als Schwerpunkte benannt werden die Entwicklungszusammenarbeit zur Verbesserung der Lebensbedingungen in

Herkunftsländern, gezielte Sensibilisierungsprogramme für „Risikokinder“ und die Förderung von Schutzsystemen für Kinder (z.B. Geburtenregistrierungsprogramme);

- Aufnahme- und Verfahrensgarantien für unbegleitete Minderjährige: höhere Schutznormen im Asylrecht; Erstellung von Leitlinien für Asylfragen sowie zu bewährten Praktiken für die Altersbestimmung und Suche nach Familienangehörigen;
- Nachhaltige Lösungen unter Berücksichtigung des Kindeswohls: Optionen sind die Rückführung und Reintegration im Herkunftsland, die Gewährung eines Schutzstatus oder die Neuansiedlung innerhalb der EU. Die Behörden sollen innerhalb eines möglichst kurzen Zeitraums (nach Möglichkeit binnen sechs Monaten) über die Zukunft des unbegleiteten Minderjährigen entscheiden. Die Kommission plant eine Studie, um zu prüfen und zu bewerten, ob die Einführung eines gemeinsamen Rahmens für unbegleitete Minderjährige, die nicht rückgeführt werden können, erforderlich und ratsam ist.

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

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

Die Kommission veröffentlichte am 28.09.2012 ihre Halbzeitbewertung (KOM(2012) 554 endg.). In den beiden vergangenen Jahren sei der Schwerpunkt auf eine bessere Koordination und Übereinstimmung unter den verschiedenen rechtlichen, finanziellen und politischen Instrumenten gesetzt worden. Weitere Anstrengungen wurden u.a. gesehen betreffend die Verbesserung von Statistiken, Prävention von unsicherer Migration und Menschenhandel, höhere Aufnahme- und Schutzstandards in der EU, vorrangige Finanzierung entsprechender Projekte und stärkere Zusammenarbeit zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern.

Das Europäische Parlament begrüßte mit seiner Entschließung zur Lage unbegleiteter Minderjähriger vom 12.09.2013 den Aktionsplan, kritisierte aber Schutzlücken und forderte weitergehende Maßnahmen. An erster Stelle müsse das Kindeswohl und nicht etwa die Einwanderungspolitik stehen. Das Parlament bedauerte die Aufsplitterung der europäischen Bestimmungen über unbegleitete Minderjährige und forderte die Kommission auf, ein Handbuch herauszugeben, das die Rechtsgrundlagen zusammenträgt und die Umsetzung erleichtert. Handlungsbedarf sehen die Abgeordneten auch bei der Erhebung statistischer Daten über unbegleitete Minderjährige; insbesondere ihre Vergleichbarkeit müsse verbessert werden. Die Kommission wurde ersucht, strategische Leitlinien für bewährte nationale Verfahren auszuarbeiten, auf deren Basis ein europäischer Rahmen für den Schutz unbegleiteter Minderjähriger erstellt werden soll. Darin solle ein mehrschichtiger und interdisziplinärer Ansatz für die Methode der Altersfeststellung vorgegeben werden.

## **7. Bewältigung der Migrationsströme 2015/2016**

Im Berichtsjahr stand im Vordergrund die Bewältigung eines in diesem Ausmaß noch nicht dagewesenen Zustroms von Menschen, die in der Europäischen Union Schutz vor Krieg und Verfolgung suchen oder auf der Suche nach einer besseren wirtschaftlichen Lebensperspektive sind.

Aufgrund der Vielzahl von Entscheidungsprozessen, Initiativen und Vorschlägen in häufig enger zeitlicher Abfolge erfolgt daher unter Berücksichtigung inhaltlicher Zusammenhänge (Migrationsagenda <7.1>, Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern <7.2>, EU-Außengrenzenschutz und Erhaltung der Integrität des Schengen-Raums <7.3>) eine weitgehend chronologische Darstellung der wesentlichen Ereignisse im Berichtsjahr 2015/2016.

### **7.1. Migrationsagenda**

#### **7.1.1. „Zehn-Punkte-Plan“ der Kommission vom 20. April 2015**

Noch vor Veröffentlichung ihrer Migrationsagenda beschloss die Kommission in Reaktion auf mehrere Unglücksfälle im Mittelmeer einen „Zehn-Punkte-Plan“, der v.a. folgende Vorschläge enthielt:

- Verstärkung der Seenothilfe: Erhöhung der Finanz- und Sachmittel für die FRONTEX-Missionen „Triton“ (Einsatzgebiet zentrales Mittelmeer) und „Poseidon“ (östliches Mittelmeer)
- Aufbringen, Beschlagnahme und Zerstörung von Schleuserbooten
- Engere Zusammenarbeit von EU-Agenturen (EUROPOL, FRONTEX, EASO und EUROJUST) bei ihren Ermittlungen gegen Schleuser
- Unterstützung von Italien und Griechenland bei der Bearbeitung von Asylanträgen durch EASO
- Gewährleistung der Abnahme von Fingerabdrücken durch die Mitgliedstaaten
- Erörterung einer Umverteilung (Relocation) von Flüchtlingen in Notfällen
- Initiierung eines EU-weiten Pilotprojekts zur Neuansiedlung (Resettlement) von Flüchtlingen
- Rasche Rückführung abgelehnter Asylbewerber: Ein neues Rückkehrprogramm unter Koordination von FRONTEX soll die Rückführung aus Italien und Griechenland beschleunigen.
- Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten Libyens
- Entsendung von Verbindungsbeamten für Migration (Immigration liaison officer, ILO) in wichtige Drittstaaten zur Informationsgewinnung und Stärkung der EU-Delegationen vor Ort

Der Europäische Rat (EUCO 18/15) erklärte am 23.04.2015, dass die Präsenz der Europäischen Union auf See verstärkt und konsequent gegen Schlepper vorgegangen werde, irreguläre Migrationsströme unterbunden werden und die Solidarität in der Asylpolitik gestärkt werde. Der Europäische Rat kündigte zudem eine aktive Unterstützung bei der Stabilisierung Libyens an.

### **7.1.2. Europäische Migrationsagenda vom 13. Mai 2015**

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Die Europäische Migrationsagenda; KOM(2015) 240 endgültig; Ratsdokument 8961/15

Mit der Europäischen Migrationsagenda stellte die Kommission am 13.05.2015 eine Strategie für die kurz-, mittel- und langfristige Weiterentwicklung der EU-Migrationspolitik vor.

Im *ersten Teil* der Migrationsagenda werden folgende Schritte für eine rasche und entschlossene Reaktion auf die Flüchtlingsbootsunglücke angekündigt:

- Finanzierungspaket zur Verdreifachung der Mittelausstattung der Operationen „Triton“ und „Poseidon“ im Zeitraum 2015/2016 und zur Finanzierung eines EU-weiten Neuansiedlungsprogramms
- Unterstützung für eine Mission im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gegen die Schleusung von Migranten
- Sofortige Notfall-Umverteilung von Flüchtlingen zur Entlastung von Italien und Griechenland auf der Grundlage von Artikel 78 Absatz 3 AEUV
- Legislativvorschlag für ein dauerhaftes gemeinsames EU-Umsiedlungssystem für Krisenfälle, dessen Annahme bis Ende 2015 erfolgen soll
- Empfehlung für ein EU-Neuansiedlungssystem
- Entwicklung eines „Brennpunkt“-Konzepts („Hotspots“) zur Unterstützung der Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen durch EASO, FRONTEX und EUROPOL bei der Registrierung und erkennungsdienstlichen Behandlung von Migranten, bei der Bearbeitung von Asylanträgen und bei der Rückführung nicht schutzbedürftiger Personen
- Bereitstellung von 30 Mio. Euro für regionale Entwicklungs- und Schutzprogramme
- Einrichtung eines multifunktionalen Zentrums in Niger bis Ende 2015 (Pilotprojekt): Das Zentrum soll in Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM), dem UNHCR und den Behörden der Republik Niger Informationen bereitstellen, Schutz vor Ort bieten und für Menschen in Not Neuansiedlungsmöglichkeiten schaffen.

Im *zweiten Teil* der Agenda schlägt die Kommission zur besseren Steuerung der Migration Maßnahmen in vier Handlungsfeldern vor:

- „Die Anreize für irreguläre Migration reduzieren“ durch
  - Bewältigung der Fluchtursachen mittels Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe,
  - Vorlage eines Aktionsplans zur Schleuserbekämpfung,
  - entschlosseneren Maßnahmen, damit Drittstaaten ihre Verpflichtungen zur Rückübernahme erfüllen und
  - Überarbeitung des FRONTEX-Mandats in Bezug auf Rückführungen
- „Grenzmanagement – Menschenleben retten und Außengrenzen sichern“ durch
  - Stärkung der Rolle und der Kapazitäten von FRONTEX,
  - Entwicklung eines gemeinsamen EU-Standards für die Grenzsicherung,

- Stärkung der Kapazitäten der EU zur Koordinierung von Aufgaben der Küstenwache,
- Vorlage eines überarbeiteten Vorschlags für das „Smart Border“-Paket und
- Stärkung der Grenzschutz-Kapazitäten von Drittstaaten, u.a. der Interventions- und Rettungskapazitäten der nordafrikanischen Länder
- „Europas Schutzauftrag – eine starke gemeinsame Asylpolitik“ durch
  - Schaffung eines neuen Kontroll- und Evaluierungssystems für das Gemeinsame Europäische Asylsystem,
  - Leitlinien zur Verbesserung der Aufnahmebedingungen und der Asylverfahren,
  - Leitlinien für die Bekämpfung von Asylmissbrauch,
  - Stärkung des Prinzips der sicheren Herkunftsstaaten in der Asylverfahrensrichtlinie, um die zügige Bearbeitung von Asylanträgen zu fördern,
  - Maßnahmen zur Förderung der systematischen Identitätsfeststellung und Abnahme von Fingerabdrücken und
  - Evaluierung und mögliche Überarbeitung der Dublin-Verordnung im Jahr 2016
- „Eine neue Politik für legale Migration“ durch
  - Modernisierung und Überarbeitung der „Blue Card“-Regelung,
  - Schaffung einer Plattform für den Dialog mit Sozialpartnern über die Wirtschaftsmigration und
  - bessere Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik

Im *dritten Teil* der Agenda stellt die Kommission drei Prioritäten für längerfristige und grundlegende Reformen der europäischen Migrationspolitik heraus:

- Vervollständigung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems
- Schaffung eines gemeinsamen Managements der europäischen Außengrenzen
- Schaffung eines neuen europäischen Migrationsmodells im Bereich der Wirtschaftsmigration (EU-weiter Pool qualifizierter Migranten für Arbeitgeber bei gleichzeitiger Beibehaltung des Auswahl- und Zulassungsverfahrens auf nationaler Ebene)

Am 20.05.2015 fand im Europäischen Parlament eine erste Aussprache zur Migrationsagenda statt. Die Aussprache wurde von zwei Grundsatzfragen beherrscht: der Umverteilung von Flüchtlingen mittels eines Quotensystems und der Angemessenheit von offensiven, auch militärischen Maßnahmen zur Schleuserbekämpfung. Vertreter beinahe aller Fraktionen begrüßten den Vorschlag der Kommission zur Umverteilung und äußerten teils deutliche Kritik an den ablehnenden Reaktionen aus mehreren Mitgliedstaaten.



Im JI-Rat vom 15./16.06.2015 hat die Migrationsagenda grundsätzliche breite Unterstützung gefunden. Die Vorschläge der Kommission, die auf eine Entlastung der Mitgliedstaaten im Süden Europas durch eine verpflichtende Umverteilung gerichtet waren, wurden dabei von einer ganzen Reihe von Mitgliedstaaten sehr kritisch gesehen. Eine freiwillige Aufnahme unter Berücksichtigung einer Reihe von Voraussetzungen (z.B. Belastbarkeit des Arbeitsmarkts, Infrastruktur der Aufnahmeeinrichtungen) wurde auch von grundsätzlich kritischen Mitgliedstaaten in Aussicht gestellt. Die weiteren Ratsbefassungen bezogen sich dann nicht mehr auf die Migrationsagenda im Allgemeinen, sondern auf die zu ihrer Umsetzung von der Kommission vorgelegten Maßnahmenpakete (siehe hierzu Nr. III. 7.1.3 und 7.1.4).

Der Bundesrat nahm zur Migrationsagenda am 10.07.2015 Stellung (BR-Drs. 223/15). Er begrüßte, dass die verschiedenen Politikbereiche der EU kohärenter abgestimmt werden sollen und die Bekämpfung der Fluchtursachen stärker in den Vordergrund tritt. Der Bundesrat stellte fest, dass im bestehenden Gemeinsamen Europäischen Asylsystem die Verteilung der Flüchtlinge innerhalb der EU derzeit zu einer einseitigen Belastung einiger weniger Mitgliedstaaten führt. Er begrüßte deshalb den Vorschlag der Kommission zur Einführung von Verteilungsschlüsseln und forderte eine Weiterentwicklung des Dublin-Systems mit dem Ziel einer fairen Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten. Zugleich forderte der Bundesrat, dass das Gemeinsame Europäische Asylsystem mit seinen Standards in allen Mitgliedstaaten umgesetzt und diese dabei auch ausreichend unterstützt werden.

### **7.1.3. Erstes Maßnahmenpaket der Kommission zur Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda vom 27. Mai 2015**

Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland; KOM(2015) 286 endgültig; Ratsdokument 9355/15

Die Kommission schlug vor, erstmals und für die Dauer von 24 Monaten die Notfallklausel nach Art. 78 Abs. 3 AEUV zur Entlastung von Italien und Griechenland anzuwenden und hierzu 40.000 Personen, die eindeutig internationalen Schutz benötigen, in andere Mitgliedstaaten umzusiedeln. Die Kriterien des vorgeschlagenen Verteilungsschlüssel sind: Bevölkerungsgröße (Gewichtung 40%), Gesamt-Bruttoinlandsprodukt (40%), Zahl der in den letzten fünf Jahren angenommenen Asylanträge und bereitgestellten Neuansiedlungsplätze (10%) sowie Arbeitslosenquote (10%). Auf Grundlage der von EUROSTAT bereitgestellten Zahlen sah der Kommissionsvorschlag einen Anteil von 21,91 % für Deutschland vor.

Im Rat war der Vorschlag von Anfang an umstritten.

- JI-Rat vom 15./16.06.2016: keine Einigung
- Europäischen Rat vom 25./26.06.2015 (EUCO 22/15): Verständigung auf eine Umsiedlung von 40.000 schutzbedürftigen Personen zur Entlastung von Italien und Griechenland.

- JI-Rat vom 20.07.2015: Einigung der Mitgliedstaaten (ohne die assoziierten Staaten Norwegen, Island, Liechtenstein und Schweiz), zunächst 32.256 eindeutig schutzbedürftige Personen von Italien und Griechenland in andere Mitgliedstaaten umzusiedeln.
  - Die von den Mitgliedstaaten jeweils auf freiwilliger Basis angebotenen Aufnahme-kontingente blieben dabei allerdings weit überwiegend hinter dem Anteil zurück, der nach dem vorgeschlagenen Verteilungsschlüssel auf die Mitgliedstaaten entfallen wäre.
  - Neben Großbritannien und Dänemark, die von ihrem Opting-out-Recht Gebrauch machten, waren auch Ungarn und Österreich nicht dazu bereit, Flüchtlinge aus Griechenland und Italien aufzunehmen.
  - Zahlreiche kleinere Mitgliedstaaten – darunter die baltischen Staaten – waren nur dazu bereit, jeweils 300 oder weniger Flüchtlinge aufzunehmen.
  - Das mit Abstand größte Kontingent soll mit 10.500 Flüchtlingen Deutschland aufnehmen.
  - Der (damals luxemburgische) Ratsvorsitz kündigte an, eine neue Verhandlungsrunde im Rat einzuberufen mit dem Ziel, die vom Europäischen Rat vorgegebene Zahl 40.000 für das Umsiedlungsprogramm doch noch zu erreichen.
- Der Rat hat den Umsiedlungsmechanismus am 14.09.2015 formell beschlossen (Beschluss 2015/1523 des Rates vom 14.09.2015, ABI L 239 vom 15.09.2015 S. 146ff.).

Empfehlung für eine europäische Neuansiedlungsregelung;  
Ratsdokument 11130/15

Nach dieser Empfehlung sollen in den nächsten zwei Jahren im Rahmen eines europäischen Mechanismus für die Neuansiedlung (Resettlement) 20.000 Menschen aufgenommen werden, die nach Feststellung durch das UNHCR eindeutig internationalen Schutz benötigen. Die Verteilung auf die Mitgliedstaaten soll sich am Verteilungsschlüssel für die Umsiedlung orientieren und auch Italien sowie Griechenland einbeziehen (Quote Deutschland: 15,43 %). Aus dem EU-Haushalt werden für 2015 und 2016 für dieses System zusätzliche Mittel in Höhe von 50 Mio. EUR für sich beteiligende Mitgliedstaaten bereitgestellt.

Im Europäischen Rat vom 25./26.06.2015 und im JI-Rat vom 20.07.2015 kamen die Mitgliedstaaten und die assoziierten Staaten überein,

- gemäß jeweils freiwillig angebotener Kontingente insgesamt 22.504 schutzbedürftige Personen durch multilaterale und nationale Regelungen auf Ersuchen des UNHCR aus Drittstaaten neu anzusiedeln,
- dabei Einwohner aus bestimmten Regionen (u.a. Nordafrika, Naher und Mittlerer Osten und das Horn von Afrika) vorrangig zu berücksichtigen sowie

- wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um eine Sekundärmigration von neu angesiedelten Personen zu verhindern.

#### EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2015-2020):

##### KOM(2015) 285 endgültig

Der Aktionsplan sieht eine verbesserte informationelle und juristische Zusammenarbeit, eine bessere Aufklärung von Fluchtrouten, Geldströmen und Netzwerken sowie ein besseres Monitoring von Schiffen und Routen, die für Schleusungen in Frage kommen, vor. Hierzu sollen die Zusammenarbeit mit Drittstaaten und Interpol sowie die Koordinierung auf EU-Ebene verstärkt werden. Außerdem sollen geeignete Präventionsmaßnahmen in besonders relevanten Drittstaaten ergriffen werden (z.B. Informationskampagnen). Fluchtursachen, die den Migrationsbewegungen zugrunde liegen, sollen intensiver analysiert werden.

Aufbauend auf dem Aktionsplan hat der JI-Rat vom 10./11.03.2016 Schlussfolgerungen zur Migrantenschleusung angenommen (Ratsdokument 6995/16).

#### Leitlinien betreffend EURODAC und die Pflicht zur Abnahme von Fingerabdrücken

Die Leitlinien sollen die für ein Funktionieren des GEAS erforderliche systematische Registrierung von Flüchtlingen gewährleisten und ein einheitliches Verfahren der Abnahme von Fingerabdrücken sicherstellen.

- Asylantragsteller sollen in einem ersten Schritt beraten sowie über ihre Rechte und Pflichten und die Gründe für die Abnahme von Fingerabdrücken aufgeklärt werden.
- Sind Antragsteller nicht kooperativ – d.h. weigern sie sich, ihre Fingerabdrücke abnehmen zu lassen, oder schädigen sie ihre Fingerkuppen, um eine Identifizierung unmöglich zu machen – sollen Mitgliedstaaten im Einzelfall von der Festsetzung Gebrauch machen und unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auf die Anwendung unmittelbaren Zwangs zurückgreifen.

#### **7.1.4. Zweites Maßnahmenpaket der Europäischen Kommission zur Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda vom 9. September 2015**

Vorschlag für einen Beschlusses des Rates zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien, Griechenland und Ungarn; KOM(2015) 451 endgültig; Ratsdokument 11844/15

Die Kommission legte einen weiteren Vorschlag auf der Grundlage von Art. 78 Abs. 3 AEUV zur Umsiedlung von 120.000 schutzbedürftigen Personen zur Entlastung Italiens, Griechenlands und zusätzlich auch Ungarns vor.

Auch dieser Vorschlag war im Rat umstritten:

- Der Jl-Rat vom 14.09.2015 betonte im Hinblick auf die Umsiedlung von weiteren 120.000 schutzbedürftigen Personen das Bedürfnis einiger Mitgliedstaaten nach Flexibilität und bekundete nur generell die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, daran mitzuwirken. Es wurde der temporäre Charakter von Umsiedlungsmaßnahmen in einer Ausnahmesituation betont, ohne auf den Kommissionsvorschlag für einen dauerhaften Umsiedlungsmechanismus in Krisensituationen einzugehen.
- Der Jl-Rat vom 22.09.2015 nahm den Vorschlag gegen die Stimmen der Slowakei, der Tschechischen Republik und von Ungarn an (Beschluss 2015/1601 des Rates vom 22.09.2015 ABI L 248 vom 24.09.2015 S. 80ff). Man einigte sich darauf, zunächst 66.000 Personen zur Entlastung Italiens und Griechenlands umzusiedeln (Italien: 15.600; Griechenland: 50.400). Ein weiteres Kontingent von 54.000 Personen soll zu einem späteren Zeitpunkt innerhalb eines Jahres ab Inkrafttreten des Ratsbeschlusses umverteilt werden. Dabei sollen Italien und Griechenland entlastet werden, es sei denn die Kommission und der Rat stellen auf Antrag eines Mitgliedstaates fest, dass aufgrund von hohem Migrationsdruck eine Entlastung auch dieses Mitgliedstaates erforderlich ist. Statt Quoten für jeden Mitgliedstaat erfolgte eine Einigung auf Kontingente in absoluten Zahlen, die dem Ratsbeschluss als Anhang I (Umverteilung aus Italien) und Anhang II (Umverteilung aus Griechenland) zu entnehmen sind. Die assoziierten Staaten Island, Norwegen, Schweiz und Liechtenstein erklärten sich bereit, sich mittels gesonderter bilateraler Vereinbarungen an der Umsiedlung zu beteiligen.
- Schweden und Österreich haben aufgrund des Migrationsdrucks mittlerweile darum gebeten, ihre Verpflichtungen aus diesem Umsiedlungsbeschluss sowie aus dem Umsiedlungsbeschluss von Juli 2015 vorübergehend auszusetzen. Die Kommission hat daraufhin im Dezember 2015 einen Vorschlag für eine Ratsentscheidung zur vorübergehenden Aussetzung der Verpflichtung Schwedens vorgelegt [KOM(2015) 677 endgültig], über den noch nicht entschieden ist. Hinsichtlich Österreichs hat der Rat am 10.03.2016 auf Vorschlag der Kommission entschieden, dass 30% der von Österreich anlässlich des Beschlusses vom 22.09.2015 zugesagten Plätze vorübergehend nicht zur Verfügung gestellt werden müssen.

Der Bundesrat nahm zu diesem Vorschlag am 16.10.2015 Stellung (BR-Drs. 415/15). Er brachte zum Ausdruck, dass der Ratsbeschluss vom 22.09.2015 als Minimalkonsens nur ein erster Schritt in Richtung mehr Solidarität zwischen den EU-Mitgliedstaaten sein kann. Anzustreben sei ein permanenter Mechanismus zur Verteilung von Flüchtlingen, mit dem gewährleistet werde, dass jeder Mitgliedstaat nach seinen Möglichkeiten an der Bewältigung des Flüchtlingsstroms mitwirkt.

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Umsiedlungsmechanismus für Krisensituationen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist:  
KOM(2015) 450 endgültig

Der Kommissionsvorschlag vom 09.09.2015 sieht vor, die Dublin-III-Verordnung um einen auf Dauer angelegten Krisenmechanismus für die Umsiedlung von Personen zu ergänzen, die eindeutig internationalen Schutz benötigen.

- Die Kommission soll dabei auf der Grundlage folgender Kriterien bestimmen, ob eine Notlage vorliegt: Anstieg der Zahl der Asylbewerber in den letzten sechs Monaten, Anstieg der Zahl der irregulären Grenzübertritte in den letzten sechs Monaten, Zahl der im Vergleich zum EU-Durchschnitt pro Kopf gestellten Asylanträge.
- Nach der Feststellung einer Notlage soll die Kommission vorschlagen, wie viele Personen aus dem Mitgliedstaat, der sich in einer Notlage befindet, umgesiedelt werden sollen. Dabei soll sie folgende Kriterien zugrunde legen: die Zahl der pro Kopf im Vergleich zum Unionsdurchschnitt gestellten Anträge auf internationalen Schutz in dem betreffenden Mitgliedstaat in den vergangenen 18 Monaten (und insbesondere in den letzten sechs Monaten), die Kapazität des Asylsystems des betreffenden Mitgliedstaats, die Beteiligung des Mitgliedstaats an früheren Solidaritätsinitiativen sowie das Ausmaß, in dem frühere Solidaritätsmaßnahmen der EU dem Mitgliedstaat zugutegekommen sind.
- Die Verteilung auf die Mitgliedstaaten soll nach einem verbindlichen Verteilungsschlüssel erfolgen, der die Kriterien Bevölkerungszahl, Bruttoinlandsprodukt, durchschnittliche Zahl der bisherigen Asylanträge und Arbeitslosenquote berücksichtigt.
- Kann sich ein Mitgliedstaat aus triftigen, objektiven Gründen vorübergehend nicht an dem Verteilungsmechanismus beteiligen, muss er einen finanziellen Beitrag zum EU-Haushalt in Höhe von 0,002 % seines Bruttoinlandsprodukts leisten. Es sollen nur Personen umgesiedelt werden, die aus Ländern stammen, bei denen die Anerkennungsquote bei 75 % oder höher liegt.
- Die Mitgliedstaaten, in denen die Person umgesiedelt wird, sollen dann für die Prüfung des Asylantrags zuständig sein.

- Personen, die im nach der Verteilung zuständigen Mitgliedstaat internationalen Schutz erhalten, sollen zur Vermeidung von Sekundärmigration (d.h. wenn sich eine Person in einen anderen als den nach Verteilung zuständigen Mitgliedstaat begibt) darüber informiert werden, dass ihnen nur dort die mit dem internationalen Schutz verbundenen Rechte zustehen. Des Weiteren sollen sie über die Bedingungen informiert werden, unter denen sie rechtmäßig in einen anderen Mitgliedstaat einreisen und sich dort aufhalten dürfen. Halten sie sich nicht daran, sollen sie nach den Bestimmungen der Dublin-III-Verordnung in den nach der Verteilung zuständigen Mitgliedstaat überstellt werden.
- Für Personen, die internationalen Schutz erst beantragt haben, sieht der Vorschlag zur Vermeidung von Sekundärmigration in den Erwägungsgründen vor, dass die nach der Verteilung zuständigen Mitgliedstaaten die Einführung von Meldepflichten sowie die ausschließliche Gewährleistung von Sachleistungen prüfen sollen. Ebenso sollten nationale Reisedokumente nur in Ausnahmefällen ausgestellt und keine Anreize geboten werden, die irreguläre Weiterreisen in andere Mitgliedstaaten erleichtern könnten. Halten sich die Personen nicht an die Umverteilungsentscheidung, soll für Überstellungen ebenfalls das Dublin-Verfahren gelten.

Der Bundesrat (BR-Drs. 406/15) hat am 16.10.2015 ausdrücklich begrüßt, dass die Dublin-III-Verordnung um einen Umsiedlungsmechanismus für Krisensituationen ergänzt werden soll. Er hat aber auch darauf hingewiesen, dass die von der Kommission dargelegten Maßnahmen zur Verhinderung von Sekundärmigration nicht ausreichend und weitergehende und effektivere Maßnahmen erforderlich sind.

Im JI-Rat vom 03./04.12.2015 wurde erstmals eingehender über den Kommissionsvorschlag für einen auf Dauer angelegten Krisenmechanismus für die Umverteilung diskutiert. Dieser stieß überwiegend auf Ablehnung. Einige Mitgliedstaaten forderten, zunächst die bestehenden Umverteilungsbeschlüsse zu vollziehen und die Revision der Dublin-Verordnung abzuwarten. Die Verhandlungen im Rat dauern an.

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Erstellung einer gemeinsamen EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten für die Zwecke der Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes und zur Änderung der Richtlinie 2013/32/EU:

KOM(2015) 452 endgültig

Die Kommission schlägt mit dem Verordnungsentwurf vor, eine EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten zu erstellen, um allen Mitgliedstaaten die Nutzung der Verfahren zu erleichtern, die mit der Anwendung des Konzepts der sicheren Herkunftsstaaten im Zusammenhang stehen. In einem ersten Schritt soll die Liste folgende Länder umfassen: Albanien, Bosnien und Herzegowina, das Kosovo, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Montenegro, Serbien und die Türkei.

Über die Erstellung einer gemeinsamen EU-Liste an sicheren Herkunftsstaaten bestand im JI-Rat vom 14.09.2015 (Ratsdokument 12002/15) grundsätzliche Einigkeit. Dabei wurde hinsichtlich der für die Aufnahme in eine solche Liste zu prüfenden Länder auf die Ratsschlussfolgerungen vom 20.07.2015 (Ratsdokument 11133/15) Bezug genommen, in denen die Türkei nicht enthalten war. Mittlerweile wird in den laufenden Verhandlungen des Kommissionsvorschlags auch die Türkei wieder geprüft. Die Verhandlungen im Rat dauern an. Ein wesentlicher Streitpunkt ist das künftige Verhältnis zwischen einer EU-Liste gemeinsamer Herkunftsstaaten und bestehenden nationalen Listen.

Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 16.10.2015 vom Verordnungsvorschlag Kenntnis genommen (BR-Drs. 407/15).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: EU-Aktionsplan für die Rückkehr:

KOM(2015) 453 endgültig; Ratsdokument 11846/15

Der vorgelegte Aktionsplan für die Rückkehr will einen praktischen Rahmen bieten, um sowohl kurz- als auch langfristig die Rückkehrpolitik der Mitgliedstaaten zu verbessern. In der Binnenperspektive soll die Wirksamkeit des EU-Systems zur Förderung der Rückkehr irregulärer Migranten gesteigert und in der Außenperspektive die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern im Bereich der Rückübernahme gestärkt werden.

- Um Verbesserungen bei der freiwilligen Rückkehr zu erzielen, sollen – mit Unterstützung des Europäischen Migrationsnetzes und finanzieller Förderung aus dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) – Unterschiede zwischen den nationalen Regelungen zur freiwilligen Rückkehr ermittelt und bewährte Praktiken für die Rückführung und Reintegration gefördert werden.
- Der Aktionsplan sieht ferner eine stärkere Durchsetzung der EU-Vorschriften in den Mitgliedstaaten vor. Dies bezieht sich insbesondere auf die Beachtung der Rückführungsrichtlinie. Die Kommission will alle Möglichkeiten nutzen, um ihre ordnungsgemäße Umsetzung durchzusetzen.
  - Die am 23.09.2015 bekannt gewordene Einleitung förmlicher Vertragsverletzungsverfahren gegen insgesamt 19 Mitgliedstaaten betrifft allerdings in keinem der Fälle die Rückführungsrichtlinie; insoweit werden lediglich in einer Art Vorstufe zum förmlichen Vertragsverletzungsverfahren mit drei Mitgliedstaaten sog. „strukturierte Dialoge“ zur Klärung von Nachfragen der Kommission geführt (Deutschland, Griechenland, Italien).
  - Die Kommission beabsichtigt bis spätestens 2017 einen zweiten Evaluationsbericht an das Europäische Parlament und den Rat vorzulegen, in dem auch geprüft werden soll, ob die Rückführungsrichtlinie überarbeitet werden muss.

- Nach Abschluss der derzeit laufenden Bewertung des Schengener Informationssystems (SIS) sollen 2016
  - Legislativvorschläge für die obligatorische Angabe von Einreiseverboten und Rückführungsentscheidungen im SIS sowie
  - ein überarbeiteter Vorschlag zum Paket „Intelligente Grenzen“ vorgelegt werden.
  - Die Kommission will zudem die mögliche Ausweitung von Anwendungsbereich und Zweck der Eurodac-Verordnung prüfen, um die Nutzung von Daten für Rückkehrzwecke zu ermöglichen.
- Wie in der Europäischen Migrationsagenda bereits angekündigt, will die Kommission das Mandat der Grenzschutzagentur FRONTEX für Rückführungseinsätze zu stärken. Dabei will sie insbesondere die Möglichkeit prüfen, es FRONTEX zu ermöglichen, Rückführungsmaßnahmen einzuleiten – was derzeit nur die Mitgliedstaaten können – sowie Rückführungsmaßnahmen auch aus nur einem Mitgliedstaat zu koordinieren und zu organisieren.
- Schließlich hebt die Kommission hervor, dass die unzureichende Bereitschaft zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger trotz einer Vielzahl bestehender Rückübernahmeabkommen insbesondere seitens afrikanischer Staaten eine wesentliche Hürde für die Rückführung von Drittstaatsangehörigen bildet. Deshalb will die Kommission unter anderem
  - in ihren Beziehungen zu Drittstaaten die Rückübernahme irregulärer Migranten stärker als bisher priorisieren;
  - bilaterale Rückübernahmetreffen mit Herkunftsländern südlich der Sahara durchführen (beginnend mit Nigeria und Senegal);
  - durch eine Mischung von Druck und Anreizen die Zusammenarbeit mit Drittstaaten bei der Rückübernahme verbessern und dazu alle Möglichkeiten der Einflussnahme nutzen, wie etwa Entwicklungshilfe, die Nachbarschaftspolitik, Handelsabkommen und Handelspräferenzen sowie gegebenenfalls auch Visaerleichterungen;
  - europäische Verbindungsbeamte für Einwanderungsfragen in EU-Delegationen entsenden, um in wichtigen Herkunftsländern die Zusammenarbeit bei der Rückübernahme zu erleichtern;
  - politische Dialoge mit Drittstaaten auf hoher Ebene führen.

Im Jl-Rat vom 14.09.2015 und vom 08./09.10.2015 wurde der Aktionsplan für die Rückkehr begrüßt. Der Rat betonte zudem, dass alle Handlungsinstrumente – einschließlich der Visapolitik – mobilisiert werden müssen, um die Bereitschaft von Drittstaaten zur Rückübernahme zu erhöhen. Zudem solle das SIS zur Verhinderung der Einreise und des Aufenthalts irregulärer Migranten effizienter eingesetzt werden. Der Jl-Rat verständigte sich zudem auf einen unverzüglichen Einsatz von „Rapid Border Intervention Teams“ (Sofortinterventions-Teams) von FRONTEX zur Verbesserung des Schutzes besonders sensibler Teile der EU-



Außengrenze (Ratsdokument 12002/15) Die Schlussfolgerungen des JI-Rats vom 08./09.10.2015 (Ratsdokument 12856/15) beinhalten ferner im Wesentlichen

- die Forderung nach ausreichenden Finanzmitteln, um die Wirksamkeit des EU-Systems zur Rückkehrförderung zu erhöhen. Der Rat begrüßt in diesem Zusammenhang ausdrücklich, dass die Kommission im Rahmen des AMIF eine spezielle Fazilität für den Ausbau von Rückübernahmekapazitäten eingerichtet hat. Überdies soll FRONTEX ausreichende Ressourcen erhalten, um Rückkehrmaßnahmen erheblich stärker unterstützen zu können.
- die Forderung nach einer konsequenten Anwendung der Rückführungsrichtlinie, um hohe einheitliche Durchsetzungsstandards zu gewährleisten.
  - Der Rat fordert die Kommission zu einer Evaluation der Richtlinie auf, verbunden mit einer danach ggf. erforderlich werdenden Vorlage von Legislativvorschlägen zur Beseitigung von Rückführungshindernissen.
  - Zudem müssten insbesondere das Schengener Informationssystem (SIS), das Visa-Informationssystem und Eurodac besser auch zu Rückführungszwecken genutzt werden.
- die Forderung nach Erlass systematischer Rückkehrentscheidungen durch die Mitgliedstaaten und Ergreifen aller Maßnahmen zu ihrer Durchsetzung. Dazu gehört auch der Ausbau ihrer Abschiebungshafteinrichtungen.
- die Forderung nach Mobilisierung aller verfügbaren Instrumente, um die Zusammenarbeit im Bereich der Rückführung und der Rückübernahme zu verbessern.
  - Die Mitgliedstaaten, die Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst werden dem Thema Rückübernahme bei sämtlichen einschlägigen Kontakten auf politischer Ebene mit den Herkunftsländern der irregulären Migranten Vorrang einräumen.
  - Der Rat wird im Rahmen der Neufassung des Visakodex weiter prüfen, wie ein Zusammenhang zwischen Visaerleichterungen und Rückübernahmeabkommen hergestellt und insbesondere gewährleistet werden kann, dass Visaerleichterungen nur gewährt werden, wenn zuvor die Zusammenarbeit mit allen Mitgliedstaaten im Bereich der Rückübernahme bewertet wurde.
- Der Rat ersucht die Kommission, laufende Verhandlungen über Rückübernahmeabkommen zu beschleunigen und bald abzuschließen.
- Der Rat begrüßt die Einführung des leistungsbezogenen Ansatzes ("more-for-more") als Mittel zur Verstärkung der Einflussnahme der EU und der Mitgliedstaaten. Es bedarf einer ausgewogenen Mischung aus Anreizen und Druck, um Drittstaaten zu einer stärkeren Zusammenarbeit bei der Rückübernahme und Rückführung zu bewegen.
- Der Rat ersucht die Kommission, den Europäischen Auswärtigen Dienst und die Mitgliedstaaten, die Akzeptanz des Laissez-Passer der EU (Standardreisedokument für die Rückführung von Staatsangehörigen dritter Länder) verstärkt durchzusetzen.

- Die EU wird prüfen, ob es möglich ist, in unter Migrationsdruck stehenden Drittstaaten sichere und dauerhafte Aufnahmekapazitäten zu schaffen, um dort Flüchtlingen und ihren Familien langfristige Perspektiven und angemessene Verfahren zu bieten, bis sie in ihre Herkunftsländer zurückkehren können.

Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 16.10.2015 von der Mitteilung Kenntnis genommen (BR-Drs. 414/15).

### **7.1.5. Mitteilungen der Kommission über Umsetzung der Migrationsagenda vom 23. September 2015 sowie vom 14. und 27. Oktober 2015, Pressemitteilung der Kommission zur Benennung der Prioritäten für 2016 vom 13.01.2016 und Empfehlung der Kommission an Griechenland vom 10. Februar 2016**

Mitteilung der Europäischen Kommission vom 23.09.2015 an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat „Bewältigung der Flüchtlingskrise: operative, haushaltspolitische und rechtliche Sofortmaßnahmen im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda“:  
KOM(2015) 490 endgültig

Die Kommission berichtete im Vorfeld des Europäischen Rats vom 23.09.2015 über den bisherigen Umsetzungsprozess der Migrationsagenda sowie über ihre Prioritäten für die weitere Umsetzung im nächsten halben Jahr.

Im Bereich der operativen Maßnahmen sah die Kommission die Priorität in der vollständigen Inbetriebnahme der Hotspots, der Bildung der „Rapid Border Interventions Teams“ von FRONTEX, der Normalisierung im Schengen-Raum (Aufhebung der Binnengrenzkontrollen) und in der Verstärkung der diplomatischen Initiativen zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit Drittstaaten.

Im Bereich der budgetären Unterstützung sind die Prioritäten der Kommission u.a.:

- Aufstockung der Soforthilfen im Jahr 2015 für die am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten um nochmals 100 Mio. Euro sowie für die EU-Agenturen FRONTEX, EASO und Europol um 1,3 Mio. Euro
- Aufstockung der Mittel im Jahr 2016 um 600 Mio. Euro für die am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten sowie für FRONTEX, EASO und EUROPOL
- Aufstockung der humanitären Hilfe um 300 Mio. Euro bis 2016 für lebenswichtige Bedürfnisse von Flüchtlingen wie Nahrung und Unterkunft
- Aufstockung der Unterstützung für syrische Flüchtlinge im Rahmen des Europäischen Nachbarschaftsinstruments (ENI) im Jahr 2015 um 300 Mio. Euro sowie die Einrichtung eines Europäischen Treuhandfonds mit 500 Mio. Euro aus dem EU-Haushalt und weiteren 500 Mio. Euro aus Haushalten der Mitgliedstaaten

Als weitere Priorität stellte die Kommission die vollständige Anwendung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems heraus.

- Sie teilte hierzu mit, dass sie 40 Vertragsverletzungsverfahren gegen mehrere Mitgliedstaaten eingeleitet hat. Bemängelt wird von der Kommission die Umsetzung der Asylverfahrensrichtlinie, der Aufnahmerichtlinie, der Anerkennungsrichtlinie sowie der Eurodac-Verordnung und der Rückführungsrichtlinie.
- Deutschland hat Mahnschreiben zur Asylverfahrensrichtlinie sowie der Aufnahmerichtlinie erhalten. In Verwaltungsschreiben forderte die Kommission Deutschland zudem auf, den Sachstand über die Anwendung der Eurodac-Verordnung sowie der Rückführungsrichtlinie zu übermitteln.
- Weitere Verfahren wurden eingeleitet gegen Frankreich, Italien, Österreich, Spanien, die Niederlande, Ungarn sowie weitere Mitgliedstaaten.
- Besonders starke Kritik übte die Kommission an der Situation in Griechenland. Das griechische Asylsystem sei von ernsthaften Mängeln geprägt.

Die Kommission kündigte zudem an, bis März 2016 konkrete Vorschläge zur

- Revision der Dublin-Verordnung,
- Anwendung des EU-Aktionsplans für die Rückkehr,
- Entwicklung einer „Europäischen Grenz- und Küstenwache“,
- Entwicklung eines EU-Neuansiedlungsmechanismus sowie
- Vorlage eines Maßnahmenpakets zur legalen Einwanderung einschließlich Überarbeitung der Blue-Card-Richtlinie.

Der (informelle) Europäische Rat vom 23.09.2015 einigte sich hierzu auf eine Erklärung zur Migrations- und Flüchtlingskrise mit folgenden Kernpunkten:

- Die Europäische Union wird UN-Einrichtungen (u.a. Welternährungsprogramm) durch einen zusätzlichen Beitrag in Höhe von mindestens einer Milliarde Euro unterstützen, um syrischen Flüchtlingen in der Türkei, im Libanon und in Jordanien schnell zu helfen. Daneben sollen diese Anrainerstaaten Syriens zusätzlich unterstützt werden durch eine erhebliche Aufstockung des Regionalen Treuhandfonds der Europäischen Union als Reaktion auf die Syrien-Krise (sog. „Madad-Fonds“).
- Der Dialog mit der Türkei soll auf allen Ebenen verstärkt werden, um die Zusammenarbeit mit der Europäischen Union bei der Steuerung und Bewältigung der Migrationsströme auszubauen.
- Die Länder des westlichen Balkans sollen bei der Bewältigung der Flüchtlingsströme unterstützt werden. Dazu soll eine Konferenz über die Westbalkanroute rasch stattfinden (siehe hierzu Nr. III. 7.2.1).

- Zur Vorbereitung des EU-Afrika-Gipfels (siehe hierzu Nr. III. 7.2.2) wird der Nothilfe-Treuhandfond der Europäischen Union zur Unterstützung der Stabilität und zur Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Binnenvertreibungen in Afrika durch zusätzliche Beiträge der Mitgliedstaaten aufgestockt.
- Zur Verstärkung der Kontrollen an den EU-Außengrenzen werden zusätzliche Mittel für FRONTEX, EASO und Europol sowie Ausrüstung und Personal aus den Mitgliedstaaten bereitgestellt.
- Die Errichtung der sog. Hotspots in Italien und Griechenland soll bis spätestens November 2015 abgeschlossen sein.
- Die Mittel des Nothilfefonds für Asyl, Integration und Migration sowie des Fonds für die innere Sicherheit – Grenzen – werden aufgestockt.

Weitere Mitteilung der Kommission vom 14.10.2015: „Bewältigung der Flüchtlingskrise: Lagebericht zur Umsetzung der Prioritäten im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda“; KOM(2015) 510 endgültig

Im Vorfeld des Europäischen Rates am 15.10.2015 bilanzierte die Kommission erneut die Fortschritte, die seit dem Europäischen Rat am 23.09.2015 gemacht wurden.

- Operative Maßnahmen: Als Erfolge bilanziert die Mitteilung die Umsetzung des von der Kommission vorgeschlagenen „Hotspot“-Konzepts, den Beginn der Umsiedlungen aus Italien und Griechenland in andere Mitgliedstaaten sowie die Annahme von Empfehlungen zur Rückführung.
- Budgetäre Maßnahmen: Die Mitteilung stellt die Vorschläge der Kommission für mehrere Nachtragshaushalte für die Haushaltsjahre 2015 und 2016 heraus, die zusätzliche Mittel von rund 1,7 Mrd. Euro mobilisieren sollen. Zugleich werden die Mitgliedstaaten dazu aufgefordert, insgesamt eine weitere Milliarde Euro aufzubringen und ausstehende Beiträge für das UNHCR und das Welternährungsprogramm zu entrichten.
- Umsetzung des EU-Rechts: Die Kommission verweist auf die Einleitung von insgesamt 40 Vertragsverletzungsverfahren gegen die Mitgliedstaaten und kündigt an, dass bis Dezember 2015 oder spätestens im März 2016 die Voraussetzungen geschaffen sein sollen für die Wiederaufnahme von Rücküberstellungen von Flüchtlingen gemäß dem Dublin-Verfahren nach Griechenland.
- Externe Dimension der Flüchtlingskrise: Die Kommission kündigt den Abschluss von Verhandlungen mit der Türkei über einen gemeinsamen Aktionsplan an. Die Mitteilung schildert Fortschritte bei der EU-Militärmission gegen Schleuser im Mittelmeer (EUNAVFOR MED / „Operation Sophia“), Bemühungen u. a. auf UN-Ebene um eine Lösung des Syrien-Konflikts sowie die Vorbereitungen auf die Konferenz mit afrikanischen Staats- und Regierungschefs am 11./12.11.2015 (siehe hierzu Nr. III. 7.2.2).

