

Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik

Peter-Christian Müller-Graff / René Repasi

Die Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik war von Mitte 2015 bis Mitte 2016 einerseits dadurch gekennzeichnet, durch Kooperationen mit Transit- und Herkunftsländern den Migrationsdruck auf die Außengrenzen der Union zu senken. Andererseits legte die Europäische Kommission im Frühjahr 2016 eine umfassende Reform des gesamten Asylrechts vor, um auf die hausgemachten Missstände in der Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik zu reagieren. Gleichzeitig wird mit einer deutlichen Stärkung der Grenzschutzagentur Frontex der Außengrenzschutz weiter verstärkt. Die intensive politische und rechtsetzende Tätigkeit im Berichtszeitraum zeigt deutlich, dass die Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik den Schwerpunkt der aktuellen politischen Arbeit der Union bildet und dieses Politikfeld nach den Budgetkrisen in der Eurozone ein weiterer anspruchsvoller Prüfstein für die Krisenbewältigungsfähigkeit der Europäischen Union ist.

Der Rechtsrahmen der Zugangspolitiken

Der Lissabonner Vertrag zieht den primärrechtlichen Rahmen, innerhalb dessen sich die Zugangspolitiken bewegen. Der Vertrag bildet den vorläufigen Schlusspunkt einer Entwicklung,¹ 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. Das reguläre Rechtsetzungsverfahren ist das ordentliche Gesetzgebungsverfahren mit Mehrheitsprinzip im Rat der Europäischen Union. Die Kompetenzen für die Regelung der Einwanderung erstrecken sich über die Gewährung kurzfristigen Aufenthalts (Art. 77 Abs. 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)) und langfristigen Aufenthalts (Art. 79 Abs. 2 lit. a) AEUV) bis zur rechtlichen Gleichstellung von Drittstaatsangehörigen mit Daueraufenthaltsrecht und Unionsbürgern (Art. 79 Abs. 2 lit. 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 der vom Vertrag sogenannten illegalen Einwanderung und dem illegalen Aufenthalt (Art. 79 Abs. 2 lit. c) AEUV) sowie der Bekämpfung des Menschenhandels (Art. 79 Abs. 2 lit. d) AEUV). Die „irreguläre“ Migration stellt die Mitgliedstaaten mit EU-Außengrenzen derzeit vor enorme Herausforderungen, zu deren Entlastung Art. 80 AEUV den Grundsatz der wechselseitigen Solidarität vorsieht. In räumlicher Hinsicht sind im Wege völkerrechtlicher Verträge Norwegen und Island sowie die Schweiz und Liechtenstein als Mitglieder des Schengenraums in die europäischen Zugangspolitiken einge-

1 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.

bunden, während Großbritannien und Irland sowie Dänemark nur begrenzt teilnehmen.² Für Bulgarien, Kroatien, Rumänien und Zypern bestehen die Grenzkontrollen fort.³

Die politische Entwicklung in den Zugangspolitiken

Die politische Entwicklung in den Zugangspolitiken wurde im Berichtszeitraum durch die Rede zur Lage der Union des Präsidenten der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, im Europäischen Parlament am 9. September 2015 eingeläutet.⁴ Dabei kündigte Juncker an, eine neue Regelung für die Umverteilung von Flüchtlingen innerhalb der Europäischen Union anzustreben, die anstelle der im vergangenen Berichtszeitraum anvisierten 40.000 Menschen insgesamt 160.000 Flüchtlinge umzuverteilen sucht.⁵ Im Zuge der von Juncker gleichfalls angekündigten Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) soll diese Notfall-Umverteilung durch einen permanenten Umverteilungsmechanismus ersetzt werden.

Den Worten Junckers folgten schnell Taten. So beschloss der Rat zunächst am 14. September die Umverteilung von 40.000 Flüchtlingen aus Italien und Griechenland in andere Mitgliedstaaten,⁶ bevor eine Woche später am 22. September die Umverteilung weiterer 120.000 Flüchtlinge aus diesen beiden Mitgliedstaaten vom Rat angenommen wurde.⁷ In politischer Hinsicht ist bemerkenswert, dass der Beschluss vom 22. September im Gegensatz zu den vorherigen Ratsentscheidungen über die Umverteilung von Flüchtlingen mit qualifizierter Mehrheit gegen den Widerstand einiger Mitgliedstaaten gefasst wurde.⁸ Sowohl Ungarn⁹ als auch die Slowakische Republik¹⁰ haben beim Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) eine Klage auf Nichtigerklärung dieses Beschlusses eingelegt.

Nachdem mit dieser Einigung über die Umverteilung von Flüchtlingen das politisch schwierigste Thema der ersten Jahreshälfte 2015 vorläufig zu einem Abschluss gebracht worden war, konzentrierten sich die politischen Aktivitäten auf eine Lösung der Flüchtlingswanderbewegung aus der Türkei über die sogenannte „Westbalkanroute“ in die Europäische Union. Hierzu suchte die Europäische Union die enge Zusammenarbeit mit der Türkei. Am 15. Oktober stellte die Kommission den Aktionsplan EU-Türkei vor,¹¹ der

2 Müller-Graff: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, 2009, S. 105.

3 Nach Art. 4 Abs. 2 des Protokolls über den Beitritt Bulgariens und Rumäniens zur Europäischen Union (Amtsblatt der EU L 157, 21. Juni 2005, S. 29) und Art. 3 Abs. 2 der Beitrittsakte 2003 (Amtsblatt der EU L 236, 23. September 2003, S. 33) bedarf es für den Wegfall den Binnengrenzkontrollen eines gesonderten Beschlusses des Rates. Dieser Beschluss steht für Bulgarien, Rumänien und Zypern noch aus.

4 Jean-Claude Juncker: Rede zur Lage der Union 2015, Straßburg, 9. September 2015.

5 Juncker: Rede zur Lage der Union, 2015, S. 10.

6 Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, in: Amtsblatt der EU L 239, 15. September 2015, S. 146. Siehe im Detail zu den Verhandlungen über die Umsiedlung dieser 40.000 Flüchtlinge: Peter-Christian Müller-Graff/René Repasi: Asyl-, Einwanderungs-, und Visapolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der europäischen Integration 2015, Baden-Baden 2015, S. 152 f.

7 Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, in: Amtsblatt der EU L 248, 24. September 2015, S. 80. Die konkreten Zuweisungszahlen befinden sich in den Anhängen dieses Beschlusses.

