



Walter Hallstein-Institut
für Europäisches Verfassungsrecht

Humboldt-Universität zu Berlin

WHI - Paper 6/08

Europäische Einwanderungspolitik: Grundlagen, Gegenstand und Grenzen

Daniel Thym

Veröffentlicht in:
Rainer Hofmann/Tillmann Lühr (Hrsg.):
Europäisches Flüchtlings- und Migrationsrecht.
Eine kritische Zwischenbilanz
([Nomos, 2008](#)), S. 183-204.

Europäische Einwanderungspolitik: Grundlagen, Gegenstand und Grenzen

*Daniel Thym**

Die Europäisierung des Ausländerrechts führt zu einer weitreichenden Verlagerung der Gesetzgebung auf die europäische Ebene. Hierbei entsteht der Eindruck eines unaufhaltsamen Prozesses, der früher oder später nahezu alle Bereiche des Ausländerrechts erfassen wird und das nationale Recht weitgehend zu „Ausführungsbestimmungen gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben“ umgestaltet.¹ Diese Vorstellung einer fortwährenden Europäisierung sollte allerdings nicht verdecken, dass die europäische Migrationspolitik keiner umfassenden supranationalen Kompetenz entspringt und in ihrer Ausgestaltung von politischen Entscheidungen der EU-Organe abhängt. Dies gilt in besonderem Maße für die Einwanderungspolitik im engeren Sinn der Entscheidung über die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zum Unionsgebiet. Auf Grundlage allgemeiner verfassungsrechtlicher Erwägungen untersucht dieser Beitrag die ersten Ergebnisse und zukünftigen Perspektiven europäischer Einwanderungspolitik. Es zeigt sich, dass Reichweite und Ausrichtung der europäischen Einwanderungspolitik nach Jahren der politischen Auseinandersetzung schrittweise an Gestalt gewinnen.

A. Rechtliche Grundlagen

Ausgangspunkt der Analyse sind die verfassungsrechtlichen Grundlagen der europäischen Einwanderungspolitik im geltenden europäischen Primärrecht. Sie prägen den Fortschritt und Umfang der Rechtsetzung nach dem Vorbild der supranationalen Gemeinschaftsmethode bis hin zu den Reformperspektiven des Vertrags von Lissabon, der die wesentlichen Errungenschaften des Verfassungsvertrags fortführt (Abschnitt I). Trotz der historischen Vergleichbarkeit der rechtlichen Entwicklung bestehen bei näherer Betrachtung strukturelle Unterschiede zwischen der Binnenmarktintegration und der Verwirklichung des europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, welche die konzeptionelle Ausrichtung des EU-Migrationsrechts erklären (Abschnitt II). Die strukturelle Eigenart des europäischen Einwanderungsrechts findet eine Fortsetzung bei der rechtlichen Durchführung, die

* *Dr. Daniel Thym LL.M.* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Walter-Hallstein-Institut für europäisches Verfassungsrecht an der Humboldt-Universität zu Berlin und Postdoktorand im DFG-Graduiertenkolleg „Verfassung jenseits des Staates: von der europäischen zur globalen Rechtsgemeinschaft.“

¹ So etwa *G. Renner*, Neuer Bundestag – neue Zuwanderungspolitik?, ZAR 2005, 270 (274).

dem europäischen Gesetzgeber eine weitreichende Entscheidungsfreiheit zur inhaltlichen Ausgestaltung der neuen Rechtsakte überantwortet (Abschnitt III).

I. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Seit 1985 durchliefen die vertraglichen Grundlagen der europäischen Asyl- und Einwanderungspolitik eine beachtliche Metamorphose: schrittweise wurden sie in den supranationalen Rechtsrahmen überführt, entlang der zentralen Meilensteine der völkerrechtlichen Schengener Übereinkommen, der intergouvernementalen Zusammenarbeit nach dem Vertrag von Maastricht und der Vergemeinschaftung aufgrund des Vertrags von Amsterdam mit seiner fünfjährigen Übergangsfrist.² Dieser Wandlungsprozess ist nicht nur von akademischem Erkenntnisinteresse. Vielmehr lehrt der Integrationsprozess, dass die Anwendung der supranationalen Gemeinschaftsmethode eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg europäischer Politik darstellt.³ Ihre wesentlichen Bestandteile erstrecken sich heute auf die Asyl- und Einwanderungspolitik; insbesondere trifft die ursprüngliche Annahme nicht mehr zu, dass die vormalige „dritte Säule“ nach ihrer Überführung in den EG-Vertrag ein „Ghetto“ der Intergouvernementalität innerhalb des Gemeinschaftsrechts begründe.⁴ Heute besitzt die Kommission ein Initiativmonopol, der Rat beschließt in vielen Bereichen mit qualifizierter Mehrheit unter gleichberechtigter Teilnahme des Europäischen Parlaments und nimmt hierbei reguläre Richtlinien und Verordnungen an, die an den Privilegien des Gemeinschaftsrechts gegenüber nationalem Recht teilhaben.⁵

Fortbestehende Sonderregeln verzögerten die Entwicklung allenfalls oder verlieren schrittweise an Bedeutung. Dies gilt zuerst für die „Ungleichzeitigkeit“ der europäischen Innenpolitik aufgrund der Ausnahmen des Vereinigten Königreichs, Irlands und Dänemarks, die an zahlreichen Rechtsakten nicht oder mit abgeschwächter Bindungswirkung teilhaben. Ihre Nichtteilnahme erlaubt der Gemeinschaft keine Ausnahme von der Anwendung der Gemeinschaftsmethode mit Bezug auf die betei-

² Einen Überblick über die verschiedenen Entwicklungsschritte bieten *Schmahl*, in: von der Groeben/Schwarze (Hg.), EUV/EGV, Bd. 1, 6. Aufl., 2004, Vorb. zu Art. 61-69 EG und *Peers*, EU Justice and Home Affairs Law, 2. Aufl., 2006, S. 10-54.

³ So die Erkenntnis der Politikwissenschaft, etwa *Sweet Stone*, The Judicial Construction of Europe, 2004, S. 45-108.

⁴ So *Peers*, EU Justice and Home Affairs Law, 2000, S. 2; vorsichtiger *Hailbronner*, Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union, 2000, S. 35: „cautious approach to supranationalization.“ Unter Geltung des Vertrags von Maastricht war die Einwanderungs- und Asylpolitik Bestandteil der „dritten Säule“ nach Art. K EU-Vertrag, die heute als Art. 11-29 EU die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen umfasst, nicht aber die Asyl- und Einwanderungspolitik.

⁵ Zur Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens einschl. Mehrheitsbeschlüssen im Rat Art. 67 Abs. 5 Sps. 1 EG sowie Art. 1 Abs. 2 Beschluss 2004/927/EG (ABl. 2004 L 396/45); zum Initiativmonopol der Kommission seit dem Jahr 2004 Art. 67 Abs. 2 Sps. 1 EG; zur Annahme von Richtlinien und Verordnungen Art. 249 EG. Näher *ter Steeg*, Das Einwanderungskonzept der EU, 2006, S. 102-132 und jede Kommentierung von Art. 67 EG.

ligten Mitgliedstaaten; zudem zeigt die Erfahrung der letzten Jahre, dass die Sonderregeln die dynamische Entwicklung des Rechtsgebiets nicht beeinträchtigen – und die ungleichzeitige Integration unter Ausschluss einzelner Mitgliedstaaten damit integrationsfreundlicher wirkt, als es auf den ersten Blick erscheint.⁶ Mittelfristig wird auch die Beschränkung des Vorlagerechts an den Europäischen Gerichtshof auf nationale Obergerichte nach Artikel 68 Absatz 1 EG seine Relevanz verlieren, sobald nach Abschluss der aktuellen Umsetzungsphase die nationalen Obergerichte mit der Auslegung der europäischen Harmonisierungsmaßnahmen befasst werden.⁷ Dessen ungeachtet hat die Kommission eine Aufhebung der Sonderregelung vorge schlagen, die auch ohne Vertragsänderung aufgrund eines einstimmigen Ratsbeschlusses realisiert werden kann.⁸

Für die Entwicklung der europäischen Einwanderungspolitik von besonderer Bedeutung sind die Debatte um den Umfang der EG-Verbandskompetenz und das fortbestehende Erfordernis einer einstimmigen Beschlussfassung im Rat.⁹ Die Beibehaltung der Einstimmigkeit geht maßgeblich auf das Drängen der Bundesregierung und der Bundesländer zurück; es sollte verhindert werden, dass Deutschland in Grundsatzfragen oder Detailregeln der Einwanderung überstimmt wird.¹⁰ Der Verfassungsvertrag (und entsprechend der Vertrag von Lissabon) würde auch die Zulassung von Drittstaatsangehörigen dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und damit der Mitentscheidung von Rat und Parlament einschließlich Mehrheitsentscheidungen unterwerfen.¹¹ Allerdings geht die Ausweitung von Mehrheitsentschei-

⁶ Näher *Thym*, Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht, 2004, S. 79-130 (Kapitel 3; erhältlich online unter <http://www.ungleichzeitigkeit.de>). Zum Wunsch des Vereinigten Königreichs, an der Grenzschutzagentur Frontex beteiligt zu werden und dem folgenden Rechtsstreit Generalanwältin *Trstenjak*, Schlussanträge vom 10. Juli 2007, (Vereinigtes Königreich/Rat), Rs. C-77/05, noch nicht amtlich veröffentlicht.

⁷ Die vom Vertraggeber neben der Vermeidung einer langen Verfahrensdauer sowie der Überlastung des EuGH beabsichtigte Filterfunktion zur Unterbindung „innovativer“ Vorlagen durch unterinstanzliche Gerichte dürfte aufgrund des Selbstverständnisses von Obergerichten in anderen Mitgliedstaaten nur eine begrenzte Wirkung entfalten; vgl. *Thym*, Britische Einwanderungs- und Asylpolitik, ZAR 2006, 184 (190) und die ursprl. Kritik von *Guild/Peers*, *Defiance or Defiance?*, in: dies./Harlow (Hg.), *Implementing Amsterdam*, 2001, S. 267 (281).

⁸ Vgl. die Mitteilung zur Anpassung der die Zuständigkeit des Gerichtshofs betreffenden Bestimmungen des Titels IV EG-Vertrag mit Blick auf die Gewährleistung eines effektiveren gerichtlichen Rechtsschutzes, KOM(2006) 346 vom 28.06.2006 auf Grundlage von Art. 67 Abs. 2 Sps. 2 EG; entspr. der EU-Reformvertrag in Fortführung des Verfassungsvertrags.

⁹ Die Ausweitung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen gilt nur für das Asylrecht und die Bekämpfung der illegalen Einwanderung, nicht für Art. 63 Ziff. 3 lit. a und Ziff. 4 EG; vgl. Fn. 5.

¹⁰ Sowohl beim Vertrag von Amsterdam als auch bei Beschluss 2004/927/EG (Fn. 5) sperrte sich die Bundesregierung gegen Mehrheitsentscheidungen im Rat bei Rechtsakten nach Art. 63 Ziff. 3 lit. a, Ziff. 4 EG; anders beim Vertrag von Maastricht, als die Bundesregierung eine weitergehende Vergemeinschaftung forderte, auch weil die Europäisierung der Asylpolitik ein „bequemes Argumentationsmuster“ in der hitzigen nationalen Reformdebatte darstellte, so *A. Weber*, Einwanderungs- und Asylpolitik nach Maastricht, ZAR 1993, 11 (15).

