

Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik

Peter-Christian Müller-Graff / Friedemann Kainer

Nach dem Ablauf des politischen Programms von Tampere¹ hat der Europäische Rat von Den Haag nach Vorarbeiten der Kommission im Dezember 2004 erneut ein fünfjähriges Programm, das Haager Programm, verabschiedet und die Kommission beauftragt, Initiativen zur Umsetzung zu entwickeln.² Dementsprechend war das Jahr 2005 im Wesentlichen von einer strategischen Neuausrichtung der Politik gekennzeichnet. Die Kommission hat hierzu zahlreiche Mitteilungen veröffentlicht; gegen Ende des Jahres kamen dann wichtige Rechtssetzungsvorhaben voran.

Das Haager Programm: Prioritäten für die Jahre 2005-2010

Im Haager Programm sowie in dem vom Rat angenommenen Aktionsplan der Kommission³ finden sich zehn Prioritäten für den Fünfjahreszeitraum bis 2010. Für die hier interessierenden Bereiche geht es vor allem um die Schaffung eines „gemeinsamen Asylraumes“, die bereits seit langem diskutierte bessere Steuerung der Migrationsströme, die Verbesserung der Integration von Migranten sowie die Verbesserung des Schutzes der Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten. Auffällig ist dabei die Verklammerung der Zuwanderungs- und Integrationspolitik mit den Lissabon-Zielen: Migration wird von der Kommission mittlerweile ganz offen auch unter wirtschaftlichen und demographischen Gesichtspunkten betrachtet und so als Mittel zur Maximierung der positiven Auswirkungen der Migration auf die europäische Gesellschaft und Wirtschaft verstanden. Umgekehrt hat die Migrationssteuerung in der europäischen Politik aber auch Effekte für die Herkunftsstaaten im Blick, etwa die negativen Auswirkungen des „Brain drain“ in die Gemeinschaft.⁴ Ebenfalls prioritär bleibt die Abwehr illegaler Einwanderung, insbesondere auch durch eine integrierte Kontrolle an den Außengrenzen. Die Maßnahmen zur Umsetzung der „Zehn Prioritäten“ sind im Aktionsplan bereits detailliert skizziert und terminiert.

Wieder eingerichtet wurde auch ein Anzeiger über die Fortschritte der Verwirklichung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.⁵ Im Übrigen hat die Kommission hierzu eine ausführliche Evaluation der EG/EU-Maßnahmen veröffentlicht.⁶

Der Rechtsrahmen

Zur Integration der Bereiche Asyl, Einwanderung und Visa kann die europäische Politik im wesentlichen auf die Kompetenzen in den Art. 61ff. EG-Vertrag zurückgreifen. Nach-

1 Abrufbar unter http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm; S. dazu H. Wilhelm, ZG 2000, S. 63ff., vorbereitet durch den Wiener Aktionsplan von 1998, ABl. EG C 19/1.

2 Abrufbar unter http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/doc/hague_programme_de.pdf.

3 KOM(2005) 184 endg.

4 Hierzu die Mitteilung der Kommission zu Migration und Entwicklung, KOM (2005).

5 Abrufbar unter http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/the_hague_2006/scoreboard_en.htm.

6 KOM(2006) 332 endg.

dem die europäische Normbildung bei den Zugangspolitiken auch nach Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags zunächst auf intergouvernementaler Ebene verharrete, führte ihre Verlagerung von der dritten Säule der Union in den EG-Vertrag mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages zum 1. Mai 1999 zu einer „Vergemeinschaftung“ der davon betroffenen europäischen Innenpolitik; Bereiche der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verharren hingegen auf intergouvernementaler Ebene. Diese Vergemeinschaftung – mit der damit verbundenen Anwendbarkeit gemeinschaftsrechtlicher Rechtsinstrumente und Prinzipien – war eine systemstimmige und folgerichtige Fernwirkung des im Kern der europäischen Integration stehenden Binnenmarktprinzips und der von ihm geforderten Öffnung der Binnengrenzen: Grenzkontrollen innerhalb der EG sind mit dem sinnstiftenden Prinzip des freien Verkehrs von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital nicht vereinbar. Ohne Binnengrenzkontrollen sind aber national unterschiedliche Zugangspolitiken vor dem Hintergrund der globalen Migrationsströme weder sinnvoll noch haltbar; eine Harmonisierung der unterschiedlichen Zugangsrechte aus Drittstaaten und der mit ihnen zusammenhängenden Rechtsgebiete ist daher vom Binnenmarktprinzip nahezu denknotwendig geboten.⁷