Der Europäische Rat vom 15.10.2015 (EUCO 26/15) beschloss im Anschluss hieran für den Bereich Migration im Wesentlichen folgende Punkte:

- Verbesserte Zusammenarbeit mit Drittstaaten: Die Entwicklung eines gemeinsamen Aktionsplans mit der Türkei wird begrüßt. Der anstehende Gipfel mit afrikanischen Staats- und Regierungschefs muss zu konkreten Ergebnissen im Bereich Rückführungspolitik, Schleuserbekämpfung und Fluchtursachenbekämpfung führen. Des Weiteren sind sichere Aufnahmekapazitäten in Konfliktregionen zu sondieren.
- Verstärkung des Schutzes der EU-Außengrenzen: Ein EU-Grenzschutzsystem soll schrittweise eingerichtet und das Mandat von FRONTEX gestärkt werden. Die Kommission solle hierzu rasch Vorschläge vorlegen.
- Flüchtlingsmanagement in der EU: Weitere „Hotspots“ sollen schnell eingerichtet werden. Die gefassten Beschlüsse zur Umsiedlung von 160.000 schutzbedürftigen Personen müssen vollständig umgesetzt werden.
- Sicherstellung der Rückkehr: Die Rolle von FRONTEX soll auch bei Rückführungsmaßnahmen verstärkt werden. Hierzu soll noch 2015 eine Rückführungsstelle bei FRONTEX eingerichtet werden und FRONTEX auch ein Initiativrecht für gemeinsame Rückführungen erhalten. Der Druck auf Drittstaaten zur Akzeptanz von Laissez-Passer der EU müsse erhöht werden. Rückübernahmeabkommen müssen wirksam umgesetzt werden.

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Arbeitsprogramm der Kommission 2016 – „Jetzt ist nicht die Zeit für Business as usual“; KOM(2015) 610 endgültig

Die Europäische Kommission legte am 27.10.2015 ihr Arbeitsprogramm 2016 mit dem Titel „Jetzt ist nicht die Zeit für Business as usual“ vor. Für den Bereich der Asyl- und Migrationspolitik kündigt die Kommission unter der Überschrift „Hin zu einer neuen Migrationspolitik“

- die grundlegende Neugestaltung des gemeinsamen Asylsystems an, um Lücken und Schwachstellen des Dublin-Systems zu beheben, und die Rolle von EASO zu stärken.
- Ferner will die Kommission auf eine rasche und vollständige Umsetzung des von ihr vorgelegten Aktionsplans für die Rückkehr drängen.
- Sie will zudem eine Einigung über die anhängigen Vorschläge zur Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda erzielen.
- Sie kündigt Vorschläge für ein strukturiertes Neuansiedlungssystem,
- ein neues Konzept für die legale Migration (einschließlich Maßnahmen zur Optimierung der „Blue-Card“-Richtlinie) und
- einen europäischen Grenz- und Küstenschutz an.

Der Bundesrat hat am 29.01.2016 zum Arbeitsprogramm der Kommission für 2016 Stellung genommen (BR-Drs. 510/15). Für den Bereich Migrationspolitik begrüßt er, dass die Kommission zur Bewältigung des Flüchtlings- und Migrationsstroms einen breitgefächerten Ansatz von politischen Maßnahmen und Instrumenten einsetzen will. Er begrüßt insbesondere die Ankündigung der Kommission zur Überarbeitung der Dublin-Verordnung und hält dabei die Einführung eines dauerhaften verpflichtenden und ausgewogenen Verteilungsschlüssels für geboten. Notwendig sei ein umfassenderes System gesamteuropäischer Solidarität. Ziel müsse es sein, auch für die Hauptaufnahmestaaten von Flüchtlingen im Bedarfsfall echte Entlastungsmöglichkeiten zu schaffen. Der Bundesrat betont die Notwendigkeit, dass nach einer Verteilung eine sich anschließende Sekundärmigration verhindert werden müsse und hierfür auf europäischer Ebene geeignete und praktikable Lösungen gefunden und umgesetzt werden müssen. Die beabsichtigte Einrichtung eines verbindlichen Systems für die Neuansiedlung und die verstärkten Bemühungen für einen gemeinsamen europäischen Schutz der EU-Außengrenzen werden vom Bundesrat unterstützt. Die Ankündigung der Kommission für ein neues Konzept für legale Migration wird grundsätzlich begrüßt. Jedoch müssten entsprechende Vorschläge genau darauf geprüft werden, ob sie den Bedürfnissen der Arbeitsmärkte sowie der gesellschaftlichen Aufnahme- und Integrationsfähigkeit der Mitgliedstaaten tatsächlich entsprechen.

Pressemitteilung der Kommission: Benennung der Prioritäten für 2016 durch die Kommission am 13.01.2016:

abrufbar unter [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-65\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-65_de.htm)

Am 13.01.2016 hat die Kommission über Prioritäten zur Bewältigung der Flüchtlingskrise beraten. Sie betonte dabei, dass die im Jahr 2015 vereinbarten Konzepte vollständig umzusetzen sind. Diese umfassen insbesondere

- die Einrichtung funktionsfähiger Registrierungszentren („Hotspots“),
- die systematische Registrierung von Migranten bei der Einreise,
- den Aufbau effektiver Systeme zur Umverteilung und Rückführung,
- eine intensivere Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Bewältigung der Migrationsursachen und die Eindämmung der Sekundärmigration.
- Als konkrete Prioritäten für das Jahr 2016 nannte die Kommission
  - die Umsetzung der beschlossenen Notfall-Umsiedlung von 160 000 Flüchtlingen, die beschlossene Neuansiedlung (bis Ende 2017),
  - die volle operationelle Bereitschaft der Hotspots in Griechenland und Italien,
  - die konsequente Rückführung von Personen ohne Aufenthaltsrecht,
  - die Rückkehr zu einem funktionierenden Schengen-System sowie

- den Abschluss der Verhandlungen über den Kommissionsvorschlag für einen Europäischen Grenz- und Küstenschutz.
- Darüber hinaus kündigte die Kommission an, voraussichtlich bis März 2016 eine Reform des Dublin-Systems vorzuschlagen.
- Bis Ende 2016 beabsichtigt die Kommission zudem, ein Maßnahmenpaket gegen die Schleusung von Migranten vorzulegen.

### Empfehlungen der Kommission vom 10. Februar 2016 an Griechenland zu Sofortmaßnahmen für die Wiederaufnahme von Dublin-Überstellungen [C(2016) 871 endgültig]

In ihren Empfehlungen stellt die Kommission fest, dass Griechenland wichtige Schritte zur Verbesserung der Funktionsweise seines Asylsystems unternommen hat, jedoch weiterhin Mängel bestehen. Als wichtigste Maßnahmen zur Beseitigung dieser Mängel empfiehlt die Kommission:

- Gewährleistung eines effektiven Zugangs zum Asylverfahren im gesamten Hoheitsgebiet durch Einrichtung und Unterhaltung aller 13 regionalen Asylbüros
- Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Rechtsbehelfsausschüsse (insbesondere ausreichende Personalausstattung)
- Anpassung der Strukturen für die Identifizierung besonders schutzbedürftiger Personen einschließlich unbegleiteter Minderjähriger an die Vorgaben von Asylverfahrens- und Aufnahmeleitlinie
- Einrichtung der bis Ende 2015 zugesagten 50.000 Aufnahmeplätzen in Zusammenarbeit mit dem UNHCR (siehe hierzu auch Nr. III. 7.2.1)

## **7.2. Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern und Bekämpfung der Fluchtursachen**

### **7.2.1. Sondergipfel am 25. Oktober 2015 zu den Migrationsströmen auf der Westbalkanroute und außerordentliche Tagung des JI-Rats am 9. November 2015**

Auf einem Sondergipfel am 25.10.2015 vereinbarten die Staats- und Regierungschefs von Albanien, Bulgarien, Deutschland, Griechenland, Kroatien, EJR Mazedonien, Österreich, Rumänien, Serbien, Slowenien und Ungarn zu den Migrationsströmen auf der Westbalkanroute einen 17-Punkte-Plan, der u.a. vorsieht:

- Permanenter Informationsaustausch zur Koordinierung eines abgestuften, kontrollierten und geordneten Personenverkehrs entlang der Westbalkanroute

- Begrenzung von Sekundärbewegungen durch Vermeidung unkontrollierter Weiterreisen von Flüchtlingen
- Bereitstellung von Unterkünften, u.a. durch finanziell unterstützte Erhöhung der Aufnahmekapazität Griechenlands bis Ende 2015 auf 50.000 Plätze sowie durch Förderung des Ausbaus der Aufnahmekapazitäten entlang der Westbalkanroute um 50.000 Plätze
- Gemeinsame Steuerung der Migrationsströme durch vollständige Ausschöpfung der Registrierungskapazitäten, durch verstärkte nationale und koordinierte Rückführungsmaßnahmen in Zusammenarbeit mit FRONTEX sowie durch die Intensivierung der praktischen Zusammenarbeit mit Drittländern im Bereich der Rückübernahme, insbesondere vollständige Umsetzung bestehender Rückübernahmeabkommen durch die Kommission sowie Ausarbeitung neuer Rückübernahmeabkommen.
- Verstärkte Anstrengungen beim Grenzmanagement, u.a. durch Nutzung des EU-Türkei-Rückübernahmeabkommens sowie durch intensiverte Grenzüberwachungsmaßnahmen entlang der Balkanroute mit Unterstützung von FRONTEX
- Einreiseverweigerung für Drittstaatsangehörige, die nicht um internationalen Schutz nachsuchen, im Einklang mit internationalem und EU-Flüchtlingsrecht
- Bekämpfung von Schleusung und Menschenhandel durch Maßnahmenintensivierung mit Unterstützung von Europol, FRONTEX und Interpol

Der JI-Rat vom 09.11.2015 verabschiedete auf einer außerordentlichen Tagung weitere Ratsschlussfolgerungen zur Bewältigung der Flüchtlingskrise und zur Umsetzung der Beschlüsse der Westbalkankonferenz am 25.10.2015 (Ratsdokument 13880/15):

- Die Einrichtung von Registrierungszentren in Italien und Griechenland soll intensiviert werden und eine Inbetriebnahme dieser Zentren bis Ende November 2015 sichergestellt sein.
- Zudem sollen die beschlossenen Umsiedlungen beschleunigt werden, u. a. durch Entsendung für die Umsiedlung zuständiger Verbindungsbeamter aus den Mitgliedstaaten nach Italien und Griechenland.
- Der JI-Rat beschloss zudem, die Außengrenzen besser zu schützen, die Rückführung von Menschen ohne Bleiberecht konsequenter umzusetzen und die Kooperation mit Drittstaaten, insbesondere der Türkei, auszubauen.
- Die Minister kamen auch überein, dass die Mitgliedstaaten künftig alle im Rahmen des EU-Besitzstands zu Gebote stehenden Möglichkeiten bei mangelnder Kooperation der ankommenden Migranten nutzen sollen (Asylverfahren an den Grenzen oder in Transit-zonen, beschleunigte Verfahren, Nichtzulässigkeit von Asylfolgeanträgen, Zwangsmaßnahmen mit Inhaftierung als letztem Mittel).
- Ziel ist es insbesondere, künftig eine sofortige Registrierung zu erzwingen.



- Die Minister vereinbarten zudem, eine Informationsstrategie auszuarbeiten, die sich an Asylbewerber, Migranten, Schleuser und Menschenhändler richtet und diese über die Konsequenzen eines Verstoßes gegen EU-Vorschriften informieren soll.
- Nicht diskutiert wurde auf dem Ratstreffen – entgegen dem Wunsch der Präsidentschaft – der Kommissionsvorschlag für einen permanenten Umsiedlungsmechanismus.

### **7.2.2. EU-Afrika-Gipfel zur Migration am 11./12.11.2015 in Valletta**

Beim Gipfel der Staats- und Regierungschefs der EU mit mehr als 30 hochrangigen Vertretern der afrikanischen Herkunfts- und Transitstaaten wurde eine politische Abschlusserklärung sowie ein Aktionsplan zur besseren Steuerung von Migration verabschiedet.

Der Aktionsplan umfasst die Handlungsfelder

- „Entwicklungsvorteile von Migration und Beseitigung der Ursachen irregulärer Migration“,
- „Aufbau und Organisation legaler Migrationswege“,
- „Schutz für Migranten und Asylbewerber“,
- „Bekämpfung der Ausbeutung und Schleusung von Migranten“ und
- „bessere Zusammenarbeit bei der Rückführung und Rückübernahme“.

Entgegen den Zielsetzungen von Kommission und Rat gelang es nicht, die afrikanischen Staaten von konkreten Maßnahmen zur Begrenzung der Flüchtlingsströme (wie dem Aufbau von Migrationszentren entlang der Fluchtroute) zu überzeugen. Der Aufbau solcher Zentren soll laut dem Aktionsplan nur noch „geprüft“ werden. Auch was die Rückführung abgelehnter Asylbewerber angeht, konnte die EU nicht die angestrebten Zusagen erreichen.

Zentrales Ergebnis des Valletta-Gipfels ist daher die Einrichtung eines Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika mit rund 1,8 Mrd. Euro aus Mitteln des EU-Haushalts und des EU-Entwicklungsfonds (EEF). Mit diesen Mitteln sollen künftige Projekte in Afrika finanziert werden. Beide Seiten vereinbarten zudem zahlreiche Einzelmaßnahmen, etwa den Ausbau legaler Migrationswege in die EU, eine Verdopplung von Erasmus+-Stipendien für Antragsteller aus Afrika, regionale Entwicklungs- und Schutzprogramme am Horn von Afrika und Nordafrika sowie die Intensivierung des Informationsaustausches zwischen Interpol, Europol und afrikanischen Behörden.

Bei der an den EU-Afrika-Gipfel anschließenden Tagung des Europäischen Rats am 12.11.2015 wurde vor allem über den Stand der Umsetzung der bisherigen Beschlüsse beraten. Schlussfolgerungen wurden nicht verabschiedet.

### 7.2.3. EU-Türkei-Gipfel

#### ***Europäischer Rat am 29.11.2015***

Am 29.11.2015 vereinbarten die EU und die Türkei einen Aktionsplan zur Steuerung der Migrationsströme.

Ziel des Aktionsplans ist es, die Zuwanderung nach Europa zu ordnen und zu begrenzen

- durch verbesserte Aufnahmebedingungen für Flüchtlinge in der Türkei und anderen Anrainerstaaten Syriens,
- durch einen effektiveren Schutz der EU-Außengrenze zur Türkei sowie
- durch ein gemeinsames Vorgehen gegen Schleppernetzwerke geschehen.
- Zudem sollen Rückführungen in die Türkei effektiver werden, v.a. durch eine vollständige Anwendung des EU-Rückübernahmeabkommens mit der Türkei auf Drittstaatsangehörige bereits ab Oktober 2016 und gemeinsamen Rückführungsaktionen.

Zugesagt wurden der Türkei für diese Zusammenarbeit

- eine Beschleunigung des laufenden Prozesses zur Visaliberalisierung (Abschluss möglichst im Oktober 2016),
- Finanzhilfen in Höhe von drei Mrd. Euro,
- die Eröffnung weiterer Verhandlungskapitel im EU-Beitrittsverfahren sowie
- die Übernahme von Flüchtlingskontingenten aus der Türkei in die EU. Eine Bezifferung dieser Kontingente erfolgte aufgrund des Widerstands zahlreicher Mitgliedstaaten nicht.

Zudem wurden noch folgende weitere Maßnahmen vereinbart: Informationskampagnen zur Aufklärung über Fluchtrisiken und legale Migrationswege, Unterstützung der Türkei beim Ausbau des Küsten- und Grenzschutzes, Verbesserung der Rechtsstellung von Flüchtlingen in der Türkei, z.B. hinsichtlich Arbeitsmarktzugang, Stärkung des Grenzschutzes und der Schleuserbekämpfung durch die Türkei, Anpassung der türkischen Visabestimmungen für die Hauptherkunftsstaaten der Flüchtlinge.

Die Kommission hat daraufhin bereits am 15.12.2015 einen Vorschlag vorgestellt, wie die im Rahmen des Aktionsplans zugesagte Übernahme von syrischen Flüchtlingen aus der Türkei erfolgen soll. Formal handelt es sich um eine Empfehlung der Kommission vom 11.01.2016 [Ratsdokument 15428/15; C(2015) 9490 endgültig], die sich an die Mitgliedstaaten sowie assoziierte Schengen-Staaten richtet, inhaltlich jedoch um eine detaillierte Verfahrensregelung im Sinne einer Vereinbarung für den Vollzug der Übernahme von Flüchtlingen aus der Türkei.

- Anders als bisherige Umsiedlungs- und Neuansiedlungsbeschlüsse der EU enthält der Vorschlag keine konkrete Zahl, wie viele Flüchtlinge aus der Türkei übernommen werden sollen. Die Zahl soll „lageabhängig“ festgelegt werden und die Aufnahme nicht aufgrund einer Rechtspflicht, sondern auf freiwilliger Basis und „aus humanitären Gründen“ erfolgen.
- Auch bezüglich der Verteilung der zu übernehmenden Flüchtlinge enthält der Vorschlag keine festen Kontingente oder Quoten für die sich beteiligenden Staaten, sondern sieht eine Orientierung an folgenden Faktoren vor: Aufnahme- und Integrationskapazitäten, Bevölkerungsgröße, Bruttoinlandsprodukt, vorausgehende Aufnahme von Asylsuchenden sowie nationale Arbeitslosenquote der sich beteiligenden Staaten.
- Personen, die auf Grundlage der Vereinbarung aufgenommen werden, soll für mindestens ein Jahr subsidiärer Schutz oder ein äquivalenter befristeter Schutzstatus gewährt werden.
- Berücksichtigt werden sollen dabei ausschließlich syrische Flüchtlinge, die vor dem Datum der mit der Türkei geschlossenen Vereinbarungen, also vor dem 29.11.2015, in der Türkei registriert worden sind.

Die Empfehlung wird in den Ratsgremien beraten. Durch die Ergebnisse der Europäischen Räte vom 07.03.2016 und vom 17./18.03.2016 hat sich jedoch eine neue Sachlage ergeben (siehe hierzu nachfolgend).

### ***Europäischer Rat am 07.03.2016***

Die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union verständigten sich nach ihren Gesprächen mit dem türkischen Ministerpräsidenten auf Grundprinzipien gemeinsamen Handelns gegen irreguläre Migration sowie – im Gegenzug – auf eine Beschleunigung der Heranführung der Türkei an die Europäische Union.

Im Einzelnen sahen die Grundelemente der Verständigung mit der Türkei vor:

- Rückführung aller irregulärer Migranten von den griechischen Inseln in die Türkei und Übernahme der hierbei entstehenden Kosten durch die EU
- Neuansiedlung eines syrischen Flüchtlings aus der Türkei in den EU-Mitgliedstaaten für jeden von der Türkei von den griechischen Inseln rückübernommenen Syrer
- Beschleunigte Umsetzung des Fahrplans zur Visaliberalisierung mit dem Ziel der Aufhebung der Visumpflicht für türkische Staatsangehörige spätestens bis Ende Juni 2016
- Beschleunigte Auszahlung der bereits zugesagten drei Mrd. Euro der Flüchtlingsfazilität, um bis Ende März 2016 die Finanzierung eines ersten Pakets an Projekten zu gewährleisten, sowie eine Entscheidung über weitere Mittel für die Flüchtlingsfazilität

- Vorbereitung einer Entscheidung über die schnellstmögliche Eröffnung weiterer Verhandlungskapitel im Beitrittsprozess
- Zusammenarbeit mit der Türkei bei allen gemeinsamen Anstrengungen zur Verbesserung der humanitären Bedingungen in Syrien, damit die ansässige Bevölkerung und die Flüchtlinge in sichereren Zonen leben können

Der Präsident des Europäischen Rates wurde dann damit beauftragt, bis zum Europäischen Rat am 17./18.03.2016 Einzelheiten mit der türkischen Seite unter Achtung des Unionsrechts und des Völkerrechts auszuarbeiten.

Die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union wiesen zudem erneut darauf hin, dass der Schengener Grenzkodex von allen Mitgliedstaaten wieder vollständig angewendet und dass die „Politik des Durchwinkens“ beendet werden muss. Bei den irregulären Migrationsströmen entlang der Westbalkanroute sei nun das Ende erreicht.

Um dies dauerhaft sicherzustellen, erfolgte zu weiteren Maßnahmen auf EU-Ebene eine Verständigung auf folgende Grundelemente:

- Unterstützung Griechenlands durch Mobilisierung sämtlicher auf EU-Ebene zur Verfügung stehender Ressourcen sowie mit Hilfe der Mitgliedstaaten
- Sofortige Reaktion auf die sich zuspitzende humanitäre Lage und Annahme eines von der Kommission vorgeschlagenen Unterstützungsmechanismus, insbesondere Soforthilfen für Hilfs-, Unterstützungs- und Schutzmaßnahmen [Vorschlag vom 02.03.2016 für eine Verordnung des Rates über die Bereitstellung von Soforthilfe innerhalb der Union, KOM(2016) 115 endgültig, Ratsdokument 6768/16] durch den Rat bis zur Sitzung des Europäischen Rates am 17./18.03.2016. Die Verordnung wurde vom Rat für allgemeine Angelegenheiten am 15.03.2016 einstimmig angenommen [Verordnung (EU) 2016/369 des Rates vom 15.03.2016, ABl L 70 vom 16.03.2016 S. 1 ff.]
- Verstärkte Unterstützung zur Gewährleistung des Schutzes der EU-Außengrenzen in Griechenland, einschließlich der Grenzen zu EJR Mazedonien und zu Albanien (Sicherstellung der vollen Funktionsfähigkeit von Hotspots, einer „hundertprozentigen Identifizierung“, Registrierung und Sicherheitsüberprüfung; Entsendung von Personal durch die Mitgliedstaaten; sofortige Entsendung von Europol-Beamten in die Hotspots)
- Unterstützung Griechenlands bei Rückführungen aller Migranten, die keinen Anspruch auf internationalen Schutz genießen, in die Türkei
- Beschleunigung der Umsiedlung von Schutzbedürftigen aus Griechenland in andere Mitgliedstaaten und Aufforderung an die Mitgliedstaaten, weitere Umsiedlungsplätze anzubieten
- Fortsetzung der Zusammenarbeit mit Drittstaaten auf dem westlichen Balkan, einschließlich humanitärer Unterstützung

- Sofortige Schritte zur Eindämmung irregulärer Migration auf anderen Migrationsrouten und Intensivierung der Maßnahmen gegen Schleuser
- Priorisierte Umsetzung des von der Kommission vorgeschlagenen Fahrplans für eine Rückkehr zur vollen Anwendung der Schengen-Bestimmungen (siehe hierzu Nr. III. 7.3.3)

### **Europäischer Rat am 17./18.03.2016**

Im Anschluss an ihre beim Europäischen Rat vom 07.03.2016 erfolgte Einigung auf Grundprinzipien zur Bewältigung der irregulären Migration aus der Türkei haben sich die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union und die türkische Regierung in einer Gemeinsamen Erklärung konkret auf folgendes weiteres Vorgehen verständigt:

- Alle Migranten, die ab 20.03.2016 illegal von der Türkei auf die griechischen Ägäis-Inseln einreisen, werden in die Türkei rückgeführt.
  - Diese Rückführung wird in Übereinstimmung mit europäischem und internationalem Recht erfolgen und daher auch jede Form der Kollektivausweisung unterbleiben. Die Migranten werden entsprechend den geltenden internationalen Standards geschützt und der Non-Refoulement-Grundsatz beachtet.
  - Die Maßnahmen sollen vorübergehender Natur sein, um das menschliche Leid durch die gefährlichen Überfahrten zu beenden und die öffentliche Ordnung wiederherzustellen.
  - Die auf den griechischen Inseln ankommenden Migranten werden registriert und Asylanträge von den griechischen Behörden in Übereinstimmung mit der Asylverfahrensrichtlinie und in Zusammenarbeit mit dem UNHCR bearbeitet. Wird kein Asylantrag gestellt oder wird dieser als unbegründet oder unzulässig abgelehnt, erfolgt eine Rückführung in die Türkei.
- Für jeden syrischen Staatsangehörigen, der von den griechischen Inseln in die Türkei rückgeführt wird, wird ein anderer syrischer Staatsangehöriger in der Europäischen Union im Wege des Resettlement aufgenommen.
  - Die Kommission, die EU-Agenturen, die Mitgliedstaaten und das UNHCR stellen sicher, dass dieser Neuansiedlungsmechanismus zeitgleich mit den Rückführungen beginnt.
  - Bei der Neuansiedlung werden vorrangig Migranten berücksichtigt, die bislang keine illegale Einreise in die Europäische Union versucht haben.
  - Für die Neuansiedlungen werden die 18.000 Plätze berücksichtigt, die aus der vom Rat am 20.07.2015 beschlossenen Neuansiedlung von 22.504 Personen noch übrig sind (siehe hierzu Nr. III. 7.1.3).
  - Darüber hinaus benötigte Plätze für bis zu 54.000 Personen würden durch eine vergleichbare freiwillige Vereinbarung durch die Mitgliedstaaten bereitgestellt. Die

Absicht der Kommission, hierzu den Ratsbeschluss vom 22.09.2015 zur Umsiedlung von 120.000 Personen (siehe hierzu Nr. III. 7.1.4) auch für die Aufnahmen aus der Türkei zu öffnen, wird begrüßt.

- Die Türkei wird die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um das Entstehen neuer See- oder Landwege für illegale Einreisen aus der Türkei in die Europäische Union zu verhindern.
- Nach dem Versiegen oder der nachhaltigen Verringerung der illegalen Grenzübertritte zwischen der Türkei und der Europäischen Union, wird eine Regelung für die freiwillige Aufnahme aus humanitären Gründen aktiviert, zu der die Mitgliedstaaten einen freiwilligen Beitrag leisten werden.
- Der Fahrplan zur Visaliberalisierung wird mit dem Ziel beschleunigt, die Visumpflicht für türkische Staatsangehörige spätestens bis Ende Juni 2016 aufzuheben, wenn alle Voraussetzungen erfüllt sind. Die Türkei wird alle hierfür notwendigen Schritte ergreifen, damit die Kommission die Umsetzung prüfen kann und dann bis Ende April 2016 dem Rat und dem Europäischen Parlament einen Vorschlag vorlegen kann.
- Die Europäische Union wird die Auszahlung der der Türkei zugesagten finanziellen Hilfe von drei Mrd. Euro weiter beschleunigen und Mittel für weitere Projekte für Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, bereitstellen.
  - Diese Projekte werden vor Ende März 2016 bestimmt. Eine erste Liste konkreter Projekte für Flüchtlinge (insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Infrastruktur und Lebensmittelversorgung), die rasch aus den bereitgestellten drei Mrd. Euro finanziert werden können, werden innerhalb einer Woche gemeinsam mit der Türkei bestimmt.
  - Sobald die zugesagten finanziellen Mittel nahezu vollständig ausgeschöpft sind und die Türkei ihre Verpflichtungen einhält, wird die Europäische Union bis Ende 2018 weitere drei Mrd. Euro bereitstellen.
- In den Beitrittsverhandlungen wird Kapitel 33 (Finanz- und Haushaltsvorschriften) eröffnet.
- Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten werden mit der Türkei bei allen gemeinsamen Anstrengungen zur Verbesserung der humanitären Bedingungen in Syrien, hier insbesondere in bestimmten Zonen nahe der türkischen Grenze, zusammenarbeiten, damit die ansässige Bevölkerung und die Flüchtlinge in sichereren Zonen leben können.

Der Europäische Rat hat zudem Schlussfolgerungen zum Bereich Migration mit folgendem wesentlichen Inhalt angenommen:

- Die Arbeiten zur Errichtung der „Hotspots“ werden mit umfassender Unterstützung durch die EU intensiviert.

- Griechenland wird bei der Rückführung irregulärer Migranten in die Türkei umfassend unterstützt. Die Mitgliedstaaten erklären sich hierzu bereit, die erforderlichen Mittel einschließlich Grenzschutzbeamten, Asylexperten und Dolmetschern zur Verfügung zu stellen. Die Kommission wird diese Unterstützungsleistungen koordinieren, einen operativen Plan entwickeln und dem Rat hierüber regelmäßig Bericht erstatten.
- Zur Bewältigung der humanitären Lage wird Griechenland Soforthilfe bereitgestellt.
- Die Umsiedlungen aus Griechenland werden beschleunigt. Die Mitgliedstaaten werden hierzu entsprechend der bestehenden Verpflichtungen rasch mehr Umsiedlungsplätze anbieten.
- Durch die Gemeinsame Erklärung EU-Türkei werden den Mitgliedstaaten in Bezug auf Umsiedlung und Neuansiedlung keine neuen Verpflichtungen auferlegt.
- Von der Türkei wird die Einhaltung höchster Standards in Bezug auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Grundfreiheiten (einschließlich der Meinungsfreiheit) erwartet.
- Die Unterstützung der EU für Jordanien und den Libanon wird bekräftigt. Zugesagte Mittel sollen unverzüglich ausgezahlt werden.
- Die Zusammenarbeit mit den westlichen Balkanstaaten zur Bewältigung der Migrationskrise wird verstärkt. Die Europäische Investitionsbank wird ersucht, dem Europäischen Rat bis Juni 2016 eine Initiative zur Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel für die Unterstützung eines nachhaltigen Wachstums, wichtiger Infrastrukturen und des sozialen Zusammenhalts in den Ländern der südlichen Nachbarschaft und des westlichen Balkans vorzulegen.
- Zur Verhinderung möglicher neuer Routen für irreguläre Migration sind alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. In diesem Zusammenhang ist die EU bereit, die Regierung der nationalen Einheit als die einzige rechtmäßige Regierung Libyens zu unterstützen.
- Der Kommissionsvorschlag zur Europäischen Grenz- und Küstenwache (vgl. hierzu Nr. III. 7.3.1) soll so rasch wie möglich angenommen und die Arbeiten zur künftigen Gestaltung der Migrationspolitik der EU (einschließlich der Dublin-Verordnung) vorangebracht werden.

### **7.3. Verbesserung des EU-Außengrenzschutzes und Erhaltung der Integrität des Schengen-Raums**

Die Verbesserung des EU-Außengrenzschutzes und – nach der Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen in zeitweise acht Mitgliedstaaten – die Erhaltung der Integrität des Schengen-Raums beschäftigte die Ratsgremien im Berichtsjahr ebenfalls in vielen Sitzungen.

- Der Rat der Außenminister stimmte am 22.06.2015 einem Vorschlag der Kommission und des Europäischen Auswärtigen Dienstes zur ersten Phase der Militärmission gegen Schleuser im Mittelmeer zu.
  - Die Mission „EUNAVFOR MED“ wird in dieser ersten Phase die Aufgabe übernehmen, Schleusungsaktivitäten zu erfassen und auszuspähen. Ziel ist es, zunächst mehr Erkenntnisse über das Vorgehen der Schlepperbanden insbesondere vor der libyschen Küste zu gewinnen.
  - Das Einsatzkonzept von EUNAVFOR MED sieht dann in einer zweiten Phase vor, systematisch für die Schleusung in Frage kommende Schiffe zu identifizieren und zu beschlagnahmen.
  - In einer dritten Phase ist die militärische Zerstörung von Schiffen geplant, die zur Schleusung eingesetzt werden.

Die erste Phase von EUNAVFOR MED startete am 22.06.2015. Der Rat für allgemeine Angelegenheiten bereitete am 14.09.2015 den Weg für den Beginn der zweiten Phase. Er nahm einen Bericht an, der die Voraussetzungen für diesen Schritt als erfüllt ansieht. Das „Politische und Sicherheitspolitische Komitee“ (PSK) des Rates hat dann am 28.09.2015 auf Grundlage des Ratsbeschlusses vom 14.09.2015 die Verhandlungen über die Einsatzregeln für die zweite Phase abgeschlossen. Das PSK legte zudem fest, dass der Einsatz nicht unter der bisherigen Bezeichnung „EUNAVFOR MED“, sondern der Bezeichnung „Operation Sophia“ durchgeführt werden soll. Die zweite Phase begann am 07.10.2015.

- Der Europäische Rat vom 25./26.06.2015 forderte in seinen Schlussfolgerungen (EUCO 22/15), dass mit aktiver Unterstützung durch die Mitgliedstaaten und durch EASO, FRONTEX und Europol Aufnahmeeinrichtungen in den Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen geschaffen werden, um eine rasche Identifizierung, Registrierung und Abnahme der Fingerabdrücke der Migranten sicherzustellen ( „Hotspots“). Die Kommission wurde gebeten, hierzu ebenfalls bis Ende Juli 2015 einen Fahrplan zu den rechtlichen, finanziellen und operativen Aspekten dieser Einrichtungen zu erstellen.
- Der JI-Rat vom 14.09.2015 verständigte sich zudem auf einen unverzüglichen Einsatz von „Rapid Border Interventions Teams“ (Sofortinterventions-Teams) von FRONTEX zur Verbesserung des Schutzes besonders sensibler Teile der EU-Außengrenze. FRONTEX, EASO, Kommission und Mitgliedstaaten sollen hierzu enger zusammenarbeiten und auch die Staaten des westlichen Balkans Unterstützung beim Management der Außengrenzen sowie der Flüchtlingsströme erhalten.
- Der informelle Europäische Rat vom 23.09.2015 verständigte sich darauf, zur Verstärkung der Kontrollen an den EU-Außengrenzen zusätzliche Mittel für FRONTEX, EASO und Europol sowie Ausrüstung und Personal aus den Mitgliedstaaten bereitzustellen. Die Errichtung der Hotspots in Italien und Griechenland solle bis spätestens November 2015 abgeschlossen sein. In ihrer Mitteilung vom 23.09.2015 „Bewältigung der Flüchtlingskrise: ope-



relative, haushaltspolitische und rechtliche Sofortmaßnahmen im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda“ informierte die Kommission über bereits ergriffene operative und budgetäre Maßnahmen auch im Bereich des Grenzschutzes (siehe hierzu Nr. III. 7.1.5) und kündigte einen konkreten Vorschlag zur Entwicklung einer „Europäischen Grenz- und Küstenwache“ an. In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 15.10.2015 (EUCO 26/15) wurde zur Verstärkung des Schutzes der EU-Außengrenzen beschlossen, schrittweise ein EU-Grenzschutzsystem einzurichten und hierzu das Mandat von FRONTEX zu stärken. Die Kommission wurde aufgefordert, hierzu rasch Vorschläge vorzulegen. Auch der Europäische Rat betonte, dass die Hotspots schnell eingerichtet werden sollen.

- Im JI-Rat vom 03./04.12.2015 wurde von zahlreichen Mitgliedstaaten deutliche Kritik an der schleppenden Umsetzung der Einrichtung der Hotspots geübt. Der Rat stimmte zudem einem Diskussionspapier der Präsidentschaft zu, mit dem die Kommission aufgefordert wurde, für den Fall anhaltender schwerer Defizite beim Schutz der Außengrenzen einen Vorschlag für die Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen zu dem betreffenden Außengrenzen-Staat vorzusehen. Im JI-Rat vom 25./26.01.2016 wurde die Kommission erneut aufgefordert, einen entsprechenden Vorschlag vorzulegen.

Vor diesem Hintergrund erfolgten folgende Initiativen:

**7.3.1. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 15.12.2015: „Ein europäischer Grenz- und Küstenschutz und effiziente Sicherung der Außengrenzen“;  
KOM(2015) 673 endgültig**

Am 15.12.2015 beschloss die Kommission ein Maßnahmenpaket zum Grenz- und Küstenschutz für die EU-Außengrenzen und stellte dieses vor. Ziel des Maßnahmenpaketes der Kommission ist es, die innere Sicherheit zu verbessern, die Reisefreiheit im Schengen-Raum zu bewahren und den wachsenden Migrationsdruck besser zu steuern.

- Im Mittelpunkt steht die Einrichtung einer Europäischen Agentur für Grenz- und Küstenschutz. Während die bisherige Grenzschutzagentur FRONTEX beim Management der Außengrenzen auf die Unterstützung der Mitgliedstaaten beschränkt war, soll die neue Agentur künftig das Recht erhalten, unmittelbar tätig zu werden und eigene Grenzschutz- und Küstenwache-Teams einsetzen zu können, wenn ein Mitgliedstaat nicht in der Lage oder unwillig ist, die erforderlichen Maßnahmen beim Grenz- und Küstenschutz zu ergreifen. Dabei soll die Agentur auch eine eigene Zentralstelle für Überwachung und Risikoanalyse sowie eine Rückführungsstelle für die Abschiebung illegal eingereister Drittstaatsangehöriger erhalten.
- Zudem schlägt die Kommission vor, für alle Personen, die in den Schengen-Raum ein- und ausreisen, einen systematischen Abgleich mit den einschlägigen Datenbanken (z. B.

dem Schengener Informationssystem, der Interpol-Datenbank für gestohlene und verlorene Reisedokumente und nationale Datenbanken) einzuführen. Gibt es beispielsweise Zweifel an der Identität, sollen die biometrischen Merkmale in Pässen und Ausweisen geprüft werden. Ausweisdaten werden nur dann registriert, wenn ein Treffer in den Datenbanken vorliegt. Ein derartiger Datenabgleich wirkt sich nach Auffassung der Kommission nur geringfügig auf den Schutz personenbezogener Daten aus.

Zur Umsetzung dieses Maßnahmenpakets legte die Kommission am 15.12.2015 im Einzelnen folgende Legislativvorschläge vor:

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004, der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 und der Entscheidung 2005/267/EG des Rates; KOM(2015) 671 endgültig

Die Verordnung enthält die allgemeinen Grundsätze für ein integriertes europäisches Grenzmanagement. Durch sie soll eine Europäische Grenz- und Küstenwache eingeführt werden und – als Nachfolger der Agentur FRONTEX – eine Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache entstehen.

Wesentliche Kernelemente dieses Vorschlags sind:

- Einrichtung eines Monitoring- und Risikoanalysezentrums zur Beobachtung der Migrationsströme bei der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache sowie Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen durch dieses Zentrum (einschließlich der Bewertung der Kapazitäten, die den Mitgliedstaaten zur Bewältigung von Gefahren und Belastungen an den Außengrenzen zur Verfügung stehen)
- Entsendung von Verbindungsbeamten der Agentur in die Mitgliedstaaten, um Zugang zu nationalen Behörden zu gewährleisten und Echtzeitinformationen zu erhalten
- Verstärkter Informationsaustausch mit den Mitgliedstaaten und anderen EU-Agenturen sowie internationalen Organisationen
- Aufsichtsfunktion der Agentur über die Mitgliedstaaten beim Grenzmanagement
- Interventionsrecht der Kommission mit Kooperationspflichten der Mitgliedstaaten: Der Verordnungsvorschlag sieht das Ergreifen dringlicher Maßnahmen für den Fall vor, dass ein Mitgliedstaat nicht in der Lage ist, seine Grenze zu schützen. Sieht die Kommission hierdurch den Schengen-Raum gefährdet und können auf nationaler Ebene keine oder nicht ausreichende Maßnahmen ergriffen werden, kann sie einen Durchführungsbeschluss erlassen, in dem festgestellt wird, dass die Lage in einem bestimmten Abschnitt der Außengrenze Sofortmaßnahmen auf europäischer Ebene erfordert. Dadurch wird es dann der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache ermöglicht, eigenständige europäische Grenzschutz- und Küstenwache-Teams einzusetzen. Dies gilt selbst dann, wenn kein Antrag auf Unterstützung aus dem betreffenden Mitgliedstaat vorliegt

oder wenn ein Mitgliedstaat der Auffassung ist, dass eine zusätzliche Intervention nicht erforderlich ist.

- Einrichtung eines „Soforteinsatzpools“ von mindestens 1.500 aus den Mitgliedstaaten entsandten Grenzbeamten, die für die europäischen Grenzschutz- und Küstenwachteams zur Verfügung stehen
- Erweiterte Aufgaben der Agentur im Bereich Rückführung: Eine gemeinsame Rückführungsstelle innerhalb der Agentur soll es ermöglichen, europäische Einsatzteams für Rückführungen (Begleitpersonal, Beobachter und Rückführungsexperten) bereitzustellen. Ebenso soll die Agentur das Recht erhalten, Rückführungsmaßnahmen nicht nur zu koordinieren, sondern auch zu initiieren.
- Verstärkte funktionale Kooperation im Bereich Küstenschutz durch Informationsaustausch, Bündelung gemeinsamer Kapazitäten und gemeinsamen Mehrzweckesätzen
- Verstärkte Kooperation mit Drittstaaten (Koordinierung der operativen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten mit Drittstaaten)

Die Verhandlungen in den Ratsgremien haben begonnen. In seinen Schlussfolgerungen vom 17./18.12.2015 (EUCO 28/15) und vom 18./19.02.2016 (EUCO 1/16) bekräftigte der Europäische Rat, dass der Rat den Kommissionsvorschlag zum europäischen Grenz- und Küstenschutzsystem zügig prüft und seinen Standpunkt noch unter der niederländischen Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2016 festlegt. Ziel sei eine politische Einigung noch während der niederländischen Präsidentschaft. Im JI-Rat am 25./26.01.2016 stand der Kommissionsvorschlag im Mittelpunkt der Gespräche. Die Minister kamen grundsätzlich überein, die Beratungen bis Ende Juni 2016 abzuschließen. Der JI-Rat am 10./11.03.2016 nahm Berichte der Präsidentschaft und der Kommission zum Stand der Beratungen zur Kenntnis. Es bestand Einigkeit, dass der raschen Annahme des Vorschlags eine zentrale Bedeutung für die Gewährleistung des Schutzes der EU-Außengrenzen sowie des Schengen-Raumes zukommt. Es soll deshalb bereits bis Juni 2016 eine Verständigung innerhalb des Rates sowie auch mit dem Parlament erreicht werden. Bis August 2016 soll die Europäische Grenz- und Küstenwache einsatzbereit sein.

Der Bundesrat hat am 26.02.2016 von der Vorlage Kenntnis genommen (BR-Drs. 32/16).

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 hinsichtlich eines verstärkten Abgleichs mit einschlägigen Datenbanken an den Außengrenzen:  
KOM(2015) 670 endgültig

Vor dem Hintergrund der Reiseaktivitäten der sog. „foreign fighters“ legt die Kommission einen Vorschlag zur Änderung des Art. 7 Schengener Grenzkodex (SGK) vor, wonach Personen, die nach Unionsrecht freizügigkeitsberechtigt sind, an den Außengrenzen bei der Ein-

und Ausreise einer systematischen Kontrolle unterzogen werden sollen. Diese Kontrolle beinhaltet im Wesentlichen

- die Überprüfung der Identität und der Staatsangehörigkeit der Personen sowie der Gültigkeit und Echtheit des Reisedokuments durch Abfrage von einschlägigen Datenbanken (Schengener Informationssystem, Interpol-Datenbank verlorener und gestohlener Reisedokumente sowie nationale Datenbanken mit Angaben zu gestohlenen, unterschlagenen, verlorenen und für ungültig erklärten Reisedokumenten) und
- die Überprüfung, ob diese Personen nicht als Gefahr für die innere Sicherheit, die öffentliche Ordnung, die internationalen Beziehungen eines der Mitgliedstaaten oder die öffentliche Gesundheit angesehen werden.

Nach den zurzeit geltenden Regeln des SGK unterliegen freizügigkeitsberechtigte Personen an den Außengrenzen lediglich einer sog. Mindestkontrolle, d.h. einer Kontrolle, die die Feststellung ihrer Identität anhand der vorgelegten Dokumente ermöglicht. Eine entsprechende Kontrolle bei der Ausreise ist zurzeit nicht vorgesehen.

Für die Kommission zeigt das aktuelle Phänomen der sog. „ausländischen Kämpfer“, dass zur Gewährleistung eines hohen Sicherheitsniveaus innerhalb des Schengen-Raums auch freizügigkeitsberechtigte Personen künftig systematisch kontrolliert werden müssen.

Der Vorschlag sieht eine Ausnahme vor: Würden die Kontrollen zu unverhältnismäßigen Auswirkungen auf den Verkehrsfluss führen, können die Mitgliedstaaten die Kontrollen gezielt auf Basis einer Bewertung der Risiken für die innere Sicherheit, die öffentliche Ordnung, die internationalen Beziehungen eines der Mitgliedstaaten oder einer Gefährdung der öffentlichen Gesundheit durchführen.

Die Verhandlungen in den Ratsgremien sind noch nicht abgeschlossen. Der JI-Rat hat bei seiner Sitzung am 25.02.2016 eine allgemeine Ausrichtung zum Kommissionsvorschlag angenommen (Ratsdokument 6310/1/16) und die niederländische Ratspräsidentschaft beauftragt, mit dem Europäischen Parlament in Verhandlungen über einen Kompromiss einzutreten, sobald dieses eine Position zum Kommissionsvorschlag bezogen hat.

Der Bundesrat hat am 26.02.2016 von der Vorlage Kenntnis genommen (BR-Drs. 31/16).

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein europäisches Reisedokument für die Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger; KOM(2015) 668 endgültig

Der Verordnungsvorschlag zielt darauf ab, ein spezielles europäisches Reisedokument für die Rückführung von vollziehbar ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen zu schaffen, das ein EU-weit einheitliches Format und verbesserte technische Spezifikationen und Sicherheitsmerkmale aufweist. Bisher gibt es hierzu nur Empfehlungen. Nach Auffassung der Kommission wird durch die bislang unterschiedlichen Formate die Akzeptanz dieser Reisedo-

kumente im Rahmen von Rückübernahmeabkommen der EU mit Drittstaaten beeinträchtigt und Verhandlungen auch erschwert. Durch ein EU-weit vereinheitlichtes Dokument soll eine größere Akzeptanz durch Drittstaaten und eine gesteigerte Verwendung dieser Dokumente zu Zwecken der Rückübernahme gewährleistet werden.

Die Verhandlungen in den Ratsgremien sind noch nicht abgeschlossen.

### **7.3.2. Durchführungsbeschluss des Rates vom 12. Februar 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der im Jahr 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstandes im Bereich des Außengrenzmanagements durch Griechenland festgestellten schweren Mängel; Ratsdokument 5985/16**

Der Rat verabschiedete am 12.02.2016 eine förmliche Empfehlung zur Beseitigung der schwerwiegenden Mängel, die im Schengen-Evaluierungsbericht zu Griechenland hinsichtlich des Schutzes der griechischen EU-Außengrenzen festgestellt wurden.