8 Die gewählte Rechtsgrundlage, Art. 78 Abs. 3 AEUV, erlaubt die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit.

9 Rechtssache C-647/15, in: Amtsblatt der EU C 38, 1. Februar 2016, S. 43.

10 Rechtssache C-643/15, in: Amtsblatt der EU C 38, 1. Februar 2016, S. 41.

11 European Commission: Fact Sheet, EU-Turkey joint action plan, 15 October 2016, abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm (letzter Zugriff: 11.10.2016).

formal auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union mit der Türkei am 29. November 2015 angenommen wurde. Hiernach unterstützt die Europäische Union die Türkei bei der Bewältigung der humanitären Lage der Flüchtlinge aus Syrien mit 3 Mrd. Euro. Die Türkei verpflichtet sich, das mit der Europäischen Union abgeschlossene Rückübernahmeabkommen vollumfänglich anzuwenden und Migranten, die aus Drittstaaten über die Türkei illegal in die Europäische Union eingereist sind, zurückzunehmen. Im Gegenzug soll die Visumpflicht für türkische Staatsangehörige rascher als bislang vorgesehen aufgehoben werden. Auf dem Gipfeltreffen der Europäischen Union mit der Türkei am 18. März 2016 wurde über den Aktionsplan EU-Türkei hinausgehend vereinbart, dass sämtliche nach dem 20. April 2016 auf die griechischen Inseln gelangte Migranten, die entweder keinen Asylantrag gestellt haben oder deren Asylantrag abgelehnt wurde, ab dem 4. April 2016 in die Türkei rückgeführt werden. Hierzu werden auf den Inseln sogenannte „hot spots“ eingerichtet, in denen Asylanträge schnellstmöglich geprüft werden. Im Gegenzug verpflichtet sich die Europäische Union, für jeden zurückgeführten syrischen Flüchtling einen syrischen Flüchtling aus der Türkei in der Europäischen Union neu anzusiedeln. Hierfür soll das bestehende Neuansiedlungsprogramm auf Grundlage einer freiwilligen Vereinbarung der EU-Mitgliedstaaten um weitere 54.000 Personen aufgestockt werden. Innerhalb der Europäischen Union soll der Umsiedlungsbeschluss vom 22. September 2015 dahingehend geändert werden, dass neu angesiedelte Flüchtlinge auf die Quote derjenigen Flüchtlinge anzurechnen ist, die innerhalb der Europäischen Union in einen Mitgliedstaat umgesiedelt werden sollen. Strittig blieb die Aufhebung der Visapflicht für türkische Staatsangehörige. Diese wurde in der Gipfelerklärung für Ende Juni 2016 angekündigt, ist aber bislang noch nicht vollzogen worden, da die Türkei noch nicht alle hierfür aufgestellten Bedingungen erfüllt hat.

Neben der „Westbalkanroute“ beschäftigte die politische Entwicklung die Eindämmung der Migration vom afrikanischen Kontinent über das Mittelmeer. Um dieser durch Kooperation mit den afrikanischen Staaten besser Herr zu werden, lud die Europäische Union zu einem Gipfel mit 35 afrikanischen Staaten am 11./12. November 2015 nach Valletta ein. Der hier beschlossene Aktionsplan sieht im Wesentlichen die Zahlung von EU-Mitteln an afrikanische Staaten vor, um damit konkrete Projekte zu finanzieren, die den Lebensstandard in diesen Staaten erhöhen und damit Anreize zur Migration senken sollen. Hierfür soll ein Nothilfe-Treuhandfonds aufgebaut werden, in den die Europäische Union 1,8 Mrd. Euro einzahlt und den die Mitgliedstaaten um dieselbe Summe nochmals aufstocken sollen. Im Gegenzug sollen die afrikanischen Staaten ihre Staatsangehörigen „auf freiwilliger Basis“ verstärkt zurücknehmen, wenn sie in die Europäische Union illegal eingereist sind.

Die politische Entwicklung konzentrierte sich mithin auf den Rückgang der Anzahl an Migranten durch Kooperation mit Transit- und Herkunftsländern. Dabei führt die Zusammenarbeit mit Transitländern auch dazu, dass sich die Anzahl an Menschen, die einen Antrag auf internationalen Schutz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union stellen könnten, reduziert. Auf niedrigem Niveau versucht die Europäische Union zudem durch Neu- und Umsiedlungsprogramme die Mitgliedstaaten in der Peripherie der Union zu entlasten. Die aufgezeigte politische Entwicklung wird das Migrationsproblem als solches nicht lösen. Sie verlagert den Druck der Zahl an Personen, die Schutz in einem Mitgliedstaat der Union suchen, auf Regierungen von Drittstaaten, die die Kontrolle von Migrationsbewegungen im eigenen Land als Druckmittel gegen die Europäische Union und deren Mitgliedstaaten einsetzen.

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem

Das GEAS setzt sich aus drei Komponenten zusammen: der unionsweit einheitlichen Bestimmung des für die Behandlung des Asylantrags zuständigen Mitgliedstaats, 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 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.¹² Das GEAS besteht nunmehr aus der Dublin III-Verordnung über die Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaats¹³, der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen¹⁴, der Asylverfahrensrichtlinie¹⁵, der Richtlinie über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz (Qualifikationsrichtlinie)¹⁶ und der Eurodac-Verordnung über den Aufbau einer Fingerabdruckdatenbank¹⁷.

Bereits kurz nach dem Abschluss der zweiten Stufe des GEAS wurde eine dritte Stufe für erforderlich gehalten, um dem Ziel eines gemeinsamen Asylsystems näher zu kommen.¹⁸ Die Kommission kündigte im April 2016 eine Reform des GEAS an, die die Lehren aus den Erfahrungen der Migrationskrise der vergangenen Jahre ziehen soll:

„Ziel ist letztlich die Abkehr von einem System, das aufgrund seiner Konzeption oder mangelhaften Implementierung bestimmten Mitgliedstaaten unverhältnismäßig viel Verantwortung aufbürdet und den unkontrollierten Zustrom irregulärer Migranten befördert, und die Hinwendung zu einem faireren System, das Drittstaatsangehörigen, die Schutz suchen oder die zur wirtschaftlichen Entwicklung der EU beitragen können, geordnete, sichere Wege in die EU bietet.“¹⁹

Mit deutlichen Worten kritisiert die Kommission das „Dublin-System“, das „nicht dazu bestimmt [war], EU-weit eine nachhaltige Lastenteilung zu gewährleisten – ein Mangel, den die gegenwärtige Krise sichtbar gemacht hat.“²⁰ Im Falle eines Massenzustroms weist

12 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, 145-148; 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. 138-142.

