

Tagungsbericht

Die neuen Europäer – Migration und Integration in Europa

5. Tagung der SIPE (Societas Iuris Publici Europaei)
vom 5. bis 8. 6. 2008 in Sevilla

In Spanien nahmen – nach Christoph Columbus' Fahrt nach Amerika – viele europäische Auswanderungsbewegungen ihren Anfang; Andalusien wiederum ist heute das Ziel zahlreicher von innerhalb und außerhalb der EU kommender Migrationsströme. Sevilla bildet insofern einen idealen Tagungsort, um über aktuelle Rechtsfragen von Migration und Integration in Europa zu reflektieren. Anfang Juni 2008 trafen daher die über 120 Teilnehmer der 5. Jahrestagung der SIPE im historischen Gebäude des Andalusischen Parlaments in Sevilla zusammen, um sich der Thematik des „neuen Europäers“ aus rechtswissenschaftlicher Sicht zu widmen.

Und mit einer Neuerung hat auch die Tagung selbst begonnen: Bereits am Vorabend des Kongresses wurde erstmals ein „Atelier junger Wissenschaftler“ organisiert. Unter dem Vorsitz von *Stylianos-Ioannis Koutnatzis* (Athen) referierten dabei zunächst *Argelia Queralt* und *David Moya* (Barcelona) über „Die Integration des Ausländers als Rechtsprinzip: Argumente für ihren Aufbau in Spanien“. Sie kamen zum Ergebnis, dass das Konzept der Integration aus einer rein juristischen Perspektive in verwaltungsrechtlichen bzw. gerichtlichen Verfahren betreffend die Einwanderung eine ergänzende Rolle spielen und insbesondere stärker „automatisierte“ Kriterien (wie Aufenthaltsdauer, Angebot eines Arbeitsplatzes, familiäre Wurzeln) ausgleichen kann, um eine adäquate und realitätsnahe Entscheidung zu gewährleisten. Das juristische Konzept der Integration in Spanien sei durch die Rechtsprechung formuliert worden und diene als Richtlinie in verschiedensten Entscheidungen (z. B. bei Strafbemessung, Aufenthaltsbewilligung, Arbeitserlaubnis). *Metin Akyürek* (Wien), der „Zum Status der so genannten Assoziations-Türken in der EU“ sprach, wies darauf hin, dass bereits seit 1963 ein Assoziationsabkommen besteht, das die Türkei auf einen Beitritt in die EU vorbereiten soll. Von großer praktischer Relevanz für die Beschäftigungs- und Aufenthaltsrechte türkischer Staatsangehöriger in den jeweiligen Mitgliedstaaten seien die Beschlüsse des Assoziationsrates Nr. 1/80 und 3/80 sowie das aus 1972 stammende Zusatzprotokoll zum Abkommen, das in einer Stand-still-Klausel weitere Beschränkungen der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit verbietet. Der „Rückführungsentscheidung von Drittstaatsangehörigen als transnationaler Verwaltungsakt“ widmete sich in der Folge *Angelos Gerontas* (Athen). Ausgehend von einem Verständnis des transnationalen Verwaltungsaktes als „jede staatliche Verwaltungsentscheidung, die darauf gerichtet ist, außerhalb des Sitzstaates der erlassenden Behörde hoheitliche Rechtswirkungen zu erzeugen“, illustrierte *Gerontas* am Beispiel der gegenseitigen Anerkennung von Rückführungsentscheidungen betreffend Drittstaatsangehörige den Prozess der Entstehung eines transnationalen, europäischen Migrationsverwaltungsrechts (insb. die Rückführungs-RiL 2001/40/EG sowie einen RiL-Vorschlag v. 1. 9. 2005). Abgerundet wurde das „Atelier junger Wissenschaftler“ mit *Frauke Brosius-Gersdorfs* (Potsdam) Vortrag über „Migration und Kriminalität – Ausweisung straffälliger Migranten?“ Sie kam darin zum Schluss, dass wegen der – über Freizügigkeits- und Aufenthaltsrechte vermittelten – Folgen

der Zuwanderungs- und Einbürgerungsentscheidungen eines Mitgliedstaates für die anderen Mitgliedstaaten Einreisevoraussetzungen von Drittstaatsangehörigen und gewisse Mindestvoraussetzungen ihrer Einbürgerung durch das Gemeinschaftsrecht geregelt werden sollten.

