Quid pro quo? EU-Rückübernahmeabkommen gegen Mobilitätserleichterungen

Lydia-Kathrin Thrun*

Inhalt

A. Einführung 701
B. Grundlagen und Funktionsweise der EU-Rückübernahmeabkommen 704
I. Grundbegriffe der EU-Rückkehrpolitik 705
II. Regelungszweck und Vertragstyp 706
III. Genese und Verhältnis zu bilateralen Abkommen der Mitgliedstaaten 707
IV. Vertragsschlussverfahren und Vertragserfolge 709
V. Vertragsaufbau und Vertragsinhalt 710
VI. Vertragsdurchführung 711
VII. Schranken der Vertragsgestaltung und Vertragsdurchführung 713
C. Verbindung von Rückübernahme(abkommen) mit Mobilitätserleichterungen 715
I. Interessenlage bei der Rückübernahme 715
II. Rolle der Gegenseitigkeitserwartung in Rückübernahmeverhandlungen 717
1. Prinzip der Gegenseitigkeit im völkerrechtlichen Vertrag („quid pro quo“) 717
2. Prinzip der Gegenseitigkeit in den Rückübernahmeabkommen 718
3. Herstellung vertragsexterner Gegenseitigkeit 718
III. Mobilitätserleichterungen als vertragsexterne Gegenleistung 719
1. Kompetenzen der EU im Bereich Zugang 719

* Die Verfasserin ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Jean Monnet-Lehrstuhl für das Recht der Europäischen Integration und Rechtsvergleichung unter besonderer Berücksichtigung Mittel- und Osteuropas (PD Dr. Carsten Nowak) an der Juristischen Fakultät der Technischen Universität Dresden.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2. EU-Visaerleichterungsabkommen 720
a) Aktueller Stand der Vertragsabschlüsse und Vertragsverhandlungen 720
b) Rechtliche Ausgangslage 720
(1) Verordnung (EG) Nr. 539/2001 720
(2) Tatbestandvoraussetzungen für das Schengen-Visum 722
(3) Gebühren für das Schengen-Visum 723
(4) Verhältnis von EU-Visa- und EU-Rückführungspolitik 724
(5) Ermächtigungsgrundlage und Vertragsschlussverfahren 725
c) Politische Rahmenbedingungen für die Vertragsverhandlungen 726
(1) „Präzedenzfall" Russische Förderation 726
(2) Gemeinsames Konzept für Visaerleichterungen 726
(3) Druckmittel Visa-Gebührenerhöhung 727
(4) Verhandlungsdevise „Kein Abkommen um jeden Preis" 728
d) Vertragsaufbau und Vertragsinhalt 728
e) Verknüpfung mit den EU-Rückübernahmeabkommen 730
(1) Formulierungen im Vertragstext 730
(2) Rechtliche Auswirkungen der Verknüpfung 731
3. Mobilitätspartnerschaften 733
a) Aktueller Stand der Pilotabschlüsse und Pilotverhandlungen 733
b) Politische Rahmenbedingungen 735
(1) Arbeitsmigrationsnotwendigkeit und Paradigmenwechsel 735
(2) Bezug zur Rückübernahme 735
c) Inhalt und Durchführung 736
(1) Vorschlag für den Grundtyp 736
(2) Inhalt der Pilotpartnerschaften mit Moldau und Kap Verde 737
d) Rechtsnatur 738

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

IV. Äquivalenz zwischen Mobilitätserleichterungen und Rückübernahmeabkommen 739
1. Visaerleichterungsabkommen 739
2. Mobilitätspartnerschaften 743
D. Zusammenfassende Schlussbetrachtung und Ausblick 744

A. Einführung

Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gemäß Art. 2, 4. Spiegelstrich EUV ist als einheitlicher Raum ohne Binnengrenzen auch ein einheitlicher Zielraum für Migrierende. In diesem gesamteuropäischen Migrationsraum ist eine gemeinsame Einwanderungs- und Asylpolitik unumgänglich. Sie wird gegenwärtig durch die EU[1] auf der Grundlage entsprechender Kompetenzen in Art. 61 ff. EGV sowie maßgebender politischer Leitentscheidungen des Europäischen Rates entwickelt.[2] Im migrationspolitischen Steuerungsprozess der EU[3] wird insbesondere dem reibungslosen Funktionieren der gemeinsamen Rückkehrpolitik eine entscheidende Bedeutung beigemessen. Dafür ist die Auffassung maßgeblich, dass Rückkehr nicht nur eine Folge von illegaler Einwanderung sei. Vielmehr stelle sie ein geeignetes Mittel dar, gegen illegale Einwanderung vorzugehen und vor ihr abzuschrecken.[4]

Bezogen auf die praktische Durchführung von Rückführungsmaßnahmen stellen für die EU Rückübernahmeabkommen mit den Herkunfts- und Transitstaaten die

---

1 Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird im Folgenden für die Bereiche der Europäischen Union (EU) als auch der Europäischen Gemeinschaft (EG) nur der Begriff „Europäische Union (EU)" verwendet, soweit nicht ausdrücklich auf die EG verwiesen wird.

2 Zu den jüngsten Entwicklungen vgl. Europäischer Rat, Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl v. 16.10.2008, 13440/08; Konsolidierung des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage: Für mehr Koordinierung, Kohärenz und Synergie, KOM (2008) 611 endg. v. 8.10.2008; Eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa: Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente, KOM (2008) 359 endg. v. 17.6.2008; Künftige Asylstrategie: ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz, KOM (2008) 360 endg. v. 17.6.2008.

3 Zu den Bestandteilen der „Steuerung der Migrationsströme", die auch die Bereiche Außengrenzkontrollen und Visapolitik umfasst, siehe Europäischer Rat (Tampere), 15./16.10.1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Pkt. IV, Rdnrn. 22-27.

4 Mitteilung über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen, KOM (2002) 564 endg. v. 14.10.2002, S. 8; Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage nach einem Jahr: Schritte zur Entwicklung eines umfassenden europäischen Migrationskonzepts, KOM (2006) 735 endg. v. 30.11.2006, S. 10; *ter Steeg,* Das Einwanderungskonzept der EU: Zwischen politischem Anspruch, faktischen Regelungsbedürfnissen und den primärrechtlichen Grenzen in Titel IV des EG-Vertrages, 1. Aufl. 2006, S. 435.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

„wertvollsten Instrumente“[5] dar. Fragt man nach den Motiven, die diese Verträge für die EU politisch notwendig machen, ist es in erster Linie die sich aus dem Charakter der EU-Migrationspolitik als Querschnittspolitik ergebende, ergänzende Sicherheitsgewährleistung durch die EU. Dies verdeutlicht ein Blick auf das im Zuge der Vorbereitung der Erweiterungen von 2004 und 2007 lancierte EU-Konzept einer abgestuften Integration gegenüber benachbarten Staaten. Danach erfolgt seit dem Jahre 2003 eine Differenzierung der EU-Nachbarschaft in EFTA/EWR-Staaten, europäische Staaten mit Beitrittsperspektive,[6] sogenannte „strategische Partner“ (Russische Föderation) und sonstige „Nachbarn“ der Europäischen Nachbarschaftspolitik.[7] Das sozial- und politikwissenschaftliche Schrifttum deutet die dahinter stehende sicherheitspolitische Intention der EU als Errichtung einer Pufferzone, eines sogenannten *cordon sanitaire*, wobei die puffernden Staaten den Migrationsdruck auf die Mitgliedstaaten vermindern sollen, indem sie aktiv in die Grenzsicherungspolitik der EU eingebunden werden.[8] Konkret bedeutet dies zunächst, dass direkte Nachbarstaaten die EU-Außengrenze möglichst so wirksam absichern, dass Migrierende nicht illegal in die EU gelangen können.[9] Außerdem

5 Mitteilung über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft, KOM (2000) 757 endg. v. 22.11.2000, S. 12.

6 Offizielle Beitrittskandidaten: Kroatien, Mazedonien, Türkei; potenzielle Beitrittskandidaten: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Serbien einschließlich Kosovo gem. dem Europäischen Rat von Feira 2000 und Thessaloniki 2003. Die serbische Provinz Kosovo hat am 17.2.2008 die Unabhängigkeit erklärt und bedarf der völkerrechtlichen Anerkennung.

7 Adressaten der ENP: Ukraine, Belarus, Moldau („Osteuropa“), Georgien, Armenien, Aserbaidschan („Südkaukasus“), Marokko, Algerien, Tunesien, Libyen, Ägypten, Israel, Palästinensische Autonomiegebiete, Libanon, Jordanien, Syrien („Mittelmeeranrainer“, Teilnehmer des Barcelona-Prozesses seit 1995). Belarus und Libyen waren zunächst nur formal in die ENP integriert, da die EU aufgrund der politischen Lage keine formellen Beziehungen zu diesen Ländern unterhielt. Im Fall Libyens haben am 13.11.2008 die Verhandlungen über ein Rahmenabkommen begonnen, siehe Pressemitteilung IP/08/1687 v. 12.11.2008. Auch in die Beziehungen zu Belarus kommt möglicherweise Bewegung, siehe Rat, 15./16.9.2008, Schlussfolgerungen zu Belarus, Pressemitteilung Nr. 13030/08, S. 11.

8 Siehe nur *Angenendt*, Migrationspolitische Herausforderungen und Strategien in der EU: Kann die Nachbarschaftspolitik einen Beitrag zur Problemlösung leisten?, in: Koopmann/Lequesne (Hrsg.), Partner oder Beitrittskandidaten?, 1. Aufl. 2006, S. 184; *Eigmüller,* Grenzsicherungspolitik – Funktion und Wirkung der europäischen Außengrenze, 1. Aufl. 2007, S. 80; *Vobruba,* Die Dynamik Europas, 2. Aufl. 2007, S. 21, 82, 89. Speziell zur Rückübernahmeproblematik *Kruse,* EU Readmission Policy and Its Implications for Non-Member States, 2005, S. 89 ff.; *Trauner/Kruse,* EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood, CASE Network Studies & Analyses Nr. 363, 2008, S. 16.

9 Seit geraumer Zeit ist damit auch die operative Zusammenarbeit mit der EU-Grenzschutzagentur FRONTEX verbunden. Auf der Grundlage von Art. 14 Abs. 2 VO (EG) Nr. 2007/2004, ABl. Nr. L 349 v. 25.11.2004, S. 1, hat die Agentur entsprechende Arbeitsabkommen über die technische Zusammenarbeit mit Grenzschutzbehörden der Russischen Föderation, der Ukraine, der Schweiz und jüngst Moldaus (8/2008) abgeschlossen. Verhandlungsmandate liegen für

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

verpflichten sich angrenzende Nachbarstaaten und vornehmlich Staaten im räumlichen Umfeld der EU mittels Rückübernahmeabkommen dazu, in die EU eingereiste Migrierende, die nicht (bzw. nicht mehr) über einen rechtmäßigen Aufenthaltsstatus verfügen, wieder aufzunehmen.[10] In Entsprechung zum Gesamtansatz der EU zur Migrationsfrage,[11] welcher Zugangs-, Integrations- und Rückkehrpolitiken gleichermaßen umfasst, konzentriert sich der Vertragsabschlusswille der EU folgerichtig auf die „Nachbarregionen der Union [...] im Osten, Südosten und Mittelmeerraum."[12]

Den politischen Rahmen für die Rückübernahmeabkommen setzen die bestehenden „Partnerschaften der EU mit Herkunfts- und Transitländern"[13] im Asyl- und

---

Mazedonien, die Türkei, Ägypten, Libyen, Marokko, Mauretanien, Senegal, Kap Verde und Georgien vor. Weitere sind für die restlichen westlichen Balkanstaaten, Westafrika, USA und Kanada avisiert, siehe dazu Bericht über die Evaluierung und künftige Entwicklung der Agentur FRONTEX, KOM (2008) 67 endg. v. 13.2.2008, S. 10.

10 Dazu treffend *Eigmüller,* (Fn. 8), S. 80, die scharf formuliert: „Zum anderen werden sie im Sinne eines Verursacherprinzips für vermeintliche Lücken in ihrem Sicherheitssystem direkt zur Verantwortung gezogen, indem sie mittels entsprechender Rücknahmeübereinkommen von der EU ungewollte Migranten und Flüchtlinge zurücknehmen müssen." Siehe ferner *Kruse*, (Fn. 8), S. 98 und eingehend im Zusammenhang mit der Flüchtlingspolitik *Weinzierl*, Schutz und Abwehr in der erweiterten EU, Funktionsweise, Folgen und Perspektiven der europäischen Integration, 2005, S. 41.

11 Der Gesamtansatz wurde im Rahmen des Haager Programms zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, ABl. Nr. C 53 v. 3.3.2005, S. 1, Pkt. III. 1.2. UAbs. 3 entwickelt. Siehe Europäischer Rat (Brüssel), 15./16.12.2005, Schlussfolgerungen zum Gesamtansatz zur Migrationsfrage mit Schwerpunkt Afrika und Mittelmeerraum, 15914/1/05 REV 1, Anlage 1; ders. (Brüssel), 14./15.12.2006, 16879/1/06 REV 1, Ziffern 21-25 sowie zur Ausweitung des Gesamtansatzes auf die östlichen und südöstlichen Nachbarregionen, ders. (Brüssel), 21./22.6.2007, 11177/1/07 REV 1, Ziffern 16-22. Danach umfasst der auf die Wanderungsbewegungen in die EU ausgerichtete Gesamtansatz neben Afrika und den schon genannten Staaten des Barcelona-Prozesses folgende Länder: Türkei, Westlicher Balkan (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Mazedonien, Montenegro und Serbien, einschließlich Kosovo), die Partnerländer der ENP in Osteuropa und im südlichen Kaukasus sowie den sog. Strategischen Partner Russische Föderation.

12 Europäischer Rat (Brüssel), 15./16.6.2006, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 10633/1/06 II, Ziffer 8; sowie Strategie v. 1.12.2005 für die externe Dimension der Politik im Bereich Justiz und Inneres: Freiheit, Sicherheit und Recht im globalen Maßstab, 15446/05; Haager Programm, (Fn. 11), S. 5; Schlussfolgerungen v. 18.11.2002 zur verstärkten Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Steuerung der Migrationsströme, 13894/02; Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels in der EU, ABl. Nr. C 142 v. 14.6.2002, S. 23; Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn, KOM (2003) 104 endg. v. 11.3.2003, S. 11; Strategiepapier ENP, KOM (2004) 373 v. 12.4.2005, S. 18.

13 Grundlagen für die Partnerschaft (vormals „verstärkte Zusammenarbeit mit Drittländern") boten die systematischen Bewertungen der Beziehungen zu Drittländern durch die Hochrangige Gruppe „Asyl und Migration" im Jahr 2002, siehe Rat, Bericht über den Stand der Umsetzung des Plans für den Grenzschutz an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Migrationsbereich. Ihr Ziel ist „eine partnerschaftliche Zusammenarbeit in Migrationsfragen, die sich aus einer Festlegung gemeinsamer Interessen mit Drittländern ergibt."[14] Es ist Anliegen dieses Beitrags, am Beispiel der Rückübernahme zu zeigen, wie unterschiedlich sich die jeweiligen Interessen der Partner beim Zustandekommen von völkerrechtlichen Verträgen auswirken und welche rechtlichen Konsequenzen die Verhandlungslösungen nach sich ziehen. Im Zentrum der Betrachtung soll die Herstellung einer Verbindung zwischen den seit dem Jahre 2000 mit wechselhaftem Erfolg ausgehandelten EU-Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten und den seit dem Jahre 2006 zeitgleich ausgehandelten EU-Visaerleichterungsabkommen stehen. In diesem Zusammenhang ebenfalls untersuchungswürdig sind die vorwiegend unter dem Stichwort „zirkuläre Migration" firmierenden sogenannten „Mobilitätspartnerschaften", die die EU erstmals im Juni diesen Jahres mit Moldau und Kap Verde begründet hat.

B. Grundlagen und Funktionsweise der EU-Rückübernahmeabkommen

Angesichts des Fehlens eines allgemeinen völkerrechtlichen Anspruchs haben Drittstaatsangehörige[15] grundsätzlich kein Recht auf Einreise in die und Aufenthalt in der EU. Die Gewährung von Zugangs- und Aufenthaltsrechten nach unions- oder mitgliedstaatlichem Recht verbleibt eine souveräne mitgliedstaatliche Ermessensentscheidung.[16] Dieses Ermessen, Drittstaatsangehörige aufzunehmen oder

---

Union und des Gesamtplans zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung v. 10.10.2002, 12931/02, S. 12. Vertiefend zu Zielvorstellungen und Entwicklung der Partnerschaft *ter Steeg*, (Fn. 4), S. 212 ff.; *Kruse*, (Fn. 8), S. 80 ff.; *Weinzierl*, (Fn. 10), S. 41.

14 Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen der Europäischen Union zu Drittländern, KOM (2002) 703 endg. v. 3.12.2002, S. 50. Zur aktuellen Fortentwicklung siehe Europäischer Rat, (Fn. 2), S. 13.

15 Drittstaatsangehöriger ist jede Person, die nicht Unionsbürger i.S.d. Art. 17 Abs. 1 EGV ist, vgl. Art. 2a RL 2003/109/EG des Rates v. 25.11.2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, ABl. Nr. L 16 v. 23.1.2004, S. 44. Weiterführend Art. 3a RÜ-RL i.d.F. des Standpunktes des EP festgelegt in der Lesung v. 18.6.2008 im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie 2008/.../EG des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, P6_TA(2008)0293: „und die nicht das Gemeinschaftsrecht auf freien Personenverkehr nach Art. 2 Abs. 5 des Schengener Grenzkodex genießt." Die RÜ-RL sieht für das Rückführungsverfahren der Mitgliedstaaten künftig einheitliche (humanitäre) Mindeststandards vor.

16 Deutschland: § 6 Abs. 1 AufenthG: „Einem Ausländer kann 1. ein Schengenvisum [...]". Nur in Ausnahmefällen ergibt sich die Entscheidung unmittelbar aus dem Gemeinschaftsrecht, siehe z.B. zum Einreise- und Aufenthaltsrecht drittstaatsangehöriger Familienmitglieder aus europa-

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

nicht, wird allein durch menschenrechtliche Verpflichtungen wie den Flüchtlingsschutz und Zurückweisungs- und Abschiebungsverbote begrenzt. Die Rückkehrpolitik kann daher als die logische Konsequenz der Aufstellung von Einreise- und Aufenthaltsregeln beschrieben werden. Auf nähere Ausführungen zur Entwicklung der EU-Rückkehrpolitik soll aus Platzgründen bewusst verzichtet werden.[17] Allerdings erscheint es zum besseren Verständnis zweckmäßig, zunächst grundlegende Begriffe der EU-Rückkehrpolitik zu erläutern, bevor die Abkommen der EU über die Rückübernahme im Einzelnen betrachtet werden.

I. Grundbegriffe der EU-Rückkehrpolitik

Grundlage der Rückkehr ist die Ausreisepflicht, der Drittstaatsangehörige unterliegen, die sich unrechtmäßig in der EU aufhalten.[18] Ein unrechtmäßiger Aufenthalt kann vorliegen, wenn Drittstaatsangehörige „illegal eingereist sind, ihr Visum bzw. ihre Aufenthaltsgenehmigung abgelaufen ist oder ihr Asylantrag endgültig abgelehnt wurde."[19] Mit diesem Verständnis korrespondiert auch Art. 3b der jüngst verabschiedeten Rückführungsrichtlinie, der den illegalen Aufenthalt definiert.[20] Durch die Rückkehr kommt die Person mit illegalem Aufenthaltsstatus ihrer Ausreisepflicht in das Herkunfts- oder ein Transitland nach. Sie erfolgt im günstigsten Fall auf eigene Initiative des Rückkehrenden in Form der freiwilligen Rückkehr oder gegen seinen Willen unter Androhung und/oder Anwendung von Zwangsmaßnahmen im Rahmen eines mitgliedstaatlichen Verwaltungsverfahrens[21] als erzwungene Rückkehr.[22] Als Synonym für Letztere wird der aus der deutschen ausländerrechtlichen Terminologie bekannte Begriff „Rückführung" verwandt.[23]

---

rechtlichen Grundfreiheitsrechten von Unionsbürgern EuGH, Rs. C-459/99, *MRAX/Belgien*, Slg. 2002, I-6591, Rdnr. 84.

17 Siehe dazu etwa *ter Steeg*, (Fn. 4), S. 433 ff.; *Kruse*, (Fn. 8), S. 74 ff., 90 ff.

18 Deutschland: § 4 AufenthG (Erfordernis eines Aufenthaltstitels), § 50 Abs. 1 AufenthG (Ausreisepflicht) bzw. § 55 AsylVfG (Aufenthaltsgestattung zur Durchführung des Asylverfahrens), § 38 AsylVfG (Ausreisefrist).

19 Mitteilung über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen, KOM (2002) 564 endg. v. 14.10.2002, S. 7; Grünbuch über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen, KOM (2002) 175 endg. v. 10.4.2002, S. 7.

20 Art. 3b RÜ-RL: „Illegaler Aufenthalt ist die Anwesenheit eines Drittstaatsangehörigen, der nicht oder nicht mehr die Einreisevoraussetzungen nach Art. 5 des Schengener Grenzkodex oder andere Voraussetzungen für die Einreise in einen Mitgliedstaat oder den dortigen Aufenthalt nicht oder nicht mehr erfüllt, im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats."

21 Deutschland: § 57 ff. AufenthG bzw. § 34 ff. AsylVfG (Durchsetzung der Ausreisepflicht).

22 Diese Differenzierung liegt auch Art. 3c RÜ-RL zugrunde.

23 Siehe Definitionsvorschlag für Rückführung in Anhang zu KOM (2002) 564 endg., (Fn. 4), S. 28. Die konkret angewandte Zwangsmaßnahme heißt in Deutschland „Abschiebung".