- Der Rat folgte damit einem Beschlussvorschlag der Kommission vom 02.02.2016. Notwendig seien insbesondere eine Verbesserung des Registrierungsverfahrens von Migranten sowie ein Datenabgleich mit SIS und den Datenbanken von Europol und den Mitgliedstaaten.
- Durch die Bereitstellung der entsprechenden technischen Infrastruktur solle auch die Abnahme von Fingerabdrücken nach den Standards des EURODAC-Systems konsequenter umgesetzt werden.
- Bei irregulären Migranten, die kein Asyl suchen, seien umgehend Rückkehrverfahren einzuleiten.
- Zudem fordert der Rat Griechenland dazu auf, einen lückenlosen Schutz der Seegrenzen zur Türkei sicherzustellen und regelmäßig Risikoanalysen durchzuführen.
- Durch eine bessere Schulung des eingesetzten Personals solle der Umlauf gefälschter Dokumente unterbunden und das Risiko eines Einsickerns terroristischer Kämpfer gesenkt werden.
- Der Rat weist in seinem Beschluss zudem darauf hin, dass bei der Umsetzung der Maßnahmen eine enge Kooperation mit der Türkei anzustreben ist.
- Sollten die Mängel nicht innerhalb von drei Monaten beseitigt werden, kann die Kommission ein Verfahren nach Art. 26 SGK einleiten und dem Rat empfehlen, in einem oder mehreren Mitgliedstaaten oder an bestimmten Grenzabschnitten wieder Grenzkontrollen zu Griechenland einzuführen.

### **7.3.3 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat vom 04.03.2016: „Zurück zu Schengen - ein Fahrplan“; KOM(2016) 120 endgültig**

Die Kommission beschreibt in ihrer Mitteilung vom 04.03.2016 den aktuellen Zustand des Schengen-Systems durch die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen in zahlreichen Mitgliedstaaten. Sie stellt die wirtschaftlichen, politischen und sozialen Kosten für die EU und ihre Mitgliedstaaten dar, die aus ihrer Sicht mit der derzeitigen teilweisen Abkehr vom Schengen-System verbunden sind. Ziel der Kommission ist es, bis spätestens Ende 2016 zu einem normal funktionierenden Schengen-Raum zurückzukehren. Mit dem von ihr vorlegten Fahrplan legt sie die aus ihrer Sicht notwendigen Schritte zur Erreichung dieses Ziels dar. Im Einzelnen sind dies:

- Verbesserung des Schutzes der Außengrenzen: Der Kommissionsvorschlag für eine Europäische Grenz- und Küstenwache soll von Rat und Europäischem Parlament spätestens bis Juni 2016 angenommen werden. Damit könnten die neuen Vorschriften bereits ab Sommer 2016 Anwendung finden. Die Mitgliedstaaten sollten hierzu bereits jetzt die nötigen Vorkehrungen für die im Vorschlag auch vorgesehene Bündelung ihrer Ressourcen treffen.
  - In der Zwischenzeit sollen die Mitgliedstaaten ihre Unterstützung für gemeinsame FRONTEX-Einsätze sowie für Soforteinsätze zu Grenzsicherungszwecken (insbesondere in Griechenland) freiwillig verstärken.
  - Darüber hinaus soll FRONTEX bereits jetzt alle möglichen Schritte ergreifen, um die Einrichtung der Europäischen Grenz- und Küstenwache vorzubereiten.
  - Griechenland muss auf der Grundlage der vom Rat am 12.02.2016 angenommenen Empfehlungen (siehe hierzu Nr. III. 7.3.2) die Mängel beim Außengrenzmanagement beseitigen und hierüber bis spätestens 12.05.2016 berichten. Die anderen Mitgliedstaaten, die EU-Agenturen und die Kommission sollen Griechenland bei der Umsetzung der Empfehlungen helfen. Konkret soll Griechenland bei der Vorlage eines Aktionsplans auch eine klare Analyse des Unterstützungsbedarfs vorlegen. Nach einer Bewertung dieser Bedarfsanalyse durch FRONTEX werden – sofern erforderlich – bis 22.03.2016 Hilfsersuchen an die anderen Mitgliedstaaten bezüglich Personal und technischer Ausrüstung gerichtet, denen die Mitgliedstaaten binnen zehn Tagen nachkommen sollen.
- Anwendung des Schengener Grenzkodex und der Dublin-III-Verordnung: Die Kommission stellt klar, dass die „Politik des Durchwinkens“ mit den Schengen- und den Dublin-Regeln unvereinbar ist und Anreize zur Sekundärmigration schafft. Dadurch werden auch die beschlossenen Umverteilungen unterlaufen. Daher sei die Einstellung der „Politik des Durchwinkens“ zwingend erforderlich. Dazu gehöre auch, dass die in der Dublin-Verordnung an sich vorgesehenen Überstellungen nach Griechenland wiederaufgenommen werden.

- Die von der Kommission vorgelegten Empfehlungen an Griechenland zu Sofortmaßnahmen für die Wiederaufnahme von Dublin-Überstellungen (siehe hierzu Nr. III. 7.1.5) sollen daher rasch umgesetzt werden.
- Die Mitgliedstaaten mit Außengrenzen müssen allen Drittstaatsangehörigen, die die Einreisevoraussetzungen des SGK nicht erfüllen und die nicht um Asyl nachsuchen, die Einreise verweigern.
- Gleichzeitig sollten die Mitgliedstaaten, die vorübergehend wieder Binnengrenzkontrollen eingeführt haben, denjenigen Drittstaatsangehörigen die Einreise verweigern, die dort keinen Asylantrag stellen wollen, sondern zur Asylantragstellung in einen anderen Mitgliedstaat weiterreisen wollen.
- Kohärentes unionsweites Vorgehen im Hinblick auf Binnengrenzkontrollen:
  - Die Kommission betont, dass im Schengener Grenzkodex mit Art. 26 ein koordiniertes Verfahren für vorübergehende Grenzkontrollen vorgesehen ist.
  - Sollten der Migrationsdruck und die bestehenden schwerwiegenden Mängel bei den Kontrollen an den Außengrenzen über den 12.05.2016 hinaus bestehen, werde die Kommission dem Rat einen Vorschlag nach Art. 26 SGK unterbreiten, in dem dann ein kohärentes unionsweites Vorgehen bei den Binnengrenzkontrollen empfohlen werden, bis die Strukturschwächen bei der Außengrenzkontrolle weitgehend oder ganz behoben sind.
  - Sollte es zu einer solchen Empfehlung kommen, die auch nur Kontrollen an bestimmten Binnengrenzabschnitten vorsehen kann, werde aber das Ziel sein, sämtliche auf dieser Grundlage eingeführten Binnengrenzkontrollen im Schengen-Raum binnen sechs Monaten nach ihrer Einführung, d.h. bis Mitte November 2016, aufzuheben.

Der Europäische Rat vom 18./19.02.2016 forderte aufgrund der anhaltenden und nicht nachlassenden Migrationsströme entlang der Westbalkanroute ein konzertiertes Handeln sowie ein „Ende der Politik des Durchwinkens“, wobei den humanitären Auswirkungen für die betroffenen Staaten auf der Westbalkanroute durch die EU in Zusammenarbeit mit UNHCR Rechnung zu tragen ist. Mögliche Entwicklungen auf alternativen Routen müssten aufmerksam verfolgt werden, um hier ebenfalls rasch und konzertiert reagieren zu können. Des Weiteren forderte der Europäische Rat eine konsequente Anwendung des Schengener Grenzkodex durch alle Mitgliedstaaten. Drittstaatsangehörigen, die die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen oder keinen Asylantrag gestellt haben, muss an den Außengrenzen die Einreise verweigert werden.

In ihrer Erklärung beim Europäischen Rat am 07.03.2016 wiesen die Staats- und Regierungschefs erneut darauf hin, dass der Schengener Grenzkodex von allen Mitgliedstaaten wieder vollständig angewendet und dass die „Politik des Durchwinkens“ beendet werden muss (siehe hierzu bereits Nr. III. 7.2.3). Bei den irregulären Migrationsströmen entlang der Westbalkanroute sei nun das Ende erreicht. Sie verständigten sich darauf, dass der von der

Kommission vorgeschlagene Fahrplan für eine Rückkehr zur vollen Anwendung der Schengen-Bestimmungen priorisiert umzusetzen ist.

## IV. Migration

### 1. Schritte zu einer gemeinsamen Migrationspolitik

Neues Migrationskonzept nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam
---

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

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

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

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

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



Grünbuch und Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung
---

Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration;  
KOM(2004) 811 endgültig; Ratsdokument 5436/05

Nach dem Scheitern des Vorschlags für eine Richtlinie über Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit vom Juli 2001 leitete die Kommission mit dem im Januar 2005 vorgelegten Grünbuch einen Konsultationsprozess über Gemeinschaftsregeln für die Zulassung von Wirtschaftsmigranten ein. Zur Diskussion gestellt wurden insbesondere folgende Schlüsselfragen:

- horizontale (einheitliche Regelung der Bedingungen von Einreise und Aufenthalt aller erwerbstätigen Drittstaatsangehörigen mit legalem Aufenthaltsstatus) oder sektorenbezogene Vorgehensweise (eigenständige Legislativakte für bestimmte Personengruppen, z.B. Saisonarbeitnehmer, konzernintern entsandte Arbeitnehmer, Hochqualifizierte);
- Vorrangregelungen für einheimische Arbeitskräfte;
- Abhängigkeit der Zulassung von einem konkreten Arbeitsplatzangebot oder flexible Zulassungsmodelle;
- EU-Auswahlsystem mit Qualifikationskriterien;
- kombinierte Aufenthalts-/ Arbeitsgenehmigung;
- Möglichkeiten des Wechsels des Arbeitgebers bzw. Sektors.

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

Mitteilung der Kommission vom 21. Dezember 2005: Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung;  
KOM(2005) 669 endgültig; Ratsdokument 5052/06

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

- Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt hochqualifizierter Beschäftigter (vgl. Nr. IV. 2.8)
- Richtlinien über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von innerbetrieblich Versetzter und Saisonarbeitnehmern (vgl. Nr. IV. 2.9 und 2.10)

Hinzutritt – als horizontales Instrument – eine Rahmenrichtlinie, die ein einheitliches Antragsverfahren für Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung vorsieht und einen Sockel an Rechten legal beschäftigter Drittstaatsangehöriger bündelt (vgl. Nr. IV. 2.7).

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

Weiterentwicklung auf Grundlage des Haager Programms
--

Mitteilung der Kommission vom 1. September 2005 an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Migration und Entwicklung: Konkrete Leitlinien; KOM(2005) 390 endgültig; Ratsdokument 11978/05

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

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

Mitteilung der Kommission vom 24. Oktober 2007 an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – „Die Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit verstärken“; KOM(2007) 628 endgültig; Ratsdokument 14369/07

Die Mitteilung befasste sich mit der politischen Bedeutung des Abbaus der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit (Schwarzarbeit), beleuchtete deren Bedingungsfaktoren und unterbreitete Maßnahmenvorschläge zum Abbau auf europäischer und nationaler Ebene. Dazu zählten die Verringerung der steuerlichen Belastung der Arbeit (v.a. Lohnnebenkosten), die Einhaltung von Mindestlöhnen, die Überprüfung etwaiger Übergangsregelungen betreffend die Freizügigkeit von Arbeitnehmern aus den neuen Mitgliedstaaten, die Verbesserung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten (v.a. bei der Entsendung von Arbeitnehmern), der Abbau komplexer Verwaltungsverfahren und die wirksame Überwachung und die Sanktionierung gegenüber Personen, die illegal aufhältige Arbeitnehmer beschäftigen (vgl. Nr. VI. 2.5).

Mitteilung der Kommission vom 5. Dezember 2007 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – „Schritte zu einer gemeinsamen Einwanderungspolitik“;  
KOM(2007) 780 endgültig; Ratsdokument 16239/07

Die Mitteilung fasste die Entwicklungen der letzten Jahre in den Bereichen legale Einwanderung, Bekämpfung der illegalen Einwanderung, Integration sowie bei der Einbeziehung von Migrationsaspekten in die Außen- und Entwicklungspolitik der EU zusammen. Zudem gab sie einen Ausblick auf künftige Entwicklungen. Dabei schlug die Kommission eine „neuerliche Verpflichtung“ zur Entwicklung einer gemeinsamen Einwanderungspolitik vor, um die EU in die Lage zu versetzen, Einwanderung zu ihrem Vorteil für wirtschaftliches Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu nutzen.

Mitteilung der Kommission vom 17. Juni 2008 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa: Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente;  
KOM (2008) 359 endgültig; Ratsdokument 11017/08

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

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

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

Der JI-Rat nahm auf seiner Tagung am 30.11./01.12.2009 Schlussfolgerungen über „Arbeitsmigration und ihr Entwicklungspotenzial im Zeitalter der Mobilität“ (Ratsdokument 15823/09), zur „Migration im Interesse der Entwicklung“ (Ratsdokument 15806/09) sowie zu „Mobilitätspartnerschaften als Instrument des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage“ (Ratsdokument 15811/09) an. In allen drei Ratsschlussfolgerungen wurde hervorgehoben, dass Möglichkeiten zur legalen Migration – u.a. innerhalb der Konzepte der vorübergehenden und zirkulären Migration – eröffnet werden sollten. Bei der Tagung des JI-Rats am 02./03.12.2010 wurden weitere Schlussfolgerungen zum Thema „Welche Politik soll die EU im Bereich der legalen Zuwanderung verfolgen?“ angenommen (Ratsdokument 17221/10).

#### Gesamtansatz zur Migrationsfrage

Mitteilung der Kommission vom 30. November 2005 an den Rat und das Europäische Parlament – Vorrangige Maßnahmen zur Lösung von Migrationsproblemen: Erste Folgemaßnahmen nach Hampton Court;

KOM(2005) 621 endgültig; Ratsdokument 15112/05

Angesichts des wachsenden Problems der illegalen Einwanderung aus Afrika forderten die Staats- und Regierungschefs bei ihrem informellen Treffen im Oktober 2005 in Hampton Court ein umfassendes Konzept zur Steuerung der Migrationsströme. Daraufhin unterbreitete die Kommission am 30.11.2005 ein Aktionsprogramm vorrangiger Maßnahmen, das drei Hauptaktionsfelder benennt:

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

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

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

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

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

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

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

Mitteilung der Kommission vom 30. November 2006 an den Rat und das Europäische Parlament – Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage nach einem Jahr: Schritte zur Entwicklung eines umfassenden europäischen Migrationskonzepts;

KOM(2006) 735 endgültig; Ratsdokument 16106/06

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

Neben der Vertiefung des Dialogs und der Zusammenarbeit mit afrikanischen Herkunfts- und Transitländern erstrebte die Kommission insbesondere die Weiterentwicklung der EU-Politik zur Arbeitsmigration. Vorgeschlagen wurde u.a. die Untersuchung der Potenziale neuer Migrationsformen (v.a. zirkuläre Migration), der Aufbau von Migrationszentren in Partnerländern, der Abschluss breit angelegter Mobilitätspakete (Mobilitätspartnerschaften) und die Entwicklung von Migrationsprofilen für Entwicklungsländer. In geografischer Hinsicht wurde angeregt, den Gesamtansatz zur Migrationsfrage auf östliche und südöstliche Nachbarregionen der EU sowie ggf. auch auf Lateinamerika und Asien auszudehnen und die Migrations-, Außen- und Entwicklungspolitik insgesamt stärker miteinander zu verbinden.

Der Europäische Rat griff diese Aspekte im Dezember 2006 auf und bat die Kommission, Vorschläge vorzulegen, wie die legale Migration zwischen der EU und Drittländern besser organisiert und wie besser über ihre verschiedenen Formen informiert werden kann, sowie zu prüfen, wie sich legale Migrationsmöglichkeiten in die EU-Politik im Bereich der Außenbeziehungen eingliedern lassen.

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

Mitteilung der Kommission vom 16. Mai 2007 an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten;

KOM(2007) 248 endgültig; Ratsdokument 9776/07

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

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

Das Konzept der zirkulären Migration wurde definiert als „eine Form der Migration, die so gesteuert wird, dass sie einen gewissen Grad an legaler Mobilität (hin und zurück) zwischen zwei Ländern zulässt“. Bei den möglichen Formen unterschied die Kommission zwischen der zirkulären Migration von in der EU ansässigen Drittstaatsangehörigen sowie derjenigen von in einem Drittstaat aufhältigen Personen. Neben den im Strategischen Plan angekündigten vier spezifischen Richtlinienvorschlägen (Hochqualifizierte, Saisonarbeiter, bezahlte Auszubildende, innerbetrieblich Versetzte) soll eine Ausweitung auf weitere Kategorien legaler Migranten überprüft werden. Die Mitteilung befasste sich auch mit praxisrelevanten Bedingungen und Garantien der zirkulären Migration, z.B. der Gewährleistung der tatsächlichen Rückkehr.

Die Einbeziehung der Konzepte zu zirkulärer Migration und Mobilitätspartnerschaften wurde im Juni 2007 vom Jl-Rat angenommen. Mobilitätspartnerschaften bestehen mit der Republik Moldau (2008), Kap Verde (2008), Georgien (2009), Armenien (2011), Marokko (2013), Aserbaidschan (2013) und Tunesien (2014). Mit Jordanien wurde die Mobilitätspartnerschaft am 10.10.2014 unterzeichnet. Verhandlungen wurden auch mit Weißrussland aufgenommen. Es wird geprüft, ob auch mit Libanon Verhandlungen aufgenommen werden sollen.

Mitteilung der Kommission vom 16. Mai 2007 an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Anwendung des Gesamtansatzes zur Migration auf die östlichen und südöstlichen Nachbarregionen der Europäischen Union;

KOM(2007) 247; Ratsdokument 9773/1/07

Im Dezember 2006 hatte der Europäische Rat die Kommission ersucht, Vorschläge für eine Ausdehnung des Gesamtansatzes auf die östlichen und südöstlichen Nachbarregionen zu

unterbreiten. Die Mitteilung entsprach diesem Ersuchen und gab in erster Linie Empfehlungen, die unmittelbar auf folgende Länder ausgerichtet waren: Türkei, westlicher Balkan (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Mazedonien, Montenegro und Serbien - einschließlich Kosovo), Partnerländer der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) in Osteuropa (Ukraine, Moldau, Weißrussland) und im südlichen Kaukasus (Armenien, Aserbaidschan, Georgien) sowie die Russische Föderation. Daneben wurde die Einbeziehung weiter entfernter Herkunfts- und Transitländer vorgeschlagen, für die eher mittel- bis langfristige Empfehlungen gegeben wurden: ENP-Partnerländer im Nahen und Mittleren Osten (Syrien, Jordanien, Libanon), Iran und Irak, Zentralasien und asiatische Herkunftsländer (China, Indien, Pakistan, Afghanistan, Bangladesch, Sri Lanka, Vietnam, Philippinen, Indonesien).

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

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

Mitteilung der Kommission vom 8. Oktober 2008 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Konsolidierung des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage: Für mehr Koordinierung, Kohärenz und Synergie;

KOM (2008) 611 endgültig; Ratsdokument 14003/08

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

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

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

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

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

#### Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl

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

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

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

Bislang wurden hierzu die folgenden Kommissionsmitteilungen veröffentlicht:

- Mitteilung vom 10.06.2009 über die Methode zur Verfolgung der Umsetzung des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl (Ratsdokument 10972/09): Die Kommission beschrieb die Methode zur Vorbereitung der jährlichen Aussprache über die Einwanderungs- und Asylpolitik im Europäischen Rat.
- Erster Jahresbericht vom 06.05.2010 (Ratsdokument 9273/10): Neben einer Bestandsaufnahme wurden vordringliche Handlungsfelder empfohlen. Bei der illegalen Einwanderung



wurde der Vorschlag erneuert, baldmöglichst eine Untersuchung einzuleiten, wie illegal aufhältiger Drittstaatsangehörige, die vorläufig nicht rückgeführt werden können, europaweit behandelt werden sollten.

Der Jl-Rat begrüßte in seinen Schlussfolgerungen vom 03./04.06.2010 die erzielten Ergebnisse und verlangte intensivere und stärker zielgerichtete Anstrengungen der EU und der Mitgliedstaaten (Ratsdokument 10674/10). Der Europäische Rat billigte die Schlussfolgerungen am 17.06.2010.

- Zweiter Jahresbericht vom 24.05.2011 (Ratsdokument 10772/11): Die Kommission sah eine zentrale Rolle für die langfristige Absicherung der Wettbewerbsfähigkeit der EU in einer gut organisierten legalen Einwanderung. Die EU brauche flexible Zugangsregelungen, zugleich aber gemeinsame Standards für Einreise und Aufenthalt sowie angemessen geschützte Rechte für Migranten.

Der Jl-Rat betonte in seinen Schlussfolgerungen vom 09./10.06.2011 das Recht der Mitgliedstaaten, darüber zu entscheiden, wie viele Drittstaatsangehörige sie zu Beschäftigungszwecken zulassen und dass sie dabei auch ihre Aufnahmekapazität, den Bedarf auf ihren Arbeitsmärkten und den Grundsatz der Unionspräferenz berücksichtigen.

- Dritter Jahresbericht vom 30.05.2012 (Ratsdokument 10950/12): Der Jahresbericht stützte sich auf die – teilweise dramatischen – Ereignisse im Jahr 2011 (Arabischer Frühling) und gab eine vorausschauende Analyse der Migrations- und Asylpolitik. Ein Schwerpunkt war die Reaktion auf den gestiegenen Migrationsdruck an den Außengrenzen (v.a. Mittelmeerraum und Südostgrenzen).

Bei der Vorstellung im informellen Jl-Rat am 23./24.07.2012 wurden als Prioritäten insbesondere die Förderung der legalen und die Bekämpfung der illegalen Migration sowie die Solidarität mit besonders durch einen Zustrom betroffener Mitgliedstaaten benannt.

- Vierter Jahresbericht vom 17.06.2013 (Ratsdokument 11302/13): Die Kommission betonte u.a. den Beitrag gut gesteuerter Migration zu den Wachstumszielen der EU sowie die Bedeutung der gesellschaftlichen Integration der Migranten.

Bei der Diskussion im informellen SCIFA am 09./10.07.2013 wurden als prioritäre Maßnahmen die Effektivierung der Rückführungspolitik, die flexiblere Umsetzung von Zuwanderungsregelungen, der Missbrauch von Mobilität und Freizügigkeit und Fragen der Visum- und Grenzpolitik benannt. Bei der Vorstellung beim informellen Jl-Rat am 18./19.07.2013 betonten die Kommission und einige Mitgliedstaaten das Potential der Migration für die wirtschaftliche Entwicklung vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und des Fachkräftemangels in bestimmten Bereichen.

- Fünfter Jahresbericht vom 22.05.2014 (Ratsdokument 10208/14): Neben den Kennzahlen zur Migration in der EU im Jahr 2013 wurden u.a. die Anstrengungen zur Verbesserung des internationalen Schutzes (Einigung über das Gemeinsame Europäische Asylsystem, praktische Zusammenarbeit und Solidarität innerhalb der EU, regionale Schutzprogramme, Unterbindung des Menschenhandels und Bekämpfung von Menschenschmuggel), Fortschritte bei der Bewältigung des Migrationsdrucks und neue Entwicklungen beim Grenzmanagement sowie bei den Beziehungen zu Drittstaaten dargestellt.

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

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

Mitteilung der Kommission vom 4. Mai 2011 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Mitteilung zur Migration;

KOM(2011) 248; Ratsdokument 9731/11

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

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

Mitteilung der Kommission vom 24. Mai 2011 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Ein Dialog mit den Ländern des südlichen Mittelmeerraums über Migration, Mobilität und Sicherheit; KOM(2011) 292; Ratsdokument 10784/11

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

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

Auf seiner Tagung am 23./24.06.2011 billigte der Europäische Rat die Aufnahme eines strukturierten Dialogs mit geeigneten Partnerländern.

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

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

- Erleichterung der legalen Migration und Mobilität;
- Bekämpfung der illegalen Migration und des Menschenhandels;
- Förderung des internationalen Schutzes und der externen Dimension der Asylpolitik;

- Maximierung der Auswirkungen von Migration und Mobilität auf die Entwicklung.

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

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

Ein erster Gedankenaustausch fand im JI-Rat am 13./14.12.2011 statt. Die Strategiedebatte soll insbesondere in der Hochrangigen Gruppe für Asyl und Migration (HLWG) erfolgen. Nach Vorberatung u.a. im SCIFA verabschiedete der Rat (Allgemeine Angelegenheiten) am 29.05.2012 Schlussfolgerungen, mit denen er die Weiterentwicklung und Umsetzung des Gesamtansatzes seit seiner Einführung im Dezember 2005 begrüßt. Bekräftigt wurde die Notwendigkeit, die Umsetzung des Gesamtansatzes alle zwei Jahre – erstmals im Juni 2013 – durch Berichte systematisch zu verfolgen. Die Kommission veröffentlichte ihren ersten Bericht am 21.02.2014 (COM(2014) 96 final). Der SCIFA sieht seine Rolle bei der Umsetzung des GAMM in der Ergänzung der in der HLWG (als zentrales Lenkungsgremium des GAMM) behandelten außenpolitischen Gesichtspunkte durch innenpolitische Belange, etwa bei Fragen der Rückübernahme oder Visa liberalisierung.

#### Europäische Agenda für die Integration

Mitteilung der Kommission vom 3. Juni 2003 an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über Einwanderung, Integration und Beschäftigung;  
KOM(2003) 336 endg.; Ratsdokument 10293/03

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

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

Mitteilung der Kommission vom 1. September 2005 an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union;

KOM(2005) 389 endgültig; Ratsdokument 12120/05

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

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

Mitteilung der Kommission vom 20. Juli 2011 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen;

KOM(2011) 455 endgültig; Ratsdokument 13290/11

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

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

Der Jl-Rat nahm am 13./14.12.2011 nach Vorberatung des SCIFA Schlussfolgerungen zur Agenda an (Ratsdokument 18296/11). Darin wurden u.a. die Vorschläge aufgegriffen, einen

Koordinierungsmechanismus und einen Werkzeugkasten („europäische Module“) zu entwickeln bzw. weiterzuentwickeln, die Weiterentwicklung eines Monitoringsystems zu prüfen, die Kooperation auszubauen und auf EU-Ebene auch im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen eine finanzielle Förderung von Integrationsmaßnahmen vorzuhalten. Deutschland hatte sich erfolglos für die Einbeziehung aller Personen mit Integrationsbedarf eingesetzt, also auch von eigenen Staatsangehörigen und Unionsbürgern mit Migrationshintergrund.

#### Maßnahmen zur verbesserten Steuerung der Migrationsströme

Der JI-Rat nahm am 09./10.10.2014 Schlussfolgerungen zu Maßnahmen zur verbesserten Steuerung der Migrationsströme an (Ratsdokument 14141/14). Ausgangspunkt für die Schlussfolgerungen sind die wachsenden Migrationsströme und die Verlagerung der Zugangswege in die Europäische Union. Der JI-Rat stellt fest, dass dies eine Herausforderung darstelle, die durch gemeinsame Maßnahmen angegangen werden müsse, insbesondere weil die Migrationsströme nicht nur Auswirkungen auf die Länder an den Außengrenzen Europas, sondern aufgrund der extensiven Sekundärmigration auf Europa als Ganzes haben.

Im Hinblick auf dieses Ziel wird ein auf drei Säulen beruhender Ansatz dargelegt, mit dem über die unmittelbaren Notfallmaßnahmen hinaus in einer strukturierten Weise auf den Migrationsdruck reagiert werden soll. Dieser Ansatz soll auch als Konzept für den Umgang mit künftigen Herausforderungen dienen und an die Besonderheiten der entstehenden Situation angepasst werden. Der strategische und operative Ansatz baut auf den Ergebnissen der Mittelmeer-Task-Force auf (siehe hierzu Nr. VI.1 S. 104 ff.) und zielt auf eine gestraffte, aber flexible Umsetzung von deren Ergebnissen ab.

Die drei Säulen umfassen:

- Maßnahmen in Zusammenarbeit mit Drittländern:

Die Schlussfolgerungen legen zahlreiche Initiativen für die Zusammenarbeit mit Drittländern dar mit besonderem Schwerpunkt auf der Bekämpfung von Schleppern und Menschenhändlern. Hierzu gehören u.a.: Stärkung der in relevanten Ländern bestehenden eigenen Kapazitäten zum Grenzmanagement und zur Migrationssteuerung (auch durch Bereitstellung technischer Hilfe), Entwicklung neuer und vertiefter Entwicklungs- und Schutzprogramme für Nordafrika und das Horn von Afrika, uneingeschränkte Umsetzung des bestehenden regionalen Entwicklungs- und Schutzprogramms im Nahen Osten, Umsetzung der EU-Sahel-Strategie (Beitrag zu Sicherheit, Stabilität und Governance in der Region), Vorschlag für eine glaubhafte Anzahl von Plätzen zur Neuan siedlung auf freiwilliger Grundlage (dadurch Schaffung alternativer legaler Zuwanderungsmöglichkeiten und Beitrag zur Stabilisierung der Flüchtlingsgemeinschaften in Zusammenarbeit mit dem UNHCR), Unterstützung von Drittländern beim Aufbau ihrer Kapazitäten für die Betreuung von Rückkehrern. Diese Initiativen sollen im Einklang mit dem Gesamtansatz für Migration und Mobilität durchgeführt werden und dazu beitragen, Migrantengemeinschaften unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Schutzbe-

dürftigen zu stabilisieren und kriminelle Netzwerke von Schleusern und Menschenhändlern zu zerschlagen. Für eine kohärente Umsetzung der Maßnahmen könnten in Transitländern unter Leitung des UNHCR/der IOM Zentren eingerichtet werden, die den betroffenen Drittländern konkrete Formen der Solidarität und Unterstützung bieten können.

- Verstärktes Management der Außengrenzen:

Die Fähigkeiten von FRONTEX sollen gestärkt werden, um flexibel und rechtzeitig auf neue Risiken und neuen Migrationsdruck zu reagieren. Folgende Schritte zur Erreichung dieses Ziels werden vom JI-Rat u.a. herausgestellt: Festlegung des Einsatzgebiets sowie der erforderlichen Mittel und Ressourcen für verstärkte gemeinsame FRONTEX-Aktionen auf der Grundlage einer Risikoanalyse, Bereitstellung erforderlicher zusätzlicher operativer Mittel für FRONTEX durch die Mitgliedstaaten.

- Maßnahmen zur Aufrechterhaltung und vollständigen Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS):

Der JI-Rat hebt hervor, dass die EU bereits auf kurze Sicht Maßnahmen ergreifen muss, um für eine umfassende und kohärente Umsetzung des GEAS zu sorgen. Hierzu müssten alle Mitgliedstaaten vorrangig Investitionen tätigen und Kapazitäten aufbauen, um ein flexibles nationales System für Aufnahme und Asyl zu schaffen, das in der Lage ist, plötzliche Migrationsströme zu bewältigen. Zudem sollten zur Bewältigung der aktuellen Sekundärmigration innerhalb der EU Lösungen zur Bekämpfung einer Umgehung des EURODAC-Systems gefunden werden. Gleichzeitig bekräftigt der JI-Rat die Unterstützung für Mitgliedstaaten, die einem besonderen Migrationsdruck ausgesetzt sind.

Der JI-Rat beschloss eine unverzügliche Umsetzung der festgelegten operativen Prioritäten unter Koordinierung der Kommission, die sich dabei eng mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst und dem Rat abstimmen soll.

Die Kommission legte beim JI-Rat am 04./05.12.2014 einen ersten Bericht zur Umsetzung der Schlussfolgerungen sowie der Maßnahmen der Mittelmeer-Task-Force vor (Ratsdokument 16622/14).

## **2. Richtlinien**

### **2.1 Richtlinie Familienzusammenführung**

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

ABI L 251 vom 03.10.2003 S. 12 ff.

Die Richtlinie regelt die Familienzusammenführung von Drittstaatsangehörigen einschließlich anerkannter Flüchtlinge. Nicht erfasst sind der Nachzug zu Unionsbürgern sowie der Nachzug zu Asylbewerbern und Personen, die subsidiären Schutz genießen. Es werden lediglich

Mindeststandards festgelegt, günstigere nationale Regelungen sind weiterhin möglich. Die Regelungen des bislang geltenden deutschen Rechts der Familienzusammenführung können bzw. konnten dabei im Wesentlichen erhalten bleiben, insbesondere beschränken sich Ansprüche auf Familienzusammenführung auf die Kernfamilie.

Der Bundesrat nahm mehrfach zum Richtlinienentwurf (auch Vorläuferfassungen) Stellung (09.06.2000, BR-Drs. 103/00; 21.12.2000, BR-Drs. 681/00; 14.02.2003, BR-Drs. 63/03).

Am 27.06.2006 wies der Europäische Gerichtshof die Klage des Europäischen Parlaments gegen die Richtlinie ab (Rs. C-540/03). Das Parlament hatte in mehreren Bestimmungen Verstöße gegen die Europäische Menschenrechtskonvention, v.a. gegen das Grundrecht auf Achtung des Familienlebens, gesehen. Der EuGH betonte, dass die Rechte von Kindern und der Schutz des Familienlebens zwar hohen Rang besäßen, Familienmitgliedern aber kein subjektives Recht auf Aufnahme in die EU gäben. Den Mitgliedstaaten bleibe ein Ermessensspielraum, in dessen Rahmen auch Integrationskriterien berücksichtigt werden könnten. Die von der Richtlinie ermöglichten Differenzierungen nach dem Alter stellten demzufolge keine Diskriminierungen dar.

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

Mit ihrem Bericht vom 08.10.2008 (KOM(2008) 610 endg.) bewertete die Kommission die Umsetzung der Richtlinie und gab Empfehlungen für eine ordnungsgemäße Richtlinienanwendung. Sie kam zu dem Schluss, dass die Wirkung der Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Familienzusammenführung begrenzt bleibe, da sie den Mitgliedstaaten große Ermessensspielräume belasse. Die Kommission kündigte eine Konsultation in Form eines Grünbuchs über die künftige Ausgestaltung der Regelung an.

Grünbuch der Kommission zum Recht auf Familienzusammenführung von in der Europäischen Union lebenden Drittstaatsangehörigen (Richtlinie 2003/86/EG);

KOM(2011) 735 endgültig; Ratsdokument 17205/11

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



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

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

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

Beim SCIFA im Juli 2012 stellte die Kommission klar, dass sie nach dem Ergebnis der Konsultation keine Neuverhandlung der Richtlinie anstrebe. Dies wurde von allen Mitgliedsstaaten mit Ausnahme der Niederlande begrüßt. Stattdessen beabsichtigte die Kommission, auf Grundlage der Arbeit in einer Expertengruppe Auslegungsleitlinien vorzulegen. Über die Einrichtung einer Expertengruppe bestand überwiegend Einverständnis, der Erlass von Leitlinien wurde hingegen kontrovers beurteilt. Deutschland lehnt Leitlinien ab, da die Richtlinie den Mitgliedstaaten bewusst Umsetzungsspielräume belasse, deren Grenzen allein der Europäische Gerichtshof zu bestimmen habe.

## **2.2 Daueraufenthalts-Richtlinie**

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

Die Richtlinie regelt die Rechtsstellung langfristig legal in einem Mitgliedstaat lebender Drittstaatsangehöriger und die Bedingungen, unter denen sie sich in anderen Mitgliedstaaten aufhalten dürfen. Wesentliche Voraussetzungen und Rechtsfolgen des Status „langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige“ sind:

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

Der Bundesrat nahm mehrfach kritisch Stellung (27.01.2001, BR-Drs. 371/01; 14.02.2003, BR-Drs. 50/03; 11.04.2004, BR-Drs. 50/03).

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

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

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

ABI L 132 vom 19.05.2011 S. 44 ff.

Mit der Änderung wurde die Richtlinie auf die Personen mit internationalen Schutzstatus (anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte), die bisher vom Anwendungsbereich ausgeschlossen waren, erweitert. Inhaber nationaler humanitärer Aufenthaltstitel bleiben weiterhin vom Anwendungsbereich ausgeschlossen. Die Dauer des Asylverfahrens wird angerechnet; bei einer Verfahrensdauer von unter 18 Monaten steht es den Mitgliedstaaten allerdings frei, nur eine anteilige Dauer (mindestens hälftig) anzurechnen.

Der Bundesrat hatte mit Beschluss vom 21.09.2007 die Auffassung vertreten, dass es der Einbeziehung der subsidiär Schutzberechtigten nicht bedürfe, bei der Zuerkennung des

Rechtsstatus zumindest aber in zeitlicher und qualitativer Hinsicht deutliche Differenzierungen im Vergleich zu anerkannten Flüchtlingen gefordert (BR-Drs. 415/07).

Die schwierigen Verhandlungen über die Richtlinie dauerten drei Jahre. Zunächst war eine Verständigung im Rat gescheitert; während den Benelux-Staaten, Finnland und Schweden die Ausdehnung der Richtlinie nicht weit genug ging (Einbeziehung nationaler humanitärer Aufenthaltstitel), lehnten Malta und Zypern die Ausweitung auf subsidiär Schutzberechtigte ab. Nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, mit dem die Änderung nun dem Mitentscheidungsverfahren (Mehrheitsprinzip im Rat) unterlag, gelang schließlich der Durchbruch.

Die Richtlinie wurde mit dem Gesetz zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern vom 29.08.2013 in deutsches Recht umgesetzt (BGBl. I S. 3484 ff.).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Arbeitsprogramm der Kommission 2015 – Ein neuer Start; KOM(2014) 910 endgültig

Das Arbeitsprogramm der neuen Europäischen Kommission sieht eine Eignungsprüfung der Richtlinie vor, mit der 2015 begonnen werden soll. Der Acquis im Bereich der legalen Zuwanderung soll bewertet und dann möglicherweise Änderungen vorgeschlagen werden.

### **2.3 Studentenrichtlinie**

Richtlinie 2004/114/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst;  
ABI L 375 vom 23.12.2004 S. 12 ff.

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

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

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

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

Der übergreifende Kommissionsvorschlag einer REST-Richtlinie, der auch eine Überarbeitung Studentenrichtlinie beinhaltet, wird unter Nr. IV. 2.5 dargestellt.

## **2.4 Forscherrichtlinie**

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

ABI L 289 vom 03.11.2005 S. 15 ff.

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

ABI L 289 vom 03.11.2005 S. 23 ff.

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

ABI L 289 vom 03.11.2005 S. 26 ff.

Die Richtlinie zielt darauf ab, die Einreise und den Aufenthalt für Drittstaatsangehörige in die Mitgliedstaaten für Forschungszwecke zu erleichtern. Die beiden Empfehlungen sollten deren Einreise und Aufenthalt bereits vor Umsetzung der Richtlinie erleichtern.

Forschern, die eine Aufnahmevereinbarung mit einer zugelassenen Forschungseinrichtung vorweisen, die ihrerseits die Verantwortung für den Forscher übernimmt, sollen Visa und Aufenthaltstitel erteilt werden. Eine Mobilitätsklausel ermöglicht Forschungsvorhaben in mehreren Mitgliedstaaten. Für Missbrauchsfälle enthält die Richtlinie eine Widerrufs-klausel.

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

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

Der übergreifende Kommissionsvorschlag einer REST-Richtlinie, der auch eine Überarbeitung der Forscherrichtlinie beinhaltet, wird unter Nr. IV. 2.5 dargestellt.

## 2.5 REST-Richtlinie

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einem bezahlten oder unbezahlten Praktikum, einem Freiwilligendienst oder zur Ausübung einer Au-pair-Beschäftigung; KOM(2013) 151 endgültig; Ratsdokument 7869/13

Nach einer öffentlichen Konsultation Mitte 2012 unterbreitete die Kommission am 25.03.2013 einen Richtlinienvorschlag, mit dem die Studenten- und Forscherrichtlinie (vgl. Nr. IV. 2.3 und 4) in einem Rechtsakt zusammengefasst und erweitert werden soll. Danach soll die Richtlinie verbindliche Regelungen nicht nur für Studenten und Forscher, sondern auch für Austauschschüler, unbezahlte Praktikanten und Freiwillige (bisher fakultative Regelungen) sowie bezahlte Praktikanten und Au-pair-Beschäftigte (bisher keine Regelungen) erhalten.

Für Forscher und Studenten sind u.a. folgende Änderungen vorgesehen:

- Erwerbstätigkeit: Studenten sollen mindestens 20 Stunden pro Woche arbeiten dürfen. Der Arbeitsmarktzugang kann weiterhin von einer nationalen Erlaubnis abhängig gemacht werden. Nach Abschluss des Studiums bzw. der Forschungsarbeit sollen Studenten bzw. Wissenschaftler für einen Zeitraum von 12 Monaten im Aufnahmemitgliedstaat bleiben dürfen, um dort eine Arbeit zu suchen oder ein Unternehmen zu gründen.
- Erleichterte Mobilität: Studenten sollen bis zu sechs Monate in einem anderen Mitgliedstaat einen Teil ihres Studiums oder ein Praktikum absolvieren dürfen. Der Zeitraum, für den sich Wissenschaftler in einem zweiten Mitgliedstaat aufhalten dürfen, soll von drei auf sechs Monate verlängert werden.
- Familienangehörige von Wissenschaftlern: Die Familienzusammenführung soll erleichtert werden (keine Mindestaufenthaltsdauer, keine Abhängigkeit von der Daueraufhaltungsperspektive des Wissenschaftlers, keine Integrationsanforderungen vor der Einreise, keine Wartefrist für den Arbeitsmarktzugang). Familienangehörige sollen unter bestimmten Voraussetzungen das Recht haben, den Wissenschaftler in einen anderen Mitgliedstaat zu begleiten.
- Gleichbehandlungsrechte: Wissenschaftler sollen beim Zugang zu Sozialversicherungsleistungen (einschließlich Familienleistungen) ein Recht auf Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaats erhalten.

Für bezahlte Praktikanten und Au-Pairs werden u.a. folgende Eckpunkte vorgeschlagen:

- Aufenthaltsdauer: Bezahlten Praktikanten und Au-Pair-Beschäftigten soll ein Aufenthaltstitel für höchstens ein Jahr erteilt werden.
- Altersgrenzen: Au-Pair-Beschäftigte dürfen nicht jünger als 17 Jahre und – außer in begründeten Einzelfällen – nicht älter als 30 Jahre alt sein.
- Mobilität: Bezahlten Praktikanten sollen vergleichbare Mobilitätsrechte wie Studenten gewährt werden.

Der Richtlinienentwurf sieht übergreifend vor, dass über vollständige Anträge auf Erteilung eines Aufenthaltstitels innerhalb von 60 Tagen entschieden werden soll. Anträge von Forscher oder Studenten, die an Unionsprogrammen mit Mobilitätsmaßnahmen teilnehmen, sollen innerhalb von 30 Tagen bearbeitet sein.

Der Bundesrat nahm von der Vorlage am 03.05.2013 Kenntnis (BR-Drs. 239/13).

Die Verhandlungen im Rat begannen im April 2013. Zunächst wurden sie in der Ratsarbeitsgruppe Migration geführt, Anfang November 2014 gingen sie auf die JI-Referenten-Ebene über. Hauptstreitpunkt war die Frage, ob verbindliche Regelungen für andere Personengruppen als Forscher und Studenten eingeführt werden sollen. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten (darunter Deutschland) lehnte verbindliche Regelungen ab. Die Wettbewerbsfähigkeit der EU könne damit nicht gesteigert werden, wohingegen neue Missbrauchsmöglichkeiten geschaffen würden. Deutschland stand auch optionalen Regelungen für Schüler und Praktikanten, vor allem aber für Au-Pairs und Freiwillige, kritisch gegenüber. Die Erforderlichkeit unionsweiter Regelungen für diese Personengruppen wurde bezweifelt; zudem wäre ein übermäßig komplexes Regelwerk kaum vermeidbar. Überwiegend positiv wurde die Erleichterung der Zugangsbedingungen für Wissenschaftler und Studenten aufgenommen, da damit die Anziehungskraft der EU für Hochqualifizierte gestärkt werden kann. Für viele Mitgliedstaaten, auch für Deutschland, ist zudem die Aufrechterhaltung von Spielräumen zur Beibehaltung großzügigerer nationaler Zulassungssysteme ein großes Anliegen. Kommission und Parlament standen nationalen Parallelsystemen ablehnend gegenüber. Die Mobilitätsrechte wurden ab März 2014 verhandelt.

Der Rat sprach sich im AStV vom 10.12.2014 für die Aufnahme von Trilog-Verhandlungen aus. Der als gemeinsame Ratsposition beschlossene Text des Vorsitzes (Ratsdokument 16512/14) sah den personellen Anwendungsbereich der Richtlinie für Forscher und Studenten (verbindliche Regelungen) sowie für Schüler und unbezahlte Praktikanten (optionale Regelungen) vor; bezahlte Praktikanten und Au-Pairs wurden aus dem Anwendungsbereich gestrichen. Deutschland sprach sich nach wie vor für eine Beschränkung auf Forscher und Studenten aus und trat für die Möglichkeit günstigerer nationaler Zulassungssysteme ein, konnte sich diesbezüglich bei der Festlegung der Ratsposition aber nicht durchsetzen. Zumindest sah die Ratsposition eine Flexibilisierung der Zulassungsvoraussetzungen speziell für Forscher im Hinblick auf die inhaltlichen Anforderungen der erforderlichen Aufnahmevereinbarung mit der Forschungseinrichtung vor. Deutschland und einige andere Mitgliedstaaten befürchteten hier aber, dass den Mitgliedstaaten die Möglichkeit genommen wird, nationale Be-

sonderheiten zu berücksichtigen und stärkere Anreize für die Zuwanderung für Forscher zu setzen. Hinsichtlich des Mobilitätsregimes sah der als gemeinsame Ratsposition beschlossene Text des Vorsitzes Mobilitätsregelungen nur für Studenten und Forscher vor. Während Studenten ein Schengen-unabhängiges Aufenthaltsrecht von bis zu 180 Tagen im 360-Tage-Zeitraum haben sollen, wird bei Forschern – in Anlehnung an die ICT-Richtlinie – zwischen kurz- und langfristiger Mobilität unterschieden.