Blieb die Vergemeinschaftung insbesondere im Verfahren zunächst noch unvollständig, hat sich der rechtliche Rahmen der Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik im Dezember 2004 mit einem ersten, das Rechtsetzungsverfahren ändernden „Passarellebeschluss“⁸ nach Art. 67 Abs. 2 EG weiter an die supranationale Gemeinschaftsmethode der ersten Säule angenähert.⁹ Nunmehr findet für die überwiegende Zahl der Kompetenzgrundlagen der Art. 61ff. EG das Mitentscheidungsverfahren gemäß Art. 251 EG Anwendung. Maßnahmen können demnach auf Vorschlag der Kommission vom Rat mit qualifizierter Mehrheit und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments ergriffen werden. Für das Asylrecht und teilweise das Flüchtlingsrecht gilt dies jedoch nur, soweit der Rat zuvor gemeinsame Regeln und wesentliche Grundsätze für die betroffenen Bereiche (einstimmig) festgelegt hat. Weiterhin dem Einstimmigkeitsprinzip im Rat unterliegt das Einwanderungsrecht (Ausnahme: Abwehr der illegalen Einwanderung), wobei insoweit das Parlament lediglich angehört wird.

Komplex ist die räumliche Erstreckung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Für Großbritannien, Irland und Dänemark gelten hier Sondervorschriften: Ihre Teilnahme an Rechtsakten hängt von ihrer Zustimmung im Einzelfall ab. Während Dänemark das Schengener Abkommen unterzeichnet hat – im Gegensatz zu den anderen Staaten jedoch nicht an der Integration des Schengen-Acquis in die EG/EU teilnimmt, sind die Inselstaaten nicht Mitglieder geworden; allerdings wurden mit Beschluss vom 22. Dezember 2004 Teile des Schengen-Acquis für beide Staaten in Kraft gesetzt.¹⁰ Für die zehn neuen Mitgliedstaaten gelten in Bezug auf das Schengener System noch Übergangsfristen, bis sie die ihnen obliegenden Verpflichtungen zur Sicherung der Schengener Außengrenzen vollständig erfüllen. Mit einem Ratsbeschluss, der für die vollständige (personenkontroll-

7 Vgl. P.-C. Müller-Graff, in: ders. (Hrsg.): Europäische Zusammenarbeit, in den Bereichen Justiz und Inneres (1996), S. 11 u. S. 20ff.; F. Kainer, in: Bodnar u.a. (Hrsg.), *The Emerging Constitutional Law of the European Union* (2003), S. 469 u. S. 481f.

8 ABl. EG 2004 L 396/45.

9 Nicht hat der Rat von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, eine volle Jurisdiktion des Europäischen Gerichtshofs herzustellen.

10 ABl. EG 2004 L 395/70 mit Bezug auf den Beschluss vom 29. Mai 2000, ABl. EG 2000 L 131/43.

freie) Öffnung der Binnengrenzen noch erforderlich ist, wird für das Jahr 2007 gerechnet.¹¹ Erweitert wird der Schengen-Raum durch den völkerrechtlichen Beitritt der Schweiz.¹² Eine Neuerung enthält schließlich das verstärkte Zusammenwirken einer Teilmenge von Mitgliedstaaten im Vertrag von Prüm über die Verstärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus, Kriminalität und illegaler Migration.¹³

Die Rechtsentwicklung in den Zugangspolitiken

Die bislang erlassenen Maßnahmen im Bereich Asyl, Einwanderung und Visa sind zahlreich und kaum noch überschaubar.¹⁴ Nachstehend werden die Entwicklung der letzten Jahre und die wesentlichsten Rechtsakte skizziert.