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

II. Regelungszweck und Vertragstyp

Hintergrund für den Regelungszweck von Rückübernahmeabkommen ist die schon angeführte Völkerrechtslage. Während weitgehend Übereinstimmung darüber herrscht, dass es eine völkergewohnheitsrechtliche Verpflichtung für ein Herkunftsland gibt, eigene Staatsangehörige wieder aufzunehmen,[24] wird dies für fremde Staatsangehörige überwiegend abgelehnt.[25]

Aus diesem Grund verfolgen EU-Rückübernahmeabkommen zwei Ziele: Zum einen konkretisieren sie die bereits völkergewohnheitsrechtlich bestehende Pflicht zur Wiederaufnahme eigener Staatsangehöriger im Fall der Rückführung.[26] Zum anderen begründen die EU-Rückübernahmeverträge die völkerrechtliche Verpflichtung zur Wiederaufnahme fremder Staatsangehöriger oder Staatenloser, die (illegal) aus dem Hoheitsgebiet des Vertragspartners eingereist sind. Ganz zentral ist insbesondere das Einverständnis der Transitländer, die – wenig überraschend – die überwiegende Zahl der Vertragspartner der EU[27] ausmachen. Die praktische Durchführung von Drittstaatenregelungen ist nur in Verbindung mit Rückübernahmeabkommen durchsetzbar.[28] Allerdings empfiehlt sich eine vertragliche Regelung auch für den erstgenannten Fall, da auch die Herkunftsstaaten verfahrensrechtlichen Pflichten unterliegen, dies betrifft etwa die Ausstellung entsprechender Heimreisedokumente.[29] Die Praxis zeigt, dass diesen Verpflichtungen nur zögerlich oder gar nicht nachgekommen wird.[30]

---

24 Zur rechtlichen Problematik ausführlich nur *Hailbronner,* Rückübernahme eigener und fremder Staatsangehöriger, Völkerrechtliche Verpflichtungen der Staaten, 1996, S. 21, 28 ff., 36; so auch Europäischer Rat (Tampere), (Fn. 3), Ziffer 26.

25 Mehrheitlich wird davon ausgegangen, dass ein souveräner Staat für fremde Staatsangehörige keine völkergewohnheitsrechtliche Verantwortlichkeit innehat, siehe *Hailbronner*, (Fn. 24), S. 73. Nur vereinzelt wird vertreten, dass sich eine solche Verantwortlichkeit aus dem „Prinzip der guten nachbarlichen Beziehungen" ergäbe, *Weinzierl,* (Fn. 10), S. 290 m.w.N., die auf das Schlusscommunique der ersten Konferenz des Budapest-Prozesses von 1991 verweist.

26 KOM (2008) 359, (Fn. 2), S. 17: „[...] Schritte unternehmen, um sicherzustellen, dass alle Drittländer ihrer Verpflichtung zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger nachkommen".

27 Schon *Kruse*, (Fn. 8), S. 107 weist darauf hin, dass von den elf Verhandlungsmandaten acht Transitländer betrafen (Stand 2005).

28 *Weinzierl*, (Fn. 10), S. 41.

29 *Hailbronner*, (Fn. 24), S. 36.

30 Rat (Justiz und Inneres), Schlussfolgerungen zur Evaluierung der Verhandlungsverläufe und der Verhandlungsergebnisse betreffend Rückübernahmeabkommen der Gemeinschaft mit Drittländern v. 12./13.6.2007, 10267/07, S. 50: „Die fehlende Feststellung der Staatsangehörigkeit von Personen ist neben der Ausstellung von Heimreisedokumenten jedoch eines der größten Hindernisse für die Durchsetzung von Rückführungsentscheidungen. Die bisherigen Musterklauseln gehen nur von der bereits festgestellten Staatsangehörigkeit einer rückzuführenden Person aus."

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Nach einer Definition der Kommission sind EU-Rückübernahmeabkommen solche, die „gegenseitige Verpflichtungen der Vertragsparteien sowie die administrativen und operationellen Verfahren im Einzelnen regeln, um die Rückkehr und den Transit von Personen zu erleichtern, die die Voraussetzungen für Einreise, Anwesenheit oder Aufenthalt in dem ersuchenden Staat nicht oder nicht mehr erfüllen."[31] Da die Durchführung des Rückführungsverfahrens grundsätzlich Angelegenheit der Mitgliedstaaten ist,[32] gestalten die Abkommen also vornehmlich die Beziehungen der Mitgliedstaaten zu ausländischen Verwaltungseinheiten. Dies rechtfertigt es, sie als eine Art technische (Verwaltungs-)Abkommen über die Modalitäten des Rückführungsverfahrens zu klassifizieren.[33]

III. Genese und Verhältnis zu bilateralen Abkommen der Mitgliedstaaten

Hinsichtlich ihrer Genese soll zu den Rückübernahmeabkommen nur Folgendes gesagt werden: Sie werden in der Völkervertragspraxis seit langem angewandt[34] und hatten in Europa im Zuge der Ost-West-Migration seit Beginn der 90er Jahre „Hochkonjunktur", vornehmlich in Form bilateraler Verträge.[35] Seit 1996 nimmt die EU Musterklauseln zur Rückübernahme, welche die aus dem Völkergewohnheitsrecht stammende Verpflichtung zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger festhalten, in Assoziierungsabkommen auf.[36] Darüber hinaus fordern sie die Vertragspartner der EU dazu auf, bilaterale Rückübernahmeabkommen mit Mitgliedstaaten und weiteren Vertragspartnern abzuschließen, um sie zur Rückübernahme fremder Staatsangehöriger und Staatenloser zu verpflichten.[37] Mit Inkraft-

---

31 KOM (2002) 564 endg., (Fn. 4), Definitionen im Anhang.

32 Bei Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wären der EU gem. Art. 79 Abs. 2c AEUV zukünftig auch Maßnahmen im Bereich der Abschiebung möglich. Die Vollstreckung bliebe jedoch Sache der Mitgliedstaaten.

33 *ter Steeg*, (Fn. 4), S. 434.

34 Vertiefend dazu siehe *Kruse*, (Fn. 8), S. 90 ff.; *Roig/Huddleston*, EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse, EJML 2007, S. 367 ff.

35 Siehe dazu *Weinzierl*, (Fn. 10), S. 74 ff., ausführlich zu den Abkommen mit den MOEL, S. 216 ff.; *Kruse*, (Fn. 8).

36 Siehe die aktuelle Übersicht v. 23.10.2008 in der Abkommendatenbank der EU zu den Übereinkünften, die eine Rückübernahmeklausel enthalten, http://ec.europa.eu/world/agreements/viewCollection.do (1.12.2008). Zu den verschiedenen Arten der Rückübernahmeklauseln in Partnerschafts-, Kooperations- und Assoziierungsabkommen der EU, *Roig/Huddleston,* (Fn. 34), S. 370 ff. m.w.N. sowie grundlegend *Weinzierl*, (Fn. 10), S. 74 ff.

37 Vgl. z.B. Art. 84 Abs. 2 Europa-Mittelmeer-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zw. der EG und ihren Mitgliedstaaten und der demokratischen Volksrepublik Algerien, ABl. Nr. L 265 v. 10.10.2005, S. 2; Art. 77 Abs. 2 Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zw. der EG und ihren Mitgliedstaaten und der Republik Kroatien, ABl. Nr. L 26 v. 28.1.2005, S. 3; Art. 13 Partnerschaftsabkommen zw. den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

treten des Amsterdamer Vertrags erhielt die EU[38] bedingt durch den Aufbau des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts mit Art. 63 Nr. 3b EGV erstmals eine eigene konkurrierende Vertragsabschlusskompetenz für Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten.

Diese Abkommen gelten im Verhältnis zu allen EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme Dänemarks.[39] Das Vereinigte Königreich und Irland, die grundsätzlich nicht durch den Schengen-Besitzstand gebunden werden, können über das „Opt-in"-Verfahren direkt Vertragspartner werden,[40] während die weiteren Schengen-Staaten entsprechende nationale Abkommen selbst abschließen müssen.[41]

Der politische Nutzen von Vertragsverhandlungen durch die EU gegenüber mitgliedstaatlichen Verhandlungen wird in ihrem größeren politischen und wirtschaftlichen Gewicht gesehen, was auch Vereinbarungen über die Einbeziehung fremder Staatsangehöriger ermöglicht.[42] Die EU-Rückübernahmeabkommen sind gemäß Art. 300 Abs. 7 EGV als völkerrechtliche Abkommen für die Organe der Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten verbindlich und von ihnen als „integrierende Bestandteile der Gemeinschaftsrechtsordnung"[43] zu erfüllen. Da völkerrechtliche Verträge am gemeinschaftsrechtlichen Vorrang gegenüber dem nationalen Recht teilhaben, behalten bestehende Abkommen der Mitgliedstaaten ihre volle Wirkung nur solange, wie etwaige Übergangsfristen gelten und ansonsten, soweit

---

Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der EG und ihren Mitgliedstaaten andererseits (Cotonou-Abkommen), ABl. Nr. L 317 v. 15.12.2000, S. 3.

38 Präzise formuliert handelt es sich hierbei um die EG, der durch Art. 281 EGV (in Zusammenschau mit Art. 282 EGV) Völkerrechtssubjektivität zukommt, *Wichard*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 281 EGV, Rdnrn. 1 ff., 16. Ob daneben auch der EU, für die eine vergleichbare Vorschrift fehlt, eine eigene Völkerrechtspersönlichkeit zukommt, ist umstritten. Zum Streitstand *van der Hout*, Die völkerrechtliche Stellung der Internationalen Organisationen unter besonderer Berücksichtigung der Europäischen Union, 2006, S. 198 ff. m.w.N.

39 Zur Einschränkung des räumlichen Geltungsbereichs Erwägungsgrund 4 und Art. 21 Abs. 2 RÜ-Abkommen Albanien (RÜ-Alb), ABl. Nr. L 124 v. 17.5.2005, S. 22: „Dieses Abkommen gilt nicht für das Hoheitsgebiet des Königreichs Dänemark." Zur Problematik des Sonderstatus für das verfassungsrechtlich spezifisch gebundene Dänemark vgl. *Rossi*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 38), Art. 69 EGV, Rdnr. 10 ff.

40 Zur Problematik der Sonderregelungen hinsichtlich des Schengen-Besitzstandes für das Vereinigte Königreich und Irland („Opt-in"-Möglichkeit) ibid., Rdnr. 4 ff. Nach *Trauner/Kruse*, (Fn. 8), S. 17, Fn. 8, tendieren beide Staaten zu einer Teilnahme. Während sich das Vereinigte Königreich bislang allen EU-RÜ-Abkommen anschloss, hat sich Irland gegen eine Teilnahme an den Abkommen mit Albanien und Macao entschieden.

41 Zum Abschluss entsprechender bilateraler Rückübernahmeabkommen siehe etwa die Gemeinsamen Erklärungen zu Dänemark sowie Island, Norwegen und der Schweiz in RÜ-Abkommen Serbien (RÜ-Serb), ABl. Nr. L 334 v. 19.12.2007, S. 46.

42 *Roig/Huddleston*, (Fn. 34), S. 364; *Kruse*, (Fn. 8), S. 105, 255.

43 St. Rspr. seit EuGH, Rs. 181/73, *Haegemann/Belgien*, Slg. 1974, 449, Rdnr. 5.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ihre Bestimmungen nicht mit den Bestimmungen der EU-Rückübernahmeabkommen kollidieren.[44] Unabhängig davon gestatten die EU-Abkommen weiterhin die Rückführung aufgrund anderer formeller und informeller Vereinbarungen.[45]

IV. Vertragsschlussverfahren und Vertragserfolge

Das Vertragsschlussverfahren für EU-Rückübernahmeabkommen ist, da der EGV keine speziellen Vorschriften für diese Verträge vorsieht, in Art. 300 EGV geregelt. Die vollständige Ermächtigungsgrundlage lautet demzufolge Art. 63 Nr. 3b EGV in Verbindung mit den Verfahrensvorschriften nach Art. 300 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 2 EGV für die Abkommen vor dem 1. Januar 2005 bzw. aufgrund des Ratsbeschlusses 2004/927/EG nach Art. 300 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 1 und Abs. 3 UAbs. 1 EGV nach dem 1. Januar 2005.[46] Durch diesen Ratsbeschluss wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2005 unter anderem in weiten Teilen der Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik, einschließlich der Maßnahmen nach Art. 63 Nr. 3b EGV, das Mitentscheidungsverfahren gemäß Art. 251 EGV eingeführt. Für das Vertragsschlussverfahren bedeutet dies, dass der Rat nunmehr mit qualifizierter Mehrheit entscheiden kann, die Mitwirkungsrechte des Parlaments hingegen beschränkt bleiben.

Der Rat hat die Kommission seit dem Jahre 2000 sechzehn Mal ermächtigt,[47] Rückübernahmeabkommen zu verhandeln. Hauptkriterien für die Ermittlung der möglichen Vertragspartner waren neben anderen der Migrationsdruck aus diesen Staaten, die noch ausstehenden Rückführungen in diese Staaten und deren geografische Lage im Verhältnis zur EU.[48] Elf Verhandlungsmandate mündeten bislang in einen Vertragsabschluss. Diese Verträge, von denen die Mehrzahl erst im Jahre 2007 unterzeichnet wurde, sind allesamt in Kraft. Es handelt sich in der

---

44 Zu den Vorrangbestimmungen siehe etwa Art. 18 Abs. 2 RÜ-Abkommen Russische Föderation (RÜ-RF), ABl. Nr. L 129 v. 17.5.2007, S. 40; Art. 20 RÜ-Alb. Zu Übergangsfristen Art. 22 Abs. 3 RÜ-Alb 2 Jahre; Art. 23 Abs. 3 RÜ-RF 3 Jahre bzw. sofort nur aufgrund bilateraler Rückübernahmeverpflichtungen; Art. 20 Abs. 3 RÜ-Abkommen Ukraine (RÜ-Ukr), ABl. Nr. L 332 v. 18.12.2007, S. 48, 2 Jahre bzw. sofort nur aufgrund bilateraler Rückübernahmeverpflichtungen.

45 Siehe statt aller z.B. Art. 18 Abs. 3 RÜ-RF.

46 Zur Bedeutung des Ratsbeschlusses 2004/927/EG v. 22.12.2004 gem. Art. 67 Abs. 2, 2. Spiegelstrich EGV, ABl. Nr. L 396 v. 31.12.2004, S. 45, für den Harmonisierungsprozess in der Einwanderungspolitik *ter Steeg*, (Fn. 4), S. 116 ff., 450.

47 Aufstellung der Verhandlungsmandate in Rat (Justiz und Inneres) v. 28./29.11.2002, 14817/02: Marokko, Sri Lanka, Russland, Pakistan (9/2000); Hongkong, Macao (5/2001); Ukraine (6/2002); Albanien, Algerien, China, Türkei (11/2002); Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Montenegro und Serbien (11/2006); Moldau (12/2006), Pressemitteilung IP/06/1833 v. 19.12.2006.

48 Rat, Kriterien v. 16.4.2002 für die Ermittlung der Drittländer, mit denen neue Rückübernahmeabkommen auszuhandeln sind, 7990/02 sowie Bericht, (Fn. 13).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Reihenfolge ihres Inkrafttretens um Abkommen der EU mit den Sonderverwaltungszonen Chinas Hongkong und Macao, Sri Lanka, Albanien, der Russischen Föderation, der Ukraine, Montenegro, Serbien, Mazedonien, Bosnien und Herzegowina sowie Moldau.[49] Warum Beitrittskandidat Kroatien nicht als Vertragspartner für ein Abkommen mit der EU ausgewählt wurde, kann nur damit erklärt werden, dass dieses Land bereits in ein gut funktionierendes Netz von bilateralen Rückübernahmeabkommen, vor allem mit den direkten Nachbarstaaten, eingebunden ist.[50]

V. Vertragsaufbau und Vertragsinhalt

Der Vertragsaufbau der EU-Rückübernahmeabkommen folgt einer einheitlichen Struktur, die sich im Wesentlichen an den abgeschlossenen Erstverträgen mit Hongkong, Macao und Sri Lanka orientiert.[51] Zentraler Inhalt aller abgeschlossenen Rückübernahmeverträge und damit „Haupterrungenschaft" der EU und ihrer Mitgliedstaaten ist die Verpflichtung zur Wiederaufnahme fremder Staatsangehöriger („Drittstaatsangehöriger"[52]) sowie die erleichterte Beweisführung für Herkunft und Transit von Rückzuführenden.

Im Einzelnen sind die Abkommen so aufgebaut, dass sie zunächst die Rückübernahmeverpflichtungen der Vertragspartner für die verschiedenen Gruppen (meist eigene Staatsangehörige, „Drittstaatsangehörige" und Staatenlose) allgemein festhalten. Es folgen Regelungen über das Rückübernahmeverfahren, welches in der Regel mit einem förmlichen Rückübernahmeersuchen beginnt, das innerhalb

---

49 RÜ-Abkommen Hongkong (RÜ-HK), ABl. Nr. L 17 v. 24.1.2004, S. 25, Inkrafttreten zum 1.3.2004; RÜ-Abkommen Macao (RÜ-Mac), ABl. Nr. L 143 v. 30.4.2004, S. 99, Inkrafttreten zum 1.6.2004; RÜ-Abkommen Sri-Lanka (RÜ-SL), ABl. Nr. L 124 v. 17.5.2005, S. 43, Inkrafttreten zum 1.5.2005; RÜ-Alb, (Fn. 39), Inkrafttreten zum 1.5.2006; RÜ-RF, (Fn. 44), Inkrafttreten zum 1.6.2007; RÜ-Ukr, (Fn. 44); RÜ-Abkommen Montenegro (RÜ-Mon), ABl. Nr. L 334 v. 19.12.2007, S. 26; RÜ-Serb, (Fn. 41); RÜ-Abkommen Mazedonien (RÜ-Maz), ABl. Nr. L 334 v. 19.12.2007, S. 7; RÜ-Abkommen Bosnien-Herzegowina (RÜ-BH), ABl. Nr. L 334 v. 19.12.2007, S. 66; RÜ-Abkommen Moldau (RÜ-Mol), ABl. Nr. L 334 v. 19.12.2007, S. 149, alle Inkrafttreten zum 1.1.2008.

50 Kroatien hatte 2006 schon RÜ-Abkommen mit 17 EU-Staaten sowie Norwegen, Island und der Schweiz unterzeichnet, Screening Report Croatia, Chapter 24 – Justice, freedom and security, 2006, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_24_hr_internet_en.pdf (1.12.2008), S. 3.

51 *Kruse*, (Fn. 8), S. 103; *Trauner/Kruse*, (Fn. 8), S. 33; *Schieffer*, Community Readmission Agreements with Third Countries – Objectives, Substance and Current State of Negotiations, EJML 2003, S. 353 ff.

52 Klarzustellen ist, dass der hier verwendete Begriff „Drittstaatsangehöriger" nur fremde Staatsangehörige umfasst und damit für die Zwecke der Abkommen anders definiert wird als im Unionsrecht, vgl. Fn. 15. Siehe Art. 1 RÜ-BH: „Drittstaatsangehöriger ist, wer eine andere Staatsangehörigkeit als die Bosniens und Herzegowinas oder eines Mitgliedstaats besitzt."

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

einer festgelegten Frist zu übermitteln und zu beantworten ist.[53] Dabei sind seitens des ersuchenden Staats die im Abkommen vereinbarten Nachweise für die Feststellung der Staatsangehörigkeit bzw. des Transits beizubringen.[54] Der zur direkten Verbringung in den Zielstaat nachrangig anzuwendenden[55] Rückführungsmaßnahme Durchbeförderung, die den Transit des Rückzuführenden durch den ersuchten Staat ermöglicht,[56] ist ein eigener Abschnitt gewidmet. Die Kosten der Rückführung obliegen, vorbehaltlich bestehender Regressmöglichkeiten (unter anderem beim Rückzuführenden), bis zur Grenzübergangsstelle dem ersuchenden Staat.[57] Weiterhin werden Regelungen über das Verhältnis zum Völkerrecht und zu mitgliedstaatlichen Vereinbarungen[58] getroffen. Auf menschenrechtliche Verpflichtungen wird überwiegend in sogenannten Unberührtheitsklauseln (unter anderen mit Verweisen in den Präambeln) Bezug genommen. Soweit einzelne Vertragsklauseln in ihrem Wortlaut vom Muster abweichen, kann dies im Wesentlichen auf die gestiegene Verhandlungspraxis der EU zurückgeführt werden.[59]

VI. Vertragsdurchführung

Die Vertragsdurchführung ist insgesamt schwierig. Formal ist dafür der Gemischte Rückübernahmeausschuss zuständig, der rechtswirksam die zur einheitlichen Anwendung der Abkommen erforderlichen Durchführungsbestimmungen beschließt.[60] Die Implementierung der Abkommen erfolgt weiterhin anhand von Durchführungsprotokollen, die die Vertragspartner mit einzelnen Mitgliedstaaten abschließen.[61] Die Vertragspraxis zeigt jedoch, dass den Verpflichtungen aus den

---

53 Die Übermittlungsfrist läuft ab Kenntnis des unrechtmäßigen Aufenthaltes. Art. 6 i.V.m. Art. 11 RÜ-RF, Art. 10 RÜ-Mol 6 Monate, Art. 8 RÜ-Ukr und jew. Art. 10 der anderen RÜ-Abkommen 1 Jahr. Die Antwortfristen liegen zw. 10 bis 25 Kalendertagen bzw. 1 Monat.

54 Siehe z.B. Art. 9 i.V.m. Anhang 2 und Art. 10 i.V.m. Anhang 4 RÜ-RF.

55 Die älteren Abkommen sind offener formuliert: Art. 12 Abs. 2 RÜ-HK, Art. 12 RÜ-Mac „bemühen sich auf die Fälle zu beschränken"; Art. 14 RÜ-SL „sollten auf die Fälle beschränken"; dann seit Art. 14 Abs. 1 RÜ-RF „beschränken".