Das Europäische Parlament, das keine Aussicht auf eine Einigung in erster Lesung sah, legte seinen Standpunkt am 25.02.2014 fest. Kernanliegen des Parlaments waren klare, unbürokratische Regelungen für qualifizierte Forscher und Arbeitskräfte, Mobilitätsrechte und erweiterte Arbeitsmöglichkeiten für Studenten und kurze Bearbeitungsfristen. Dementsprechend forderte die Entschließung u.a., die Höchstbearbeitungsfrist von 60 auf 30 Tage zu verkürzen, Studenten zeitlich unbeschränkt die Erwerbstätigkeit zu erlauben, ihr Aufenthaltsrecht zur Arbeitsplatzsuche nach Abschluss des Studiums von 12 auf 18 Monate zu verlängern und ihren Familienangehörigen Mobilität zu gewähren (wie Familienangehörige von Forschern). Zudem wurde verlangt, die europaweiten Mobilitätsrechte auf Freiwillige und Praktikanten zu erstrecken und auf Gebühren für die Erteilung eines Aufenthaltstitels zu verzichten. In Vorbereitung des Trilogs verdeutlichte das Europäische Parlament auch nochmals, dass der Anwendungsbereich der Richtlinie mit verbindlichen Regelungen Forscher, Studenten, Schüler, bezahlte und unbezahlte Praktikanten, Freiwillige sowie Au-Pairs erfassen soll.

Der Trilog hatte Anfang März 2015 begonnen. Im November 2015 konnte eine Einigung erzielt werden. Der mit dem Europäischen Parlament ausgehandelte Richtlinienentwurf wurde vom AStV am 26.11.2015 gebilligt. Im Rat erfolgte am 04.12.2015 eine politische Einigung. Zuvor hatte der Vorsitzende des LIBE-Ausschusses des Europäischen Parlaments mitgeteilt, dass er für den Fall, dass der Kompromisstext dem Europäischen Parlament als Standpunkt des Rates zugeleitet wird, empfohlen werden, den Standpunkt des Rates in der zweiten Lesung ohne Abänderungen anzunehmen.

Der JI-Rat vom 10./11.03.2016 hat daraufhin den Standpunkt des Rates in erster Lesung beschlossen (Ratsdokument 14958/2/15). Er beinhaltet im Wesentlichen:

- Anwendungsbereich (Art. 2): Die Richtlinie soll entgegen dem Vorschlag der Kommission nur bei Forschern, Studenten, Praktikanten und Freiwilligen, die am Europäischen Freiwilligendienst teilnehmen, verbindlich gelten. Die Anwendung der Richtlinie auf Schüler, sonstige Freiwillige und Au-Pair-Kräfte ist hingegen fakultativ. Auf eine Unterscheidung zwischen bezahlten und unbezahlten Praktikanten wird verzichtet. Andererseits wurde die Gruppe der Freiwilligen unterteilt in Freiwillige, die am Europäischen Freiwilligendienst teilnehmen, und sonstige Freiwillige.
- Günstigere Bestimmungen (Art. 4): Der Rat hat einige Bestimmungen eingefügt, in Bezug auf die die Mitgliedstaaten günstigere Bestimmungen einführen oder beibehalten können. Zum Beispiel erhalten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Aufenthaltstitel auszustellen, die eine längere Gültigkeitsdauer als in der Richtlinie vorgesehen haben.

- Anzahl der Zulassungen (Art. 6): Der Rat verweist auf den in Art. 79 Abs. 5 AEUV verankerten Grundsatz, dass die Mitgliedstaaten das Recht haben, festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige in ihr Hoheitsgebiet zur Eingehung eines Beschäftigungsverhältnisses einreisen dürfen. Er erwähnt dabei ausdrücklich, dass diese Zulassungsquoten nicht auf Studenten angewandt werden dürfen.
- Allgemeine Zulassungsbedingungen (Art. 7): Der Rat hat im Interesse der Klarheit eine nicht erschöpfende Liste der Quellen aufgenommen, aus denen die nötigen Mittel zur Lebensunterhaltssicherung stammen können. Der Rat hat zudem eine neue Bestimmung eingefügt, wonach die Mitgliedstaaten einen Referenzbetrag für die nötigen Mittel der Lebensunterhaltssicherung angeben können (Art. 7 Abs. 3). Der Rat hat auch eine Bestimmung aufgenommen, wonach die Mitgliedstaaten verlangen können, dass der Antragsteller bei Antragstellung seine (künftige) Anschrift im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats angeben muss. Die Mitgliedstaaten erhalten des Weiteren die Möglichkeit, zu bestimmen, dass der Antrag auf einen Aufenthaltstitel nur über die aufnehmende Einrichtung gestellt werden kann (Art. 7 Abs. 5).
- Zulassung von aufnehmenden Einrichtungen (Art. 9 und 15): Während der Kommissionsvorschlag ein obligatorisches Zulassungsverfahren nur für Forschungseinrichtungen, nicht aber für Einrichtungen, die andere unter die Richtlinie fallende Gruppen aufnehmen, vorsieht, hat der Rat beschlossen, dass für alle aufnehmenden Einrichtungen dasselbe Verfahren gelten soll. Der Standpunkt des Rates sieht vor, dass die Mitgliedstaaten bei allen Drittstaatsangehörigen, die ihren Zulassungsantrag über eine zugelassene aufnehmende Einrichtung stellen, ein vereinfachtes Verfahren anwenden (Wegfall bestimmter Nachweispflichten; Entscheidung über Antrag spätestens innerhalb von 60 Tagen statt – wie allgemein vorgesehen – 90 Tagen)
- Aufnahmevereinbarung bei Forschern (Art. 10): Bei der zwischen der Forschungseinrichtung und dem Forscher zu schließenden Aufnahmevereinbarung hat der Rat abweichend vom Kommissionsvorschlag festgelegt, dass Verträge mit denselben Elementen wie Aufnahmevereinbarungen von den Mitgliedstaaten als gleichwertig angesehen werden können. Hinsichtlich des Inhalts der Aufnahmevereinbarungen hat der Rat mehrere verbindliche Bestimmungen in fakultative Bestimmungen umgewandelt. So bleibt es den Mitgliedstaaten z.B. überlassen, ob sie verlangen, dass die Aufnahmevereinbarung Angaben zum Rechtsverhältnis zwischen Forschungseinrichtung und Forscher oder zu den Arbeitsbedingungen enthält.
- Besondere Zulassungsbedingungen für Schüler (Art. 12): Der Rat hat die zusätzliche Möglichkeit vorgesehen, dass Schüler – statt in einer Familie – auch in einer speziellen, der Bildungseinrichtung angeschlossenen Unterkunft untergebracht werden können.
- Gruppe der Praktikanten (Art. 3 und 13): Der Rat hat die Begriffsbestimmung für „Praktikant“ dahingehend eingeeengt, dass dieser über einen Hochschulabschluss verfügen oder ein Hochschulstudium absolvieren muss (Art. 3 Abs. 5). Auf die Unterscheidung zwischen bezahlten und unbezahlten Praktikanten soll verzichtet werden. Den besonderen Bedingungen für Praktikanten (Art. 13) hat der Rat einige Anforderungen hinzugefügt, um sicherzustellen, dass bei der Zulassung dieser Gruppe von Drittstaatsangehörigen kein



Missbrauch stattfinden kann. Dazu gehört, dass die Praktikumsvereinbarung theoretische und praktische Schulungsmaßnahmen vorsehen muss und dass die Mitgliedstaaten verlangen können, dass die Bedingungen der Vereinbarung mit den nationalen Rechtsvorschriften, Tarifverträgen und Gepflogenheiten im Einklang stehen. Des Weiteren können die Mitgliedstaaten verlangen, dass das Praktikum den gleichen Bereich wie der Hochschulabschluss bzw. das Studium betrifft und dem gleichen Qualifikationsniveau entspricht (Art. 13 Abs. 2). Der Rat hat ferner, ähnlich wie bei den Forschern, eine Bestimmung angefügt, nach der Mitgliedstaaten verlangen können, dass die aufnehmende Einrichtung die finanzielle Haftung übernimmt, falls ein Praktikant illegal im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats verbleibt (Art. 13 Abs. 4). Die finanzielle Haftung endet spätestens sechs Monate nach dem Ende der Praktikumsvereinbarung. Der Rat geht schließlich über den Kommissionsvorschlag hinaus, indem die Mitgliedstaaten verlangen können, dass die aufnehmende Einrichtung nachweist, dass die Praktikumsstelle keinen Arbeitsplatz ersetzt (Art. 13 Abs. 3).

- Gruppe der Freiwilligen (Art. 14): Der Rat hat hinzugefügt, dass die Mitgliedstaaten ein Mindest- und ein Höchstalter für Freiwillige festlegen können (Art. 14 Abs. 2); die Vorschriften für den Europäischen Freiwilligendienst bleiben hiervon allerdings unberührt.
- Gruppe der Au-pair-Kräfte (Art. 16): Der Rat akzeptiert bei den besonderen Zulassungsbedingungen für Au-pair-Kräfte den Inhalt der vom Europäischen Parlament verlangten Änderungen bei den Rechten und Pflichten. Mit der Beschränkung einer Au-pair-Tätigkeit auf 25 Wochenstunden (Art. 16 Abs. 5) geht der Rat sogar noch einen Schritt weiter. Das Europäische Parlament hatte nur die Vorlage einer adäquaten Vereinbarung verlangt, aus der sich auch die tägliche Höchstdauer der Au-pair-Tätigkeit ergeben sollte. Der Rat nimmt eine Änderung des Mindestalters von Au-pair-Kräften vor, für das im Kommissionsvorschlag 17 Jahre vorgesehen war und das im Standpunkt des Rates auf 18 Jahre festgelegt ist (Art. 16 Abs. 1 Buchstabe b). Der Rat nimmt zudem mehrere Voraussetzungen für die Zulassung von Au-pair-Kräften neu auf. Die Mitgliedstaaten sollen den Nachweis über Grundkenntnisse der Sprache des Gastlandes, über den Abschluss der Sekundarschule oder über Berufsqualifikationen verlangen können (Art. 16 Abs. 2). Die Mitgliedstaaten können auch bestimmen, dass die Vermittlung von Au-pair-Kräften nur von einer Au-pair-Vermittlungsstelle vorgenommen werden darf (Art. 16 Abs. 3). Es soll den Mitgliedstaaten auch freistehen, einen Mindestbetrag als Taschengeld für die Au-pair-Kraft festzusetzen (Art. 16 Abs. 6).
- Aufenthaltstitel (Art. 17, 18 und 19): Bei der Gültigkeitsdauer der Aufenthaltstitel für Forscher, Studenten, Schüler, Au-pair-Kräfte und Freiwillige (Art. 18) behält der Rat den Ansatz der Kommission bei und lehnt Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments ab. In Bezug auf Praktikanten ändert der Rat den Kommissionsvorschlag, indem er eine Höchstdauer von sechs Monaten (statt einem Jahr) für die Gültigkeitsdauer der entsprechenden Aufenthaltstitel vorsieht. Die Mitgliedstaaten können jedoch im Einklang mit ihrem nationalen Recht eine längere Gültigkeitsdauer vorsehen, die der Dauer der Praktikumsvereinbarung entspricht.
- Gründe für die Ablehnung, Entziehung oder Nichtverlängerung eines Aufenthaltstitels (Art. 20 und 21): Der Standpunkt des Rates sieht vor, einige verpflichtende Ablehnungsgründe

nach dem Kommissionsvorschlag in optionale Gründe umzuwandeln. Der Rat nimmt aber auch mehrere neue Gründe auf, die zu einer Ablehnung führen können. Er hält es insbesondere für wichtig, dass ein Mitgliedstaat einen Antrag ablehnen kann, wenn die aufnehmende Einrichtung oder die Gastfamilie die Beschäftigungsbedingungen nach nationalem Recht, gemäß Tarifverträgen oder den Gepflogenheiten des betreffenden Mitgliedstaats nicht erfüllt. Ein weiterer neuer Ablehnungsgrund ist das Bestehen von Anhaltspunkten, dass der Drittstaatsangehörige seinen Aufenthalt zu anderen Zwecken nutzen würde als jene, für die er die Zulassung beantragt. Darüber hinaus sieht der Rat die Möglichkeit einer Vorrangprüfung vor. Die Gründe für die Entziehung oder Nichtverlängerung entsprechen weitgehend jenen für eine Ablehnung. Der Fall, dass ein Drittstaatsangehöriger seinen Aufenthalt zu einem anderen Zweck als dem zugelassenen nutzt, stellt nach der Ratsposition weiterhin einen Grund für den zwangsläufigen Entzug bzw. eine zwangsläufige Nichtverlängerung dar, während das Europäische Parlament dies in seinem Standpunkt zu einer fakultativen Bestimmung gemacht hatte. Andererseits greift der Rat die Vorstellungen des Europäischen Parlaments auf und fügt hinzu, dass ein Mitgliedstaat, wenn er die Entziehung des Aufenthaltstitels wegen unzureichender Studienfortschritte erwägt, mit der aufnehmenden Einrichtung Rücksprache halten kann. Der Rat akzeptiert ferner die Abänderung des Parlaments, wonach ein Student einen Antrag bei einer anderen Hochschuleinrichtung einreichen darf, um dort sein Studium abzuschließen, wenn sein Aufenthaltstitel aus Gründen entzogen oder nicht verlängert werden soll, die nicht den Studenten selbst betreffen. In Bezug auf die Möglichkeit, die Verlängerung eines Aufenthaltstitels nach einer Vorrangprüfung abzulehnen, trägt der Rat den Bedenken des Europäischen Parlaments Rechnung, indem er eine Ausnahme für Forscher vorsieht, die ihr Beschäftigungsverhältnis mit der gleichen aufnehmenden Einrichtung fortsetzen.

- Recht auf Gleichbehandlung (Art. 22): Der Standpunkt des Rates sieht eine Änderung des Kommissionsvorschlags in Bezug auf die Gleichbehandlung mit Staatsangehörigen des aufnehmenden Mitgliedstaates vor. Der Ratsposition zufolge gelten für Forscher und Studenten sowie für Praktikanten, Freiwillige und Au-pair-Kräfte die Rechte nach Art 12 der Richtlinie 2011/98/EU („Rahmenrichtlinie Arbeitnehmerrechte“, siehe hierzu Nr. IV. 2.7) mit etwaigen dort vorgesehenen Einschränkungen. Den Vorschlag des Europäischen Parlaments, wonach die in der Richtlinie 2011/98/EU festgelegten Einschränkungen in Bezug auf die allgemeine und berufliche Bildung sowie auf Zweige der sozialen Sicherheit nicht für Forscher und Studenten gelten sollen, lehnt der Rat ab.
- Erwerbstätigkeit von Studenten (Art. 24): Der Rat hat abweichend vom Kommissionsvorschlag festgelegt, dass Studenten mindestens 15 Stunden pro Woche arbeiten dürfen (Kommissionsvorschlag: mindestens 20 Stunden pro Woche). An dem Grundsatz, dass es den Mitgliedstaaten möglich sein sollte, die Lage auf ihrem Arbeitsmarkt zu berücksichtigen, hat der Rat festgehalten. Der Arbeitsmarktzugang für Studenten solle jedoch die Regel sein und die Mitgliedstaaten die Lage auf ihrem Arbeitsmarkt nur bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände berücksichtigen.
- Aufenthalt zum Zweck der Arbeitssuche/Unternehmensgründung bei Forschern und Studenten (Art. 25): Nach der Ratsposition wird Forschern und Studenten die Möglichkeit gegeben, sich nach Abschluss ihrer Forschungstätigkeit oder ihres Studiums für einen Zeit-

raum von mindestens neun Monaten weiter zur Arbeitssuche oder Unternehmensgründung aufzuhalten (bei Vorliegen der allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen nach Art. 7 (u.a. Lebensunterhaltssicherung). Damit lehnt der Rat die zu diesem Punkt vorgesehene Abänderung des Europäischen Parlaments ab (Aufenthaltsrecht von 18 Monaten) und ändert auch den Kommissionsvorschlag (Aufenthaltsrecht von mindestens 12 Monaten).

- Mobilität innerhalb der Union (Art. 27 bis 31): Nach dem Standpunkt des Rates ist eine Mobilität innerhalb der EU nur für Forscher und Studenten möglich. Bei der Mobilität von Forschern und ihrer Familienangehörigen wird zwischen kurzfristiger (bis zu 180 Tage im 360-Tage-Zeitraum) und langfristiger Mobilität (mehr als 180 Tage je Mitgliedstaat) unterschieden. Bei der Mobilität von Studenten unterscheidet der Rat zwischen Studenten, die an einem EU- oder multilateralen Programm mit Mobilitätsmaßnahmen teilnehmen oder für die eine Vereinbarung zwischen zwei oder mehr Hochschuleinrichtungen gilt, und Studenten, die nicht an einem solchen Programm teilnehmen bzw. für die eine solche Vereinbarung nicht gilt. Die erste Gruppe ist berechtigt, in einen oder mehrere zweite Mitgliedstaaten einzureisen und sich dort für eine Dauer von bis zu 360 Tagen je Mitgliedstaat aufzuhalten, um dort einen Teil ihres Studiums zu absolvieren. Die zweite Gruppe muss hingegen einen Aufenthaltstitel beantragen, um zu Studienzwecken in einen zweiten Mitgliedstaat einreisen und sich dort aufhalten zu dürfen.

## 2.6 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.

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

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

- für die Entscheidung über Einreise und Aufenthalt von Familienangehörigen, die nicht als Ehepartner, eingetragene Partner, Kinder bis 21 Jahre oder Verwandte in aufsteigender Linie anspruchsberechtigt sind, verbleibt den Mitgliedstaaten Flexibilität.

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

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

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

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

Der Aussage der Kommission, die Richtlinie sei in keinem Mitgliedstaat korrekt umgesetzt worden, traten fast alle betroffenen Mitgliedstaaten entgegen. Die Kommission nahm dies zum Anlass, bilaterale Gespräche zu führen. Nachdem bei einem Treffen im Bundesministerium des Innern im Januar 2011 nur ein Teil der kritisierten Punkte geklärt werden konnte, leitete die Kommission im Juni 2011 ein Vertragsverletzungsverfahren ein. Aus diesem Anlass wurden mit dem Gesetz zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer aufenthaltsrechtlicher Vorschriften vom 21.01.2013 (BGBl. I. S. 86) punktuelle Anpassungen vorgenommen. Lebenspartner wurden in Bezug auf ihr Recht auf Einreise und Aufenthalt mit Ehegatten gleichgestellt. Nicht umgesetzt wurde die Forderung der Kommission, für weitere Familienangehörige und Lebenspartner eine Sonderregelung zur erleichterten Einreise und Aufenthalt einzuführen (vgl. Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie). Der Fortgang des Vertragsverletzungsverfahrens bleibt insoweit abzuwarten.

In ihrem Bericht über die Unionsbürgerschaft vom 27.10.2010 – „Weniger Hindernisse für die Ausübung von Unionsbürgerrechten“ – thematisierte die Kommission erneut die nach ihrer Ansicht aus der divergierenden und inkorrekten Anwendung des EU-Rechts und aufwändigen Verwaltungsverfahren resultierenden Freizügigkeitshindernisse (KOM(2010) 603 endg., Nr. 2.3.1). Zur Verbesserung will die Kommission bewährte Praktiken fördern, die Bevölkerung besser über die EU-Regelungen aufklären und den EU-Bürgern Informationen über ihre Frei-

zügigkeitsrechte an die Hand geben (Maßnahmevorschlag Nr. 15). Dieser Bericht wurde gemeinsam mit dem Bericht über „Fortschritte auf dem Weg zu einer effektiven Unionsbürgerschaft 2007-2010“ vorgelegt (KOM(2010) 602 endg.).

Seit September 2008 befasst sich die von der Kommission eingerichtete Expertengruppe („FREEMO“) zur Auslegung der Freizügigkeitsrichtlinie mit der Anwendung der Richtlinie. Unter Einbeziehung der dort erarbeiteten Ergebnisse veröffentlichte die Kommission im Juli 2009 ihre Mitteilung über Leitlinien mit dem Titel „Hilfestellung bei der Umsetzung und Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten“ (KOM(2009) 313 endg.). Die Leitlinien sollen anhand typisierter Fallbeispiele praktische Hilfen zu folgenden Bereichen geben: Einreise und Aufenthalt von Unionsbürgern und ihren drittstaatsangehörigen Familienangehörigen, Beschränkungen des Einreise- und Aufenthaltsrechts aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit, Rechtsmissbrauch und Betrug. Die Leitlinien wurden vom Jl-Rat am 21.09.2009 begrüßt.

Im Berichtszeitraum befasste sich die Expertengruppe FREEMO mit der Erarbeitung eines Handbuchs zu Scheinehen. In den SCIFA-Sitzungen am 24.09.2013 und 21.11.2013 bekräftigte u.a. Deutschland seine Sorge, dass das Ziel des Handbuchs, einen praxisnahen Leitfaden für Vollzugsbehörden zu erarbeiten, verfehlt werde. Der Entwurf zähle nur rechtliche Rahmenbedingungen und mutmaßliche Beschränkungen für die Behörden auf, ohne konkrete Hilfestellungen zu bieten. Niemand wolle die große Errungenschaft der Freizügigkeit in Frage stellen. Akzeptanz und Integrität des Freizügigkeitsrechts müssten aber gesichert werden, was voraussetze, dass Probleme nicht negiert würden. Die Veröffentlichung des Handbuchs lehnen zahlreiche Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, strikt ab.

Beim Jl-Rat am 07.06.2013 wurde auf Wunsch Deutschlands das Thema „Fragen im Zusammenhang mit dem freien Personenverkehr“ erörtert. Thema war schwerpunktmäßig die Armutszuwanderung in deutschen Großstädten und in Städten anderer Mitgliedstaaten. Die Innenminister DEU, AUT, NLD und GBR hatten sich in einem gemeinsamen Schreiben an den Vorsitz gewandt und eine konsequente Interpretation der Missbrauchsregelung der Richtlinie sowie ein gemeinsames Verständnis über Mindeststandards bei der Missbrauchsbekämpfung gefordert. Änderungen der Freizügigkeitsrichtlinie wurden nicht vorgeschlagen. Die Aussprache ergab ein sehr unterschiedliches Meinungsbild. Es wurde vereinbart, zunächst Fakten zu sammeln, um dann zu prüfen, welche Maßnahmen ggf. getroffen werden sollten. Die Expertengruppe FREEMO wurde beauftragt, die zu Grunde liegenden Daten und Rechtsfragen aufzubereiten und dem Rat bis Ende 2013 zu berichten.

Die Diskussion wurde beim Jl-Rat am 07./08.10.2013 fortgeführt. In ihrem mündlichen Zwischenbericht wies die Kommission auf Basis der Ergebnisse einer extern beauftragten Studie darauf hin, dass nur ein geringer Prozentsatz (4 %) der mobilen EU-Bürger Sozialhilfeleistungen beziehe. Die große Mehrheit dieser Personen sei erwerbstätig und leiste einen Beitrag zu den nationalen Sozialversicherungssystemen. Die Freizügigkeitsrichtlinie erlaube es, das Freizügigkeitsrecht in Fällen von Missbrauch und Betrug zu widerrufen und ein Wiedereinrei-

severbot auszusprechen. Deutschland konstatierte einen Leistungsmissbrauch in erheblichem Umfang, der nicht immer mit Zahlen belegt werden könne. Die Bedingungen, unter denen eine Aufenthaltsbeendigung und ein Wiedereinreiseverbot durchgesetzt werden könne, müssten genau definiert werden. Dänemark, Österreich und die Niederlande unterstützten die Aussage, dass sich Missbrauch nicht immer in Statistiken widerspiegeln. Große Zustimmung erhielt die Ankündigung der Kommission, mit fünf Maßnahmen die nationalen und lokalen Behörden bei der praktischen Umsetzung der Freizügigkeitsregeln zu unterstützen.

Mit Urteil vom 11.11.2014 (Rs. C 333/13 „Dano“) hat der Europäische Gerichtshof zu einem Vorabentscheidungsersuchen des Sozialgerichts Leipzig entschieden, dass nicht erwerbstätige Unionsbürger, die sich allein mit dem Ziel, in den Genuss von Sozialhilfe zu kommen, in einen anderen Mitgliedstaat begeben von Leistungen der Grundsicherung (SGB II und SGB XII) ausgeschlossen werden können. Im konkreten Fall ging es um eine rumänische Staatsangehörige mit Kind ohne ausreichende Existenzmittel, die ihren Wohnsitz seit mehr als drei Monaten, aber weniger als fünf Jahre in Deutschland hatte, nicht auf Arbeitssuche war und nicht nach Deutschland eingereist war, um hier zu arbeiten. Der EuGH hat den für diesen Fall vorgesehenen Leistungsausschluss im deutschen Sozialrecht als unionsrechtskonform beurteilt. Eine Gleichbehandlung mit deutschen Staatsangehörigen hinsichtlich des Zugangs zu bestimmten beitragsunabhängigen Sozialleistungen (wie den deutschen Leistungen der Grundsicherung) könne nur verlangt werden, wenn der Aufenthalt die Voraussetzungen der „Unionsbürgerrichtlinie“ (RL 2004/38 vom 29.04.2004) erfülle. Bei einer Aufenthaltsdauer von mehr als drei Monaten, aber weniger als fünf Jahren mache die „Unionsbürgerrichtlinie“ das Aufenthaltsrecht davon abhängig, dass nicht erwerbstätige Personen über ausreichende Existenzmittel verfügen. Damit solle verhindert werden, dass nicht erwerbstätige Unionsbürger das System der sozialen Sicherheit des Aufnahmemitgliedstaats zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts in Anspruch nehmen.

Mit Urteil vom 15.09.2015 (Rs. C-67/14 „Alimanovic“) hat der Europäische Gerichtshof zu einem Vorabentscheidungsersuchen des Bundessozialgerichts entschieden, dass die Weigerung, Unionsbürgern, deren Aufenthaltsrecht in einem Mitgliedstaat sich allein aus dem Zweck der Arbeitssuche ergibt, bestimmte beitragsunabhängige Geldleistungen zu gewähren, die auch eine Leistung der Sozialhilfe darstellen, nicht gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstößt. Der EuGH verfestigt mit diesem Urteil seine Rechtsprechung, wonach Leistungen nach dem SGB II „besonders beitragsunabhängige Geldleistungen“ sind, die als „Sozialhilfe“ eine Ausnahme vom an sich anwendbaren Diskriminierungsverbot nach der „Unionsbürgerrichtlinie“ begründen können. Der Leistungsausschluss im deutschen Recht sei daher grundsätzlich mit dem Unionsrecht vereinbar. Der EuGH stellte fest, dass nach der „Unionsbürgerrichtlinie“ eine Ausnahme hier nur in zwei Fallkonstellationen denkbar sei. Der erste Fall betrifft Unionsbürger mit einem Aufenthaltsrecht als Erwerbstätige, die unfreiwillig arbeitslos werden und sich dem Leistungsträger zur Arbeitsvermittlung zur Verfügung stellen. Sie behielten nach der „Unionsbürgerrichtlinie“ ihre Erwerbstätigeneigenschaft sowie ihr Aufenthaltsrecht für mindestens sechs Monate und haben in diesem Zeitraum Anspruch auf Sozialleistungen. Der zweite Fall betrifft Unionsbürger, die im Aufnahmemitgliedstaat noch nicht gearbeitet haben oder deren Erwerbstätigeneigenschaft entfallen ist, die jedoch nachweisen

können, dass sie weiterhin Arbeit suchen und eine begründete Aussicht auf Einstellung haben. In diesem Fall eines Aufenthaltsrechts sehe aber die „Unionsbürgerrichtlinie“ auch vor, dass der Aufnahmemitgliedstaat jegliche „Sozialhilfeleistung“ verweigern dürfe.

Mit Urteil vom 25.02.2016 (Rs. C-299/14 „Garcia-Nieto“) hat der Europäische Gerichtshof auf ein Vorabentscheidungsersuchen des Landessozialgerichts Nordrhein-Westfalen seine Rechtsprechung in den Rechtssachen „Dano“ und „Alimanovic“ erneut bekräftigt, wonach ein Mitgliedstaat Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten während der ersten drei Monate ihres Aufenthalts von bestimmten Sozialleistungen (wie Leistungen nach dem SGB II) ausschließen kann. Der EuGH wies darauf hin, dass Unionsbürger nach der „Unionsbürgerrichtlinie“ das Recht auf Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat für einen Zeitraum von bis zu drei Monaten haben, wobei sie lediglich im Besitz eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses sein müssen und ansonsten keine weiteren Bedingungen zu erfüllen oder Formalitäten zu erledigen brauchen. Da die Mitgliedstaaten von Unionsbürgern während dieses Zeitraums nicht verlangen dürfen, dass sie über ausreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts und eine persönliche Absicherung für den Krankheitsfall verfügen, erlaubt die Richtlinie den Mitgliedstaaten, zur Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts ihrer Systeme der sozialen Sicherheit den betreffenden Unionsbürgern während der ersten drei Monate ihres Aufenthalts jegliche Sozialhilfeleistungen zu verweigern. Eine solche Versagung setzt nach Auffassung des Gerichtshofs keine Prüfung der persönlichen Umstände des Betroffenen voraus.

Mitteilung der Kommission vom 25. November 2011 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Freizügigkeit der EU-Bürger und ihrer Familien: fünf grundlegende Maßnahmen; KOM(2013) 837 endgültig; Ratsdokument 16930/13

In ihrer Mitteilung vom 25.11.2013 erläuterte die Kommission Rechte und Pflichten der EU-Bürger sowie Bedingungen und Beschränkungen des Freizügigkeitsrechts. Die beim JI-Rat am 07./08.10.2013 angekündigten fünf Maßnahmen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten wurden wie folgt konkretisiert:

- Ausarbeitung eines Handbuchs zur Bekämpfung von Scheinehen (s.o.);
- Erstellung eines praktischen Leitfadens zur Feststellung des gewöhnlichen Aufenthaltsortes (Verordnung Nr. 883/04); strenge Kriterien sollen sicherstellen, dass Nichterwerbstätige nur dann Zugang zum System der sozialen Sicherheit in einem anderen Mitgliedstaat haben, wenn sie ihren Lebensmittelpunkt tatsächlich dorthin verlegt haben.
- Förderung der sozialen Inklusion mit dem Europäischen Sozialfonds (ESF): Ab 01.01.2014 sollten mindestens 20 Prozent des ESF für die Förderung der sozialen Inklusion und die Bekämpfung der Armut in allen Mitgliedstaaten eingesetzt werden.
- Förderung des Austauschs bewährter Verfahren zwischen lokalen Behörden. Im Januar 2014 wurde eine externe Studie über die Auswirkungen der Freizügigkeit auf lokaler Ebene vorgestellt. Diese untersucht die Situation in sechs europäischen Großstädten, darunter

Hamburg. Am 11.02.2014 fand zudem eine Bürgermeisterkonferenz in Brüssel statt, bei der best-practice-Beispiele erörtert wurden.

- Schaffung eines Online-Schulungsinstruments zur Unterstützung lokaler Behörden bei der Anwendung der Freizügigkeitsregeln.

Der JI-Rat nahm am 05./06.12.2013 den endgültigen Bericht der Kommission auf Basis ihrer Mitteilung vom 25.11.2013 zur Kenntnis. Darin verwies sie darauf, die Mitgliedstaaten hätten die Möglichkeit, ihre Sozialsysteme selbst zu gestalten. Jeder Mitgliedstaat entscheide daher selbst, ob er in den beschriebenen Fällen der Zuwanderung Sozialleistungen gewähre. Die Initiatoren der Debatte (DEU, GBR, NLD, AUT) betonten, dass man das Freizügigkeitsrecht gegen Missbrauch schützen müsse. Deutschland hielt den Bericht für unzureichend, da dieser der Situation nicht gerecht werde. Gerade im Hinblick auf die Verhängung von Wiedereinreiseperrnen habe man mehr Rechtsklarheit erwartet.

Das Europäische Parlament begrüßte mit seiner Entschließung vom 16.01.2014 zur Achtung des Rechts auf Freizügigkeit die in der Kommissionsmitteilung vorgeschlagenen Maßnahmen. Veränderungen oder Einschränkungen der Freizügigkeit wurden abgelehnt. Der Missbrauch der Sozialsysteme sei zu bekämpfen, unabhängig davon, ob dieser von eigenen Bürgern oder Bürgern anderer Mitgliedstaaten begangen werde.

Der Bundesrat anerkannte die Anstrengungen der Kommission, auf eine wirksame Anwendung der Freizügigkeitsbestimmungen auf Ebene der Mitgliedstaaten hinzuwirken (Beschluss vom 14.02.2014, BR-Drs. 791/13). Er bekannte sich zur Freizügigkeit als eine der wichtigsten Errungenschaften der europäischen Integration. Die Herausforderungen für einige deutsche Städte aufgrund der verstärkten Zuwanderung sehr armer Menschen aus anderen Mitgliedstaaten seien grundsätzlich im Rahmen innerstaatlicher Unterstützungsmaßnahmen und mit dem Einsatz von EU-Fördermitteln zu bewältigen.

## **2.7 Rahmenrichtlinie Arbeitnehmerrechte**

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

Die Rahmenrichtlinie enthält zwei Kernbestandteile: Sie statuiert ein einheitliches Antragsverfahren für die Erteilung einer kombinierten Aufenthalts-/Arbeitslaubnis und garantiert Arbeitnehmern aus Drittstaaten, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, ein Bündel von Gleichbehandlungsrechten (Inländergleichbehandlung) auf arbeits-, sozial- und ausbildungsrechtlichem Gebiet. Die Rechte werden also nicht nur Drittstaatsangehörigen zuteil, die



zu Beschäftigungszwecken erst in die EU einreisen, sondern auch diejenigen, die sich bereits rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten und dort arbeiten, auch wenn sie ursprünglich zu anderen Aufenthaltszwecken eingereist sind (z.B. als Familienangehörige, Studenten oder Forscher). Unberührt bleiben die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten betreffend die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zu ihren Arbeitsmärkten. Vom Anwendungsbereich ausgenommen sind freizügigkeitsberechtigte Familienangehörige, entsandte und innerbetrieblich versetzte Arbeitnehmer, Saisonarbeiter, Au-Pairs, Flüchtlinge / subsidiär Geschützte und Asylbewerber, Daueraufenthaltsberechtigte, Geduldete, Selbständige und Seeleute. Für Drittstaatsangehörige, die in einem Mitgliedstaat weniger als sechs Monate arbeiten dürfen, oder Studenten gelten die Gleichbehandlungsrechte; ihnen muss aber keine kombinierte Erlaubnis ausgestellt werden.

Wesentliche Regelungsinhalte der Rahmenrichtlinie sind:

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

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

Der Bundesrat hatte mit Beschluss vom 22.12.2007 betont, dass die Rahmenrichtlinie nicht erforderlich sei (BR-Drs. 792/07). Es bestehe kein Handlungsbedarf, die Rechte von Drittstaatsangehörigen über die ohnehin geltenden Nichtdiskriminierungsbestimmungen hinaus zu regeln. Die sofortige Zuerkennung weitergehender Rechte, die Drittstaatsangehörigen nach der Richtlinie 2003/109/EG nach fünf Jahren verliehen werden, schließe jede Steuerung ei-

nes befristeten Aufenthalts aus. Hilfsweise kritisierte er eine Reihe von Einzelpunkten des Vorschlags (z.B. ausufernder Arbeitnehmerbegriff, zu kurze Bearbeitungsfrist).

Die schwierigen Verhandlungen erforderten viel Zeit. Vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ging es über weite Strecken schwerpunktmäßig um Kompetenzfragen. Mehrere Mitgliedstaaten (bestätigt durch ein Gutachten des JD Rat), hatten Bedenken, die Gleichbehandlungsrechte nicht nur auf Inhaber der kombinierten Erlaubnis, sondern auf alle drittstaatsangehörigen Arbeitnehmer zu erstrecken. Die Kommission, deren Juristischer Dienst ein Gegengutachten vorlegte, hielt daran fest, dass die Gleichbehandlungsrechte als Kernelement der Richtlinie für alle legal aufhältigen Arbeitnehmer aus Drittstaaten gelten müssten. Der Konflikt wurde durch Neufassung des Art. 79 Abs. 2 Buchst. b AEUV hinfällig. Anschließend stand die Reichweite der Gleichbehandlungsrechte in den Bereichen soziale Sicherheit und Steuern im Vordergrund. Dem Hauptanliegen Deutschlands, im Sinne der Kohärenz keine über die geltende Studenten- und Hochqualifiziertenrichtlinie hinausgehenden Regelungen zu beschließen, wurde in zentralen Bereichen entsprochen; insbesondere gelten Ausnahmeverbhalte für Familienleistungen (v.a. Kinder- und Elterngeld) für Drittstaatsangehörige, die sich zum Studium, aufgrund eines Visums oder allgemein nicht länger als sechs Monate in einem Mitgliedstaat aufhalten.

Im Trilog mit dem Europäischen Parlament gab es vier Hauptstreitpunkte: Dauer der Bearbeitungsfrist, optionale Ausstellung eines Zusatzblatts zum elektronischen Aufenthaltstitel, Ausweitung des Rentenexports und verpflichtende Übermittlung von Korrelationstabellen. In informellen Gesprächen wurde eine Paketlösung gefunden. Das Parlament billigte die Ratsposition zum Zusatzblatt in Papierform (mit Angaben zum Beschäftigungsverhältnis) und zur Entscheidungsfrist (4 Monate). Im Gegenzug akzeptierte der Rat den Parlamentsstandpunkt zur vollständigen Gleichbehandlung beim Rentenexport und dem Zugang Arbeitsuchender zu allgemeiner und beruflicher Bildung. Zur zunächst ausgeklammerten Streitfrage der Vorlagepflicht von Korrelationstabellen wurde auf Basis einer interinstitutionellen Vereinbarung – nach Begründung der Erforderlichkeit durch die Kommission – ein zusätzlicher Erwägungsgrund 32 eingefügt.

Die Richtlinie wurde mit dem Gesetz zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern vom 29.08.2013 in deutsches Recht umgesetzt (BGBl. I S. 3484 ff.).

## 2.8 Hochqualifiziertenrichtlinie

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

ABI L 155 vom 18.06.2009 S. 17 ff.

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

Wesentliche Inhalte der Hochqualifiziertenrichtlinie sind:

- Anwendungsbereich: Drittstaatsangehörige, die einen Antrag auf Zulassung in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zum Zweck der Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung als Arbeitnehmer stellen; ausgenommen sind Personengruppen, die von spezielleren Regelungen erfasst sind (z.B. Forscher) sowie Drittstaatsangehörige, deren Abschiebung aus faktischen oder rechtlichen Gründen ausgesetzt ist (Geduldete).
- Besondere Zulassungsvoraussetzungen: Arbeitsvertrag oder verbindliches Arbeitsangebot für eine hochqualifizierte Beschäftigung (für mindestens ein Jahr); Qualifikation: höherer beruflicher Bildungsabschluss (Hochschulabschluss oder mindestens fünfjährige einschlägige Berufserfahrung); Bruttomonatsgehalt über dem Schwellenwert (wird national festgelegt: mindestens das 1,5-fache des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts in dem betreffenden Mitgliedstaat bzw. für Berufe, in denen ein besonderer Bedarf besteht, mindestens das 1,2-fache).
- Verhältnis zu nationalen Vorschriften: Mitgliedstaaten können weiterhin nationale Aufenthaltstitel für die Zuwanderung von Fachkräften erteilen (neben „Blauer Karte EU“).
- Ablehnungsgründe: Mitgliedstaaten können Zulassungsquoten festlegen, einzelstaatliche Verfahren zur Besetzung freier Stellen anwenden und Vorrangprüfungen vorsehen.
- Blaue Karte EU: Die Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis wird als „Blaue Karte EU“ unter Verwendung des einheitlichen Formulars nach der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 ausgestellt (vgl. Nr. V. 1.5). Entzug ist bei drei Monate anhaltender (vorher: Zeit zur Suche einer Anschlussbeschäftigung) oder wiederholter Arbeitslosigkeit möglich.
- Rechte der Inhaber: In den ersten zwei Jahren beschränkt sich der Arbeitsmarktzugang auf hochqualifizierte Tätigkeiten; Arbeitsplatzwechsel sind schriftlich zu genehmigen. Nach zwei Jahren können die Mitgliedstaaten die Inhaber der „Blauen Karte EU“ bezüglich des Zugangs zu hochqualifizierter Beschäftigung eigenen Staatsangehörigen gleichstellen.

Nach einem rechtmäßigen Aufenthalt von 18 Monaten ist die Weiterwanderung in andere Mitgliedstaaten möglich, allerdings nur unter den dort geltenden Zulassungsvoraussetzungen. Unabhängig von einer bestimmten Aufenthaltsdauer werden beschäftigungsrelevante Gleichbehandlungsrechte (z.B. Arbeitsbedingungen, Zugang zu Bildung, Anerkennung von Diplomen, soziale Leistungen) sowie Erleichterungen beim Familiennachzug (z. B. Familienzusammenführung unabhängig von einer dauerhaften Bleibeperspektive oder Mindestaufenthaltsdauer) gewährt.

- Nach fünffährigem rechtmäßigem Aufenthalt als Inhaber der „Blauen Karte EU“ entsteht ein Daueraufenthaltsrecht unter – im Vergleich zu sonstigen Drittstaatsangehörigen – erleichterten Voraussetzungen (z.B. Kumulierung der Aufenthaltszeiten in verschiedenen Mitgliedstaaten). Diese Rechtstellung beinhaltet die Gleichbehandlung beim Arbeitsmarktzugang, berechtigt zur Weiterwanderung in andere Mitgliedstaaten und ermöglicht eine zeitlich erweiterte temporäre Rückkehr in das Herkunftsland (Gedanke der zirkulären Migration).

Der Bundesrat unterstützte in seinem Beschluss vom 22.12.2007 den Wettbewerb um die „besten Köpfe“, betonte aber, dass eine gezielte Öffnung des Arbeitsmarkts für Hochqualifizierte keine Alternative zur Qualifizierung und Weiterbildung des heimischen Arbeitskräftepotenzials sei, sondern nur eine sinnvolle Ergänzung hierzu darstelle (BR-Drs. 762/07). Zahlreiche inhaltliche Detailregelungen des Richtlinienentwurfs wurden kritisiert, u.a. die nach Auffassung des Bundesrats zu niedrig angesetzte Gehaltsschwelle.

Die Richtlinie wurde am 25.05.2009 vom Rat angenommen. Das Europäische Parlament hatte am 20.11.2008 im Konsultationsverfahren verschiedene Änderungsvorschläge unterbreitet, die überwiegend unberücksichtigt blieben.

Die Richtlinie wurde mit dem Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union vom 01.06.2012 in deutsches Recht umgesetzt (BGBl. I S. 1224).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Arbeitsprogramm der Kommission 2015 – Ein neuer Start;

KOM(2014) 910 endgültig

Das Arbeitsprogramm der neuen Europäischen Kommission sieht eine Eignungsprüfung der Richtlinie vor, mit der 2015 begonnen werden soll. Der Acquis im Bereich der legalen Zuwanderung soll bewertet werden und dann möglicherweise Änderungen vorgeschlagen werden.

## 2.9 Richtlinie konzernintern entsandte (sog. ICT-Richtlinie)

Richtlinie 2014/66/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.05.2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen eines unternehmensinternen Transfers;  
ABI L Nr. 157 vom 27.05.2014 S. 1 ff.

Die Richtlinie will den konzerninternen Wissenstransfer in die EU und innerhalb der EU erleichtern und damit die Attraktivität der EU als Standort für multinationale Unternehmen erhöhen. Für innerbetrieblich versetzte Führungskräfte, Spezialisten und Trainees aus Drittstaaten in einen in der EU ansässigen Unternehmensteil wird ein transparentes und vereinfachtes Zulassungsverfahren geschaffen. Harmonisiert werden auch Rechte, die innerbetrieblich Versetzten (ICT) während ihres Aufenthalts in der EU zustehen (einschließlich Erleichterungen bei der Familienzusammenführung). Für Aufenthalte in andere Mitgliedstaaten (unionsinterne Mobilität) wird erstmals ein autonomes, vom Schengen-Aquis unabhängiges Mobilitätsschema geschaffen. Die Richtlinie regelt im Einzelnen u.a. folgende Eckpunkte:

- Erteilung eines Aufenthaltstitels für innerbetrieblich Versetzte (Abkürzung „ICT“), der die Arbeitserlaubnis mitumfasst (Art. 13). Die Höchstaufenthaltsdauer beträgt höchstens drei Jahre bei Führungskräften und Spezialisten bzw. ein Jahr für Trainees.
- Die Behörden müssen über Anträge auf Zulassung so rasch wie möglich, jedoch spätestens 90 Tage nach Eingang des vollständigen Antrags entscheiden (Art. 15). Gegen ablehnende Entscheidungen ist gerichtlicher Rechtsschutz zu gewähren.
- Festlegung einheitlicher Kriterien für Zulassung (Art. 5), Ablehnung (Art. 7) und Entzug oder Nichtverlängerung (Art. 8). Die notwendige Vorbeschäftigungszeit in der Unternehmensgruppe unmittelbar vor der innerbetrieblichen Versetzung beträgt 3 bis 12 Monate für Führungskräfte und Spezialisten sowie 3 bis 6 Monate für Trainees.
- Gleichbehandlungsrechte (Art. 18). In Bezug auf die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen sind ICT mindestens wie entsandte Arbeitnehmer gemäß Richtlinie 96/71/EG zu behandeln. Betreffend weitere Bereiche ist Gleichbehandlung mit eigenen Staatsangehörigen herzustellen (z.B. Vereinigungsfreiheit; Anerkennung von Diplomen, Prüfungszeugnissen und sonstigen beruflichen Befähigungsnachweisen; Rechtsvorschriften der sozialen Sicherheit; gesetzliche Alters-, Berufsunfähigkeits- und Hinterbliebenenrente; Zugang zu Waren und Dienstleistungen).
- Die Mobilität zwischen Niederlassungen innerhalb der EU wird erleichtert. Für die Dauer von bis zu 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen berechtigt der vom ersten Mitgliedstaat ausgestellte Aufenthaltstitel zu Aufenthalt und Arbeit in einer Niederlassung der gleichen Unternehmensgruppe in einem anderen Mitgliedstaat (sog. kurzfristige Mobilität, Art. 21). Der zweite Mitgliedstaat kann von der aufnehmenden Niederlassung im ersten Mitgliedstaat verlangen, die Absicht der Arbeitsaufnahme in der Niederlassung im zweiten Mitgliedstaat zu melden. Der zweite Mitgliedstaat kann die Mobilität innerhalb von 20 Tagen nach Eingang der Meldung unter engen Voraussetzungen ablehnen (Art. 21 Abs. 6). Bei Weiterversetzungen von über 90 Tagen kann sich der zweite Mitgliedstaat eine Ent-

scheidung über den Antrag auf langfristige Mobilität vorbehalten, die innerhalb von 90 Tagen zu treffen ist (Art. 22 Abs. 2 bis 7). Bis zur Entscheidung über den Antrag ist die Arbeitsausübung im zweiten Mitgliedstaat zu erlauben, wenn der vollständige Antrag mindestens 20 Tage vor Beginn der langfristigen Mobilität übermittelt wurde.