Asyl

Im Bereich der europäischen Asylpolitik zeichnet sich immer mehr ein umfassendes und einheitliches Asylsystem ab. Derzeit existieren allerdings noch zwei getrennte Säulen: Das Asylrecht im Sinne der Genfer Konvention und der subsidiäre Schutz von Flüchtlingen. Gleichwohl macht die Entwicklung dieses noch disparaten Systems Fortschritte.

So ist am 1. Dezember 2005 nach jahrelangem Tauziehen die Asylverfahrensrichtlinie im Rat angenommen worden.¹⁵ Die Richtlinie, die im ganzen Gemeinschaftsgebiet mit Ausnahme Dänemarks gilt und im Wesentlichen bis zum 30. November 2007 umgesetzt werden muss, schafft gemeinsame Mindestnormen für das asylrechtliche Anerkennungsverfahren sowohl auf Ebene der Verwaltung wie auch (in begrenztem Umfang) für gerichtliche Rechtsbehelfe. Ziel der Richtlinie ist der Abbau von Unterschieden im Prüfungsverfahren, die Erhöhung der Effizienz der Verfahren sowie die Einführung bzw. Harmonisierung einer beachtlichen Zahl von Mindestrechten für Asylsuchende. Bemerkenswert sind dabei die umfangreichen Verfahrensgarantien, die den Zugang zum Verfahren, die Berechtigung zum Verbleib bis zur abschließenden erstinstanzlichen Entscheidung sowie Entscheidungsfristen, Begründungserfordernisse und Übersetzungs- bzw. Dolmetscherpflichten umfassen. Neben den rein verfahrensmäßigen Regelungen führt die Richtlinie aber auch materielle Maßstäbe ein. Eines hiervon ist das Konzept des sicheren Herkunftsstaats. Sowohl die Gemeinschaft wie auch die Mitgliedstaaten selbst können sichere Herkunftsstaaten bestimmen. Asylanträge von deren Staatsangehörigen sind grundsätzlich unbegründet, soweit sie nicht im Einzelfall schwerwiegende Gründe geltend machen, die eine Anerkennung im Sinne der Richtlinie 2004/83/EG¹⁶ rechtfertigen. Wichtiger noch

11 Nach Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Anhang I der Beitrittsakte wird zunächst Art. 2 Abs. SDÜ (Wegfall der Binnengrenzkontrollen) bis zum Abschluss einer Evaluierung der Grenzkontrollen nicht angewendet ABL. EG 2003 L 236/33 und 50. Anwendbar sind aber die Kontroll erleichterungen des SDÜ.

12 ABL. EG 2004 L 370.

13 D. Kietz/A. Maurer, *Integration* 2006, S. 201ff.

14 Einen Überblick gibt die Mitteilung der Kommission, KOM(2006) 332 endg.: *Evaluierung der EU-Maßnahmen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht*.

15 ABL. EG 2005 Nr. L 326/13. Hierzu G. Renner, *ZAR* 2004, S. 305ff.

16 Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABL. EG 2004 Nr. L 304/12. Die Beschränkung auf die Gründe dieser Richtlinie könnte sich als nicht ganz zweifelsfrei erweisen. Zum Konzept des sicheren Herkunftsstaat und verfahrensrechtlichen Prüfpflichten aus asylgrundrechtlicher Sicht s. schon T. Groß/F. Kainer, *DVBl.* 1997, S. 1315ff.

dürfte das – für die Mitgliedstaaten allerdings optionale – Konzept des sicheren Drittstaates sein: Ein Asylbewerber, der aus einem sicheren Drittstaat unrechtmäßig in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats eingereist ist, wird mit seinem Asylantrag in der Sache nicht gehört. Die sicheren Drittstaaten werden auf Vorschlag der Kommission vom Rat bestimmt. Voraussetzung hierfür ist, dass der Drittstaat Mitglied der Europäischen Menschenrechtskonvention ist und seinerseits über ein Asylsystem verfügt, welches der Genfer Flüchtlingskonvention entspricht.

