Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik

Peter-Christian Müller-Graff / René Repasi

Die Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik war im Berichtszeitraum dominiert von den Herausforderungen, die die steigenden Flüchtlingszahlen an die Europäische Union stellen. Dabei standen die politischen Aktivitäten deutlich im Vordergrund, während die legislative Tätigkeit in diesem Politikfeld zum Erliegen gekommen ist. Die im Mai 2015 veröffentlichte Migrationsagenda der Europäischen Kommission kündigt jedoch zahlreiche neue Gesetzgebungsinitiativen für den kommenden Berichtszeitraum an. Die intensive politische Tätigkeit der EU-Institutionen und Mitgliedstaaten deutet des Weiteren an, dass die Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik einen wesentlichen Schwerpunkt der künftigen politischen Arbeit bilden und dass nach den Budgetkrisen in der Eurozone dieses Politikfeld ein weiterer anspruchsvoller Prüfstein für die Krisenbewältigungsfähigkeit der Europäischen Union sein wird.

Der Rechtsrahmen der Zugangspolitiken

Die Europäisierung der Zugangspolitiken ist eine Frucht der Binnenmarktentwicklung. So wies die Europäische Kommission bereits in ihrem Weißbuch zur „Vollendung des Binnenmarktes" aus dem Jahr 1985 darauf hin, dass durch die Abschaffung der Kontrollen an den innergemeinschaftlichen Grenzen die Notwendigkeit entstehen werde, die Asyl- und Visapolitik der Mitgliedstaaten zu koordinieren.[1] Der Lissabonner Vertrag hat den vorläufigen Schlusspunkt einer Entwicklung[2] gesetzt, die mit punktuellen und rein intergouvernementalen, völkerrechtlichen Übereinkommen (Schengener und Dubliner Übereinkommen) begann und etappenweise zuerst die Visapolitik (Vertrag von Maastricht) und später das Asyl- und Einwanderungsrecht (Vertrag von Amsterdam) in dem vom Vertrag sogenannten „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" vergemeinschaftete. Im Vertrag von Lissabon rückt die Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in den Kern des Zielvielecks der Union und zwar – integrationsfunktional und integrationsgeschichtlich wenig plausibel[3] – vor das bislang integrationstragende Binnenmarktziel, hat allerdings als Integrationsfaktor der Union ein ungewisses Potenzial.[4] Die Einzelheiten der Zugangspolitiken sind im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) geregelt. Das reguläre Rechtsetzungsverfahren ist nunmehr das ordentliche Gesetzgebungsverfahren mit Mehrheitsprinzip im Rat. Die Kompetenzen für die Regelung

1 Europäische Kommission: Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, KOM (1985) 310, S. 15, Rn. 55.

2 Peter-Christian Müller-Graff: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Lissabonner Reform, in: Europarecht Beiheft 1/2009, S. 105-126; Jürgen Bast: Ursprünge der Europäisierung des Migrationsrechts, in: Georg Jochum/Wolfgang Fritzemeyer/Marcel Kau (Hrsg.): Grenzüberschreitendes Recht – Crossing Frontiers. Festschrift für Kay Hailbronner, Heidelberg 2013, S. 3-10.

3 Peter-Christian Müller-Graff: ‚Differenzierte Integration': Konzept mit sprengender oder unitarisierender Kraft für die Europäische Union?, in: integration 2/2007, S. 129-139, hier S. 223, 226-227.

4 Peter-Christian Müller-Graff: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: integration 2/2012, S. 100-109.

der Einwanderung erstrecken sich über die Gewährung kurzfristigen Aufenthalts (Art. 77 Abs. 2 AEUV) und langfristigen Aufenthalts (Art. 79 Abs. 2 Buchst. a AEUV) bis zur rechtlichen Gleichstellung von Drittstaatsangehörigen mit Daueraufenthaltsrecht und Unionsbürgern (Art. 79 Abs. 2 Buchst. b AEUV), begleitet von einer Befugnis der Europäischen Union zur Förderung der Integration Drittstaatsangehöriger (Art. 79 Abs. 4 AEUV). Der Gewährung von legalisierendem Aufenthaltsrecht beigesellt ist die Frage des Umgangs mit „irregulärer" Migration (Art. 79 Abs. 2 Buchst. c und d AEUV). Die „irreguläre" Migration stellt die Mitgliedstaaten mit EU-Außengrenzen und die von den Migranten bevorzugten Zielstaaten derzeit vor enorme Herausforderungen. Zu deren Entlastung ist der in Art. 80 AEUV enthaltene Grundsatz der wechselseitigen Solidarität zu aktivieren. In räumlicher Hinsicht sind im Wege völkerrechtlicher Verträge Norwegen, Island, die Schweiz und Liechtenstein als Mitglieder des Schengenraums in die europäischen Zugangspolitiken eingebunden, während Großbritannien, Irland und Dänemark begrenzt teilnehmen.[5] Für Rumänien, Bulgarien und Zypern bestehen die Grenzkontrollen fort.[6]