13 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 L 180, 29. Juni 2013, S. 30-59.

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

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

16 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 L 337, 20. Dezember 2011, S. 9-26; Müller-Graff/Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, 2012, S. 146.

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

18 Müller-Graff/Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, 2013, S. 145.

19 Europäische Kommission: Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat, Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Erleichterung legaler Wege nach Europa, COM(2016) 197 final, S. 2.

20 COM(2016) 197 final, S. 4.

das System einigen wenigen Staaten die Hauptverantwortung für den Umgang mit Migranten zu. Hinzu kommt, dass die Überstellung von Migranten in den eigentlich zuständigen Mitgliedstaat der ersten Grenzüberschreitung nicht mehr möglich ist, wenn dessen Asylverfahren und Aufnahmebedingungen strukturelle Mängel aufweisen, wie dies etwa im Fall Griechenlands von der Rechtsprechung des EuGH²¹ und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR)²² festgestellt wurde.

Neben der systemimmanenten Überforderung einiger weniger Mitgliedstaaten im Falle eines Massenzustroms erkennt die Kommission in den Anreizen, die das geltende GEAS für Sekundärmigration, das heißt für die Weiterwanderung von Migranten in einen anderen als den durch das Dublin-System bestimmten zuständigen Mitgliedstaat, ein durch die dritte Stufe des GEAS zu überwindendes Problem.²³ Dabei stellt sie auf die weiterhin bestehenden Unterschiede zwischen den mitgliedstaatlichen Asylsystemen im Hinblick auf die Länge der Asylverfahren und auf die Aufnahmebedingungen ab. Die Gründe für die fortbestehenden Unterschiede erkennt die Kommission in den zahlreichen „Kann-Bestimmungen“ der das GEAS bildenden Richtlinien und den uneinheitlichen Beurteilungen in den Mitgliedstaaten bei der Verleihung des Flüchtlingsstatus und des subsidiären Schutzstatus.

Auf der Grundlage dieser Analyse²⁴ strebt die Kommission die Behebung der erkannten Defizite durch „fünf Prioritäten“ an:²⁵ (1) Einführung eines tragfähigen Systems zur Bestimmung des für die Prüfung von Asylanträgen zuständigen Mitgliedstaats durch eine Änderung der Dublin III-VO; (2) Stärkung des Eurodac-Systems zur Erleichterung der Bekämpfung irregulärer Migration; (3) Herstellung größerer Konvergenz im EU-Asylsystem durch eine Ersetzung der bestehenden Richtlinien im GEAS durch Verordnungen; (4) Verhinderung von Sekundärmigration durch strenge Verfahrensmaßnahmen in den neuen GEAS-Verordnungen; (5) ein neues Mandat für die EU-Asylagentur, das es ihr erlaubt, an der Umsetzung der EU-Asylpolitik mitzuwirken und eine stärkere operative Rolle einzunehmen. Am 4. Mai brachte die Kommission ein erstes Paket mit Verordnungsvorschlägen in Form einer Neufassung der Dublin III-Verordnung,²⁶ einer Neufassung der Verordnung über die Asylagentur der Europäischen Union²⁷ und einer Neufassung der Eurodac-Verordnung²⁸ ein. Dem folgte am 13. Juli das zweite Paket mit Verordnungs-

21 Gerichtshof der Europäischen Union: Urteil des Gerichtshofs (große Kammer) in den verbundenen Rechtssachen C-411/10 und C-493/10, 21. Dezember 2011.

22 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte: Rechtsprechung 30696/09, 21. Januar 2011.

23 COM(2016) 197 final, S. 5.

24 Eine ähnlich kritische Würdigung der zweiten Stufe des GEAS findet sich bereits zum Zeitpunkt ihres Abschluss bei Müller-Graff/Repasi: *Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik*, 2013, S. 141 f.

25 COM(2016) 197 final, S. 6 f.

26 Vorschlag für eine Verordnung 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, COM(2016) 270 final.

27 Vorschlag für eine Verordnung über die Asylagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 439/2010, COM(2016) 271 final.

28 Vorschlag für eine Verordnung 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], für die Feststellung der Identität illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten, COM(2016) 272 final.

vorschlägen zur Neufassung und Ersetzung der Asylverfahrensrichtlinie²⁹ und zur Neufassung und Ersetzung der Qualifikationsrichtlinie³⁰ sowie mit einem Vorschlag für eine Neufassung der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen.³¹

Die Neufassung der Dublin-Verordnung³² bringt drei Neuerungen. Während am Grundsatz festgehalten wird, dass der Mitgliedstaat der Ersteinreise für das Asylverfahren zuständig ist, sollen die Verfahren zur Übertragung der Zuständigkeit vereinfacht, einschneidende Konsequenzen an eine mangelnde Kooperationsbereitschaft der Antragsteller eingeführt und ein automatischer Kooperationsmechanismus im Falle der Überlastung eines Mitgliedstaats geschaffen werden. Das Prüfverfahren wird dazu in zwei Prüfschritte unterteilt. Zunächst und in einem ersten Schritt prüft der Mitgliedstaat, in dem ein Antrag gestellt wurde, ob der Antragsteller aus einem ersten Asylstaat, aus einem sicheren Drittstaat oder aus einem sicheren Herkunftsstaat kommt oder ob er eine Gefahr für die Sicherheit darstellt. In den ersten beiden Fällen ist der Antrag unzulässig und der Mitgliedstaat führt den Antragsteller in den ersten Asylstaat oder den sicheren Drittstaat zurück. In den beiden anderen Fällen führt der Mitgliedstaat ein beschleunigtes Verfahren zur Prüfung des Antrags durch. Erst wenn nach dieser Erstprüfung und somit in einem zweiten Schritt der Antrag grundsätzlich zulässig ist, prüft der Mitgliedstaat, in dem der Antrag gestellt wurde, seine Zuständigkeit entsprechend der bekannten Kriterien des bisherigen Dublin-Systems. Kommt der Mitgliedstaat zu dem Ergebnis, dass ein anderer Mitgliedstaat nach den Kriterien des Dublin-Systems zuständig ist, so muss er innerhalb einer Frist von einem Monat (bisher: drei Monate) ein Aufnahmegesuch stellen, das der andere Mitgliedstaat innerhalb eines Monats (bisher: zwei Monate) hinreichend begründet ablehnen kann. Wird kein Aufnahmegesuch innerhalb eines Monats gestellt, gilt der Mitgliedstaat der Antragstellung als zuständig, andernfalls nimmt der andere Mitgliedstaat seine Zuständigkeit an. Das bisherige Dringlichkeitsverfahren soll aufgrund der verkürzten Verfahrensfristen wegfallen. Neu eingeführt werden zudem Pflichten des Antragstellers, an deren Verletzung für den Antragsteller nachteilige Folgen geknüpft werden. Diese umfassen unter anderem die Pflicht für den Migranten, den Antrag in dem nach den Kriterien des Dublin-Systems zuständigen Mitgliedstaat zu stellen. Bei Verstoß ist der eigentlich zuständige Mitgliedstaat berechtigt, ein beschleunigtes Verfahren durchzuführen. Einen Anspruch auf materielle Leistungen mit Ausnahme der Notfallversorgung hat der Antragsteller nur in dem Mitgliedstaat, der nach den Kriterien des Dublin-Systems zuständig ist.