Der erste Tag des SIPE-Kongresses war dem Thema „Migration in Europa aus der Sicht der Grundfreiheiten und Grundrechte“ gewidmet: Nach Eröffnung der Tagung durch Vertreter der gastgebenden Autonomen Gemeinschaft Andalusien, der Präsidentschaft von „Junta de Andalucía und Parlamento de Andalucía“ sowie Begrüßung durch den Organisator der Tagung *Pedro Cruz Villalón* führte der Präsident der SIPE *Heinz Schäffer* die Teilnehmer in die Thematik ein. Er betonte, dass der Hauptzweck des Kongresses darin liege, den Rechtsrahmen der Migration in und nach Europa aus rechtsvergleichender nationaler, vor allem aber auch europarechtlicher Sicht zu beurteilen, um so Klarheit über den erreichten status quo zu erlangen und neue Ansätze für gesamt-europäische Lösungen zu finden. Die unter dem Vorsitz von *Julia Iliopoulos-Strangas* stehende Vormittags-Sitzung über die „Grundlagen der Migration in und nach Europa“ begann mit einem Vortrag von *Astrid Epiney* (Fribourg) über die „Rechtsgrundlagen der Migration in Europa (allgemeines Völkerrecht, EMRK, Gemeinschaftsrecht und Rechtsvergleichung)“. Der breit angelegte Überblick über die ausländerrechtlichen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts, insbesondere betreffend das Aufenthaltsrecht, führte sie zur Einschätzung, dass diese weder einer klar erkennbaren Dogmatik gehorchen noch die nationalen Rechtsordnungen – zumindest in Bezug auf Drittstaatsangehörige, die nicht Familienangehörige eines Unionsbürgers sind – tatsächlich in einer ins Gewicht fallenden Weise harmonisieren würden. Eine in diesem Rechtsbereich zu entwickelnde einheitliche Dogmatik sollte sich daher an bestimmten Leitlinien orientieren, die auf parallele Grundkonzepte zurückgreifen und für die Voraussetzungen von Einräumung bzw. Entzug eines Aufenthaltsrechts abgestufte Kategorien vorsehen sollten. Beispielsweise könnte man betreffend Einschränkungen des Aufenthaltsrechts aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit an die in der RiL 2004/38 bereits bestehenden drei Stufen anknüpfen.

Der Bevölkerungswissenschaftler *Rainer Münz* (Wien/Hamburg), führte in seinem Referat „Migration in Europa aus globaler Sicht – Historische, soziologische und demographische Perspektiven“ sehr anschaulich vor Augen, dass das Phänomen der Migration mit der Geschichte der Menschheit untrennbar verbunden ist und erläuterte, dass sich Europa erst seit Mitte der 1960er Jahre von einem Auswanderungs- zu einem Zuwanderungsgebiet gewandelt habe. Im Gegensatz zu USA und Kanada würden freilich die meisten Gesellschaften Europas kein übergreifendes Selbstverständnis besitzen, das Zugewanderte und vor Ort Geborene gleichermaßen mit einschloße. Wegen der sich verstärkenden Unterschiede in der weltweiten Verteilung von Einkommen, Ressourcen und Lebenschancen würde es weiterhin Zuwanderung aus ärmeren in reichere Regionen der Welt geben. Nicht zuletzt wegen der Überalterung und des Schrumpfens reicher Gesellschaften Europas sei es sehr wahrscheinlich, dass die Länder West- und Mitteleuropas eher früher als später von einer defensiven zu einer pro-aktiven Migrationspolitik übergehen würden. Mit diesem Thema befasste sich das anschließende Referat von *Martin Schieffer* (Brüssel) über „Eine zukunftsorientierte Migrationspolitik der EU? – integrationspolitisch betrachtet [Das gemeinsame Asylsystem; ‚Blue Card‘? Fron-