Die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für das Asylverfahren im Einzelfall bestimmt die Dublin II-Verordnung¹⁷ im Grundsatz nach dem Prinzip des ersten Anlandungsstaates. Zum Schutz vor Mehrfachanträgen wurde durch die Eurodac-Verordnung¹⁸ eine Datenbank für Fingerabdrücke von Asylbewerbern eingerichtet und damit das Dubliner Zuständigkeitssystem absichert.¹⁹ Einen wichtigen Teil des europäischen Asylsystems bildet weiter die Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten vom 27. Januar 2003. Sie harmonisiert europäische Mindeststandards, um Asylsuchenden einen menschenwürdigen Aufenthalt sowie einen Zugang zu beruflicher Bildung und Beschäftigung ebenso wie zu einer ausreichenden Gesundheitsversorgung zu ermöglichen. Mit der Richtlinie soll zugleich Sekundärmigration auf Grund unterschiedlicher Standards verhindert werden.²⁰

Die andere Säule des Asylrechts – der subsidiäre Schutz – ruht auf der am 29. April 2004 erlassenen Richtlinie über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen.²¹ Neben der Definition des Begriffs „Flüchtling“ in Anlehnung an die Genfer Flüchtlingskonvention sieht die Richtlinie Mindestnormen für den subsidiären Schutz vor, mit denen die Regelungen der Genfer Konvention ergänzt werden. Die Richtlinie enthält zur Vermeidung von Gefällesituationen ferner Bestimmungen über Mindestrechte und Vergünstigungen, die Personen mit Flüchtlings- oder subsidiärem Schutzstatus gewährt werden. Insgesamt enthält dieser Rechtsakt zwar nur eine zögerliche Harmonisierung des materiellen Asylrechts, gleichwohl stellt er einen ersten beachtlichen Ansatz hierzu dar.

Neben der Harmonisierung des klassischen Asyl- und Flüchtlingsrechts verfolgt die Kommission – wie auch in der Migrationspolitik – eine umfassendere Strategie zur möglichst ursächlichen Vermeidung von Flüchtlingsbewegungen in die EG/EU durch eine Zusammenarbeit mit den potentiellen Herkunftsstaaten. Insoweit hat die Kommission eine Mitteilung über die Einrichtung regionaler Schutzprogramme vorgelegt.²² Mit entsprechenden Projekten, die in die bisherigen Programme für die finanzielle und technische Hilfe für Drittländer im Migrations- und Asylbereich AENEAS²³ und TACIS²⁴ eingeglie-

17 Dublin II-Verordnung ABl. EG 2003 L 50/1; hierzu B. Schröder, ZAR 2003, 126ff. Norwegen und Island beteiligen sich kraft völkerrechtlichen Vertrages; dasselbe gilt für die Schweiz, jedoch erst mit Inkrafttreten der Schengen-Regeln 2007 oder 2008.

18 ABl. EG 2000 L 316/1; 2002 L 62/1 (Durchführungsbestimmungen).

19 Beiden Regelungen ist kürzlich Dänemark durch völkerrechtlichen Vertrag mit der Europäischen Gemeinschaft beigetreten, ABl. EG 2006 L 66/38.

20 ABl. EG 2003 L 31/18, dazu P.-C. Müller-Graff/F. Kainer, Jahrbuch 02/03, S. 139 u. S. 142 und ausführlicher H. Meyer, NVwZ 2004, S. 547ff.

21 ABl. EG 2004 L 304/12.

22 KOM(2005) 388 endg.

23 Vgl. die Verordnung 491/2004 (ABl. EG 2004 L 80/1), welche ein Programm für finanzielle und technische Hilfe für Drittländer im Migrations- und Asylbereich (AENEAS) neu eingerichtet hat, um die Steuerung der Migrationsströme zu verbessern.

dert werden sollen, beabsichtigt die Kommission eine Stärkung der regionalen Schutzkapazitäten in Drittländern, um die Rückkehr, Ansiedelung und Eingliederung oder notfalls auch Umsiedelung von sich dort befindlichen Flüchtlingen zu ermöglichen oder zu verbessern. Weiter geht die Mitteilung der Kommission über ein „Thematisches Programm für die Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl“,²⁵ welches AENEAS fortsetzen soll. Kern des Programms sind Förderprojekte in Drittstaaten, um eine bessere Steuerung der Migrationsströme zu gewährleisten.