Besonderes Novum in der Neufassung der Dublin-Verordnung ist der automatische Korrekturmechanismus für die Zuweisung von Antragstellern. Hiernach wird jedem Mitgliedstaat eine Referenzzahl an zu behandelnden Anträgen zuzüglich tatsächlich neu angesiedelter Personen nach einem Referenzschlüssel zugewiesen, der sich je zur Hälfte aus der Bevölkerungsgröße und dem Bruttoinlandsprodukt des jeweiligen Mitgliedstaats

29 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, COM(2016) 467 final.

30 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Normen für die Anerkennung des Anspruchs von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen 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 und zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, COM(2016) 466 final.

31 Vorschlag für eine Richtlinie zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, COM(2016) 465 final.

32 COM(2016) 270 final.

zusammensetzt.³³ Ein automatisiertes System überwacht die Referenzzahlen fortlaufend. Der Korrekturmechanismus wird aktiviert, wenn bei einem Mitgliedstaat die Gesamtzahl an Anträgen und neu angesiedelten Personen die Referenzzahl um 150 Prozent übersteigt. In diesem Fall weist das System Anträge automatisch den Mitgliedstaaten proportional zu, deren Referenzzahlen noch unterschritten sind, bis bei dem betroffenen Mitgliedstaat die Referenzzahl wieder unter 150 Prozent sinkt. Ein Mitgliedstaat kann vorübergehend für einen Zeitraum von zwölf Monaten erklären, sich nicht an dem Korrekturmechanismus zu beteiligen. In diesem Fall muss er einen „Solidarbeitrag“ von 250.000 Euro pro Antrag an denjenigen Mitgliedstaat zahlen, der den dem ausgestiegenen Mitgliedstaat eigentlich zugewiesenen Antrag übernimmt. Rechtsgrundlage für den Verordnungsvorschlag ist Art. 78 Abs. 2 lit. e) AEUV, wonach das Europäische Parlament und der Rat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, das heißt mit qualifizierter Mehrheit im Rat, über den Vorschlag entscheiden.

Zur Verwaltung des Korrekturmechanismus und zur Stärkung der Kohärenz des GEAS in den Mitgliedstaaten soll das EASO in eine Asylagentur der Europäischen Union umgewandelt und mit weitreichenden Mandaten und Befugnissen ausgestattet werden.³⁴ Von besonderem Interesse sind die Aufgabe der Kontrolle und Bewertung der Umsetzung des GEAS in den Mitgliedstaaten sowie die Überprüfung ihrer Asyl- und Aufnahmesysteme. Zur Umsetzung dieser Aufgabe wird ein komplizierter Mechanismus vorgeschlagen. Er baut auf einem Kontrollverfahren durch Expertengruppen der Agentur auf, mithilfe dessen die Asyl- und Aufnahmesysteme der Mitgliedstaaten regelmäßig bewertet werden sollen. Stellt ein Bericht einer Expertengruppe Mängel fest, legt der Exekutivdirektor der Agentur dem betroffenen Mitgliedstaat Entwürfe einer Empfehlung mit den notwendigen Maßnahmen zur Beseitigung der festgestellten Mängel vor, die unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Mitgliedstaats vom Verwaltungsrat der Agentur angenommen werden. Der Mitgliedstaat muss dann der Agentur einen Aktionsplan mit Maßnahmen zur Behebung der Mängel vorlegen. Setzt der betroffene Mitgliedstaat den Aktionsplan nicht um und sind „die Mängel in den Asyl- und Aufnahmesystemen so schwer [...], dass sie das Funktionieren des GEAS gefährden“ (Art. 15 Abs. 1), übernimmt die Kommission das Verfahren und adressiert eigene Empfehlungen an den Mitgliedstaat. Kommt dieser nach Fristsetzung auch diesen Empfehlungen nicht nach, „kann die Kommission weitere Maßnahmen festlegen, die von der Agentur zu treffen sind, um den Mitgliedstaat zu unterstützen“.³⁵ Andere Möglichkeiten wie etwa eine Ersatzvornahme durch die Asylagentur oder ein Selbsteintrittsrecht in Notfallsituationen ist nicht vorgesehen. Der vorgeschlagene Kontrollmechanismus erscheint somit demjenigen der Haushaltsüberwachung und der Koordination der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitik vergleichbar. Die Agentur kann Missstände benennen und Empfehlungen mit den notwendigen Maßnahmen beschließen, weitergehende Befugnisse hat sie nicht. Im Unterschied zum Recht der Haushaltsüberwachung kann die Kommission aber in letzter Instanz noch das Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV vor dem EuGH einleiten.

Die Vorgaben für die mitgliedstaatlichen Asylverfahren sollen durch eine neue Asylverfahrensverordnung³⁶ stärker vereinheitlicht werden und aufgrund der Wahl der Rechtsform der Verordnung in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen unmittelbar anwendbar

33 Vgl. zu den früheren Versuchen der Kommission, einen automatischen Verteilungsschlüssel festzulegen, Müller-Graff/Repasi: *Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik*, 2015, S. 152.