Die politische Entwicklung in den Zugangspolitiken

Die politische Entwicklung in den Zugangspolitiken wurde im Berichtszeitraum durch die Vorstellung der politischen Leitlinien des neu gewählten Präsidenten der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, im Europäischen Parlament am 15. Juli 2014 eingeläutet.[7] Dabei setzte Juncker einen deutlichen Akzent auf die legale Zuwanderung. Um den Fachkräftemangel in bestimmten Branchen zu beheben und um die demografischen Herausforderungen in der Europäischen Union besser zu bewältigen, kündigte er „eine neue europäische Politik der legalen Zuwanderung" an.[8] Am Anfang dieser Einwanderungspolitik soll eine Überprüfung der „Blue Card"-Richtlinie[9] (Einreise und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung) stehen. In den anderen Politikbereichen enthalten die politischen Leitlinien wenig Neues: In der gemeinsamen Asylpolitik soll der Akzent auf der (dringend erforderlichen) Gewährleistung der mitgliedstaatlichen Umsetzung der bereits verabschiedeten Richtlinien des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) liegen. Die irreguläre Migration soll durch eine „bessere Zusammenarbeit mit Drittländern, auch bei der Rückübernahme", und durch eine stärkere Sicherung der Außengrenzen bekämpft werden.[10] Konkret kündigt Juncker Maßnahmen zur strafrechtlichen Verfolgung von Menschenhändlern an.

Im Oktober 2014 reagierte der Rat auf die von ihm als „Migrationsdruck" beschriebenen Herausforderungen der ansteigenden Flüchtlingszahlen in der Europäischen Union. Auf seiner Sitzung am 10. Oktober 2014 nahm er Schlussfolgerungen zu „Maßnahmen zur

5 Peter-Christian Müller-Graff: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Lissabonner Reform, 2009, S. 105.

6 Nach Art. 4 Abs. 2 des Protokolls über den EU-Beitritt Bulgariens und Rumäniens (Abmtsblatt der EU 2005 Nr. L 157 S. 29) und Art. 3 Abs. 2 der Beitrittsakte 2003 (Amtsblatt der EU 2003 Nr. L 236, S. 33) bedarf es für den Wegfall den Binnengrenzkontrollen eines gesonderten Beschlusses des Rats. Dieser Beschluss steht für Bulgarien, Rumänien und Zypern noch aus.

7 Jean-Claude Juncker: Ein neuer Start für Europa. Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel. Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission, Straßburg, 15. Juli 2014.

8 Juncker: Ein neuer Start für Europa, 2014, S. 11.

9 Richtlinie 2009/50/EG über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 155 vom 18. Juni 2009, S. 17-29.

10 Juncker: Ein neuer Start für Europa, 2014, S. 11.

verbesserten Steuerung der Migrationsströme“ an.[11] Dabei erkannte der Rat drei Kategorien von hierzu erforderlichen Maßnahmen: „die Zusammenarbeit mit Drittländern mit besonderem Schwerpunkt auf der Bekämpfung von Schleppern und Menschenhändlern, die Stärkung der Fähigkeit von Frontex, flexibel und rechtzeitig auf neue Risiken und neuen Druck reagieren zu können, und schließlich Maßnahmen in der Europäischen Union zur Aufrechterhaltung und vollständigen Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, auch durch eine verstärkte operative Zusammenarbeit.“[12] Diese Maßnahmen bauten auf den Vorschlägen der Task Force „Mittelmeer“ auf.[13] Die Situation im Mittelmeerraum verschärfte sich dennoch zusehends, sodass sich der Europäische Rat am 23. April 2015 zu einer außerordentlichen Sitzung traf, um die Herausforderungen der Migration zu diskutieren. Dabei setzte dieser in seiner Erklärung auf einen Ausbau der Operationen Triton und Poseidon der europäischen Grenzschutzagentur Frontex in Form einer Verdreifachung des bisher angesetzten Budgets, auf die Bekämpfung der Schlepper und auf Präventionsmaßnahmen in den afrikanischen Staaten.[14] Angesprochen wurde auch die „Verstärkung der internen Solidarität und Verantwortung“.[15] Während die Frage der Umsiedlung von Flüchtlingen aus den Mittelmeeranrainerstaaten nicht behandelt wurde, einigte man sich im Hinblick auf die Neuansiedlung von Flüchtlingen auf „ein erstes freiwilliges Pilotprojekt“ für die gesamte Europäischen Union. Die Kommission wurde aufgefordert, eine Migrationsagenda zu entwerfen.

Europäische Migrationsagenda

Am 13. Mai 2015 stellte die Europäische Kommission ihre Migrationsagenda mit einem Kapitel zu Sofortmaßnahmen und einem über die „vier Schwerpunkte für eine bessere Steuerung der Migration“ vor.[16] Diese vier Schwerpunkte bestehen in der Reduktion der „Anreize für irreguläre Migration“, im Grenzmanagement, in einer starken gemeinsamen Asylpolitik und in einer neuen Politik für legale Migration. Ihre Umsetzung wird die politische und legislative Tagesordnung der nächsten Jahre bestimmen. Unter den vorgeschlagenen Sofortmaßnahmen stechen insbesondere die Um- und Neuansiedlungsprogramme für Flüchtlinge hervor. Für die Umsiedlung strebt die Kommission auf Grundlage der Notfallklausel des Art. 78 Abs. 3 AEUV für den Fall einer Notlage aufgrund eines „plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen“ einen zeitlich befristeten Verteilungsmechanismus von Flüchtlingen unter den EU-Mitgliedstaaten an. Dieser solle auf dem jeweiligen Bruttoinlandsprodukt (BIP), der Bevölkerungszahl, der Arbeitslosenquote und der bisherigen Zahl von Asylbewerbern und neu angesiedelten Flüchtlingen in einem Mitgliedstaat basieren. Diese vorläufigen Maßnahmen sollen nach dem Willen der Kommission in

11 Rat der Europäischen Union: Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates: „Maßnahmen zur verbesserten Steuerung der Migrationsströme“. Brüssel, 10. Oktober 2014, Dok. 14141/14.