tex, neue Richtlinien bzw. Rahmenbeschlüsse?]. Er erläuterte unter anderem die am 23. 10. 2007 von der Kommission vorgelegten RiL-Vorschläge für eine horizontale RiL auf der Basis sozio-ökonomischer Rechte für alle Arbeitnehmer aus Drittstaaten (COM 2007 [638] final) und eine RiL über die Zulassung hoch qualifizierter Migranten („Blue-Card“-Vorschlag, COM 2007 [637] final). In Bezug auf die Bekämpfung illegaler Einwanderung meinte er, hier sei der Kampf gegen einen der Hauptanziehungsfaktoren illegaler Einwanderung, nämlich „Schwarzarbeit“, vorrangig und verwies auf den RiL-Vorschlag der Kommission betreffend Sanktionen für Arbeitgeber illegal eingewandelter Drittstaatsangehöriger (COM [2007] 249 final vom 16. 5. 2007).

Der Nachmittag des ersten Tages war – unter dem Vorsitz von *Jean François Flauss* – verschiedenen Fragen von „Migration, Niederlassung und Asyl in Europa“ gewidmet. Zunächst setzte sich *Jacques Ziller* (Pavia) mit der Thematik „Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit in der Europäischen Union: Träger und Ausmaß der Freiheit zur Niederlassung unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH und des Lissabon-Vertrages“ auseinander. *Diana-Urania Galetta* (Mailand) zeichnete sodann in ihrem Referat über „Die gemeinsame Europäische Asylpolitik: Auf dem Weg zu einem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem?“ – angefangen von der Genfer Konvention bis zum Vertrag von Lissabon – die Stationen der Entwicklung eines gemeinsamen Asylsystems nach. Sie hielt fest, dass als weitere Integrationschritte unter anderem der Spielraum der Mitgliedstaaten, den Zugang zu einem fairen und effizienten Asylverfahren zu begrenzen, abgeschafft werden sollte und eine weitere Rechtsharmonisierung im Bereich verfahrensrechtlicher Standards erforderlich wäre. Im daran anschließenden Referat von *Anneli Albi* (Kent) wurden „Ausgewählte Probleme der Migration und des Asyls in den neuen (insbesondere in den osteuropäischen) Mitgliedstaaten der EU“ behandelt. *Albi* schilderte u. a. die Problematik von Arbeitnehmern, die im Zusammenhang mit der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen entsandt werden, ein Bereich, in dem Übergangsbestimmungen nicht anwendbar sind und der in Europa zu hitzigen Debatten geführt hat. Auch berichtete sie, dass in Litauen (nicht aber Estland) alle Angehörigen der russischsprachigen Minderheit, auch wenn sie ihr ganzes Leben im Land verbracht haben, für eine langfristige Aufenthaltsberechtigung grundlegende Kenntnisse des Litauischen nachweisen müssen.

Unter dem Vorsitz *Hartmut Bauers* begann der zweite, dem Thema „Modelle der Integration in Europa“ gewidmete Kongresstag mit Vorträgen über die „Bedingungen der Integration (allgemein)“ und „Elemente eines europäischen Rechts des Personen-Status“: Zunächst sprach *Eliseo Aja* (Barcelona) über „Politische Rechte der Ausländer (insbes. Vereins- und Versammlungsrecht, Meinungsäußerungsfreiheit, Wahlrecht) im Rahmen der nationalen Verfassungen“ und strich heraus, dass die bürgerlichen und sozialen Rechte der Ausländer in Europa zwar in den letzten Jahrzehnten verbessert wurden, dies aber nicht im gleichen Maße auch für politische Rechte gelte. In den meisten Europäischen Staaten seien zwar Vereins- und Versammlungsrechte anerkannt worden, eine Beschränkung des Wahlrechts (auf lokale Bereiche) sei aber angesichts der Tatsache mehrerer Millionen Immigranten, die oft viele Jahre in einem Land leben, dessen Gesetze achten und Steuern zahlen, nicht rechtfertigbar. Unter dem Gesichtspunkt von EMRK (insbes. der Art. 10, 11 und 16) sowie EU-Recht (insbes. Art. 19 EGV) wurden diese Fragen („Politische Rechte der Ausländer [insbes. Vereins-