34 COM(2016) 271 final.

35 COM(2016) 271 final, S. 10; Art. 15 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 22 Abs. 3 des Verordnungsvorschlags.

sein, ohne dass es einer Umsetzung durch die Mitgliedstaaten bedarf. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Vorschlag die in der Vergangenheit mehrfach versuchte, aber immer wieder gescheiterte Einführung einer EU-weit einheitlichen Bestimmung der Konzepte des sicheren Staates. Unterschieden wird zwischen drei Kategorien: (1) dem „ersten Asylstaat“, wobei es sich um einen Drittstaat handelt, in dem der Antragsteller bereits internationalen Schutz erhalten hat und ihn weiterhin in Anspruch nehmen kann; (2) dem „sicheren Drittstaat“, in dem ein Antragsteller die Möglichkeit hat, wirksamen internationalen Schutz zu erhalten; und (3) dem „sicheren Herkunftsstaat“, für den die widerlegbare Vermutung gilt, dass ein Antragsteller sicher ist.³⁷ Die Europäische Union soll eine Liste der sicheren Drittstaaten³⁸ und der sicheren Herkunftsstaaten³⁹ im Wege des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens erlassen und die Anwendung des Konzepts der sicheren Drittstaaten und der sicheren Herkunftsstaaten nach Ablauf einer Übergangsfrist von fünf Jahren ab dem Inkrafttreten der Verordnung verbindlich für die Mitgliedstaaten vorschreiben. Neben unterschiedlichen Verfahren und Verfahrensfristen, die an die verschiedenen Konzepte anknüpfen, unterscheiden sie sich im Hinblick auf die aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen gegen abgelehnte Anträge. Im Falle der ersten Asylstaaten und der sicheren Drittstaaten haben solche Rechtsbehelfe eine automatische aufschiebende Wirkung, während sie keine solche Wirkung besitzen im Fall der sicheren Herkunftsstaaten. Die Fristen für die Verfahrensabschnitte sollen sich nur geringfügig ändern, sodass die Prüfung der Begründetheit eines Antrags im regulären Verfahren sechs Monate betragen muss und aufgrund unverhältnismäßigen Drucks oder der Komplexität des zu behandelnden Sachverhalts einmalig um drei Monate verlängert werden darf. Neu eingeführt wurden Fristen für die Zulässigkeitsprüfung und das beschleunigte Verfahren. Die der Begründetheit vorgelagerte Zulässigkeitsprüfung ist auf einen Monat und in den Fällen, in denen es lediglich um die Feststellung eines ersten Asylstaats oder eines sicheren Drittstaats geht, auf zehn Tage beschränkt. Das beschleunigte Verfahren, das zur Anwendung gelangt, wenn der Antragsteller gegen seine neu eingeführte Kooperationspflicht verstößt, aus einem sicheren Herkunftsstaat kommt oder eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder öffentliche Ordnung darstellt, ist auf zwei Monate begrenzt. Gelingt es einem Mitgliedstaat nicht, die Verfahrensfristen einzuhalten, so ist er dazu angehalten, die zu gründende EU-Asylagentur um Unterstützung zu ersuchen. Die Grenzverfahren (auch „Flughafenverfahren“ genannt) sind auf vier Wochen beschränkt, bei deren ergebnislosen Ablauf der Antragsteller das Recht auf Einreise und Aufenthalt erhält.

Die Voraussetzungen für die Zuerkennung von internationalem Schutz sollen durch die Ersetzung der Qualifikationsrichtlinie durch eine Verordnung stärker vereinheitlicht werden.⁴⁰ Die Gewährung einer günstigeren Behandlung soll durch eine künftige Verordnung ausgeschlossen werden. Die Mitgliedstaaten sollen lediglich die Möglichkeit haben, einen nationalen humanitären Schutzstatus für Personen zu verleihen, denen nach der Verordnung kein Schutzstatus zusteht. Zentrale Neuerung ist die Einführung einer

36 Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens in der Union, COM(2016) 467 final.

37 COM(2016) 467 final, S. 19 f., Art. 44 (erster Asylstaat), Art. 45 (sicherer Drittstaat) und Art. 47 (sicherer Herkunftsstaat).

38 Die Liste soll durch eine künftige Änderung der Asylverfahrensverordnung erstellt werden.

39 Ein Verordnungsvorschlag für die Aufstellung einer Liste sicherer Herkunftsstaaten liegt zur Beschlussfassung vor (COM(2015) 452 final). Sie umfasst Albanien, Bosnien und Herzegowina, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Kosovo, Montenegro, Serbien und die Türkei.

40 COM(2016) 466 final.

verpflichtenden Überprüfung des Schutzstatus bei seiner Verlängerung und im Fall einer wesentlichen Änderung der Lage im Herkunftsland des Flüchtlings. Die Feststellung einer solchen wesentlichen Lageänderung soll dabei aufgrund einer Orientierungshilfe durch die zu gründende Asylagentur der Europäischen Union erfolgen. Ist die Flüchtlingseigenschaft einmal zuerkannt, schränkt der Verordnungsvorschlag die innerunionale Freizügigkeit des Flüchtlings auf das Hoheitsgebiet des zuerkennenden Mitgliedstaats ein. Die Fünfjahresperiode zur Erlangung des Daueraufenthaltsrechts für Drittstaatsangehörige soll nach dem Willen der Kommission künftig immer dann erneut beginnen, wenn die Person in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen angetroffen wird, der ihr den internationalen Schutzstatus verliehen hat. Die Geltungsdauer der Aufenthaltstitel soll bei Gewährung subsidiären Schutzes auf ein Jahr mit zweimaliger zweijähriger Verlängerungsmöglichkeit und bei Gewährung des Flüchtlingsstatus auf drei Jahre mit zweimaliger dreijähriger Verlängerungsmöglichkeit einheitlich festgelegt werden. Darüber hinaus wird die Qualifikationsrichtlinie in weiten Teilen lediglich in die Verordnung übergeführt.