- Erleichterte Familienzusammenführung (Art. 19: keine Mindestaufenthaltsdauer; keine Abhängigkeit von einer Daueraufhaltungsperspektive des Stammberechtigten).

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

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

Die Richtlinie wurde etwa 3 ½ Jahre verhandelt. Deutschland setzte sich schwerpunktmäßig für die Wahrung nationaler Handlungsspielräume bei der arbeitsmarktorientierten Steuerung der Arbeitsmigration ein. In den Ratsgremien wurden viele Einzelfragen kontrovers diskutiert, u.a. die Definitionen von Führungskraft, Spezialist und Trainee, eine (verpflichtende oder optionale) Vorbeschäftigungszeit im entsendenden Unternehmen, die Liste der Versagungsgründe (abschließend oder offen), die Höchstbearbeitungsdauer, die maximale Aufenthaltsdauer (einschließlich der Frage einer Karenzzeit nach Voraufenthalt), die Gleichbehandlungsrechte (Bezugsgruppe entsandte Arbeitnehmer oder eigene Staatsangehörige), die Familienzusammenführung und – als besonders schwieriges Themenfeld – die Regelungen über die unionsinterne Mobilität. Bei der Mobilität, einem Schlüsselement der Richtlinie, ging es darum, ein Gleichgewicht herzustellen zwischen den Kontrollbedürfnissen der Mitgliedstaaten, in die die Weiterentsendung erfolgt, und dem Interesse an einem unkomplizierten und schnellen Antragsverfahren für ICT und ihre Arbeitgeber.

Das Europäische Parlament legte seinen Standpunkt für den Trilog in einer Orientierungsabstimmung am 26.01.2012 fest. Hiernach sollte die Richtlinie nicht für Leiharbeiter und Selbstständige gelten und keinen Rechtsanspruch auf Einreise und Aufenthalt vermitteln (Aufrechterhaltung weiterer nationaler Ablehnungsgründe möglich). Als Vorbeschäftigungszeit im Un-

ternehmen wurden statt zwölf Monate nur neun (Führungskräfte und Spezialisten) bzw. drei (Trainees) Monate gefordert. Nationale Zuwanderungskontingente sollten auch gesondert für bestimmte Berufsgruppen, Wirtschaftszweige oder Regionen aufgestellt werden können.

Im Trilog, der im November 2012 eingeleitet wurde, gelang im Februar 2014 eine Einigung. Das Europäische Parlament billigte den Richtlinienentwurf am 15.04.2014. Gegenstand der Trilogverhandlungen waren viele schon in den Ratsgremien umstrittene Regelungen sowie neue Forderungen des Parlaments, z.B. die Gleichbehandlung von ICT mit eigenen Staatsangehörigen (statt mit entsandten Arbeitnehmern) oder verpflichtende periodische Inspektionspflichten bei Arbeitgebern. Im Einzelnen:

- Ein Hauptstreitpunkt war die Bezugsgruppe für die den ICT garantierten Gleichbehandlungsrechte. Während der Rat für die Beibehaltung des Verweises auf die Entsenderichtlinie eintrat, also entsandte Drittstaatsangehörige wie innerhalb der EU entsandte Arbeitnehmer behandeln wollte, forderte das Parlament eine Gleichbehandlung mit eigenen Staatsangehörigen des jeweiligen Mitgliedstaats. Der endgültige Ratstext enthält als Kompromiss die folgende Differenzierung: Für die Entlohnung gilt während der gesamten Entsendung, dass die Gleichbehandlung mit eigenen Staatsangehörigen Zulassungskriterium ist (Art. 5 Abs. 4 Buchst. b). Für die sonstigen Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen (Art. 14 Abs. 1) und bestimmte weitere Rechte (Art. 14 Abs. 2) muss eine Gleichbehandlung mit entsandten Arbeitnehmern erfolgen. ICT, deren Aufenthaltstitel höchstens 9 Monate gilt, können von Familienleistungen ausgeschlossen werden (Art. 14 Abs. 3).
- Bei der unionsinternen Mobilität setzte sich ein „gemischtes Modell“ durch, das nach der Dauer der Weiterentsendung differenziert. Hiernach reicht bei Versetzungen von unter 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen (sog. kurzfristige Mobilität) die bloße Notifizierung (mit sehr eingeschränktem Ablehnungsrecht des zweiten Mitgliedstaats) aus; unberührt bleiben nachträgliche Schutzmaßnahmen oder Sanktionen. Die kurzfristige Mobilität erfolgt im Rahmen eines autonomen, vom Schengen-Aquis unabhängigen Mobilitätschemas. Die Weiterreise erfolgt visumfrei (auch aus Mitgliedstaaten, die den Schengen-Besitzstand nicht voll anwenden); bei der Berechnung der Dauer des erlaubnisfreien Kurzaufenthalts (90 / 180 Tage) wird auf den Aufenthalt im jeweiligen zweiten Mitgliedstaat abgestellt (nicht: Summe aller weiteren Mitgliedstaaten). Deutschland konnte sich mit seiner Gegenposition, die kurzfristige Mobilität im Rahmen des Schengen-Regimes abzuwickeln, nicht durchsetzen. Die dafür angeführten Argumente (u.a. Kontrollprobleme an Schengen-Grenzen, drohende Aufweichung des Schengen-Regimes wegen Bezugswirkung für andere Personengruppen, ungerechtfertigte Besserstellung gegenüber Inhabern der Blauen Karte EU) wurden als nicht durchgreifend bewertet. Allerdings wurden Schutzgarantien ergänzt, z.B. eine verpflichtende SIS-Abfrage beim Grenzübertritt (Art. 23 Abs. 6). Bei Arbeitsaufenthalten in Niederlassungen in anderen Mitgliedstaaten von über 90 Tagen (sog. langfristige Mobilität) einigte man sich darauf, dass der zweite Mitgliedstaat eine eigene Zulassungsentscheidung verlangen kann, die innerhalb von spätestens 90 Tagen zu treffen ist (Art. 22).
- Bei der Frage der Koexistenz nationaler Zulassungssysteme musste der Rat große Zugeständnisse machen (Art. 2 Abs. 3). Die Mitgliedstaaten behalten ihr Recht, nationale Auf-

enthaltstitel für Beschäftigungszwecke zu erteilen, nur für Drittstaatsangehörige, die nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen. Nicht durchgesetzt werden konnte die Erteilung nationaler Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige, die keinen Zulassungsantrag als ICT stellen oder die in der Richtlinie aufgestellten Kriterien nicht erfüllen.

- Bei der notwendigen Vorbeschäftigungszeit in der Unternehmensgruppe (Art. 5 Abs. 1 Buchst. b) wollte das Parlament feste Mindestfristen, während der Rat flexible Rahmenvorgaben befürwortete. Der Kompromiss sieht eine Vorbeschäftigungszeit von drei bis zwölf Monate für Führungskräfte und Spezialisten sowie von drei bis sechs Monate für Trainees vor.
- Bei der Höchstbearbeitungsdauer (Art. 15 Abs. 1) setzte sich der Rat durch. Über Anträge ist so rasch wie möglich, jedoch spätestens 90 Tage nach Eingang des vollständigen Antrags zu entscheiden. Die 90-Tage-Frist gilt auch für Anträge von Familienangehörigen (Art. 19 Abs. 4). Parlament und Kommission waren für kürzere Fristen eingetreten.
- Die Höchstaufenthaltsdauer beträgt für Führungskräfte und Spezialisten drei Jahre, für Trainees ein Jahr (Art. 12 Abs. 1). Mitgliedstaaten können verlangen, dass zwischen dem Ende der Höchstdauer einer Versetzung und der erneuten Antragstellung desselben Drittstaatsangehörigen als ICT im selben Mitgliedstaat ein Zeitraum von bis zu sechs Monaten liegen muss. Der Rat hatte eine optionale Karenzfrist von bis zu drei Jahren gefordert.
- Auf Grundlage des nationalen Rechts, festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen (Art. 79 Abs. 5 AEUV), können Anträge abgelehnt werden. Dies gilt aber nur für die Zulassungsentscheidung des ersten Mitgliedstaats, bei der Ausübung der unionsinternen Mobilitätsrechte (kurz- und langfristige Mobilität) dürfen Zulassungsquoten vom zweiten Mitgliedstaat nicht geprüft werden (Art. 6).
- Die Definitionen von Führungskraft, Spezialist und Trainee waren heftig umstritten. Während der Rat keine Abweichungen von den international bewährten Definitionen des GATS (Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen) wollte, hatte das Parlament eigene Vorstellungen. Beim Begriff des Spezialisten (Art. 3 Buchst. f) wurde dem Parlament ein vom GATS abweichender Wortlaut zugestanden („specialised“ statt „uncommon“ knowledge), allerdings verbunden mit einer Erklärung der Kommission, dass hiermit keine Änderung oder Erweiterung der GATS-Definition verbunden sei. Bei der Definition des Trainees wird im Sinne Deutschlands ein Hochschulabschluss vorausgesetzt.

Die Richtlinie ist bis spätestens 29.11.2016 in nationales Recht umzusetzen.



## 2.10 Saisonarbeitnehmer-Richtlinie

Richtlinie 2014/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer;

ABI L Nr. 94 vom 28.03.2014 S. 375 ff.

Die Richtlinie normiert mit dem Ziel der Einführung einer flexiblen nachfrageorientierten Einreiseregulierung einheitliche Zulassungs- und Aufenthaltsvorschriften für Saisonarbeitnehmer. Festgelegt werden Kriterien und Anforderungen für die Zulassung (u.a. Arbeitsvertrag bzw. verbindliches Arbeitsangebot, Krankenversicherung, angemessene Unterkunft) sowie für die Ablehnung, Entziehung und Nichtverlängerung von Aufenthalten als Saisonarbeitnehmer von über 90 Tagen. Daneben erhalten Saisonarbeitnehmer Rechte, die ihnen Schutz vor Ausbeutung und menschenwürdige Arbeits- und Lebensbedingungen gewährleisten sollen.

Wesentliche Inhalte der Richtlinie sind im Einzelnen:

- Die Richtlinie findet vollumfänglich auf Drittstaatsangehörige Anwendung, die sich außerhalb des Hoheitsgebiets der Mitgliedstaaten aufhalten und sich über 90 Tage als Saisonarbeitnehmer in einem Mitgliedstaat aufhalten möchten (Art. 2). Für die Einreise und den Aufenthalt von bis zu 90 Tagen gelten zunächst die Schengen-Regelungen, insbesondere der Visakodex (EG 20). Die Richtlinie findet keine Anwendung auf entsandte Arbeitnehmer gemäß der Richtlinie 96/71/EG und freizügigkeitsberechtigte Familienangehörige. Die Beschäftigungssektoren, die saisonabhängige Tätigkeiten umfassen, werden von den Mitgliedstaaten – ggf. nach Anhörung der Sozialpartner – aufgelistet.
- Für einen Aufenthalt von bis zu 90 Tagen erteilen die Mitgliedstaaten ein Visum für den kurzfristigen Aufenthalt bzw. bei Drittstaatsangehörigen aus visabefreiten Staaten eine Arbeitserlaubnis zum Zweck der Saisonarbeit (Art. 12). Für einen Aufenthalt von mehr als 90 Tagen ist eine Erlaubnis für Saisonarbeitnehmer und/oder ein entsprechendes Visum für den längerfristigen Aufenthalt zu erteilen. Ungeachtet des Schengen-Besitzstands legen die Mitgliedstaaten fest, ob ein Antrag vom Drittstaatsangehörigen und/oder Arbeitgeber zu stellen ist.
- Über den Antrag ist so rasch wie möglich, spätestens innerhalb von 90 Tagen nach Einreichung der vollständigen Unterlagen zu entscheiden (Art. 18). Nationale Vorrangprüfungen bleiben zulässig (Art. 8 Abs. 3). Bei Verlängerungsanträgen ist sicherzustellen, dass der Saisonarbeitnehmer nicht durch laufende Verwaltungsverfahren gezwungen wird, sein Beschäftigungsverhältnis zu unterbrechen oder den Arbeitgeber zu wechseln.
- Die Höchstaufenthaltsdauer wird von den Mitgliedstaaten festgelegt. Sie muss mindestens fünf und höchstens neun Monate innerhalb eines Zwölfmonatszeitraums betragen (Art. 14). Mit der Vorgabe soll verhindert werden, dass reguläre Arbeitsplätze durch Saisonarbeit ersetzt werden.
- Die Wiedereinreise von rechtstreuen (bona fide) Saisonarbeitnehmern innerhalb von fünf Jahren ist zu erleichtern (Art. 16). Dies kann beispielsweise erfolgen durch die Befreiung

vom Erfordernis zur Vorlage von Unterlagen, die Erteilung von multisaisonalen Aufenthaltserlaubnissen, ein beschleunigtes Antrags bzw. Visumsverfahren oder die vorrangige Berücksichtigung im Rahmen von Zulassungskontingenten.

- Gegen Arbeitgeber, die ihren aus der Richtlinie erwachsenen Verpflichtungen nicht nachkommen, sind Sanktionen vorzusehen (Art. 17). Bei Verstößen von Unterauftragnehmern können Haupt- und Zwischenauftragnehmer sanktioniert werden.
- Saisonarbeitnehmer haben einen Anspruch auf Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaats (Art. 22) u.a. in Bezug auf Beschäftigungsbedingungen, Streikrecht und Vereinigungsfreiheit, Nachzahlungen auf ausstehende Vergütungen, Zweige der sozialen Sicherheit, Zugang zu Waren und Dienstleistungen (auch öffentliche mit Ausnahme von Wohnraum), Beratung zur Saisonarbeit durch Arbeitsvermittlungsstellen, allgemeine und berufliche Bildung, Anerkennung von Diplomen, Prüfungszeugnissen und beruflichen Befähigungsnachweisen sowie Steuervergünstigungen (soweit sie als im Aufnahmemitgliedstaat steuerlich ansässig gelten). Die Mitgliedstaaten dürfen dies ausschließen bei Familien- und Arbeitslosenleistungen. Im Bereich der Bildung kann die Gleichbehandlung auf Maßnahmen beschränkt werden, die in direktem Zusammenhang mit der spezifischen Beschäftigung stehen bzw. betreffend Studien- und Unterhaltszuschüssen ausgeschlossen werden.

Der Bundesrat hatte mit Beschluss vom 24.09.2010 den ursprünglichen Richtlinienvorschlag grundsätzlich begrüßt, aber die Kompetenz der Mitgliedstaaten betont, den Zugang zu den dortigen Arbeitsmärkten zu regeln (BR-Drs. 442/10). Er wies darauf hin, dass der nationale Rechtsrahmen für die saisonale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen gut austariert und angemessen flexibel sei und allenfalls einer geringfügigen Nachjustierung bedürfe. Abgelehnt wurde eine Bearbeitungsfrist von 30 Tagen. Erleichterte Wiedereinreiseverfahren wurden unter dem Aspekt der Missbrauchsvermeidung kritisch betrachtet. Zudem wurde eine Klarstellung im normsetzenden Richtlinienentwurf gefordert, wonach Aufenthaltstitel nur im erteilenden Mitgliedstaat gelten und keinen Familiennachzug zulassen. Die Kommission erwiderte die Äußerung des Bundesrats am 04.02.2011 (zu Drs. 442/10). Zur Kritik an den Vorschlägen betreffend multisaisonale Aufenthaltstitel bzw. die erleichterte Wiedereinreise hob sie das dahinterstehende Konzept der zirkulären Migration hervor.

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

Die Verhandlungen über die Richtlinie dauerten über drei Jahre. Deutschland setzte sich dafür ein, die nationale Verfahrensautonomie zu wahren, auch mit Blick auf eine etwaige Weiterentwicklung des Systems. Die Mitgliedstaaten müssten weiterhin das Recht haben, die Zuwanderung von Saisonarbeitskräften drittstaatsbezogen zu steuern und für bestimmte Berufe, Wirtschaftszweige oder Regionen mittels Kontingenten ganz auszuschließen. Bei den Gleichbehandlungsrechten fordert die Bundesregierung – aufgrund des zeitlich sehr begrenz-

ten Aufenthalts von Saisonarbeitskräften – Ausnahmeregelungen für Familienleistungen (Eltern- und Kindergeld) und den Rentenexport (Prinzip der Gegenseitigkeit).

Im Rat wurde ein langwieriger Grundsatzstreit zur Frage der Einbeziehung von Aufenthalten von bis zu 90 Tagen Dauer auf der Basis von Schengen-Visa ausgetragen. Der Kommissionsvorschlag hatte etwaige Regelungskonflikte zum Visakodex und kompetenzrechtliche Abgrenzungsfragen ausgeblendet. Zahlreiche Mitgliedstaaten wollten Kurzaufenthalte bis zu 90 Tagen ausschließlich nach dem Schengen-Besitzstand und etwaigen nationalen Regelungen behandeln. Dies wurde letztlich von der Mehrheit der Mitgliedstaaten (darunter Deutschland) – unterstützt durch die Kommission – abgelehnt, um den Mehrwert der Richtlinie nicht durch zwei voneinander unabhängigen Regelungssystemen für ein und dieselbe Personengruppe in Frage zu stellen. Die Befürworter einer Anwendung der Richtlinie auf Kurzaufenthalte setzten sich im Wesentlichen mit den folgenden Argumenten durch: Neutralität des Schengen-Besitzstand betreffend die Ausübung einer Erwerbstätigkeit, wirksamer Schutz vor Ausbeutung durch Einbeziehung aller Saisonarbeitnehmer und Vermeidung zusätzlicher Bürokratie durch zwei unterschiedliche Verwaltungsverfahren.

Das Europäische Parlament verhandelte im Trilog auf Grundlage einer Orientierungsabstimmung im LIBE-Ausschuss vom 25.04.2012. Es wollte den Anwendungsbereich der Richtlinie auf bereits in der EU aufhältige Drittstaatsangehörige erweitern und für eine Übergangsfrist sogar unrechtmäßig aufhältige Personen einbeziehen. Andererseits wurde ein stärkerer Schutz der nationalen Arbeitsmärkte gefordert. Nationale Zulassungsquoten sollten nicht nur allgemein, sondern auch nur für bestimmte Sektoren oder Regionen erlaubt werden. Als maximale Aufenthaltsdauer wurden verbindlich sechs Monate gefordert. Harte Punkte des Parlaments waren zudem eine möglichst kurze Bearbeitungsfrist für Anträge (15 Tage), wirksame Kontrollen und Sanktionen gegen Arbeitgeber (einschließlich Subunternehmerhaftung), verpflichtende Wiedereinreiseerleichterungen (Förderung zirkulärer Migration) und weitgehende Schutzrechte für Saisonarbeitnehmer (z.B. Gebührenerstattung durch Arbeitgeber).

Im Trilog gelang zu den folgenden Punkte erst am Schluss ein Gesamtkompromiss: Einbeziehung von Beschäftigten von Zeit und Leiharbeitsfirmen (nur optional), die Prüfung von Zulassungsquoten bei Verlängerungsanträgen (kein Ablehnungsgrund), die Höchstaufenthaltsdauer (5-9 Monate), erleichterte Wiedereinreise („ob“ verpflichtend, „wie“ optional), Subunternehmerhaftung (nur optional), Bearbeitungsfrist (90 Tage, auch bei Verlängerung), Gleichbehandlungsrechte betreffend Familienleistungen, öffentliche Aus- und Fortbildung und familienbezogene Steuervergünstigungen (optionale Beschränkung möglich).

Die Richtlinie ist bis spätestens 30.09.2016 in nationales Recht umzusetzen. Die praktische Relevanz für Deutschland ist kurz- bis mittelfristig überschaubar. Saisonarbeitnehmer werden derzeit weitgehend aus neuen Mitgliedstaaten und nicht aus Drittstaaten angeworben.

## V. Visa, Aufenthaltstitel und Pässe

### 1. Verordnungen

#### 1.1 Visalistenverordnung

Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind;

ABI L 81 vom 31.03.2001 S. 1 ff.

Verordnung (EG) Nr. 851/2005 des Rates vom 2. Juni 2005 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 in Bezug auf den Gegenseitigkeitsmechanismus;

ABI L 141 vom 04.06.2005 S. 3 ff.

Die Verordnung legt die Drittstaaten fest, deren Bürger bei der Einreise in die EU von der Visumpflicht befreit sind (Liste II – „Positivliste“) bzw. Visa benötigen (Liste I – „Negativliste“). Die ursprüngliche Verordnung sah zunächst vor, die Visumpflicht für Bürger eines Drittstaats in allen EU-Staaten wieder einzuführen, sofern dieser Staat die Visumpflicht für Bürger eines EU-Mitgliedstaats einführt bzw. aufrechterhält (Grundsatz der Reziprozität). Dieser Ansatz wurde nach dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten zum 01.05.2004, deren Bürger vielfach noch in verschiedenen Staaten der Liste II visumpflichtig waren (v.a. in den USA), unrealistisch. Die Änderungsverordnung vom 02.06.2005 ermöglicht eine flexible Vorgehensweise. Mit der Verordnung (EU) Nr. 1289/2013 vom 11.12.2013 wurde ein neuer Gegenseitigkeitsmechanismus für den Fall der Wiedereinführung der Visumpflicht für einen Mitgliedstaat durch einen visumbefreiten Drittstaat eingeführt (siehe unten).

Inzwischen konnten mit den meisten Drittstaaten gegenseitige Befreiungen von der Visumpflicht erreicht werden. Auch in den Verhandlungen mit den USA konnten Fortschritte erzielt werden. Ende 2008 wurden sieben weitere Mitgliedstaaten (Tschechische Republik, Estland, Lettland, Litauen, Ungarn, Slowakei und Malta) in das Visa-Waiver-Programm (VWP) aufgenommen; am 05.04.2010 trat Griechenland hinzu. Die Visumpflicht gilt unverändert für Staatsangehörige Bulgariens, Polens, Rumäniens und Zyperns.

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

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

Die Änderungsverordnung regelt die Einführung der Visumpflicht für Bürger Boliviens.

Daneben ist die Visumfreiheit für die Bürger von Antigua und Barbuda, Bahamas, Barbados, Mauritius, Seychellen sowie St. Christoph und Nevis vorgesehen, sobald die EU mit diesen Ländern ein Abkommen zur gegenseitigen Visumbefreiung abgeschlossen hat. Die Mandate für die Verhandlungen mit den sechs Ländern wurden am 05.06.2008 vom Rat angenommen. Die förmlichen Verhandlungen über die Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht wurden im Juli 2008 mit jedem der sechs Länder einzeln eröffnet. Die Verhandlungen wurden am 16.10.2008 abgeschlossen und die sechs Abkommen am 12. und 19.11.2008 paraphiert. Am 28.09.2009 wurden die Abkommen zwischen der Europäischen Union und den sechs Ländern unterzeichnet und die Abkommen bereits ab der Unterzeichnung als vorläufig anwendbar erklärt.

Zudem werden Personen mit Flüchtlingsstatus, Staatenlose sowie Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit, die in einem Mitgliedstaat aufhältig und Inhaber eines von diesem Mitgliedstaat ausgestellten Reisedokuments sind, von der Visumpflicht befreit. Das Gleiche gilt für Schüler, die Staatsangehörige eines visumpflichtigen Drittstaates und in einem Mitgliedstaat aufhältig sind, wenn sie als Mitglied einer Schülergruppe in Begleitung einer Lehrkraft an einer organisierten Reise teilnehmen.

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

Mit der Änderungsverordnung wurden die Bürger Mazedoniens, Montenegros und Serbiens ab 19.12.2009 von der Visumpflicht befreit. Die Visumbefreiung gilt nur für Bürger dieser Staaten, die Inhaber biometrischer Reisepässe sind.

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

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

Die Kommission veröffentlichte am 28.11.2013 ihren Vierten Bericht über die Überwachung nach der Visaliberalisierung für die westlichen Balkanstaaten (Ratsdokument 17144/13). Hiernach entfielen im Jahr 2012 insgesamt 13 Prozent aller in der EU gestellten Asylanträge auf Bürger der fünf visumbefreiten Westbalkanstaaten; etwa 48 Prozent der Anträge wurden in Deutschland gestellt. Dieser Trend setzte sich auch im Jahr 2013 fort. Die Kommission kommt aber insgesamt zu dem Schluss, dass die überwiegende Mehrheit der Bürger aus den betreffenden Staaten Bona-Fide-Reisende seien. Die Visumfreiheit hätte ihren Zweck, die persönlichen Kontakte zwischen dem Westbalkan und der EU zu stärken, erfüllt. Der JI-Rat nahm den Bericht am 05./06.12.2013 zur Kenntnis.

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

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

- Verordnung (EU) Nr. 1289/2013 vom 11. Dezember 2013;  
ABI L 347 vom 20.12.2013 S. 74 ff.

Mit der Änderungsverordnung wird die Visumverordnung u.a. um einen Mechanismus zur Aussetzung der Visumfreiheit von Drittstaaten (Aussetzungsmechanismus) und um einen Gegenseitigkeitsmechanismus ergänzt, falls ein visumbefreiter Drittstaat den Staatsangehörigen eines oder mehrerer Mitgliedstaaten eine Visumpflicht auferlegt.

Hintergrund des Aussetzungsmechanismus war der starke Anstieg der Asylozugangszahlen von Bürgern Serbiens, Montenegros und Mazedoniens in mehreren Mitgliedstaaten, vor allem auch in Deutschland. Der Mechanismus (Art. 1a) ermöglicht die vorübergehende Aussetzung der Visumfreiheit von Bürgern visumbefreiter Drittstaaten, wenn eine Notlage dies erfordert. Eine Notlage liegt vor, wenn es über einen Zeitraum von sechs Monaten – im Vergleich zum selben Zeitraum des Vorjahres oder zum letzten Sechsmonatszeitraum vor Anwendung der Visumbefreiung – in einem Mitgliedstaat zu einem erheblichen und plötzlichen Anstieg der widerrechtlich Aufhältigen, der Asylanträge mit geringer Anerkennungsrate (regelmäßig etwa 3 oder 4 %, vgl. EG 6) oder der Zahl abgelehnter Rückübernahmeersuchen eines visumbefreiten Drittstaates kommt. Ein erheblicher und plötzlicher Anstieg in diesem Sinn bedeutet, dass der Schwellenwert von 50 Prozent überschritten wird, kann aber auch bei einem niedrigeren Wert vorliegen (EG 5). Die Kommission entscheidet über die Aussetzung für einen Zeitraum von zunächst sechs Monaten mit Durchführungsbeschluss (Prüfverfahren gemäß Art 5 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011). Vor Ablauf der Aussetzungsdauer berichtet die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat. Sofern die Kommission in der Folge vorschlägt, die Visumbefreiung für den betroffenen

Drittstaat durch Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 rückgängig zu machen, kann der Durchführungsbeschluss um zwölf Monate verlängert werden.

Neu eingeführt wurde zudem ein Gegenseitigkeitsmechanismus für den Fall der Wiedereinführung der Visumpflicht für einen Mitgliedstaat durch einen visumbefreiten Drittstaat. Obwohl die Kommission die Verordnung insoweit zunächst nur an das Mitentscheidungsverfahren anpassen und die Beteiligung des Parlaments im Mitentscheidungsverfahren ergänzen wollte, entstand in schwierigen Verhandlungen ein neuer Mechanismus (Art. 1 Abs. 4). Falls ein visumbefreiter Drittstaat den Staatsangehörigen mindestens eines Mitgliedstaats eine Visumpflicht auferlegt, unternimmt die Kommission zunächst Schritte, insbesondere in den Bereichen Politik, Wirtschaft oder Handel, um die Wiedereinführung des visumfreien Reiseverkehrs zu erreichen. Gelingt dies nicht, erlässt sie auf Ersuchen des betroffenen Mitgliedstaats oder eigeninitiativ einen Durchführungsrechtsakt, mit dem die Visumbefreiung für bis zu sechs Monate ausgesetzt wird. Hat der betreffende Drittstaat die Visumpflicht nicht binnen 24 Monate ab Veröffentlichung aufgehoben, erlässt die Kommission einen delegierten Rechtsakt, mit dem die Visumbefreiung für zwölf Monate ausgesetzt wird. Hebt der betroffene Drittstaat auch nach sechs Monaten ab Inkrafttreten des delegierten Rechtsakts die Visumpflicht nicht auf, kann die Kommission einen Gesetzgebungsvorschlag unterbreiten, mit dem der Drittstaat aus Anhang II (Positivliste) gestrichen und in Anhang I (Negativliste) aufgenommen wird.

Die Änderungsverordnung wurde vom Frühjahr 2011 bis Herbst 2013 verhandelt. Trotz der frühzeitigen Verständigung über den Aussetzungsmechanismus im JI-Rat im Dezember 2012 konnte erst im Juni 2013 eine Einigung erzielt werden. Hauptstreitpunkt war das Verfahren für die vorübergehende Aussetzung der Visumfreiheit. Das Europäische Parlament, das eine gleichberechtigte Rolle anstrebte, forderte delegierte Rechtsakte. Eine zwischen Rat und Parlament im Dezember 2012 erzielte Einigung wurde von der Kommission nicht akzeptiert. Sie lehnte das Instrument des delegierten Rechtsaktes zur vorübergehenden Aussetzung der Visumfreiheit kategorisch ab und zeigte sich von der Wirksamkeit des Mechanismus nicht überzeugt. Ende Juni 2013 einigten sich Europäisches Parlament und Rat auf eine Textfassung, die vom Parlament am 12.09.2013 gebilligt wurde. Der Rat (Transport, Kommunikation und Energie) nahm die Verordnung am 05.12.2013 förmlich an. Die Kommission behielt sich die Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe vor, da die ihr im Zusammenhang mit dem geänderten Gegenseitigkeitsmechanismus übertragenen Befugnisse ihrer Auffassung nach nicht im Einklang mit Art. 290 und 291 AEUV stünden (Erklärung Ratsdok. 16088/13 ADD 1 REV 1).

Der Bundesrat hatte am 08.07.2011 den Aussetzungsmechanismus begrüßt (BR-Drs. 311/11). Bei den Voraussetzungen zur Feststellung einer Notlage hielt der Bundesrat einen verbindlichen Zeitraum von sechs Monaten als zu lang bemessen. Die Bundesregierung wurde gebeten, sich für eine Verkürzung der Frist auf drei Monate sowie eine Klarstellung, dass diese im Einzelfall unterschritten werden kann, einzusetzen.

- Verordnung (EU) Nr. 259/2014 vom 3. April 2014:  
ABI L 105 vom 08.04.2014 S. 9 ff.

Mit Wirkung zum 28.04.2014 wurde die Visumpflicht für Bürger der Republik Moldau, die Inhaber biometrischer Pässe sind, aufgehoben.

- Verordnung (EU) Nr. 509/2014 vom 15. Mai 2014:  
ABI L 149 vom 20.05.2014 S. 67 ff.

Mit der weiteren Änderung der Visumverordnung wurden britische Bürger, die nicht Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland im Sinne des Unionsrechts sind, von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte befreit.

Der Südsudan wurde in die Negativliste aufgenommen.

Die Visumpflicht für Kurzaufenthalte für Staatsangehörige von Inselstaaten der Karibik (Dominica, Grenada, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, Trinidad und Tobago), Inselstaaten im Pazifik (Kiribati, die Marshallinseln, Mikronesien, Nauru, Palau, Samoa, die Salomonen, Timor-Leste, Tonga, Tuvalu, Vanuatu), Kolumbien, Peru und den Vereinigten Arabischen Emiraten wurde aufgehoben. Diese Aufhebung tritt allerdings erst dann in Kraft, wenn bilaterale Abkommen über die Visumbefreiung zwischen der Union und den betreffenden Staaten geschlossen wurden, so dass die Gegenseitigkeit uneingeschränkt garantiert ist. Entsprechende Abkommen wurden mittlerweile geschlossen mit den Vereinigten Arabischen Emiraten (Inkrafttreten am 06.05.2015), Timor-Leste (26.05.2015), Vanuatu, Samoa, St. Lucia, Dominica, Grenada, St. Vincent und die Grenadinen, Trinidad und Tobago (alle 28.05.2015) sowie Tonga (21.11.2015). Das Abkommen mit Peru wurde am 14.03.2016 unterzeichnet und gilt ab 15.03.2016.

Exkurs: Als erster Schritt auf dem Weg zur Visumfreiheit werden regelmäßig Visaerleichterungsabkommen (VEA) mit ausgewählten Partnerländern abgeschlossen. Die Abkommen enthalten die Möglichkeit der Ausstellung von Visa für die mehrfache Einreise für bestimmte Personengruppen (z.B. Geschäftsleute, Studenten, Hochschulangehörige, Forscher) und Befreiungen oder Ermäßigungen bei den Visumgebühren. Die VEA werden mit Rückübernahmeabkommen verbunden (vgl. hierzu Nr. VI. 4). Derzeit sind Abkommen mit Russland, der Republik Moldau, der Ukraine, Georgien, Armenien, Aserbaidshan und Kap Verde in Kraft. Die mit den fünf westlichen Balkanländern Albanien, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien, Montenegro und Serbien Anfang 2008 in Kraft getretenen VEA sind durch die Visumbefreiung für Inhaber biometrischer Pässe gegenstandslos geworden. Im Januar 2012 nahm die Kommission den Visadialog mit der Republik Kosovo auf. Mit dem Dialog soll der Reformprozess positiv unterstützt werden; Visaliberalisierungen erfordern aber noch erhebliche Anstrengungen, insbesondere bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität. Im Dezember 2013 folgte die Eröffnung des Visadialogs mit der Türkei, der als Teil eines breiten Rahmens der Zusammenarbeit im JI-Bereich auf der Basis eines „Fahrplans in Richtung Visumfreiheit“ ge-



führt wird (Ratsdokument 17347/12). Der Fahrplan enthält eine leistungsbezogen abgestufte Perspektive zur Visaliberalisierung und fordert Verbesserungen von der Türkei u.a. bei Dokumentensicherheit, Außengrenzschutz, Asylsystem, Bekämpfung organisierter Kriminalität und Wahrung der Grundrechte. Die Kommission hat am 04.03.2016 den zweiten Fortschrittsbericht zur Visaliberalisierung mit der Türkei vorgelegt und eine Zwischenbilanz der erzielten Fortschritte sowie des fortbestehenden Handlungsbedarfs gezogen [KOM(2016) 140 endgültig]. Die Visaliberalisierung ist nun ein wesentlicher Bestandteil im Dialog zwischen Europäischer Union und der Türkei zur Bewältigung der Flüchtlingsströme. Der Türkei wurde eine beschleunigte Umsetzung des Fahrplans zur Visaliberalisierung in Aussicht gestellt. Gemäß der Erklärung der Staats- und Regierungschefs beim Europäischen Rat vom 17./18.03.2016 soll die Aufhebung der Visumpflicht für türkische Staatsangehörige spätestens bis Ende Juni 2016 erfolgen (siehe hierzu Nr. III 7.2.3). Im Oktober 2013 wurde der EU-China-Dialog zu Migration und Mobilität wieder aufgenommen. Themen sind die gegenseitige Visabefreiung für Inhaber von Diplomatenpässen, die Eröffnung von Visumantragsannahmezentren der Mitgliedstaaten in chinesischen Städten sowie Fragen der Rückführung/Rückübernahme. Der Dialog dauert an.

## 1.2 Visakodex

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

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

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

- Einführung eines Rechtsrahmens für die Zusammenarbeit zwischen Auslandsvertretungen der Mitgliedstaaten sowie mit externen Dienstleistungserbringern und gewerblichen Mittlerorganisationen (z.B. Reiseveranstalter).

Der Bundesrat begrüßte am 22.09.2006 die Zusammenfassung der Rechtsinstrumente zur Erteilung von Schengen-Visa, da hierdurch die Übersichtlichkeit und Transparenz für Behörden wie Betroffene verbessert werde (BR-Drs. 536/06). Einzelne Vorschläge zur Weiterentwicklung der Rechtsvorschriften wurden kritisch bewertet.

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

Um eine einheitliche Anwendung des Visakodex zu gewährleisten, legte die Kommission am 19.03.2010 ein Handbuch für die Bearbeitung von Visumanträgen und die Änderung von bereits erteilten Visa vor (KOM (2010) 1620 endg.). Das Handbuch enthält praktische Anweisungen (Leitlinien, bewährte Verfahren und Empfehlungen) für Konsularbedienstete und Bedienstete anderer Behörden, die für die Prüfung und Entscheidungen über Visumanträge oder für die Änderung erteilter Visa zuständig sind. Im Juni 2010 folgte ein Handbuch für die Organisation der Visumstellen und die Schengen-Zusammenarbeit vor Ort für die für diese Bereiche zuständigen Dienststellen.

In ihrem Bericht vom 07.11.2012 über das Funktionieren der Schengen-Zusammenarbeit vor Ort in den ersten beiden Jahren der Durchführung des Visakodex konstatiert die Kommission, dass der Rechtsrahmen für eine strukturierte Schengen-Zusammenarbeit vor Ort sein Potenzial noch nicht voll entfalten können (KOM(2012) 648 endg.). Zur Verbesserung der Zusammenarbeit werden zahlreiche operative Empfehlungen unterbreitet, insbesondere mit dem Ziel, die Transparenz für die Bürger im Visumverfahren zu erhöhen.

Die Kommission berichtete am 01.04.2014 über die Umsetzung des Visakodex und zeigte Verbesserungsbedarf für eine intelligentere Visumpolitik zum Wirtschaftswachstum auf (KOM(2014) 165 final). Die in dem Bericht dargestellten Optimierungspotenziale wurden mit den Vorschlägen zur Änderung des Visakodex und zur Einführung eines Rundreise-Visums parallel auf den Weg gebracht (siehe unten).

Verordnung (EU) Nr. 154/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Februar 2012 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex);  
ABI L 58 vom 29.02.2012 S. 3 f.

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

- im Besitz eines Visums oder Aufenthaltstitels eines Mitgliedstaats sind, der die gemeinsame Visumpolitik nicht vollständig anwendet;
- im Besitz eines gültigen Visums sind, wenn sie in den Drittstaat reisen, der das Visum erteilt hat, wenn sie in einen anderen Drittstaat reisen und wenn sie nach Inanspruchnahme des Visums aus dem Drittstaat zurückkehren, der das Visum erteilt hat.

Mitteilung der Kommission vom 7. November 2012 an den Rat und das Europäische Parlament: Belebung des Wachstums in der EU durch Umsetzung und Weiterentwicklung der gemeinsamen Visumpolitik;

KOM (2012) 649 endgültig; Ratsdokument 16019/12

Mit ihrer Mitteilung wollte die Kommission die Debatte über die wirtschaftlichen Auswirkungen der Visumpolitik anstoßen; durch Steigerung der Touristenströme soll das Wachstum der EU-Wirtschaft gefördert werden. Hierzu sollen die Anwendung des Visakodex optimiert und künftige Änderungen der Visa-Regelungen diskutiert werden. Die Kommission sieht folgende Verbesserungs- bzw. Vereinfachungsmöglichkeiten zugunsten von Bona-fide-Reisenden: Straffung und Verkürzung des Verfahrens, eindeutige Definition des für die Bearbeitung zuständigen Konsulats, Vereinfachung von Antragsformular und geforderten Belegen, Klärung der Bestimmungen über Befreiungen von der Visumsgebühr und der Vorschriften über die Erteilung von Mehrfachvisa, Verbesserung von Organisation und Zusammenarbeit der Konsulate, Intensivierung der Schengen-Zusammenarbeit vor Ort. Bei der Überprüfung der Länderlisten der Verordnung Nr. 539/2001 sollen nach den Vorstellungen der Kommission künftig wirtschaftliche Auswirkungen berücksichtigt werden.

Die Mitteilung wurde in der RAG Visa Ende 2012 / Anfang 2013 diskutiert. Deutschland will vor weiteren Reformen erst abwarten, wie sich die Auslagerung von Visaverfahren auswirkt und wie die Möglichkeiten des Visakodex ausgenutzt werden.

Das Europäische Parlament äußerte sich in seiner EntschlieÙung zur Zukunft der EU-Visumpolitik vom 27.02.2014 zu der Mitteilung und forderte u.a. eine bessere Schengen-Zusammenarbeit vor Ort, weitere Schritte zur Harmonisierung der Visaverfahren, einen Ausbau der konsularischen Präsenz und die Erteilung von Visa aus humanitären Gründen.

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Visakodex der Union (Visakodex: Neufassung);

COM(2014) 164 final; Ratsdokument 8401/14

Mit dem Vorschlag vom 01.04.2014 will die Kommission die Visumpolitik – entsprechend ihrer Ankündigung in der Mitteilung vom 07.11.2012 – stärker auf wirtschaftliche Interessen ausrichten. Das Visumverfahren soll beschleunigt und insbesondere für Familienbesuche und Vielreisende vereinfacht werden. Zudem sollen die Flexibilität für die konsularische Zusammenarbeit und für den Rückgriff auf externe Dienstleister erweitert werden. Im Einzelnen:

- Erleichterungen für enge Verwandte von Unionsbürgern: Für enge Verwandte (Ehepartner, Kinder, Eltern bzw. Sorgeberechtigte, Großeltern, Enkelkinder), die einen Unionsbürger im Mitgliedstaat seiner Staatsangehörigkeit besuchen oder mit ihm von einem Drittstaat in den Mitgliedstaat seiner Staatsangehörigkeit reisen wollen, soll gelten: Entgegennahme von Visumanträgen ohne Terminvereinbarung bzw. bei einem sofortigen Termin (Art. 8 Abs. 3), Vorlage von Belegen nur zum Nachweis von Verwandtschaftsverhältnis und Besuchszweck (nicht: ausreichende Mittel; Rückkehrbereitschaft, Art. 13 Abs. 3); keine Visumsgebühr (Art. 14 Abs. 3 Buchst. f); Bearbeitungsfrist von fünf Kalendertagen bzw. Verlängerung auf höchstens zehn Kalendertage (Art. 20 Abs. 3).
- Erleichterungen für im VIS registrierte regelmäßig Reisende (Art. 2 Nr. 9): Freistellung von Nachweispflichten (nur noch Unterlagen zum Reisezweck, Art. 13 Abs. 2); Vermutung für Erfüllung der Einreisevoraussetzungen betreffend des Risikos illegaler Einwanderung, Sicherheitsgefahren und Lebensunterhaltssicherung (Art. 18 Abs. 2); Gültigkeitsdauer von mindestens drei Jahren bei vorschriftsmäßiger Verwendung zweier vorheriger Visa zur mehrfachen Einreise und danach von fünf Jahren (Art. 21 Abs. 3, 4).
- Verkürzung der allgemeinen Bearbeitungsfrist von 15 auf 10 Tage. Dieser Zeitraum kann auf maximal 20 Kalendertage verlängert werden (Art. 20).
- Wegfall des Grundsatzes der persönlichen Antragstellung (Art. 8 Abs. 1, Art. 12 ). Antragsteller müssen in der Regel nur zur Abnahme der Fingerabdrücke (VIS) beim Konsulat oder einem externen Dienstleister erscheinen.
- Visa an den Außengrenzen: Zur Förderung des Kurzzeittourismus sollen Mitgliedstaaten an den Außengrenzen Visa nicht nur im Ausnahmefall (Art. 32 Abs. 1 Buchst. b: Unmöglichkeit der vorherigen Beantragung; unvorhersehbare zwingende Einreisegründe) für höchstens 15 Kalendertage erteilen können (Art. 33).
- Stärkung der konsularischen Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten und erweiterte Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern: Ist der für die Bearbeitung zuständige Mitgliedstaat in einem Drittstaat nicht vertreten, müssen Konsulate anderer Mitgliedstaaten Anträge entgegennehmen (sog. obligatorische Vertretung, Art. 5 Abs. 2) Externe Dienstleister sollen beauftragt werden können, ohne dass dies aufgrund besonderer Umstände vor Ort notwendig sein muss (Streichung Art. 40 Abs. 3 a.F.).

Der Bundesrat hat den Kommissionsvorschlag am 23.05.2014 zur Kenntnis genommen (BR-Drs. 130/14).