¹¹ So Art. III-267 i.V.m. Art. I-34, III-396 Vertrag über eine Verfassung für Europa (nachfolgend: VVE) sowie Art. 79, 294 des EU-Ausführungsvertrags in der Fassung des Vertrags von

dungen auf die Einwanderungspolitik einher mit einer Begrenzung der EG-Verbandskompetenz, wonach den Mitgliedstaaten vorbehalten bleibt „festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige aus Drittländern in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen, um dort als Arbeitnehmer oder Selbstständige Arbeit zu suchen.“¹²

Damit erübrigte sich unter Geltung des reformierten EU-Vertrags der gegenwärtige Streit um den Umfang der europäischen Verbandskompetenz. Die heute maßgebliche Kompetenznorm für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zum Unionsgebiet betrifft ihrem Wortlaut nach die „Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen sowie Normen für die Verfahren zur Erteilung von Visa für einen langfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstiteln, einschließlich solcher zur Familienzusammenführung“.¹³ Insbesondere in der deutschen Literatur wurde die europäische Zuständigkeit für die Regelung des Arbeitsmarktzugangs von Drittstaatsangehörigen auf dieser Grundlage nachhaltig bestritten.¹⁴ In der Praxis der europäischen Rechtssetzung setzte sich allerdings die Auffassung durch, dass die Gemeinschaft jedenfalls für punktuelle Regelungen des Arbeitsmarktzugangs von Drittstaatsangehörigen zuständig sei, etwa im Bezug auf Asylbewerber, Familienangehörige, Studenten, Forscher, etc.¹⁵ Auch in anderen Bereichen wird der reformierte EU-Vertrag gegenwärtige Auseinandersetzungen über den Umfang der EG-Kompetenz einer verfassungsrechtlichen Lösung zuführen.¹⁶

Hieraus ergibt sich das Gesamtbild einer schrittweisen Ausweitung europäischer Zuständigkeit, die allerdings auch unter Geltung des reformierten EU-Vertrags aufgrund der fortbestehenden Grenzen keiner umfassenden europäischen Gesetzgebungszuständigkeit weicht. Das resultierende Neben- und Miteinander europäischer

Lissabon nach dem Ergebnis der Regierungskonferenz 2007 gemäß Dokument CIG 14/07 vom 3.12.2007.

¹² Art. III-267 Abs. 5 VVE und entsprechend Art. 79 V EU-Ausführungsvertrag in der Fassung des Vertrags von Lissabon.

¹³ Art. 63 Ziff. 3 lit. a EG.

¹⁴ Krit. insb. *Weiß*, in: Streinz (Hg.), EUV/EGV-Kommentar, 2003, Art. 63 EG Rdnr. 39-43, Bundesrat, Beschluss vom 10.03.2006, BRat-Drs. 5/06 sowie zusammenfassend *Knauff*, Europäische Einwanderungspolitik: Grundlagen und aktuelle Entscheidungen, ZEuS 2004, 11-42; anders *Wiedmann*, in: Schwarze (Hg.), EU-Kommentar, 2000, Art. 63 EG Rdnr. 35-37. Ich danke *Jürgen Bast* für den Hinweis, dass die Bundeskompetenz in Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 GG dem Wortlaut des Art. 63 Ziff. 3 lit. a EG nahe kommt.

¹⁵ Die in Abschnitt B dieses Beitrags vorgestellten Harmonisierungsakte enthalten jeweils Regelungen zum Arbeitsmarktzugang, die *Brinkmann*, The Immigration and Asylum Agenda, ELJ 10 (2004), 182-199 in ihrer Entwicklung analysiert; die maßgeblichen Rechtsgutachten des Rates sind in den entscheidenden Passagen leider nicht öffentlich zugänglich; vgl. Rats-Dok. 6736/01, 9077/02 und 14150/02.

¹⁶ Der Vertrag von Lissabon (Fn. 11) erweitert die EG-Kompetenz auf die „schrittweise Einführung eines integrierten Grenzschutzsystems“ (Art. III-77 Abs. 2 lit. d EU-Ausführungsvertrag), einen einheitlichen Asyl- und subsidiären Schutzstatus sowie gemeinsame Verfahrensnormen anstelle der bisherigen Mindestvorschriften (Art. 78 Abs. 2 lit. a, b und d EU-Ausführungsvertrag), die Förderung von Integrationsmaßnahmen (Art. 79 Abs. 4 EU-Ausführungsvertrag) und die Kooperation mit Drittstaaten (Art. 78 Abs. 2 lit. g, 79 Abs. 3 EU-Ausführungsvertrag).

und nationaler Regelungen ist hierbei keine Besonderheit des Migrationsrechts, sondern allgemeines Kennzeichen des Europäischen Verfassungsverbunds, in welchem Mitgliedstaaten und Union zu einem einheitlichen Handlungsverbund verschränkter Autonomie und wechselseitiger Abhängigkeit verbunden sind.¹⁷ Der Vertrag von Lissabon begründet insoweit nur die (vorerst) letzte Stufe der Entwicklung der EU-Einwanderungspolitik seit dem Beginn der völkerrechtlichen Kooperation aufgrund der Schengener Übereinkommen; verschiedene Sonderregeln wurden schrittweise abgebaut. Der verfassungsrechtliche Rahmen der europäischen Migrationspolitik ist „nach Jahren der Orientierungslosigkeit fest im Gefüge des europäischen Verfassungsverbundes angekommen.“¹⁸

II. Konzeptionelle Ausrichtung

Der Vertrag von Amsterdam überführte die Einwanderungspolitik nicht nur in den Geltungsbereich der supranationalen Gemeinschaftsmethode, sondern ordnete sie zugleich einer neuen Zielvorgabe zu. Als Teil des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts versteht sich die Einwanderungspolitik als eigenständiges Handlungsfeld europäischer Rechtsetzung. Eine Fünf-Jahres-Frist sollte nach dem Vorbild der abgestuften Verwirklichung des Binnenmarkts und der Währungsunion zahlreiche neue Gesetzgebungsvorhaben anstoßen. Tatsächlich wurde bis zum Ablauf dieser Frist im Mai 2004 viel erreicht: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gehört heute zu den dynamischsten Handlungsfeldern europäischer Politik.¹⁹ Einen wesentlichen Beitrag zum Erfolg leisteten die Vorgaben des Europäischen Rats, der jenseits der Streitigkeiten der Fachminister wiederholt eine zügige Annahme von Rechtsakten anmahnte und auf seinen Tagungen in Tampere und Den Haag ein politisches Gesamtprogramm zur Verwirklichung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vorgab.²⁰ Im Bereich der legalen Zuwanderung ist das

¹⁷ Näher *Pernice*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001), S. 148 (163 ff.) und *ders.*, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 2. Aufl., 2006, Art. 23 GG Rdnr. 20-23.

¹⁸ So mit Blick auf die Regeln des Verfassungsvertrags *Ruffert*, Die unionsverfassungsrechtlichen Grundlagen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: Pache (Hg.), Die Europäische Union – Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts?, 2005, S. 14 (33).

¹⁹ Zur Fünf-Jahres-Frist Art. 61 lit. a EG; eine aktuelle Übersicht der angenommenen Rechtsakte kann der Homepage der Kommission unter http://ec.europa.eu/justice_home/index_en.htm entnommen werden (beachte: die deutsche Version ist – anders als die englische – zumeist leider nicht auf dem aktuellen Stand).

²⁰ Siehe das Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union vom 4./5.11.2004 (ABl. 2005 C 53, 1) und zuvor Europäischer Rat in Tampere am 15./16.10.2000, Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Zur Interaktion von Rat und Europäischem Rat *Papagianni*, Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law, 2006, S. 215-220.

aktuelle Haager Programm aufgrund politischer Uneinigkeit allerdings sehr allgemein gehalten und bedarf der Konkretisierung in anstehenden Verhandlungen.²¹

Bei näherer Betrachtung besitzt die konzeptionelle Rückführung der europäischen Justiz- und Innenpolitik auf das Projekt eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ nur begrenzte Überzeugungskraft. Insbesondere gründet die Vorgabe auf keinem theoretischen Konzept, das etwa nach dem Modell des Binnenmarktprogramms komparative Kostenvorteile mit der Harmonisierung staatlicher Marktinterventionen verbindet. Das begriffliche Nebeneinander von Freiheit – Sicherheit – Recht bleibt ein offenes Zielkonglomerat, das auch in den einzelnen Vertragsbestimmungen keine Orientierung erfährt.²² Dem Versuch der schrittweisen Entwicklung eines überzeugenden Konzepts dürfte angesichts der Vielschichtigkeit und Konfliktrichtigkeit der betroffenen Politikbereiche kein nachhaltiger Erfolg beschieden sein.²³ Vielmehr steht zu erwarten, dass der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und die Detailregelungen der Einwanderungspolitik in ihrer konkreten Ausgestaltung auf Dauer keinem einheitlichen Konzept entspringen werden, sondern von der politischen Kompromissuche aufgrund eines Ausgleichs der widerstreitenden Interessen abhängen.²⁴ Diese Abhängigkeit vom politischen Entscheidungsprozess ist kein Nachteil; positiv gewendet verkörpert die Europäisierung der Justiz- und Innenpolitik den Übergang des Integrationsprozesses in das Stadium der politischen Union.

Bei näherer Betrachtung konkurrieren vier, teils entgegengesetzte, Deutungsmuster um die konzeptionelle Ausrichtung der europäischen Migrationspolitik und ringen um Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess: Vollendung des Binnenmarkts, Schutz der inneren Sicherheit, Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und Verwirklichung von Menschenrechten.²⁵ Hierbei handelt es sich nicht um Rechtsprinzipien im Sinn übergeordneter normativer Strukturentscheidungen einer Rechts-

²¹ Vgl. ebd., Abschnitt III.1.4. sowie meine späteren Darlegungen in den Abschnitten B.III und B.IV.

²² So auch *Walker*, In Search of the Area of Freedom, Security and Justice: A Constitutional Odyssey, in: ders. (Hg.), *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, 2004, S. 3 (5-10), *Papagianni* (Fn. 20), S. 264-279, *Kostakopoulou*, The Area of Freedom, Security and Justice and the European Union's Constitutional Dialogue, in: *Barnard* (Hg.): *The Fundamentals of EU Law Revisited*, 2007, S. 153 (174): „self-referential logic“ und *Müller-Graff*, Der primärrechtliche Rahmen, in: ders. (Hg.), *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, 2005, S. 11 (14-19), der freilich ebd. 20 eine Rekonstruktion als „rechtlich befriedeter unionaler Freiheitsraum“ vorschlägt.

²³ Positiver *Monar*, Sicherheit der Person, in: von Bogdandy (Hg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2. Aufl., 2008, in Vorbereitung.

²⁴ Ähnlich *Costello*, Administrative Governance and the Europeanisation of Asylum and Immigration Policy, in: *Hofmann/Türk* (Hg.), *EU Administrative Governance*, 2006, S. 287 (289-293).

²⁵ Ähnlich *Wilsher*, Economic Migration into the European Union: Standing at the Crossroads, *Yearbook of European Law* 21 (2002), 163 (184-187), *Guild*, Mechanisms of Exclusion: Labour Migration in the European Union, in: *Apap* (Hg.), *Justice and Home Affairs Law in the EU*, 2004, S. 211 (217-221) und *Peers*, Aliens, Workers, Citizens or Humans? Models for Community Immigration Law, in: *Guild/Harlow* (Fn. 7), S. 291-308.

ordnung, sondern um eine in der deutschen Rechtswissenschaft bislang wenig verbreitete Systematisierung des rechtlichen Status quo unter Einbeziehung verfassungsrechtlicher Wertungen, rechtspolitischer Gestaltungsziele und interdisziplinärer Theorieanleihen.²⁶ Die Analyse des deutschen Ausländer- und Asylrechts muss sich im Zeitalter seiner Europäisierung diesem unterschiedlichen methodischen Zugriff anderer Wissenschaftskulturen öffnen; dies fügt sich in die aktuellen Bestrebungen der deutschen Verwaltungsrechtswissenschaft, die dogmatischen Grundlagen der juristischen Methode aufgrund einer Vergewisserung über die eigene Arbeitsweise zu überdenken und aktiv in den transnationalen Diskurs einzubringen.²⁷

Besonders einflussreich ist die Deutung der Justiz- und Innenpolitik als funktionalistische Folge der Binnenmarktintegration mit der Annahme, dass der Status von Drittstaatsangehörigen als Spillover der gemeinschaftsweiten Personenfreizügigkeit einer europäischen Harmonisierung bedürfe.²⁸ Eine plausible Erklärung liefert diese Annahme für die Europäisierung des Grenzkontrollregimes, der Asylzuständigkeit und der Visapolitik durch das Schengener Recht als kompensatorische Maßnahme für die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen.²⁹ Allerdings löste sich die Europäisierung des Asyl- und Ausländerrechts von der rechtlichen Regelung des Binnenmarkts; bei der rechtlichen Durchführung bestehen bedeutsame Unterschiede zwischen Binnenmarkt und Migrationsrecht.³⁰ Auch konzeptionell erfolgte eine schrittweise Entkoppelung, indem sich die Justiz- und Innenpolitik als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu einem europäischen Handlungsfeld aus eigenem Recht wandelte.³¹ Diese konzeptionelle Eigenständigkeit der Migrationspolitik erfasst sogar die gemeinschaftsinterne Personenfreizügigkeit von Drittstaatsangehöri-

²⁶ Eine solches Analyseraster ist im angelsächsischen Rechtsraum verbreitet und findet, etwa in Form einer menschenrechtlichen Analyse des Asyl- und Ausländerrechts, zunehmende Verbreitung im deutschen Rechtsraum; instruktiv zu den unterschiedlichen Theorieansätzen der Verfassungsrechtswissenschaft in unterschiedlichen Rechtsordnungen von *Bogdandy*, Wissenschaft vom Verfassungsrecht, in: ders./Cruz Villalón/Huber (Hg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum, Bd. II, 2007, § 39.