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem

Die weitere Strategie der Kommission geht aus einer im Februar vorgelegten Mitteilung über die Intensivierung der konkreten Zusammenarbeit in der Asylpolitik hervor.²⁶ Im Kern wird die Schaffung eines kohärenten und einheitlichen Asylsystems angestrebt, das die bestehende Zweiteilung in klassisches Asyl und subsidiären Schutz überwindet. Hierzu hat die Kommission Ziele identifiziert, die vorrangig verwirklicht werden sollen. Mit der Vereinheitlichung des Asylverfahrensrechts könne nach ihrer Auffassung die Zügigkeit und Effizienz des Verfahrens befördert werden, was auch im Interesse der Asylsuchenden liege.²⁷ Ebenfalls auf der Agenda ist die Einführung eines einheitlichen Status für Personen, denen Asyl oder subsidiärer Schutz gewährt wurde. Weitere Entwicklungsfelder werden in einer besseren Sammlung und Bewertung von Informationen über Herkunftsländer sowie in einer effizienteren Zusammenarbeit der Asylbehörden bei besonderer Belastung einzelner Mitgliedstaaten gesehen. Die dabei entstehenden Strukturen (z.B. ein Asylkooperationsnetzwerk zur Angleichung der Praxis der Asylbehörden) sollen längerfristig in eine europäische Unterstützungsagentur für Asylpolitik münden.

Einwanderung

Im Bereich der Einwanderung hat die Kommission im Dezember 2005 eine umfangreiche Mitteilung mit einem strategischen Plan zur legalen Einwanderung vorgelegt.²⁸ Grundlage der Überlegungen der Kommission war die in der vorangehenden öffentlichen Anhörung wahrgenommene Notwendigkeit einer EG-weiten Strategie für die Wirtschaftsmigration. Angesichts der demographischen Situation und der Notwendigkeit von Einwanderung befürwortet die Kommission einen horizontalen Ansatz. Vor dem Hintergrund des auch im projektierten Verfassungsvertrag niedergelegten Prinzips, dass die Mitgliedstaaten weiterhin über den Zugang zu ihren Arbeitsmärkten selbst bestimmen sollen,²⁹ beschränkt sich der Plan allerdings zunächst auf allgemeine Rahmenbedingungen (Rahmenrichtlinie, vor allem Regelungen zu den Rechten zugelassener Drittstaatsangehöriger) und vier sektorale Richtlinien, welche gemeinschaftsweite Regelungen für den Zugang von hoch-qualifizierten Arbeitnehmern, von Saisonarbeitnehmern, von innerbetrieblich versetzten Arbeitnehmern („Mobilität von Führungskräften und Spezialisten“) sowie von bezahlten Auszubildenden

24 Programm zur Förderung des Übergangs zur Marktwirtschaft und Stärkung der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit in den Partnerstaaten Osteuropas und Mittelasiens, Verordnung Nr. 99/2000 (ABl. EG 2000 L 12/1).

25 KOM(2006) 26 endg.

26 KOM(2006) 67 endg.

27 KOM(2004) 503 endg.

28 KOM(2005) 669 endg.; vgl. ferner die Mitteilung der Kommission zu vorrangigen Maßnahmen zur Lösung von Migrationsproblemen, KOM(2005) 621 endg.