Die Verhandlungen im Rat dauern seit April 2014 an. Die erste Lesung in der Ratsarbeitsgruppe Visa zum Kommissionsvorschlag wurde Ende Januar 2015 abgeschlossen. Zahlreiche Mitgliedstaaten (darunter Deutschland) stehen den Erleichterungen für enge Verwandte von Unionsbürgern kritisch bis ablehnend gegenüber. Neben Vorbehalten gegen die Abschaffung der Terminvereinbarung bei der Entgegennahme von Visumanträgen wird hierbei insbesondere für die Erleichterungen bei der Vorlage von Belegen eine Klarstellung gefordert, dass die Auslandsvertretungen grundsätzlich die Möglichkeit haben müssen, weitere Unterlagen und Belege einzufordern. Auch die Privilegierungen für im VIS registrierte regelmäßig Rei-

sende stoßen bei einer Vielzahl von Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, auf erhebliche Kritik. Hierzu zählt v.a. der Umfang des Verzichts auf die Nachweispflichten. Die Kommission unterstrich hier die Notwendigkeit konkreter Verfahrenserleichterungen im Gegenzug zur Einführung des VIS, signalisierte aber Verhandlungsbereitschaft. Gegen die gesetzliche Vermutung der Erfüllung bestimmter Einreisevoraussetzungen bei regelmäßig Reisenden wurden auch von Deutschland Prüfvorbehalte mit dem Hinweis angemeldet, dass die Möglichkeit einer eingehenden Sicherheitsüberprüfung weiterhin bestehen müsse. Zahlreiche Mitgliedstaaten lehnen zudem jede Art von Automatismus bei der Erteilung von Mehrfacheinreisevisa ab; Ermessensspielräume für die Auslandsvertretungen müssten festgeschrieben werden, die den Weg für einzelfallbezogene Prüfverfahren nicht verschließen. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten (darunter Deutschland) äußert sich aus sicherheitspolitischen Gründen kritisch bis ablehnend zu den Erweiterungen bei der Erteilung von Visa an den Außengrenzen. Weitüberwiegend sprechen sich die Mitgliedstaaten auch für eine Beibehaltung der bisherigen Regelungen zum Nachweis einer Reisekrankenversicherung aus.

Die lettische Ratspräsidentschaft unterbreitete am 20.03.2015 in der gemeinsamen Sitzung des SCIFA und der HLWG den Vorschlag (Ratsdokument 7156/15), dass eine Verbindung zwischen den im Visakodex vorgeschlagenen Erleichterungen bei der Visaerteilung und der Bereitschaft zur Kooperation bei der Rückübernahme hergestellt werden sollte (siehe hierzu Nr. VI.1 zur Rückkehrpolitik der EU). Die Kommission verwies auf die Notwendigkeit der formalen Rücknahme des bisherigen Vorschlags.

Der JI-Rat trug in seiner Sitzung am 08./09.10.2015 Vorschläge der luxemburgischen Ratspräsidentschaft (Ratsdokument 12832/15) u.a. zum allgemeinen Ansatz für die Neufassung des Visakodex mit. Darin wird vorgeschlagen, zu überdenken, ob die Aufnahme von üblicherweise durch Abkommen gewährten Visaerleichterungen in den Visakodex derzeit die beste Vorgehensweise darstellt. Die Präsidentschaft regte an, dass der Rat nach einem kohärenten, umfassenden Politikansatz vorgeht, mit dem die aktuellen Bemühungen um die Rückübernahme, die Sicherheit und die Grenzen vollständig berücksichtigt und zugleich eine Förderung der europäischen Wirtschaft und insbesondere des Tourismus durch die Visumpolitik angestrebt wird. In der RAG Visa vom 18./19.01.2016 legte die niederländische Ratspräsidentschaft ihre Vorschläge für die Verknüpfung von Visa- und Rückführungsfragen im Visakodex vor (Ratsdokument 15507/15). Mit einer Option 1 wird vorgeschlagen, die Bedeutung der Rückführung in die Erwägungsgründe aufzunehmen. Eine Option 2 sieht die Anknüpfung der Verfahrenserleichterungen im Visakodex an die Kooperationsbereitschaft von Drittstaaten im Bereich der Rückführung vor. Dies soll – ähnlich wie bei der Visalistenverordnung – auf der Grundlage von unionsweit harmonisierten Länder-Positivlisten (Variante a) oder auf Grundlage nationaler Listen (Variante b) erfolgen, d.h. Drittstaatsangehörige sollen nur von den Verfahrenserleichterungen begünstigt werden, wenn ihr Herkunftsland in die Liste aufgenommen ist. Als eine Option 3 wird vorgeschlagen, die Erhebung von Visagebühren von der Kooperationsbereitschaft des Drittstaates bei der Rückführung abhängig zu machen. Der Grundgedanke der Verknüpfung wurde von den Mitgliedstaaten positiv bewertet. Die Mehrheit – darunter auch Deutschland – favorisierte tendenziell die Option 2 Variante a. Die Präsidentschaft kündigte eine Weiterentwicklung der Optionen an.

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einführung eines Rundreise-Visums und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen sowie der Verordnungen (EG) Nr. 562/2006 und (EG) Nr. 767/2008:

COM(2014) 163 final: Ratsdokument 8406/14

Mit dem Vorschlag vom 01.04.2014 will die Kommission ein neues „Rundreise-Visum“ einführen. Damit soll eine Rechtslücke zwischen dem Schengen-Besitzstand (kurzfristige Aufenthalte) und den nationalen bzw. EU-Vorschriften über den Aufenthalt in einem bestimmten Mitgliedstaat geschlossen werden. Das Visum soll für einen geplanten Aufenthalt von mehr als 90 Tagen aber höchstens einem Jahr in zwei oder mehr Mitgliedstaaten (mit der Möglichkeit der Verlängerung auf bis zu zwei Jahre) gelten; Aufenthalte im Hoheitsgebiet desselben Mitgliedstaats sind auf maximal 90 Tage in einem Zeitraum von 180 Tagen begrenzt.

Die Kommission sieht Handlungsbedarf, weil sie die 90/180-Tage-Begrenzung für Schengen-Visa in einem Schengen-Raum mit 26 Mitgliedstaaten für unzureichend hält. Für viele Drittstaatsangehörige, die ein berechtigtes Interesse daran hätten, die Mitgliedstaaten zu bereisen, stelle sie eine beträchtliche Hürde dar. Dadurch entgingen den Mitgliedstaaten auch wirtschaftliche Chancen. Hauptzielgruppe des „Rundreise-Visums“ sind Künstler, das erweiterte Reiserecht soll aber auch für Einzelreisende wie Touristen, Geschäftsleute, Studenten oder Wissenschaftler gelten, die länger in Europa herumreisen wollen. Das Visum soll sowohl visumbefreiten als auch visumpflichtigen Drittstaatsangehörigen offen stehen.

Der Bundesrat hat den Kommissionsvorschlag am 23.05.2014 zur Kenntnis genommen (BR-Drs. 129/14).

Die Verhandlungen im Rat begannen im Januar 2015 und sind noch nicht abgeschlossen. Einige Mitgliedstaaten äußern hier u.a. Sicherheitsbedenken und fordern eine Einschränkung beim Personenkreis, der für ein „Rundreise-Visum“ in Betracht kommt. In der Sitzung der RAG Visa vom 03.03.2016 sprachen sich die Mitgliedstaaten mehrheitlich dafür aus, die Beratungen bis zum Abschluss der Neufassung des Visakodex zurückzustellen.

### **1.3 Visa-Informationssystem (VIS)**

Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung):  
ABI L 218 vom 13.08.2008 S. 60 ff.

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

den herstellt, und aus einer Kommunikationsinfrastruktur zwischen dem zentralen Informationssystem und den nationalen Schnittstellen.

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

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

Im VIS werden alphanumerische und biometrische (Gesichtsbild, Fingerabdrücke) Daten über Schengen-Visumsantragsteller (Kurzaufenthalte bis zu drei Monaten) sowie Daten über beantragte, erteilte, abgelehnte, annullierte, aufgehobene und verlängerte Visa sowie über zurückgenommene Visaanträge für maximal fünf Jahre gespeichert. Zugang zum VIS haben die Visumbehörden zur Eingabe, Änderung oder Löschung von Daten. Daneben ist den Grenz-, Ausländer- und Asylbehörden die Datenabfrage gestattet, sofern diese für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt werden.

Den Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie den Nachrichtendiensten wird durch den VIS-Zugangsbeschluss vom 23.06.2008 (Beschluss 2008/633/JI, ABI L 218 vom 13.08.2008 S. 129 ff.) die Abfrage zum Zweck der Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten ermöglicht. Der Beschluss gilt seit 01.09.2013 (Beschluss 2013/3992/EU vom 22.07.2013, ABI L 198 vom 23.07.2013, S. 45 f.). Mit dem VIS-Zugangsgesetz vom 06.05.2009 wurde der VIS-Zugangsbeschluss in Bundesrecht umgesetzt (BGBl. I S. 1034 ff.).

Der Bundesrat hatte zum ursprünglichen Kommissionsvorschlag mit Beschluss vom 18.02.2005 (BR-Drs. 25/05) und zum Kommissionsvorschlag zum VIS-Zugangsbeschluss mit Beschluss vom 10.02.2006 (BR-Drs. 871/05) Stellung genommen.

Die am 02.09.2008 in Kraft getretenen Rechtsakte sehen u.a. vor:

- VIS-Daten – unter engen Voraussetzungen – zum Nachweis der Identität eines Drittstaatsangehörigen mit dem Zweck der Rückführung an Drittstaaten zu übermitteln. Dies hatte das Europäische Parlament lange abgelehnt.
- Spätestens drei Jahre nach Inbetriebnahme des VIS sollen bei Kontrollen an allen Außengrenzübergängen auch die Fingerabdrücke der Visainhaber überprüft werden.
- Die Sicherheitsbehörden können auf VIS-Daten zugreifen, wenn im Einzelfall berechtigte Gründe zu der Annahme bestehen, dass die Abfrage erheblich zur Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung terroristischer oder sonstiger schwerwiegender Straftaten beitragen wird.

Die Abfrage erfolgt mittels begründeten Antrags über zentrale Zugangsstellen, über deren Zahl die Mitgliedstaaten entscheiden und die im Amtsblatt zu veröffentlichen sind. Im Normalfall prüfen die Zentralstellen das Vorliegen der Zugriffsvoraussetzungen vorab, in Eilfällen kann die Prüfung nachträglich erfolgen.

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

Das VIS wird seit Oktober 2011 nach Regionen gestaffelt in Betrieb genommen. In den folgenden Regionen wird das VIS inzwischen von den Auslandsvertretungen angewandt: „Nordafrika“, „Nahe Osten“, „Golf“, „Westafrika“, „Zentralafrika“, „Ostafrika“, „Südafrika“, „Südamerika“, „Ehemalige Republiken der Sowjetunion und Zentralasien“, „Süd-Ost-Asien“ und „Besetzte Palästinensergebiete“.

Im SCIFA am 05./06.05.2014 wurde ein Zeitplan des Vorsitzes zum VIS-Roll-out in den Regionen 17-23 angenommen (Ratsdokument 9268/14). Die Kommission gab dabei eine Protokollerklärung ab, dass der für den 29.01.2015 geplante Roll-out in der Region 17 (Länder der östlichen Partnerschaft, u.a. Ukraine) nur durchgeführt werde, wenn eu-LISA bis Dezember 2014 verbindlich mitteile, dass man technisch in der Lage sei, am 21.04.2015 auch den Roll-out in Region 18 (Russland) durchzuführen. Im SCIFA am 12.12.2014 berichtete der Vorsitz über Bedenken einzelner Mitgliedstaaten gegen den im Mai 2014 beschlossenen Zeitplan. Der Vorsitz schlug daher vor, den Zeitplan anzupassen und u.a. den Roll-out in Region 18 um zwei Monate auf Juni 2015 zu verschieben und zeitgleich auch den Roll-out für Region 17 vorzusehen. eu-LISA sprach sich hingegen für die Beibehaltung des Zeitplans aus und äußerte Bedenken (technische Risiken) bei einem zeitgleichen Roll-out in den Regionen 17 und 18. Die Kommission äußerte sich dahingehend, dass auf die Bedenken einzelner Mitgliedstaaten eingegangen werden müsse, teilte aber die Befürchtungen von eu-LISA. Der Vorsitz merkte hierzu an, dass der Roll-out für Region 17 zur Entzerrung auf Mai 2015 vorgezogen werden könne. Das Meinungsbild unter den Mitgliedstaaten war differenziert. Deutschland und elf weitere Mitgliedstaaten sprachen sich für die Beibehaltung des im Mai 2014 beschlossenen Zeitplans aus. Der AStV einigte sich dann am 05.02.2015 auf einen (neuen) Zeitplan für den Roll-out in den Regionen 17-23; für Region 17 war dieser nun für 23.06.2015, für Region 18 für 14.09.2015 vorgesehen (Ratsdokument 5939/15). Ende November 2015 wurde der Roll-out des VIS vollständig abgeschlossen.

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



Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Arbeitsprogramm der Kommission 2015 – Ein neuer Start;  
KOM(2014) 910 endgültig

Das Arbeitsprogramm der neuen Europäischen Kommission sieht eine Evaluierung der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung) vor. Ergebnisse sollen 2015 vorliegen.

#### **1.4 Biometrische Identifikatoren; Bearbeitung von Visumanträgen**

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

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

Der Rechtsrahmen sieht folgende mögliche Formen der Zusammenarbeit vor:

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

Für die Bearbeitung von Visumanträgen gilt:

- Für den Visumsantrag ist ein harmonisierter Vordruck zu benutzen.

- Biometrische Identifikatoren: Erfasst werden ein Lichtbild und zehn Fingerabdrücke. Folgende Personengruppen sind von der Pflicht zur Abgabe von Fingerabdrücken befreit: Kinder unter zwölf Jahren; Personen, bei denen eine Abnahme von Fingerabdrücken physisch unmöglich ist; Staats- und Regierungschefs, Regierungsmitglieder und offiziell von einer Regierung eingeladene Delegationsteilnehmer bzw. Monarchen.
- Erstantrag: Antragsteller müssen persönlich erscheinen; dabei werden sogleich die biometrischen Daten erhoben.
- Folgeantrag: Innerhalb von 59 Monaten nach dem Erstantrag ist persönliches Erscheinen nicht erforderlich (Reisebüroverfahren); nach diesem Zeitraum ist ein Folgeantrag als Erstantrag anzusehen.

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

Die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament hatten vor allem die Altersgrenze für die Abnahme von Fingerabdrücken und die Voraussetzungen bzw. Modalitäten für die Zusammenarbeit mit externen Dienstleistungserbringern zum Gegenstand. Die verabschiedete Verordnung statuiert eine Pflicht zur Abgabe von Fingerabdrücken nicht schon ab dem 6. Lebensjahr (so der ursprüngliche Kommissionsvorschlag), sondern erst ab dem 12. Lebensjahr (siehe auch Nr. V. 1.2). Die Zusammenarbeit mit externen Dienstleistungserbringern darf nur erfolgen, wenn sich aufgrund besonderer Umstände oder Gegebenheiten vor Ort, etwa einer hohen Anzahl von Anträgen oder zur geografischen Abdeckung des Drittstaats, andere Formen der Zusammenarbeit als nicht geeignet erweisen. Auf Forderung des Parlaments darf die von einem externen Dienstleistungserbringer erhobene zusätzliche Gebühr maximal die Hälfte der normalen Visumsgebühr betragen. Zudem muss der beauftragte Private zur Einhaltung der einschlägigen Datenschutzbestimmungen verpflichtet werden.

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

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

## **1.5 Gestaltung von Aufenthaltstiteln und Visa**

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

ABI L 115 vom 29.04.2008 S. 1 ff.

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

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

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

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

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

Die Vollzugsfristen für die verbindliche Speicherung der biometrischen Daten endeten am 21.05.2011 (Gesichtsbild) bzw. 21.05.2012 (Fingerabdrücke). Die Umsetzung in Deutschland erfolgte mit dem Gesetz zur Anpassung des deutschen Rechts an die Verordnung (EG) Nr. 380/2008 des Rates vom 18. April 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatenangehörige vom 12. April 2011 (BGBl. I S. 610).

## 1.6 Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in Pässen

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

ABI L 385 vom 29.12.2004 S. 1 ff

Verordnung (EG) Nr. 444/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Mai 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten:

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

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

Mit der Änderungsverordnung vom 28.05.2009 werden Kinder unter zwölf Jahren und Personen, bei denen eine Abnahme von Fingerabdrücken physisch unmöglich ist, von der Pflicht zur Abgabe befreit. Mit der vorläufigen Festlegung der Altersgrenze auf zwölf anstatt – wie von der Kommission vorgeschlagen – sechs Jahre wurde einer zentralen Forderung des Europäischen Parlaments nachgegeben. Die Kommission hat spätestens am 26.06.2012 einen Bericht vorzulegen, in dem die Zuverlässigkeit und technische Durchführbarkeit der Nutzung der Fingerabdrücke von Kindern unter zwölf Jahren zu Identifizierungs- und Überprüfungszwecken untersucht wird. Diesem Bericht soll gegebenenfalls ein Vorschlag zur Absenkung der Altersgrenze beigefügt werden.

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

## 2. Entscheidungen

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

ABI L 167 vom 20.06.2006 S. 1 ff.

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

ABI L 167 vom 20.06.2006 S. 8 ff.

Die Tschechische Republik, Zypern, Lettland, Ungarn, Malta, Polen, Slowenien und die Slowakei erkennen von Schengen-Staaten und anderen neuen Mitgliedsstaaten ausgestellte Visa und Aufenthaltstitel bei Personenkontrollen an den Außengrenzen zur Durchreise von nicht mehr als fünf Tagen an. Des Weiteren erkennen die Mitgliedstaaten (Ausnahme Estland, Litauen, Bulgarien und Rumänien) bestimmte von der Schweiz und Liechtenstein an Drittstaatsangehörige ausgestellte Aufenthaltstitel zur Durchreise von nicht mehr als fünf Tagen an. Diese Titel berechtigen damit zum entsprechenden visafreien Transit auch durch das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland, nicht jedoch zum Kurzaufenthalt.

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

ABI L 161 vom 20.06.2008 S. 30 ff.

Entscheidung Nr. 586/2008/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 zur Änderung der Entscheidung 896/2006/EG zur Einführung einer vereinfachten Regelung für die Personenkontrollen an den Außengrenzen, die darauf beruht, dass die Mitgliedstaaten bestimmte von der Schweiz und von Liechtenstein ausgestellte Aufenthaltserlaubnisse für die Zwecke der Durchreise durch ihr Hoheitsgebiet einseitig anerkennen;

ABI L 162 vom 21.06.2008 S. 27 ff.

Die beiden Entscheidungen vom 17.06.2008 sind eine Reaktion auf den EU-Beitritt Bulgariens und Rumäniens. Mit der Entscheidung Nr. 582/2008/EG wird es Bulgarien und Rumänien

gestattet, bestimmte Visa und Aufenthaltserlaubnisse, die von Mitgliedstaaten ausgestellt wurden, die den Schengen-Besitzstand vollständig umsetzen, oder ähnliche Dokumente von Zypern, einseitig als ihren nationalen Visa gleichwertig anzuerkennen. Zudem wird Zypern gestattet, von Bulgarien und Rumänien ausgestellte Visa und Aufenthaltserlaubnisse für Zwecke der Durchreise als seinen nationalen Visa gleichwertig anzuerkennen. Mit der Entscheidung Nr. 586/2008/EG zur Änderung der Entscheidung 896/2006/EG erhalten Bulgarien und Rumänien die Möglichkeit, die von der Schweiz und Liechtenstein ausgestellten Aufenthaltserlaubnisse für Durchreisewecke anzuerkennen.

Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung einer vereinfachten Regelung für die Personenkontrollen an den Außengrenzen, die darauf beruht, dass Kroatien und Zypern bestimmte Dokumente für die Zwecke der Durchreise durch ihr Hoheitsgebiet oder den geplanten Aufenthalt in diesem für eine Dauer von nicht mehr als 90 Tagen binnen eines Zeitraums von 180 Tagen einseitig als ihren einzelstaatlichen Visa gleichwertig anerkennen und zur Aufhebung der Entscheidungen Nr. 895/2006/EG und Nr. 582/2008/EG des Europäischen Parlaments und des Rates;  
KOM(2013) 441 endgültig; Ratsdokument 11714/13

Mit dem Beschlussvorschlag vom 21.06.2013 soll es Kroatien (ab dem EU-Beitritt zum 01.07.2013) und Zypern bis zur vollen Anwendung des Schengen-Besitzstands ermöglicht werden, von einem Schengen-Mitgliedstaat ausgestellte einheitliche Visa, Visa für langfristige Aufenthalte, Visa mit räumlich begrenzter Gültigkeit (betrifft Bürger des Kosovo), Aufenthaltserlaubnisse sowie ähnliche, von einem Mitgliedstaat der den Schengen-Besitzstand noch nicht vollständig umsetzt, ausgestellte Dokumente, einseitig als ihren einzelstaatlichen Visa gleichwertig anzuerkennen. Dies soll nicht wie in den Entscheidungen Nr. 865/2006 und Nr. 582/2008 auf die fünf Tage nicht überschreitende Durchreise beschränkt werden, sondern für die Durchreise oder geplante Aufenthalte im eigenen Hoheitsgebiet von nicht mehr als 90 Tagen binnen eines Zeitraumes von 180 Tagen gelten. Die Entscheidungen Nr. 895/2006/EG und Nr. 852/2008 EG sollen aufgehoben werden.

Das Europäische Parlament, das seinen Standpunkt mit Entschließung vom 27.02.2014 festlegte, tritt für eine Ausweitung des Anwendungsbereichs auf Rumänien und Bulgarien ein, bis diese den Schengen-Besitzstand in vollem Umfang umgesetzt haben.

## VI. Bekämpfung illegaler Einwanderung, Rückführung und Außengrenzschutz

### 1. Gesamtstrategie und politische Prioritäten

Prioritäten nach dem Vertrag von Amsterdam
--

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

Mitteilung vom 13. November 2001 an den Rat und das Europäische Parlament über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung; KOM(2001) 672 endgültig; Ratsdokument 14239/01

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

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

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

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

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

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

Der Bundesrat unterstützte mit Beschluss vom 14.03.2003 die Bemühungen um eine gemeinsame Rückkehrpolitik grundsätzlich, sah den Schwerpunkt aber in der Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit (BR-Drs. 139/03). Es wurde kein praktisches Bedürfnis für materiell-rechtliche Regelungen in den Bereichen Ausweisung, Ausgestaltung der Vollstreckung von Rückführungsentscheidungen oder Abschiebungshaft gesehen. Diese Haltung wurde mit Beschluss vom 26.09.2003 ergänzt und bekräftigt (BR-Drs. 139/03).

Mitteilung der Kommission vom 19. Juli 2006 über politische Prioritäten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Drittstaatsangehörigen;  
KOM(2006) 402 endgültig; Ratsdokument 11881/06

Anknüpfend an die Mitteilung vom 13.11.2001 berichtet die Kommission über die bisherige Entwicklung und zeigt in einem umfassenden Ansatz vorrangige Bereiche auf:

- Zusammenarbeit mit Drittstaaten (Herkunfts- und Transitländer illegaler Migration); langfristige Verbesserung der dortigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse.
- Sichere Außengrenzen: Ausbau der Grenzkontrollen, Einführung biometrischer Technologien, Diskussion der Einführung eines gemeinsamen automatisierten Systems zur Registrierung von Drittstaatsangehörigen bei der Ein- und Ausreise.
- Menschenhandel in seiner gesamten Dimension erfassen und eindämmen, die Nachfrage verringern, die Strafverfolgung effizienter gestalten, die Opfer schützen sowie für ihre sichere Rückkehr und Wiedereingliederung sorgen.
- Rückkehrpolitik: Abschluss weiterer Rückübernahmeabkommen, Rückführungsrichtlinie (siehe Nr. VI. 2.4), verstärkte Durchführung von Sammelflügen, Festlegung gemeinsamer Ausbildungsstandards für Bedienstete der Mitgliedstaaten.
- Verbesserung des Informationsaustauschs (z.B. bei ICONet, ILOs).
- Eindämmung illegaler Beschäftigung, z.B. Prüfpflichten über den aufenthaltsrechtlichen Status und Sanktionen für Arbeitgeber (siehe Nr. VI. 2.5).
- Studie über die Auswirkungen nationaler Legalisierungen illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger; anschließende Debatte, ob auf EU-Ebene ein Rechtsrahmen benötigt wird.

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

Grenzschutzpaket der Kommission vom Februar 2008
--

Mitteilung der Kommission vom 13. Februar 2008 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Vorbereitung der nächsten Schritte für die Grenzverwaltung in der Europäischen Union;  
KOM(2008) 69 endgültig; Ratsdokument 6666/08



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

- Erleichterter Grenzübertritt für „Bona Fide Reisende“ („Registered Travellers Programme – RTP“): Angebot einer Vorabprüfung für Nicht-EU-Bürger, um den Status „registrierter Reisender“ zu erhalten, der eine vereinfachte und automatisierte Grenzkontrolle ermöglicht. Vor der Einreise wäre zumindest zu prüfen: keine Verstöße gegen Visa- und Aufenthaltsbedingungen, Nachweis ausreichender Existenzmittel, biometrischer Reisepass.
- Automatische Grenzkontrollsysteme für EU-Bürger: Automatisierte Einreisekontrolle (nicht: Sicherheitskontrolle an Flughäfen) für EU-Bürger mit elektronischem Pass.
- Einreise-/Ausreise-System (EES) für Drittstaatsangehörige: Registrierung von Datum und Ort der Ein- bzw. Ausreise von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen. Automatische Warnmeldungen an nationale Behörden, wenn die autorisierte Aufenthaltsdauer überschritten wird (sog. „Overstayer“).
- Elektronische Reise genehmigung („Electronic Travel Authority, ETA“): System für nicht visumpflichtige Drittstaatsangehörige, die vor Reiseantritt einen elektronischen Antrag stellen. Die Einreiseerlaubnis wird vor der Reise in die EU überprüft. Die Beauftragung einer Durchführbarkeitsstudie wurde in Aussicht gestellt. Anfang September 2009 fand an den Grenzübergangsstellen ein einwöchiges Datenerhebungsprojekt statt.

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

Mitteilung der Kommission vom 13. Februar 2008 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Bericht über die Evaluierung und künftige Entwicklung der Agentur FRONTEX; KOM(2008) 67 endgültig; Ratsdokument 6664/08

Der Evaluierungsbericht wird unter Nr. VI. 3.4 (FRONTEX) dargestellt.

Mitteilung der Kommission vom 13. Februar 2008 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Prüfung der Schaffung eines Europäischen Grenzkontrollsystems (EUROSUR); KOM(2008) 68 endgültig; Ratsdokument 6665/08

Mit der Mitteilung empfiehlt die Kommission den Aufbau eines Europäischen Grenzkontrollsystems (EUROSUR, vgl. Nr. VI. 3.5) in drei Schritten:

- Phase 1: Vernetzung und Straffung bestehender nationaler Überwachungssysteme;

- Phase 2: Verbesserung der technischen Ausstattung (z.B. durch Satelliten oder unbemannte Aufklärungsflugkörper);
- Phase 3: Einbindung aller sektoralen Systeme in ein übergeordnetes gemeinsames Netzwerk zunächst für den maritimen Bereich.

Der Jl-Rat nahm im Juni 2008 – auf der Grundlage der Kommissionsmitteilungen vom 13.02.2008 – Schlussfolgerungen zum Grenzschutz an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union an (Ratsdokument 9873/08). Diese behandeln die Bereiche FRONTEX (kurz- und langfristigen Prioritäten), künftige Herausforderungen für den Außengrenzschutz (Einreise-/Ausreisesystem, Registrierungsprogramm für Reisende, elektronische Reisebewilligungen (ETA) sowie Europäisches Grenzkontrollsystem (EUROSUR).

Der Europäische Rat hob am 19./20.06.2008 die Wichtigkeit der Fortsetzung der Arbeit an der Weiterentwicklung der integrierten Grenzschutzstrategie hervor. Die Weiterentwicklung von FRONTEX sei zügig voranzutreiben, unter anderem auch durch eine verbesserte operative Koordinierung. Für die Verbesserung des Schutzes der Außengrenzen sei verstärkt auf neue Technologien zu setzen. Die Kommission wurde ersucht, bis Anfang 2010 Vorschläge für ein Einreise-/Ausreise- und Registrierungssystem für Reisende vorzulegen.

Die Bekämpfung der illegalen Einwanderung und die Stärkung der Wirksamkeit der Grenzkontrollen bilden auch Schwerpunktthemen des vom Europäischen Rat am 15./16.10.2008 angenommenen Europäischen Paktes zu Einwanderung und Asyl (siehe Nr. IV. 1).

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

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

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

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

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

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

Anlässlich der Umwälzungen in nordafrikanischen Nachbarstaaten („Arabischer Frühling“) und die dadurch Anfang 2011 ausgelösten Migrationsbewegungen im südlichen Mittelmeerraum befasste sich der Europäische Rat mit der Steuerung der Migration in einem Gesamtkontext. Die von der Kommission hierauf vorgeschlagenen Maßnahmenpakete (Mitteilungen vom 04. und 24.05.2011 sowie 18.11.2011) und die wesentlichen Ergebnisse der Aussprachen im Europäischen Rat und Jl-Rat werden unter Nr. IV. 1 übergreifend dargestellt.

Der Jl-Rat erörterte auf seiner Tagung am 22./23.09.2011 neue Tendenzen bei der illegalen Einwanderung. Im Anschluss wurden Haupttrends und Prioritäten für weitere Maßnahmen im SCIFA diskutiert und eine Diskussionspapier (Ratsdokument 18302/11) erarbeitet, das dem Jl-Rat 13./14.12.2011 vorgelegt wurde.

Mit dem tragischen Schiffsunglück vor der italienischen Insel Lampedusa Anfang Oktober 2013 rückte die Diskussion über die Konsequenzen für die europäische Asyl- und Migrationspolitik wieder in den Vordergrund. Die Innenminister riefen bei ihrem Treffen am 08.10.2013 eine Mittelmeer-Task Force ins Leben, um operative Maßnahmen zur kurz- und mittelfristigen Vermeidung ähnlicher Vorfälle zu erarbeiten.

Der Europäische Rat forderte in seinen Schlussfolgerungen vom 24./25.10.2013 (Ratsdokument EUCO 169/13), dass – ausgehend von dem dringenden Erfordernis der Vorbeugung und des Schutzes und geleitet vom Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten – konsequente Maßnahmen ergriffen werden, um zu verhindern, dass Menschen auf See ihr Leben verlieren und dass sich solche menschliche Tragödien wiederholen. Die Wichtigkeit der Bekämpfung der eigentlichen Ursachen der Migrationsströme wurde unterstrichen. Die Mittelmeer-Task Force wurde ersucht, vorrangige Maßnahmen für eine kurzfristige Nutzung europäischer Strategien und Instrumente festzulegen. Im Juni

2014 will der Europäische Rat im Rahmen einer breiter und längerfristig angelegten politischen Perspektive auf Migrations- und Asylfragen zurückkommen, wenn strategische Leitlinien für die weitere gesetzgeberische und operative Planung festgelegt werden.

Das Europäische Parlament forderte mit seiner Entschließung vom 23.10.2013 ein Bündel von Maßnahmen, um weitere Todesfälle auf See zu verhindern. Neben einer besseren finanziellen Ausstattung von FRONTEX und EASO wurde ein Mechanismus empfohlen, mit dem anhand objektiver Kriterien der Druck abgebaut werden könne, der auf Mitgliedstaaten mit einem absolut und proportional höheren Aufkommen an Asylsuchenden lastet. Die Einrichtung der Task Force wurde begrüßt mit der Empfehlung, den Arbeitsauftrag auch auf politische Fragen zu erstrecken und das Parlament einzubinden.

Mitteilung der Kommission vom 4. Dezember 2013 an das Europäische Parlament und den Rat über die Arbeit der Mittelmeer-Task Force;  
COM(2013) 869 final; Ratsdokument 117398/13

Am 04.12.2013 berichtete die Kommission in der Mittelmeer-Task Force erarbeiteten Aktionsbereiche. Diese lassen sich in fünf Hauptbereiche gliedern:

- Zusammenarbeit mit Drittländern: Auf Grundlage des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität (GAMM) seien in Partnerschaft mit Drittländern die grundlegenden Ursachen illegaler Migration anzugehen, Migrationsströme zu überwachen, Informationen über Routen und Netze zu sammeln, Schleuser und Menschenhändler zu bekämpfen (z.B. auch durch Registrierung von Schiffen) und dauerhafte Lösungen für die Migrationsströme im gesamten Mittelmeer zu erarbeiten. Regionale Informations- und Sensibilisierungskampagnen sollen über die großen Risiken und Gefahren einer illegalen Durchquerung des Mittelmeers aufklären, aber auch über legale Migrationsmöglichkeiten informieren.
- Regionale Schutzprogramme, Neuansiedlung und verstärkte Möglichkeiten der Einreise nach Europa: Das Neuansiedlungsengagement sei auszuweiten. Dazu sollten sich mehr Mitgliedstaaten am Resettlement beteiligen bzw. ihre Aufnahmequoten erhöhen. Die Kommission will im Rahmen ihrer Überlegungen über die künftigen Prioritäten im Bereich Inneres prüfen, welche weitere Alternativen für die geschützte Einreise in die EU bestehen. Dies betrifft insbesondere Leitlinien für ein gemeinsames Vorgehen in Bezug auf humanitäre Aufenthaltstitel / Visa und eine Durchführbarkeitsstudie über die gemeinsame Prüfung von Schutzansprüchen außerhalb der EU (unbeschadet des Anspruchs auf Zugang zum Asylverfahren in der EU). Daneben sollten EU und Mitgliedstaaten die Öffnung weiterer Kanäle prüfen, die es Migranten ermöglichen, legal nach Europa einzureisen.
- Bekämpfung von Menschenhandel, Schleuserkriminalität und organisierter Kriminalität: Eine umfassende EU-Strategie soll entwickelt werden, die alle relevanten Akteure einbezieht und eine verstärkte praktische Zusammenarbeit, einen intensiveren Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und mit EU-Agenturen sowie eine vertiefte Zusammenarbeit mit Drittländern und regionalen und internationalen Organisationen vorsieht.

- Verstärkte Grenzüberwachung, die für ein genaueres Lagebild auf See sorgt und zum Schutz und zur Rettung der Leben von Migranten im Mittelmeerraum beiträgt: Unter der Leitung von FRONTEX soll ein umfassendes und koordiniertes Konzept für Grenzüberwachungsmaßnahmen im Mittelmeerraum (von Zypern bis Spanien) erarbeitet werden. Der Schwerpunkt soll auf den wichtigsten Migrationsrouten liegen. Nationale Grenzüberwachungsmaßnahmen sollen vollständig mit den Maßnahmen von FRONTEX abgestimmt sein, damit ein europäisches Grenzpatrouillennetz zustande kommt. Das EU-Grenzüberwachungssystem EUROSUR (vgl. Nr. VI.3.5) ist Teil dieses Konzepts.
- Unterstützung der Mitgliedstaaten, die hohem Migrationsdruck ausgesetzt sind, und Solidarität mit ihnen: Als Maßnahmen werden u.a. die finanzielle Unterstützung (darunter Soforthilfen) für besonders belastete Mitgliedstaaten, die verstärkte Umsiedlung international Schutzberechtigter unter Nutzung der finanziellen Anreize des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds sowie die Ausweitung von Notfallplanung und Krisenmanagement benannt. EASO soll ein Erstprojekt zur unterstützten Bearbeitung von Asylanträgen in den Mitgliedstaaten durchführen, ohne die Asylzuständigkeit zu verlagern.

Beim Jl-Rat am 05./06.12.2013 wurde die Mitteilung grundsätzlich begrüßt. Die Kommission betonte, dass die reine Vorbeugung der illegalen Einreise nicht ausreiche, sondern daneben auch sichere Einreisemöglichkeiten geschaffen werden müssten. Von zahlreichen Mitgliedstaaten wurden die Bedeutung der Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern, die Ausweitung regionaler Schutzprogramme und die Bekämpfung der Schleuserkriminalität hervorgehoben. FRONTEX wurde einhellig eine zentrale Rolle bei der Überwachung der Außengrenzen zugesprochen, in deren Rahmen ggf. auch Seenotrettung eine Rolle spiele. Der SCIFA befasste sich am 17./18.02.2014 mit dem Follow-up der Arbeitsmethoden. Seitens der Delegationen wurden ein strukturierter Zeitplan und eine Übersicht aller Maßnahmen und Aktionen im Rahmen der Task Force gefordert. Die Debatte wurde beim Jl-Rat am 03./04.03.2014 fortgesetzt. Die Kommission wies darauf hin, dass das „follow-up“ nicht allein ihre Aufgabe, sondern auch die der Mitgliedstaaten und Agenturen sei.

Die Kommission legte dem SCIFA am 05./06.05.2014 in Form eines „Non-Papers“ eine erste Liste von möglichen Maßnahmen aus den Aktionsbereichen der Mittelmeer-Task-Force vor und auf Bitten zahlreicher Mitgliedstaaten am 11.07.2014 zusätzlich eine Priorisierung der vorgeschlagenen Maßnahmen (Ratsdokument 11436/14). Die Kommission betonte dabei die Notwendigkeit, rasch in die operative Phase einzutreten.

In der SCIFA-Sitzung am 19.09.2014 wurde im Rahmen des Follow-Up zur Mittelmeer-Task-Force ein „Non-Paper“ des italienischen Vorsitzes zu kurzfristigen Maßnahmen zur Bewältigung des verstärkten Migrationszustroms über das Mittelmeer, zu künftigen FRONTEX-Operationen im Mittelmeer, zu Regionalen Schutzprogrammen für Nordafrika, zu einer Migrationsinitiative am Horn von Afrika erörtert. Zudem wurde ein österreichischer Vorschlag für eine Resettlement-Initiative („Save Lives“, Ratsdokument 13287/14; siehe hierzu Nr. III.5) erörtert.

Ein weiterer Bericht zur Umsetzung erfolgte im Rahmen der Berichterstattung zu den Ratschlussfolgerungen „Maßnahmen zur verbesserten Steuerung der Migrationsströme“. Die Ratschlussfolgerungen werden unter Nr. IV.1 dargestellt.

#### EU-Aktion gegen Migrationsdruck – Eine strategische Antwort

Der JI-Rat nahm am 26./27.04.2012 den vom dänischen Vorsitz erarbeiteten Aktionsplan „EU-Aktion gegen Migrationsdruck – Eine strategische Antwort“ an (Ratsdokument 8714/12). Der Aktionsplan enthält eine nicht erschöpfende Liste strategischer Prioritätsbereiche mit Maßnahmenvorschlägen, wie auf aktuelle Herausforderungen im Bereich der illegalen Migration reagiert werden soll. Mit der Ausarbeitung des Papiers waren der SCIFA, die RAG Rückführung und die HLWG befasst. Im SCIFA wurden als strategische Prioritäten insbesondere die Ertüchtigung der Grenzsicherung an der griechisch-türkischen Außengrenze, die Gegensteuerung des Missbrauchs von Visumfreiheit (Westbalkan) und Vorkehrungen gegen den Missbrauch der Freizügigkeit für Familienangehörige von Unionsbürgern (z.B. Scheinehen) benannt. Die Kommission erneuerte ihre Forderung, legale Migrationskanäle für Drittstaatsangehörige als Anreiz für die Zusammenarbeit der Drittstaaten auszubauen.

Die Umsetzung des Aktionsplans wird seitdem in jeder SCIFA-Sitzung diskutiert. Zahlreiche Mitgliedstaaten übernahmen die im Wesentlichen koordinierende Funktion eines „Schutzengels“ für bestimmte Bereiche. Deutschland nimmt diese Funktion – gemeinsam mit anderen Mitgliedstaaten – im Bereich „Gewährleistung und Schutz der Freizügigkeit durch Verhinderung des Missbrauchs durch Drittstaatsangehörige“ wahr. Die Kommission sieht das Konzept der „Schutzengel“ mit Blick auf den institutionellen Rahmen kritisch.

Nach Vorberatung im SCIFA am 09.10.2012 nahm der JI-Rat am 25./26.10.2012 die halbjährliche Aktualisierung des Aktionsplans an (Ratsdokument 15071/12). In den Sitzungen am 28./29.01.2013 und 21.02.2013 wurde der methodische Ansatz des Vorsitzes gebilligt, der u.a. die Einrichtung einer koordinierenden Kontaktstelle beim Vorsitz vorsieht. In der Sitzung am 23.05.2013 billigte der SCIFA die zweite halbjährliche Fortschreibung. Der Vorsitz legte den auf dieser Grundlage aktualisierten Aktionsplan am 27.06.2013 vor (Ratsdokument 11662/13 ADD 1). Vorschläge für neue Aktivitäten, die im SCIFA nicht allgemein befürwortet wurden, wurden in einem weiteren Dokument zur weiteren Diskussion dargestellt (Ratsdokument 11662/13 ADD 2). Im SCIFA war hierzu auf weiteren Prüfbedarf hingewiesen worden, insbesondere hinsichtlich umfänglicher neuer FRONTEX-Aktivitäten, die ggf. zusätzliche Mittel erforderten. Beim informellen SCIFA am 09./10.07.2013 wurde Priorität I (Verstärkung der Zusammenarbeit mit Transit- und Herkunftsstaaten bei der Migrationssteuerung) mit besonderem Blick auf die Östliche Partnerschaft zur Diskussion gestellt. Deutschland unterstützte eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit Ländern der Östlichen Partnerschaft, macht aber deutlich, dass es angesichts seiner Beteiligung an derzeit vier Mobilitätspartnerschaften mittlerweile an personelle und finanzielle Leistungsgrenzen stoße.

Die dritte halbjährliche Aktualisierung (Ratsdokument 17382/13) wurde in den Sitzungen im Herbst 2013 erörtert. Am 24.09.2013 wurden Vorschläge für neue Aktivitäten thematisiert. Die Kommission kritisierte das Verfahren zur Aufnahme von neuen Maßnahmen in den Aktionsplan. Es sei nie Ziel gewesen, alle Aktivitäten aus dem Bereich der Bekämpfung der illegalen Migration in die EU-Aktion aufzunehmen. Dies solle erst dann erfolgen, wenn die EU-Gremien ihre Beratungen dazu abgeschlossen hätten. Am 22.10.2013 schlug Dänemark angesichts der Schiffstragödie vor Lampedusa vor, eine neue Priorität VII („Vorbeugung illegaler Migration von und über die südlichen Mittelmeerstaaten“) einzufügen. In der Sitzung am 21.11.2013 erfolgte die einvernehmliche Schlussberatung.

Beim SCIFA am 17./18.02.2014 wurde die künftige Gestaltung des Aktionsplans und das Verfahren zur Aktualisierung erörtert, um die Lesbarkeit und Übersichtlichkeit zu fördern. Dem Aktionsplan wird seitdem ein Vorblatt sowie ein beschreibender Teil vorangestellt. Vorschläge für neue Maßnahmen erfolgen auf Basis eines standardisierten Formulars.

Im SCIFA am 05./06.05.2014 wurde die vierte halbjährliche Aktualisierung erörtert (Ratsdokument 9277/14). Hierbei wurde erstmals die Priorität VII („Verhinderung illegaler Einwanderung über das südliche Mittelmeer“) aufgenommen, die noch mit den Arbeiten der Mittelmeer-Task-Force abgestimmt werden sollte.

Im SCIFA am 13./14.11.2014 wurde der Entwurf für die fünfte halbjährliche Aktualisierung behandelt (Ratsdokument 15428/14). Der italienische Vorsitz schlug neben einer reinen Aktualisierung einen Querverweis auf die Aktivitäten der Mittelmeer-Task-Force sowie auf die Ratsschlussfolgerungen vom 09./10.10.2014 „Maßnahmen zur verbesserten Steuerung der Migrationsströme“ vor. Auf der Grundlage von Äußerungen von lediglich neun Mitgliedstaaten zum Entwurf wurde die fünfte halbjährliche Aktualisierung im SCIFA am 12.12.2014 erörtert (Ratsdokument 16600/14). Aufgrund der geringen Resonanz der Mitgliedstaaten stellte der italienische Vorsitz dabei die Frage, ob der Aktionsplan in der bisherigen Form und in dem bisherigen Verfahren überhaupt fortgeschrieben werden solle. Auch die Kommission stellte den Mehrwert einer regelmäßigen Aktualisierung in Frage.

Im SCIFA am 09.02.2014 schlug der nun lettische Vorsitz eine Veränderung der Aktualisierungsmethode dahingehend vor, dass vorübergehend auf eine umfassende Aktualisierung des Aktionsplans verzichtet wird und stattdessen nur bestimmte Themen aktualisiert werden, die dann zugleich Grundlage für thematische Diskussionen im SCIFA sein sollen (Ratsdokument 5890/15). Die Mehrheit der Mitgliedstaaten unterstützte den Vorschlag des Vorsitzes. Die erste Behandlung eines vom Vorsitz aus den Vorschlägen der Mitgliedstaaten auszuwählenden Themas soll voraussichtlich im Mai 2015 erfolgen.

Rückkehrpolitik der EU (2014)
-------------------------------

Mitteilung der Kommission vom 28. März 2014 an den Rat und das Europäische Parlament zur Rückkehrpolitik der EU;

KOM(2014) 199 final; Ratsdokument 8415/14

Mit der Mitteilung legt die Kommission den Wandel in der Rückkehrpolitik dar (Teil II), analysiert die Auswirkungen dieses Wandels und präsentiert Vorschläge für künftige Entwicklungen (Teil III) und berichtet über die Umsetzung der Rückführungsrichtlinie (Teil IV).

Die Kommission konstatiert in Teil II.1 eine erhebliche Diskrepanz zwischen der Zahl der Personen, gegen die eine Rückkehrentscheidung ergangen ist (etwa 484.000 im Jahr 2012) und derer, die die EU in tatsächlich verlassen haben (etwa 178.000 im Jahr 2012). Die Ursache wird in mehreren Faktoren gesehen, insbesondere der mangelnden Kooperationsbereitschaft der Herkunfts- und Transitländer (v.a. bei der Papierbeschaffung) wie auch der Betroffenen selbst (Verschleierung der Identität oder Untertauchen).

Die künftige Rückkehrpolitik (Teil III) muss nach dem Verständnis der Kommission Teil eines umfassenden Konzepts sein, mit Schwerpunkten bei:

- Stärkung des Dialogs und Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern;
- Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten, FRONTEX, internationalen Organisationen und NGO);
- Ausbau flankierender Instrumente und Konzepte wie effektives Grenzmanagement, Bekämpfung des Menschenhandels- und -schuggels;
- Einbeziehung außenpolitischer Aspekte und Gewährleistung von Verknüpfung der inneren und auswärtigen Dimension.