²⁷ Hierzu *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl., 2004, S. 19 ff., *Möllers*, Methoden, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2006, S. 121 (155 f.) und, weitergehend, *Voßkuhle*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, ebd., S. 1 (20-39).

²⁸ Zur Integrationstheorie des Neofunktionalismus, die etwa die Europäisierung der Umweltpolitik als Spillover der Warenverkehrsfreiheit erklärt, *Schmitter*, Neofunctionalism, in: Wiener/Diez (Hg.), European Integration Theory, 2004, S. 45-74.

²⁹ Prominent lehnt EuGH, (Wijsenbeek), Rs. C-378/97, Slg. 1999 I-6207, Rdnr. 40 die unmittelbare Anwendung des heutigen Art. 14 Abs. 2 EG ab, weil dies „die Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Gesetzgebung hinsichtlich der Überschreitung der Außengrenzen der Gemeinschaft, der Einwanderung, der Visaerteilung, des Asyls und des Datenaustausches über diese Fragen voraus(setze).“ Entspr. bereits Weißbuch der Kommission: Vollendung des Binnenmarkts, KOM(85) 310 vom 14.06.1985, Rdnr. 28.

³⁰ Hierzu nachfolgend Abschnitt A.III.

³¹ Entspr. etwa *Streinz*, Gibt es ein europäisches Einwanderungs- und Asylrecht?, in: Stern (Hg.), Zeitgemäßes Zuwanderungs- und Asylrecht, 2002, S. 67 (91), *Hailbronner* (Fn. 4), S. 126-129 und *Wilsher* (Fn. 25), S. 165-169.

gen im Binnenmarkt, wenn man umgekehrt das Freizügigkeitsrecht der Unionsbürger zunehmend seines marktintegrativen Ursprungs entkleidet und als Bürgerrecht der Unionsangehörigen versteht.³²

Eine Folgewirkung der historischen Genese der europäischen Justiz- und Innenpolitik als kompensatorische Maßnahme für die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen war die langjährige Dominanz innenpolitischer Akteure und sicherheitspolitischer Zielvorstellungen. Politikwissenschaftliche Analysen kommen zu dem Schluss, dass in Fortführung des Schengener Völkerrechts bewusst intergouvernementale Kooperationsformen gewählt wurden, um die europäisierte Justiz- und Innenpolitik nachhaltig an der Konzeption der Innenministerien mit ihrem Fokus auf dem Schutz der inneren Sicherheit auszurichten.³³ Tatsächlich war der europäische Gesetzgebungsprozess besonders ergiebig, wenn durch Errichtung neuer Datenbanken zum Informationsaustausch, dem Kampf gegen illegale Einwanderung durch verstärkte Grenzschutzmaßnahmen oder den Abschluss von Rückführungsabkommen mit Drittstaaten die institutionellen Interessen der Innenministerien mit der europäischen Agenda übereinstimmen.³⁴ Der Hinweis auf die Dominanz sicherheitspolitischer Zielvorstellungen aufgrund der prominenten Rolle nationaler Innenministerien sollte allerdings nicht im Sinn einer „Verschwörungstheorie“ als Widerspruch zum Mehrheitswillen der Bevölkerung missverstanden werden.³⁵

Dagegen war der Gesetzgebung in der Einwanderungspolitik zur Zulassung von Drittstaatsangehörigen zum Unionsgebiet bislang nur ein begrenzter Erfolg beschieden. Dies liegt auch daran, dass die Kommission sich mit ihrer marktliberalen Deutung des internationalen Migrationsgeschehens nicht hat durchsetzen können. Zwar spricht das Haager Programm noch selbstbewusst von der wichtigen Rolle der legalen Zuwanderung für den „Ausbau der wissensbestimmten Wirtschaft in Europa und

³² Vgl. *Schönberger*, Unionsbürger, 2005, S. 393 und *F. Wollenschläger*, Grundfreiheit ohne Markt, 2007. Verfassungsrechtlich besteht mangels Grundfreiheit der Drittstaatsangehörigen (hierzu Abschnitt A.III) ebenso eine unterschiedliche Behandlung wie sekundärrechtlich aufgrund der RL 2003/109/EG (hierzu Abschnitt B.II). Anders zur Vergleichbarkeit des zu Grunde liegenden Konzepts etwa *T. Groß*, Einwanderungs- und Asylrecht in der Europäischen Union, EuR Beiheft I/2005, 33 (41 f.).

³³ Hierzu *Lavenex*, The Europeanisation of Refugee Politics. Between Human Rights and Internal Security, 2001, S. 74-147 und *Guiraudon*, European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-Making versus Venue Shopping, JCMS 38 (2000), 251-271.

³⁴ Krit. *Cholewinski*, The Criminalisation of Migration in EU Law and Policy, in: Toner/Guild/Baldaccini (Hg.), Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy, 2007, S. 301-336. Nach dem 11. September 2001 erlebten entsprechende Maßnahmen eine Stärkung; krit. *Guild*, International Terrorism and EU Immigration, Asylum and Borders Policy, EFA Rev. 8 (2003), 331-346.

³⁵ *Lahav*, Immigration and Politics in the New Europe. Reinventing Borders, 2004, S. 69 ff und 204-211 kommt zu dem Ergebnis, dass die öffentliche Meinung das Projekt einer restriktiven Einwanderungspolitik weitgehend unterstützt. Beim letzten ersichtlichen Eurobarometer mit Fragen zur Migrationspolitik gaben 83 % der Befragten die Bekämpfung der illegalen Einwanderung als Priorität der Union an.

bei der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung.³⁶ In der Praxis wurden die entsprechenden Vorschläge von den Mitgliedstaaten jedoch abgelehnt³⁷ und *de constitutione ferenda* durch die Beschränkung der europäischen Kompetenz im reformierten EU-Vertrag eingeschränkt³⁸. Dessen ungeachtet bleibt die marktliberale Deutung des Migrationsrechts als ein Beitrag zu Wirtschaftswachstum und Industriepolitik ein bedeutsames Erklärungsmuster für Einzelaspekte der europäischen Migrationspolitik.³⁹ Dies zeigt sich besonders deutlich, wenn die Europäische Union im Rahmen der Handelspolitik nach Maßgabe des Ziels der „schrittweisen Beseitigung von Beschränkungen“ begrenzte Zuwanderung im Rahmen der internationalen Dienstleistungserbringung verhandelt und vereinbart.⁴⁰

Im angelsächsischen Raum ist das Studium des Migrationsrechts institutionell eng verbunden mit Forschungseinrichtungen und Studiengängen zum Menschenrechtsschutz. Dies ist eine Erklärung, warum die menschenrechtliche Analyse des Migrationsrechts im internationalen Diskurs besonders wirkungsmächtig ist.⁴¹ Zudem erfolgte die Europäisierung des Asyl- und Einwanderungsrechts in zeitlicher Parallelität zur Entwicklung einer aktiven europäischen Grundrechtspolitik, die sich ausweislich der Präambel der Charta der Grundrechte das Ziel gesetzt hat, „den Menschen in den Mittelpunkt ihres Handelns“ zu stellen.⁴² Insbesondere arbeits- und sozialrechtliche Studien betonen ergänzend die sozialpolitische Dimension einer

³⁶ Haager Programm (Fn. 20), Abschnitt III.1.4. unter Rückgriff auf das Ziel des Europäischen Rats in Lissabon am 23./24.03.2000, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Rdnr. 5, binnen zehn Jahren „die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen.“

³⁷ Zum Scheitern einer umfassenden europäischen Einwanderungspolitik näher Abschnitt B.III.

³⁸ Siehe Fn. 12 und begleitender Text.

³⁹ Man kann insoweit von einer Projektion des Binnenmarkts auf die Weltebene sprechen, dessen „liberale Idee der innergemeinschaftlichen Freiheit (...) ihrem Gedanken nach als Weltmodell konzipiert [ist]“; so *Hailbronner*, Perspektiven einer europäischen Asylrechtsharmonisierung nach der Maastrichter Gipfelkonferenz, in: ders. (Hg.), *Asyl- und Einwanderungsrecht im europäischen Vergleich*, 1992, S. 134 (135) und *Wilsher* (Fn. 25), S. 167.

⁴⁰ Zur Liberalisierung nach den Zielvorgaben des Art. 131 EG im Rahmen der WTO *Guild* (Fn. 25), S. 218 f. und *Tietje/Nowrot*, Stand und Perspektiven der Liberalisierung der Regelungen zum temporären Aufenthalt natürlicher ausländischer Personen nach dem Allgemeinen Dienstleistungsabkommen (GATS) der WTO, ZAR 2007, 213-222. In diesem Fall gründet die EG-Kompetenz in Fortfolge von EuGH, (WTO), Gutachten 1/94, Slg. 1994 I-5267, Rdnr. 43-53 auf der im Vertrag von Nizza erweiterten Handelskompetenz nach Art. 133 Abs. 5 EG und fordert i.V.m. Art. 63, 67 EG Einstimmigkeit; entsprechend Art. 207 Abs. 4, 6 EU-Ausführungsvertrag in der Fassung des Vertrags von Lissabon (Fn. 11).

⁴¹ Siehe statt vieler die jeweiligen Anmerkungen zur menschenrechtlichen Dimension im jeweiligen Unterschabschnitt 3 der Sachkapitel bei *Peers* (Fn. 2), zum europäischen Asylrecht *Goodwin-Gill*, *The Individual Refugee, the 1951 Convention and the Treaty of Amsterdam*, in: *Guild/Harlow* (Fn. 7), S. 141-164, aus der deutschen Literatur *Köppe*, *Politische Macht und demokratischer Rechtsstaat. Zum Verhältnis von Politik und Justiz im Ausländerrecht*, KJ 2004, 132 (133-136; 155) sowie den Beitrag von *Katharina Spieß* in diesem Band.

⁴² Zweiter Erwägungsgrund der Charta der Grundrechte; den Bezug zwischen Migrationsrecht und europäischer Wertediskussion unterstreicht E. Pache, *Die EU – Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, in: ders. (Fn. 18), S. 9 (10).