56 Definition z.B. in Art. 1n RÜ-RF: „Durchbeförderung ist die Durchreise eines Drittstaatsangehörigen oder eines Staatenlosen durch das Hoheitsgebiet des ersuchten Staates auf dem Weg vom ersuchenden Staat zum Bestimmungsland."

57 Siehe statt aller z.B. Art. 14 RÜ-Mac, Art. 16 RÜ-RF, Art. 15 RÜ-Serb.

58 Zum Verhältnis zu Abkommen der Mitgliedstaaten siehe unter B.III.; ferner *Kruse*, (Fn. 8), S. 106, die bereits darauf hinweist, dass die Mitgliedstaaten angesichts der allgemeinen Formulierungen in den EU-Abkommen durchaus differenziertere Abkommen abschließen können.

59 *Trauner/Kruse*, (Fn. 8), S. 34.

60 Vgl. zu den Aufgaben des paritätisch besetzten sog. Gemischten Rückübernahmeausschusses z.B. Art. 18 RÜ-Alb, Art. 19 RÜ-RF.

61 Vgl. zu den Durchführungsprotokollen z.B. Art. 19 RÜ-Alb, Art. 20 RÜ-RF.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Abkommen nicht oder nur zögerlich nachgekommen wird. Die Ursachen sind vor allem auf Seiten der Vertragspartner der EU zu suchen, die institutionell und wirtschaftlich bedingt überwiegend über eine begrenzte Aufnahmekapazität verfügen.[62] Das bedeutet zunächst, dass die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Rückübernahme wie eine gewisse administrative Infrastruktur, eine Koordination zwischen verschiedenen Behörden der Herkunfts-/Transitländer und entsprechend geschultes Personal oftmals gar nicht oder nicht im erforderlichen Maße gegeben sind.[63] Dazu kommt der hinreichend bekannte Fakt, dass viele Entwicklungsländer auf die Geldtransfers der „Illegalen" angewiesen sind und aus diesem Grund gar kein wirkliches Interesse haben, in dieser Angelegenheit zu kooperieren.[64] Ein weiterer schwieriger Punkt ist zudem, dass derartige Abkommen auch die diplomatischen Beziehungen der jeweiligen Vertragspartner mit Drittländern berühren, da Transitländer ihrerseits für fremde Staatsangehörige eigene Rückübernahmeabkommen mit Herkunfts- und Transitländern schließen müssen, um deren Rückführung sicherzustellen.[65] Gerade in diesem sensiblen Bereich sehen sich die Vertragspartner der EU schließlich aufgrund des uneinheitlichen Datenmaterials der EU im Bereich der Rückführung erheblichen Unwägbarkeiten ausgesetzt.[66]

Vor diesem Hintergrund spielt die finanzielle Unterstützung der Rückübernahmeabkommen durch die EU[67] sowie die operative Zusammenarbeit mit der EU-

62 Mit Ausnahme der Russischen Förderation sowie der Sonderverwaltungszonen Chinas Hongkong und Macao sind alle weiteren acht Vertragspartner in der OECD/DAC-Liste der Empfänger Öffentlicher Entwicklungshilfe (gültig 2006/07) aufgeführt, abgedruckt in Anhang II VO (EG) Nr. 1905/2006 des EP und des Rates v. 18.12.2006 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit, ABl. Nr. L 378 v. 27.12.2006, S. 41. Siehe dazu am Beispiel Albaniens *Kruse*, EU Readmission Policy and its Effects on Transit Countries – the Case of Albania, EJML 2006, S. 138.

63 Allgemein zu dieser Problematik KOM (2002) 703, (Fn. 14), S. 28. Zu den umfangreichen Schwierigkeiten der Herkunfts- und Transitländer bei der Vertragsanwendung hinsichtlich eigener, fremder Staatsangehöriger sowie Asylsuchenden vgl. *Kruse*, (Fn. 8), S. 101 f., 144, 265, 316; *Trauner/Kruse*, (Fn. 8), S. 38 ff.

64 Zur Problematik der Rücküberweisungen in die Herkunftsländer KOM (2002) 703, (Fn. 14), S. 15; *Trauner/Kruse*, (Fn. 8), S. 38. Siehe z.B. für Moldau International Monetary Fund, Migration and Remittances in Moldova, 2005.

65 Siehe z.B. EU/Moldau Aktionsplan innerhalb der ENP, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf (1.12.2008), S. 30: „*Encourage Moldova to conclude readmission agreements with the main countries of origin and transit*"; Mitteilung betreffend den Mechanismus zur Überwachung und Evaluierung von Drittländern in Bezug auf die Bekämpfung der illegalen Einwanderung, KOM (2005) 352 endg. v. 28.7.2005 enthält entsprechende Empfehlungen für Albanien, S. 3 und die Russische Föderation, S. 7. Siehe dazu näher *Roig/Huddleston*, (Fn. 34), S. 380.

66 Siehe am Beispiel Albaniens näher *Kruse*, (Fn. 62), S. 14 ff.; *Trauner/Kruse*, (Fn. 8), S. 36 ff.

67 Gezielte finanzielle Unterstützung der Rückübernahme erfolgt durch das thematische Programm für die Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl, KOM

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Grenzschutzagentur FRONTEX eine wichtige praktische Rolle.[68] Darüber hinaus versucht die EU gegenwärtig, die praktische Umsetzung der Rückübernahmeabkommen durch Evaluierungsmaßnahmen zu verbessern.[69]

Gleichwohl werden die genannten tatsächlichen Probleme bei der Vertragsdurchführung von den Mitgliedstaaten als derart unbefriedigend empfunden, dass neuerdings etwa in Frankreich, Italien und Spanien ein Trend zu informellen bilateralen Rückübernahmeabkommen mit Mittelmeeranrainern zu beobachten ist.[70]

VII. Schranken der Vertragsgestaltung und Vertragsdurchführung

Im Verständnis der EU regeln Rückübernahmeabkommen neben den Rückübernahmeverpflichtungen bestimmter Personengruppen nur die technischen Modalitäten der Rückführung vollziehbar ausreisepflichtiger Personen. Schon angesichts der Tatsache, dass das „Regelungsobjekt" der Rückübernahmeverträge Menschen sind, ist diese Sichtweise mehr als fragwürdig.[71] Gemäß Art. 6 Abs. 1 und 2 EUV ist die EU zur Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten verpflichtet. Besondere Aufmerksamkeit verdienen daher jene menschenrechtlichen Schranken, die bei der Ausführung der Rückübernahme zu respektieren sind. Zuerst sind dies die sogenannten völkerrechtlichen „Refoulment"-Verbote, wie beispielsweise das Auslieferungs-, Abschiebungs- und Zurückweisungsverbot aus Art. 33 Abs. 1 Genfer Flüchtlingskonvention.[72] Weiterhin sind bei der Rückführung

(2006) 26 endg. v. 25.1.2006, dem Nachfolgeprogramm von AENAS. Staaten der ENP werden ferner u.a. „bei Fragen wie Asyl, Migration und Rückübernahme" durch das Europäische Nachbarschaftsinstrument unterstützt, vgl. Art. 2r VO (EG) Nr. 1638/2006, ABl. Nr. L 310 v. 9.11.2006, S. 1. Geldmittel für das mitgliedstaatliche Rückkehrmanagement (mit Wiedereingliederungskomponente) stellt neu der Europäische Rückkehrfonds für den Zeitraum 2008-2013 innerhalb des neuen Rahmenprogramms Verbesserung der Steuerung der Migrationsströme in der EU und zur Verstärkung der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zur Verfügung, ABl. Nr. L 144 v. 6.6.2007, S. 45.

68 Zur Zusammenarbeit bei der Rückführung mit FRONTEX siehe Art. 2f, 9 VO (EG) Nr. 2007/2004; organisatorisch verfügt FRONTEX über einen Rückführungsbereich („*Return-Operations-Sector*"); zu den FRONTEX-Arbeitsabkommen mit Drittländern vgl. Fn. 9.

69 Siehe Aufforderung in KOM (2008) 359, (Fn. 2), S. 17; Rat, (Fn. 30), S. 3.

70 Zu dieser Problematik und den aus der mangelnden Transparenz solcher Vereinbarungen erwachsenden Folgen für die demokratische Kontrolle ausführlich *Cassarino*, Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood, The International Spectator 2007, S. 179.

71 Siehe schon die Kritik des EP, Bericht v. 5.2.2007 über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Rückübernahmeabkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Russischen Föderation, A6-0028/2007, S. 10: „Ein Abkommen, das sich auf Menschen bezieht, kann definitionsgemäß nicht als rein technisches Abkommen behandelt werden."

72 Daneben sind weitere „Refoulment"-Verbote einschlägig, wie Art. 3 EMRK im Fall unmenschlicher Behandlung oder Folter, vgl. EGMR, Beschw. Nr. 43844/98, *T.I./Vereinigtes Königreich*, ECHR 2000-III, Ziffer B.; Art. 19 Abs. 1 Grundrechte-Charta, ABl. Nr. C 303 v. 14.12.2007, S. 1

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

durch die Mitgliedstaaten insbesondere die Art. 5, 6, 8, 13 und 14 EMRK sowie die Art. 3, 4, 7, 18, 21, 24 und 47 Charta der Grundrechte zu beachten.[73] Vor diesem rechtlichen Hintergrund ist die Abfassung der menschenrechtlichen Vertragsklauseln in den EU-Rückübernahmeabkommen sehr zurückhaltend und mit Rücksicht auf Flüchtlinge bzw. Asylsuchende besonders kritikwürdig. Wie schon der Einbezug der Genfer Flüchtlingskonvention in die Abkommen überhaupt nahe legt, sind Flüchtlinge bzw. Asylsuchende[74] nicht explizit aus dem Anwendungsbereich der Rückübernahmeabkommen ausgenommen. Mit der bloß deklaratorischen Nennung völkerrechtlicher Vereinbarungen in den Rückübernahmeabkommen[75] sind keine materiellrechtlichen Garantien für die Betroffenen, insbesondere für den Fall von Flüchtlingen bzw. Asylsuchenden, verbürgt. Damit entsprechen die Vertragsklauseln keinesfalls den ständigen Forderungen des UNHCR.[76] Solange die Kontrolle der Sicherheit von Drittstaaten nachlässig gehandhabt wird und keine effektiven Überwachungsmechanismen für die Rück-

(Die Charta ist bislang nicht rechtskräftig. Sie wird aber als Ausdruck der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen vom EuGH in der Grundrechtsrechtsprechung als Rechtserkenntnisquelle hinzugezogen, z.B. EuGH, Rs. C-540/03, *Parlament/Rat*, Slg. 2006, I-5769, Rdnr. 38.), Art. 3 Abs. 3 UN-Anti-Folter-Konvention und Art. 7 UN-Zivilpakt, dazu näher *Weinzierl/ Lisson*, Grenzschutz und Menschenrechte, Eine europarechtliche und seerechtliche Studie, 2007, S. 42 ff. m.w.N.

73 KOM (2002) 564 endg., (Fn. 4), S. 8 ff.

74 Der Begriff „Flüchtling" ist europaweit einheitlich in Art. 2c RL 2004/83/EG des Rates v. 29.4.2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, sowie über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes definiert, ABl. Nr. L 304 v. 30.9.2004, S. 12. Danach bezeichnet „'Flüchtling' einen Drittstaatsangehörigen, der aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Furcht nicht in Anspruch nehmen will, oder einen Staatenlosen, der sich aus denselben vorgenannten Gründen außerhalb des Landes seines vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts befindet und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen dieser Furcht nicht dorthin zurückkehren will und auf den Artikel 12 keine Anwendung findet."

75 Siehe z.B. Art. 16 RÜ-HK, RÜ-Mac keine Bezugnahme; Art. 16 RÜ-SL Aufnahme „insbesondere aus den geltenden internationalen Übereinkünften"; Erwägungsgrund 5 und Art. 14 RÜ-Ukr nur Bezugnahme Präambel; Erwägungsgrund 5 RÜ-RF und Art. 18 RÜ-RF, Erwägungsgrund 3 und Art. 17 RÜ-Alb zusätzliche Nennung der einschlägigen völkerrechtlichen Abkommen. Zur Problematik der unterschiedlichen Ausgestaltung der sog. „*non-affection-clause*" (Unberührtheitsklausel) in Nachfolgeabkommen *Kruse*, (Fn. 8), S. 104; *Trauner/Kruse*, (Fn. 8), S. 35.

76 UNHCR, Die Europäische Union, Asyl und das internationale Flüchtlingsschutzsystem: UNHCR-Empfehlungen 9/2004 zum neuen Mehrjahresprogramm für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, http://www.unhcr.ch/include/fckeditor/custom/File/Protection/EU%20Allemand/EU_G_HaagerProgramm_UNHCR.pdf (1.12.2008), S. 15; siehe schon *Weinzierl*, (Fn. 10), S. 291 f. m.w.N.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

führung bestehen,[77] ist im Rahmen der EU-Rückübernahmeabkommen der Zugang zu einem fairen Asylverfahren im Drittstaat nicht gewährleistet.[78]

C. Verbindung von Rückübernahme(abkommen) mit Mobilitätserleichterungen

Betrachtet man die Vertragserfolge der EU-Rückübernahmeverhandlungen seit ihrer Aufnahme im Jahre 2002, so ist festzustellen, dass die Vertragsabschlüsse seit dem Jahre 2006 mehrheitlich auf das gleichzeitige Angebot von Mobilitätserleichterungen zurückzuführen sind.[79] Wesentliche Voraussetzung für die günstige Entwicklung der Vertragsverhandlungen war, dass es der EU gelang, ihre Interessen mit denen der Vertragspartner „adäquat" in Ausgleich zu bringen.

I. Interessenlage bei der Rückübernahme

Die Rückübernahme liegt im ausschließlichen einseitigen Interesse der EU und ihrer Mitgliedstaaten und wird maßgeblich durch die inneren und geopolitischen Umstände bestimmt.[80] Diese Einseitigkeit des Interesses ergibt sich daraus, dass der Migrationsdruck auf die EU als einheitlichen Zielraum wirkt und nicht umgekehrt. Präzise formuliert handelt es sich um das „Entlastungsinteresse" der EU.[81] So dient die Auswahl der Vertragspartner im Hinblick auf eine effektive Grenzsicherung dazu, den inneren Sicherheitsbereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu gewährleisten.[82] Dies erklärt den Verhandlungsdruck der

---

77 Siehe aber Aufforderung des EP, Entschließung v. 15.11.2007 zur Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, 2007/2088 (INI), Punkt G 14: „[...] fordert die Kommission nachdrücklich auf, eine effektive Überwachung der Behandlung von Personen zu organisieren, die im Rahmen von mit den ENP-Ländern geschlossenen Rückübernahmeabkommen zurückgeführt wurden, insbesondere im Hinblick auf eine mögliche Ketten-Abschiebung."

78 Dazu eingehend *Weinzierl*, (Fn. 10), S. 41, 131; mit Länderbeispielen zur Problematik der Abschiebung Asylsuchender *Kruse*, (Fn. 8), S. 141 ff., 168 ff., 184 ff., 196 ff., 298 ff., 313; *dies.*, (Fn. 62), S. 135; *Trauner/Kruse*, (Fn. 8), S. 38 f. Zur menschenrechtlichen Problematik bei der Abschiebung fremder Staatsangehöriger allgemein *Roig/Huddleston*, (Fn. 34), S. 381 f.

79 Siehe dazu die zeitliche Übersicht bei ibid., S. 372.

80 KOM (2002) 564 endg., (Fn. 4), S. 26; KOM (2002) 175 endg., (Fn. 19), S. 26.

81 Kritisch dazu *Weinzierl/Lisson*, (Fn. 72), S. 80.

82 KOM (2006) 735 endg., (Fn. 4), sehr deutlich: „Im Rahmen breiterer 'Pakete' können der Abschluss von Rückübernahmeabkommen, die engere Zusammenarbeit beim Problem der illegalen Zuwanderung und die Kooperation mit Blick auf einen wirksamen Grenzschutz Vorbedingungen für die erleichterte Visumerteilung sein."

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

EU hinsichtlich der Rückübernahme ab dem Jahre 2006, der durch die Schengen-Erweiterung um zunächst neun neue Mitgliedstaaten entstanden war.[83] Da diese neuen Mitgliedstaaten die Dublin-II-Verordnung ab Beitritt anzuwenden hatten und die zunächst andauernden Binnenkontrollen die illegale Weiterwanderung in alte Mitgliedstaaten schwierig machte, waren ihre Asylsysteme durch die Außengrenzlage stärker belastet.[84] Die daraufhin getätigten Rückübernahmeabkommen, die überwiegend mit Nachbarstaaten an der Außengrenze verhandelt wurden und zeitnah zur Schengen-Erweiterung in Kraft treten sollten, können als eine Art Rückversicherung für den Fall angesehen werden, dass im Grenzschutz durch die neuen Mitgliedstaaten noch Lücken bestehen sollten. Ein weiterer damit zusammenhängender Punkt war auch die im Laufe des Jahres 2006 geführte Debatte in Kommission und Rat über diejenigen Staaten, die Aufnahme in die gemeinsame Minimalliste sicherer Herkunftsstaaten der Asylverfahrensrichtlinie[85] finden sollten.[86]

Für die Vertragspartner der EU, die Herkunfts- und Transitländer, ist ein derartiges Interesse nicht feststellbar. Während es der EU um Entlastung geht, sind die

---

83 Voraussetzung des Schengen-Evaluierungsverfahrens war, dass die neuen Mitgliedstaaten die Außengrenze wirksam gegen illegale Einwanderung absichern konnten. Zudem mussten sie die Voraussetzungen für die Inbetriebnahme der Datenbank Schengener Informationssystem (aktuell SIS I) aufweisen, um über den schnellen Datenaustausch etwaige Sicherheitsdefizite auszugleichen. Der entsprechende Ratsbeschluss 2007/471/EG über die Anwendung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands über das Schengener Informationssystem in den neuen Mitgliedstaaten (mit Ausnahme Zyperns) erging am 12.6.2007, ABl. Nr. L 179 v. 7.7.2007, S. 46. Die zweite Generation SIS II soll ab September 2009 laufen. Die Eurodac-Datenbank, VO (EG) Nr. 2725/2000, ABl. Nr. L 316 v. 15.12.2000, S. 1, ein EU-weites elektronisches System zur Identifizierung von Asylsuchenden, war ab Beitritt anzuwenden.

84 Zu den Auswirkungen der Erstreckung des Dublin-Systems auf die neuen Mitgliedstaaten *Weinzierl*, (Fn. 10), S. 296 f.

85 RL 2005/85/EG des Rates v. 1.12.2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, ABl. Nr. L 326 v. 13.12.2005, S. 11. Die Vermutung für die Sicherheit eines gem. Art. 29 und 30 Abs. 1 RL i.V.m. Anhang II als sicheren Herkunftsstaat festgelegten Drittstaates ist ausweislich des Erwägungsgrunds 19 seitens des Asylsuchenden widerlegbar. Erfolgte die Einreise über einen sicheren Drittstaat, der sowohl die GFK als auch die EMRK ratifiziert hat und über ein gesetzlich festgelegtes Asylverfahren verfügt (Art. 36 Abs. 2), wird schengenweit kein Asylverfahren durchgeführt. Die RL sah zwei Minimallisten vor: die Liste der als Herkunftsstaaten geltenden Drittstaaten, Art. 29 Abs. 1 und die gemeinsame Liste von sog. sicheren Drittstaaten, Art. 36 Abs. 3. Der EuGH hat am 6.5.2008 der Klage des EP gegen Art. 29 Abs. 1, 2 sowie Art. 36 Abs. 3 AsylVf-RL stattgegeben, EuGH, Rs. C-133/06, *EP/Rat*, noch nicht in amtl. Slg. veröffentlicht.

86 Artikel v. 24.5.2006, EU 'asylum shopping list' stalled, http://www.theparliament.com/latestnews/news-article/newsarticle/eu-asylum-shopping-list-stalled/ (28.11.2008). Neben der Aufnahme afrikanischer Staaten waren auch europäische im Gespräch, Artikel v. 2.6.2006, Frattini set to come up with longer list of „safe" countries, http://euobserver.com/?aid=21764 (1.12.2008). Zur Minimalliste siehe Rat, Geänderter Vorschlag v. 30.9.2004 für eine Richtlinie (...) über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, 12529/04.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Rückübernahmeabkommen für die Vertragspartner, die überwiegend wirtschaftlich weit unter dem Niveau der Mitgliedstaaten liegen,[87] eine unmittelbare Belastung. Unter den gegebenen Ausgangsbedingungen kann die Vertragsdurchführung für die Vertragspartner gar schlechthin unzumutbar sein.[88]

II. Rolle der Gegenseitigkeitserwartung in Rückübernahmeverhandlungen

Ausgangspunkt der Betrachtungen zur Verknüpfung von Rückübernahme- und Visaerleichterungsabkommen ist das dem Völkerrecht immanente Prinzip der Reziprozität oder Gegenseitigkeit. Den Bezugsrahmen der weiteren Untersuchung bieten die im deutschen juristischen Schrifttum grundlegenden Forschungsarbeiten über das Gegenseitigkeitsprinzip im Völkerrecht von *Simma*.[89]

1. Prinzip der Gegenseitigkeit im völkerrechtlichen Vertrag („quid pro quo")

Auf völkerrechtliche Verträge angewandt, verlangt das Prinzip der Reziprozität nach *Simma* ein Gleichgewicht des Abkommensinhalts.[90] Nach dem allgemeinen Völkerrecht ist die Festlegung nur formaler Gleichheit in Sinne von Identität der vertraglichen Rechte und Pflichten zwischen den Vertragsparteien ausreichend für die Rechtsgültigkeit eines völkerrechtlichen Vertrags.[91] Allein genügt diese formelle Gegenseitigkeit in der Regel nicht, um eine Verhandlungspartei zum Vertragsschluss und zu seiner anschließenden Durchführung anzuhalten. Unter Hinzuziehung (völker-)rechtssoziologischer Gesichtspunkte bedarf es dafür nach *Simma* der Erwartung einer sich im Tauschprinzip (*quid pro quo*) manifestierenden tatsächlichen oder materiellen Gegenseitigkeit im Sinne einer Gleichwertigkeit (Äquivalenz) der vertraglichen Rechte und Pflichten.[92]

---

87 Siehe unter B.VI., insb. Fn. 62. Eine Ausnahme dürfte insoweit vor allem die Russische Föderation sein.

88 Ibid.

89 *Simma,* Das Reziprozitätselement im Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge: Gedanken zu einem Bauprinzip der internationalen Rechtsbeziehungen, 1972; *ders*., Das Reziprozitätselement in der Entstehung des Völkergewohnheitsrechts, 1970; *ders*., Reciprocity (1984), in: Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, Bd. IV, 2000, S. 29 ff.