12 Rat der Europäischen Union: Maßnahmen zur verbesserten Steuerung der Migrantenströme, Oktober 2014, S. 3.

13 Peter-Christian Müller-Graff/René Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2014, Baden-Baden 2014, S. 165-174, hier: S. 166-167.

14 Europäischer Rat: Europäischer Rat (Außerordentliche Tagung vom 23. April 2015). Erklärung, EUCO 18/15.

15 Europäischer Rat: Erklärung, April 2015, S. 3, Rn. 3 lit. n) – lit. q).

16 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die Europäische Migrationsagenda, COM (2015) 240.

„einen Legislativvorschlag für die Einführung eines verbindlichen, automatisch aktivierten Umsiedlungsmechanismus“ münden.[17] Zusätzlich möchte sie ein Neuansiedlungsprogramm initiieren. Mit Verweis auf das Ziel des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen (UNHCR), wonach die Europäische Union jährlich 20.000 Neuansiedlungsplätze bis zum Jahr 2020 schaffen soll, schlägt die Kommission vor, dass für den Zeitraum von zwei Jahren 20.000 Flüchtlingsplätze nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel unter den EU-Mitgliedstaaten aufgeteilt werden sollen. Die Verteilung soll auf „freiwilliger Basis“ erfolgen. Die Kommission behält es sich jedoch vor, verbindliche Gesetzgebungsvorschläge im Jahr 2016 vorzulegen.[18] Betrachtet man die Vorschläge der Kommission zur Umsiedlung auf Grundlage von Art. 78 Abs. 3 AEUV und zur Neuansiedlung von Flüchtlingen gemeinsam, so stellen diese Programme eine Abkehr vom Prinzip der Dublin III-Verordnung dar, das die Asylverfahrenszuständigkeit für einen Flüchtling demjenigen Mitgliedstaaten zuweist, in dem dieser zum ersten Mal das EU-Hoheitsgebiet betrat.

Unter den Vorschlägen, Anreize für „irreguläre“ Migration zu reduzieren, finden sich zahlreiche bekannte Vorschläge wie die Bewältigung der Ursachen von Migration im Wege der (dringlich zu verstärkenden) Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe. Deutlich erkennbar ist dennoch die Fokussierung auf den Aspekt der Rückübernahme und der Rückführung von irregulären Migranten. Mit Interesse dürfte zu erwarten sein, welche Vorschläge die Kommission „zur Änderung der Rechtsgrundlage von Frontex“ vorlegen wird, um „die Rolle der Agentur im Rückkehrmanagement“ zu stärken.[19] Im Hinblick auf das Grenzmanagement will die Kommission die Möglichkeiten ausleuchten, bestimmte Funktionen der Küstenwache auf EU-Ebene zusammenzulegen.[20] Dies ist ein überfälliger Schritt. Die Kommission kündigt ferner an, das Gesetzgebungspaket zu den sogenannten „intelligenten Grenzen“ aus dem Jahr 2013[21] zu überarbeiten und einen revidierten Vorschlag Anfang 2016 vorzulegen.[22] Bezüglich der gemeinsamen Asylpolitik analysiert die Kommission, dass „eine der Schwachstellen der derzeitigen Politik (…) das fehlende Vertrauen der Mitgliedstaaten untereinander, insbesondere infolge des nach wie vor uneinheitlichen Asylsystems,“ sei.[23] Sie möchte daher die Umsetzung der Richtlinien des GEAS stärker überwachen und durch eine Gewährleistung der Umsetzung das Vertrauen der Mitgliedstaaten untereinander ausbauen. Dies sind unabdingbare Maßnahmen für die Aufrechterhaltung des grenzkontrollfreien EU-Binnenraums. Bei der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren soll daher der mangelnden oder fehlerhaften Umsetzung des GEAS Vorrang eingeräumt werden. Um dem Missbrauch von Asylverfahren stärker entgegen treten zu können, will die Kommission entgegenwirkende Leitlinien entwickeln. Bemerkenswert ist der Verweis auf das Prinzip des sicheren Herkunftsstaats in der Asylverfahrensrichtlinie. Nachdem eine EU-weite Regelung von sicheren Herkunftsstaaten im Jahr 2008 vom Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) aus kompetenzrechtlichen, im Verhältnis von Rat und Europäischem Parlament liegenden Gründen kassiert wurde,[24]

17 Europäische Kommission: Die Europäische Migrationsagenda, 2015, S. 5.
18 Europäische Kommission: Die Europäische Migrationsagenda, 2015, S. 6.
19 Europäische Kommission: Die Europäische Migrationsagenda, 2015, S. 13.
20 Europäische Kommission: Die Europäische Migrationsagenda, 2015, S. 13.
21 Peter-Christian Müller-Graff/René Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2013, Baden-Baden 2013, S. 137-146, hier: S. 143-144.
22 Europäische Kommission: Die Europäische Migrationsagenda, 2015, S. 14.
23 Europäische Kommission: Die Europäische Migrationsagenda, 2015, S. 15.
24 EuGH: Urteil vom 6. Mai 2008, C-133/06, Slg. 2008, I-3189 Parlament/Rat.