29 Hierzu C. Hausschild, ZAR 2003, S. 350ff.

setzen sollen. Durchzogen werden die Überlegungen von den Prinzipien der fairen Behandlung von Drittstaatsangehörigen und der Gemeinschaftspräferenz (Zulassung nur, soweit für den entsprechenden Arbeitsplatz ein Gemeinschaftsbürger oder bereits zugelassener Drittstaatsangehöriger nicht zur Verfügung steht). Diese Regelungen sollen von einer weitergehenden Zusammenarbeit mit den Herkunfts- bzw. Nachbarländern flankiert werden.³⁰ Neben Instrumenten zur Förderung oder Erzwingung der Rückkehr plant die Kommission die Durchführung von Schulungen in den Herkunftsländern, um Migranten besser auf die europäischen Arbeitsmärkte vorzubereiten. Daneben ist u.a. ein Europäisches Migrationsnetz (EMN) geplant, das der Gemeinschaft, den Mitgliedstaaten und der Öffentlichkeit zuverlässige Daten zu Migration und Asyl zur Verfügung stellt. Ein weiterer Schwerpunkt der Einwanderungspolitik stellen verstärkte Integrationsbemühungen dar. So hat die Kommission in einer Integrationsagenda querschnittsartig konkrete Maßnahmen auf nationaler und gemeinschaftlicher Ebene benannt, welche die Integration von Drittstaatsangehörigen verbessern sollen (u.a. ein Europäischer Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen).³¹

Andererseits bleibt die Bekämpfung der illegalen Einwanderung ein Schwerpunkt der europäischen Migrationspolitik. Nach Auffassung der Kommission erfordert ein schlüssiges Gesamtkonzept zur Abwehr illegaler Einwanderung neben einem besserem Schutz der Außengrenzen (dazu unten) insbesondere auch einen gemeinschaftlichen Rahmen für die Rückführung illegal aufhältiger Personen.³² Die Kommission hat hierzu neben einem Vorschlag für die Einrichtung eines Europäischen Rückkehrfonds³³ einen Richtlinienvorschlag vorgelegt, der umfangreiche verfahrensrechtliche und materielle Regelungen vorsieht, welche die bisher bestehenden, eher punktuellen gemeinschaftsrechtlichen Ansätze³⁴ auf eine neue Stufe stellen würden.³⁵ Ziel ist es, die Grundlage für eine angemessene und faire Behandlung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger zu legen, die im gesamten Gemeinschaftsgebiet gleichmäßig durchgeführt wird. Der Anwendungsbereich der geplanten Richtlinie ist auf die Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger begrenzt, wobei u.a. der Ablauf eines Visums oder Aufenthaltstitels, die illegale Einreise und die endgültige Ablehnung eines Asylantrags gleichgestellt werden. Nicht erfasst wird die Beendigung eines rechtmäßigen Aufenthalts. Im Kern der Richtlinie steht die Schaffung eines europäisch harmonisierten Rückführungsverfahrens, welches auf den Grundlagen der Transparenz und Fairness ruht und zweistufig aufgebaut ist: zunächst soll über die Rückführung entschieden werden und sodann eine Abschiebungsanordnung erfolgen, wobei der freiwilligen Rückkehr durch eine Ausreisefrist Vorrang zukommen soll. Im Hinblick auf Zwangsmaßnahmen oder Gewahrsamsmaßnahmen gilt ein strenger Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, um die Grundrechte der Grundrechtecharta sowie die Genfer Flüchtlingskonvention einzuhalten. Für letztere bürgen Verfahrensgarantien ebenso wie Mindestvorschriften über Rechtsbehelfe, die eine aufschiebende Wirkung haben müssen (ggf. auf Antrag).

30 Siehe KOM(2005) 621 endg., S. 6ff. u. S. 8ff.

31 Hierzu auch KOM(2005) 389 endg. und KOM(2005) 621 endg., S. 8.

32 Vgl. auch KOM(2002) 175 endg.

33 KOM(2005) 123 endg.

34 Bisher wurden erlassen eine Richtlinie 2003/110/EG über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg, ABl. EG 2003 L 321/26, eine Entscheidung 2004/573/EG des Rates über die Organisation von Sammelflügen, ABl. EG 2004 L 261/28, eine Richtlinie 2001/40/EG über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über Rückführungen, ABl. EG 2001 L 149/34, sowie eine Regelung (Entscheidung 2004/191/EG) über den Ausgleich von finanziellen Ungleichgewichten in diesem Zusammenhang, ABl. EG 2004 L 60/55.