90 *Simma,* Das Reziprozitätselement im Zustandekommen, (Fn. 89), S. 114.

91 *Verdross/Simma,* Universelles Völkerrecht, Theorie und Praxis, 1984, § 753; grundlegend *Simma,* Das Reziprozitätselement im Zustandekommen, (Fn. 89), S. 68 ff.

92 Ibid., S. 73 ff., 114 ff., 221.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2. Prinzip der Gegenseitigkeit in den Rückübernahmeabkommen

Dass das Rückübernahmeabkommen von den Vertragsparteien nur deshalb geschlossen wird, um eine in diesem Vertrag festgehaltene Gegenleistung zu erhalten, muss nach Darstellung der Interessenlage von vornherein ausscheiden. Zwar ist in den Vertragspräambeln der Rückübernahmeabkommen das Prinzip der Gegenseitigkeit festgehalten. Danach verpflichten sich die Vertragspartner in gleicher Weise, die Rückübernahme vorzunehmen.[93] Was die Durchführung der Rückübernahmeverträge anbelangt, kann jedoch bereits aufgrund der Richtung des Migrationsdrucks keine inhaltliche Gegenseitigkeit gegeben sein.[94] Soweit es um die Regelungsfunktion der Rückübernahmeverträge geht, handelt es sich allenfalls um eine formelle Reziprozität.

3. Herstellung vertragsexterner Gegenseitigkeit

Ausgehend von der Prämisse, dass es sich aber um die materielle Gegenseitigkeit handelt, die maßgeblich für das Zustandekommen eines völkerrechtlichen Vertrags ist, kommt die EU nicht umhin, eine Art „Kompensation" für den ungünstigen Vertragsabschluss anzubieten.[95] Das Interesse am *quid pro quo* kann im Fall der Rückübernahme nur durch die Schaffung vertragsexterner Gegenseitigkeit[96] in Form von außerhalb der Rückübernahmeabkommen liegenden Zugeständnissen befriedigt werden. Zu fragen ist daher, mit welchen Zielvorstellungen sich die Drittstaaten an den Verhandlungstisch begeben. Dabei zeigt sich, dass es nicht primär finanzielle oder handelspolitische Vorteile sind. Vielmehr streben die Verhandlungspartner der EU „eine bessere Integration ihrer Staatsangehörigen in die Mitgliedstaaten, die Aufhebung der Visabeschränkungen, Visaerleichterungen für bestimmte Personengruppen sowie Quoten für fest angestellte Arbeitnehmer oder Saisonarbeiter"[97] an.

---

93 Zur Reziprozität Erwägungsgrund 2 RÜ-Alb: „In dem Bestreben, mit diesem Abkommen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit schnelle und effiziente Verfahren für die Identifizierung und die sichere und ordnungsgemäße Rückführung von Personen einzuführen [...]."

94 So treffend *Kruse*, (Fn. 8), S. 97: „*It is simply hard to imagine many EU citizens illegally residing in neighbouring countries such as Morocco, Ukraine or Turkey. In addition, it does not seem very likely that a third country national who resides in Russia or Albania has previously transited an EU member state*."

95 Davon zu unterscheiden ist die ohnehin vorgesehene Kompensation für die Vertragsdurchführung, die allenfalls dazu dient, die durch den Vertrag erlittenen Nachteile abzumildern. Siehe dazu unter B.VI., Fn. 67.

96 Diesen Begriff wählt *Simma,* Das Reziprozitätselement im Zustandekommen, (Fn. 89), S. 220 ff.

97 Studie über die Zusammenhänge zwischen legaler und illegaler Migration, KOM (2004) 412 endg. v. 4.6.2004, S. 17.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

III. Mobilitätserleichterungen als vertragsexterne Gegenleistung

Nachfolgend sollen nun die Angebote der EU für Mobilitätserleichterungen – Visaerleichterungsabkommen und Mobilitätspartnerschaften – in ihrem rechtlichen und politischen Kontext vorgestellt werden. Vorab ist die Frage nach den Kompetenzen zu stellen.

1. Kompetenzen der EU im Bereich Zugang

Der EU sind beim Angebot von Mobilitätserleichterungen kompetenzrechtlich Schranken gesetzt. Obgleich die EU mit Art. 62 Nr. 2b EGV über die Kompetenz für eine Vereinheitlichung der Zugangsbedingungen bei Kurzzeitaufenthalten bis zu dreimonatiger Dauer – Schengen-Visum[98] – verfügt,[99] bleiben alle längerfristigen Visa weiterhin eine nationale Angelegenheit der Mitgliedstaaten und sind damit territorial auf den jeweiligen Mitgliedstaat beschränkt.[100] Gleiches gilt auch für den Zugang von Drittstaatsangehörigen zu den mitgliedstaatlichen Arbeitsmärkten.[101] Den Mitgliedstaaten obliegt insbesondere die Entscheidung über das Maß der Zuwanderung, d.h. die Bestimmung der Zahl der aufzunehmenden Migrierenden, etwa in Form von Quoten.

---

98 Art. 2 VO (EG) Nr. 539/2001 des Rates v. 15.3.2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind, definiert den Begriff „Visum" als eine von einem Mitgliedstaat ausgestellte Genehmigung oder eine von einem Mitgliedstaat getroffene Entscheidung, die erforderlich ist für die Einreise zum Zweck des Aufenthalts in diesem Mitgliedstaat, der insgesamt drei Monate nicht überschreitet sowie für die Einreise zum Zweck der Durchreise durch das Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats oder mehrerer Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Flughafentransits, ABl. Nr. L 81 v. 21.3.2001, S. 1, zuletzt geändert durch VO (EG) Nr. 851/2005, ABl. Nr. L 141 v. 4.6.2005, S. 3; VO (EG) Nr. 1932/2006, ABl. Nr. L 405 v. 30.12.2006, S. 23. Deutschland: § 6 Abs. 1-3 AufenthG (Schengen-Visum).

99 Der Harmonisierungsbedarf im Bereich der Visaerteilung ergibt sich aus dem Wegfall der Binnengrenzen und der Kontrolle an den Außengrenzen im RdFSR, vgl. Art. 61a EGV. Dazu näher *ter Steeg*, (Fn. 4), S. 117.

100 Deutschland: § 6 Abs. 4 AufenthG (nationales Visum).

101 Zu den vorgeschlagen EU-Initiativen zur Regelung der Arbeitsmigration wie z.B. der Blue Card-Richtlinie, KOM (2007) 637 endg. v. 23.10.2007, die Kernkompetenzen der Mitgliedstaaten betreffen, kritisch *Eichenhofer*, Bewertung der Kommissionsvorschläge zur Arbeitsmigration: Europa- und sozialrechtliche Rahmenbedingungen und historische Erfahrungen, ZAR 2008, S. 81.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

2. EU-Visaerleichterungsabkommen

Als Gegenleistung kommen zunächst die Abkommen über Erleichterungen bei der Erteilung von Visa in Betracht. Obgleich die EU diese Abkommen für sich als *new groundbreaking instruments*[102] deklariert, ist im Schengenraum die Unterbreitung von Angeboten im Bereich der Visapolitik im Gegenzug für Rückübernahmeverpflichtungen keinesfalls neu.[103] Einführend soll die rechtliche Ausgangslage im Visabereich und die Vorgehensweise der EU bei den Vertragsverhandlungen skizziert werden, um sodann die Abkommen in ihren Grundzügen vorzustellen.

a) Aktueller Stand der Vertragsabschlüsse und Vertragsverhandlungen

Die EU hat seit dem Verhandlungsbeginn im Jahre 2006 acht Vertragsabschlüsse mit Drittstaaten in ihrer Nachbarschaft getätigt. Die Vertragspartner sind nach dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Abkommen geordnet die Russische Föderation, Albanien, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien, Moldau, Montenegro, Serbien und die Ukraine.[104] Für Georgien liegen seit Ende September und für Kap Verde seit Mitte November diesen Jahres Empfehlungen der Kommission an den Rat für Verhandlungsmandate über ein Visaerleichterungs- und ein Rückübernahmeabkommen vor.[105]

b) Rechtliche Ausgangslage

(1) Verordnung (EG) Nr. 539/2001

Die gemeinsame Visaregelung der EU für Kurzzeitaufenthalte bis zu drei Monaten ist in der Verordnung (EG) Nr. 539/2001[106] niedergelegt. Mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs und Irlands nehmen gegenwärtig alle Mitgliedstaaten sowie

---

102 *Frattini*, bezeichnete sie als "'*new' groundbreaking instrument(s) in the framework of a common approach on EU short-term visa policy with a clear link to readmission agreements*", The role of internal security in relations between the EU and its neighbours, SPEECH/06/275 v. 4.5.2006.

103 So unterzeichnete Polen 1991 das erste bilaterale Rückübernahmeabkommen mit den Schengener Vertragsstaaten, wofür diese im Gegenzug polnische Staatsangehörige von der Visapflicht befreiten. Dazu *Weinzierl*, (Fn. 10), S. 34 m.w.N.

104 Russische Föderation (VE-RF), ABl. Nr. L 129 v. 17.5.2007, S. 27, Inkrafttreten zum 1.6.2007; Republik Albanien (VE-Alb), ABl. Nr. L 334 v. 19.12.2007, S. 85; Bosnien und Herzegowina (VE-BH), ABl. Nr. L 334 v. 19.12.2007, S. 97; Mazedonien (VE-Maz), ABl. Nr. L 334 v. 19.12.2007, S. 125; Republik Moldau (VE-Mol), ABl. Nr. L 334 v. 19.12.2007, S. 169; Republik Montenegro (VE-Mon), ABl. Nr. L 334 v. 19.12.2007, S. 109; Republik Serbien (VE-Serb), ABl. Nr. L 334 v. 19.12.2007, S. 137; Ukraine (VE-Ukr), ABl. Nr. L 332 v. 18.12.2007, S. 68, alle Inkrafttreten zum 1.1.2008.

105 Pressemitteilung IP/08/1406 v. 25.9.2008 (Georgien) und IP/08/1720 v. 17.11.2008 (Kap Verde).

106 Vgl. Fn. 98.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Island und Norwegen an ihr teil.[107] Artikel 1 Abs. 1 unterscheidet zwischen visapflichtigen (Anhang I) und nicht visapflichtigen Ländern (Anhang II). Was Nachbarn der EU im weiteren Sinne anbelangt, d.h. Länder mit Beitrittsperspektive und ENP-Länder, sind allein Kroatien und Israel in der Positivliste des Anhangs II aufgeführt.

Ab dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten zur EU war die Verordnung (EG) Nr. 539/2001 sofort anwendbar,[108] mit der Folge, dass alle bestehenden nationalen Visaregelungen mit Drittstaaten obsolet wurden.[109] Mit der Erweiterung des Schengen-Raumes mit Wirkung zum 21. Dezember 2007 (Land- und Seegrenzen) bzw. 30. März 2008 (Luftgrenzen) um neun neue Mitgliedstaaten sind die Visabestimmungen nun insgesamt vereinheitlicht.[110] Problematisch war die Geltung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 insbesondere für die in Osteuropa typischen multi-ethnischen Grenzräume.[111] Es bedurfte eines langen Prozederes im europäischen Gesetzgebungsverfahren, um zumindest die unmittelbaren Grenzbewohner an den Landaußengrenzen der Mitgliedstaaten für den sogenannten „kleinen Grenzverkehr“[112] von der Visumpflicht zu befreien.[113]

---

107 Das Abkommen zwischen der EU, der EG und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der (...) bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstandes, ABl. Nr. L 53 v. 27.2.2008, S. 50, ist seit dem 1.3.2008 in Kraft. Angestrebtes Zieldatum für die Teilnahme (und damit Beginn der Ausstellung von Schengen-Visa) ist nach erfolgreichem Abschluss des laufenden Schengen-Evaluierungsverfahrens der 12./13.12.2008, http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/einreise.html (1.12.2008). Das Abkommen mit Liechtenstein befindet sich in der Ratifikation.

108 Zu den Schwierigkeiten für die neuen Mitgliedstaaten bei der Übernahme der Positiv- und Negativliste exemplarisch für Polen *Bulicz*, Der Prozess der Anpassung der Visavorschriften an das EU/EG/Schengen-Recht: eine Betrachtung vor dem Hintergrund der Problematik der europäischen Grenzen und der Grenzüberschreitung, 2007, S. 145 ff.

109 Das bedeutete beispielsweise, dass Länder wie Ungarn, Polen und die Slowakei, die bis zum Beitritt zum Schengen-Raum gegenüber ihren Nachbarn relativ moderate Regelungen beibehalten konnten, diese endgültig aufheben mussten. Dazu *Szymborska*, Freundliche EU-Grenze, Anspruch und Realität der EU-Visapolitik, Osteuropa 2007, S. 280; am Beispiel Polens *Bulicz*, (Fn. 108), S. 148 ff.

110 Vgl. Art. 1 Abs. 1 Beschluss 2007/801/EG über die vollständige Anwendung des Schengen-Besitzstandes in der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik v. 12.6.2007, ABl. Nr. L 323 v. 8.12.2007, S. 34. Dieser Beschluss betrifft nicht Zypern.

111 Dies hatte z.B. zur Folge, dass sich aufgrund historischer Gegebenheiten einige Tausend Mazedonier zum Zwecke der visumfreien Einreise bulgarische Pässe und Moldauer rumänische oder bulgarische Pässe ausstellen ließen. Dazu *Trauner/Kruse*, (Fn. 8), S. 31.

112 VO (EG) Nr. 1931/2006 des EP und des Rates v. 20.12.2006 zur Festlegung von Vorschriften über den kleinen Grenzverkehr an den Landaußengrenzen der Mitgliedstaaten sowie zur Änderung der Bestimmungen des Übereinkommens von Schengen, ABl. Nr. L 405 v. 30.12.2006, S. 1. Der kleine Grenzverkehr umfasst danach gemäß Art. 3 Nr. 2 eine Zone von 30 (bis max. 50)

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

(2) Tatbestandsvoraussetzungen für das Schengen-Visum

Die Gemeinschaftskompetenz in Art. 62 Nr. 2b EGV ermöglicht Vorschriften über ein einheitliches Visum für Aufenthalte bis zu drei Monaten (Schengen-Visum).[114] Zukünftig wird es zur Gewährleistung der Fälschungssicherheit und im Hinblick auf die Einführung des Visa-Informationssystems (VIS)[115] biometrische Merkmale enthalten.[116] Die Voraussetzungen für die Erteilung eines Schengen-Visums richten sich bis zur Ersetzung durch den geplanten Visakodex der EU[117] nach Art. 15 Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) i.V.m. Art. 5 Abs. 1 und Art. 39 Abs. 1 Schengener Grenzkodex (SGK).[118] Danach muss der Antragsteller für die Bewilligung eines Schengen-Visums nach Art. 5 Abs. 1 lit. a) SGK gültige Grenzübertrittspapiere vorlegen, den Zweck und die Umstände des beabsichtigten Auf-

---

km im Grenzgebiet. Die Umsetzung der Vorschriften über den kleinen Grenzverkehr bedarf nach Art. 13 bilateraler Durchführungsabkommen zwischen den Mitgliedstaaten an der Außengrenze und den Grenznachbarn. Beispielsweise ist das Abkommen zwischen der Ukraine und Ungarn im Januar 2008 in Kraft getreten. Bis Ende 2008 sollen weitere Vertragsabschlüsse mit Polen, der Slowakei und Rumänien getätigt werden, http://www.nrcu.gov.ua/index.php?id=148&listid=63495 (1.12.2008).

113 Vgl. Art. 1 Abs. 2 VO (EG) Nr. 539/2001 i.d.F.v. Art. 1b VO (EG) Nr. 1932/2006, ABl. Nr. L 405 v. 30.12.2006, S. 23. Anstelle eines Visums wird eine Grenzübertrittsgenehmigung nach Art. 4 und 10 VO (EG) Nr. 1931/2006 mit der Gültigkeit von einem Jahr ausgestellt, für die nach Art. 11 Verwaltungsgebühren erhoben werden können. Zu dieser Problematik *Trauner/Kruse*, (Fn. 8), S. 31; *Szymborska*, (Fn. 109), S. 280.

114 VO (EG) Nr. 1683/95 v. 29.5.1995 über eine einheitliche Visagestaltung, ABl. Nr. L 164 v. 14.7.1995, S. 1 und VO (EG) Nr. 333/2002 v. 18.2.2002 über die einheitliche Gestaltung des Formblatts für die Anbringung eines Visums, ABl. Nr. L 53 v. 23.2.2002, S. 2.

115 Standpunkt des EP festgelegt in erster Lesung am 7.7.2007 im Hinblick auf den Erlass der Verordnung (EG) Nr. .../2007 des EP und des Rates über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt, P6_TC1-COD(2004)0287, ABl. Nr. C 125 E v. 22.5.2008, S. 119. Da der Rat am 13.9.2007 darüber eine Einigung erzielt hat, entspricht er dem endgültigen Rechtsakt, ibid. Beschluss des Rates v. 26.9.2007 über den Zugang der benannten Behörden der Mitgliedstaaten und von Europol zum Visa-Informationssystem (VIS) für Datenabfragen zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten, 11077/07.

116 Vorschlag für eine VO (...) zur Änderung der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion an die diplomatischen Missionen und die konsularischen Vertretungen, die von Berufskonsularbeamten geleitet werden zur Aufnahme biometrischer Identifikatoren einschließlich Bestimmungen über die Organisation der Entgegennahme und Bearbeitung von Visumanträgen, KOM (2006) 269 endg. v. 31.5.2006.

117 Entwurf eines Vorschlags für eine VO des EP und des Rates über einen Visakodex der Gemeinschaft, KOM (2006) 403 endg. v. 19.7.2006, welcher den bestehenden Gemeinschaftsacquis in einem einheitlichen Rechtsdokument zusammenfassen und reformieren wird.

118 VO (EG) Nr. 562/2006 des EP und des Rates v. 15.3.2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), ABl. Nr. L 105 v. 13.4.2006, S. 1. Art. 39 Abs. 1 SGK hebt Art. 5 SDÜ auf.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

enthalts belegen sowie über ausreichende Mittel zur Sicherung seines Lebensunterhalts gemäß Art. 5 Abs. 1 lit. c), Abs. 3 SGK verfügen.[119] Er darf nach Art. 5 Abs. 1 lit. d) und e) nicht im SIS oder in nationalen Datenbanken der Mitgliedstaaten zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben sein sowie keine Gefährdung der öffentlichen Ordnung, der inneren Sicherheit, der öffentlichen Gesundheit und internationalen Beziehungen darstellen. Die Gemeinsame Konsularische Instruktion (GKI)[120] enthält die Erteilungs- und Verfahrensmodalitäten für die Vergabe eines Visums. So bestimmt sie die – insbesondere für die Prüfung der Rückkehrbereitschaft im Sinne von Art. 5 Abs. 1 lit. c) SGK bedeutsamen – Belege näher. Dazu gehört auch der Nachweis einer schengenweit gültigen Reisekrankenversicherung nach Kapitel V GKI mit Mindestdeckung im Schadensfall von 30.000 Euro. Grundsätzlich sieht die GKI in Kapitel III zudem ein persönliches Gespräch mit dem Antragsteller vor, insbesondere aber, wenn berechtigte Zweifel am Reisezweck und an der Rückkehrabsicht bestehen.[121]

(3) Gebühren für das Schengen-Visum

Die Verwaltungsgebühren für die Erteilung eines Schengen-Visums sind in Anlage 12 GKI geregelt. Infolge der mit dem VIS verbundenen Kosten bei der Aufnahme biometrischer Daten sind sie mit Wirkung zum 1. Januar 2007 von 35 Euro auf 60 Euro angehoben worden.[122] Diese Änderung der GKI brachte außerdem eine Gebührenbefreiung für Kinder unter sechs Jahren, Schüler, (auch postgradual)

---

119 Nach Art. 5 Abs. 1 lit. c) müssen ausreichende Mittel sowohl für die Dauer des beabsichtigten Aufenthalts als auch für die Rückreise in den Herkunftsstaat oder für die Durchreise in einen Drittstaat nachgewiesen werden sowie dass diese Mittel rechtmäßig erworben werden. Vertiefend zur Vorlagepflicht von Belegen, *Bulicz*, (Fn. 108), S. 117 ff.

120 Gemeinsame Konsularische Instruktion an die diplomatischen Missionen und die konsularischen Vertretungen, die von Berufskonsularbeamten geleitet werden, ABl. Nr. C 326 v. 22.12. 2005, S. 1, zuletzt geändert durch Entscheidungen 2006/684/EG, ABl. Nr. L 280 v. 12.10.2006, S. 29 sowie 2006/440/EG, ABl. Nr. L 175 v. 29.6.2006, S. 77.