kündigt die Kommission einen neuen Versuch an, das Prinzip des sicheren Herkunftsstaates EU-weit zu stärken. Mit Interesse darf angesichts der Rechtsprechung des EuGH erwartet werden, auf welcher Rechtsgrundlage und mit welchem konkreten Inhalt die Kommission Vorschläge vorlegen wird. Für das Jahr 2016 kündigt die Kommission zudem eine Bewertung und eventuelle Überarbeitung der Dublin III-Verordnung[25] an. Dabei möchte sie insbesondere die dann vorliegenden Erfahrungen mit den Umsiedlungs- und Neuansiedlungsprogrammen berücksichtigen.[26] Gestützt auf die politischen Leitlinien, die Juncker im Juli 2014 vorstellte, kündigt die Kommission schließlich zur Verwirklichung einer neuen Politik für eine legale Migration eine Überarbeitung der „Blue Card"-Richtlinie an.[27] Sie möchte zudem den Bereich der Erbringung von Dienstleistungen durch Drittstaatsangehörige näher betrachten, in dem es um „gut ausgebildete, hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte [geht], die für kurze Zeit in die EU reisen müssen, um dort Dienstleistungen für Unternehmen oder staatliche Stellen zu erbringen."[28] Die damit erfasste Zielgruppe macht allerdings nur einen Bruchteil derjenigen aus, um deren rechtssicheren Zugang zur Europäischen Union es (jenseits des Asyls) geht. Den verbesserten Zugang zur Europäischen Union sieht sie bereits durch ihre Überarbeitung des Visakodexes und des darin vorgeschlagenen Rundreise-Visums[29] für gewährleistet an. Sie kündigt noch eine Überprüfung der Liste der visumpflichtigen Länder an. Abschließend stellt die Kommission in ihrer Migrationsagenda noch Überlegungen an, die über die auf eine kurzfristige Umsetzbarkeit ausgerichteten Vorschläge für eine bessere Steuerung der Migration hinausgehen. Hierzu bringt sie zur Entwicklung eines GEAS einen gemeinsamen Asylkodex und die gegenseitige Anerkennung von Asylbescheiden ins Spiel.[30] Sie sieht in der primärrechtlich geschützten Letztentscheidungskompetenz der Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Wirtschaftsmigranten eine Grenze für ein neues Modell für die legale Migration und will deren Sinnhaftigkeit überprüfen. Um dieses Hindernis zu überkommen, schlägt sie ein „System der Interessenbekundung" vor, in dem qualifizierte potenzielle Migranten geführt werden, denen interessierte Arbeitgeber konkrete Stellenangebote machen können. Die konkrete Zuwanderung kann nach einem Stellenangebot stattfinden, wobei das Auswahl- und Zulassungsverfahren auf nationaler Ebene durchgeführt wird.[31]

Im Ganzen lässt sich der Migrationsagenda auf den ersten Blick leicht der Vorwurf machen, dass sie nur wenig ambitioniert wirkt, wie eine Fortschreibung der EU-Migrationspolitik der vergangenen Jahre erscheint und nur wenig neue Ideen aufbringt. Jedoch darf der Versuch der Kommission nicht zu gering geschätzt werden, das bei ansteigenden Flüchtlingszahlen rasch für einzelne Mitgliedstaaten massive Probleme auslösende Zuständigkeitssystem der Dublin III-Verordnung durch ein System zu ersetzen, bei dem Flüchtlinge grundsätzlich nach einem einheitlichen Schlüssel und auf der Grundlage der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auf die einzelnen EU-Mitgliedstaaten verteilt werden.

25 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, in: Amtsblatt der EU Nr. L 180 vom 29. Juni 2013, S. 31-59.

26 Europäische Kommission: Die Europäische Migrationsagenda, 2015, S. 17.

27 Europäische Kommission: Die Europäische Migrationsagenda, 2015, S. 18.

28 Europäische Kommission: Die Europäische Migrationsagenda, 2015, S. 18.

29 Müller-Graff/Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, 2014, S. 89, 96 ff.

30 Europäische Kommission: Die Europäische Migrationsagenda, 2015, S. 21.

31 Europäische Kommission: Die Europäische Migrationsagenda, 2015, S. 22.

Gelingt es der Kommission, dies durchzusetzen, hätte sie eine entscheidende Sollbruchstelle in der EU-Migrationspolitik repariert.