Abschließend soll eine Neufassung der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen⁴¹ zu einer stärkeren Harmonisierung der Aufnahmebedingungen in den Mitgliedstaaten und zu einer damit einhergehenden Verringerung der Anreize für Sekundärmigration führen. In Anknüpfung an die durch die Neufassung der Dublin-Verordnung eingeführte Pflicht zum Verbleib von Antragstellern in dem vom Dublin-System bestimmten Mitgliedstaat der Antragstellung schreibt der Vorschlag den Wegfall von materiellen Leistungen für Antragsteller vor, die sich irregulär in einem anderen Mitgliedstaat befinden als dem nach dem Dublin-System zuständigen Mitgliedstaat, mit Ausnahme der medizinischen Versorgung und der Minimalleistungen für ein menschenwürdiges Leben.⁴² Die materiellen Leistungen können nach dem Vorschlag gekürzt werden, wenn der Antragsteller grob gegen die Vorschriften des Unterbringungszenentrums verstoßen oder sich grob gewalttätig verhalten hat oder seinen Antrag nicht in dem nach dem Dublin-System bestimmten Mitgliedstaat gestellt oder nicht an obligatorischen Integrationsmaßnahmen teilgenommen hat. Im Sinne der Bekämpfung der Sekundärmigration fügt der Richtlinienvorschlag die Tatsache, dass sich ein Antragsteller nicht an dem ihm zugewiesenen Ort aufgehalten hat und weiterhin Fluchtgefahr besteht, als weiteren zulässigen Haftgrund für die Inhaftnahme hinzu. Weitere Neuerungen des Richtlinienvorschlags betreffen die Verkürzung der Höchstfrist für die Zugangsverweigerung zum mitgliedstaatlichen Arbeitsmarkt von neun auf sechs Monate und die Inländergleichbehandlung bei den Arbeitsbedingungen, der Vereinigungs- und Beitrittsfreiheit, der allgemeinen und beruflichen Bildung, der Anerkennung von Berufsqualifikationen und bei „Zweigen der sozialen Sicherheit im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 883/2004“.⁴³

Im Ganzen gehen die Vorschläge der Kommission in die richtige Richtung. Das Dublin-System soll durch einen automatischen Umverteilungsmechanismus ergänzt, die Vereinheitlichung sowohl des Asylverfahrensrechts als auch der Anerkennungsvoraussetzungen und der Rechte für Flüchtlinge im Verordnungswege erreicht und einer eigenständigen Unionsagentur eine stärkere Rolle bei der Koordinierung der Asylrechtsordnungen eingeräumt werden. Dies geht einher mit einer grundsätzlichen Aufrechterhaltung des Dublin-Systems und teilweise scharfen Sanktionen im Falle von Sekundärmigration, die die Grenzen der europäischen Grundrechte ausloten.

41 COM(2016) 465 final.

42 Artikel 17a des Richtlinienvorschlags, COM(2016) 465 final.

43 Art. 15 Abs. 3 des Richtlinienvorschlags, COM(2016) 465 final.

Einwanderung

Der Rechtsrahmen für die europäische Einwanderungspolitik setzt sich derzeit aus der Richtlinie über die Rechtsstellung langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger (2003)⁴⁴, der „Blue Card“-Richtlinie⁴⁵ (2009), der Richtlinie über Saisonarbeitnehmer (2014)⁴⁶, der Richtlinie über die konzerninterne Entsendung (ICT-Richtlinie)⁴⁷ und der Richtlinie über wissenschaftliche und Bildungsaufenthalte (2016)⁴⁸ sowie der Rahmenrichtlinie⁴⁹ (2011) zusammen. Von zentraler Bedeutung ist dabei die „Blue Card“-Richtlinie, da sie das einzige Rechtsinstrument ist, das eine legale Zuwanderung regelt, ohne dass der zuwanderungswillige Drittstaatsangehörige einer besonderen eng definierten Personengruppe angehören muss. Sie ist damit das Instrument, mit dem die Europäische Union derzeit die legale Zuwanderung von hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen steuert.

Vor diesem Hintergrund erkannte auch die Kommission in ihrer Mitteilung zur Erleichterung legaler Wege nach Europa,⁵⁰ dass die „Blue Card“-Richtlinie reformiert werden muss, um das von Kommissionspräsident Juncker ausgegebene Ziel einer „neuen europäischen Politik der legalen Zuwanderung“⁵¹ zu erreichen. Diesem Ziel entsprach die derzeit geltende Richtlinie nicht, da die von ihr aufgestellten Voraussetzungen relativ restriktiv sind. So wurden beispielsweise im Jahre 2014 lediglich 13.852 blaue Karten EU-weit ausgestellt.⁵² Die Kommission legte daher im Berichtszeitraum einen Vorschlag für eine Neufassung der „Blue Card“-Richtlinie vor.⁵³ Wie bislang muss der Drittstaatsangehörige nach dem Vorschlag der Kommission über höhere Qualifikationen verfügen. Der antragsberechtigten Drittstaatsangehörige kann dabei auch internationalen Schutz im Sinne der Anerkennungsrichtlinie in der Europäischen Union genießen, was nach der derzeit geltenden Richtlinie noch ausgeschlossen ist. Die Zulassungsbedingungen für die „Blue Card“ werden abgesenkt, sodass ein Arbeitsvertrag oder ein verbindliches Arbeitsplatzangebot

44 Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, in: Amtsblatt der EU L 16, 23. Januar 2004, S. 44-53.

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

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

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

48 Richtlinie (EU) 2016/801 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Absolvierung eines Praktikums, zur Teilnahme an einem Freiwilligendienst, Schüleraustauschprogrammen oder Bildungsvorhaben und zur Ausübung einer Au-pair-Tätigkeit, in: Amtsblatt der EU L 132, 21. Mai 2016, S. 21-57.

49 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 L 343, 23. Dezember 2011, S. 1-9.

50 Europäische Kommission: Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat, Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Erleichterung legaler Wege nach Europa, COM(2016) 197 final, S. 18 ff.

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

52 COM(2016) 197 final, S. 20, Fußnote 42.

53 Vorschlag für eine Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer umfassende Qualifikationen voraussetzenden Beschäftigung, COM(2016) 378 final.

von mindestens sechs Monaten anstelle von zwölf Monaten notwendig ist. Das damit verbundene Bruttojahresgehalt soll statt des mindestens 1,5-fachen des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts des betreffenden Mitgliedstaats zwischen dem 1,0- und höchstens 1,4-fachen liegen. Bei Mangelberufen und für junge Hochschulabsolventen soll das von den Mitgliedstaaten festgelegte Mindestgehalt lediglich 80 Prozent entsprechen müssen, während bislang in diesen Fällen mindestens das 1,2-fache des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts verlangt wird. Eine vorübergehende Arbeitslosigkeit schadet dem Aufenthaltsstatus nicht, solange sie nicht länger als drei Monate umfasst.