und Versammlungsrecht, Meinungsäußerungsfreiheit, Wahlrecht] im Rahmen des EG-Rechts und der EMRK“) sodann von *Katja Ziegler* (Oxford) analysiert. Daran schloss der Vortrag von *Ewald Wiederin* (Salzburg) über „Verwaltungsrechtliche Grundlagen und Ausgestaltung in den Mitgliedstaaten (insbes. Zugang zur Staatsangehörigkeit)“ an. Er legte überzeugend dar, dass Integration aus juristischer Perspektive in der Gleichheit vor dem Gesetz aufgehe und sich die vormalig scharfe Grenzziehung zwischen Ausländern und Staatsbürgern verwischt habe. Zwar biete kein europäischer Staat Zuwanderern von vornherein Gleichheit an. In allen Mitgliedstaaten ermögliche aber ein Integrationspfad die schrittweise Gleichstellung; zentrales Instrument sei dabei die Daueraufenthaltsberechtigung. Rechtliche Integration werde meist von sozialer Integration bzw. Akkulturation (Basiswissen und Sprachkompetenz) abhängig gemacht. Im Staatsbürgerschaftsrecht sei die Vermittlung über die Abstammung der gemeinsame europäische Nenner; der von einigen Staaten akzeptierte Erwerb der Staatsbürgerschaft durch Geburt im Land sichere die Eingliederung der dritten Generation und erleichtere die Integration der zweiten. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten lasse nunmehr Mehrfachstaatsbürgerschaften zu.

Der letzte Halbtag des Kongresses beschäftigte sich unter dem Vorsitz von *Antonio D’Atena* mit „Einzelproblemen und Methoden der Integration“. Zunächst untersuchte *Dirk Vanbeule* (Antwerpen) in seinem Vortrag „Duldung oder ‚Bleibe-Recht‘? Öffentliche Interessen versus Integration, insbesondere Familienzusammenführung unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH und des EGMR“ den Einfluss des Rechts auf Familienleben auf das Migrationsrecht. Dabei kam er zu dem Schluss, dass die Antwort auf die Frage, inwiefern ein Recht auf Familienzusammenführung existiere, mehrschichtig sei: Aus rein nationalstaatlicher Sicht sei die Antwort negativ, auf europarechtlicher Ebene habe dagegen die Familienzusammenführungs-RiL (2003/86/EG) ein EU-weites Recht, zusammen zu bleiben, für bestimmte Familienmitglieder geschaffen. Auf der Ebene des internationalen Menschenrechtsschutzes habe Art. 8 EMRK ein Bewusstsein der Staaten bewirkt, ihre (nach wie vor vorhandene) Souveränität in der Frage der Familienzusammenführung behutsam auszuüben. *Spiros Vrellis* ging in seinem Vortrag „Behandlung der Nicht-Asylberechtigten (einschließlich deren Grundversorgung) – Die Aufgabe der Union und die Aufgaben der 2. und 3. Ebene (der Mitgliedstaaten und deren Regionen)“ verschiedenen Fragestellungen, wie der Unterkunft Nicht-Asylberechtigter, Rückkehrbeihilfen und allfälliger Pflichten zur Rückzahlung ungerechtfertigt empfangener Gelder aus rechtsvergleichender Sicht nach. *Cristina Izquierdo* (Madrid) zeichnete im letzten Referat der Tagung die Entwicklung des „Gerichtlichen Rechtsschutzes für Immigranten (am Beispiel des spanischen ‚amparo de los extranjeros/immigrantes‘)“ nach. In ihren Schlussworten betonten *Pedro Cruz Villalón* und *Heinz Schäffer*, es habe sich gezeigt, dass das Recht nur Instrumente zur Verfügung stellen könne, die eigentlichen Lösungen aber politische Entscheidungen voraussetzten. Im Rahmen der Beratungen habe man gesehen, dass die Probleme der sozialen, wirtschaftlichen und politischen Integration sich noch im Fluss befänden und dass ein nach verschieden abgestuften Merkmalen differenzierter Personenstatus in Europa erst im Entstehen sei.

2009 wird sich die SIPE zu ihrer 6. Tagung in Budapest treffen.

Professorin Dr. Eva Schulev-Steindl, LL.M. (Wien)