Umsiedlungs- und Neuansiedlungsprogramme für Flüchtlinge

Die Europäische Kommission schlug auf der Grundlage von Art. 78 Abs. 3 AEUV einen Beschluss des Rates zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland vor.[32] Dabei sollen aus Italien 24.000 und aus Griechenland 16.000 Flüchtlinge in andere Mitgliedstaaten umgesiedelt werden. Dem von der Kommission vorgeschlagenen Verteilungsschlüssel, der sich aus der Bevölkerungszahl (Gewichtung: 40 Prozent), dem BIP (40 Prozent), der durchschnittlichen Zahl der Asylanträge und der Zahl der neu angesiedelten Flüchtlinge je eine Million Einwohner im Zeitraum 2010 bis 2014 (10 Prozent) sowie der Arbeitslosenquote (10 Prozent) zusammensetzt, folgten die mitgliedstaatlichen Regierungen nicht. In einer Entschließung der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 22. Juli 2015 einigten sich diese auf eine von der Kommission abweichende Flüchtlingsverteilung, die auf keinen objektiven Verteilungsschlüssel zurückzuführen ist, sondern lediglich das Ergebnis einer einmaligen politischen Verhandlung widerspiegelt. Dabei gelang es den Regierungen auch nur, sich auf die Verteilung von 32.256 Flüchtlingen zu einigen. Die Zahlen sollen spätestens auf der Ratssitzung im Dezember 2015 angepasst werden, sodass die Gesamtzahl von 40.000 erreicht wird. Dieser Entschließung entsprechend änderte der Rat den von der Kommission vorgeschlagenen Art. 5 des Beschlusses dahingehend um, dass dieser nicht mehr auf einen abstrakten Verteilungsschlüssel, sondern auf die politische Entschließung im Rat Bezug nimmt.[33] Zusätzlich zur Umsiedlung von 40.000 Flüchtlingen aus Italien und Griechenland nahm die Kommission auf der Grundlage von Art. 292 S. 4 AEUV eine Empfehlung an die Regierungen der Mitgliedstaaten an, wonach diese EU-weit 20.000 Flüchtlinge in einem Zeitraum von zwei Jahren neu ansiedeln sollen.[34] Für die Verteilung empfahl sie denselben Verteilungsschlüssel wie in ihrem Vorschlag zur Umsiedlung von 40.000 Flüchtlingen aus Italien und Griechenland. Der Rat nahm am 22. Juli 2015 eine Schlussfolgerung an, in der sie sich zur Neuansiedlung von 20.000 Flüchtlingen binnen zwei Jahren verpflichten, die Aufteilung der Flüchtlinge untereinander jedoch erneut ohne Berücksichtigung des von der Kommission vorgeschlagenen Verteilungsschlüssels, sondern entsprechend einer politischen Absprache vornehmen.[35] Es war zudem gelungen, dass sich Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz an dem EU-Neuansiedlungsprogramm beteiligen, wovon die Kommissionsempfehlung nicht ausgegangen war.

32 Europäische Kommission: Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, COM (2015) 286.

33 Rat der Europäischen Union: Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland – Allgemeine Ausrichtung. Brüssel, 24. Juli 2015, Dok. 11132/15.

34 Empfehlung (EU) 2015/914 für eine europäische Neuansiedlungsregelung, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 148, S. 32-37.

35 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zur Neuansiedlung von 20 000 Personen, die unzweifelhaft internationalen Schutz benötigen, durch multilaterale und nationale Regelungen. Brüssel, 22. Juli 2015, Dok. 11130/15.

Anzahl der zu verteilenden Flüchtlinge pro Mitgliedstaat im Vergleich

	Zahl der aus Griechenland und Italien umzusiedelnden Flüchtlinge pro Mitgliedstaat		Zahl der neu anzusiedelnden Flüchtlinge pro Mitgliedstaat	
Mitgliedstaat	Kommissionsvorschlag	Entschließung des Rates	Kommissionsvorschlag	Entschließung des Rates
Belgien	1.364	1.364	490	1.100
Bulgarien	572	450	216	50
Dänemark	-	-	345	1.000
Deutschland	8.763	10.500	3.086	1.600
Estland	738	130	326	20
Finnland	792	792	293	293
Frankreich	6.752	6.752	2.375	2.375
Irland	0	600	272	520
Italien	-	-	1.989	1.989
Kroatien	747	400	315	150
Lettland	517	200	220	50
Litauen	503	255	207	70
Luxemburg	368	320	147	30
Malta	292	60	121	14
Niederlande	2.047	2.047	732	1.000
Österreich	1.213	0	444	1.900
Polen	2.659	1.100	962	900
Portugal	1.701	1.309	704	191
Rumänien	1.705	1.705	657	80
Schweden	1.369	1.369	491	491
Slowakei	785	100	319	100
Slowenien	495	230	207	20
Spanien	4.288	1.300	1.549	1.449
Tschechische Republik	1.328	1.100	525	400
Ungarn	827	0	307	0
Vereinigtes Königreich	-	-	2.309	2.200
Zypern	173	173	69	69
Norwegen	-	-	-	3.500
Island	-	-	-	50
Liechtenstein	-	-	-	20
Schweiz	-	-	-	519

Der Abgleich der Zahlen macht deutlich, dass die Kommission derzeit politisch eine Pflicht für jeden EU-Mitgliedstaat, eine bestimmte, nach einem abstrakten Verteilungs-

schlüssel, der auf objektiven Faktoren basiert, ermittelten Anzahl an Flüchtlingen aufzunehmen, im Rat kaum durchsetzen kann. Es verbleibt bei politischen Einzelfallentscheidungen, denen keine objektive Faktoren für einen künftigen Verteilungsschlüssel entnommen werden können und die die mit der Aufnahme von Flüchtlingen verbundenen Herausforderungen unter den Mitgliedstaaten ungleich verteilt. Dies beinhaltet politischen Sprengstoff für die absehbare kommende Runde politischer Verhandlungen über die Um- und Neuansiedlung von Flüchtlingen.