121 Siehe dazu auch Kapitel V GKI: „Für die Einschätzung des Migrationsrisikos liegt die Bewertung in der alleinigen Verantwortung der Auslandsvertretung. Bei der Prüfung des Visumantrags ist festzustellen, ob der Antragsteller die Absicht hat, in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten mit Hilfe eines zu Touristik-, Studien-, Geschäfts- bzw. zu Familienbesuchszwecken ausgestellten Visums einzuwandern und sich dort niederzulassen. Besondere Aufmerksamkeit ist u.a. auf 'Personenkreise mit erhöhtem Risikofaktor', Arbeitslose und Personen, die nicht über geregelte Einkünfte verfügen, zu richten. In diesem Zusammenhang ist das Gespräch mit dem Antragsteller von entscheidender Bedeutung, um den Zweck der Reise in Erfahrung zu bringen." Ausführlich dazu *Bulicz*, (Fn. 108), S. 119 ff.

122 Anlage 12 GKI, geändert durch die Entscheidung 2006/440/EG v. 1.6.2006 zur Änderung der Anlage 12 der gemeinsamen Konsularischen Instruktion sowie der Anlage 14a des Gemeinsamen Handbuchs betreffend die den Verwaltungskosten für die Bearbeitung von Visumanträgen entsprechenden Gebühren, (Fn. 120).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Studierende und begleitende Lehrer bei Reisen zu Studien- und Ausbildungszwecken sowie für Forscher aus Drittstaaten[123] mit sich.[124] Daneben ist es den Mitgliedstaaten nach innerstaatlichem Recht möglich, im Einzelfall Gebühren zu erlassen oder zu ermäßigen.[125] Sonstige Gebührenermäßigungen oder -befreiungen für Drittstaatsangehörige können nur aufgrund von Visaerleichterungsabkommen mit der EU gewährt werden.[126]

(4) Verhältnis von EU-Visa- und EU-Rückführungspolitik

Um Visaerleichterungsabkommen hinsichtlich ihrer Konnexität zu den Rückübernahmeabkommen betrachten zu können, bietet es sich an, auch die Verschränkung der den Abkommen zugrunde liegenden Politiken zu untersuchen. Die EU-Visapolitik fungiert ebenso wie die EU-Rückführungspolitik als ein Instrument der Migrationssteuerung.[127] Die Visaerteilung im Antragsstaat verringert (vermeintlich) den Migrationsdruck, da einige potentielle Migrierende allein durch die Pflicht zur Visumbeantragung von etwaigen Reiseplänen in die EU absehen.[128] Weiterhin findet durch das Erfordernis der Erhebung von Bearbeitungsgebühren und eines gewissen administrativen Aufwands, der mit weiteren zum Teil nicht unerheblichen Kosten verbunden ist, eine „Vorauswahl" von Migrierenden statt.[129] Schließlich ist die Prüfung der Rückkehrbereitschaft des Antragstellers eine tatbestandliche Voraussetzung für die Erteilung eines Visums.[130] Die Rückführung zieht wiederum in der Regel ein befristetes Wiedereinreiseverbot nach sich, so dass für einen bestimmten Zeitraum kein erneutes Visum ausgestellt werden kann.[131]

---

123 Das betrifft Forscher aus Drittstaaten, für die die Empfehlung 2005/761/EG v. 28.9.2005 zur erleichterten Ausstellung einheitlicher Visa durch die Mitgliedstaaten für den kurzfristigen Aufenthalt an Forscher aus Drittstaaten galt, ABl. Nr. L 289 v. 3.11.2005, S. 23.

124 Vgl. Nr. II.2 Anlage 12 GKI i.d.F.v. Entscheidung 2006/440/EG.

125 Ibid. Die Aufnahme von humanitären Gründen stellt eine Erweiterung der GKI dar. Ferner liegt es im Ermessen der Mitgliedstaaten, ob sie die Grenzübertrittsgenehmigung für den Kleinen Grenzverkehr, siehe Fn. 112, 113, nach Art. 11 Abs. 2 VO (EG) 1931/2006 gebührenfrei ausstellen.

126 Vgl. Nr. II.3 Anlage 12 GKI i.d.F.v. Entscheidung 2006/440/EG.

127 Siehe dazu KOM (2004) 412 endg., (Fn. 97), S. 14.

128 Darauf verweist *ter Steeg*, (Fn. 4), S. 177, 397. Rat, Gesamtplan v. 28.2.2002 zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels in der EU, 6621/1/02, S. 11: Die Visapolitik „kann auch einen wichtigen Beitrag zur Verhinderung illegaler Einwanderung sowie zur Terrorismusbekämpfung leisten."

129 So schon *ter Steeg*, (Fn. 4), S. 397.

130 Deutschland: § 6 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG i.V.m. Art. 5 Abs. 1c, e SGK.

131 Deutschland: § 11 AufenthG. Einreiseverbot für bis zu 5 Jahren nach Art. 11 RÜ-RF.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Aus dem Umstand, dass die überwiegende Anzahl der Rückzuführenden mit einem gültigen Visum einreist (Visa-„Overstayer"),[132] erklärt sich, dass neuerdings der Zugriff auf die im Visaverfahren gewonnenen Erkenntnisse ermöglicht werden soll, um den Zielstaat für die Rückführung zu ermitteln. Die im Visumverfahren erhobenen Daten sind für die EU wertvoll, da der Antragsteller hier noch „ein besonderes Interesse daran hat, korrekte Angaben zu machen".[133] Die Etablierung der neuen Zugangsdatenbank VIS[134] mit biometrischer Datenerfassung[135] – respektive eine Fortentwicklung im System zur Registrierung der Ein- und Ausreise von Drittstaatsangehörigen[136] – sind demnach ein Versuch, ein Hauptproblem der Rückführung zu bewältigen: das der Identitätstäuschung und -verschleierung durch Vorenthaltung der Reisepapiere.

(5) Ermächtigungsgrundlage und Vertragsschlussverfahren

Die Ermächtigungsgrundlage der EU zum Abschluss von Visaerleichterungsabkommen betreffend Kurzaufenthalte in der EU ergibt sich aus Art. 62 Nr. 2b lit. i) und ii) in Verbindung mit den Verfahrensvorschriften der Art. 300 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 1 und Abs. 3 UAbs. 1 EGV.[137] Das Beschlussverfahren sieht nach Art. 67 Abs. 3 und 4 EGV die qualifizierte Mehrheit im Rat vor.[138]

---

132 Arbeitspapier, Vorbereitung der nächsten Schritte für die Grenzverwaltung der Europäischen Union (KOM (2008) 69 endg.), SEK (2008) 154 v. 13.2.2008, S. 2 schätzt, dass die Hälfte der angenommenen 8 Mio. illegal in der EU aufhältigen Drittstaatsangehörigen mit einem gültigen Visum eingereist sind.

133 KOM (2002) 564 endg., (Fn. 4), S. 15: „Mit Hilfe der biometrischen Identifikatoren im Visa-Informationssystem könnten festgenommene illegal aufhältige Ausländer ohne Papiere wieder aufgefunden und – falls sie früher bereits ein Visum beantragt haben – identifiziert werden. Das Einlesen der Reisedokumente könnte als klarer Nachweis für das betroffene Drittland verwendet werden, wenn um Rückreisedokumente ersucht wird."

134 VIS, (Fn. 115). Neu ist ferner der Vorschlag für eine VO [...] zur Änderung der VO (EG) Nr. 562/2006 in Bezug auf die Nutzung des Visa Informationssystems (VIS) im Rahmen des Schengener Grenzkodex, KOM (2008) 101 endg. v. 22.2.2008.

135 KOM (2008) 69 endg., (Fn. 132), S. 3: „Der Hauptzweck des VIS besteht darin, bei der Einreise die Echtheit des Visums und die Identität des Inhabers zu kontrollieren. Mit dem Start des VIS werden biometrische Merkmale wie Gesichtsbild und Fingerabdrücke einbezogen."

136 Ibid., S. 8 f., schlägt bezüglich der Problematik der „*Overstayer*" vor, per Registrierungssystem automatische Warnhinweise an nationale Behörden zu verschicken, sobald der Aufenthalt überschritten ist. Als Grundlage des Registrierungssystems sollen VIS und SIS II fungieren.

137 Vgl. z.B. Beschluss 2007/823/EG v. 8.11.2007 über den Abschluss des Abkommens zwischen der EG und der Republik Montenegro zur Erleichterung der Visaerteilung, ABl. Nr. L 334 v. 19.12.2007, S. 108.

138 Dazu erging der Ratsbeschluss 2004/927/EG, siehe dazu unter B.IV., insb. Fn. 46.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

c) Politische Rahmenbedingungen für die Vertragsverhandlungen

(1) „Präzedenzfall" Russische Föderation

Schon die Sonderverwaltungszonen Chinas Hongkong und Macao verhandelten mit der EU erfolgreich über eine Visabefreiung im Gegenzug für die Ratifikation der EU-Rückübernahmeabkommen.[139] Albanien brachte das Thema Visaerleichterungen in die Verhandlungen zwar ein, bedurfte jedoch angesichts der Mitgliedschaftsperspektive und der parallel stattfindenden Verhandlungen über das Stabilitäts- und Assoziierungsabkommen keines weiteren Anreizes.[140]

Gewissermaßen zum Vorreiter von Visaerleichterungsabkommen mit der EU avancierte der sogenannte strategische Partner Russische Föderation. Infolge der Stagnation der im Jahre 2003 begonnenen Rückübernahmeverhandlungen und der Forderung Russlands nach einer völligen Visaliberalisierung wurden am 12. Juli 2004 entsprechende Verhandlungsrichtlinien ausgegeben.[141] Ausschlaggebend dafür waren die andauernden Verhandlungen über den Transit russischer Staatsbürger zur zwischen Polen und Litauen gelegenen russischen Exklave Kaliningrad, die angesichts des Beitritts von Polen und Litauen zur EU erforderlich wurden.[142] Die günstige Entwicklung mit Russland kam den seit dem Jahre 2002 stagnierenden Rückübernahmeverhandlungen zwischen der EU und der Ukraine zugute.[143] Hintergrund für die Visazugeständnisse mit der Russischen Föderation und der Ukraine, die durch die Änderung der Entscheidungsmodalitäten im Rat durchgesetzt werden konnten, war auch die Energieabhängigkeit der EU.[144]

(2) Gemeinsames Konzept für Visaerleichterungen

Der Europäische Rat vom 4./5. November 2004 hatte den Rat und die Kommission im Haager Programm beauftragt „im Hinblick auf die Ausarbeitung eines

---

139 *Roig/Huddleston,* (Fn. 34), S. 376; Art. 1 Abs. 2 i.V.m. Anhang II VO (EG) Nr. 539/2001; außerdem zu den Abkommen der Schengen-Staaten mit den MOEL, Fn. 35 und 103.

140 Dazu *Kruse*, (Fn. 8), S. 263 f. m.w.N.

141 Verhandlungsdirektive Russische Föderation v. 12.7.2004, Bull-EU 5-2006, Pkt. I.19.2; zu den Verhandlungen im Einzelnen *Kruse*, (Fn. 8), S. 273 ff.

142 Siehe *Weinzierl*, (Fn. 10), S. 112 und *dies.*, Visapolitik, Außengrenzen und Schengen, in: Merli/Huster (Hrsg.), Die Verträge zur EU-Osterweiterung, 2008, S. 456 ff.

143 Schon lange hatte sich die Ukraine für eine Visaliberalisierung mit der EU eingesetzt; ein Dialog über Visaerleichterungen ist Teil des ENP-Aktionsplans; dazu *Kruse*, (Fn. 8), S. 286 f. Nachdem die Ukraine die Visumpflicht für Unionsbürger abgeschafft hatte, wurde am 7.11.2005 die entsprechende Verhandlungsdirektive erteilt, Bull-EU 11-2005, Pkt. I.6.80.

144 Darauf weist bereits *Kruse*, (Fn. 8), S. 223, insb. Fn. 342, S. 327 f. hin. Im März 2005 hatte zudem der russisch-ukrainische Gasstreit begonnen, dazu *Kubosova,* Russia acts to calm EU over its gas dispute with Ukraine, eu-observer v. 3.1.2006, http://euobserver.com/?aid=20619 (28.11.2008).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gemeinsamen Konzepts zu prüfen, ob es im Kontext der europäischen Rückübernahmepolitik angebracht wäre, fallweise die Erteilung von Kurzaufenthaltsvisa an Drittstaatsangehörige, wenn möglich auf der Grundlage der Gegenseitigkeit, als Teil einer echten Partnerschaft in den Außenbeziehungen unter Einschluss der Migrationsangelegenheiten zu fördern."[145] Das „Gemeinsame Konzept zur Visaerleichterung", dass durch die Mitgliedstaaten im Ausschuss der Ständigen Vertreter im Dezember 2005 angenommen wurde, sieht die enge Verknüpfung von Rückübernahme und Visaerleichterungen vor und stellt Voraussetzungen für die Auswahl eines Verhandlungspartners auf.[146]

(3) Druckmittel Visa-Gebührenerhöhung

Ein wirkungsvolles Druckmittel der EU in den parallel laufenden Rückübernahmeverhandlungen war die genannte empfindliche Gebührenanhebung für das Schengen-Visum um 25 Euro. In jedem Fall konnte die EU mit dem Interesse der benachbarten Staaten rechnen, diese zu umgehen. Ausschlaggebend war Punkt II.4. der Neufassung von Anlage 12 GKI durch die Entscheidung 2006/440/EG,[147] wonach die Visagebühren für diejenigen Drittstaatsangehörigen, für die der Rat bis zum 1. Januar 2007 das Verhandlungsmandat für ein Visaerleichterungsabkommen erteilt hat, bis zum 1. Januar 2008 unberührt blieben.

Diese Regelung sicherte zunächst den *status quo* für die Russische Föderation und die Ukraine. Die nachfolgenden Verhandlungsdirektiven korrespondieren mit einer der Entscheidung beigefügten Erklärung des Rates, die bezüglich weiterer Empfehlungen für Verhandlungsmandate entsprechend dem Gemeinsamen Konzept für Visaerleichterung fordert, „mit Ländern mit europäischer Perspektive im Sinne der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Juni 2003 und Juni 2005 zu beginnen."[148] Daraufhin wurden bis Ende 2006 sechs weitere Verhandlungsmandate für Visaerleichterungsabkommen erteilt, die allesamt zügig Vertragsabschlüsse nach sich zogen.[149] Sie betrafen die Länder des Westbalkans (Albanien,

---

145 Haager Programm, (Fn. 11), S. 7, Pkt. III, 1.7.3.

146 Das Ratsdokument 16030/05 v. 21.12.2005, Common Approach on Visa Facilitation, ist nicht öffentlich zugänglich, jedoch unter http://www.libertysecurity.org/article627.html (1.12.2008) einsehbar.

147 Siehe oben Fn. 120, 122.

148 Entscheidung 2006/440/EG, (Fn. 122), Erklärung des Rates.

149 Verhandlungsdirektiven in Reihenfolge der Erteilung durch den Rat: jeweils 13.11.2006 Serbien, Bull-EU 11-2007, Pkt. 1.20.10.; Montenegro, Bull-EU 11-2007, Pkt. 1.20.8.; Mazedonien, Bull-EU 11-2007, Pkt. 1.20.6; Bosnien und Herzegowina, Bull-EU 11-2007, Pkt. 1.20.4; Albanien, Bull-EU 11-2007, 1.20.3.; Moldau 19.12.2006, Bull-EU 12-2006, Pkt. 1.22.10.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Bosnien und Herzegowina, Mazedonien, Montenegro und Serbien)[150] sowie Moldau, für die damit weiterhin der niedrigere Gebührensatz gilt.

(4) Verhandlungsdevise „Kein Abkommen um jeden Preis"

In seinen Schlussfolgerungen zur Evaluierung der Rückübernahmeabkommen vom Juni 2007 stellt der Rat fest, dass die Abarbeitung bereits erteilter Verhandlungslinien Vorrang vor der Erteilung neuer habe und nur im Einzelfall neue Mandate erteilt würden.[151] Er bekräftigt in diesem Zusammenhang, dass das Prinzip „kein Abkommen um jeden Preis" maßgeblich sei.[152] Dies trifft vor allem auf die Gewährleistung von Visaerleichterungen als Kompensationsangebot zu, die vorerst vor allem Staaten mit „europäischer Perspektive" vorbehalten sein sollten.[153]

d) Vertragsaufbau und Vertragsinhalt

Die Abkommen entsprechen im Wesentlichen dem systematischen Aufbau des ersten abgeschlossenen Visaerleichterungsabkommens mit der Russischen Föderation (VE-RF), dessen Artikel hier exemplarisch verwendet werden. Die Verträge bestehen aus einer Präambel und bis zu 14 Artikeln. Beigefügt sind vereinzelt Protokolle und Gemeinsame Erklärungen der Vertragsparteien.[154]

Der zeitliche Geltungsbereich der nach den Verträgen erleichtert auszustellenden Visa umfasst einen Zeitraum von 90 Tagen innerhalb eines Halbjahres.[155] Das Prinzip der formellen Reziprozität ist festgehalten. Die Bedingungen gelten über-

---

150 Die rechtlichen Instrumente der Gestaltung der Beziehungen zwischen der EU und den Staaten des Westbalkans sind Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA), die eine Musterrückübernahmeklausel beinhalten, vgl. z.B. Art. 77 Abs. 2 SAA-Kroatien, (Fn. 37); Art. 76 Abs. 2 SAA-Mazedonien, ABl. Nr. L 84 v. 20.3.2004, S. 1; Art. 81 Abs. 3 SAA-Albanien, ABl. Nr. L 300 v. 31.10.2006, S. 1, noch nicht in Kraft. Weitere SAA wurden am 15.10.2007 mit Montenegro, am 29.4.2008 mit Serbien und am 16.6.2008 mit Bosnien und Herzegowina unterzeichnet. Allgemein zu den Musterklauseln siehe unter B.III, Fn. 36 und 37. Zum Verhältnis des SAA zum Rückübernahmekommen gibt es eine Gemeinsame Erklärung im RÜ-Alb. Das RÜ-Maz nimmt in Erwägungsgrund 5 auf die Klausel Bezug.

151 Rat, (Fn. 30), S. 2.

152 Ibid.

153 So auch *Roig/Huddleston*, (Fn. 34), S. 377 mit Verweis auf die Rede *Frattinis*, (Fn. 102).

154 Siehe Erklärungen zur Sonderrolle Dänemarks und zu den weiteren Schengenstaaten z.B. VE-Mol, (Fn. 104), S. 177. Zu dieser Problematik siehe schon unter B.III, Fn. 39, 40 und *Bulicz*, (Fn. 108), S. 69 ff. Relevant sind ferner die politischen Erklärungen zum kleinen Grenzverkehr, z.B. VE-Ukr, S. 75; VE-Maz, S. 134; VE-Mol, S. 179, alle Fn. 104.

155 Vgl. zum einheitlichen Geltungszeitraum des Dreimonatsvisums Art. 1 VE-RF: „90 Tage pro Zeitraum von 180 Tagen".

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

wiegend auch dann, wenn die vereinzelt abgeschaffte Visapflicht für EU-Bürger wieder eingeführt wird.[156]

Im Wesentlichen sind Vereinfachungen des Visumantragsverfahrens für näher bestimmte Personengruppen, die häufig einreisen, in drei Bereichen erzielt worden. Diese betreffen den vereinfachten Nachweis über den Zweck der Reise nach Art. 5 Abs. 1 lit. c) SGK,[157] die Erteilung von Mehrfachvisa für „Bona-fide"-Reisende[158] sowie die Reduktion bzw. Befreiung von der Antragsbearbeitungsgebühr.[159] Inhabern von Diplomatenpässen wird für die Kurzaufenthalte insgesamt Visafreiheit gewährt.[160] Außerdem wurden Fristen für die Antragsbearbeitungszeit – im Regelfall zehn Kalendertage[161] – festgeschrieben und Vorkehrungen bei Verlust und Diebstahl von Dokumenten getroffen. Was die Beendigung der Abkommen anbelangt, ist neben der ordentlichen Kündigung eine Aussetzung innerhalb von 48 Stunden aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der nationalen Sicherheit oder des Schutzes der Gesundheit der Bevölkerung möglich.[162]

Wirkliche inhaltliche Abweichungen in den Abkommen ergeben sich hauptsächlich im personellen Anwendungsbereich.[163] Daneben enthalten sie auch länderspezifische Maßnahmen wie etwa im Falle der Russischen Föderation über die Vereinfachung des russischen Registrierungsverfahrens.[164] Bemerkenswert sind weiterhin die länderspezifisch formulierten Erwägungsgründe in der Präambel zur Abschaffung der Visumpflicht seitens der EU.[165] Insgesamt ist festzuhalten, dass

---

156 Vgl. etwa jeweils Art. 1 Abs. 2 VE-Ukr, VE-Maz. Allein im VE-RF fehlt letztgenannte Klausel.

157 Vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. a) - k) VE-RF: enge Verwandte, Geschäftsleute, Angehörige offizieller Delegationen, Schüler, Studenten, Teilnehmer an wissenschaftlichen, kulturellen und künstlerischen Veranstaltungen, Universitäts- und anderen Austauschprogrammen sowie Sportveranstaltungen, Journalisten, Personen, die Soldatengräber oder zivile Gräber besuchen, Fahrer, die Fracht oder Fahrgäste in internationalen Zügen befördern sowie Teilnehmer an Austauschprogrammen von Partnerstädten.

158 Wiederholte Ein- und Ausreise innerhalb von 1 Jahr sowie 2-5 Jahren; vgl. zu diesen Mehrfachvisa etwa jeweils Art. 5 VE-RF, VE-Ukr, VE-Serb.

159 Vgl. zu den Antragsbearbeitungsgebühren etwa Art. 6 VE-RF und Art. 7 VE-Serb. In Letzterem finden sich Befreiungen für eine weitaus größere Anzahl von Personengruppen. Siehe die ausführliche Übersicht für alle Staaten bei *Trauner/Kruse*, (Fn. 8), S. 27 f.