35 KOM(2005) 391 endg.

Visa und Schutz der Außengrenzen

Im Visabereich, der durch zahlreiche Regelungen bereits sehr weitgehend vergemeinschaftet ist, hat die Gemeinschaft im Jahre 2005 auf die teilweise nach wie vor bestehende mangelnde Gegenseitigkeit bei Visabestimmungen reagiert. Besonders moniert wurden die auseinandergehenden Bestimmungen einiger Drittstaaten für unterschiedliche Mitgliedstaaten. Im Juni 2005 hat die Gemeinschaft daher die Verordnung 539/2001, welche die Drittstaaten bestimmt, deren Staatsangehörige im Besitz eines Visums sein müssen bzw. nicht müssen, geändert und ein Verfahren für fehlende Reziprozität eingeführt.³⁶ In einem Bericht vom 10. Januar 2006 konnte die Kommission bereits über deutliche Fortschritte mit zahlreichen Drittstaaten berichten, die damit insbesondere auf den Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten reagierten.³⁷

Die allgemeinen Bemühungen zur verbesserten Steuerung der Migration machen sich auch in den fortwährenden Anstrengungen zu einer besseren Sicherung der Außengrenzen bemerkbar. Zwischenzeitlich hat die im Oktober 2004 errichtete Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen mit Sitz in Warschau (FRONTEX) ihre Arbeit aufgenommen.³⁸ Im Schwerpunkt obliegt der Agentur die Koordinierung der operativen Tätigkeit im Bereich der Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen sowie bei der Rückführung von Drittstaatsangehörigen. Bedarfsweise wird sie technische und operative Unterstützung von Mitgliedstaaten sowie Hilfe bei der Ausbildung von Grenzschutzbeamten leisten. Zur besseren Sicherung der Grenzen und zur Abwehr illegaler Einwanderung sieht die Kommission z.B. ein Küstenpatrouillennetz für das Mittelmeer vor, das von der Grenzschutzagentur koordiniert werden soll; das Netz soll auch die Rettung von Menschenleben auf hoher See erleichtern.³⁹ Nach wie vor im Verfahren der Rechtsetzung ist der Vorschlag zur Errichtung eines Schengener Informationssystems zweiter Generation (SIS II), welches mit höherer Kapazität und besserer Datenqualität die Voraussetzungen für einen verbesserten Schutz der Außengrenzen schaffen soll und zudem für die Integration der zehn neuen Mitgliedstaaten in das Schengener System notwendig ist.⁴⁰

Eine bemerkenswerte Entwicklung nahm das europäische Grenzregime durch den Erlass des Schengener Grenzkodex (Inkrafttreten am 13. Oktober 2006), eine Verordnung auf Basis des Art. 62 EGV.⁴¹ Geregelt werden darin die Voraussetzungen und Details für den Grenzübertritt, die Modalitäten der Grenzkontrollen und die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Kontrolle der Außengrenzen, außerdem die Voraussetzungen für ausnahmsweise durchgeführte Binnengrenzkontrollen.⁴² Der neue Kodex hebt Teile des SDÜ, das Gemeinsame Handbuch und eine Reihe weiterer Rechtsakte im Zusammenhang mit dem Grenzübertritt auf. Im Ergebnis ist damit der Grenzzutritt nunmehr weitgehend europäisiert.

36 Verordnung Nr. 851/2005, ABl. EG 2005 L 141/3.

37 Bericht der Kommission über Reziprozitätsregelungen mit bestimmten Drittländern für die Befreiung von der Visumpflicht, KOM(2006) 2 endg.

38 ABl. EG 2004 L 349/1.

39 Vgl. hierzu Fn. 33, S. 5.

40 KOM(2005) 230. Kritisch hierzu etwa S. Leutheusser-Schnarrenberger, ZRP 2004, S. 97ff.

41 ABl. EG 2006 Nr. L 105/1.

42 Allerdings gelten insbesondere die Bestimmungen des Kodex, die sich auf den Binnengrenzübertritt beziehen, nach wie vor nicht für die Beitrittsstaaten des Jahres 2004, vgl. Fn. 11.