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 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 und die Rückführung unerlaubt aufhältiger Drittstaatsangehöriger organisiert. Das Grenzüberwachungssystem Eurosur nahm im Dezember 2013 seinen Betrieb auf.

Im Zentrum der legislativen Tätigkeit stand im Berichtszeitraum die Reform der Grenzschutzagentur Frontex, die nunmehr in der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache aufgeht. Am 21. Juni 2016 erzielten das Europäische Parlament und der Rat eine Einigung⁵⁴ über den Vorschlag der Europäischen Kommission, der im Dezember 2015 vorgelegt wurde.⁵⁵ Besonders hervorzuheben ist dabei die ursprünglich von der Kommission vorgeschlagene Möglichkeit, dass die Agentur auf Grundlage eines Durchführungsbeschlusses der Kommission in Fällen unverhältnismäßig hohen Migrationsdrucks direkt in dem betreffenden Mitgliedstaat intervenieren soll.⁵⁶ Diese tief in die Souveränität der Mitgliedstaaten eingreifende Handlungsermächtigung hat das Gesetzgebungsverfahren nicht überstanden. Nach dem nunmehr gefundenen Kompromiss wird die Agentur auf Grundlage eines Durchführungsbeschlusses des Rates unter der Voraussetzung tätig, dass der betroffene Mitgliedstaat kooperiert. Verweigert der Mitgliedstaat die Kooperation, darf die Agentur nicht selbst eingreifen, sondern die Kommission leitet das Verfahren ein, wonach die Mitgliedstaaten die Binnengrenzen im Schengen-Raum wieder vorläufig selbst kontrollieren dürfen. Die Agentur erhält Zugriff auf einen Soforteinsatzpool, der aus 1.500 Grenzschutzbeamten der Mitgliedstaaten besteht, und erstellt eine „Schwachstellenbeurteilung“, die eine Art „Stresstest“ für die Fähigkeiten der Mitgliedstaaten darstellt, die Außengrenzen ausreichend zu schützen. Daneben werden die Kompetenzen der Agentur bei der Organisation, Koordinierung und Durchführung von Rückführmaßnahmen und -einsätzen ausgeweitet. Die Entscheidungskompetenz über die Rückführung verbleibt bei den Mitgliedstaaten. Die Agentur soll zudem die Kommission bei dem Aufbau von

54 Europäische Kommission: Einigung über Europäischen Grenz- und Küstenschutz, Pressemitteilung IP/16/2292, 22. Juni 2016.

55 Vorschlag für eine Verordnung 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, COM(2015) 671 final.

56 Artikel 18 des Vorschlags, dazu COM(2015) 671 final, S. 11.

„Brennpunkten“ an den Außengrenzen („hot spots“) unterstützen. Bemerkenswert ist schließlich die Einführung eines Beschwerdeverfahrens über etwaige Grundrechtsverletzungen der Agentur.

Das Gesetzgebungspaket der sogenannten „intelligenten Grenzen“⁵⁷ wurde von der Kommission zurückgezogen. Während das Gesetzgebungsvorhaben über ein Registrierungsprogramm für Reisende (RTP) gänzlich fallen gelassen wurde, stellte die Kommission einen neuen Vorschlag über ein „Einreise-/Ausreisensystem“ der Europäischen Union (EES) vor.⁵⁸ Wie schon beim Vorgängervorschlag aus dem Jahr 2013 dient das EES der elektronischen Erfassung von Zeitpunkt und Ort der Ein- und Ausreise von Drittstaatsangehörigen. Im Gegensatz zu dem Vorschlag 2013 sollen zur Identifikation des Einreisenden anstelle von zehn Fingerabdrücken vier Abdrücke und das Gesichtsbild gespeichert werden. Die Speicherfrist soll nunmehr fünf Jahre statt sechs Monate andauern. Die fünfjährige Speicherfrist sah der frühere Vorschlag nur bei Nichtausreise nach Ablauf der Höchstaufenthaltsdauer vor. Die deutlich erhöhte Speicherfrist begründet die Kommission mit der Notwendigkeit einer umfänglichen Risikoanalyse des einreisenden Drittstaatsangehörigen, dessen vorherige Aufenthalte in der Europäischen Union nur durch eine längere Speicherfrist nachvollzogen werden können.⁵⁹ Die Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol sollen zur Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten Zugang zu den Daten erhalten. Neben den bereits zu dem Vorschlag aus dem Jahr 2013 vorgetragenen Kritikpunkt der fragwürdigen praktischen Umsetzbarkeit des EES angesichts der zahlreichen Land- und Seegrenzen⁶⁰ stellen sich erneut grundrechtliche Fragen im Hinblick auf die anlasslose Datensammlung und -speicherung, wie sie das Bundesverfassungsgericht (BVerfG)⁶¹ und der EuGH⁶² bezüglich der Vorratsdatenspeicherung aufgeworfen haben.

Neben der von der EU-Grenzschutzagentur Frontex durchgeführten Mission Triton, mit der die italienische EU-Außengrenze im Mittelmeer gesichert werden soll und die nach Angaben der Kommission zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 31. Januar 2016 155.000 Menschenleben gerettet hat,⁶³ bekämpft die „European Union Naval Force – Mediterranean“ (EUNAVFOR MED) mit dem Eintritt der sogenannten „2. Phase“ ihres Einsatzes am 7. Oktober 2015 die Schleuserkriminalität im Mittelmeer.⁶⁴ Teil der zweiten Phase sind die Beschlagnahme und das Umleiten von Schiffen, die unter dem Verdacht stehen, Menschen zu schmuggeln, auf Hoher See und in den Hoheitsgewässern betroffener Küstenstaaten, sofern der Küstenstaat zustimmt oder der UN-Sicherheitsrat eine entsprechende Resolution annimmt. Am 9. Oktober 2015 erließ der Sicherheitsrat die Resolu-

57 Dazu Müller-Graff/Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, 2013, 143 f.

58 Vorschlag für eine Verordnung über ein Einreise-/Ausreisensystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken, COM(2016) 194 final.

59 COM(2016) 194 final, S. 7.

60 Müller-Graff/Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, 2013, S. 144.

61 Bundesverfassungsgericht: Urteil des ersten Senats vom 2. März 2010, 1 BvR 256/08.

62 Gerichtshof der Europäischen Union: Urteil des Gerichtshofs (große Kammer) vom 8. April 2014, verbundene Rechtssachen C-293/12 und C-594/12.