160 Dies betrifft nicht die nationalen Visa, vgl. Art. 4 VO (EG) Nr. 539/2001.

161 Vgl. zu den Antragsbearbeitungsfristen etwa jeweils Art. 7 VE-Ukr, VE-Serb.

162 Vgl. z.B. Art. 14 VE-Ukr.

163 Siehe schon der breitere personelle Anwendungsbereich im VE-Ukr gegenüber der VE-RF. Die Abkommen mit den Westbalkanstaaten führen sogar einen erleichterten Nachweis des Reisezwecks für Touristen auf, z.B. Art. 4 VE-Serb. Dazu detailliert *Trauner/Kruse*, (Fn. 8), S. 26 ff.

164 Vgl. zur Vereinfachung des Registrierungsverfahrens Art. 10 VE-RF.

165 Sehr klar formuliert nur in den Abkommen mit den Staaten des westlichen Balkans, vgl. Erwägungsgrund 1 VE-BH „In dem Wunsch, durch einen ersten konkreten Schritt zur Ab-

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

die Abkommen mit den Ländern des Westbalkans die inhaltlich weitesten Regelungen enthalten, während die Abkommen mit Moldau, der Ukraine und der Russischen Föderation dahinter zurückbleiben.[166]

e) Verknüpfung mit den EU-Rückübernahmeabkommen

Mit Ausnahme Albaniens[167] sind die Abkommen über Visaerleichterungen und Rückübernahme im Paket verhandelt worden. Hierbei ist insbesondere zu fragen, welche rechtlichen Konsequenzen die Verknüpfung der Abkommen nach sich zieht.

(1) Formulierungen im Vertragstext

Schon die Präambeln, welche zwar nicht Vertragsbestandteil als solche, aber eine wichtige Auslegungsquelle sind, lassen die Verbindung zwischen Rückübernahme und Visaerleichterungen erkennen. In den Präambeln heißt es nahezu wortgleich: „In Anerkennung, dass Visaerleichterungen nicht zur illegalen Migration führen sollten, und unter besonderer Berücksichtigung der Sicherheits- und Rückübernahmeaspekte".[168] Eine explizite rechtliche Verknüpfung beider Abkommen erfolgt in allen parallel verhandelten Abkommen[169] beim Inkrafttreten in Form einer Junktim-Klausel: Das „begünstigende" Visaerleichterungsabkommen kann zeitlich nicht vor dem „belastenden" Rückübernahmeabkommen in Kraft treten.[170]

---

schaffung der Visumpflicht die zwischenmenschlichen Kontakte als wichtigste Voraussetzung für einen steten Aufbau der [...], indem die Visaerteilungsverfahren für Staatsangehörige von Bosnien und Herzegowina erleichtert werden." Weitergehend beim Beitrittskandidaten die Gemeinsame Erklärung im VE-Maz über die Perspektive der gegenseitigen Aufhebung der Visumpflicht, ABl. Nr. L 334 v. 19.12.2007, S. 132. Zu den Formulierungen im Einzelnen *Trauner/Kruse*, (Fn. 8), S. 25.

166 Ibid., S. 25, 30.

167 Siehe dazu unter C.III.2.c)(1), insb. Fn. 140.

168 Vgl. z.B. Erwägungsgrund 6 VE-Mol.

169 Ausnahme ist insoweit das VE-Alb, welches aber gleichwohl in Erwägungsgrund 7 deutlich Bezug zur Rückübernahme nimmt: „Angesichts des Inkrafttretens des Abkommens zwischen der europäischen Gemeinschaft [...] über die Rückübernahme von Personen mit unbefugten Aufenthalt."

170 Vgl. z.B. Art. 15 Abs. 2 VE-RF, jeweils Art. 14 VE-Ukr, VE-Serb: „Abweichend von Absatz 1 tritt dieses Abkommen erst am Tag des Inkrafttretens des Rückübernahmeabkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Ukraine in Kraft, wenn Letzteres nach dem in Absatz 1 genannten Zeitpunkt in Kraft tritt."

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

(2) Rechtliche Auswirkungen der Verknüpfung

Der Grundsatz der materiellen Gegenseitigkeit (*quid pro quo*) ist nicht nur ein wirksamer Motor bei der Entstehung von Verträgen, sondern gleichsam die wichtigste Motivation für die Vertragstreue (*pacta sunt servanda*).[171] Die Effektivität völkervertraglicher Normen, das heißt ihre Aussicht auf Rechtsbefolgung, wird maßgeblich von dieser Gegenseitigkeitserwartung getragen.[172]

Wird die Gegenseitigkeitserwartung enttäuscht, kommt der funktionalen Verbindung von Abkommen – den sogenannten „zwischenabhängigen Verträgen"[173] – entscheidendes Gewicht zu. Für die EU[174] bedeutet das, dass sie im Falle der anhaltenden Verletzung des Rückübernahmeabkommens durch einen Vertragspartner[175] nunmehr das Visaerleichterungsabkommen vorübergehend aussetzen oder die Kündigung aussprechen kann. Zwar gibt es weder in den Rückübernahmeabkommen eine dazu befähigende vertragliche Aussetzungsklausel noch ist eine solche in den Visaerleichterungsabkommen aus Gründen der Nichteinhaltung des Rückübernahmeabkommens vorgesehen. Auch regelt das Rückübernahmeabkommen nur die ordentliche Kündigung,[176] nicht aber die außerordentliche im Fall des Vertragsbruchs. Doch ist weder die einseitige Aussetzung noch die außerordentliche Kündigung durch die EU nach dem allgemeinen Völkervertragsrecht, wie es in der WVK und der im Wesentlichen gleich lautenden WVKIO[177] kodifiziert ist, auf das Vorhandensein einer speziellen vertraglichen Klausel angewiesen.

Es liegt daher nahe, bei einer erheblichen Verletzung von Vertragspflichten durch Ratsbeschluss eine zunächst vorübergehende Suspendierung des Visaerleichterungsabkommens im Verfahren gemäß Art. 300 Abs. 2 UAbs. 2 Alt. 1 EGV in Verbindung mit den in Art. 60 WVKIO[178] kodifizierten völkergewohnheitsrechtlichen

171 *Simma*, Das Reziprozitätselement im Zustandekommen, (Fn. 89), S. 194 ff., 252.

172 *Verdross/Simma*, (Fn. 91), §§ 48 ff., 64 f.

173 Eingeführt von *Simma*, Das Reziprozitätselement im Zustandekommen, (Fn. 89), S. 224.

174 Solange die EU über keine eigene Völkerrechtssubjektivität verfügt, können die genannten Reaktionsmöglichkeiten aufgrund von Vertragsverletzungen nur durch die EG, die auch Vertragspartnerin ist (Fn. 49, 104), wahrgenommen werden. Siehe dazu unter B.III, Fn. 38.

175 Z.B. wenn trotz Antrag auf Rückübernahme durch einen Mitgliedstaat die zuständige Botschaft des Herkunfts- oder Transitstaates grundsätzlich keine Heimreisepapiere ausstellt.

176 Siehe z.B. Art. 22 Abs. 4 RÜ-Mol.

177 Das nur für Verträge zwischen Staaten geltende Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (WVK), BGBl. 1985 II, 926, gibt überwiegend Völkergewohnheitsrecht wieder (vgl. Art. 4 WVK). Das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge zwischen Staaten und Internationalen Organisationen oder zwischen internationalen Organisationen (WVKIO), BGBl. 1990 II, 1414 ff., stellt Internationale Organisationen und Staaten weitestgehend gleich. Es ist mangels ausreichender Ratifikationen bislang nicht in Kraft.

178 Die WVKIO wäre gem. Art. 1 lit. a) grds. anwendbar, da die EU, jedenfalls aber die EG als völkerrechtsfähige Vertragspartnerin, eine IO ist, dazu *van der Hout*, (Fn. 38), S. 198 ff., 207 m.w.N.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Normen[179] zu erreichen. In Betracht kommt die Beendigung und Suspendierung eines zweiseitigen Vertrags durch eine erhebliche Verletzung auf der Grundlage von Völkergewohnheitsrecht, entsprechend Art. 60 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3b WVKIO. Danach müsste die Verletzung einer Bestimmung vorgebracht werden, die für die Erreichung des Vertragsziels oder des Vertragszwecks wesentlich ist. Allerdings erlaubt die in Art. 60 Abs. 1 WVKIO („zweiseitiger Vertrag") kodifizierte Regel des Völkergewohnheitsrechts ausschließlich die Beendigung oder Aussetzung des verletzten Vertrags selbst. Da die Vertragsstörung nur im Rahmen des Rückübernahmeabkommens, nicht aber des Visaerleichterungsabkommens vorliegt, muss diese Möglichkeit also ausscheiden.

Darüberhinaus gestattet das Völkergewohnheitsrecht jedoch auch die Beendigung oder Suspendierung der Erfüllung eines anderen Vertrages, sofern sich die Leistungen verschiedener Verträge in einem Synallagma gegenüber stehen.[180] Die dem Völkervertragsrecht zuzuordnende „Reziprozitätsmaßnahme"[181] ist an dieser Stelle zu bejahen: Die wechselseitige Abhängigkeit der Vertragspflichten aus den Rücknahme- und Visaerleichterungsabkommen entsteht durch die Verbindung über die genannte rechtliche Junktim-Klausel beim Inkrafttreten. Sie macht deutlich, dass das *quid pro quo* die Leistungserbringung aus dem jeweils anderen Vertrag ist.

Des Weiteren ist es denkbar, dass die EU die reziproke Aussetzungsklausel in den Visaerleichterungsverträgen aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der nationalen Sicherheit oder des Schutzes der Gesundheit der Bevölkerung aktiviert.[182] Sie ermöglicht – mit der entsprechenden Begründung – die ganze oder teilweise Suspendierung des Abkommens zum Schutz kollektiver Rechte.

Jedoch hat bislang die EG die WVKIO nicht ratifziert, zum aktuellen Ratifikationsstatus die UN-Abkommendatenbank http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&id=469&chapter=23&lang=en (1.12.2008).

179 Art. 60 WVKIO kann hier deshalb angeführt werden, da er wortgleich mit Art. 60 WVK ist und insoweit geltendenes Völkergewohnheitsrecht wiedergibt. Zur völkergewohnheitsrechtlichen Geltung von Art. 60 WVK siehe IGH, *Namibia-Gutachten*, I.C.J. Reports 1971, 16, 47, Rdnr. 94 f.; IGH, *Gabčikovo-Nagymaros Project*, *(Hungary/Slovakia)*, I.C.J. Reports 1997, 7, 62, Rdnr. 99 ff.

180 *Simma*, Das Reziprozitätselement im Zustandekommen, (Fn. 89), S. 235, Fn. 49 m.w.N.; *Verdross/Simma*, (Fn. 91), § 816, insb. Fn. 42.

181 Die Einordnung der „Reziprozitätsmaßnahmen" als Ausformung der völkergewohnheitsrechtlichen Vertragsstörungsbestimmungen von Art. 60 WVK bzw. WVKIO ist nicht unstrittig. Gegen die Klassifizierung als qualifizierte Repressalie mit liberalisierten Anforderungen wendet sich *Hahn,* Die einseitige Aussetzung von GATT-Verpflichtungen als Repressalie, 1996, S. 86 ff.

182 Zu den gleich lautenden Aussetzungsklauseln siehe z.B. Art. 15 Abs. 5 VE-RF, Art. 14 Abs. 5 VE-BH. Zur Formulierung „Bevölkerung" ist anzumerken, dass die EU mangels Staatlichkeit nicht über eine eigene Bevölkerung verfügt. Die Unionsbürgerschaft ergänzt lediglich die nationale Staatsbürgerschaft, Art. 17 Abs. 1 Satz 2 EGV. Es wird deshalb in den Abkommen klargestellt, dass es sich bei „Bürgern der Europäischen Union" um die Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats handelt, z.B. Art. 3b VE-BH.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Neben den auf das Vertragsrecht anwendbaren völkergewohnheitsrechtlichen Grundsätzen bleibt schließlich auch das völkerrechtliche Deliktsrecht anwendbar.[183] Eine einseitige Aussetzung der Pflichten des Visaerleichterungsabkommens als „ultima-ratio"-Reaktion auf die Nichtbefolgung des Rückübernahmeabkommens könnte daher in Form einer (Friedens-)Repressalie gerechtfertigt werden, die engen Voraussetzungen unterliegt. Wegen der unterschiedlichen Zielrichtung als Mittel des Beugezwangs gegenüber der vertraglichen Beendigung als Wiederherstellung des Vertragsgleichgewichts ist sie unverzüglich aufzuheben, sobald der Vertragspartner der Vertragserfüllung wieder nachkommt.[184]

Umgekehrt stehen auch den Vertragspartnern der EU, deren Hauptinteresse in der Einhaltung der Visaerleichterungsabkommen besteht, die völkervertraglichen und -deliktischen Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung.[185]

3. Mobilitätspartnerschaften

Ein weiteres wichtiges Element in der Migrationssteuerung, die in auffälligem Bezug zur Verhandlung von Rückübernahmeabkommen stehen, sind die im Rahmen des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage offerierten „Mobilitätspartnerschaften zwischen der EU und interessierten Drittländern".[186] Ihr Ziel ist es, unter Berücksichtigung der Rückkehraspekte vornehmlich zeitlich befristete Arbeits- und Ausbildungsaufenthalte zu ermöglichen. Ausgehend von den politischen Rahmenbedingungen erfolgt eine Vorstellung der Mobilitätspartnerschaften.

a) Aktueller Stand der Pilotabschlüsse und Pilotverhandlungen

Die ersten Pilotpartnerschaften sind mit Moldau sowie Kap Verde am 5. Juni 2008 unterzeichnet worden.[187] Gegenwärtig führt die EU mit potenziellen Partnern, die als „Strategische Verbündete" bezeichnet werden,[188] Sondierungsgespräche.[189] Bekannt ist, dass als weitere Pilotpartner das ENP-Land Georgien und das AKP-Land Senegal avisiert sind.[190]

183 Zur Parallelität von Vertrags- und Deliktsrecht bei der einseitigen Aussetzung von völkerrechtlichen Vertragspflichten *Hahn*, (Fn. 181), S. 47 ff., 69; *Verdross/Simma*, (Fn. 91), § 811.

184 Ibid.; *Hahn*, (Fn. 181), S. 83 f.

185 So werden z.B. Visabearbeitungszeiten grds. nicht eingehalten und ihre Dauer ist unzumutbar.

186 Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten, KOM (2007) 248 endg. v. 16.5.2007 und KOM (2006) 735 endg., (Fn. 4), S. 8.

187 Pressemitteilungen IP/08/893 (Moldau) und IP/08/894 (Kap Verde) v. 5.6.2008.

188 Arbeitspapier zu KOM (2008) 359 endg., (Fn. 2); SEK (2008) 2027 v. 17.6.2008, S. 6.

189 Rat, Pressemitteilung 16326/07 v. 10.12.2007, S. 24 f.

190 Rat (Justiz und Inneres), Schlussfolgerungen v. 5./6.6.2008, http://www.eu2008.si/en/News_and_Documents/Council_Conclusions/June/0506_JHA-gam.pdf (1.12.2008), S. 4.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Die Pilotländer Moldau und Kap Verde, die sich beide intensiv um die Stärkung der Beziehungen zur EU bemühen,[191] eignen sich für das Angebot bereits aufgrund ihrer geringen Bevölkerungszahl. Die Auswahl der Pilotländer insgesamt zeigt zum einen, dass Mobilitätspartnerschaften zunächst an jenen Ländern des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage erprobt werden, mit denen bereits – wenn auch in unterschiedlichem Umfang – in Kraft getretene Rückübernahmeverpflichtungen bestehen.[192] Im Fall Moldaus handelt es sich um das jüngst ratifizierte Rückübernahmeabkommen, welches eigene und fremde Staatsangehörige betrifft. Für Kap Verde und den Senegal, beides AKP-Staaten, besteht gemäß der Rückübernahmeklausel in Art. 13 Abs. 5c lit. i) Cotonou-Abkommen[193] eine Verpflichtung zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger und zum Abschluss weitergehender bilateraler Abkommen.[194] Entsprechendes gilt für Georgien gemäß Art. 75 Abs. 1 und 2 des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens mit der EU.[195] Zum anderen zeigt sich an der Auswahl, dass das Angebot vor allem jenen Drittstaaten unterbreitet wird, die für die EU im aktuellen Migrationsgeschehen durch ihre strategische Lage an Migrationsrouten von besonderem Interesse sind.[196]

---

191 Das wirtschaftlich schwache Moldau verfolgt aktiv ein Konzept zur Förderung der Integration in die EU, ENPI-Länderstrategiepapier 2007-2013, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_moldova_de.pdf (1.12.2008), S. 55 ff. Kap Verde, eine ehemalige portugisische Kolonie ist seit 2007 WTO-Mitglied und mit der EU innerhalb einer Besonderen Partnerschaft für die Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Cotonou-Abkommen verbunden, Rat, Schlußfolgerungen v. 19.12.2007, 15114/07.

192 KOM (2006) 735 endg., (Fn. 4), S. 8: „Sobald bestimmte Bedingungen erfüllt sind, wie die Zusammenarbeit im Bereich der illegalen Zuwanderung und wirksame Rückübernahmeverfahren, könnte das Ziel sein, mit einer Reihe interessierter Drittländer Mobilitätspakte zu vereinbaren, die ihren Bürgern einen besseren Zugang zur EU ermöglichen würden."

193 Cotonou-Abkommen, (Fn. 37).

194 Zu den Problemen bei der Anwendung der Klausel *Roig/Huddleston*, (Fn. 34), S. 371. Ursprünglich war die Kommission davon ausgegangen, dass im Fall der AKP-Staaten für ergänzende bilaterale Rückübernahmeabkommen wegen Art. 13 Cotonou-Abkommen keine weiteren Anreize nötig seien, KOM (2006) 735 endg., (Fn. 4), S. 10.

195 Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Georgien andererseits, ABl. Nr. L 205 v. 4.8.1999, S. 3.

196 Zur Verschiebung der südlichen Migrationsrouten der „*boat people*" aufgrund von FRONTEX-Operationen im Mittelmeer *Weinzierl/Lisson*, (Fn. 72), S. 18. Danach starten neuerdings viele Boote mit dem Ziel Kanarische Inseln von den Küsten u.a. Kap Verdes und Senegals. Zur Bedeutung von Moldau in der östlichen Migrationsroute, z.B. Strategiepapier zu KOM (2006) 26 endg., (Fn. 67), S. 18 f., 28.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

b) Politische Rahmenbedingungen

(1) Arbeitsmigrationsnotwendigkeit und Paradigmenwechsel

Die Eröffnung von Quoten für Arbeitsmärkte ist ein Kooperationsanreiz, den einige Mitgliedstaaten schon lange erfolgreich in bilateralen Rückübernahmeverhandlungen einsetzen.[197] An der Notwendigkeit der Rekrutierung von Arbeitskräften aus dem EU-Ausland, die den demografischen Veränderungen in der EU Rechnung trägt,[198] hat sich auch nach der großen Erweiterung von 2004 nichts geändert. Angesichts der hohen Mobilitätsbereitschaft von Staatsangehörigen der neuen Mitgliedstaaten ist auch in diesen mittlerweile ein sektorieller Arbeitskräftemangel spürbar.[199]

Die Eröffnung legaler Zuwanderungswege im Rahmen der EU-Außenbeziehungen ist auf den sich in der EU-Migrationspolitik abzeichnenden Paradigmenwechsel zurückzuführen.[200] Das Angebot erfolgt nunmehr unter der Prämisse, dass Migration ein Grundstein für Entwicklung in den Drittstaaten – beispielsweise durch Rücküberweisungen als Einkommensquelle für die Herkunftsländer – ist.[201]

(2) Bezug zur Rückübernahme

Tatsächlicher Auslöser für das neue Angebot war jedoch weniger der Arbeitskäftebedarf in den Mitgliedstaaten als vielmehr die stockenden Rückübernahmeverhandlungen vor dem Hintergrund der Flüchtlingsdramen im Mittelmeer unter anderem vor Ceuta/Melilla, den Kanarischen Inseln sowie Lampedusa. So ging der Impuls für die Förderung der legalen temporären Zuwanderung vom informellen

---

197 Dazu für Italien und Spanien *Roig/Huddleston*, (Fn. 34), S. 377 f.

198 Siehe zur Herausforderung und Folgen des demografischen Wandels für den EU-Arbeitsmarkt eingehend *Angenendt*, (Fn. 8), S. 193 f.

199 Obgleich zunächst nur das Vereinigte Königreich, Irland und Schweden einen uneingeschränkten Zugang zu ihren Arbeitsmärkten ermöglichten, ist in einigen neuen Mitgliedstaaten ein sektorieller Arbeitskräftemangel spürbar, OECD, International Migration Outlook: Sopemi, 2007, S. 101.

200 Maßgeblich Europäischer Rat (Thessaloniki), 19./20.6.2003, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ziffer 9, 30: „notwendig [...] im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern, die für beide Seiten von Vorteil sein wird, legale Wege für die Einwanderung von Drittstaatsangehörigen in die Union zu sondieren"; KOM (2002) 703 endg., (Fn. 14), S. 50; KOM (2004) 412 endg., (Fn. 97), sowie Migration und Entwicklung, KOM (2005) 390 endg. v. 1.9.2005, S. 7 ff.; KOM (2006) 735 endg., (Fn. 4), S. 7 ff.; KOM (2007) 248 endg., (Fn. 186).