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem

Das GEAS, dessen Einrichtung der Europäische Rat in den Schlussfolgerungen von Tampere aus dem Jahre 1999 ins Auge fasste,[36] setzt sich aus drei Komponenten zusammen: der unionsweit einheitlichen Bestimmung des für die Behandlung des Asylantrags zuständigen Mitgliedstaates, der Angleichung der mitgliedstaatlichen Asylrechtsordnungen mit dem Ziel der Vereinheitlichung und der Regelung des Lastenausgleichs unter den Mitgliedstaaten. Speziell die Asylrechtsharmonisierung wurde in zwei Stufen projektiert: zunächst die Schaffung von Mindeststandards[37] und sodann die Errichtung eines unionalen Asylraums mit einheitlichem Verfahren und einheitlichem Status. Im Jahre 2013 wurde die Gesetzgebung für die zweite Stufe des GEAS abgeschlossen.[38] Das GEAS besteht nunmehr aus der Dublin III-Verordnung über die Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaates[39], der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen[40], der Asylverfahrensrichtlinie[41], der Qualifikationsrichtlinie[42] und der Eurodac-Verordnung über den Aufbau einer Fingerabdruckdatenbank.[43]

36 Europäischer Rat: Europäischer Rat (Tagung vom 15. /16. Oktober 1999). Schlussfolgerungen, Rn. 4, 13-17.

37 Richtlinie 2003/9/EG zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 31 vom 6. Februar 2003, S. 18-25; Martina Haedrich: Das Asylbewerberleistungsgesetz, das Existenzminimum und die Standards der EU-Aufnahmerichtlinie, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 7/2010, S. 227-233, hier: S. 227, 231 ff.; Richtlinie 2004/83/EG 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, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 304 vom 30. September 2004, S. 12-23 (Qualifikationsrichtlinie); Richtlinie 2005/85/EG über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 326 vom 13. Dezember 2005, S. 13-34 (Asylverfahrensrichtlinie).

38 Peter-Christian Müller-Graff/René Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2012, Baden-Baden 2012, S. 143-152, hier: S. 143, hier: S. 145-148; Müller-Graff/Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, 2013, S. 138-142.

39 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, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 180 vom 29. Juni 2013, S. 30-59.

40 Richtlinie 2013/33/EU zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, in: Amtsblatt der EU, 2013 Nr. L 180 vom 29. Juni 2013, S. 96-107.

41 Richtlinie 2013/32/EU zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes, in: Amtsblatt der EU, 2013 Nr. L 180 vom 29. Juni 2013, S. 60-95.

42 Richtlinie 2011/95/EU 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, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 337 vom 20. Dezember 2011, S. 9-26; Müller-Graff/Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, 2012, S. 146.

Besondere Aufmerksamkeit erfuhren im Berichtszeitraum die Art. 36 und 37 sowie der Anhang I der Asylverfahrensrichtlinie, die das Konzept des „sicheren Herkunftsstaates" in der Richtlinie verankern. Hiernach können Asylanträge von Personen, die die Staatsangehörigkeit eines sicheren Herkunftsstaates besitzen oder im Falle von Staatenlosigkeit ihren vorherigen gewöhnlichen Aufenthalt in einem solchen Staat hatten, „nach individueller Prüfung des Antrags" als unbegründet abgelehnt werden. Die konkrete Bestimmung eines Drittstaates als „sicherer Herkunftsstaat" verbleibt bei den Mitgliedstaaten. Im Jahr 2015 verwendeten 22 Mitgliedstaaten das Konzept sicherer Herkunftsstaaten in ihrer nationalen Asylrechtsordnung, von denen jedoch lediglich 15 Mitgliedstaaten das Konzept auch in der Rechtspraxis anwandten. Zehn Mitgliedstaaten haben hierfür konkrete Listen erlassen. Vergleicht man die vorliegenden zehn Listen miteinander, so gibt es keinen Drittstaat, der zugleich auf allen Listen geführt wird.[44] Diese unterschiedliche Handhabung des Konzepts der „sicheren Herkunftsstaaten" führte dazu, dass der Europäische Rat die Forderung nach einer besseren Koordinierung aufstellte.[45] In ihrer Reaktion schlägt die Kommission als kurzfristige Maßnahme eine verstärkte Koordination durch das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) mit dem Ziel vor, dass dieses gemeinsam mit den Mitgliedstaaten eine unverbindliche Liste mit sicheren Herkunftsstaaten aufstellt. Mittelfristig stellt die Kommission eine Revision der Asylverfahrensrichtlinie in Aussicht, bei der die Rechtsgrundlage für die Aufstellung einer sämtliche Mitgliedstaaten bindenden Liste sicherer Herkunftsstaaten geschaffen werden kann.[46] Der Rat schloss sich diesem Vorschlag an und empfahl „nachdrücklich" eine Bewertung der Sicherheit der Staaten des Westbalkans.[47]

Einwanderung

Die europäische Einwanderungspolitik ist trotz ihrer deutlichen politischen Aufwertung in den politischen Leitlinien von Juncker im Berichtszeitraum zum Stillstand gekommen. Sie besteht zurzeit aus der Richtlinie über die Rechtsstellung langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger (2003)[48], der „Blue Card"-Richtlinie[49] (2009), der Richtlinie über Saisonarbeitnehmer (2014)[50] und der Richtlinie über konzerninterne Entsendung (ICT-Richtlinie)[51] sowie der Rahmenrichtlinie[52] (2011). Eine neue Sektorenrichtlinie, die

43 Verordnung (EU) Nr. 603/2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 180 vom 29. Juni 2013, S. 1-30.

44 Rat der Europäischen Union: „Hotspot" approach. FRONTEX support to return of irregular migrants. „Safe countries of origin". Note from the European Commission. Brüssel, 15. Juli 2015, Dok. 10962/15, S. 12-13.

45 Europäischer Rat: Europäischer Rat (Tagung vom 25. und 26. Juni 2015), Schlussfolgerungen, EUCO 22/15, S. 4, Nr. 5 lit. f).