Gleichbehandlung von Migranten, die dem menschenrechtlichen Gleichheitsversprechen zum Durchbruch verhalfen.⁴³ Entsprechend groß war die Enttäuschung, als sich ergab, dass das politische Versprechen der Gewährung „vergleichbare(r) Rechte und Pflichten wie EU-Bürgern“ im Gesetzgebungsprozess nur im begrenzten Umfang umgesetzt wurde.⁴⁴

III. Rechtliche Durchführung

Die Diskussion unterschiedlicher konzeptioneller Zielrichtungen europäischer Einwanderungspolitik erhebt nicht den Anspruch, im Sinn übergeordneter Rechtsprinzipien die rechtliche Umsetzung der europäischen Migrationspolitik zu leiten, sondern verbindet in einer für deutsche Juristen ungewohnten Weise die einfachrechtliche Analyse mit verfassungsrechtlichen Argumenten, rechtspolitischen Gestaltungszielen und interdisziplinären Theorieanleihen. Es sollen daher die spezifisch rechtlichen Vorgaben für die Durchführung der europäischen Migrationspolitik gesondert herausgearbeitet werden. Ein besonderes Augenmerk gilt der Unterscheidung vom Verfassungsrecht des Binnenmarkts, das die Wahrnehmung des Gemeinschaftsrechts in Forschung und Praxis nachhaltig prägt. Hierbei gibt es Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen dem Binnenmarkt und dem europäischen Migrationsrecht im Verbundcharakter der erlassenen Normen, bei der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers und hinsichtlich der Bedeutung allgemeiner Rechtsgrundsätze.

Ein Charakteristikum der europäischen Einwanderungspolitik ist die erwähnte Begrenzung europäischer Handlungsbefugnisse mit der Folge eines Neben- und Miteinanders europäischer und nationaler Regelungen im Europäischen Verfassungsverbund.⁴⁵ Der Umfang europäischer Zuständigkeit ist hierbei in jedem Sachbereich gesondert zu ermitteln und reicht von der grundlegenden Harmonisierungsoption im Asylrecht, über die Begrenzung des Arbeitsmarktzugangs im reformierten EU-Vertrag bis zum weitgehenden Ausschluss europäischer Maßnahmen zur Integrationsförderung.⁴⁶ Zusammen mit der Praxis einer Aushandlung zahlreicher Einzelrechtsakte anstelle einer europäischen Kodifikation des Migrationsrechts bewirkt die begrenzte Verbandskompetenz der Gemeinschaft einen punktuellen Ansatz der europäischen Rechtsetzung, dessen fehlende Systematik durch die notwendige Umset-

⁴³ Vgl. etwa *Davy*, Einleitung, in: dies. (Hg.), *Die Integration von Einwanderern. Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich*, 2001, S. 27 (27) und *Cholewinski*, *Migrant Workers in International Human Rights Law*, 1997.

⁴⁴ Vgl. Europäischer Rat in Tampere (Fn. 20), Rdnr. 18 und stellvertretend für den Sturm der Kritik aus menschenrechtlicher Perspektive *Peers*, *Family Reunion and Community Law*, in: Walker (Fn. 22), S. 143 (190 ff.).

⁴⁵ Siehe Fn. 17 und begleitender Text.

⁴⁶ Zum Asylrecht Art. 63 EG und das Reformprojekt des neuen EU-Vertrags (Fn. 16), zum Arbeitsmarkt Abschnitt A. I und zur EG-Kompetenz und EG-Regelungen im Bereich zur Integrationsförderung *T. Groß*, *Integration of Immigrants: The Perspective of European Community Law*, *EJML* 7 (2005), 145 (151-162).

zung in das nationale Recht verstärkt wird. Die Folge ist eine schwer durchschaubare Gemengelage: verschiedene Harmonisierungsrechtsrichtlinien sind nur begrenzt aufeinander abgestimmt und treffen auf fortbestehende Eigenarten des nationalen Rechts.⁴⁷ Der Rechtswissenschaft kommt die Aufgabe zu, durch eine systematisierende Aufarbeitung der Rechtspraxis die Anwendung der europäischen Regeln zu erleichtern.

Der wichtigste Unterschied zwischen dem Recht des Binnenmarkts und der EU-Einwanderungspolitik ist der Umfang gesetzgeberischer Gestaltungsfreiheit. Der Binnenmarkt nimmt seinen rechtlichen Ausgangspunkt in den Grundfreiheiten des EG-Vertrags, deren subjektiv-rechtlicher Charakter vom EuGH in dynamischer Auslegung beständig ausgeweitet wurde.⁴⁸ Diese Rechtsprechung erstreckte der Gerichtshof früh auf das Ausländerrecht, als er auf Grundlage der Arbeitnehmerfreizügigkeit ein Sonderrecht für Unionsbürger schuf, deren Rechtsstatus schrittweise dem regulären Ausländerrecht entzogen wurde.⁴⁹ Dagegen beruht das europäische Einwanderungsrecht auf keinen unmittelbar anwendbaren Wanderungsrechten von Drittstaatsangehörigen. Nur die europäischen Grundrechte setzen der Handlungsfreiheit des europäischen Gesetzgebers insoweit Grenzen, welche die Europäische Union aufgrund der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten nach der EuGH-Rechtsprechung zu achten hat.⁵⁰

Allerdings gewähren die Grundrechte nur in Ausnahmefällen ein Recht auf Zulassung zum Staatsgebiet. Dies verdeutlicht das EuGH-Urteil zur Familienzusammenführung, in welchem dieser im deutlichen Kontrast zur expansiven Subjektivierung der Grundfreiheiten betont, dass die Bestimmungen zum Schutz des Familienlebens „kein subjektives Recht auf Aufnahme im Hoheitsgebiet eines Staates (begründen) und sich nicht dahin auslegen (lassen), dass den Staaten bei der Prüfung von Anträgen auf Familienzusammenführung kein Ermessensspielraum verbliebe.“⁵¹ Selbstverständlich kann der Gesetzgeber aufgrund von Harmonisierungsrechtsakten wei-

⁴⁷ Hierzu etwa *Maaßen*, Zum Stand der Umsetzung von elf aufenthalts- und asylrechtlichen Richtlinien der Europäischen Union, ZAR 2006, 161/162; die fehlende Systematik auf europäischer Ebene und bei der Umsetzung ist kein Spezifikum des Migrationsrechts; vgl. *Reimer*, Das Parlamentsgesetz als Steuerungsmittel und Kontrollmaßstab, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Fn. 27), S. 533 (606). Es bleibt abzuwarten, ob der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen und die zweite Harmonisierungsphase aufgrund des Haager Programms (Fn. 20) dazu führt, dass rechtssystematischen Überlegungen auf europäischer Ebene ein größeres Gewicht zukommt.

⁴⁸ Zu den Folgen für die Gestaltungsfreiheit des nationalen und europäischen Gesetzgebers *Kingreen*, Grundfreiheiten, in: von Bogdandy (Hg.), Europäisches Verfassungsrecht, 1. Aufl., 2003, S. 631 (636 ff.).

⁴⁹ Im Überblick *Hailbronner*, Asyl- und Ausländerrecht, 2006, S. 239-267.

⁵⁰ Vgl. Art. 6 Abs. 2 EU und *Kühling*, Grundrechte, in: von Bogdandy (Fn. 48), S. 583-630.

⁵¹ EuGH, (Parlament/Rat), Rs. C-540/03, Slg. 2006 I-5769, Rdnr. 59 unter umfassendem Rückgriff auf die Rechtsprechung des EGMR; näher *Thym*, Europäischer Grundrechtsschutz und Familienzusammenführung, NJW 2006, 3249 (3251); ebenso im Vorfeld *Langenfeld/Mohsen*, Die neue EG-Richtlinie zum Familiennachzug und ihre Einordnung in das Völkerrecht, ZAR 2003, 398 (402 f.). Entspr. zu Art. 6 Abs. 1 GG zuvor BVerfGE 76, 1 (46).

tergehende subjektive Rechte von Drittstaatsangehörigen begründen; anders als im Anwendungsbereich der Grundfreiheiten des Binnenmarkts besteht eine Verpflichtung hierzu jedoch nicht.⁵² Dies gilt für die erstmalige Zulassung zum Unionsgebiet ebenso wie für die transnationale Binnenwanderung von Drittstaatsangehörigen, die unionsverfassungsrechtlich keinem Verfassungsprinzip der gegenseitigen Anerkennung nach dem Vorbild der Grundfreiheiten entspringt.⁵³ Etwas anderes folgt auch nicht aus der Rechtsverbindlichkeit der EU-Grundrechtecharta, welche die Freizügigkeit von Drittstaatsangehörigen im Unionsgebiet der Entscheidungsfreiheit des europäischen Gesetzgebers überträgt.⁵⁴

Die Annahme zahlreicher europäischer Rechtsakte und deren Umsetzung in das nationale Recht kennzeichnete die erste Phase der Europäisierung des Asyl- und Ausländerrechts. Die Rechtsetzung mündet nunmehr in eine zweite Phase der Europäisierung durch die Rechtsprechung. Aufgrund entsprechender Klagen und Vorlagen nationaler Gerichte wird der EuGH zunehmend mit der Auslegung des europäischen Einwanderungsrechts befasst. Die Eigenart der europäischen Auslegungsmethoden und die Ausrichtung der europäischen Rechtsordnung an den ungeschriebenen allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Gemeinschaftsrechts besitzen hierbei das Potential zu einer weitreichenden Umgestaltung des Einwanderungsrechts.⁵⁵ Eine besondere Bedeutung besitzen wiederum die europäischen Grundrechte, welche sich durch eine Rechtsverbindlichkeit der Charta der Grundrechte aufgrund des reformierten EU-Vertrags zum „crucial tool in the armoury of those concerned with rights protection in relation to EU migration law“ entwickeln könnten.⁵⁶

Zwei Beispiele zur Verdeutlichung der potentiellen Bedeutung der allgemeinen Rechtsgrundsätze sind die Auslegung europäischer Verfahrensstandards im Lichte der grundrechtlichen Vorgaben eines effektiven Rechtsschutzes und eines fairen Verfahrens⁵⁷ und die Ausnahmeklauseln zu Gunsten der öffentlichen Ordnung und

⁵² Ebenso *Müller-Graff* (Fn. 22), S. 20.

⁵³ Ausführlich *Bast*, Transnationale Migrationsverwaltung des europäischen Migrationsraums, *Der Staat* 46 (2007), 1-32.

⁵⁴ Im Kapitel zu den „Bürgerrechten“ bestimmt Art. 45 Abs. 2 Charta der Grundrechte (ABl. 2000 C 364, 1), dass Staatsangehörigen von Drittstaaten nach Maßgabe des Vertrags Freizügigkeit und Aufenthaltsrecht gewährt werden kann – und nicht nach dem Vorbild des Art. 45 Abs. 1 als Bürgerrecht der Unionsbürger gewährt ist; die Charta wird kraft Verweisung in Art. 6 EU-Ausführungsvertrag in der Fassung des Vertrags von Lissabon (Fn. 11) für rechtsverbindlich erklärt.

⁵⁵ Dass die Anwendung der allgemeinen Rechtsgrundsätze und der europäischen Auslegungsmethoden in den Händen des EuGH Änderungspotential birgt, betonen ebenfalls *Kluth*, Reichweite und Folgen der Europäisierung des Ausländer- und Asylrechts, *ZAR* 2006, 1 (6 f.), *Zuleeg*, Europäisches Aufenthaltsrecht, *InfAusLR* 2004, 12 (14) und *Boeles*, What Rights Have Migrating Third-Country Nationals?, in: *de Zwaan/Goudappel* (Hg.), *Freedom, Security and Justice in the European Union. Implementation of the Hague Programme 2004, 2006*, S. 151 (161 f.); differenzierend *Papagianni* (Fn. 20), S. 257-262.

⁵⁶ So *Baldaccini/Toner*, From Amsterdam and Tampere to The Hague, in: *dies./Guild* (Fn. 34), S. 1 (21).

⁵⁷ Vgl. Art. 41 und 37 Charta der Grundrechte (Fn. 54) sowie die Beiträge im Sonderheft des *European Journal of Migration and Law* 7 (2005), 213-319 (Heft 3).