Ausblick

Vergleicht man die zehn Prioritäten des Haager Programms und den Aktionsplan von Rat und Kommission mit dem Wiener Aktionsplan von 1998, so fällt auf, dass der neue Aktionsplan zwar äußerst umfangreich ist, jedoch zu großen Teilen, vorbereitende Maßnahmen, Studien oder Mitteilungen projektiert. Dies darf jedoch nicht dazu verleiten, eine nachlassende Dynamik im Bereich des Asyl-, Einwanderungs- und Visarechts zu konstatieren. Sowohl die nunmehr anstehende weitgehende Vergemeinschaftung des Asylrechts wie auch – vor allem – die Rahmenregelungen zum Einwanderungsrecht greifen weit tiefer in die mitgliedstaatlichen Souveränität ein, als dies vor wenigen Jahren für möglich gehalten worden wäre. Dabei ist insbesondere der horizontale Ansatz, also die breite Regelung eines Sachgebietes im Gegensatz zum punktuellen Eingriff, von Bedeutung. Mit breitflächigen Harmonisierungen, wie etwa die Asylverfahrensrichtlinie, verlieren die Mitgliedstaaten in ganzen Sachgebieten Regelungskompetenzen.

Obschon diese Entwicklung weiterhin ihre konzeptionelle Triebfeder im Binnenmarktkonzept der Europäischen Gemeinschaft findet, sind die zugangspolitischen Aktivitäten kaum noch mit der Durchsetzung von Wettbewerbsfreiheit oder –gleichheit alleine zu rechtfertigen. Der projektierte Verfassungsvertrag zieht diese Konsequenz, wenn er in den Kompetenzgrundlagen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – im Gegensatz zu Art. 61ff. EGV – weitgehend auf die Binnenmarktdienlichkeit als kompetenzbe gründende Voraussetzung verzichtet. Hierzu passt die Bemerkung der Kommission,⁴³ welche die eigentliche Rechtfertigung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems in der Bewältigung asylpolitischer Herausforderungen sieht, die von den Mitgliedstaaten im Binnenmarkt alleine nicht mehr bewältigt werden können. Man mag hierin keine Abkehr vom Binnenmarktprinzip sehen, jedoch scheint hierin eine Hinwendung zu einem sich verstärkenden europäischen Gemeinwohldenken auf.

Weiterführende Literatur

- U. Becker: Der Beschäftigungs- und bildungspolitische Gehalt der EU-Einwanderungspolitik, in: RdJB 2004, S. 91-107.
- K. Hailbronner: Asylpolitik in der Europäischen Union, in: ZAR 2002, S. 259-264.
- ders., Migrationspolitik und Rechte der Drittstaatsangehörigen in der Europäischen Union, in: ZAR 2002, S. 83-89.
- F. Kainer: Die Justiz- und Innenpolitik der Europäischen Union, in: M. Jopp/S. Matl: Der Europäische Verfassungsvertrag – Analysen und Bewertungen, 2005, S. 283-305.
- R. Marx: Zur Vergemeinschaftung der asylrechtlichen Entscheidungsgrundlagen, in: ZAR 2002, S. 43-50.
- P.-C. Müller-Graff (Hrsg.): Der Europäische Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, 2005.
- Ders.: „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ im neuen Verfassungsvertrag für Europa – Neuerungen und Notwendigkeit seiner primärrechtlichen Rekonstruktion –, in: C. Gaitanides/S. Kadelbach/G.C. Rodriguez Iglesias (Hrsg.): Europa und seine Verfassung, Festschrift für Manfred Zuleeg zum 70. Geburtstag, 2005, S. 605-623.
- ders., Justiz und Inneres nach Amsterdam – Die Neuerungen in erster und dritter Säule, integration 1997, S. 271-284.
- R. Piotrowicz: Dublin II und zukünftige Perspektiven eines gemeinsam Europäischen Asylsystems, ZAR 2003, S. 383-388.
- G. Renner: Europäische Mindestnormen für Asylverfahren, in: ZAR 2003, S. 88-96.

43 KOM(2006) 67 endg.