46 Rat der Europäischen Union: Note from the European Commission, Juli 2015, S. 4-5.

47 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Rates zu sicheren Herkunftsstaaten. Vermerk. Brüssel, 22. Juli 2015, Dok. 11133/15.

48 Richtlinie 2003/109/EG betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 16 vom 23. Januar 2004, S. 44-53.

49 Richtlinie 2009/50/EG über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 155 vom 18. Juni 2009, S. 17-29.

50 Richtlinie 2014/36/EU über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 94 vom 28. März 2014, S. 375-390.

anstelle der bisherigen Richtlinien 2004/114/EG[53] und 2005/71/EG[54] die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- und Studienzwecken sowie die Teilnahme an einem Schüleraustausch, einem bezahlten oder unbezahlten Praktikum, einem Freiwilligendienst oder die Ausübung einer Au-pair-Beschäftigung regeln soll, befindet sich noch im Legislativprozess.[55]

Außengrenzen und irreguläre Einwanderung

Den Schwerpunkt der politischen Maßnahmenpakete zur Bewältigung der mit den steigenden Flüchtlingszahlen verbundenen Herausforderungen bildet die Bekämpfung irregulärer Einwanderung. Im Vordergrund stehen die Bekämpfung von Menschenhandel und gewerblichem Schleusertum, die weitere Integration der Grenzkontrollen über den erreichten Stand hinaus, aber auch eine verstärkte Zusammenarbeit der zuständigen mitgliedstaatlichen Sicherheitsbehörden[56] sowie die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern. Bereits heute steht ein reichhaltiges Paket von Maßnahmen zur Verfügung, das vor allem die Unterstützung unerlaubter Einwanderung bekämpft[57] und die Rückführung unerlaubt aufhältiger Drittstaatsangehöriger organisiert.[58] Das neue Grenzüberwachungssystem Eurosur nahm mit dem Inkrafttreten der ihm zugrunde liegenden Verordnung[59] im Dezember 2013 seinen Betrieb auf. Das Gesetzgebungspaket der sogenannten „intelligenten Grenzen“ befindet sich noch im Legislativverfahren.

51 Richtlinie 2014/66/EU über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen eines unternehmensinteren Transfers, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 157 vom 27. Mai 2014, S. 1-22.

52 Richtlinie 2011/98/EU über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 343 vom 23. Dezember 2011, S. 1-9.

53 Richtlinie 2004/114/EG über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 375 vom 23. Dezember 2004, S. 12-18.

54 Richtlinie 2005/71/EG über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 289 vom 3. November 2005, S. 15-22.

55 Europäische Kommission: 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; Müller-Graff/Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, 2013, S. 137, 142.

56 Beschluss zur Einsetzung des Ständigen Ausschusses für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 52 vom 3. März 2010, S. 50; Verordnung (EG) Nr. 377/2004 zur Schaffung eines Netzes von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen, in: Amtsblatt der EU, Nr. 2004 Nr. L 64 vom 2. März 2004, S. 1-4; Verordnung (EU) Nr. 493/2011zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 377/2004 des Rates zur Schaffung eines Netzes von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 141 vom 27. Mai 2011, S. 13-16.

57 Richtlinie 2001/51/EG zur Ergänzung der Regelungen nach Artikel 26 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 187 vom 10. Juli 2001, S. 45-46; Richtlinie 2002/90/EG zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 328 vom 5. Dezember 2002, S. 17-18; Rahmenbeschluss des Rates betreffend die Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens für die Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 328 vom 5. Dezember 2002, S. 1-3; Richtlinie 2009/52/EG über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 168 vom 30. Juni 2009, S. 24-32.

Im November 2014 startete die EU-Grenzschutzagentur Frontex die Mission Triton, mit der anstelle der am 31. Oktober 2014 beendeten italienischen Marineoperation Mare Nostrum die italienische EU-Außengrenze im Mittelmeer gesichert werden soll. Während Mare Nostrum ausdrücklich auch der Seenotrettung von Flüchtlingen diente, ist die Außengrenzsicherung das primäre Ziel der Operation Triton. Dennoch führten auch die Einsätze bei Triton zur Rettung von Flüchtlingen im Mittelmeer. Aus diesem Grund sprach sich der Europäische Rat in seiner Erklärung vom 23. April 2015 für eine Verdreifachung der Mittel für die Operation Triton aus.[60] Um die irreguläre Migration besser bekämpfen zu können, möchte die Kommission ein sogenanntes „Brennpunkt"-Konzept (hot spots) entwickeln. Die EASO, Frontex und Europol sollen dabei an denjenigen Orten an den Außengrenzen, an denen es zu steigenden Flüchtlingszahlen kommt, Zentren zur erkennungsdienstlichen Behandlung und Registration von Flüchtlingen einrichten. Die EASO soll bei der zügigen Abwicklung von Asylverfahren vor Ort helfen, um dadurch schneller die Personen zu identifizieren, die keinen Anspruch auf internationalen Schutz haben. Frontex soll dann die Mitgliedstaaten bei der Rückführung nicht schutzbedürftiger Personen unterstützen.[61] Der hierdurch erzeugte Mehrwert soll in der zügigen Anwendung und Durchsetzung bestehender Regeln bestehen. Dreh- und Angelpunkt für eine zügige Rückführung nicht schutzbedürftiger Personen ist der Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit den Herkunfts- und Transitländern der „irregulären" Migranten.[62] Im Berichtszeitraum wurden keine neuen Rückübernahmeabkommen abgeschlossen. Der Rat ermächtigte jedoch die Kommission zur Aufnahme von entsprechenden Verhandlungen mit Tunesien.[63] Darüber hinaus bereitet die Kommission Vorschläge für Verhandlungsmandate für Rückübernahmeabkommen mit westafrikanischen Staaten vor.