Bei künftigen Maßnahmen will die Kommission ihr Hauptaugenmerk auf die Überwachung der Umsetzung der Rückführungsrichtlinie richten. Daneben soll u.a. ein Handbuch zum Thema Rückkehr/Rückführung erstellt werden, das gemeinsame Leitlinien, bewährte Verfahren und Empfehlungen für die zuständigen Behörden enthält. Betreffend „nicht rückführbare“ Ausreisepflichtete will die Kommission durch Zusammenstellung bewährter Praktiken u.a. dafür sorgen, dass Betroffene „nicht auf unbestimmte Zeit ohne grundlegende Rechte ausharren müssen und Gefahr laufen, erneut unrechtmäßig in Haft genommen zu werden“.

Teil IV der Mitteilung wird unter VI. 2.4 (Rückführungsrichtlinie) behandelt.

Auf Initiative des lettischen Vorsitzes fand am 20.03.2015 in einer gemeinsamen Sitzung der HWLG und des SCIFA eine Orientierungsdebatte über mögliche Verbesserungen und Effizienzsteigerungen der EU-Politiken im Bereich Rückkehr und Rückübernahme statt. Das hierzu vom Vorsitz vorgelegte Diskussionspapier (Ratsdokument 7156/15) stellt neben den in



den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 27.06.2014 (hierzu Nr. II.6) hervorgehobenen Maßnahmen weitere Handlungsfelder/-optionen dar, um die Rückkehrpolitik der EU weiterzuentwickeln:

- Verstärkte Kooperation der EU mit Drittstaaten: Hierzu wird auch vorgeschlagen, dass seitens der Kommission ausreichende finanzielle Mittel sichergestellt werden, um z.B. entsprechende Kooperationsprojekte der Mitgliedstaaten zu unterstützen.
- Verbesserte Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten bei Projekten zur freiwilligen Rückkehr und bei Rückführungen
- Unterstützung durch FRONTEX durch „Joint Return Operations“
- „Handbuch zur Rückkehr“: Die Kommission erarbeitet in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ein Handbuch zu Verfahren und Vorgehensweisen im Bereich der Rückkehr. In der Diskussion hierzu wurde die Frage nach der Rechtsverbindlichkeit eines solchen Handbuchs oder einer rein praktischen Unterstützung im Sinne eines Best-Practice-Ansatzes aufgeworfen.
- Pilotprojekte zur Rückführung mit ausgesuchten Drittstaaten
- Anwendung der Instrumente des GAMM: Der Vorsitz sieht Mobilitätspartnerschaften als geeignetes Instrument, Drittstaaten auch zu einer Mitwirkung im Bereich der Rückübernahme zu bewegen.
- Künftige Bedeutung der „Drittstaatenklausel“ in Rückübernahmeabkommen: Der Vorsitz stellt heraus, dass Verhandlungen von Rückübernahmeabkommen häufig dadurch erschwert würden, dass zwar eine Rückübernahme der eigenen Staatsangehörigen akzeptiert werde, jedoch die bislang von der EU in den Verhandlungen geforderte Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen abgelehnt werde. Über die künftige Bedeutung und Relevanz der „Drittstaatenklausel“ müsse daher diskutiert werden.
- Verstärkte Anreize für Herkunftsländer zur Zusammenarbeit bei Rückübernahmen
- Neufassung des Visakodex und verbesserte Kooperationsbereitschaft bei der Rückübernahme: Der Vorsitz schlägt vor, dass der momentan verhandelte Vorschlag der Kommission zur Neufassung des Visakodex (hierzu unter Nr. V.1.2) zum Anlass für eine Diskussion darüber genommen werde, ob die darin enthaltenen Erleichterungen von der Kooperationsbereitschaft der jeweiligen Drittstaaten bei der Rückübernahme abhängig gemacht würden. Dies wäre ein neuer Ansatz, weil die bisherige Konzeption des Visakodex zu Visaerleichterungen personengebunden und nicht „staatengebunden“ ist. Die Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst haben sich hierzu zurückhaltend geäußert. Eine Vielzahl von Mitgliedstaaten (darunter Deutschland) begrüßt den Vorschlag als interessanten Ansatz, der vertieft geprüft werden sollte.

#### Exkurs: EU-Pilotprojekt Rückführung

Das Pilotprojekt geht auf eine im Ji-Rat im April 2014 aufgegriffene Initiative der Niederlande zurück. Ziel des Projekts ist es, die Verhandlungsmacht der EU gegenüber einzelnen Drittstaaten zu nutzen, um diese in stärkerem Maße dazu zu veranlassen, ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen zu entsprechen und eigene Staatsangehörige, die sich irregulär in der EU aufhalten, wieder aufzunehmen. In hochrangigen Kontakten der Mitgliedstaaten und der Kommission mit ausgewählten Herkunftsländern, die hinsichtlich Rückkehrfragen von Bedeu-

tung sind, sollen übergreifend (u.a. Handel, Unternehmen, Entwicklung, Tourismus) Fragen der EU-Rückkehrpolitik nach dem Prinzip „more for more“ aufgegriffen werden. Der SCIFA befasste sich mit dem Projekt in seinen Sitzungen am 05.05.2014 sowie am 11.07.2014. Mehrheitlich wurde beschlossen, als Drittstaaten für das Pilotprojekt Bangladesch, Pakistan, Ghana und Nigeria auszuwählen. Die Kommission begrüße die Initiative und unterstützte die getroffene Auswahl der Drittstaaten. Das Pilotprojekt wurde am 25.06.2014 auch im COAFR und COASI vorgestellt und der ihm zugrundeliegende Ansatz am 27.06.2014 vom Europäischen Rat in seinen Schlussfolgerungen indossiert. Die Kommission hat unter Beteiligung der Mitgliedstaaten mögliche Instrumente zusammengestellt, die die Verhandlungsmacht der EU erhöhen, sodass für die ausgewählten Staaten jeweils eine geeignete Strategie festgelegt werden kann. Der AStV billigte am 09.12.2014 einen Sachstandsbericht, der ein besonderes Interesse der Mitgliedstaaten an Pakistan und Bangladesch feststellt, während Ghana zunächst zurückgestellt und später erneut geprüft werden soll. Am 17.12.2014 hat eine erste Sitzung zur Konkretisierung des Projekts mit Pakistan stattgefunden.

#### Rückkehrpolitik der EU (2015)

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: EU-Aktionsplan für die Rückkehr;

Ratsdokument 11846/15

Siehe hierzu Nr. III. 7.1.4

Schlussfolgerungen des Rates zur Zukunft der Rückkehrpolitik vom 08./09.10.2015

Siehe hierzu Nr. III. 7.1.4

#### Kommissionsmitteilung vom Dezember 2015: „Ein europäischer Grenz- und Küstenschutz und effiziente Sicherung der Außengrenzen“

Am 15.12.2015 beschloss die Kommission ein Maßnahmenpaket zum Grenz- und Küstenschutz für die EU-Außengrenzen und stellte dieses vor [KOM(2015) 673 endgültig]. Ziel ist es, die innere Sicherheit zu verbessern, die Reisefreiheit im Schengen- Raum zu bewahren und den wachsenden Migrationsdruck besser zu steuern. Im Mittelpunkt steht die Einrichtung einer Europäischen Agentur für Grenz- und Küstenschutz.

Siehe hierzu Nr. III. 7.3.1

## 2. Richtlinien

### 2.1 Zusammenarbeit bei der Rückführung

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

ABI L 149 vom 02.06.2001 S. 34 ff.

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

ABI L 60 vom 27.02.2004 S. 55 ff.

Die Richtlinie sieht die wechselseitige Vollstreckbarkeit bestimmter Rückführungsentscheidungen der Mitgliedstaaten vor. Gegenstand sind nur Entscheidungen, die auf Grundlage einer schwerwiegenden und akuten Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder die nationale Sicherheit ergehen oder mit einem Verstoß gegen Einreise- oder Aufenthaltsbestimmungen begründet werden. Ein Verfahren, das eine systematische gegenseitige Information der Mitgliedstaaten untereinander regeln würde, ist nicht vorgesehen. Finanzielle Ungleichgewichte, die durch die Anwendung der Richtlinie zwischen den Mitgliedstaaten entstehen, sollen ausgeglichen werden. Die diesbezügliche Ratsentscheidung sieht hierzu vor, dass der Staat, der die Rückführungsentscheidung getroffen hat, gegenüber dem Vollstreckungsstaat die Rückführungskosten übernimmt.

Die Richtlinie wurde in Art. 1 des Zuwanderungsgesetzes vom 30.07.2004 (BGBl. I S. 1950) berücksichtigt.

### 2.2 Opferschutzrichtlinie

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

ABI L 261 vom 06.08.2004 S. 19 ff.

Opfer von Menschenhandel, deren Aufenthalt im Mitgliedstaat für Ermittlungs- oder Gerichtsverfahren hilfreich sein kann, sollen einen Aufenthaltstitel für mindestens sechs Monate erhalten, sofern sie sich eindeutig zur Zusammenarbeit bereit erklären, alle Verbindungen zu den mutmaßlichen Menschenhändlern abgebrochen haben und die innere Sicherheit oder die öffentliche Ordnung nicht entgegensteht. Der Aufenthaltstitel kann verlängert und bei Wegfall der Voraussetzungen jederzeit entzogen werden. Die Mitgliedstaaten können die Regeln auch auf illegal eingeschleuste Personen anwenden und legen Vorschriften fest, nach denen den Betroffenen Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt wird.

Ziel der Richtlinie ist, zur Bekämpfung von illegaler Einwanderung, Schleusung und Menschenhandel beizutragen und zusätzliche Informationen über Menschenhändler- und Schleusernetze zu erhalten. Das Europäische Parlament hatte sich für großzügigere Regeln ausgesprochen; demgegenüber hielt der Bundesrat die Richtlinie für nicht erforderlich (Beschluss vom 26.09.2003, BR-Drs. 770/03).

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

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

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

Die Anwendung der Richtlinie von der Kommission derzeit evaluiert. Die Bundesregierung übermittelte im März 2013 einen Beitrag.

### **2.3 Mitteilungspflichten für Beförderungsunternehmer**

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

ABI L 261 vom 06.08.2004 S. 24 ff.

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

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

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

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

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

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

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

Der Richtlinienentwurf wurde in der RAG „Allgemeine Angelegenheiten einschl. Bewertung“ (GENVAL) beraten. Die Justiz- und Innenminister befürworteten auf ihrer Tagung am 11./12.04.2011 mehrheitlich die Einbeziehung EU-interner Flüge in den Anwendungsbereich

der Richtlinie. Der Juristische Dienst des Rates unterbreitete im April 2011 ein kritisches Gutachten zur Vereinbarkeit des Kommissionsvorschlags mit dem Recht auf Achtung des Privatlebens und dem Recht auf Schutz personenbezogener Daten (Ratsdokument 8850/11). Bei der Tagung des JI-Rats am 26./27.04.2012 unterstützte die Mehrheit die optionale Einbeziehung innereuropäischer Flüge bzw. ausgewählter EU-Flüge zumindest als Ausgangsbasis für die Aufnahme der Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament. Die vom Vorsitz als Kompromiss vorgeschlagene zweijährige Speicherdauer für Klardaten wurde von einigen Mitgliedstaaten als datenschutzrechtlich problematisch erachtet.

Der Kommissionsvorschlag wurde vom LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments am 29.04.2013 abgelehnt, vom Plenum aber am 10.06.2013 zur weiteren Beratung in den Ausschuss zurückverwiesen. Die Ausschussberatungen wurden am 27.06.2013 fortgesetzt.

Der Berichterstatter im LIBE-Ausschuss hat nunmehr eine neue Version eines Berichts vorgelegt, die am 26.02.2015 als Grundlage für die Verabschiedung eines Standpunktes des Parlaments in erster Lesung im LIBE - Ausschuss vorgestellt worden ist. Der Berichtsentwurf umfasst zahlreiche Änderungsvorschläge, verzichtet aber darauf, die Kommission erneut aufzufordern, den Richtlinienvorschlag zurückzuziehen.

Noch im November 2014 hatte das Europäische Parlament ein Gutachten des Gerichtshofs über die Vereinbarkeit des geplanten Abkommens zwischen Kanada und der Europäischen Union über die Übermittlung und Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records – PNR) mit den Verträgen in Auftrag gegeben. Dort heißt es u.a.: das Parlament „... ist der Ansicht, dass Rechtsunsicherheit dahingehend herrscht, ob der Entwurf des Abkommens hinsichtlich des Rechts des Einzelnen auf Schutz seiner personenbezogenen Daten mit den Bestimmungen des AEUV (Artikel 16) und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Artikel 7 und 8 sowie Artikel 52 Absatz 1) vereinbar ist; stellt außerdem die Wahl der Rechtsgrundlage, d. h. Artikel 82 Absatz 1 Buchstabe d und Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe a AEUV (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit) statt Artikel 16 AEUV (Datenschutz), in Frage“.

Der Rat der Innen- und Justizminister unterstrich bei seiner 3376. Sitzung am 12./13.3.2015 vor dem Hintergrund der Pariser Terroranschläge die Notwendigkeit, rasche Fortschritte bei der Verabschiedung der Fluggastdaten-Richtlinie (EU-PNR) zu erreichen.

## 2.4 Rückführungsrichtlinie

Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (sog. Rückführungsrichtlinie):

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

Die Richtlinie, die als erster Rechtsakt der Einwanderungspolitik im Mitentscheidungsverfahren verabschiedet wurde, ist auf die Harmonisierung der Rückkehrpolitik in den Mitgliedstaaten gerichtet. Ziel der Richtlinie ist es, klare, transparente und faire gemeinsame Mindeststandards zur Rückführung aufzustellen, insbesondere zum Einsatz von Zwangsmaßnahmen, zur vorläufigen Gewahrsamnahme und zur Wiedereinreise von Personen, die sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhalten und Staatsangehörige eines Drittstaates sind.

Der Bundesrat nahm mit Beschluss vom 25.11.2005 kritisch Stellung (BR-Drs. 705/05). Zwar wurde begrüßt, dass die Kommission eine wirkungsvolle Rückführungspolitik als notwendigen Bestandteil einer durchdachten und glaubwürdigen Migrationspolitik betrachtet. Allerdings stellte der Bundesrat fest, dass der Vorschlag dieser Maßgabe in weiten Teilen nicht entspreche, sondern vielmehr geeignet sei, Rückführungen zu erschweren, zu verzögern, zu verkomplizieren oder gar unmöglich zu machen. Gerügt wurde die einseitige Überbetonung der Interessen illegal Aufhältiger, die bereits mangelnde Rechtstreue unter Beweis gestellt hätten. Der Bundesrat kritisierte zudem den primären Ansatz, die Rückführungspolitik mit gemeinsamen Normen zu optimieren; die diesbezüglichen Anstrengungen müssten stattdessen auf eine Verstärkung der operationellen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und mit Herkunfts- und Transitregionen gerichtet sein.

Die intensiven Verhandlungen im Rat dauerten knapp drei Jahre. Die Bundesregierung und die Regierungen der meisten weiteren Mitgliedstaaten bewerteten den Kommissionsvorschlag vom September 2005 als zu großzügig, weil den einzelstaatlichen Interessen nach wirksamen Rückführungen von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen nicht hinreichend Rechnung getragen werde. Demgegenüber erschien er Mitgliedern des Europäischen Parlaments und Vertretern von NGO als zu restriktiv. In Anbetracht dessen mussten große Anstrengungen zur Herstellung gemeinsamer Positionen unternommen werden. Die endgültige Richtlinie enthält infolgedessen gegenüber dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag in allen wesentlichen Regelungsbereichen deutliche Abmilderungen bzw. Änderungen.

Wesentliche Regelungen der Rückführungsrichtlinie sind u.a.:

- Anwendungsbereich (Art. 2): Die Richtlinie findet Anwendung auf illegal aufhältige Drittstaatsangehörige. Die Mitgliedstaaten können beschließen, die Richtlinie u.a. nicht auf Drittstaatsangehörige anzuwenden, die in Verbindung mit dem illegalen Überschreiten einer Außengrenze aufgegriffen werden (und auch anschließend kein Aufenthaltsrecht erhal-

ten) oder die nach einzelstaatlichem Recht aufgrund einer strafrechtlichen Sanktion rückkehrpflichtig sind oder gegen die ein Auslieferungsverfahren anhängig ist.

- Rückkehrentscheidung (Art. 6): Gegen alle illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen ist grundsätzlich eine Rückkehrentscheidung zu erlassen. Hierunter ist die behördliche oder richterliche Entscheidung oder Maßnahme zu verstehen, mit der der illegale Aufenthalt festgestellt und eine Rückkehrverpflichtung auferlegt oder festgestellt wird (Art. 3 Nr. 4). Ausnahmen gelten u.a. für Personen, die von einem anderen Mitgliedstaat aufgrund von zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Richtlinie geltenden bilateralen Abkommen oder Vereinbarungen wieder aufgenommen werden. Die Mitgliedstaaten sind nicht gehindert, mit einer einzigen behördlichen oder richterlichen Entscheidung den legalen Aufenthalt zu beenden sowie eine Rückkehrentscheidung und/oder eine Abschiebungsentscheidung und/oder ein Einreiseverbot zu erlassen (Art. 6 Abs. 6).
- Freiwillige Ausreise (Art. 7): Die Rückkehrentscheidung sieht grundsätzlich eine angemessene Ausreisefrist zwischen sieben und 30 Tagen vor. Ausnahmen gelten bei Fluchtgefahr, Ablehnung eines Aufenthaltstitels als offensichtlich unbegründet oder missbräuchlich oder wenn die betreffende Person eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit oder die nationale Sicherheit darstellt (dann Absehen von der Ausreisefrist oder Verkürzung auf weniger als 7 Tage).
- Einreiseverbot (Art. 11): Rückkehrentscheidungen gehen mit einem Einreiseverbot einher, falls keine Frist für eine freiwillige Ausreise eingeräumt wurde oder falls der Rückkehrverpflichtung nicht nachgekommen wurde. In anderen Fällen kann eine Rückkehrentscheidung mit einem Einreiseverbot einhergehen. Die Dauer des Einreiseverbots wird in Anbetracht der jeweiligen Umstände des Einzelfalls festgesetzt und überschreitet grundsätzlich nicht fünf Jahre. Sie kann jedoch fünf Jahre überschreiten, wenn der Drittstaatsangehörige eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit oder die nationale Sicherheit darstellt.
- Verfahrensgarantien und Rechtsbehelfe: Rückkehrentscheidungen ergehen schriftlich und enthalten eine sachliche und rechtliche Begründung (Art. 14). Die wichtigsten Elemente sind auf Wunsch schriftlich oder mündlich zu übersetzen. Ein wirksamer Rechtsbehelf ist zu eröffnen, die hierfür zuständige Behörde oder das Gericht müssen über die Möglichkeit verfügen, die Vollstreckung einstweilig auszusetzen (Art. 13).
- Haftgründe und Haftbedingungen: Die Inhaftnahme kann zur Vorbereitung oder Durchführung der Abschiebung als ultima ratio und für die kürzest mögliche Dauer insbesondere angeordnet werden, wenn Fluchtgefahr besteht oder die Betroffenen die Vorbereitung der Rückkehr oder das Abschiebungsverfahren umgehen oder behindern (Art. 15). Die Inhaftierung erfolgt grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen. Sind in einem Mitgliedstaat solche speziellen Hafteinrichtungen nicht vorhanden und muss die Unterbringung in gewöhnlichen Haftanstalten erfolgen, so werden in Haft genommene Drittstaatsangehörige gesondert von den gewöhnlichen Strafgefangenen untergebracht (Art. 16 Abs. 1).

Die Umsetzung in Deutschland erfolgte durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung des EU-Visakodex vom



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

Der EuGH stellte mit Urteil vom 19.09.2013 (Az. C-297/12) fest, dass die Befristung eines Einreiseverbots nicht (wie in § 11 Abs. 1 AufenthG vorgesehen) von einem Antrag des Betroffenen abhängig gemacht werden darf. Der EuGH stellte mit Urteil vom 17.07.2014 (Az. C-473/13 und C-514/13) aufgrund Vorabentscheidungsersuchen des Bundesgerichtshofs fest, dass der Vollzug von Abschiebungshaft europarechtlich nur in speziellen Hafteinrichtungen zulässig ist. Dies gelte auch dann, wenn ein Staat föderal strukturiert sei und die nach nationalem Recht für die Anordnung und Vollziehung der Abschiebungshaft zuständige föderale Untergliederung über keine solche Hafteinrichtung verfüge.

In Teil IV ihrer Mitteilung vom 28.03.2014 zur Rückkehrpolitik der EU (COM(2014) 199 final) berichtet die Kommission über die Umsetzung der Rückführungsrichtlinie. Sie kommt zu dem Schluss, dass sich die Richtlinie positiv auf die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Vorgehensweisen zur freiwilligen Ausreise ausgewirkt, einen Wandel bei der Überwachung der zwangsweisen Rückführung bewirkt, zu einer Vereinheitlichung und Verringerung der maximalen Haftdauer beigetragen sowie zu einem stärkeren Zurückgreifen auf Alternativen zum Freiheitsentzug und zu Einschränkungen bei der Strafbarkeit illegalen Aufenthalts geführt habe. Zudem hätten ihre Verfahrensgarantien zu mehr Rechtssicherheit beigetragen. Die von einigen Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt des Erlasses der Richtlinie geäußerten Bedenken, die Schutzmaßnahmen könnten die Effizienz der Rückkehr- und Rückführungsverfahren untergraben, hätten sich als gegenstandslos erwiesen. Die Hauptgründe für unterbliebene Rückführungen lägen bei praktischen Problemen bei der Identifizierung der Betroffenen und bei der Beschaffung dafür erforderlicher Unterlagen bei Drittstaaten. Raum für Verbesserungen sieht der Bericht bei der praktischen Durchführung der Richtlinie und der Rückkehrpolitik im Allgemeinen, bei der Gewährleistung der Achtung der Grundrechte (z.B. Haftbedingungen, wirksame Rechtsbehelfe) und der Wirksamkeit (z.B. schnellere Verfahren und höhere zahlen freiwilliger Rückkehrer).

## 2.5 Sanktionsrichtlinie

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

ABI L 168 vom 30.06.2009 S. 24 ff.

Die Sanktionsrichtlinie will die illegale Einwanderung in die EU bekämpfen, indem Maßnahmen gegen die illegale Beschäftigung intensiviert werden. Als zentrales Element statuiert sie ein allgemeines Verbot der Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne rechtmäßigen Aufenthalt. Gemeinsame Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen werden festgelegt, die gegen Arbeitgeber, die gegen das Verbot verstoßen, zu treffen sind.

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

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

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

Neben der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung verbessert die Richtlinie die Rechtsstellung illegal beschäftigter Drittstaatsangehörigen wie folgt:

- Verpflichtung der Arbeitgeber, noch zustehende Vergütungen sowie hierauf vom Arbeitgeber zu entrichtende Steuern und Sozialversicherungsbeiträge an die Arbeitnehmer auszubehalten. Der Zahlungsanspruch wird ergänzt durch Regelungen, die es den illegal Beschäftigten erleichtern, ihre Ansprüche gegen die Arbeitgeber durchzusetzen (z.B. Vermutung einer mindestens dreimonatigen Dauer des Beschäftigungsverhältnisses).
- Erleichterung der Einreichung von Beschwerden gegen Arbeitgeber.
- Befristete Aufenthaltstitel für Opfer von besonders ausbeuterischen Arbeitsbedingungen und illegal beschäftigten Minderjährigen im Einzelfall, wenn sie in Verfahren gegen ihre Ar-

beitgeber kooperieren (in Anlehnung an die Opferschutzrichtlinie, vgl. Nr. VI. 2.2). Die Dauer des Aufenthaltstitels ist an die Verfahrensdauer gekoppelt.

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

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

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

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

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

### **3. Verordnungen**

#### **3.1 Verbindungsbeamte für Einwanderungsfragen**

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

Verordnung (EU) Nr. 493/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 377/2004 des Rates vom 19. Februar 2004 zur Schaffung eines Netzes von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen;  
ABI L 141 vom 27.05.2011 S. 13 ff.

Die Verordnung sieht eine enge Zusammenarbeit und Koordination der Verbindungsbeamten vor, die von zahlreichen Mitgliedstaaten in Transit- und Herkunftsländern eingesetzt werden. Außerdem soll der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten sowie mit Rat und Kommission verbessert werden. Die Entscheidung über die Entsendung bleibt bei den Mitgliedstaaten. Diese können auch die gemeinsame Verwendung entsandter Beamter oder eine Aufgabenteilung zwischen mehreren Beamten vereinbaren.

Der die jeweilige Ratspräsidentschaft ausübende Mitgliedstaat ist verpflichtet, am Ende seines Vorsitzes einen Bericht über die Tätigkeit der Netze von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen und die Lage im Bereich der illegalen Einwanderung in den Gastländern der Verbindungsbeamten vorzulegen. In der Praxis beschränken sich die Berichte auf die Situation in einzelnen ausgewählten Staaten.

Mit der Änderungsverordnung vom 05.04.2011 wurde eine Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit zwischen den Netzen der Verbindungsbeamten (ILO-Netze) und FRONTEX geschaffen. Weitere Ziele der Änderungsverordnung sind: Förderung der Nutzung des ICONet (vgl. Nr. VI. 5) für den Informationsaustausch; Straffung des Berichtserstattungssystems über die Tätigkeiten bestehender ILO-Netze; Sicherstellung der Information des Europäische Parlaments als Mitgesetzgeber.

### **3.2 Schengener Grenzkodex**

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

Der Schengener Grenzkodex (SGK) legt Regeln für die Grenzkontrollen von Personen fest, die die Außengrenzen der Mitgliedstaaten überschreiten. An den Binnengrenzen zwischen den Mitgliedstaaten finden in Bezug auf Personen im Grundsatz keine Grenzkontrollen statt.

Der Bundesrat hatte mit Beschluss vom 24.09.2004 Stellung genommen (BR-Drs. 514/04).

Wesentliche Inhalte des SGK sind insbesondere:

- Die bis dahin verstreuten EU-Vorschriften zu den Außengrenzen (u.a. Überschreiten, grenzpolizeiliche Maßnahmen, Einreiseverweigerung) sowie zu den Binnengrenzen (u.a. generelle Abschaffung von Grenzkontrollen und vorübergehende Wiedereinführung bei schwerwiegenden Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung) werden in einem einheitlichen Gesetzeswerk zusammengefasst.

- Die Ausübung der nationalen Polizeihohheit im Grenzgebiet bleibt auch nach Abschaffung der systematischen Grenzkontrollen unberührt. Stichprobenartige Maßnahmen zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität (v.a. Schleierfahndung) bleiben zulässig.
- Die Vorschriften des SDÜ über das Überschreiten der Außengrenzen und die Einreisevoraussetzungen sind nunmehr im SGK enthalten.
- Die mit der Verordnung (EG) Nr. 2133/2004 eingeführte Verpflichtung, Reisedokumente von Drittausländern beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Rahmen der Ein- und Ausreise systematisch abzustempeln, wird im SGK fortgeführt. Sind Reisedokumente nicht mit einem Einreisestempel versehen, können die nationalen Behörden annehmen, dass die betroffene Person die zulässige Aufenthaltsdauer überschritten hat; diese Annahme kann durch Vorlage geeigneter Dokumente (z.B. Fahr- oder Flugscheine) widerlegt werden.

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

Der Schengener Grenzkodex wurde inzwischen mehrmals geändert:

- Verordnung (EG) Nr. 296/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) im Hinblick auf die der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse;  
ABI L 97 vom 09.04.2008 S. 60 f.

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

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

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

- Verordnung (EU) Nr. 265/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. März 2010 zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens

von Schengen und der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 in Bezug auf den Verkehr von Personen mit einem Visum für den längerfristigen Aufenthalt;  
ABI L 85 vom 31.03.2010 S. 1 ff.

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

- Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates vom 7. Oktober 2013 zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung des Beschlusses des Exekutivausschusses vom 16. September 1998 bezüglich der Errichtung des Ständigen Ausschusses Schengener Durchführungsübereinkommen;

ABI L 295 vom 06.11.2013 S. 27 ff.

und

Verordnung (EU) Nr. 1051/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 zwecks Festlegung einer gemeinsamen Regelung für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen;

ABI L 295 vom 06.11.2013 S. 1 ff.

Die beiden Verordnungen wurden als Maßnahmenpaket zur sog. Schengen-Governance am 07./08.10.2013 vom JI-Rat angenommen. Damit wurde Vorgaben des Europäischen Rates vom 23./24.06.2011 entsprochen, einen Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus sowie einen Mechanismus einzuführen, der – ohne das Prinzip des freien Personenverkehrs zu beeinträchtigen – unter außergewöhnlichen Umständen zur Anwendung gelangt, wenn die Schengen-Zusammenarbeit insgesamt gefährdet ist. Die Pläne der Kommission waren vorab in der Mitteilung vom 16.09.2011 – Stärkung des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen – dargestellt worden (KOM(2011) 561 endg.; Ratsdokument 14357/11). Das „Schengen-Paket“ enthält im Kern zwei Neuerungen:

- Evaluierungsmechanismus: Die Evaluierung erstreckt sich auf alle Aspekte des Schengen-Besitzstands. Betreffend Grenzen erfasst sie die Effizienz der Kontrollen an den Außengrenzen sowie das Fehlen von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen. Die Grenzschutzagentur FRONTEX unterstützt durch Risikoanalysen mit Empfehlungen für vorrangige Evaluierungen. Die Evaluierung erfolgt mit Hilfe von Fragebögen oder durch angekündigte oder unangekündigte Ortsbesichtigungen. Nach jeder Evaluierung wird ein Evaluierungsbericht verfasst. Für die Erstellung sind die Experten der Mitgliedstaaten und die Kommission hauptverantwortlich. Der Bericht enthält Empfehlungen für Abhilfemaßnahmen, Prioritäten für deren Durchführung und ggf. Beispiele für bewährte Vorgehensweisen, die vom Rat auf Vorschlag der Kommission angenommen werden.

Innerhalb von drei Monaten nach Annahme der Empfehlungen legt der betreffende Mitgliedstaat einen Aktionsplan zur Beseitigung jeglicher festgestellter Mängel vor.

- Wiedereinführung temporärer Binnengrenzkontrollen bei schwerwiegenden Mängeln bei der Sicherung der Außengrenzen (Art. 26, 26A):

Im Falle außergewöhnlicher Umstände, in denen aufgrund anhaltender schwerwiegender Mängel bei den Kontrollen an den Außengrenzen das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen insgesamt gefährdet ist und dies eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit darstellt, können die Mitgliedstaaten für höchstens sechs Monate (höchstens dreimal verlängerbar) Binnengrenzkontrollen wieder einführen (Art. 26). Migration und das Überschreiten der Außengrenzen durch eine große Anzahl von Drittstaatsangehörigen sollte nicht an sich als Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit betrachtet werden (EG 5).

Es bleibt bei der Befugnis der Mitgliedstaaten, über die vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen zu entscheiden. Die Pläne der Kommission, die Entscheidungshoheit auf die EU zu verlagern und im Komitologieverfahren von ihrer Initiative abhängig zu machen, lehnte der JI-Rat kategorisch ab. Stattdessen wurde eine verbesserte Koordinierung und Zusammenarbeit auf Unionsebene vereinbart. Die Kommission kann Leitlinien erarbeiten, die klare Indikatoren enthalten, wann eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit vorliegen kann (EG 7). Zudem wurde ein EU-basierter Mechanismus zur Reaktion auf kritische Situationen geschaffen, in denen die Funktionsweise des Schengen-Raums insgesamt bedroht ist. Dabei kann der Rat den Mitgliedstaaten als letztes Mittel die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen empfehlen. Die Mitgliedstaaten können die Kommission ersuchen, dem Rat dies vorzuschlagen. Der Rat bewertet, ob mit einer derartigen Maßnahme der Bedrohung der öffentlichen Ordnung bzw. inneren Sicherheit angemessen begegnet werden kann und ob die Verhältnismäßigkeit zwischen der Maßnahme und der Bedrohung gewahrt ist (Art. 26A).

Die Verhandlungen zum Schengen-Paket schlugen hohe Wellen. Im Juni 2012 hatte sich der JI-Rat darauf geeinigt, die Rechtsgrundlage für die Schengen-Evaluierung auf Art. 70 AEUV abzuändern. Danach werden die Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Kommission tätig. Das Europäische Parlament sollte nur auf freiwilliger Basis konsultiert werden. Die Kommission hatte ursprünglich Art. 77 Abs. 2 Buchst. e AEUV herangezogen, wonach das Mitentscheidungsverfahren zur Anwendung gekommen wäre. Der Standpunkt des JI-Rats führte zu einem heftigen Streit mit dem Europäischen Parlament. Dieses hatte schon im Vorfeld (Entschließung vom 07.07.2011) jeden neuen Schengen-Mechanismus entschieden abgelehnt, der andere Ziele als die Verbesserung der Freizügigkeit und die Verwaltung des Schengen-Raums habe. Aus Verärgerung über den Beschluss der Innenminister, als Rechtsgrundlage Art. 70 AEUV heranzuziehen und das Parlament nur anzuhören, entschied die Konferenz der Präsidenten, die Zusammenarbeit mit dem Rat zu einigen Legislativakten einzustellen, bis dieser seine Position zur Schengen-Governance geändert habe. Die politische Einigung gelang erst Ende Mai 2013. Der Rat konnte sich in

dem Streit über die Rechtsgrundlage der Schengen-Evaluierung letztlich durchsetzen. Das Europäische Parlament nahm die Verordnungen in erster Lesung am 12.06.2013 an.

Der Bundesrat hatte am 04.11.2011 von den Vorlagen Kenntnis genommen (BR-Drs. 554/11). Mit Beschluss vom 21.09.2012 lehnte er weitere Gründe, die über die ursprünglichen Vorschläge der Kommission hinausgehen, für die Wiedereinführung von Grenzkontrollen ohne einen angemessenen Gemeinschaftsmechanismus zur Evaluierung der Überwachung, ab (BR-Drs. 533/12). Reformen sollten nur mit Bedacht und bei größtmöglicher Beteiligung des Europäischen Parlaments erfolgen.

- Verordnung (EU) Nr. 610/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen, die Verordnungen (EG) Nr. 1683/1995 und (EG) Nr. 539/2001 des Rates sowie die Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates;  
ABI L 182 vom 29.06.2013 S. 1 ff.

Mit der Änderungsverordnung werden auf Basis der praktischen Erfahrungen aus der Anwendung des SGK technische Fragen geklärt und effizienter dargestellt. Dabei werden auch die Regelungen zur Berechnung der zulässigen Kurzaufenthaltsdauer im SGK, der Visumlistenverordnung, des SDÜ, der VIS-VO und des Visakodex angepasst (90 Tage je Zeitraum von 180 Tagen). Darüber hinaus wird ein Rechtsrahmen für bilaterale Abkommen über gemeinsame Grenzkontrollen an Straßengrenzübergangsstellen geschaffen.

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

Die Änderungsverordnung wurde ab Juni 2011 in der RAG Grenzen beraten. Der SCIFA diskutierte am 30.11./01.12.2011 zwei Einzelfragen (Verfahren bei fehlendem Ausreisestempel, Regelungen über gemeinsame Grenzübergangsstellen mit Drittstaaten).

Die Verhandlungen zu folgenden Änderungsvorschlägen dauern noch an:

- Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 in Bezug auf die Nutzung des Einreise- / Ausreisensystems (EES) und des Programms für registrierte Reisende (RTP);  
KOM(2013) 96 endgültig; Ratsdokument 6931/13

Mit der Verordnung sollen die für die Einführung des EES und RPT erforderlichen Änderungen im Schengener Grenzkodex vorgenommen werden. Der Vorschlag wird unter Nr. VI.3.6 (Intelligente Grenzen) behandelt.



- Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Regelungen für die Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union koordinierten operativen Zusammenarbeit; KOM(2013) 197 endgültig; Ratsdokument 8521/13

Die seit Februar 2014 konsentierete Verordnung wird den Ratsbeschluss 2010/52/EU (vgl. unten) ersetzen, der vom EuGH aus formellen Gründen für nichtig erklärt worden war (Urteil vom 05.09.2012, Rs. C-355/10). Anhang I des Beschlusses enthielt Regelungen zum Einsatzrahmen für die operative Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei von FRONTEX koordinierten Grenzeinsätzen. In Anhang II wurden nicht verbindliche Leitlinien für Such- und Rettungsmaßnahmen und für die Ausschiffung aufgestellt.

Der Verordnungsentwurf lässt den Geltungsbereich des Ratsbeschlusses, von FRONTEX koordinierte Einsätze, unverändert. Zugleich trägt er den erweiterten Aufgaben der Agentur aus der Änderungsverordnung Nr. 1168/2011 Rechnung (siehe Nr. VI.3.4). Zum Umfang der Unterstützung der Mitgliedstaaten in Situationen, die eine verstärkte technische Unterstützung an den Außengrenzen erfordern, gehören seitdem auch humanitäre Notsituationen und Seenotrettungen. FRONTEX wird dadurch aber nicht zu einem Such- und Rettungsdienst, sondern unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Erfüllung ihrer nach internationalem Seerecht bestehenden Pflicht, in Seenot befindlichen Personen zu helfen. Der bisher unverbindliche Anhang II (Leitlinien für Such- und Rettungsmaßnahmen) wird verbindlicher Teil des Rechtsakts. Zur Klarstellung wird konkretisiert, dass auch Maßnahmen des Abfangens sowie Vorkehrungen für die bei einem Seeereignis ggf. erforderlichen Such- und Rettungsaktionen umfasst sind.

Der Verordnungsentwurf berücksichtigt auch die Entwicklungen in der Gesetzgebung und Rechtsprechung (EGMR vom 23.02.2012, Rs. Hirsi Jamaa u.a. gegen Italien, Nr. 27765/09). Im Fall der Ausschiffung in einen Drittstaat muss die Identität der aufgegriffenen oder geretteten Personen festgestellt und ihre persönliche Situation so weit wie möglich bewertet werden. Die Betroffenen müssen über den Ausschiffungsort informiert werden, damit sie Einwände äußern können (Grundsatz der Nichtzurückweisung).

Der Bundesrat nahm am 07.06.2013 von der Vorlage Kenntnis (BR-Drs. 278/13).

Beim SCIFA am 22.10.2013 wurden Einzelfragen zu Art. 9 (Such- und Rettungssituationen) und Art. 10 (Ausschiffung) diskutiert. Sechs Mitgliedstaaten (GRC, ESP, FRA, ITA, CYP, MLT) sprachen sich gegen die Aufnahme dieser Regelungen in die Verordnung aus. Alle wesentlichen Elemente seien bereits völkerrechtlich geregelt. EU-Regelungen neben dem internationalen Recht würden Regelungskonflikte und praktische Probleme bei der Anwendung verursachen. Demgegenüber unterstrich der JD Rat die Aussage des EuGH, wonach die FRONTEX-Einsatzpläne rechtsverbindlich seien und nach Art. 263 AEUV für nichtig erklärt werden könnten. Alle wesentlichen Elemente, darunter auch Vorschriften zur Seenotrettung und zur Ausschiffung, müssten daher in der Verordnung geregelt werden.

Deutschland wies darauf hin, dass einige schwierige Rechtsfragen (Gesetzgebungskompetenz, Subsidiaritätsprinzip, Voraussetzungen der Eingriffsbefugnisse) noch sorgfältig zu prüfen seien. In der Folgezeit wurde in der RAG Grenzen und bei den JI-Referenten ein Kompromiss erarbeitet, der Grundlage des Trilogs war. Auf Wunsch Deutschlands wurde in Art. 6 (Abfangen im Küstenmeer) die notwendige Wahrung der Verhältnismäßigkeit klar gestellt, ohne aber eine Rechtsweggarantie zu ergänzen.

Am 11.02.2014 gelang eine Einigung im informellen Trilog (Ratsdokument 6296/14), der das Europäische Parlament am 16.04.2014 zustimmte. Deutschland hatte bis zuletzt Bedenken, dass der Verordnungstext die ausschließliche Kompetenz der Mitgliedstaaten bei Such- und Rettungsmaßnahmen nicht ausreichend klarstellte und erwog die Abgabe einer Protokollerklärung. Das Europäische Parlament machte sich im Trilog insbesondere für folgende Themen stark: Solidaritätsmechanismen (einschließlich freiwillige Umverteilung von Asylbewerbern), Beachtung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung (non-refoulement), Feststellung und Berücksichtigung einer besonderen Schutzbedürftigkeit aufgegriffener Personen (u.a. Gesundheitszustand), und strengere Voraussetzungen für das Anhalten und Betreten des Schiffes sowie die Anweisung zur Kursänderung.

Die folgenden Ratsbeschlüsse sind zum Schengener Grenzkodex ergangen:

- Beschluss des Rates 2010/52/EU vom 26. April 2010 zur Ergänzung des Schengener Grenzkodex hinsichtlich der Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union koordinierten operativen Zusammenarbeit (sog. FRONTEX-Leitlinien);  
ABI L 111 vom 04.05.2010 S. 20 ff.

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

Der Beschluss kam im Komitologieverfahren zu Stande. Das Europäische Parlament hatte den Erlass nach Art. 5a Abs. 4 Buchstabe e des Beschlusses 1999/468/EG nicht abgelehnt. Der Europäische Gerichtshof erklärte den Beschluss auf eine Klage des Europäischen Parlaments mit Urteil vom 05.09.2012 (Az. C-355/10) insgesamt für nichtig. Beide Anhänge enthielten wesentliche Bestandteile der Überwachung der Seeaußengrenzen, die dem Unionsgesetzgeber vorbehalten seien. Die Wirkungen des Beschlusses wurden bis zur Ersetzung durch eine Neuregelung aufrechterhalten (Art. 264 Abs. 2 AEUV).

- Beschluss Nr. 1105/2011/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Liste der visierfähigen Reisedokumente, die den Inhaber zum Über-

schreiten der Außengrenzen berechtigen, und über die Schaffung eines Verfahrens zur Aufstellung dieser Liste;

ABI L 287 vom 04.11.2011 S. 9 ff.

Die Liste der visierfähigen Reisedokumente ermöglicht den Grenzschutzbehörden die Prüfung, ob ein bestimmtes Dokument zur Einreise berechtigt. Angesichts der ausschließlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Anerkennung von Reisedokumenten beschränkt sich der Beschluss darauf, ein Verfahren zur laufenden Aktualisierung der Liste einzuführen, eine zentrale Instanz für die technische Bewertung zu schaffen und einen Rahmen vorzugeben, innerhalb dem Mitgliedstaaten Stellung dazu nehmen, ob sie bestimmte Reisedokumente anerkennen. Die Auslandsvertretungen können damit feststellen, welche Mitgliedstaaten ein bestimmtes Dokument als visierfähig anerkennen.

Der Bundesrat nahm den Vorschlag am 17.12.2010 zur Kenntnis.

Am 08.03.2012 nahm der JI-Rat Schlussfolgerungen zu Leitlinien für eine Verstärkung der politischen Steuerung der Schengen-Zusammenarbeit an (Ratsdokument 7417/12). Darin begrüßt er die Absicht der Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat regelmäßig (mindestens einmal jährlich) Berichte über das Funktionieren der Schengen-Zusammenarbeit und die Anwendung des Schengen-Besitzstands vorzulegen. Die Kommission veröffentlichte am 18.11.2013 ihren Vierten Halbjahresbericht über das Funktionieren des Schengen-Raums für den Zeitraum 01.05. bis 31.10.2013 (COM(2013) 832 final).

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 hinsichtlich eines verstärkten Abgleichs mit einschlägigen Datenbanken an den Außengrenzen;

KOM(2015) 670 endgültig

Vor dem Hintergrund der Reiseaktivitäten der sog. „foreign fighters“ legte die Kommission im Rahmen ihrer Mitteilung „Ein europäischer Grenz- und Küstenschutz und effiziente Sicherung der Außengrenzen“ einen Vorschlag zur Änderung des Art. 7 Schengener Grenzkodex (SGK) vor, wonach Personen, die nach Unionsrecht freizügigkeitsberechtigt, an den Außengrenzen bei der Ein- und Ausreise einer systematischen Kontrolle unterzogen werden sollen (siehe hierzu im Einzelnen Nr. III. 7.3.1).

### **3.3 Kleiner Grenzverkehr**

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

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

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

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

Die Kommission berichtete am 24.07.2009 und 09.02.2011 über die Durchführung und das Funktionieren des kleinen Grenzverkehrs (KOM(2009) 383 endg. und (2011) 47 endg.).

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

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

Die Kommission berichtete am 19.02.2014 über die Durchführung und das Funktionieren der Verordnung (COM(2014) 74 final).

### **3.4 Europäische Grenzschutzagentur (FRONTEX)**

Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (FRONTEX); ABI L 349 vom 25.11.2004 S. 1 ff.

Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates hinsichtlich dieses Mechanismus und der Regelung der Aufgaben und Befugnisse von abgestellten Beamten;  
ABI L 199 vom 31. Juli 2007 S. 30 ff.

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

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

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

Die Kommission berichtete am 13.02.2008 über die Evaluierung und künftige Entwicklung der Agentur (KOM(2008) 67 endg.).

Verordnung (EU) Nr. 1168/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union;  
ABI L 304 vom 22.11.2011 S. 1 ff.

Mit der Änderung wurde die Agentur gestärkt, insbesondere durch Erweiterung ihrer operativen Kapazitäten. FRONTEX erhielt eine stärkere Führungsrolle bei der Leitung gemeinsamer Grenzschutzaktionen mit den Mitgliedstaaten, kann mit eigenen Haushaltsmitteln technische Ausrüstung erwerben und Verbindungsbeamte in Drittstaaten entsenden. Hiervon unberührt bleiben die originären Verantwortlichkeiten der Mitgliedstaaten für den Außengrenzschutz, die

an die Agentur abgeordneten Beamten nehmen ihre Befugnisse weiterhin nur unter den Anweisungen des jeweiligen Einsatzmitgliedstaats wahr.