63 Europäische Kommission: Mitteilung zum aktuellen Stand der Umsetzung der Prioritäten im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda, COM(2016) 85 final, S. 5 in Fußnote 1.

64 Die Militäroperation wurde eingesetzt durch den Ratsbeschluss (GASP) 2015/778, in: Amtsblatt der EU L 122, 19. Mai 2015, S. 31. Die 2. Phase wurde eingeleitet durch den Beschluss (GASP) 2015/1772 des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees, in: Amtsblatt der EU L 258, 3. Oktober 2015, S. 5.

tion 2240 (2015), mit der entsprechende Einsätze in den libyschen Hoheitsgewässern für ein Jahr autorisiert wurden. Der Operation wurde in der Zwischenzeit der Name „Sophia“ verliehen. Die dritte Phase des Einsatzes beinhaltet die Zerstörung von Schiffen im Hoheitsgebiet von Küstenstaaten. Diese wurde bislang noch nicht eingeleitet.

Dreh- und Angelpunkt für eine zügige Rückführung nicht schutzbedürftiger Personen ist der Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit den Herkunfts- und Transitländern der irregulären Migranten.⁶⁵ Im Berichtszeitraum wurden keine neuen Rückübernahmeabkommen abgeschlossen. Lediglich die bereits bestehenden Verpflichtungen der Türkei und die Rücknahmeverpflichtung eigener Staatsangehöriger der afrikanischen Staaten, die das Cotonou-Abkommen ratifiziert haben, wurden bekräftigt. Die Kommission verhandelt derzeit offiziell mit Marokko und Belarus. Für Algerien und Tunesien liegt der Kommission ein Verhandlungsmandat vor, ohne dass Verhandlungen bereits aufgenommen wurden. Der Rat ermächtigte die Kommission zur Aufnahme von entsprechenden Verhandlungen mit Jordanien⁶⁶ und Nigeria.⁶⁷

Visapolitik

Mit der Visapolitik regelt die Europäische Union den kurzzeitigen (bis zu dreimonatigen) Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Schengenraum.⁶⁸ Längerfristige Visa bleiben in nationaler Zuständigkeit, allerdings sind die Rechtsfolgen solcher Visa teilweise europäisiert.⁶⁹ Den Grundpfeiler des europäischen Visarechts bildet der Visakodex⁷⁰, der 2010 in Kraft trat. Dieser regelt im Wesentlichen die Vergabe und den Inhalt von Visa für Drittstaatsangehörige, die aufgrund einer Liste von Drittstaaten⁷¹ visumpflichtig sind. Im April 2014 legte die Kommission einen Vorschlag für eine Neufassung des Visakodex vor.⁷²

65 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.

66 Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen mit dem Haschemitischen Königreich Jordanien über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und dem Haschemitischen Königreich Jordanien über Rückübernahme, 1. April 2016, Dok. 6963/16.

67 Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen mit der Bundesrepublik Nigeria über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Bundesrepublik Nigeria über die Rückübernahme, 6. September 2016, Dok. 11975/16.

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

69 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, in: Amtsblatt der EU L 85, 31. März 2010, S. 1-4. Die Änderungsverordnung führt ein begrenztes Freizügigkeitsrecht für Drittstaatsangehörige mit nationalen längerfristigen Visa ein.

70 Verordnung (EG) Nr. 810/2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex), in: Amtsblatt der EG L 243, 15. September 2009, S. 1-58.

71 Verordnung (EG) Nr. 539/2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind, in: Amtsblatt der EG L 81, 21. März 2001, S. 1-8; Verordnung (EU) Nr. 509/2014 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, in: Amtsblatt der EU L 149, 20. Mai 2014, S. 67-70.

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

Dieser befindet sich noch im Gesetzgebungsverfahren, wobei das Europäische Parlament seinen Bericht hierzu noch nicht angenommen hat, während der Rat seine Position am 13. April 2016 festlegte.⁷³ Der zweite im Rahmen der Visapolitik vorgelegte Verordnungsvorschlag⁷⁴ der Kommission zum sogenannten „Rundreise-Visum“ befindet sich gleichfalls noch im Gesetzgebungsverfahren.

Fazit

Im Berichtszeitraum ist die politische und legislative Tätigkeit der Union in der Asyl- und Einwanderungspolitik massiv angestiegen. Dies ist angesichts der enormen Herausforderungen, die die Flüchtlingsbewegungen und Migrationen in Richtung Europas an die Mitgliedstaaten und die Europäische Union stellen, auch wenig verwunderlich. Dennoch ist die umfangreiche Komplettreform des GEAS sowie des Rechtsrahmens für den Außengrenzschutz ein in dieser Intensität für die Zugangspolitiken einmaliger, wenn auch notwendiger Vorgang. Die Vorschläge zielen dabei in die richtige Richtung, insoweit sie Unionsagenturen stärken und hierdurch über die Angleichung von Rechtsvorschriften hinausgehend eine Angleichung der Verwaltungspraxis anvisieren. Dies reduziert Ungleichheiten in den Asylsystemen der Mitgliedstaaten und damit einen zentralen Anreiz für Sekundärmigration in einzelne wenige Mitgliedstaaten. Die Kooperation mit Drittstaaten erscheint ein gangbarer Weg, um die Flüchtlingsbewegungen von den EU-Außengrenzen fern zu halten. Der politische Preis dafür ist jedoch, dass die Union und ihre Mitgliedstaaten den Regierungen dieser Staaten ein politisches Druckmittel in die Hand geben. Es bleibt mithin abzuwarten, ob das Feuerwerk an Maßnahmen aus dem Berichtszeitraum auch zündet.

Weiterführende Literatur

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.

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

Kay Hailbronner/Daniel Thym (Hrsg.): *EU Immigration and Asylum Law*, 2. Aufl., München 2016.

Steve Peers: *EU Justice and Home Affairs Law*, 4. Aufl., Oxford 2016.

Maarten den Heijer, Jorrit Rijpma und Thomas Spijkerboer: *Coercion, Prohibition, and Great Expectations: The Continuing Failure of the Common European*, 2016.

73 Council of the European Union: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Union code on Visas, 29 April 2016, Dok. 8435/16.

74 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, COM (2014) 163; Müller-Graff/Repasi: *Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik*, 2014, S. 174.