Visapolitik

Mit der Visapolitik regelt die Europäische Union den kurzzeitigen (bis zu dreimonatigen) Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Schengenraum.[64] Längerfristige Visa bleiben in

58 Richtlinie 2008/115/EG über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 348 vom 24. Dezember 2008, S. 98-107; Richtlinie 2001/40/EG über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 149 vom 2. Juni 2001, S. 34-36; Entscheidung des Rates betreffend die Organisation von Sammelflügen zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die individuellen Rückführungsmaßnahmen unterliegen, aus dem Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 261 vom 6. August 2004, S. 28-35; Entscheidung Nr. 575/2007/EG zur Einrichtung des Europäischen Rückkehrfonds für den Zeitraum 2008 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme", in: Amtsblatt der EG, Nr. L 144 vom 6. Juni 2007, S. 45-65.

59 Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR), in: Amtsblatt der EU, Nr. L 295 vom 6. November 2013, S. 11-26.

60 Europäischer Rat: Erklärung, April 2015, Nr. 3 lit. a).

61 Europäische Kommission: Die Europäische Migrationsagenda, 2015, S. 7-8; Rat der Europäischen Union: Note from the European Commission, Juli 2015, S. 5-6.

62 Bis jetzt hat die Europäische Union mit Hongkong, Macao (2004), Sri Lanka (2005), Albanien (2006), Russland (2007), Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Montenegro, Moldau, Serbien, Ukraine (2008), Pakistan (2010), Georgien (2011), Armenien, Aserbaidschan, Kap Verde, Türkei (2014) Rückübernahmeabkommen abgeschlossen.

63 Rat der Europäischen Union: Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen mit der Republik Tunesien über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union einerseits und der Republik Tunesien andererseits über die Rückübernahme. Brüssel, 6. März 2015, Dok. 16063/14.

64 Das Vereinigte Königreich und Irland beteiligen sich nicht an der europäischen Visapolitik.

nationaler Zuständigkeit, allerdings sind die Rechtsfolgen solcher Visa teilweise europäisiert.[65] Im April 2014 legte die Kommission einen Vorschlag für eine Neufassung des Visakodex der EU vor.[66] Dieser befindet sich noch im Gesetzgebungsverfahren, wobei das Europäische Parlament seinen Bericht hierzu noch nicht angenommen hat. Gleiches gilt für den zweiten Verordnungsvorschlag[67] der Kommission im Bereich der Visapolitik zum sogenannten „Rundreise-Visum".

Fazit

Die steigenden Flüchtlingszahlen in die Europäische Union stellen die europäischen Institutionen und die Mitgliedstaaten vor eine der größten Herausforderungen ihrer Krisenbewältigungsfähigkeit seit der Gründung der Europäischen Union. Es ist deutlich geworden, dass das derzeitige System, in dem derjenige Mitgliedstaat für den Asylantrag einer Person verantwortlich ist, in dem diese zum ersten Mal die von diesem Mitgliedstaat zu sichernde EU-Außengrenze überschritten hat, an seine Grenzen gestoßen ist, wenn es nicht zu flankierenden Maßnahmen kommt. Die Kommission hat ein umfassendes Maßnahmenpaket mit einer Migrationsagenda vorgestellt, für das sich nun erweisen muss, ob es zur Bewältigung der Herausforderungen geeignet und ausreichend ist. Eine Konzentration auf die Stärkung des Außengrenzschutzes und die damit verbundene Hoffnung auf einen Abschreckungseffekt für „irreguläre" Migranten wird nicht ausreichen. Der von Art. 80 AEUV aufgestellte „Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten" muss nunmehr stärker als bisher aktiviert werden, damit politisch nachhaltige Lösungen innerhalb der Europäischen Union gefunden werden können.

Weiterführende Literatur

Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): Der Europäische Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Baden-Baden 2005.

Peter-Christian Müller-Graff: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Lissabonner Reform, in: Europarecht Beiheft 1/2009, S. 105-126.

Rainer Hofman/Tillmann Löhr (Hrsg.): Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht, Baden-Baden 2008.

Albrecht Weber: Migration im Vertrag von Lissabon, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 2/2008, S. 55-58.

Kay Hailbronner (Hrsg.): EU Immigration and Asylum Law, München 2010.

Steven Peers: EU Justice and Home Affairs Law, Oxford 2011.

Loïc Azoulai/Karin de Vries: EU Migration Law, Oxford 2014.

65 Verordnung (EU) Nr. 265/2010 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, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 85 vom 31. März 2010, S. 1-4. Die Änderungsverordnung führt ein begrenztes Freizügigkeitsrecht für Drittstaatsangehörige mit nationalen längerfristigen Visa ein.

66 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Visakodex der Union (Visakodex), KOM (2014) 164; Müller-Graff/Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, 2014, S. 173-174.

67 Europäische Kommission: 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 Verordnung (EG) Nr. 562/2006 und (EG) Nr. 767/2008, KOM (2014) 163; Müller-Graff/Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, 2014, S. 174.