Mit der Verordnung wurde das FRONTEX-Mandat u.a. wie folgt gestärkt:

- Aufgabenbereich: Ausweitung bei der Erstellung von Risikoanalysen und Forschung. Neue Aufgaben bei Entwicklung / Betrieb von Informationssystemen zum Informationsaustausch und des europäischen Grenzüberwachungssystems EUROSUR.
- Verhaltenskodex: Erarbeitung / Weiterentwicklung eines Verhaltenskodex für alle an koordinierten Einsätzen beteiligten Personen, mit dem Verfahren zur Gewährleistung des Rechtsstaatsprinzips und zum Grundrechtsschutz festgelegt werden.
- Gemeinsame Aktionen an den Außengrenzen: FRONTEX erstellt Einsatzpläne, entscheidet über den Einsatz personeller und technischer Ressourcen und berichtet abschließend gegenüber dem Verwaltungsrat (Evaluierungsberichte).
- Personelle und technische Ausstattung: Mitgliedstaaten stellen Grenzschutzbeamte und ein Mindestkontingent an Ausrüstungsgegenständen zur Verfügung, es sei denn sie befinden sich in einer Ausnahmesituation, die die Erledigung nationaler Aufgaben erheblich beeinträchtigt. Die Agentur erhält die Befugnis, eigene Ausrüstung anzuschaffen.
- Zusammenarbeit bei der Rückführung: Die Agentur erarbeitet einen Verhaltenskodex für gemeinsame Rückführungsaktionen und installiert ein Überwachungssystem auf Grundlage objektiver und transparenter Kriterien (Abschiebungsmonitoring).
- Datenverarbeitung: Personenbezogene Daten, die von den Mitgliedstaaten im Rahmen operativer Maßnahmen erfasst und an die Agentur übermittelt wurden, dürfen zur Erstellung von Risikoanalysen oder zur Übermittlung an Europol weiterverarbeitet werden.

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

Die Verhandlungen über die Änderungsverordnung wurden anlässlich der schwierigen Situation im südlichen Mittelmeerraum („Arabischer Frühling“) im Frühjahr 2011 stark beschleunigt. Bis zuletzt umstritten waren die Modalitäten der Abordnung von Grenzschutzbeamten für den Einsatz in den europäischen Grenzschutzteams. Die deutliche Mehrheit der Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, hatte sich gegen eine zwingende Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Abordnung ausgesprochen. Allerdings konnte sich der Rat in diesem Punkt nicht gegenüber dem Europäischen Parlament durchsetzen. Die Verarbeitung personenbezogener Daten für die Erstellung von Risikoanalysen oder die Übermittlung an Europol wurde gegen die Position der Bundesregierung ermöglicht.

Die sog. FRONTEX-Leitlinien werden unter Nr. VI. 3.2 (Schengener Grenzkodex) dargestellt.

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Arbeitsprogramm der Kommission 2015 – Ein neuer Start;

KOM(2014) 910 endgültig

Das Arbeitsprogramm der neuen Europäischen Kommission sieht eine Evaluierung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (FRONTEX) vor. Ergebnisse sollen 2015 vorliegen.

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004, der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 und der Entscheidung 2005/267/EG des Rates; KOM(2015) 671 endgültig

Im Rahmen ihrer Mitteilung „Ein europäischer Grenz- und Küstenschutz und effiziente Sicherung der Außengrenzen“ legte die Kommission den Vorschlag für eine Verordnung zur Umwandlung von FRONTEX in eine Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache vor (siehe hierzu im Einzelnen Nr. III. 7.3.1).

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

Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR);  
ABI L 295 vom 06.11.2013 S. 11 ff.

Die Einrichtung des Europäischen Grenzüberwachungssystems EUROSUR ist Teil der Strategie zum Ausbau des Grenzmanagements an den Außengrenzen des Schengen-Raums. Das System stärkt den Informationsaustausch und die operative Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden der Mitgliedstaaten und der EU-Grenzschutzagentur FRONTEX. EUROSUR stellt Infrastruktur und Instrumente zur Verfügung, um Lagebewusstsein und Reaktionsfähigkeit bei der Aufdeckung, Prävention und Bekämpfung illegaler Einwanderung und grenzüberschreitender Kriminalität an den Außengrenzen zu verbessern. Zudem leistet EUROSUR einen Beitrag zum Schutz und zur Lebensrettung an den Seeaußengrenzen, indem es hilft, kleine seeuntüchtige Migrantenboote aufzuspüren.

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

### 3.6 Intelligente Grenzen

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

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

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

RTP und EES sollen ineinandergreifend die Kontrolle des Personenreiseverkehrs an den Außengrenzen deutlich verbessern: Die Kontrollen würden strenger, während der Grenzübertritt für vorab sicherheitsgeprüfte Vielreisende aus Nicht-EU-Ländern rascher erfolgen könnte. Die Kommission schätzt die Entwicklungs- und Betriebskosten (letztere für 5 Jahre) auf 623 Mio. Euro (EES) bzw. 712 Mio. Euro (RTP). Sie erwartet allerdings auch erhebliche Einsparungen durch den Abbau von Grenzkontrollpersonal aufgrund des RTP.

Die Mitteilung wurde im SCIFA am 08.11.2011 erörtert. Die Kommission benannte drei Hauptherausforderungen: finanzielle Fragen (Kosten-Nutzen-Analyse), Datenschutz und technische Komplexität. Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten nahm die Mitteilung positiv auf. Die Niederlande, Belgien und Dänemark ließen aber Zweifel an dessen Erforderlichkeit und Mehrwert im Verhältnis zu den hohen Kosten erkennen; Deutschland äußerte sich nicht. Die Befürworter des EES betonten dessen Potenzial bei der Bekämpfung illegaler Migration, Menschenhandel und organisierter Kriminalität. Zum RTP äußerten sich die Tschechische Republik, Ungarn und die Schweiz zurückhaltend. Betreffend den technischen Systemaufbau sprach sich die Mehrheit für zentrale Systeme aus. Kein einheitliches Meinungsbild ergab sich zu der Frage, ob EES und RTP gemeinsam oder getrennt entwickelt werden sollten.

Beim JI-Rat am 07./08.12.2012 befürwortete die Mehrheit der Innenminister den Aufbau eines Entry-/Exit-Systems, auf das die Strafverfolgungsbehörden zugreifen können.

Am 21.11.2013 informierte der Vorsitz im SCIFA über den Verhandlungsstand und die Planungen zum weiteren Vorgehen mit dem Vorhaben. Von März bis September 2014 wird eine Machbarkeitsstudie zur Prüfung der Interoperabilität von EES, RTP und VIS sowie zu Alterna-



tiven zur „Token-Lösung“ beim RTP durchgeführt. Deutschland forderte, auch die finanziellen Folgen für die EU und nationale Haushalte sowie die Auswirkungen auf die Dauer der Grenzabfertigung in die Studie einzubeziehen. Anschließend soll im Jahr 2015 ein Pilotprojekt unter Federführung der IT-Agentur eu-LISA folgen. Zur Vermeidung von Verzögerungen werden die Verhandlungen im Rat (federführend RAG Grenzen) zu den übrigen Aspekten des Vorhabens währenddessen fortgeführt.

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Einreise-/Ausreisensystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union;  
KOM(2013) 95 endgültig; Ratsdokument 6928/13

Mit dem Verordnungsvorschlag vom 28.02.2013 soll der Rechtsrahmen eines Einreise-/Ausreisensystems (EES) geschaffen werden. Er beinhaltet die Einrichtung eines EES und Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Entwicklung und Umsetzung des technischen Systems, die Bestimmung des Zwecks, der Funktionen, der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für den Einsatz und die Betrauung der Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen (vgl. Nr. VII. 6) mit der Entwicklung und dem Betrieb des Zentralsystems.

Das EES dient der Verbesserung des Außengrenzmanagements und der Bekämpfung der illegalen Migration. Bei Kurzaufenthalten von Drittstaatsangehörigen soll es die zulässige Aufenthaltsdauer automatisch berechnen und überwachen (als Ersatz für die manuelle Stempelung der Reisepässe) und zur Identifizierung von Personen beitragen, die die Einreise- oder Aufenthaltsvoraussetzungen nicht oder nicht mehr erfüllen. Zudem soll die statistische Analyse der Ein- und Ausreisen erleichtert und damit eine zusätzliche Informationsbasis für die Visumpolitik geschaffen werden.

Das EES soll technisch als Zentralsystem konzipiert werden; die nationalen Systeme sollen mit einer einheitlichen Schnittstelle angebunden werden. Das EES soll einen Informationsmechanismus enthalten, mit dem der Ablauf der zulässigen Aufenthaltsdauer automatisch angezeigt wird (Warnmeldung). Nach einer Übergangsfrist von drei Jahren sollen neben den alphanumerischen Daten (Personenangaben, Reisedokument, Zeitpunkt der Ein- und Ausreise in den Schengenraum u.a.) die biometrischen Daten (zehn Fingerabdrücke) aller nicht visumpflichtigen Personen gespeichert werden. Jeder Ein-/Ausreisedatensatz soll höchstens 181 Tage gespeichert werden, bei nicht rechtzeitiger Ausreise höchstens fünf Jahre. Ob und unter welchen Voraussetzungen den Strafverfolgungsbehörden Zugang zu dem System ermöglicht wird, soll zwei Jahre nach der Inbetriebnahme geprüft werden.

Der Bundesrat nahm von der Vorlage am 03.05.2013 Kenntnis (BR-Drs. 180/13).

Der Europäische Datenschutzbeauftragte bezweifelte in seiner Stellungnahme vom 19.07.2013 (Ratsdokument 10679/13) die Notwendigkeit der Sammlung und Speicherung exzessiver Mengen personenbezogener Daten. Der allgemeine Trend, Strafverfolgungsbe-

hörden Zugang zu personenbezogenen Daten von Personen zu verschaffen, die im Prinzip keiner Straftat verdächtig sind, sei gefährlich.

Der Vorschlag wird federführend in der RAG Grenzen beraten. Beim SCIFA am 24.09.2013 wurden Fragen des Zugangs der Strafverfolgungsbehörden zum EES diskutiert. Die große Mehrheit plädierte für die Gewährung des Zugangs für Zwecke der Verhütung und Verfolgung von Straftaten von Anfang an. Alle wortnehmenden Mitgliedstaaten befürworteten die rechtliche Ausgestaltung des Zugangs als nachrangiges Ziel wie bei VIS bzw. Eurodac. Damit ließe sich der Zugang als Weiterentwicklung des Schengen-Acquis im EES-Verordnungsvorschlag integrieren (Art. 77 Abs. 2 Buchst. b und d AEUV). Gegen den Willen der Kommission müsste der Rat eine Änderung des Vorschlags aber einstimmig annehmen (Art. 293 Abs. 1 AEUV). Die Alternative, den Zugang als eigenständigen Hauptzweck des EES zu verankern, wurde als wenig aussichtsreich bewertet. Dies könnte nach Auffassung des JD Rat nicht mehr als Weiterentwicklung des Schengen-Acquis verstanden werden, sondern müsste unter Titel V Kapitel 5 des AEUV (Polizeiliche Zusammenarbeit) in einem gesonderten Rechtsakt geregelt werden. Die deutliche Mehrheit plädierte zudem für die Beschränkung des Zugangs zur Bekämpfung von Terrorismus und sonstigen schwerwiegenden Straftaten analog dem VIS-Zugangsbeschluss bzw. der Eurodac-Verordnung. Deutschland äußerte sich nicht. Am 21.11.2013 wurde im SCIFA der Zeitpunkt der Erhebung biometrischer Daten erörtert. Die Kommission räumte ein, dass der ursprünglich vorgesehene Übergangszeitraum von drei Jahren wenig flexibel sei und befürwortete einen Ansatz, der es jedem Mitgliedstaat ermöglichte, das System zu nutzen, sobald dies technisch möglich sei. Die endgültige Entscheidung soll erst nach Vorliegen von Machbarkeitsstudie und Pilotprojekt erfolgen. Erst dann soll auch die Anzahl der Fingerabdrücke festgelegt werden.

Die erste Lesung in der RAG Grenzen wurde im Februar 2014 abgeschlossen. Neben dem Zugang der Strafverfolgungsbehörden und der Verwendung biometrischer Daten wurde die Speicherdauer intensiv erörtert. Während die Kommission eine Dauer von 181 Tagen für ausreichend hält, plädierte die Mehrzahl der Mitgliedstaaten für einen längeren Zeitraum.

Aufgrund der zum Teil erheblichen Kritik des Europäischen Parlaments führte die Kommission im Zeitraum März bis September 2014 eine technische Studie zur Prüfung alternativer Konzepte für ein EES und ein RTP durch. In dem Bericht, der Ende Oktober 2014 vorgelegt wurde, werden verschiedene Optionen für ein EES und RTP identifiziert, die im Rahmen einer Pilotierung auf ihre konkrete technische Machbarkeit hin untersucht werden sollen. Die Kommission plant aus Kosten- und Zeitgründen lediglich eine Teilpilotierung einzelner Bestandteile des EES und RTP. Die Mitgliedstaaten begrüßten den Bericht der Kommission überwiegend, jedoch sprachen sich einige Mitgliedstaaten (darunter Deutschland) für eine Pilotierung des Gesamtprozesses aus. Das Europäische Parlament kritisierte im Rahmen einer Anhörung im LIBE-Ausschuss eine mangelnde Einbindung sowohl bei der Erstellung der technischen Studie als auch bei der Festlegung der Optionen für die Pilotierung.

Die Berichterstatter zum EES und RTP im LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments bezweifelten im Januar 2015 die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit des RTP und erho-

ben datenschutzrechtliche Bedenken. Zum EES wird von den Berichterstattem ebenfalls auf die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und der Grundrechte hingewiesen, insbesondere hinsichtlich eines Zugangs von Strafverfolgungsbehörden zum EES.

Die Kommission hat eu-LISA mittlerweile mit der Pilotierung beauftragt, die im Zeitraum von März bis September 2015 durchgeführt werden soll. Der Pilot soll 13 Testfälle umfassen und insgesamt 109 Fragen beantworten. Für die operativen Tests wurden insgesamt 17 Grenzkontrollstellen in 12 Mitgliedstaaten ausgewählt. Die Kommission geht davon aus, dass insgesamt 100.000 Personen im Rahmen des Piloten erfasst werden. Bis zum 15.07.2015 will eu-LISA einen Zwischenbericht vorlegen.

Parallel zu der Pilotierung soll die Frage des Zugangs von Strafverfolgungsbehörden zum EES weiter in der RAG Grenzen behandelt werden. Der lettische Vorsitz plant hierzu die Fortführung einer Expertengruppe, die einen Formulierungsvorschlag für einen solchen Zugang erarbeiten soll.

Die Kommission hat angekündigt, die Verordnungsvorschläge für ein EES und RTP bis Anfang 2016 durch neue Vorschläge zu ersetzen. Darin würden die laufenden Diskussionen im Rat und im Europäischen Parlament sowie die Ergebnisse des Pilotprojekts berücksichtigt werden. Im Zusammenhang mit der Vorbereitung überarbeiteter Vorschläge wurde vom 29.07.2015 bis 29.10.2015 eine öffentliche Konsultation durchgeführt.

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 in Bezug auf die Nutzung des Einreise-/Ausreisesystems (EES) und des Programms für registrierte Reisende (RTP); KOM(2013) 96 endgültig; Ratsdokument 6931/13

Mit der Verordnung sollen die für die Einführung des EES und RPT erforderlichen Änderungen im Schengener Grenzkodex vorgenommen werden. Dies betrifft insbesondere Begriffsbestimmungen, Dateneingabe in das EES, Überprüfung der zulässigen Aufenthaltsdauer anhand des EES, Information der Reisenden, Regelung zur Grenzkontrolle registrierter Reisender und die Streichung der Stempelpflicht.

Der Bundesrat nahm von der Vorlage am 03.05.2013 Kenntnis (BR-Drs. 181/13).

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Registrierungsprogramm für Reisende; KOM(2013) 97 endgültig; Ratsdokument 6930/13

Mit dem Verordnungsvorschlag soll der Rechtsrahmen für die Einrichtung eines Registrierungsprogramms für Reisende (RPT) geschaffen werden. Mit dem RPT soll registrierten Dritt-

staatsangehörigen, die sich einer Vorkontrolle unterzogen haben („bona-fide Reisende“), eine vereinfachte Grenzkontrolle ermöglicht werden.

Der Verordnungsvorschlag legt die Bedingungen und Verfahren für die Aufnahme in das RPT fest und definiert Zweck, Funktionen und Zuständigkeiten hinsichtlich des aus einem Zentralregister und einem Token (maschinenlesbare Karte für die automatische Grenzkontrolle, die Reisende mit sich führen) bestehenden Systems. In dem Zentralsystem sollen die persönliche Kennnummer (Antragsnummer), die biometrischen Daten (Fingerabdrücke) und die aus dem Antrag entnommenen alphanumerischen Daten gespeichert werden. Die Verknüpfung zwischen alphanumerischen und biometrischen Daten soll nur über die persönliche Kennnummer erfolgen, die der Token enthält.

Drittstaatsangehörige können ihre Aufnahme in das RTP bei einem Konsulat, einer gemeinsamen Antragstelle oder einer Außengrenzübergangsstelle beantragen. Die Möglichkeit einer Online-Antragstellung ist vorgesehen. Der Antrag ist gebührenpflichtig (20 Euro). Bei der Prüfung des Antrags vergewissern sich die zuständigen Behörden über die in der Verordnung vorgegebenen Kriterien (Art. 12). Bei der Beurteilung, ob der Antragsteller die Einreisevoraussetzungen nach Art. 5 Schengener Grenzkodex erfüllt, ist insbesondere zu prüfen, ob bei ihm das Risiko der rechtswidrigen Einwanderung besteht, ob er eine Gefahr für die Sicherheit der Mitgliedstaaten darstellt und ob er beabsichtigt, das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten innerhalb der erlaubten Aufenthaltsdauer wieder zu verlassen. Über die Anträge soll innerhalb von 25 Kalendertagen nach Antragstellung entschieden werden. Jeder Datensatz wird fünf Jahre nach Ablauf der Bewilligung zur Aufnahme in das RTP oder ihrer Verlängerung automatisch im Zentralregister gelöscht.

In der Praxis soll das RTP an den Grenzen wie folgt funktionieren: Ein registrierter Reisender führt eine maschinenlesbare Karte (Token) mit sich, auf dem nur die ihm zugewiesene Kennnummer (Antragsnummer) gespeichert wird. Die Karte wird bei der Ein- und Ausreise an der Grenze an einer automatischen Sicherheitsschleuse durchgezogen. An der Schleuse werden Token und Reisedokument (sowie ggf. die Nummer der Visummarke) sowie die Fingerabdrücke des Reisenden gelesen und mit den im Zentralregister und anderen Datenbanken wie dem Visa-Informationssystem VIS (wenn der Reisende ein Visum besitzt) automatisch abgeglichen. Ergibt die Kontrolle nichts Auffälliges, kann der Reisende die automatische Schleuse passieren. Treten Probleme auf, sollen Grenzbeamte Hilfe leisten. Auch bei einer manuellen Grenzkontrolle wäre der Grenzübertritt erleichtert, da die registrierten Reisenden nicht mehr nach Reiseziel oder Lebensunterhalt befragt werden müssten.

Der Bundesrat nahm von der Vorlage am 03.05.2013 Kenntnis (BR-Drs. 183/13).

Bei der Vorstellung im JI-Rat am 07./08.03.2013 begrüßte die große Mehrheit der Innenminister die Einführung des RPT, wobei die Reaktionen zurückhaltender als zum EES ausfielen. Einige Mitgliedstaaten stellten die Notwendigkeit des RPT in Frage bzw. betonten, dass das System nur freiwilliger Natur sein dürfe. Deutschland hinterfragte den rein staatenbezogenen Ansatz in der Visumpolitik und brachte ein EU-ESTA ins Spiel, um weitere Visaliberalisierung

gen zu ermöglichen. Bei den weiteren Beratungen, die federführend in der RAG Grenzen stattfinden, wurde die Verwendung einer maschinenlesbaren Karte (Token) einhellig abgelehnt; alternative technische Möglichkeiten sollen geprüft werden (z.B. ePass oder PIN). Die Kommission sieht unter Berücksichtigung der Position des Europäischen Datenschutzbeauftragten keine Alternative zum Token, mit dem das notwendige Gleichgewicht zwischen Datenerhebung und Schutz der Persönlichkeitsrechte hergestellt werde.

#### **4. EU-Rückübernahmeabkommen**

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

Seit März 2004 traten 14 EU-RÜA in Kraft. Vorteil von EU-RÜA ist, dass die EU von Drittstaaten als gewichtigerer Verhandlungspartner als einzelne Mitgliedstaaten wahrgenommen wird. Trotzdem erweisen sich Verhandlungen oft als schwierig und sehr zeitaufwändig, insbesondere weil Drittstaaten die Rückübernahmezusagen von Visaliberalisierungen sowie Tourismus- und Migrationsmöglichkeiten abhängig machen. Große Vorbehalte werden seitens der Verhandlungspartner auch Klauseln entgegengesetzt, die vorsehen, dass durchgereiste Drittstaatsangehörige und Staatenlose oder auch eigene Staatsangehörige, die vor Inkrafttreten des EU-RÜA bereits rückreisepflichtig waren, zurückgenommen werden müssen.

Der Rat erteilte der Kommission bislang 22 Verhandlungsmandate. Auf Grundlage des Vertrags von Lissabon muss das Europäische Parlament den EU-RÜA zustimmen.

Inzwischen gibt es mit folgenden Drittstaaten EU-RÜA: Albanien (seit 01.05.2006), Bosnien und Herzegowina (01.01.2008), Georgien (01.03.2011), Hongkong (01.03.2004), Macao (01.06.2004), Mazedonien (01.01.2008), Moldau (01.01.2008), Montenegro (01.01.2008), Pakistan (01.12.2010), Russische Föderation (01.06.2007), Serbien (01.01.2008), Sri Lanka (01.05.2005), Ukraine (01.01.2008), Armenien (01.01.2014), Aserbaidshan (01.09.2014), Türkei (01.10.2014), Kap Verde (01.12.2014).

Das Rückübernahmeabkommen mit der Türkei wurde am 16.12.2013 unterzeichnet und ist am 01.10.2014 in Kraft getreten. Die schwierigen Verhandlungen hatten mehr als acht Jahre gedauert. Das Verhandlungsergebnis vom Januar 2011 enthielt folgende Kompromisse: Für Drittstaatsangehörige und Staatenlose wird das EU-RÜA erst nach einer Übergangszeit von drei Jahren wirksam. Drittstaatsangehörige können nicht mehr zurückgeführt werden, wenn sie die Türkei länger als fünf Jahre verlassen haben. Die Unterzeichnung des Abkommens verzögerte sich fast zwei Jahre; die türkische Seite hatte sie mit einer konkreten Aussicht auf Visumfreiheit verknüpft. Am 21.06.2012 einigte sich der JI-Rat auf einen breiten Rahmen der Zusammenarbeit im JI-Bereich, der langfristig auch eine leistungsbezogene abgestufte Perspektive zur Visaliberalisierung enthält. Dies war der türkischen Seite nicht genug; sie ver-

langte einen Aktionsplan zur Visumfreiheit. Der AStV erzielte über einen von der Kommission vorgelegten „Fahrplan in Richtung Visumfreiheit mit der Türkei“ am 30.11.2012 grundsätzliches Einvernehmen (Ratsdokument 16929/12); die Beratungen wurden in der RAG Erweiterung geführt. Mit Unterzeichnung des EU-RÜA eröffnete die Kommission den Dialog zur Visa-liberalisierung. Aufgrund der Gemeinsamen Erklärung der Europäischen Union und der Türkei vom 17./18.03.2016 soll das Rückübernahmeabkommen auch hinsichtlich Drittstaatsangehörigen nun bereits zum 01.06.2016 wirksam werden (siehe hierzu Nr. III. 7.2.3).

Die Kommission hat noch offene Mandate für Verhandlungen mit Algerien, China, Marokko, Belarus, Jordanien und Tunesien.

Die Bundesrepublik Deutschland hat mit folgenden Drittstaaten bilaterale Rückübernahmeabkommen abgeschlossen: Albanien (seit 01.08.2003), Algerien (12.05.2006), Armenien (01.01.2008), Bosnien und Herzegowina (14.01.1997), Georgien (01.01.2008), Hongkong (17.02.2001), Kosovo (01.09.2010), Marokko (01.06.1998), Mazedonien (01.05.2004), Schweiz (01.02.1994), Serbien (01.04.2003), Südkorea (22.03.2005), Syrien (03.01.2009), Vietnam (21.09.1995).

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

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

Die Kommissionsmitteilung zielt darauf ab

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

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

Die Mitteilung wurde in der RAG Migration/Rückführung beraten. Im SCIFA am 31.03.2011 betonten alle wortnehmenden Mitgliedstaaten die Erforderlichkeit von Drittstaatsangehörigen-Klauseln. Allgemein gesehen wurde auch die Notwendigkeit, für den Abschluss von EU-RÜA verstärkte Anreize zu schaffen. Auf Ablehnung stieß jede proaktive Einbeziehung von Visumerleichterungen und die Teilnahme von NGO-Vertretern an den Gemischten Rückübernahmeausschüssen. Kritisiert wurden zudem Schutzklauseln zur Einhaltung der Menschenrechte, da RÜA den technischen Vollzug der Rückführung regeln und die zu Grunde liegenden Rückführungsentscheidungen (v.a. Asylablehnung) nicht in Frage stellen dürften.

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

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

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

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

In der gemeinsamen Sitzung der HWLG und des SCIFA am 20.03.2015 wurde eine Orientierungsdebatte über mögliche Verbesserungen und Effizienzsteigerungen der EU-Politiken im Bereich Rückkehr und Rückübernahme geführt (siehe hierzu Nr. VI.1).

## 5. Entscheidungen

Entscheidung Nr. 2004/573/EG des Rates vom 29. April 2004 betreffend die Organisation von Sammelflügen zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die individuellen Rückführungsmaßnahmen unterliegen, aus dem Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten;  
ABI L 261 vom 06.08.2004 S. 28 ff.

Ziel der Ratsentscheidung ist es, gemeinsame Rückführungen auf dem Luftweg von Drittstaatsangehörigen, die individuellen Rückführungsmaßnahmen unterliegen, aus zwei oder mehr Mitgliedstaaten zu koordinieren. Sie regelt die Aufgaben des einen Sammelflug initiiierenden Mitgliedstaats und der anderen beteiligten Mitgliedstaaten. Jeder Mitgliedstaat bestimmt eine für die Organisation von Sammelflügen zuständige Behörde. Der Entscheidung sind unverbindliche Leitlinien für Sicherheitsvorschriften beigefügt, die Anforderungen an rückzuführende Personen (Rechtslage, Gesundheitszustand, Reisedokumente) und Flugbegleiter sowie Regeln zu Vorbereitung und Durchführung der Flüge und zur Anwendung von Zwangsmaßnahmen enthalten.

Entscheidung Nr. 2005/267/EG des Rates vom 16. März 2005 zur Einrichtung eines sicheren web-gestützten Informations- und Koordinierungsnetzes für die Migrationsbehörden der Mitgliedstaaten;  
ABI L 83 vom 01.04.2005 S. 48 ff.

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

## VII. Übergreifende Maßnahmen

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

Mitteilung der Kommission vom 06.04.2005 an den Rat und das Europäische Parlament zur Aufstellung eines Rahmenprogramms für Solidarität und Steuerung der Migrationsströme für den Zeitraum 2007 bis 2013;  
KOM(2005) 123 endgültig; Ratsdokument 8690/05



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

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

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

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

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

Der Flüchtlingsfonds wurde durch die folgenden Beschlüsse geändert:

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

Da das Europäische Asylunterstützungsbüro (vgl. Nr. III. 3.3) bestimmte, bisher vom Flüchtlingsfonds finanzierte Aufgaben übernahm, wurde ein Teil der ursprünglich dem EFF

zugewiesenen Haushaltsmittel auf das EASO übertragen. Das Volumen des Flüchtlingsfonds wurde auf insgesamt 614 Mio. EUR reduziert.

- Beschluss Nr. 281/2012/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. März 2012 zur Änderung der Entscheidung Nr. 573/2007/EG zur Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2008 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms "Solidarität und Steuerung der Migrationsströme";  
ABl. L 92 vom 30.03.2012 S. 1 ff.

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

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

Mit Beschlüssen des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Entscheidungen zu allen vier EU-Fonds wurde der Kofinanzierungsansatz für Mitgliedstaaten, die in ihrer Finanzstabilität von gravierenden Schwierigkeiten betroffen sind, um 20 Prozent erhöht (Ratsdokumente 6882/13 und 6883/13). Damit sollte sichergestellt werden, dass Mitgliedstaaten mit Liquiditätsproblemen weiterhin Programme durchführen und Projekte finanzieren können, ohne dass dies an der Finanzierung des Eigenanteils scheitert.

Der Bundesrat nahm die Kommissionsvorschläge mit Beschluss vom 02.11.2012 zur Kenntnis (BR-Drs. 562/12 und 563/12).

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

Mit dem mehrjährigen Finanzrahmen für die Innenpolitik 2014-2020 wird die Struktur der Ausgabeinstrumente vereinfacht. Für die Felder Sicherheit, Migration und Außengrenzen werden die bisher vier Fonds auf künftig zwei reduziert (Zwei-Säulen-Struktur): ein Asyl- und Migrationsfonds (AMIF) und ein Fonds für die innere Sicherheit (ISF).

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

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

- Der Asyl- und Migrationsfonds (AMIF) stellt auf eine integrierte Migrationssteuerung und die gesamte Bandbreite der gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik der EU ab.
- Der Fonds für die innere Sicherheit (ISF) regelt die finanzielle Unterstützung betreffend
  - polizeiliche Zusammenarbeit, Kriminalprävention und -bekämpfung sowie Krisenmanagement;
  - Außengrenzen und Visa.

Während der AMIF mit einer einfachen Verordnung geschaffen werden kann, erfordert die Einrichtung des ISF mehrere Rechtsakte. Nur die Legislativakte, die Themenfelder des SCIFA betreffen, werden nachfolgend dargestellt.

Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, zur Änderung der Entscheidung 2008/381/EG des Rates und zur Aufhebung der Entscheidungen Nr. 573/2007/EG und Nr. 575/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Entscheidung 2007/435/EG des Rates; ABI L 150 vom 20.05.2014 S. 168 ff.

Der mit der Verordnung eingerichtete Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) führt die bisher getrennte Finanzierung aus dem Flüchtlings-, Integrations- und Rückkehrfonds zusammen. Der mit Gesamtmitteln von 3.137 Mio. Euro ausgestattete Fonds deckt die gesamte Bandbreite der Asyl- und Migrationspolitik der EU ab. Allgemeines Ziel des Fonds ist es, einen Beitrag zur effizienten Steuerung der Migrationsströme und zur Durchführung, Konsolidierung und Weiterentwicklung der gemeinsamen Asylpolitik, der Politik subsidiären und vorübergehenden Schutzes und der gemeinsamen Einwanderungspolitik zu leisten. Die spezifischen Ziele des AMIF sind:

- Stärkung und Weiterentwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, einschließlich seiner externen Dimension;

- Erleichterung der legalen Zuwanderung in die Mitgliedstaaten entsprechend ihrem wirtschaftlichen und sozialen Bedarf wie beispielsweise dem Arbeitsmarktbedarf, wobei die Einwanderungssysteme der Mitgliedstaaten erhalten bleiben, und die Förderung der tatsächlichen Integration Drittstaatsangehöriger;
- Förderung gerechter und wirksamer Rückkehrstrategien in den Mitgliedstaaten als Beitrag zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung, mit besonderem Schwerpunkt auf einer dauerhaften Rückkehr und wirksamen Rückübernahme in Herkunfts- und Transitländern;
- Stärkung der Solidarität und der Aufteilung der Verantwortung unter den Mitgliedstaaten, insbesondere gegenüber den von den Migrations- und Asylströmen am meisten betroffenen Mitgliedstaaten, u.a. durch praktische Zusammenarbeit.

Im Rahmen der spezifischen Ziele werden insbesondere folgende Maßnahmen gefördert:

- Gemeinsames Europäisches Asylsystem:
  - Aufnahme- und Asylsysteme (Art. 6), z.B. materielle Hilfe, (Aus-)Bildung einschließlich Sprachförderung, gesundheitliche und psychologische Betreuung, Dolmetscher, sozialer Beistand, Rechtsbeistand und -vertretung, Ermittlung schutzbedürftiger Gruppen und spezielle Unterstützung schutzbedürftiger Personen; integrationsbezogene Maßnahmen sind förderfähig, soweit nationale Programme dies vorsehen. Auch die Verbesserung und Erhaltung bestehender sowie der Aufbau, Betrieb und Ausbau neuer Unterbringungsinfrastrukturen wird unterstützt.
  - Neuansiedlung, Umsiedlung und Ad-hoc-Aufnahmen (Art. 7): Unterstützt werden u.a. Einführung und Ausbau nationaler Neuansiedlungsprogramme und anderer humanitärer Aufnahmeprogramme, die Einrichtung von Strukturen zur Durchführung der Programme und operative Maßnahmen (z.B. Dienstreisen in Drittländer, Gesundheitsschecks, Sicherheitsüberprüfungen, Dolmetscher) sowie Maßnahmen zum Zweck der Familienzusammenführung für neuangesiedelte Personen.  
Mitgliedstaaten, die sich verpflichten, Personen aus Drittstaaten neu anzusiedeln oder innerhalb der EU umzusiedeln, erhalten einen Pauschalbetrag von 6.000 EUR pro Person (Art. 17, 18). Bei der Aufnahme von Personen, die den gemeinsamen Neuansiedlungsprioritäten unterfallen (Anhang III) oder die einer besonders schutzbedürftigen allgemeinen Flüchtlingsgruppe angehören (gefährdete Frauen und Kinder; unbegleitete Minderjährige; Personen, die medizinische Betreuung benötigen, die nur durch eine Neuansiedlung gewährleistet werden kann; Personen, die zu ihrem unmittelbaren rechtlichen oder physischen Schutz dringend umgesiedelt werden müssen, einschließlich Gewalt- bzw. Folteropfer), erhöht sich der Betrag auf 10.000 EUR.
- Integration von Drittstaatsangehörigen und legale Migration:  
Förderfähig sind Integrationsmaßnahmen auf lokaler und/oder regionaler Ebene im Rahmen kohärenter Integrationsstrategien (Art. 9), z.B. Maßnahmen zur Heranführung an die Aufnahmegesellschaft und zur Einbindung in das bürgerliche und kulturelle Leben, Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen (auch Sprachschulung) und zur Erleichterung des Eintritts in den Arbeitsmarkt. Soweit erforderlich sollen die spezifischen Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Migrantengruppen (z.B. Flüchtlinge, unbegleitete Minderjährige,

Opfer von Menschenhandel) berücksichtigt werden. National kann vorgesehen werden, dass direkte Verwandte von Personen der Zielgruppe in die Maßnahmen einbezogen werden (z.B. Unionsbürger mit Migrationshintergrund), sofern dies für die effektive Durchführung dieser Maßnahmen erforderlich ist. Um eine frühzeitige Integration zu fördern, werden auch vorbereitende Maßnahmen in den Herkunftsländern unterstützt (Art. 8). Förderfähig sind auch Strategien zur Förderung der legalen Migration (Art. 10).

- Rückkehr:

Im Mittelpunkt der Förderung stehen einerseits Maßnahmen zur Begleitung von Rückkehrverfahren (Art. 11), z.B. Einführung, Weiterentwicklung und Verbesserung alternativer Maßnahmen zur Abschiebungshaft; sozialer Beistand, Rechtsbeistand, spezielle Unterstützung schutzbedürftiger Personen, Einrichtung eines Monitoring gemäß Art. 8 Abs. 6 der Richtlinie 2008/115/EG. Zum anderen werden Rückkehrmaßnahmen gefördert (Art. 12); darunter fallen u.a. Maßnahmen zur Vorbereitung (z.B. Identitätsklärung und Papierbeschaffung), Hilfen bei freiwilliger Rückkehr einschließlich Wiedereingliederungsmaßnahmen und spezielle Unterstützung für schutzbedürftige Personen, aber auch Abschiebungen (ausgenommen technische Zwangsmittel bzw. Ausrüstung). Förderfähig sind auch Maßnahmen zur praktischen Zusammenarbeit und zum Kapazitätsaufbau (Art. 13).

Der Bundesrat begrüßte die mit dem AMIF verbundene Reduzierung des Verwaltungsaufwands (Beschluss vom 30.03.2012, BR-Drs. 791/11; Grunddrs. 792/11).

Die Verordnung wurde in der Ad-hoc-RAG „Finanzinstrumente im JI-Bereich“ beraten. Das im AStV am 19.12.2012 erteilte Verhandlungsmandat für den Trilog hatte die stark umstrittene Frage, ob Unionsbürger mit Migrationshintergrund als Zielgruppe einbezogen werden sollen, ausgeklammert. Deutschland setzte sich dafür ein und verwies auf Praktikabilitätserwägungen (verschiedene Staatsangehörigkeiten innerhalb einer Familie) und das übergeordnete Ziel, die Integration zu erleichtern. Die Gegner sahen in Art. 79 AEUV (wie JD Rat) keine taugliche Rechtsgrundlage, verwiesen auf andere Fonds für EU-Bürger und warnten vor einer diskriminierenden Signalwirkung.

Das Europäische Parlament verlangte in seiner Entschließung vom 17.01.2013, Art. 80 AEUV (Grundsatz der Solidarität) als weitere Rechtsgrundlage der Verordnung zu ergänzen. Als zusätzlich förderfähig wurden u.a. folgende Maßnahmen bzw. Ziele vorgeschlagen: Ermöglichung eines sicheren Zugangs zum Europäischen Asylsystem, ohne dass sich Betroffene an Schlepper oder kriminelle Netzwerke wenden und ihr Leben aufs Spiel setzen müssen; alternative Maßnahmen zur Haft; unabhängige Überwachung von Rückführungsmaßnahmen durch NGO (Abschiebungsmonitoring).

Die im Dezember 2013 erzielte Einigung belässt den Mitgliedstaaten betreffend die Einbeziehung von Unionsbürgern gewisse Spielräume bei Aufstellung der nationalen Programme (Art. 9 Abs. 3). Bei den humanitären Aufnahmeprogrammen erreichte Deutschland die Förderfähigkeit von Ad-hoc-Aufnahmen, allerdings nicht als Pauschalbetrag im Rahmen der Mittel für Neuansiedlungsprogramme (Art. 17), sondern als Soforthilfe (Art. 21, EG 46). Bei Umsied-

lungsmaßnahmen (Relocation) setzte das Parlament durch, dass auch Asylantragsteller einbezogen werden; Deutschland hatte dies als Umgehung der Dublin-Verordnung als problematisch erachtet. Die Neuansiedlungsprioritäten (Anhang III) können von der Kommission durch delegierte Rechtsakte geändert werden, wenn eindeutige Gründe dafür vorliegen oder UNHCR entsprechende Empfehlungen ausgesprochen hat. Nicht durchsetzen konnte sich das Parlament mit seiner Forderung, Art. 80 AEUV als Rechtsgrundlage bzw. in den Erwägungsgründen zu benennen. Die Einschränkung der Förderfähigkeit von Abschiebungen (Art. 12 Buchst. d: „im Einklang mit den im Unionsrecht festgelegten Standards, ausgenommen technische Zwangsmittel“) beruht auf einer Forderung des Parlaments.

Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds und das Instrument für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Kriminalprävention und des Krisenmanagements;

ABI L 150 vom 20.05.2014 S. 112 ff.

Die Verordnung regelt als horizontales Instrument die Durchführungsmechanismen für die beiden Fonds (Programmplanung, Verwaltung, Kontrolle, Mittelverwaltung, Rechnungsabschluss, Beendigung von Programmen, Berichterstattung und Evaluierung). Sie betrifft nur die finanziellen und technischen Verpflichtungen, nicht die politischen Ziele, förderfähigen Maßnahmen, Mittelzuweisung oder den Umfang der Unterstützung für die einzelnen Politikbereiche, die in den spezifischen Verordnungen geregelt werden. Es gilt der Grundsatz der geteilten Mittelverwaltung, d.h. die Kommission stellt den Mitgliedstaaten EU-Haushaltsmittel zur Verfügung, für deren Verwaltung und Kontrolle einheitliche EU-Regeln gelten.

Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung für Außengrenzen und Visa im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 574/2007/EG;

ABI L 150 vom 20.05.2014 S. 143 ff.

Die bisher vom Außengrenzfonds unterstützten Maßnahmen werden nun aus Mitteln des Fonds für innere Sicherheit (ISF) finanziert. Mit dem mit Gesamtmitteln in Höhe von 2.760 Mio. EUR ausgestatteten Fonds werden die gemeinsame Visumpolitik und das integrierte Grenzschutzmanagement gefördert.

Auf Verlangen des Europäischen Parlaments war im Verordnungstext klargestellt worden, dass die im Rahmen des Fonds finanzierten Maßnahmen in vollständigem Einklang u.a. mit Grundrechten, EMRK und Genfer Flüchtlingskonvention stehen und dass bei ihrer Durchführung, soweit möglich, der Identifizierung schutzbedürftiger Personen (insbesondere Kinder und unbegleitete Minderjährige) und ihrer Unterstützung und Zuweisung in Schutzeinrichtungen besondere Aufmerksamkeit zu widmen sei.

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

### **3. Gegenseitige Information**

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

ABI L 283 vom 14.10.2006 S. 40 ff.

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

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

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

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

#### **4. Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz**

Verordnung (EG) Nr. 862/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 311/76 des Rates über die Erstellung von Statistiken über ausländische Arbeitnehmer;  
ABI L 199 vom 31.07.2007 S. 23 ff.

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

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

In Ihrem Bericht vom 20.09.2012 stellte die Kommission erhebliche Verbesserungen bei den EU-Statistiken fest (KOM(2012) 528 endg.). Allerdings wiesen die von einigen Mitgliedstaaten gelieferten Daten erhebliche Defizite auf, die vor allem die Nichtverfügbarkeit bestimmter wichtiger Statistiken, die mangelnde Aktualität der Daten für bestimmte Bereiche sowie die unsachgemäße Anwendung der harmonisierten statistischen Definitionen betrafen.

#### **5. Europäisches Migrationsnetz**

Entscheidung Nr. 2008/381/EG des Rates vom 14. Mai 2008 zur Einrichtung eines Europäischen Migrationsnetzes;  
ABI L 131 vom 21.05.2008 S. 7 ff.

Das Europäische Migrationsnetz (EMN) war bereits im Jahr 2002 als Pilotprojekt begonnen und von 2004 bis 2006 als vorbereitende Maßnahme durchgeführt worden. Mit Inkrafttreten der Entscheidung vom 14.05.2008 wurde dem EMN ein förmlicher Status verliehen und eine eigene Rechtsgrundlage gegeben, in der seine Ziele, Aufgaben, Strukturen und andere Elemente (insbesondere Finanzierungsmodalitäten und die Einrichtung eines grundsätzlich öffentlich zugänglichen Informationsaustauschsystems) festgelegt wurden.



Im EMN werden Daten und Informationen der Mitgliedstaaten systematisch zusammengetragen bzw. gespeichert sowie Analysen auf nationaler und europäischer Ebene durchgeführt. Als sogenannte nationale Kontaktstelle ist in Deutschland das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) tätig.

Der Bundesrat forderte mit Beschluss vom 10.02.2006 zu dem im November 2005 vorgelegten Grünbuch, ein „schleichendes“ Entstehen neuer Gemeinschaftskompetenzen zu vermeiden, das EMN zu anderen EU-Informationsprojekten klar abzugrenzen und die Möglichkeit beizubehalten, Behörden als nationale Kontaktstellen zu benennen (BR-Drs. 896/05). Am 09.11.2007 stellte er fest, dass der Kommissionsvorschlag vom 10.08.2007 den zum Grünbuch geäußerten Anliegen grundsätzlich Rechnung trägt (BR-Drs. 621/07).

Die Kommission berichtete am 01.08.2012 über die Tätigkeit des EMN und erläuterte ihre Vorstellungen über seine künftige Weiterentwicklung (KOM(2012) 427 endg., Ratsdokument 13212/12). Vorausgegangen war eine externe Bewertung des Netzwerks. Die Kommission will, dass das EMN neue Informationsquellen erschließt (über nationale Netzwerke und von anderen relevanten EU- und internationalen Einrichtungen), relevante Informationen aussagekräftiger bereitstellt und der Öffentlichkeit präsentiert sowie seine Zusammenarbeit mit EU-Agenturen intensiviert. Für Änderungen an der gegenwärtigen Struktur des EMN sieht sie keine Notwendigkeit. Im SCIFA am 11.09.2012 sprachen sich zahlreiche Mitgliedstaaten gegen eine stärkere Abgrenzung zwischen Mitgliedern des Lenkungsausschusses und nationalen Kontaktstellen sowie eine Änderung in einen „Beirat“ aus.

Dokumente zur Tätigkeit des EMN können im Internet abgerufen werden unter der Adresse:  
[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/index_en.htm).

## **6. Informationsmanagement im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht**

Mitteilung der Kommission vom 20. Juli 2010 an das Europäische Parlament und den Rat – Überblick über das Informationsmanagement im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht; KOM(2010) 385 endgültig; Ratsdokument 12579/10

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

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

Mit der Verordnung wurde die Agentur eu-LISA errichtet, die für das Betriebsmanagement des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II), des Visa-Informationssystems (VIS) und von Eurodac verantwortlich ist. Der Agentur kann die Zuständigkeit für Konzeption, Entwicklung und Betriebsmanagement anderer IT-Großsysteme im Bereich Justiz und Inneres übertragen werden. Sie nimmt alle mit dem Betriebsmanagement der Systeme zusammenhängenden Aufgaben wahr, die erforderlich sind, um dieses betriebsbereit zu halten und den Datenaustausch zu gewährleisten.

Der Bundesrat äußerte mit Beschluss vom 18.09.2009 Bedenken, da der Vorschlag seiner grundsätzlichen Haltung über die Errichtung neuer europäischer Agenturen widerspreche und nicht den Anforderungen für den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten entspreche (BR-Drs. 648/09).

Die Agentur hat ihren Sitz in Tallinn. Die Aufgaben Entwicklung und Betriebsmanagement werden in Straßburg durchgeführt; das Backup-System blieb in Sankt Johann.