Sicherheit in den europäischen Harmonisierungsrichtlinien.⁵⁸ In welchem Umfang der EuGH auf dem Wege der Rechtsprechung das europäische Einwanderungsrecht einer weitergehenden richterrechtlichen Harmonisierung unterwirft, bleibt mit Spannung zu verfolgen; sein erwähntes Urteil zur Familienzusammenführung deutet auf ein differenziertes Vorgehen. Ein besonderes Augenmerk gilt nicht nur dem Gestaltungsspielraum des europäischen Gesetzgebers, sondern ebenso den Rückwirkungen allgemeiner Rechtsgrundsätze auf die vertikale Kompetenzabgrenzung zwischen Union und Mitgliedstaaten. Wenn nicht nur EG-Rechtsakte, sondern auch die Ausgestaltung nationaler Umsetzungsmaßnahmen am Maßstab der europäischen Rechtsgrundsätze unter Einschluss der Grundrechte gemessen werden, könnte dies auf den Widerstand nationaler Gerichte stoßen.⁵⁹ Das BVerfG hat klargestellt, dass nationale Umsetzungsspielräume der Geltung des Grundgesetzes unterstellt sind und Karlsruhe vom EuGH die Wahrung der kompetentiellen Grenzen des Gemeinschaftsrechts erwartet.⁶⁰

B. Geltendes Einwanderungsrecht

Das europäische Migrationsrecht regelt die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zum Unionsgebiet in Anlehnung an nationale Rechtsordnungen und völkerrechtliche Vorgaben durch ein Nebeneinander verschiedener Zutrittsmöglichkeiten. Hierbei sind als eigenständige Regelungsbereiche zu unterscheiden: (1) der Zugang von Asylsuchenden und subsidiär Schutzberechtigten; (2) die Familienzusammenführung, wenn bereits ein Familienmitglied im Unionsgebiet sesshaft ist; (3) sonstige „einwanderungspolitische Maßnahmen“⁶¹ unter Einschluss der Wirtschaftsmigration; (4) der Rechtsstatus dauerhaft aufhältiger Drittstaatsangehöriger bei der Statusverfestigung. Hinzu treten Maßnahmen zur Unterbindung der illegalen Einreise und der Rückführung unrechtmäßig aufhältiger Drittstaatsangehöriger, welche eine Steuerung der real existierenden Zuwanderung bezwecken und damit einen wichtigen Beitrag zur Effektivierung des Rechtsregimes leisten.

Eine einheitliche Begrifflichkeit zur Beschreibung der rechtlichen Regeln in ihrer Gesamtheit hat sich bislang nicht herausgebildet. Der EG-Vertrag spricht in der Überschrift seines Titel IV von „Visa, Asyl und Einwanderung“ (englisch: „visa,

⁵⁸ Hierzu jüngst *Schmid-Drüner*, Der Begriff der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Einwanderungsrecht ausgewählter EU-Mitgliedstaaten, 2007, S. 389 ff.

⁵⁹ Zur weiten Deutung des Anwendungsbereichs der EU-Grundrechte EuGH, (Parlament/Rat), Rs. C-540/03, Slg. 2006 I-5769, Rdnr. 104-106 sowie aus der Literatur *Thym* (Fn. 51), S. 3250 und *Ruffert* (Fn. 18), S. 22.

⁶⁰ Vgl. grundlegend BVerfGE 89, 155 (187 f.) und zur Anwendung des GG bei der RL-Umsetzung BVerfG-K, Beschl. v. 9.1.2001, 1 BvR 1036/99, NJW 2001, 1267 (1268); zur ausgreifenden Anwendung allgemeiner Rechtsgrundsätze durch den EuGH die drohenden Worte des BVerfG-Präsidenten *Papier*, Interview: „Das muss sich ändern“, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. Juli 2007.

⁶¹ Art. 63 Ziff. 3 Buchst. a EG.

asylum and immigration“) und greift damit den herkömmlichen Sprachgebrauch der angelsächsischen Einwanderungsländer auf.⁶² In der akademischen Analyse findet sich zunehmend der englische Begriff der *migration*, der in seiner deutschen Entsprechung der „Migration“ den Vorteil der internationalen Anschlussfähigkeit besitzt und im umgangssprachlichen Verständnis nicht die Dauerhaftigkeit einer Einwanderung impliziert.⁶³ Auch das Haager Programm und der „Policy Plan on Legal Migration“ verwenden in ihrer englischen Fassung den Begriff der Migration, während in der deutschen Übersetzung die „Zuwanderung“ als sprachliche Innovation des Bundesgesetzgebers eine europäische Verbreitung erfährt.⁶⁴ Auf absehbare Zeit wird vermutlich ein Nebeneinander verschiedener Begrifflichkeiten fortbestehen, ohne dass damit notwendig konzeptionelle Unterschiede verbunden wären. Inhalt und Ausrichtung der Einwanderungspolitik folgen nicht aus der Begrifflichkeit sondern vorrangig aus dem Inhalt der vereinbarten Regeln. Diese sollen nachfolgend in der gebotenen Kürze vorgestellt werden. Nach der Konzeption des vorliegenden Sammelbandes soll hierbei der Schwerpunkt auf rechtlichen Zuwanderungsoptionen jenseits des Asylrechts liegen.⁶⁵

I. Familienzusammenführung

Die Verständigung auf europäische Vorgaben zur Familienzusammenführung gehörte – trotz heftiger Diskussionen – zu den leichteren Hürden der europäischen Einwanderungsgesetzgebung. Bewusst wählte die Kommission das Thema als Einstieg in die Harmonisierung, weil auf intergouvernementaler Grundlage bereits eine erste Verständigung erreicht worden war und die EGMR-Rechtsprechung eine völkerrechtliche Vorprägung beisteuerte. Dem ersten Kommissionsvorschlag lag das Versprechen des Europäischen Rats von Tampere zu Grunde, den Drittstaatsangehörigen vergleichbare Rechte wie Unionsbürgern zu gewähren; dementsprechend wurden weitgehende Nachzugsrechte vorgesehen.⁶⁶ Dies stieß jedoch auf den erbitterten

⁶² Entsprechend Art. 79 EU-Ausführungsvertrag in der Fassung des Vertrags von Lissabon (Fn. 11).

⁶³ Zum akademischen Sprachgebrauch das von Springer aufgelegte „European Journal of Migration and Law“ sowie die aktuelle Empfehlung des UN Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division: Recommendations on Statistics of International Migration, Statistical Papers Series M, No. 58, Rev. 1 (1998), Rdnr. 32, 34: „international migrant is defined as any person who changes his or her country of usual residence“ im Sinn eines Aufenthalts „for most of the past year (12 months).“

⁶⁴ Vgl. das Haager Programm (Fn. 20) sowie die Mitteilung der Kommission: Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung, KOM(2005) 669 vom 21.12.2005. Dagegen wird weiterhin von „illegaler Einwanderung/illegal immigration“ gesprochen.

⁶⁵ Zum Asylrecht vgl. die zahlreichen Beiträge zu Beginn des Sammelbandes.

⁶⁶ Vgl. zum Gleichheitsversprechen in Tampere oben Fn. 44 und zum ersten Kommissionsvorschlag KOM(1999) 638 vom 1.12.1999, der in vielfacher Hinsicht den Rechten von Familienangehörigen von Unionsbürgern in der heutigen RL 2004/38/EG (ABl. 2004 L 229, 35) entsprach.

Widerstand zahlreicher Mitgliedstaaten, die anstelle des nachzugsfreundlichen Unionsbürgermodells ein differenziertes Regime mit restriktiverem Grundtenor bevorzugten. Die Kommission beugte sich dem Willen des europäischen Gesetzgebers in einem geänderten Kommissionsvorschlag, der schließlich in der Annahme der Richtlinie 2003/86/EG betreffend das Recht auf Familienzusammenführung mündete.⁶⁷ Die Wahrnehmung einer „Demontage eines grundlegenden Menschenrechts“⁶⁸ im Verhandlungsprozess erklärt die Enttäuschung und Kritik seitens der Vertreter einer menschenrechtlichen Grundierung des Ausländerrechts.⁶⁹

Erreicht wurde die notwendige Einstimmigkeit im Rat durch die Aufnahme von Sonderklauseln, welche einzelnen Mitgliedstaaten die Einführung strengerer nationaler Regeln gestatten und praktisch das geltende Ausländerrecht in Deutschland, Österreich und den Niederlanden schützen sollten.⁷⁰ Diese Sonderklauseln waren der Gegenstand der Nichtigkeitsklage des Parlaments vor dem Gerichtshof, dessen bereits erwähntes Urteil vom 27. Juni 2006 ein wichtiger Orientierungspunkt für die rechtliche Durchführung und Auslegung des europäischen Migrationsrechts darstellt. Im Ergebnis weist der Gerichtshof den Vorwurf eines Verstoßes gegen das Grundrecht auf Achtung des Privat- und Familienlebens zurück, weil der Umsetzungsspielraum der Mitgliedstaaten „weit genug ist, um ihnen die Anwendung der Vorschriften der Richtlinie in einer mit den Erfordernissen des Grundrechtsschutzes im Einklang stehenden Weise zu ermöglichen.“⁷¹ In Übereinstimmung mit der EGMR-Rechtsprechung hebt der EuGH zutreffend hervor, dass der Gesetzgeber nur begrenzt durch menschenrechtliche Vorgaben zur Gebietszulassung verpflichtet sei und im übrigen aufgrund politischer Entscheidungen über Reichweite und Grenzen subjektiver Rechte von Drittstaatsangehörigen entscheide.⁷²

In ihrem konkreten Inhalt unterscheidet sich die Richtlinie nicht wesentlich von der Regelungsstruktur der §§ 27-36 AufthG, wenn sie abgestufte Nachzugsrechte für verschiedene Gruppen von Ausländern normiert und diese jeweils an bestimmte Bedingungen knüpft.⁷³ Hierbei verbleiben den Mitgliedstaaten aufgrund der aufge-

⁶⁷ ABl. 2003 L 251, 12; ausführlicher zur komplexen Entstehungsgeschichte die krit. Analyse von *Cholewinski*, Family Reunification and Conditions Placed on Family Members, EJML 4 (2002), 271-290.

⁶⁸ So der englische Untertitel „Dismantling a Fundamental Human Right“ von *Cholewinski*, ebd.

⁶⁹ Zur menschenrechtlichen Analyse bereits der letzte Absatz von Abschnitt A.II.

⁷⁰ Siehe insb. das Integrationskriterium für Kinder (Art. 4 Abs.1 UAbs. 3), ein Nachzugsalter für Kinder (Art. 4 Abs. 6), die Beibehaltung einer Wartefrist (Art. 8 UAbs. 2) als Gegenstand der Nichtigkeitsklage des Parlaments sowie ergänzend das Mindestalter für Ehepartner (Art. 4 Abs. 5) und die notwendige Erfüllung von Integrationsmaßnahmen (Art. 7 Abs. 2).

⁷¹ EuGH, (Parlament/Rat), Rs. C-540/03, Slg. 2006 I-5769, Rdnr. 106; zur zweifelhaften Bindung der Mitgliedstaaten an europäische Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze bei der RL-Umsetzung *Thym* (Fn. 51), S. 3250 sowie Fn. 60 und begleitender Text.

⁷² Hierzu bereits Abschnitt A.III.

⁷³ Nicht umfasst sind Asylbewerber und subsidiär Schutzberechtigte, wohl aber anerkannte Flüchtlinge (Art. 9-12); näher zum Inhalt *Peers* (Fn. 45), S. 178-189, *ter Steeg* (Fn. 5), S. 361-365 und *Hauschild*, Neues europäisches Einwanderungsrecht: Das Recht auf Familienzusammenführung, ZAR 2003, 266-273.

fürten Sonderregeln und sonstiger Ermessensvorschriften zahlreiche Umsetzungs-spielräume, sodass die Richtlinie im Verbund mit den jeweiligen nationalen Vorgaben gelesen werden muss.⁷⁴ In Deutschland erfolgten im Rahmen der Umsetzung einige Anpassungen des Aufenthaltsgesetzes; im Übrigen wird die frühere deutsche Gesetzeslage unter Geltung der Familienzusammenführungs-RL fortgeführt.⁷⁵ Es bleibt abzuwarten, inwieweit unklare Richtlinienbestimmungen in künftigen EuGH-Urteilen einer einheitlichen europäischen Auslegung zugeführt werden und im Wege der richtlinienkonformen Auslegung auf das nationale Recht zurückwirken. Dies gilt insbesondere für die Regelung des Artikels 3, der vom Sponsor einer Familienzusammenführung die „begründete Aussicht (auf) ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht“ verlangt, oder den Ordre-Public-Vorbehalt zugunsten der öffentlichen Ordnung und Sicherheit.⁷⁶

II. Daueraufenthalt

Nach der Systematik des deutschen wie des europäischen Migrationsrechts ist Zuwanderung rechtlich strukturiert als ein Prozess des Status-Wandels, der nach den Umständen des Einzelfalls entweder zur schrittweisen Status-Verfestigung führt oder im Status-Verlust mündet. Hierbei bezweckt die Richtlinie 2003/109/EG eine Angleichung der nationalen Regelungen für langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige durch einen europäischen Mindeststandard an Statusrechten.⁷⁷ Die Daueraufenthalts-RL gewährt somit kein originäres Zugangsrecht, sondern regelt die nachgelagerte Stufe der Status-Verfestigung. Einen besonderen Mehrwert der europäischen Regelung stellen transnationale Wanderungsrechte zwischen den Mitgliedstaaten dar. Deren begrenzter Umfang in den Detailbestimmungen der Richtlinie in deutlicher Unterscheidung von den Rechten der Unionsbürger im Binnenmarkt verdeutlicht anschaulich die konzeptionelle und rechtliche Eigenständigkeit des EU-Einwanderungsrechts in Abgrenzung zur Binnenmarktintegration.⁷⁸

Asylbewerber und subsidiär Schutzberechtigte wurden im Interesse einer zügigen Annahme der Richtlinie vorerst aus deren personalem Anwendungsbereich ausge-

⁷⁴ Ein Beispiel: Art. 14 Abs. 2 zur möglichen 12-Monats-Frist einer Arbeitsmarktprüfung vor der Genehmigung einer Erwerbstätigkeit; die deutsche Regelung erachtet mangels individueller Prüfung für europarechtswidrig *Groenendijk*, Familienzusammenführung als Recht nach Gemeinschaftsrecht, ZAR 2006, 191 (195).

⁷⁵ Vgl. §§ 27 ff. AufthG in der Fassung vom 28.08.2007 (BGBl. 2007 I 1970).

⁷⁶ Dieser kann in Anlehnung an die Grundfreiheit des Art. 39 Abs. 3 EG individualrechtlich oder aufgrund der Entstehungsgeschichte eigenständig ausgelegt werden; näher *Dienelt*, Der ordre public-Vorbehalt der Familienzusammenführungsrichtlinie, InfAusIR 2005, 445-450 und die Darlegungen zur Daueraufenthalts-RL im folgenden Abschnitt.

⁷⁷ ABl. 2004 L 16, 44.

⁷⁸ Zur begrenzten Transnationalität in Art. 14-16 RL 2003/109/EG die ausführlichen Darlegungen von *Bast* (Fn. 53), S. 16 ff. und zum schwierigen Verhandlungsverlauf *Brinkmann* (Fn. 15), S. 191 f.; zur konzeptionellen und rechtlichen Unterscheidung vom Binnenmarkt die vorstehenden Abschnitte A.II. und III.

klammert, um zu einem späteren Zeitpunkt über das Ob und Wie ihrer Einbeziehung zu entscheiden.⁷⁹ Dessen ungeachtet entspricht der Inhalt der Daueraufenthalts-RL den Grundstrukturen des deutschen Ausländerrechts – auch wenn sich der deutsche Gesetzgeber bei der Richtlinienumsetzung entschied, anstelle eines einheitlichen Rechtsstatus für langfristig aufhältige Ausländer eine neue Daueraufenthalts-erlaubnis/EG in den §§ 9a-c AufthG neben der fortbestehenden Niederlassungserlaubnis gemäß § 9 AufthG einzuführen.⁸⁰ Der Erwerb eines Daueraufenthaltsrechts ist europarechtlich an zahlreiche Voraussetzungen gebunden und erfordert insbesondere einen fünfjährigen rechtmäßigen Aufenthalt sowie feste und regelmäßige Einkünfte ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfe.⁸¹ Aufgrund der Verwendung überaus allgemeiner Formulierungen wie „rechtmäßig aufgehalten“ oder „feste und regelmäßige Einkünfte“ bleibt unklar, in welchem Umfang diese sekundärrechtlichen Bestimmungen dem Gerichtshof eine europarechtliche Überprüfung der nationalen Umsetzungsmaßnahmen ermöglichen.⁸²

Konkreter gefasst sind die Bestimmungen zum Versagen eines Daueraufenthaltsrechts aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit (Art. 6) und zum Ausweisungsschutz (Art. 12). Insoweit besitzt die Richtlinie das Potential zu einer weitreichenden Überlagerung des deutschen Ausweisungsrechts, deren Umfang zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch schwer abzuschätzen ist. Entscheidend wird es darauf ankommen, ob der EuGH seiner Rechtsprechung zur Rechtsstellung türkischer Staatsangehöriger nach dem Assoziationsratsbeschluss 1/80 folgt und dem Ordre-Public-Vorbehalt in Anlehnung an das Freizügigkeitsrecht der Unionsbürger weitgehende Statusrechte entnimmt.⁸³ In der Literatur ist der entsprechende Streit im vollen Gange.⁸⁴ Es gilt hierbei zu beachten, dass der deutsche Gesetzgeber aufgrund der Umsetzung der Richtlinie das deutsche Ausweisungsrecht nur differenziert zur Anwendung bringt, wenn Inhabern einer Daueraufenthalts-erlaubnis/EG besonderer Abschiebungsschutz gewährt wird.⁸⁵ Die hiernach mögliche Ermessensbetätigung lässt regelmäßig hinreichend Raum für die Berücksichtigung der europarechtlichen

⁷⁹ Ein entsprechender Kommissionsvorschlag liegt inzwischen vor; vgl. KOM(2007) 298 vom 6.06.2007.

⁸⁰ Zum künftigen Nebeneinander der beiden Titel der inzwischen beschlossene Gesetzentwurf (Fn. 75).

⁸¹ Siehe Art. 4 f. der Daueraufenthalts-RL sowie ausführlicher *Hailbronner*, Langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehörige, ZAR 2004, 163-168, *ter Steeg* (Fn. 5), S. 380-393 und *Guild*, The Legal Elements of European Identity, 2004, S. 215-234.

⁸² Überaus weitgehend *Peers*, Implementing Equality?, EL Rev. 29 (2004), 437-460; es gilt zu beachten, dass die Rechte der Drittstaatsangehörigen keiner primärrechtlichen Grundfreiheit entspringen, sondern als einfachgesetzliche Regelungen weniger dynamisch auszulegen sind als Primärrecht.

⁸³ Zur Entwicklung der Rechtsprechung zum ARB 1/80 *Hailbronner* (Fn. 49), S. 267-295.

⁸⁴ Siehe die Kontroverse zwischen *Welte* und *Lüdke* in InfAuslR 2007, 45-49, 177-178 und 265-266 sowie *Marx*, Aktuelle Entwicklungen im gemeinschaftsrechtlichen Ausweisungsschutz, ZAR 2007, 142 (148 f.).

⁸⁵ Siehe Art. 56 Abs. 1 S. 1 Nr. 1a AufthG in der neuen Fassung (Fn. 75).

Vorgaben.⁸⁶ Es besteht insoweit ein bedeutsamer Unterschied zur Ausweisung türkischer Staatsangehöriger, hinsichtlich derer sich das BVerwG wegen der europarechtlichen Vorgaben zur weitreichenden Modifikation des deutschen Ausweisungsrechts veranlasst sah.⁸⁷

III. Scheitern der Pläne zur Wirtschaftsmigration

Es gibt in den Mitgliedstaaten keine gemeinsame Tradition der Zulassung von Ausländern zu Zwecken der Arbeitsmigration;⁸⁸ allenfalls aufgrund des vorrangigen Ziels des Schutzes des heimischen Arbeitsmarkts durch restriktive Erlaubnisvorbehalte besteht eine Gemeinsamkeit europäischer Migrationspolitiken.⁸⁹ Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass dem Vorhaben der Kommission für eine bedingte Öffnung der europäischen Grenzen für Wirtschaftsmigranten kein Erfolg beschieden war. Mutig hatte sie in einer Mitteilung aus dem Jahr 2000 eine „aktive Migrationspolitik“ gefordert, weil sich „immer mehr die Auffassung durch(setze), dass die derzeitigen Politiken der Nullzuwanderung, die das Denken in den letzten 30 Jahren dominierten, nicht mehr in (den) neuen wirtschaftlichen und demographischen Kontext passen.“⁹⁰ Der nachfolgende Vorschlag einer Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit wurde von den Mitgliedstaaten nachdrücklich zurückgewiesen. Die Diskussion beschränkte sich auf die Arbeitsebene der Ratsarbeitsgruppen; es wurde kein Versuch unternommen, durch Änderungsvorschläge oder die Aufforderung zur Ergänzung des Vorschlags eine Verständigung zu erreichen.⁹¹

⁸⁶ Problematisch erscheint insb., dass bei der zur Regelausweisung herabgestuften Ist-Ausweisung eine umfassende Ermessensbetätigung nur in atypischen Fällen möglich ist, siehe § 56 Abs. 1 S. 3, 4. Hier scheint BVerwG, Urteil vom 23.10.2007, 1 C 10.07 generell zur Ermessensausweisung überzugehen (bei Drucklegung liegt die schriftliche Urteilsbegründung noch nicht vor).

⁸⁷ Vgl. BVerwG, Urt. v. 3.08.2004, 1 C 29.02, BVerwGE 121, 315.

⁸⁸ Die fehlenden bzw. unterschiedlichen Einwanderungskonzepte identifizieren als Hauptgrund für das bisherige Scheitern von Vorhaben zur Wirtschaftsmigration *Hailbronner*, Europäische Visa-, Einwanderungs- und Asylpolitik, in: Müller-Graff (Fn. 22), S. 97 (102) und die sozialwissenschaftliche Habilitationsschrift von *Birsl*, Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration?, 2005.

⁸⁹ So auf rechtsvergleichender Grundlage *Kühner*, Teilnahme am Wirtschaftsleben, in: Frowein/Stein (Hg.), Die Rechtsstellung von Ausländern nach staatlichem Recht und Völkerrecht, Bd. 2, 1987, S. 1959 (1961-4) und *Guild* (Fn. 25), S. 217.

⁹⁰ So die Mitteilung der Kommission über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft; KOM(2000) 757 vom 22.11.2000, Rdnr. 6 und 13.

⁹¹ Zum Richtlinienvorschlag siehe KOM(2001) 386 vom 11.07.2001 und zur Diskussion im Rat Rats-Dok. 13954/03; näher zum Inhalt *ter Steeg* (Fn. 5), S. 333-343 und *Hailbronner*, Arbeitsmarktzugang und Anspruch auf soziale Leistungen im europäischen Ausländerrecht, in: FS Jost Delbrück, 2005, S. 315 (316 f.). Die von beiden Autoren genannten Hauptgründe für das Scheitern (Modalität des Rekrutierungsverfahrens und nationale Quoten zur Arbeits-

Die fehlende Bereitschaft der Mitgliedstaaten, sich auf eine Diskussion des Kommissionsvorschlags einzulassen, veranschaulicht die grundlegende Uneinigkeit über die Sinnhaftigkeit und die Ausrichtung einer allgemeinen europäischen Regelung zur Wirtschaftsmigration. Dies liegt zuerst am fehlenden politischen Willen, den auch die Kommission anerkannte und mit der grundlegenden Überarbeitung ihrer Vorstellungen honorierte.⁹² Erst im Jahre 2005 wagte sie mit dem Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration einen erneuten Anlauf, der betont vorsichtig verschiedene Optionen einer europäischen Regelung präsentiert und in einem nachfolgenden Konsultationsprozess die Auffassungen der Mitgliedstaaten und anderer Akteure umfassend sondierte.⁹³

Zugleich offenbart das Scheitern des ersten Kommissionsvorschlags die grundsätzliche Unsicherheit über die Grundlagen europäischer Regeln zur Wirtschaftsmigration. Unklar war und ist zum einen, ob gemeinsame europäische Regeln überhaupt wünschenswert sind oder die Regelung der Arbeitsmigration nicht besser den Mitgliedstaaten vorbehalten bleiben soll. Der reformierte EU-Vertrag wird insoweit die Reichweite der EG-Verbandskompetenz klären, deren Nutzung allerdings der politischen Entscheidung in Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip vorbehalten bleibt.⁹⁴ Dessen ungeachtet besteht keine Einigkeit, auf welcher konzeptionellen Grundlage eine eventuelle europäische Regelung zur Wirtschaftsmigration erfolgen soll; die generelle Unsicherheit zur konzeptionellen Ausrichtung der europäischen Einwanderungspolitik findet hier ihren deutlichsten Ausdruck.⁹⁵ Dies überrascht nicht, weil selbst die Volkswirtschaftslehre schon seit langem darauf hinweist, dass eine jede Politik zur Wirtschaftsmigration auf der Grundlage unklarer Wirkungszusammenhänge und wenig verlässlichen Datenmaterials ihre Entscheidungen treffen muss.⁹⁶

marktzulassung) hätten durch eine grundlegende Änderung der entsprechenden Vorschriften wohl behoben werden können.

⁹² Zur überraschend widerstandslosen Resignation *Papagianni* (Fn. 20), S. 242.

⁹³ Zum Grünbuch KOM(2004) 811 vom 11.01.2005; die zahlreichen Stellungnahmen zur Anhörung am 14.06.2006 sind online erhältlich im Newsroom der zuständigen Generaldirektion in der Rubrik „Consulting the Public“; siehe http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/news_intro_en.htm.

⁹⁴ Zum neuen EU-Vertrag bereits Abschnitt A. I; zu Sinn und Zweck einer europäischen Regelung instruktiv *Wilsher* (Fn. 25), S. 184 ff. sowie *Ryan*, *The European Union and Labour Migration*, in: *Toner/Guild/Baldaccini* (Fn. 34), S. 489 (490-496).

⁹⁵ Umfassender Abschnitt A.II sowie speziell zur Arbeitsmigration *Wilsher*, ebd., S. 165-169.

⁹⁶ Vgl. *Steinmann*, *Wanderungsentscheidungen und ihre ökonomischen Folgen für Einwanderungsländer*, ZAR 2007, 222-229, von *Loeffelholz*, *Möglichkeiten und Grenzen einer Arbeitsmarktsteuerung von Zuwanderungen*, in: *Barwig/Davy* (Hg.), *Auf dem Weg zur Rechtsgleichheit?*, 2004, S. 333-339 und den Beitrag von *Marcel Kau* in diesem Band. Hinzu tritt, dass neben rationalen ökonomischen Erwägungen das reale Verhalten von Politikern und öffentlicher Meinung durch kulturelle Überlegungen überlagert wird; so *Lahav* (Fn. 35), S. 222.

IV. Strategischer Plan legale Zuwanderung

Nach dem Scheitern des ersten Vorschlags zur Wirtschaftsmigration hat die Kommission auf Grundlage des erwähnten Konsultationsprozesses erneut Anlauf zum Vorschlag einer europäischen Regelung genommen. Ende Dezember 2005 veröffentlichte sie den „Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung“,⁹⁷ in welchem sie die Vorlage einer Rahmenrichtlinie und vier sektorieller Richtlinien für den Zeitraum 2007/08 ankündigt. Die allgemeine Rahmenrichtlinie soll als horizontales Instrument keine eigenen Zugangsrechte normieren, sondern den Mitgliedstaaten einen gemeinsamen Rahmen zum Status von Arbeitsmigranten vorgeben, denen noch kein Daueraufenthaltsrecht zusteht. So soll etwa der Grundsatz des One-Stop-Government europäisch festgeschrieben werden.⁹⁸ Vom genauen Inhalt des Kommissionsvorschlags wird maßgeblich abhängen, ob die Rahmenrichtlinie das Schicksal des früheren Vorschlags teilt und mangels politischer Unterstützung durch die Mitgliedstaaten im Gesetzgebungsprozess scheitert. Da ein erneutes Scheitern einer allgemeinen Regelung zur Wirtschaftsmigration eine Neuvorlage in absehbarer Zukunft ausschließen dürfte, steht zu erwarten, dass die Kommission den Inhalt ihres Vorschlags gründlich überlegt und die Mitgliedstaaten nicht mit einer weitgehenden Liberalisierung herausfordert.

Ergänzt werden soll die Rahmenrichtlinie durch vier sektorische Richtlinien, die gegebenenfalls auch eigenständig angewandt werden können und in ausgewählten Bereichen eine Harmonisierung der Vorgaben zum Arbeitsmarktzugang bewirken. Konkret plant die Kommission getrennte Richtlinienvorschläge zu den Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von hoch qualifizierten Arbeitnehmern, Saisonarbeitkräften, innerbetrieblich versetzten Arbeitnehmern und bezahlten Auszubildenden.⁹⁹ Wiederum wird die Kommission den Inhalt ihrer Vorschläge gründlich überlegen. Insbesondere bei den innerbetrieblich versetzten Arbeitnehmern und Saisonarbeitnehmern dürften die Chancen für eine Einigung jedoch gut sein, weil die meisten Mitgliedstaaten über entsprechende nationale Programme verfügen und die europäische Kooperation einen Mehrwert verspricht.¹⁰⁰ Insbesondere gemeinsame Regelungen für Saisonarbeitnehmer würden den Abschluss von Mobilitätspartnerschaften mit den Herkunfts- und Transitländern illegaler Einwanderer erleichtern, welche als Teil des Konzepts der „zirkulären Migration“ einen wichtigen Beitrag zur

⁹⁷ KOM(2005) 669 vom 21.12.2005.

⁹⁸ Ebd., S. 5 f.; zum Vorschlag für eine Rahmenrichtlinie vom 23.10.2007, siehe KOM(2007) 638.

⁹⁹ Ebd., S. 6-9.; zum Richtlinienvorschlag für hochqualifizierte Beschäftigung vom 23.10.2007, siehe KOM(2007) 637.

¹⁰⁰ Zu bestehenden Programmen für Saisonarbeitnehmer *Sciortino/Pastore*, Immigration and European Immigration Policy: Myths and Reality, in: Apap (Fn. 25), S. 191 (201) und zu konzerninternen Versetzungen, die ihrerseits auch auf völkerrechtlichen Vorgaben des GATS beruhen (vgl. Fn. 40), *Maor*, Einreise und Aufenthalt von Geschäftsreisenden, konzerninternen Versetzen und anderen vorübergehend erwerbstätigen Ausländern, ZAR 2005, 333-339.

Effektuierung der europäischen Grenzschutz- und Rückkehrpolitik leisten könnten.¹⁰¹

Dass die Verhandlung der sektoriellen Richtlinien zur Wirtschaftsmigration anstelle einer allgemeinen Regelung ein Erfolg versprechender Weg ist, zeigt die erfolgreiche Verständigung auf zwei spezielle Richtlinien zur Zulassung von Studenten und Forschern. Die Studenten-Richtlinie 2004/114/EG erreicht eine vergleichsweise hohe Harmonisierungsdichte, einschließlich der Normierung einer Höchstgrenze zur studienbegleitenden Erwerbstätigkeit (Art. 17) und transnationaler Wanderungsrechte, welche die gemeinschaftsinterne Studentenmobilität weitgehend auf Drittstaatsangehörige erstrecken (Art. 8).¹⁰² Ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung normiert die Richtlinie 2005/71/EG.¹⁰³ Neben der Garantie gemeinschaftsinterner Mobilität (Art. 13) ist die Einbindung von akkreditierten Forschungseinrichtungen in das Genehmigungsverfahren von besonderer Bedeutung, weil es die Verantwortung über das Ob der Zulassung weitgehend den Ausländerbehörden entzieht.¹⁰⁴ Erleichtert wurde die Einigung auf die Forscher-Richtlinie durch eine grundsätzliche Einigkeit von Kommission und Rat über die konzeptionelle Grundlage der Richtlinie als ein Beitrag zur Förderung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit.¹⁰⁵

C. Fazit

Die Europäisierung des Ausländerrechts ändert nicht nur den Regelungsgehalt einzelner Normen, sondern bewirkt eine strukturelle Umgestaltung der Rechtsmaterie. Dies folgt aus der rechtlichen Eigenart des europäischen Migrationsrechts, das sich als Bestandteil des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts an dessen verfassungsrechtlichen Grundlagen ausrichtet. Schrittweise wurde die supranationale Gemeinschaftsmethode auf die Einwanderungspolitik erstreckt – mit den einhergehenden Vorrechten für die europäischen Organe und den allgemeinen Regeln über den Vorrang und die einheitliche Auslegung des europäischen Rechts. Diese Orientierung an den hergebrachten Eigenarten des Europarechts sollte allerdings nicht verdecken, dass bedeutende Unterschiede zwischen dem EU-Migrationsrecht und der Binnenmarktintegration existieren. Insbesondere gründet das europäische Migra-

¹⁰¹ Näher die Mitteilung KOM(2007) 248 vom 16.05.2007.

¹⁰² RL 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 (ABl. 2004 L 375, 12); näher zum Inhalt *ter Steeg* (Fn. 5), S. 343-346; das für internationale Studenten besonders attraktive Vereinigte Königreich beteiligt sich aufgrund seines Opt-out nicht an der Annahme (Fn. 6).

¹⁰³ ABl. 2005 L 289, 15.

¹⁰⁴ Vgl. Art. 5 f. und die Umsetzung im neuen § 20 AufthG (Fn. 75); allg. krit. *Peers* (Fn. 2), 224-228.

¹⁰⁵ Siehe die wiederholten Bezugnahmen auf die Bedeutung der Forschung für den Erfolg der Lissabon-Agenda in den Erwägungsgründen 1-9 der Präambel zur Richtlinie.

tionsrecht auf keiner einheitlichen konzeptionellen Grundlage, welche dem Rechtssetzungsprozess eine einheitliche Orientierung verleihen könnte; wirtschaftliche, sicherheitspolitische und menschenrechtliche Deutungsmuster stehen insoweit im Widerstreit. Der EG-Vertrag schränkt den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers nicht durch unmittelbar anwendbare Grundfreiheiten ein, sondern überträgt den politischen Organen die Entscheidung über Ausmaß und Ausrichtung der gemeinschaftlichen Rechtsetzung.

Ein näherer Blick auf das geltende Einwanderungsrecht zur Gebietszulassung von Drittstaatsangehörigen verdeutlicht die Gemengelage europäischer und nationaler Regelungen in einem Rechtsverbund wechselseitiger Verschränkung. In welchem Umfang die Richtlinien zur Familienzusammenführung und zum Rechtsstatus langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger das nationale Recht überlagern, hängt auch von der Entwicklung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ab. Diesem kommt die schwierige Aufgabe zu, bei der Auslegung allgemeiner Formulierungen in den Richtlinienbestimmungen eine Balance zwischen der Wahrung nationaler Umsetzungsspielräume und der effektiven Geltung des Gemeinschaftsrechts unter Einschluss dessen allgemeiner Rechtsgrundsätze zu finden. Eine Vergleichbarkeit europäischer und nationaler Regeln zur Familienzusammenführung und zum Daueraufenthalt hatte die Verständigung auf die neuen Harmonisierungsrechtsakte erleichtert.

In Fragen der Wirtschaftsmigration herrscht dagegen eine grundlegende Uneinigkeit über die Sinnhaftigkeit und die Ausrichtung europäischer Regeln; dies belegt das Scheitern des ersten Kommissionsvorschlags zur Wirtschaftsmigration aus dem Jahr 2001. Ob das künftige Vorhaben einer horizontalen Rahmenrichtlinie sowie vier sektorieller Richtlinien für Saisonarbeitnehmer, innerbetriebliche Versetzungen, Hochqualifizierte und Trainees auf Grundlage des strategischen Plans zur legalen Zuwanderung dasselbe Schicksal ereilt, bleibt abzuwarten. Der umfassende Konsultationsprozess im Vorfeld und die Annahme zweier detaillierter Richtlinien zur Zulassung von Studenten und Forschern aus Drittstaaten in den Jahren 2004/05 zeigt, dass eine punktuelle Harmonisierung auf Grundlage klarer Zielvorstellungen Erfolg verspricht. Der verfassungsrechtliche Rahmen wird hiernach durch Gesetzgebung und Rechtsprechung schrittweise ausgefüllt. Wenn Grundlagen, Gegenstand und Grenzen der europäischen Einwanderungspolitik an Gestalt gewinnen, findet das Migrationsrecht im Verbund europäischer und nationaler Regelungen seine neue Ordnungsstruktur.

Perspektiven und Probleme europäischer Einwanderungspolitik

*Marcel Kau**

A. Einleitung

Die fortdauernde Erweiterung der Europäischen Union auf inzwischen 27 Mitgliedstaaten, die alle über unterschiedliche wirtschaftliche und politische Gegebenheiten verfügen, verspricht in Zukunft erheblich dazu beizutragen, die einwanderungspolitische Konsensfähigkeit innerhalb der EU auf manche harte Probe zu stellen.¹ So gab etwa im September 2007 die Aufnahme der von EU-Innenkommissar Frattini vorgeschlagenen „Blue Card“ in der deutschen Öffentlichkeit ein anschauliches Beispiel davon, welche unterschiedlichen Positionen in diesen Fragen künftig aufeinander treffen werden.² Dies gilt umso mehr, als die Formulierung einer für die gesamte EU geltenden Einwanderungspolitik den Mitgliedstaaten in der Vergangenheit bereits nicht sonderlich leicht gefallen ist. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die Gemeinschaft bislang noch kein übergeordnetes Einwanderungskonzept beschließen konnte.³ Allerdings hat die Europäische Kommission der Öffentlichkeit in den Jahren 2004 und 2005 bereits recht konkrete Planungen vorgestellt, die künftig als Grundlage einer „Europäischen Einwanderungspolitik“ dienen können.⁴

Unabhängig von diesen längerfristigen Konzepten hat die EU seit 2003 verstärkt damit begonnen, auf der Grundlage von Art. 63 Abs. 3 lit. a EG einzelne „einwanderungspolitische Maßnahmen“ zu erlassen, die sich auf bestimmte Personengruppen oder Sachgebiete beschränken. Als Beispiele lassen sich hierfür die Familiennachzugsrichtlinie 2003/86,⁵ die Richtlinie betreffend die Rechtsstellung langfristig auf-

* *Dr. Marcel Kau, LL.M.* (Georgetown), ist Wiss. Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht der Universität Konstanz (*Prof. Dr. Kay Hailbronner*).

¹ Vgl. eingehend hierzu *Kluth*, Einheitliche Europäische Zuwanderungspolitik – Vertragsrechtliche Grundlagen und Vergleich der politischen Konzeptionen – Legalisierungsmaßnahmen, ZAR 2007, 20 ff.; mit Bezügen zum britischen Modell, *Thym*, Britische Einwanderungs- und Asylpolitik: Angelsächsische Impulse für die gemeineuropäische Rechtsentwicklung, ZAR 2006, 184 und zum griechischen Modell *Papayannis*, Gemeinschaftliche und nationale Einwanderungspolitik am Beispiel Griechenlands, ZAR 2006, 339.

² Vgl. FAZ v. 15.9.2007, S. 4; Die Welt v. 14.9.2007, S. 1, 4 und 8 (m. Kommentar von *Th. Straubhaar*) und SZ v. 14.9.2007, S. 8.

³ Vgl. *Zimmermann/Bonin/Fahr/Hinte*, Immigration Policy and the Labor Market – The German Experience and Lessons for Europe, 2007, 1 ff.

⁴ Vgl. hierzu unten C, z.B. der „Strategische Plan zur legalen Zuwanderung“, KOM(2005) 669 endg. und das „Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration“, KOM(2004) 811 endg.

⁵ RL 2003/86 v. 22.9.2003, ABl. EG Nr. L 251 vom 3. Oktober 2003, S. 12; hierzu eingehend *Hailbronner*, Die Richtlinie zur Familienzusammenführung, FamRZ 2005, 1; *Kingreen*, Ver-

enthaltberechtigter Drittstaatsangehöriger 2003/109,⁶ die Studentenrichtlinie 2004/114⁷ und zuletzt die sog. Forscherrichtlinie 2005/71 nennen.⁸ Der Grund, weshalb die aufgeführten Richtlinien verabschiedet werden konnten, bestand bei einigen darin, dass gesamteuropäische Vorschriften für die Praxis von so herausragendem Interesse waren, dass ihre Verabschiedung – wenn auch häufig nach zähem Ringen – durchgesetzt werden musste (z.B. beim Familiennachzug). Andere wurden verabschiedet, weil sie einen äußerst spezialisierten und damit aus quantitativer Perspektive relativ unerheblichen Bereich erfassten, was zur Folge hatte, dass eine Einigung zwischen den Mitgliedstaaten ohne größere Widerstände herbeigeführt werden konnte (z.B. bei der Forscherrichtlinie). In normativer Hinsicht weist die „Europäische Einwanderungspolitik“ zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedoch nur eine fragmentarische Struktur auf, indem sie auf einzelne „Pilot- oder Schlüsselbereiche“ beschränkt ist.

Aus der Vielzahl der im Gebiet der Einwanderungspolitik bestehenden offenen Fragen sollen im Folgenden einzelne ausgewählt und behandelt werden. Dabei muss jedoch dem Gesamtprojekt „Einwanderungspolitik“ insoweit Gerechtigkeit widerfahren, als nicht allein der Umstand seiner bruchstückhaften Struktur und die Schwierigkeit der Konsensfindung auf europäischer Ebene gegen das Unternehmen als Ganzes eingewendet werden dürfen. Dennoch soll auf die bestehenden Widersprüche der bislang verabschiedeten Maßnahmen hingewiesen werden und mögliche Schwachpunkte der von der Kommission vorgestellten Konzeptionen anhand ausgesuchter Beispiele untersucht werden.

Zu Anfang werden dafür die statistischen und rechtlichen Grundlagen herangezogen, die als Ausgangspunkte bisheriger Maßnahmen und künftiger Planungen der EU dienen (B.). Im Anschluss daran werden das Grünbuch aus dem Jahr 2004 und der ein Jahr später veröffentlichte „Strategische Plan zur legalen Zuwanderung“⁹ näher untersucht, wobei verschiedene, als besonders problematisch angesehene Einzelpunkte aufgegriffen werden sollen (C.). Im dritten und letzten Teil sollen die

fassungsfragen des Ehegatten- und Familiennachzugs im Aufenthaltsrecht, ZAR 2007, 13; *Dienelt*, Die Auswirkungen der Familienzusammenführungsrichtlinie auf die Möglichkeit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, InfAuslR 2006, 1; *Hillgruber*, Mindestalter und Integrationsvorleistung – verfassungsgemäße Voraussetzungen des Ehegattennachzugs?, ZAR 2006, 304; *Hauschild*, Neues europäisches Einwanderungsrecht – Das Recht auf Familienzusammenführung, ZAR 2003, 266; *Weichselbaum*, Die Regelung des Familiennachzugs in Österreich im Lichte der Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention, ZAR 2003, 359.

⁶ RL 2003/109 v. 23.1.2004, ABl. EG Nr. L 16 vom 23. Januar 2004, S. 44; *Hauschild*, Neues europäisches Einwanderungsrecht - Das Daueraufenthaltsrecht von Drittstaatsangehörigen, ZAR 2003, 350; *Welte*, Die Daueraufenthaltsrichtlinie-EU, InfAuslR 2007, 45; *Hailbronner*, Langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige, ZAR 2004, 163; zuvor schon *ders.*, Migrationspolitik und Rechte der Drittstaatsangehörigen in der Europäischen Union, ZAR 2002, 83.

⁷ RL 2004/114 v. 23.12.2004, ABl. EG Nr. L 375 vom 23. Dezember 2004, S. 12.

⁸ RL 2005/71 v. 12.10.2005, ABl. EG Nr. L 289 vom 3. November 2005, S. 15.

⁹ KOM(2005) 669 endg.

sich aus den Grundlagen und bisherigen Überlegungen ergebenden Konsequenzen für die europäische Einwanderungspolitik erörtert werden (D.).

B. Grundlagen der Gemeinschaftsplanungen

I. Statistische Grundlagen

Ein klassisches Dilemma zukunftsorientierter Politik liegt in ihrer Abhängigkeit von statistischen Daten, die jedoch – je weiter sie in die Zukunft reichen – immer ungenauer werden. Dieses Grundproblem zeigt sich auch am Beispiel der EU-Einwanderungspolitik und an den ihr zugrunde liegenden statistischen Daten. So fällt es auf, dass die von EUROSTAT ermittelten Werte zur Bevölkerungsentwicklung in Europa bis zum Jahre 2025 in vielen Mitgliedstaaten einen durchaus substantiellen Bevölkerungszuwachs ausweisen,¹⁰ während erst im Jahr 2050 – je nach Betrachtungsrahmen – ein geringfügiges Schrumpfen (EU 25¹¹), weitgehende Stabilität (EU 15¹²) oder gravierende Bevölkerungseinbußen (MOE-Staaten¹³) vorausgesagt werden.¹⁴ Selbst die notorisch geburtenschwache Bundesrepublik Deutschland wird nach dieser Projektion aufgrund innergemeinschaftlicher Wanderbewegungen bis zum Jahr 2025 über eine relativ stabile Bevölkerungszahl von 82 Mio. verfügen und erst für das Jahr 2050 wird ein Absinken auf dann 74 Mio. Einwohner prognostiziert.¹⁵

Auch ohne allzu plakative Vergleiche mit anderen sich letztlich als unzutreffend erwiesenen Voraussagen mag man das Unbehagen verstehen, wenn ungeachtet einer in den nächsten 20 Jahren stabilen Bevölkerungsentwicklung innerhalb Europas eine ambitionierte und weitreichend in die mitgliedstaatliche Souveränität eingreifende Zuwanderungspolitik geplant und durchgeführt wird, weil gegenwärtig verfügbare Informationen für das Jahr 2050 eine Verschlechterung der Bedingungen befürchten lassen. Nur zur Kontrolle mag man sich überlegen, was wohl im Jahre 1950 für

¹⁰ Vgl. KOM(2005) 669 endg. S. 25.

¹¹ Für das Europa mit 25 Mitgliedsstaaten (EU 25), wie es von 2004 bis 2007 bestanden hat, wird ein Rückgang um insgesamt 1,5 % vorhergesagt, vgl. KOM(2005) 669 endg. S. 25 f.

¹² So sehen die von EUROSTAT vorgelegten Statistiken für das Europa der 15 mit den zwischen 1995 und 2004 geltenden Mitgliederzahl von 15 ein leichtes Anwachsen von 0,4 %, vgl. KOM(2005) 669 endg. S. 25.

¹³ Für die neue Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa (MOE-Staaten) wird ein Rückgang der Bevölkerung um 11,7 % prognostiziert, vgl. KOM(2005) 669 endg. S. 25 f.

¹⁴ Vgl. Mitteilung der EU-Kommission, Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung, KOM(2005) 669 endg. S. 25 - Table 1 - Population projections in the EU25 + Bulgaria and Romania.

¹⁵ Vgl. KOM(2005) 669 endg., S. 25; hierzu auch *Hailbronner*, Asyl- und Ausländerrecht, 2006, Rn. 36 („wonach ein Arbeitskräftebedarf allenfalls bei bestimmten spezialisierten Branchen festzustellen ist, von einer generellen Notwendigkeit einer kontinuierlichen Arbeitskräftezuwanderung [kann] aber nur noch mit Einschränkungen gesprochen werden.“)