201 Dazu kritisch Deutscher Bundestag, Anhörung im Ausschuss für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung v. 16.1.2008, Europäische Migrationspolitik und Entwicklungszusammenarbeit, http://www.bundestag.de/ausschuesse/a19/anhoerungen/52_migration/konzept.pdf (1.12.2008). Zur Problematik insgesamt *Zerger*, Migrationssteuerung und Entwicklungseffekte durch zirkuläre Migration?, ZAR 2008, S. 1 ff.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Treffen der Innenminister der sechs größten Mitgliedstaaten im Oktober 2006 aus („Schäuble-Sarkozy-Initiative"), das den Zusammenhang mit „verlässlicher Rückübernahme" nicht verhehlte.[202]

c) Inhalt und Durchführung

(1) Vorschlag für den Grundtyp

Entwicklungs- und migrationspolitische Zielsetzungen verknüpfend, wird der variable Grundtyp der Mobilitätspartnerschaft in der Mitteilung „Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der EU und Drittstaaten" beschrieben.[203] Was die Verpflichtungen der Drittstaaten anbelangt, stehen Rückübernahmeverpflichtungen (einschließlich der Identifikation) eigener und fremder Staatsangehöriger sowie Staatenloser an erster Stelle. Es folgen weiterhin umfangreiche Verpflichtungen vor allem hinsichtlich der Verhinderung illegaler Migration. Im Gegenzug können die Mitgliedstaaten – vorbehaltlich des Grundsatzes der Gemeinschaftspräferenz – beispielsweise Quoten für die Arbeitsmigration einführen sowie gezielt die Mobilität zu Ausbildungs- und Forschungszwecken erhöhen. Auf Antrag der Drittstaaten sollten spezifische Maßnahmen gegen die Gefahr der Abwanderung von Spitzenkräften (sogenanntes *brain-drain*) beschlossen werden – in diesem Zusammenhang werden die zirkuläre Migration mit Rückkehranreizen sowie länderspezifische Verbesserungen bei der Erteilung von Kurzzeitvisa angeführt.[204] Bei der Umsetzung der Verpflichtungen der Drittstaaten wird der Vorschlag über Migrationsunterstützungsteams (MUT) aufgegriffen.[205]

---

202 *Schäuble*, über das informelle Treffen in seiner Rede zur EU-AU Konferenz v. 22./23.11.2006, http://www.eu2007.bmi.bund.de/nn_1035938/EU2007/DE/ServiceNavigation/Pressemitteilungen/content__Pressemitteilungen/BM__Tripolis.html (1.12.2008): „Erst durch das Vertrauen in eine erfolgreiche und verlässliche Rückkehr- und Rückführungspolitik können wir solchen neuen Ansätzen der Migrationspolitik [Anm.: reguläre Migrationsoptionen] den Weg ebnen. An verlässlicher Rückübernahme hat es in der Vergangenheit oft gefehlt, und das ist auch in der Gegenwart vielfach der Fall. Hier brauchen wir dringend Fortschritte, sonst werden wir in den übrigen Fragen nicht weiterkommen."

203 KOM (2007) 248 endg., (Fn. 186), S. 5 ff.

204 Ibid., S. 7.

205 Ibid., S. 3 f. Die MUTs, bestehend aus Sachverständigen der Mitgliedstaaten, wurden erstmals in KOM (2006) 735 endg., (Fn. 4), S. 7, im Zusammenhang mit der Bereitstellung technischer Hilfe für afrikanische Staaten beim Aufbau von Kapazitäten mit Blick auf die Steuerung von Migration und Asyl vorgeschlagen. Die Entsendung von Sachverständigen praktiziert die EU bereits erfolgreich im Rahmen der Beitrittsvorbereitung und der ENP über die Programme Twinning (Verwaltungspartnerschaften) und TAIEX (Informationsaustausch über technische Hilfe).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

(2) Inhalt der Pilotpartnerschaften mit Moldau und Kap Verde

Die vorliegenden Gemeinsamen Erklärungen zu Mobilitätspartnerschaften mit Moldau[206] und Kap Verde[207] greifen dieses breite Spektrum auf. Es sollen dabei nur die wesentlichen Elemente angesprochen werden. Der einheitliche Aufbau unterscheidet zwischen vier Bereichen: 1. Mobilität, legale Migration und Integration, 2. Migration und Entwicklung, 3. Grenzschutz, Identitäts- und Reisedokumente, Bekämpfung von illegaler Migration und Menschenhandel sowie 4. Umsetzung. Im beigefügten Anhang finden sich Vorschläge für konkrete Initiativen der Teilnehmenden.

Im Fall Moldaus[208] werden weitere Anreize für die tatsächliche Anwendung der Rückübernahmebestimmungen gesetzt, zu nennen sind etwa die Ermöglichung von Arbeitsmigration und die Optimierung des moldauischen Arbeitsmarkts.[209] Ferner werden konkrete Unterstützungsmaßnahmen für die Rückführung insgesamt getroffen.[210] Demgegenüber dient die Mobilitätspartnerschaft im Fall Kap Verdes[211] der erweiterten Übernahme der Rückübernahmeverpflichtung als sol-

---

206 Rat, Gemeinsame Erklärung über eine Mobilitätspartnerschaft zwischen der Europäischen Union und der Republik Moldau v. 5./6.6.2008, 9460/08 (MP-Mol). Beteiligte Mitgliedstaaten: Bulgarien, Zypern, Tschechien, Frankreich, Griechenland, Deutschland, Ungarn, Italien, Litauen, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien, Slowakei und Schweden.

207 Rat, Gemeinsame Erklärung über eine Mobilitätspartnerschaft zwischen der Europäischen Union und der Republik Kap Verde v. 5./6.6.2008, 9460/08 (MP-KV). Beteiligte Mitgliedstaaten: Spanien, Frankreich, Luxemburg und Portugal.

208 Vorgeschlagene Punkte für Maßnahmen im Anhang MP-Mol: 1. Beobachtung der Migrationsströme, 2. Konsolidierung des nationalen Migrationsmanagements, 3. Unterrichtung über legale Migration und Unterstützung der Rückkehrer, 4. Konzepte für die (zirkuläre) Arbeitsmigration, 5. Konzepte für die freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung, 6. Konsolidierung der Diaspora und partnerschaftliche Entwicklung, 7. Sozialschutz von Migranten und ihren Familien, 8. Entwicklung des moldauischen Arbeitsmarktes, 9. Visa und Rückübernahme, 10. Zusammenarbeit in den Bereichen Grenzschutz, Identitäts- und Reisedokumente, Bekämpfung illegaler Migration und Menschenhandel (u.a. FRONTEX-Zusammenarbeit und Dokumentensicherheit).

209 Pkt. 4 (Konzepte für Arbeitsmigration) und 8 (Entwicklung des moldauischen Arbeitsmarktes) Anhang MP-Mol.

210 Z.B. Pkt. 1 (Migrationsprofil), Pkt. 2 (Kapazitätenaufbau durch Stärkung der institutionellen Voraussetzungen im Bereich der Migration), Pkt. 3. (Information über legale Migration und Unterstützung für Rückkehrer), Pkt. 5 (Projekte für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung) Anhang MP-Mol. Zum Hintergrund der praktischen Probleme bei der Vertragsdurchführung siehe unter B.VI.

211 Vorgeschlagene Punkte für Maßnahmen im Anhang MP-KV: 1. Beobachtung und Kenntnis der Migrationsströme, 2. Beschäftigung, Steuerung und Erleichterung der legalen Migration und Integration (u.a. zirkuläre Migration), 3. Mobilität und Kurzzeitvisa, 4. Verbindungen zwischen Migration und Entwicklung, Diaspora und Geldüberweisungen, 5. Asyl und Einwanderung (Aufbau eines internationalen Normen entsprechenden Asylsystems), 6. Zusammenarbeit in den

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

cher und ihrer möglichen Durchführung. So werden Verhandlungsmandate über ein Rückübernahmeabkommen nach Art. 13 Abs. 5c lit. ii) UAbs. 1 Cotonou-Abkommen vorgeschlagen,[212] das neben den Modalitäten der Rückkehr und Rückübernahme eigener Staatsangehöriger auch fremde Staatsangehörige und Staatenlose erfassen soll. Anreize sind neben dem Vorschlag der Kommission über Verhandlungsrichtlinien für ein Visaerleichterungsabkommen Quoten für kapverdische Arbeitnehmer durch die beteiligten Mitgliedstaaten.[213] Gleichzeitig will die Mobilitätspartnerschaft, wie in Art. 12 Abs. 5c lit. ii) UAbs. 2 vorgesehen, „geeignete Hilfe" bei der Durchführung der Rückübernahmeabkommen gewähren. Zu nennen sind etwa der Ausbau der kapverdischen institutionellen und administrativen Kapazitäten zur Migrationssteuerung und der Aufbau eines internationalen Normen entsprechenden Asylsystems.[214]

d) Rechtsnatur

Die gewählte Abschlussform der vorliegenden Mobilitätspartnerschaften ist die Gemeinsame Erklärung. Um ihre rechtlichen Auswirkungen bewerten zu können, ist zunächst zu fragen, ob es sich dabei um völkerrechtliche Verträge handelt. Die Bezeichnung als solche ist dabei unwesentlich.[215] Vielmehr ist danach zu fragen, ob die Gemeinsame Erklärung einen rechtlich bindenden Charakter aufweist.[216] In den Vorschlägen für den Grundtyp einer Mobilitätspartnerschaft hatte die Kommission noch verlautbart, dass die Rechtsnatur „zwangsläufig eine vielschichtige" sein müsse.[217] Angesichts des bestehenden Kompetenzdefizits der EU im Bereich des Arbeitsmarktzugangs konnte damit innergemeinschaftlich allein die Rechtsform eines „gemischten Vertrags" zwischen der EG, aufgeschlossenen Mitgliedstaaten und bestimmten Drittstaaten gemeint sein.[218]

Bereichen Grenzschutz, Identitäts- und Reisedokumente, Bekämpfung illegaler Migration und Menschenhandel (FRONTEX-Zusammenarbeit).

212 Pkt. 6v Anhang MP-KV.

213 Pkt. 3i Anhang MP-KV (Empfehlung für Verhandlungsrichtlinie), Pkt. 2ii-x (zirkuläre Migration, Ausbildungs- und Hochschulpartnerschaften).

214 Mobilität, legale Migration und Integration, Nr. 3 (Kapazitätenaufbau) MP-KV, Pkt. 5i, ii Anhang MP-KV (Ratifikation und Umsetzung der GFK und Unterstützung beim Aufbau eines Asylsystems).

215 Siehe nur *Liczbański*, Die nicht rechtlichen bindende Vereinbarung in den internationalen Beziehungen – eine theoretische und praktische Abgrenzung, 2004, S. 65 und 273.

216 Ibid., S. 257.

217 KOM (2007) 248 endg., (Fn. 186), S. 3.

218 Zur Kompetenzverteilung zwischen EU und den Mitgliedstaaten siehe unter C.III.1. Für den Drittstaat hat diese in der internen Zuständigkeitsverteilung begründete Abschlussart haftungsrechtlich keine Auswirkungen, da die Vertragsbindung insgesamt besteht, *Wichard*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 38), Art. 281 EGV, Rdnr. 10 m.w.N.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Das Regelungsinstrument des völkerrechtlichen Vertrags wurde indes mangels Rechtsbindungswille[219] nicht gewählt. Dass es sich bei den Mobilitätspartnerschaften lediglich um politische Absichtserklärungen zwischen der EU, ihren Mitgliedstaaten und den Vertragspartnern über die Zusammenarbeit bei der Migrationssteuerung handelt, haben die Vertragsparteien ausdrücklich festgehalten: So sollen die Bestimmungen dieser gemeinsamen Erklärung keine Rechte oder Pflichten nach dem Völkerrecht einführen.[220]

IV. Äquivalenz zwischen Mobilitätserleichterungen und Rückübernahmeabkommen

Da die Erwartung einer inhaltlichen Gegenleistung (Äquivalenz) zentral für den Vertragsabschluss und vor allem seine Durchführung ist, soll im Folgenden analysiert werden, inwieweit die angebotenen Mobilitätserleichterungen angemessene Gegenleistungen im Hinblick auf die Rückübernahmeverpflichtung darstellen.

1. Visaerleichterungsabkommen

Das Interesse der Vertragspartner der EU an Visaerleichterungen könnte man vereinfacht damit umschreiben, dass der überwiegende Teil der Bevölkerung in einem angemessenen Zeitraum unter zumutbaren Aufwand und zu einem erschwinglichen Preis ein Schengen-Visum erhält. Wenn man diese Messlatte anlegt, weisen die Visaerleichterungsabkommen eher einen begrenzten Regelungsgehalt auf. Sie behalten die strengen Voraussetzungen zur Erteilung eines Schengen-Visums nach Art. 15 SDÜ i.V.m. Art. 5 Abs. 1 lit. a), c), d) und e) SGK sowie der GKI nämlich im Wesentlichen bei. Darüber hinaus vereinfachen sie in unterschiedlichem Umfang die Visaformalitäten für einen Kreis privilegierter Personengruppen und ermöglichen Gebührenreduktionen bzw. -befreiungen.

Hier setzt bereits die Kritik an. Im Falle der Ausstellung der attraktiven Mehrfachvisa werden beispielsweise nur für die „Eliten" der Gesellschaft Erleichterungen geschaffen, was die Korruption fördert.[221] Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die festgelegten Bearbeitungsfristen von in der Regel zehn Kalendertagen. Es

---

219 *Liczbański*, (Fn. 215), S. 224 ff. m.w.N., sieht in der Absicht der Vertragsparteien, die er in Anlehnung an den deutschen zivilrechtlichen Begriff als Rechtsbindungswille bezeichnet, das konstitutive Merkmal für das Zustandekommen eines völkerrechtlichen Vertrags.

220 Insoweit eindeutig Ziffer 17 MP-Mol und Ziffer 19 MP-KV.

221 Dies gaben u.a. *Szymborska*, (Fn. 109), S. 279 und *Trauner/Kruse*, (Fn. 8), S. 32 zu bedenken. Tatsächlich treten diese Wirkungen auf, vgl. *Vucheva*, Benefits of EU visa agreement with Albania are small, eu-observer v. 12.3.2008, http://euobserver.com/7/25824? (28.11.2008).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

ist nicht die Bearbeitung als solche, die Visaprozedur beschwerlich macht, sondern die im Vorfeld zeitaufwändige Beibringung der erforderlichen Unterlagen durch die Antragsteller und der schlechte Informationsfluss in den Konsulaten und Botschaften.[222] Allerdings wird diesem Problem durch den Vorschlag für eine Änderung der GKI aktiv begegnet[223] – wegweisend hierfür ist sicherlich die Eröffnung der ersten gemeinsamen Visaantragsstelle von Mitgliedstaaten in der moldauischen Hauptstadt Chisinau im April 2007.[224] Auch ist durch die Fristen – vor dem Hintergrund, dass die Abkommen zunächst für unbegrenzte Zeit[225] geschlossen worden sind – für die Drittstaaten eine gewisse Rechtssicherheit hinsichtlich der möglicherweise zeitaufwändigen Erfassung der für das VIS abzuspeichernden biometrischen Daten gegeben.

Hauptkritikpunkt aber muss die Antragsbearbeitungsgebühr für das Schengen-Visum sein. Diesbezüglich bringen die Abkommen, verglichen mit der Rechtslage vor der Entscheidung 2006/440/EG, keine Verbesserungen. Dies gilt insbesondere für die Nachbarstaaten in Osteuropa, deren Staatsangehörige vor der jüngsten Schengen-Erweiterung vielfach seitens der neuen Mitgliedstaaten visumfrei gestellt waren oder nur geringe Gebühren zahlten. Im Fall der Länder des Westbalkans, die vor den Jugoslawienkriegen sogar Westeuropa visumfrei bereisen konnten,[226] wird (mit Ausnahme Kroatiens) zunächst der *status quo* erhalten. Selbst das ist nicht sicher, wenn sich die Praxis ausweitet, dass einige Mitgliedstaaten zusätzliche Gebühren zum Visaantrag erheben.[227] Es ist zwar zuzugeben, dass durch die weitergehenden Abkommen mit den Staaten des Westbalkans eine Vielzahl von Personengruppen gänzlich von den Antragsgebühren befreit wird. Nach Angaben der Kommission betrifft dies im Falle Serbiens und Mazedoniens 80%, im Falle

222 *Szymborska*, (Fn. 109), S. 278. Für die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der diplomatischen und konsularischen Stellen, um den Zeitfaktor vor der Antragstellung zu verringern, am Beispiel Polens *Bulicz*, (Fn. 108), S. 160; *Trauner/Kruse*, (Fn. 8), S. 32.

223 KOM (2006) 269 endg., (Fn. 116).

224 Siehe auch VE-Mol, (Fn. 104), S. 178: Erklärung der Europäischen Gemeinschaft über den Zugang von Antragstellern zu Auslandsvertretungen sowie über die Harmonisierung der Informationen über die Verfahren zur Erteilung von Kurzaufenthaltsvisa und über die bei der Beantragung vorzulegenden Unterlagen sowie zur Vertretung der Mitgliedstaten und Erklärung der Europäischen Gemeinschaft zur gemeinsamen Visaantragsstelle in Chisinau. Das die Visaantragsstelle konstituierende Abkommen über die Zusammenarbeit im Bereich Visaverfahren wurde zw. Ungarn und Österreich im März 2007 unterzeichnet.

225 Siehe etwa Art. 14 Abs. 3 VE-Ukr: „Dieses Abkommen wird auf unbegrenzte Zeit geschlossen, sofern es nicht gemäß Absatz 6 gekündigt wird."

226 International Crisis Group, EU Visa and the Western Balkans, Europe Report 168, 2005, http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3809 (1.12.2008), S. 8.

227 Dies berichten im Fall der Russischen Föderation und der Ukraine *Trauner/Kruse*, (Fn. 8), S. 32. Ebenso *Vucheva*, Ukrainians hanker after visa-free travel with EU, eu-observer v. 15.5.2008, http://euobserver.com/?aid=26137 (1.12.2008).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Albaniens, Bosnien-Herzegowinas und Montenegros bis zu 50% der Bevölkerung.[228] Zu bedenken ist allerdings, dass viele Antragstellende in Unkenntnis dieser Möglichkeiten sind und selbst bei Kenntnis weiterhin der zeit- und kostenaufwändigen Pflicht unterliegen, die notwendigen Unterlagen beizubringen.[229] Ganz anders stellt es sich bei den Abkommen mit den ENP-Ländern dar. Dort verhindern die Abkommen überwiegend allenfalls die drastische Gebührenanhebung auf 60 Euro, und damit auf einen Betrag, der für die überwiegende Zahl der Drittstaatsangehörigen nahezu unerschwinglich sein dürfte.

Mit diesem Regelungsinhalt der Visaerleichterungsabkommen sind auf Seiten der EU hinsichtlich der Durchführung der Abkommen kaum unerwünschte Effekte zu erwarten. Es werden insbesondere nicht mehr Drittstaatsangehörige als bisher mit der Intention „erleichtert" einreisen, anschließend in die Illegalität zu gehen. Schließlich werden neue Datenbanken wie das VIS in Betrieb genommen[230] und ein System der Ein- sowie Ausreiseregistrierung von Drittstaatsangehörigen befindet sich in der Planungsphase.[231] Angesichts der Brisanz der Visaerteilung ist die Beendigung der Verträge, insbesondere die Aussetzung zum Schutz kollektiver Güter, vertraglich geregelt. Schließlich darf nicht außer Betracht bleiben, dass die EU den Unionsbürgern auch einen Vorteil verschafft. Mit der Vereinbarung von formeller Gegenseitigkeit sichert eine Art Rückfallklausel immerhin die bestehenden Vertragsbedingungen, auch wenn die Visapflicht durch einzelne Vertragspartner wieder eingeführt werden sollte.[232]

Dennoch wäre es voreilig, die Visaerleichterungsabkommen als unangemessene Gegenleistungen im Hinblick auf die Rückübernahmeabkommen zu qualifizieren.

---

228 Pressemitteilungen IP/08/717 (Serbien) v. 7.5.2008; IP/08/724 (Mazedonien) v. 8.5.2008; IP/08/837 (Albanien) v. 3.6.2008; IP/08/808 (Montenegro) v. 8.5.2008; IP/08/874 (Bosnien-Herzegowina) v. 5.6.2008.

229 Siehe dazu im Einzelnen mit weiterer Kritik die Länderberichte, European Citizen Action Service (ECAS), Visaerleichterung im Westbalkan, http://www.ecas-citizens.eu/content/view/138/146/(28.11.2008).

230 Art. 20 Abs. 1 VIS-VO: „Ausschließlich zum Zwecke der Identifizierung einer Person, die die Voraussetzungen für eine Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder den dortigen Aufenthalt nicht oder nicht mehr erfüllt, können Behörden, die an den Außengrenzübergangsstellen im Einklang mit dem Schengener Grenzkodex oder im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten dafür zuständig sind, zu kontrollieren, ob die Voraussetzungen für die Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder den dortigen Aufenthalt erfüllt sind, mit den Fingerabdrücken der Person eine Abfrage durchführen."

231 Mitteilung über politische Prioritäten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Drittstaatsangehörigen, KOM (2006) 402 endg. v. 19.7.2006, S. 6. Nach KOM (2008) 69 endg., (Fn. 132), S. 8 soll dieses Registrierungssystem neben seiner Identifizierungsfunktion anhand der biometrisch erfassten Daten über einen Mechanismus verfügen, der automatisch die Überschreitung des zulässigen Aufenthaltes an die zuständigen Stellen übermittelt.

