

had forced open the first gates into China, Westerners proved quick to deny the equality that had previously been sought, by palisading their growing presence in the country behind the exclusionary contrivances of concessionary areas and consular jurisdictions. The Chinese, beginning to be disabused of Celestial hauteur by that same war, acquainted themselves, through their study of Western international law, with the concept of sovereign equality which they increasingly sought to turn to good account vis-a-vis a West still reluctant to count Qing China among the 'civilised nations'. China's contact with international law in the course of encountering the West on her shores has included the experience of relations thrust upon oneself by outside pressure, and it is for this reason that the topic of 'unequal treaties' looms large in Chinese legal discourse even today. Post-Mao China, engaged in "Reform and Opening", is now part and parcel of a globalised world. Dr Kroll's study of that earlier Chinese emergence on the international scene is likely to be instructive for the country's present-day reappearance on the international stage: China will contribute, in this renewed round of joining the "world-system", to future international relations including international law, and her input is likely to be significant.

*Wolfgang Kessler, Canton*

*Sonia Morano-Foadi / Micaela Malena (eds.)*

### **Integration for Third-Country Nationals in the European Union.**

#### **The Equality Challenge**

Edward Elgar Publishing, Inc., Cheltenham/UK, Northampton, MA/USA, 2012, 432 Seiten, 110 £ / 169,99 €, ISBN 978-0-85793-681-3

Die Integration und Gleichbehandlung drittstaatsangehöriger Personen ist seit dem Tampere-Programm des Europäischen Rates 1999 ein Ziel der Europäischen Union im Bereich des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Dies greift der Sammelband auf, stellt neue Rechtsentwicklungen vor und kontextualisiert diese unter kritischer Betrachtung. Er entstand aus einem Workshop vom 28.-30. Juni 2010 der *European Science Foundation* und wurde im Lichte der aktuellen Integrationsforschung der Autoren und in den Forschungs- und Arbeitsfeldern der Herausgeberinnen konzipiert. Die Herausgeberin Dr. *Sonia Morani-Foadi* ist neben ihrer Lehrtätigkeit im Europarecht Direktorin des „Centre for Legal Research and Policy Studies“ an der Oxford Brookes Universität und forscht im Bereich des Verhältnisses von Unionsbürgerschaft und Migration unter Bezugnahme auf Grundrechte. Die Herausgeberin Dr. *Micaela Malena* ist neben ihrer Lehrtätigkeit an der Oxford Brookes Universität entsprechend ihrem Forschungsschwerpunkt im Asylrecht „Protection Associate“ des UN-HCR.

Formell sind 17 Beiträge vorhanden, die sich in einer objektiv bekannten Einteilung zwischen Asyl- und Flüchtlingsrecht, Wirtschaftsmigration und Daueraufenthaltsrecht sowie Familienzusammenführung als drittem Themenbereich untergliedern. Den drei Themenbere-

ichen sind drei allgemeine Rahmenbeiträge zur europäischen Integration und Bürgerschaftsdiskussion vorangestellt, die sowohl eine inhaltliche, aber auch kritische Einleitung in den aktuellen Stand der Integrationsforschung auf europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene anbieten.

Inhaltlich werden die vom Titel vorgegebenen Begriffe des Drittstaatsangehörigen, der Integration und der Gleichheit fokussiert und in Bezug auf aktuelle Entwicklungen untersucht. Drittstaatsangehöriger ist unter Bezug auf die Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG, die Familienzusammenführungsrichtlinie 2003/86/EG und der Kombinationserlaubnis-Richtlinie 2011/98/EU derjenige, der keine Verbindungen zu Unionsbürgern hat und keinem speziellem Unionsabkommen unterfällt. Die Begriffe Gleichheit und Integration werden aufgrund der Dynamik des Themenfeldes nicht allgemein festgelegt, sondern in den einzelnen Beiträgen unter den jeweils eigenen Gesichtspunkten gebraucht und ausgelegt.

Die drei Rahmenbeiträge stellen die Integrationsdiskussion in einen größeren Kontext. *Elspeth Guild* fügt in „The evolution of the concept of union citizenship after the Lisbon Treaty“ den Begriff der Bürgerschaft hinzu und interpretiert diesen nach T. H. Marshall als Ansammlung von Rechten. Unter Bezugnahme auf die nach Lissabon gleichrangige Grundrechtecharta wird ein fundamentaler Wechsel der Bedeutung des Begriffs Bürgerschaft auf europäischer Ebene dargestellt, der sich durch die Vielzahl an Rechtsakten der Europäischen Union in Bezug auf Drittstaatsangehörige verstärke und insgesamt zu rechtlicher Gleichheit führe. Dieser Fokus auf die Grundrechtecharta wird im Beitrag von *Sonia Morano-Foadi* und *Karin de Vries* „The equality clauses in the EU directives on non-discrimination and migration/asylum“ aufgegriffen. Durch einen Vergleich von Art. 18 AEUV und Art. 21 GRCH für Unionsbürger einerseits und Art. 19 AEUV i.V.m. der Gleichbehandlungsrichtlinie 2000/43/EG und Beschäftigungsgleichbehandlungsrichtlinie 2000/78/EG andererseits stellen sie eine sich nachteilig auswirkende, starke rechtliche Fragmentierung für Drittstaatsangehörige fest. Diesen Gedanken greifen *Micaela Malena* und *Sonia Morano-Foadi* im dritten Rahmenbeitrag „Integration policy at European Union level“ auf. Die aus der offenen Methode der Koordinierung und der Kompetenzen der Mitgliedsstaaten entstehende Fragmentierung fördere zwar eine „Inklusionsmethode“ (S. 55), verhindere jedoch das Entstehen eines gemeinsamen Integrationskonzepts. Positiv sei auf politischer Ebene der Wechsel von einer Sicherheitsperspektive hin zu einem bürgerlichen und rechtsbasierten Konzept. Dem stehe jedoch auf methodischer Ebene die Abkehr von der liberalen Philosophie der gleichen Rechte und Chancen gegenüber, im Fokus befände sich vielmehr der gemeinschaftliche Zusammenhalt ohne Bezug zur sozialen Realität von Migration.

Diesen allgemeinen methodischen Wechsel greift *Madeline V. Garlick* in ihrem Beitrag zur Einführung in den ersten Themenbereich „Asylum-seekers and Refugees: Case Studies on the UK, Italy and Greece“ in „Inequality for asylum seekers and people entitled to protection in the European Union“ auf. Aus einer menschenrechtlichen Perspektive diskriminieren die Aufnahmerichtlinie 2003/9/EG, die Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU und die Asylverfahrensrichtlinie 2005/85/EG für Drittstaatsangehörige aufgrund des weiten Handlungsspielraums der Mitgliedsstaaten und der daraus entstehenden Rechtsunterschiede. Gleichbehand-

lung und Nichtdiskriminierung seien daher in diesem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem nicht vorhanden.

Ein Beispiel für Ungleichbehandlungen in einem Mitgliedsstaat findet sich in der Länderstudie von *Evangelina (Lilian) Tsourdi* in „Equal before the law? The case of asylum procedures and detention of asylum seekers in Greece“ für den Mitgliedsstaat Griechenland bezüglich des Verfahrenszugangs im Asylverfahren. Die Umsetzung der Richtlinien 2005/85/EG und 2003/9/EG zeige, dass das Gesetz und die Praxis aufgrund von materiellen Verstößen und mangels ausreichender qualifizierter Bearbeiter zwei Realitäten seien. Unter einer grundrechtlichen Perspektive seien im Bereich des Erstinstanzeninterviews, des Rechtsbeistandes und des effektiven Rechtsschutzes große Defizite und Unterschiede in den einzelnen Aufnahmeeinrichtungen vorhanden, die sprachlich weitgefassten Gründe für die Abschiebehaft seien kritisch zu betrachten und böten der zuständigen Polizei weiten Spielraum, der ebenfalls unterschiedlich gehandhabt werde. Gleichheit und Nichtdiskriminierung könnten daher selbst in den Grenzen eines Mitgliedsstaats nicht erreicht werden. Integrationsfragen blieben hierbei vollkommen außen vor.

Integrationsfragen bilden den Schwerpunkt im zweiten Themenbereich „Economic Migrants and Long-Term-Residents: Case Studies on Belgium, Germany, Spain, the Scandinavian Countries and UK“ im Einführungsbeitrag von *Moritz Jesse* in „Third-Country Nationals, Integration and Access to employment and occupation under EU-Law“. Da sich Arbeitsmarktzugang und Inklusion wesentlich bedingten, behindere die grundsätzliche Trennung des Zugangs zum Staatsterritorium als „letzte Bastion der Souveränität“ der Mitgliedsstaaten (S. 157) und des Zugangs zum Arbeitsmarkt, wie in der Hochqualifiziertenrichtlinie 2009/50/EG, der Forscherrichtlinie 2005/71/EG und der Studentenrichtlinie 2004/114/EG die Gleichbehandlung der arbeitenden Drittstaatsangehörigen mit arbeitenden Unionsbürgern. Der Begründung dieser Restriktionen mit Integrationsanforderungen werde aber gerade durch die Ausnahmen von diesen in der Hochqualifiziertenrichtlinie widersprochen und erscheine daher eher als Vorwand für mitgliedersstaatliche Maßnahmen zur Einwanderungsbehinderung. Dies führe zur Isolierung des EU-Arbeitsmarktes, das Ziel der Abfederung des demographischen Wandels werde gerade nicht erreicht. Die Richtlinien mit ihren aktuellen Voraussetzungen bildeten daher ein System, dass in dieser Ausgestaltung ein „Schuss ins eigene Knie“ (S. 166) sei.

Die Auswirkungen dieser Trennung zwischen Aufenthalt und Arbeitsmarktzugang zeigt *Jesse* in vergleichender Länderanalyse in „Access to employment and occupation in Belgium, Germany and the United Kingdom“. In den drei Staaten seien die Aufenthaltstitel zeitlich gestaffelt, eine unbegrenzte Aufenthaltserlaubnis führe (fast) zur Gleichbehandlung mit eigenen Staatsangehörigen, insbesondere zu einem unbegrenzten Arbeitsmarktzugang. Während jedoch die belgischen Titel keinen Integrationsanforderungen unterlägen, habe der deutsche Gesetzgeber die durch die Daueraufenthaltsrichtlinie eröffneten Umsetzungsräume volumfänglich ausgenutzt. Das britische Recht enthalte nur einen Aufenthaltstitel, dessen Voraussetzungen – Sprachtests und Selbstversorgungsvermögen – trotz des Opting-Outs Großbritanniens richtlinienkonform wären. Insgesamt bestätige sich jedoch der Eindruck der

eingeführten „Integrationsanforderungen“ als mitgliedstaatliche Maßnahmen zur Einwanderungsbehinderung: Unausgebildete Arbeitnehmer seien nicht erwünscht, in Großbritannien sogar aufgrund fehlender Verfahrensvorschriften als Einwanderer nicht vorgesehen. Ebenso seien die Familienzusammenführungsvoraussetzungen absolut vom bereits zugelassenen Migranten abhängig. Es liege daher eine starke Ungleichbehandlung von Drittstaatsangehörigen anhand von finanziellen Parametern vor, die durch den Begriff der Integration verschleiert werde und die bereits privilegierten Personen mit weiteren Privilegien ausstatte.

Die Kritik der Uneinheitlichkeit greifen auch *Keith Puttick* und *Cordelia Carlitz* in „Inequalities of family members of EEA and non-EEA nationals: ‚integration‘ and barriers to family reunification in the post-Lisbon era“ zur Einführung in den dritten Themenbereich „Family Members: Case studies on Germany, the Netherlands and Spain“ auf. Im Bereich der Familienzusammenführung sei, gemäß dem allgemeinen Trend im europäischen Migrationsrecht, die zu Beginn kohärente Idee, Kompetenzen auf die EU zu übertragen, um einheitliche, europäische Konditionen zu schaffen, durch den großen Umsetzungsspielraum im Rahmen von – äußerst zweifelhaften – „Integrationsmaßnahmen“ progressiv in der Familienzusammenführungsrichtlinie 2003/86/EG aufgeweicht worden. Gleichbehandlung bestehe nur mit dem eigenem, schon eingereisten Familienangehörigen („Sponsor“), aufgrund der legalen – wiederum zweifelhaften – „Integrationsanforderungen“ (S. 274), jedoch nicht mit Unionsbürgern. Die Begrenzung des Umsetzungsspielraums durch Art. 8 EMRK beschränke sich auf die Erforderlichkeit einer verhältnismäßigen Entscheidung unter Bezugnahme einer Prüfung, ob es für ein wirksames Familienleben eine örtliche Alternative gäbe. Dennoch verblieben den Mitgliedsstaaten große Umsetzungsspielräume, wie ein kurzer Vergleich der in Dänemark und Deutschland eingeführten Sprachtests, Wartezeiten und der Voraussetzung der Selbstversorgung zeige. Die Herstellung von Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung erfordere daher eine einheitliche Definition der Begriffe und eine verbundene Anwendung von Art. 8 EMRK und den nationalen Antidiskriminierungsvorschriften. Anhand von britischer Rechtsprechung zu Integrationsanforderungen wird abschließend ein anregender Ausblick auf eine mögliche Entscheidung des EuGH gegeben.

Den Bereich der Integrationsanforderungen fokussiert *Cordelia Carlitz* in „Language Skills as a requirement for family reunification of spouses in Germany: Respecting respect for family life?“ auf die durch den Umsetzungsspielraum zulässigen Sprachanforderungen in der Bundesrepublik Deutschland. Ihre Analyse beginnt mit der negativen Feststellung, dass die Richtlinienumsetzung einen Rückschritt für die Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen bedeute, da diese vorher ein Recht auf Familienzusammenführung hatten, das keinem Ermessen der Verwaltung unterlag. Zu diesen Verschlechterungen zähle der aus Gründen der wirksamen Integration und Bekämpfung von Zwangsverheiratung eingeführte Nachweis von Sprachkenntnissen in der deutschen Vertretung des Heimatstaates. Im Rahmen der nationalen und europäischen Ausnahmen sei die Privilegierung staatlicher ökonomischer Interessen vor der individuellen Integrationschance des Migranten kritisch zu betrachten. Der Beitrag bietet zudem einen Exkurs in Form einer Diskussion bezüglich der Wirkung der Stillhalteklauseeln des türkischen Assoziationsrechts, die im Ergebnis eine kritische Einschätzung der Nicht-

beachtung der Stillhalteverpflichtung im Rahmen der Umsetzung im Lichte einer ebenso kritischen Untersuchung der aktuellen EuGH-Rechtsprechung unter Kompetenzgesichtspunkten bietet. Abseits solcher Klauseln seien Art. 8 EMRK und Art. 4 FamZusfRL als Umsetzungsgrenzen durch die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten zu verhältnismäßigen und abgewogenen Entscheidungen anzusehen. Praktisch sei der Sprachtest weder allgemein noch länderspezifisch ein ernstes Integrationshindernis. Zwar zeige der Migrationsbericht 2008 einen Rückgang der Anträge auf Familienzusammenführung seit 2006, dies sei jedoch ein seit 2002 andauernder Trend. Die als Länderbeispiel durchgeführte Expertenbefragung in der Türkei, dem Heimatstaat der größten Migrantengruppe in Deutschland, zeige die Vorteile auf: Migranten könnten die neue Sprache in einer gewohnten Umgebung erlernen und schon vor Ausreise ein Sozialnetz für den neuen Aufenthaltsstaat bilden. Auch würde insbesondere türkischen Frauen das Bestehen des Tests neues Selbstvertrauen geben und deren Unabhängigkeit stärken. Nachteile seien jedoch die Zeitaufwendung, die größtenteils mit Aufgabe des eigenen Berufes und dadurch mit finanziellen Schwierigkeiten einhergehe. Eine wirksame Verhinderung von Zwangsehen durch die Sprachtests könne jedoch empirisch gerade nicht bestätigt werden.

Der Sammelband zeichnet zunächst durch die Rahmenbeiträge ein genaues Bild der aktuellen rechtlichen und praktischen Situation für Drittstaatsangehörige im europäischen Rechtsraum. Zudem verdeutlichen die Länderbeiträge durch ihre thematisch unterteilte Fokussierung auf einzelne (rechtliche) Probleme in einzelnen Mitgliedsstaaten zum einen die Abkehr vom Tampere-Ziel der Gleichstellung der Gruppe der Drittstaatsangehörigen mit Unionsbürgern, insbesondere aufgrund der Uneinheitlichkeit der nationalen Ausgestaltung und der daraus entstehenden Diskriminierungen, und zum anderen, welche Probleme durch die Verwendung des Begriffs der Integration in Zusammenhang mit ökonomischen Interessen entstehen. Der Sammelband bietet einen guten Überblick über bereits erreichte Fortschritte, diskutiert und kritisiert jedoch auch konstruktiv, in dem er notwendige korrigierende Handlungsaufträge, insbesondere unter menschenrechtlichen Aspekten, verdeutlicht. Eine Vertiefung einzelner Diskussionen, insb. eine Auseinandersetzung mit dem Begriff der Familie, hätte diesen umfassenden Sammelband inhaltlich ergänzen können.

Die Beiträge richten sich primär an Forscher im Bereich des Migrationsrechts und bieten einen umfassenden Überblick über aktuelle rechtliche Grundlagen im Spiegel menschenrechtlicher Vorgaben. Zwar ist das neue „Gemeinsame Europäische Asylsystem“ durch die Verabschiedung der Dublin-III-Verordnung (VO 614/2013), der EURODAC-Verordnung (VO 603/2013), der Aufnahmerrichtlinie (RL 2013/33/EU) und der Asylverfahrensrichtlinie (RL 2013/32/EU) im Juni 2013 in Kraft getreten. Dennoch laufen zum einen die Umsetzungsfristen der Richtlinien noch, zum anderen sind die im ersten Themenbereich zu Asylsuchenden und Flüchtlingen dargestellten und diskutierten Probleme unabhängig von diesen rechtlichen Grundlagen praktisch existent und von aktueller Bedeutung und werden durch diese nicht (vollständig) behoben. Neben den rechtlichen Grundlagen richten sich die Beiträge jedoch auch an Praktiker, insbesondere die einzelnen Länderstudien heben die Bedeutung des

Rechtsbereichs des Migrationsrechts im praktischen Alltag in den einzelnen Mitgliedsstaaten hervor und zeigen Defizite in der tatsächlichen Umsetzung der rechtlichen Vorgaben auf.

Der Sammelband „Integration for Third-Country Nationals in the European Union“ bietet eine umfassende und verständliche Darstellung des aktuellen Stands europäischer Migrationsforschung und zeigt gleichzeitig die praktischen Konsequenzen auf. Er ist mangels aktueller Alternativen trotz des Preises von ca. 170,00 Euro eine sinnvolle Ergänzung jeder (migrationsrechtlich ausgerichteten) Bibliothek. Die veränderten rechtlichen Grundlagen im Asylsystem und deren Umsetzung könnten neben sich ändernden Situationen in den Mitgliedsstaaten Anreize für einen zweiten, zukünftigen Sammelband setzen.

*Jasmin Schnitzer, Gießen*