232 Siehe Fn. 156.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Wie wichtig selbst die Erhaltung des *status quo* bei den Visagebühren sein kann, verdeutlichen die jüngsten Empfehlungen der Kommission über ein Visaerleichterungsabkommen für Georgien.[233] Entscheidend erscheint ein weiterer Gesichtspunkt, der in den Präambeln der Abkommen zum Ausdruck kommt. Danach werden die Erleichterungen beim Visumantragsverfahren als ein erster Schritt hin zu einer völligen Visabefreiung angesehen.[234] Als Folge der Vertragsabschlüsse ist zu beobachten, dass die EU mit den Ländern des Westbalkans (mit Ausnahme Kroatiens, das bereits Visafreiheit genießt) innerhalb des Dialogs über die Abschaffung der Visumpflicht zügig direkte Fahrpläne (*Roadmaps*) über die schrittweise Visaliberalisierung abgeschlossen hat.[235] Die Durchführung der EU-Rückübernahmeabkommen ist neben der Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Visaerleichterungsabkommen eine zentrale Wegmarke der konkreten Anforderungen dieser politischen Dokumente.[236] Die Visaliberalisierung ist auch bei den Verhandlungen über erweiterte Abkommen mit der Russischen Föderation sowie den ENP-Ländern Ukraine und neuerdings auch Moldau[237] im Gespräch, wenngleich hier vor allem wegen der Brisanz der Visumerteilung[238] keine so raschen Fortschritte zu erwarten sind. Nicht zu vergessen ist schließlich, dass auch die Vertragspartner der EU bei Vertragsstörungen nunmehr mit der Aussetzung der Rückübernahmeverpflichtung reagieren können. Bezieht man hingegen ein, dass die EU durch die vornehmlich zu ihren Gunsten wirkende asymmetrische Kräftekonstellation[239] die Visaerleichterungsabkommen ordnungsgemäß

233 Es war ein unerwünschter Nebeneffekt des Visaerleichterungsabkommens mit der Russischen Föderation, dass sich Georgier in Südossetien nur deshalb um die russische Staatsbürgerschaft bemühten, um ein bezahlbares Visum in die EU zu erhalten, *Samadashvili,* EU visa policy endangers Georgias peace effort, eu-observer v. 12.6.2009, http://euobserver.com/?aid=24255 (1.12.2008); *Pop,* EU moves towards visa facilitation for Georgians, eu-observer v. 25.9.2008, http://euobserver.com/22/26811 (1.12.2008). Siehe das ähnliche Phänomen in Moldau und Mazedonien, vgl. unter C.III.2.b)(1), Fn. 111.

234 Siehe unter C.III.2.d), Fn. 165.

235 Mitteilung Westlicher Balkan: Stärkung der europäischen Perspektive, KOM (2008) 127 endg. v. 5.3.2008, S. 10. Aufnahme der Visaliberalisierungsdialoge und Abschluss der Roadmaps (RM) laut Pressemitteilungen, (Fn. 228): 1/08 Serbien (RM 5/2008), 2/2008 Mazedonien sowie Montenegro (RM beide 5/2008), 3/2008 Albanien (RM 6/2008), 5/2008 Bosnien-Herzegowina (RM 6/2008).

236 Siehe nur den Fahrplan über die Visabefreiung für Bosnien-Herzegowina, http://www.europa.ba/docs/map.pdf (28.11.2008), S. 4 ff.: Block 1 Dokumentensicherheit; Block 2 Illegale Migration einschließlich Rückführung: u.a. Grenzmanagement (z.B. Arbeitsabkommen mit FRONTEX), Asylpolitik (Umsetzung des internationalen und EU-Standards entprechenden Asyl- und Ausländergesetzes von 2008, Infrastrukturaufbau) und Migrationsmanagement (u.a. Sicherstellung effektiver Ausweisung von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen).

237 *Pop,* EU to start Moldova talks despite election fears, eu-observer v. 7.10.2008, http://euobserver.com/15/26881 (1.12.2008).

238 Erinnert werden soll nur an die politischen Folgen der allzu liberalen deutschen Visaerteilung in der Ukraine im Rahmen des sog. Fischer-Vollmer-Erlasses, *ter Steeg,* (Fn. 4), S. 397, Fn. 773.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

erfüllt, ist eine andere Bewertung geboten. Dann ist es nämlich letztlich nur die EU, der mit den aufgezeigten Sanktionsmöglichkeiten bei der Verletzung von Rückübernahmeabkommen Druckmittel zur Verfügung stehen.

2. Mobilitätspartnerschaften

Die Mobilitätspartnerschaften sind rein politischer Natur. Dennoch können auch sie mit ihren attraktiven Optionen auf erleichterte Visaerteilung und vor allem auf Arbeitsgenehmigungen als nicht-normative Gegenleistungen,[240] ein außervertragliches Äquivalenzverhältnis bei Rückübernahmeverhandlungen begründen. Die AKP-Pilotstaaten Kap Verde und Senegal, die aus Sicht der EU aufgrund des Cotonou-Abkommens unzureichende Rückübernahmeverpflichtungen haben, könnten durch sie zum Vertragsschluss bestimmt werden.[241]

Ambitioniert formuliert verfolgen Mobilitätspartnerschaften ganz im Sinne einer umfassenden Kooperationsagenda einen ganzheitlichen Ansatz, der sogar das Problem des *brain-drain* anspricht.[242] Sie sind neue Instrumente der EU, die das Hauptinteresse ihrer Vertragspartner, deren Staatsangehörigen legalen Zugang nicht nur zum Territorium der Mitgliedstaaten, sondern vor allem zu deren Arbeitsmärkten zu verschaffen, befriedigen könnten.[243] In ihrem – wenn auch nicht rechtlich fixierten Regelungsgehalt – gehen sie damit weiter als die Visaerleichterungsabkommen. Problematisch ist, dass auch nach Etablierung der ersten Partnerschaften die Abschlussbereitschaft der Mitgliedstaaten hinsichtlich weiterer Mobilitätspartnerschaften abzuwarten bleibt.[244] Ferner ist zu berücksichtigen, dass aufgrund ihrer fehlenden rechtlichen Verbindlichkeit Verstöße nicht sanktioniert

239 *Simma*, Das Reziprozitätselement im Zustandekommen, (Fn. 89), S. 137 ff. prägt den Begriff „Asymmetrie der Kräfte".

240 Ibid., S. 238 ff.

241 Dies vor allem, wenn die Mobilitätspartnerschaften auch die Aussicht auf Visaerleichterungen aufnehmen. Für Kap Verde wurden kürzlich entsprechende Empfehlungen für die Aushandlung von Rückübernahme- und Visaerleichterungsabkommen vorgelegt, siehe unter C.III.2.a), Fn. 105.

242 Siehe dazu unter C.III.3.c)(1). Die für 2011 geplante Blue-Card (kombinierte Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung für Hochqualifizierte) könnte diesbezüglich kontraproduktiv sein. Bemerkenswert ist die Einfügung von Art. 5a (Vermeidung eines Mangels an hochqualifizierten Arbeitskräften in Drittstaaten) in die Blue-Card-Richtlinie durch das EP in der Legislativen Entschließung v. 20.11.2008 zum Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung, P6_TA-PROV(2008)0557.

243 Marokko und Pakistan fordern z.B. schon lange Quoten für die legale Migration, *Kruse*, (Fn. 8), S. 264 m.w.N; *Roig /Huddleston*, (Fn. 34), S. 377.

244 Zurückhaltend Österreich, Gegen Mobilitätspartnerschaften, http://volksgruppen.orf.at/diversity/Stories/72589/ (1.12.2008).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) by

werden können. Werden angeführte Quoten seitens der Mitgliedstaaten nicht eingelöst, läuft für die Vertragspartner bei Abschluss eines Rückübernahmeabkommens nur aufgrund der Mobilitätspartnerschaft das Druckmittel etwa der Vertragsaussetzung leer. Dies könnte eine Erklärung dafür sein, weshalb die EU innerhalb der Mobilitätspartnerschaften auch EU-Visaerleichterungsabkommen anbietet.

D. Zusammenfassende Schlussbetrachtung und Ausblick

Die Verhandlungen über EU-Rückübernahmeabkommen sind vor dem Hintergrund des einseitig wirkenden Migrationsdrucks auf die EU sicherlich ein Paradebeispiel für die gegenläufige Interessenlage von völkerrechtlichen Vertragsparteien hinsichtlich eines Regelungsziels. Die Abkommen dienen dem Entlastungsinteresse der EU und ihrer Mitgliedstaaten, indem sie die sicheren Drittstaatskonzepte der Asylverfahrensrichtlinie 2005/85/EG flankieren. Sie haben zentrale Bedeutung für die Migrationssteuerung im Rahmen des Gesamtansatzes der EU zur Migrationsfrage, dessen Erfolg mit der Kooperation mit den Herkunfts- und Transitländern steht und fällt. Demgegenüber haben die Vertragspartner der Rückübernahmeabkommen, eingebunden in die Grenzsicherungspolitik der EU und durch die Verträge mit erheblichen Auswirkungen belastet,[245] kein entsprechendes Vertragsschlussinteresse.

Es hat sich gezeigt, dass die für den Abschluss und die Durchführung völkerrechtlicher Verträge maßgebliche Gegenseitigkeitserwartung (*quid pro quo*) im Fall der Rückübernahmeabkommen über vertragsexterne Leistungen erfüllt wird. Indes ist es schwierig, die Visaerleichterungsabkommen, die immerhin – wenn auch in unterschiedlichem Umfang – die Aussicht auf eine weitere Liberalisierung von Visa bieten, als „adäquate Gegenleistung" zu bezeichnen. Dies ergibt sich vor allem aus dem Umstand, dass Sanktionsmöglichkeiten für die Vertragspartner der EU eher theoretischer Natur sind und damit faktisch leer laufen. Die EU verfügte zudem durch die asymmetrische Kräftekonstellation mit der Verwaltungsgebührenerhöhung für ein Schengen-Visum über ein Druckmittel, welches den gemeinsamen Abschluss von Visaerleichterungs- und Rückübernahmeabkommen beschleunigte. Andererseits ist die EU für ein funktionierendes Grenzregime darauf angewiesen, dass die Rückübernahmeabkommen effektiv durchgeführt werden. Genau hieran fehlte es aber in der Vergangenheit. Es ist damit die im Reziprozitätsgrundsatz manifestierte gegenseitige Erwartung der Vertragstreue, die trotz der bestehenden Kräfteasymmetrie Äquivalenz herstellt.[246]

---

245 Siehe dazu ausführlich unter B.IV.

246 Zur Problematik der „negativen Gegenseitigkeit" durch die Forderung einer kräftemäßigen Ausgewogenheit des Sanktionspotentials schon kritisch *Simma*, Das Reziprozitätselement im Zustandekommen, (Fn. 89), S. 137 ff.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Was die breit angelegten Mobilitätspartnerschaften betrifft, so ist es maßgeblich ihre mangelnde rechtliche Verbindlichkeit, die sie zunächst als angemessene Leistung ausschließen. Vor dem Hintergrund des eigentlichen Rückübernahme- und Grenzsicherungsanliegens erscheint die Bezeichnung als „Mobilitätspartnerschaft" – im Gegensatz zur international verwendeten Bezeichnung „Migrationspartnerschaft"[247] – ohnehin bewusst positiv gewählt. Wie der Aufbau eines Asylsystems in Kap Verde zeigt, geht es der EU vorrangig darum, migrationspolitisch relevante Staaten effektiv in ihr Grenzregime einzubinden. Dies gilt auch für Moldau, wobei hier vorrangig zu sein scheint, weitere Anreize und Hilfestellungen zur Vertragserfüllung der Rückübernahmeabkommen zu setzen. Als positiver Nebeneffekt ergibt sich für die teilnehmenden Mitgliedstaaten die Rekrutierung arbeitsmarktechnisch notwendiger Arbeitskräfte. Sofern die Partnerschaften zumindest die Aussicht auf ein Visaerleichterungsabkommen bieten, wird jedoch im Falle des tatsächlichen Vertragsschlusses von Rückübernahme- und Visaerleichterungsabkommen das *quid pro quo* hergestellt. Dann sind sie – ebenso wie die Fahrpläne zur Visaerleichterung – geeignet, die Äquivalenz der Leistungen aus den zwischenabhängigen Verträgen zu festigen.[248]

Ob das Angebot über Visaerleichterungsabkommen im Zusammenhang mit der Rückübernahme überhaupt auf den Verhandlungstisch gelangt, richtet sich vornehmlich nach dem gemeinsamen Konzept der EU für Visaerleichterungen von 2005, dessen Überarbeitung aussteht.[249] Welche Hürden es dabei seitens der Mitgliedstaaten zu überwinden gilt, verdeutlicht vortrefflich das bislang fehlende Angebot an den Beitrittskandidaten Türkei.[250]

---

247 Aus Schweizer Perspektive *Groff*, Migration Partnerships: New Tools in the International Migration Debate, Global Migration Perspectives 2005, S. 5 ff.

248 Allgemein zur Unterstützung der Erfüllung völkerrechtlicher Verträge durch „globale Reziprozitätskalkulationen" *Simma*, Das Reziprozitätselement im Zustandekommen, (Fn. 89), S. 252 ff.

249 Siehe unter C.III.2c)(2), Fn. 146 und Erklärung des Rates und der Kommission zur Entscheidung 2006/440/EG, (Fn. 120, 122): „[...] stellen ferner fest, dass das gemeinsame Konzept für Visaerleichterungen die Möglichkeit schafft, ausgehend von einer Einzelfallbewertung Verhandlungen mit Drittstaaten über Visaerleichterungen aufzunehmen, wobei den Gesamtbeziehungen der Europäischen Union zu Bewerberländern, Ländern mit europäischer Perspektive und in die Europäische Nachbarschaftspolitik einbezogenen Ländern sowie zu strategischen Partnern Rechnung zu tragen ist." Siehe zum Vorschlag für eine Anfang 2008 anberaumten Überarbeitung des gemeinsamen Konzepts, (Fn. 146), Ziffer 13.

250 Die Rückübernahmeverhandlungen mit dem Beitrittskandidaten stagnieren, da es im Rat bislang wenig Rückhalt für die vereinfachte Vergabe von Kurzzeitvisa gibt. Dennoch könnte sich dies bald ändern, siehe dazu die Anmerkung von *Zeran*, Visaverhandlungen mit der Türkei, Stillstand oder stand still?, http://www.migrationsrecht.net (28.11.2008), zur Abschaffung der Visumpflicht aufgrund der Standstillklausel des Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls in EuGH, Rs. C-16/05, *Tum und Dari/Secretary of State*, Slg. 2007, I-7415 und des zu erwartenden Urteils in EuGH, Rs. C-228/06, *Soysal/Deutschland*.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) by

Abschließend ist aufzuzeigen, was die Perspektiven für künftige Rückübernahmevertragsschlüsse sind. Der Europäische Pakt für Einwanderung und Asyl vom 15./16. Oktober 2008 verfolgt das Ziel, eine „enge Partnerschaft mit den Herkunfts- und Transitstaaten aufzubauen, die den Synergien zwischen Migration und Entwicklung Rechnung trägt."[251] Es bleibt eine zentrale Verpflichtung, „mit den Ländern, bei denen dies erforderlich ist, entweder auf Gemeinschaftsebene oder bilateral Rückübernahmeabkommen zu schließen."[252] Angesichts des Ungleichgewichts der Kräfteverhältnisse und des in der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik zum Ausdruck kommenden Anspruchs der EU, den Schutz der Menschenrechte und demokratischer Strukturen in ihrem räumlichen Umfeld zu fördern,[253] ist die EU hinsichtlich ihrer Vertragspartner in der Pflicht. Da der Rat grundsätzlich für die Rückübernahmeverhandlungen die zügige Beendigung bereits geltender Verhandlungsrichtlinien vor der Verabschiedung neuer präferiert,[254] bleiben die andauernden Verhandlungen mit der Türkei, Marokko, Algerien und China und die zügige Beendigung des Vertragsschlussverfahrens mit Pakistan[255] vordringlich. Dies ungeachtet der Tatsache, dass erhebliche menschenrechtliche Bedenken insbesondere gegen den Einbezug fremder Staatsangehöriger in die Rückübernahmeabkommen mit den vier letztgenannten Ländern sprechen.[256] In der Zwischenzeit liegen für Kap Verde, einem Staat, der nicht einmal die GFK ratifiziert hat,[257] und Georgien[258] schon neue Empfehlungen für Verhandlungsman-

251 Europäischer Rat, (Fn. 2), S. 13.

252 Ibid., S. 7.

253 Zu dieser Problematik siehe statt vieler *Raik*, The EU as a Regional Power: Extended Governance and Historical Responsibility, in: Mayer/Vogt (Hrsg.), A Responsible Europe?, Ethical Foundations of EU External Affairs, 2006, S. 76-91; *Lavenex/Lehmkuhl/Wiechmann,* Die Nachbarschaftspolitiken der europäischen Union: zwischen Hegemonie und erweiterter Governance, in: Tömmel (Hrsg.), Die Europäische Union, Governance und Policy Making, 2008, S. 367-388.

254 Rat, (Fn. 30), S. 2.

255 Schriftliche Auskunft der GD Justiz und Inneres v. 24.11.2008, die der Verfasserin vorliegt: Danach wurde das EU-Rückübernahmeabkommen mit Pakistan im September 2008 paraphiert, das innergemeinschaftliche Vertragsabschlussverfahren soll spätestens Anfang 2009 beendet werden. Das Abkommen enthält eine Klausel über den Einbezug Drittstaatsangehöriger und Staatenloser. In einer beigefügten Erklärung wurde ein umfassender Dialog über Migrationsmanagement vereinbart, der auch Fragen der Visapolitik beinhaltet.

256 Schon *Roig/Huddleston*, (Fn. 34), S. 383 weisen darauf hin, dass die menschenrechtlichen Vorgaben für eine Abschiebung vor allem fremder Staatsangehöriger gegenwärtig am ehesten durch die Beitrittskandidaten Kroatien und Mazedonien sichergestellt werden können. Zur Abschiebepraxis in Marokko, S. 382. Zur menschenrechtlich problematischen Situation der genannten Staaten aus Sicht der EU Rat, EU-Jahresbericht 2007 zur Menschenrechtslage, 13288/1/07.

257 Der Vorschlag zur Ratifikation der GFK in Pkt. 5i Anhanh MP-KV ist nicht an die Verhandlungsempfehlung in Pkt. 6v Anhang MP-KV geknüpft.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

date vor. Einige Änderungen würden sich mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ergeben, der endlich durch Art. 218 Abs. 6a lit. v) AEUV auch im Vertragsschlussverfahren das Mitentscheidungsverfahren vollständig einführt.[259] Dass das Parlament Verbesserungen bewirken kann, zeigt, wenngleich auch nicht auf zufrieden stellende Weise,[260] die jüngste Verabschiedung der Rückführungsrichtlinie.[261] Zu erwarten wäre, dass das Parlament dem Abschluss der Rückübernahmeverträge nicht ohne weiteres zustimmt und sich vor allem für eine bessere Verankerung des Menschenrechtsschutzes der Betroffenen in den Abkommen einsetzt.[262] Unabhängig davon muss es jedoch oberste Aufgabe der EU sein, sicherzustellen, dass bei der Durchführung der Rückübernahme den humanitären Standards umfassend Rechnung getragen, insbesondere aber der gebotene Zugang zum Flüchtlingsschutz und zum effektiven Rechtsschutz[263] verwirklicht wird.[264] Mit der Verknüpfung von Rückübernahme und Mobilitätserleichterungen hat

---

258 Die Auswahl Georgiens dürfte dabei in erster Linie eine Reaktion auf Verfehlungen der EU-Visapolitik und auf die kriegerischen Auseinandersetzungen mit der Russischen Föderation sein. Siehe unter C.IV.1., Fn. 233.

259 Momentan wird das EP lediglich gem. Art. 300 Abs. 3 Satz 1 EGV vor Abschluss des Abkommens angehört. Siehe auch unter B.IV. und C.III.2.b)(5).

260 Soweit ersichtlich handelte es sich um das erste Mitentscheidungsverfahren im Migrationsbereich. Der vorliegende Text bleibt jedoch durch die Aushandlung eines im Vorfeld mit dem Rat ausgehandelten Kompromisses durch den Berichterstatter *Weber* weit hinter den mit den Änderungsanträgen des EP gesetzten Erwartungen zurück, u.a. Schutzmaßnahmen gegen kollektive Ausweisungen, Bericht v. 20.9.2007 über den Vorschlag für eine Richtlinie (...), A6-0339/2007. Art. 3c RÜ-RL sieht z.B. vor, dass Rückführungen in das Herkunfts- oder Transitland nunmehr nur „aufgrund gemeinschaftlicher oder bilateraler Rückübernahmeabkommen oder anderer Vereinbarungen" möglich sind. Da es sich bei letzteren auch um informelle Abkommen handeln kann, ist der damit bezweckte Schutz allerdings fragwürdig, *Cassarino*, (Fn. 70).

261 Einige positive Änderungen wurden erreicht, wie z.B. die grds. Festsetzung einer Höchstdauer für die Abschiebehaft, die nicht beliebig verlängert werden darf, Art. 15 Abs. 5, 6 RÜ-RF. Das EP konnte Mindeststandards und rechtliche Garantien für Minderjährige und Familien durchsetzen. Art. 17. Art. 11 Abs. 3c enthält außerdem, anders als der ursprüngliche Kommissionsvorschlag, kein verpflichtendes Wiedereinreiseverbot v. 5 Jahren.

262 Bereits vorgeschlagen ist die Ausweitung der Zuständigkeiten des Gemischten Rückübernahmeausschusses auf die Einhaltung des Flüchtlingsschutzes und anderer internationaler Menschenrechtsgarantien, EP, Bericht über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Rückübernahmeabkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Russischen Föderation v. 5.2.2007, A6-0028/2007 endg., S. 11.

263 Siehe ferner die Kritik des Deutschen Institutes für Menschenrechte v. 22.10.2008 am Europäischen Pakt für Einwanderung und Asyl, in der es eine menschenrechtskonforme Ausgestaltung des SGK und eine verbindliche Entlastung von EU-Randstaaten fordert. Siehe auch *Weinzierl*, Human Rights at the EU's Common External Maritime Border, DIM Policy Paper, 11/2008.

264 Das gilt insb. wegen der weiterhin bestehenden Möglichkeit des Abschlusses formeller und informeller Vereinbarungen durch die Mitgliedstaaten, vgl. unter B.III, Fn. 45; B.VI., D., Fn. 260.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sich für die EU nunmehr eine echte Chance zur Wahrnehmung ihrer humanitären und menschenrechtlichen Verpflichtungen eröffnet. Die Umsetzung, Kontrolle und Fortentwicklung der vorliegenden Fahrpläne zur Visaliberalisierung sowie der Mobilitätspartnerschaften ist insofern von wegweisender Bedeutung.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-4-699 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -