

## Asyl, Einwanderungs- und Visapolitik

PETER-CHRISTIAN MÜLLER-GRAFF / FRIEDEMANN KAINER

Mit dem am 1. Mai 1999 in Kraft getretenen Amsterdamer Vertrag hat sich die Verfassungswirklichkeit Europas in den Bereichen der Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik gegenüber dem Zustand nach Maastricht erheblich geändert. Diese Gebiete wurden aus dem dritten Pfeiler der EU in den EG-Vertrag (EGV) integriert und damit weitgehend zu einer möglichen Agenda der Gemeinschaft. Dort bilden sie nunmehr im eingefügten IV. Titel nach neuer Zählart die Artikel 61-69 EGV. Vertragssystematisch sind sie folgerichtig nach den Grundfreiheiten angeordnet. Dies und die Überschrift („Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr“) machen deutlich, daß die Zugangspolitiken als flankierende Maßnahmen dem freien Personenverkehr dienen und sich zielstimmig und bruchlos in das Binnenmarkt-konzept gemäß Art. 14 EGV einfügen.

Durch die Überführung in die erste Säule ändert sich die Qualität der möglichen Zusammenarbeit erheblich. An die Stelle intergouvernementaler Kooperation tritt das Handlungsgefüge der Gemeinschaft und damit die Möglichkeit zum Erlaß von Gemeinschaftsrechtsakten einschließlich Verordnungen und Richtlinien gemäß Art. 249 EGV. Das Rechtsetzungsverfahren ist zumindest auf eine Dauer von fünf Jahren noch in Art. 67 EGV speziell geregelt. Rechtsakte im Asyl- und Einwanderungsrecht kommen danach nur einstimmig auf Vorschlag eines Mitgliedstaates oder der Kommission zustande; für das Visarecht gelten die Art. 67 Abs. 3 und 4 EGV, welche eine qualifizierte Mehrheit ausreichen lassen und sich damit am Modell des früheren Art. 100c EGV orientieren.<sup>1</sup> Zugleich werden die Bereiche des Asyl-, Einwanderungs- und Visarechtes dem gemeinschaftsrechtlichen Prinzipienstrauß untergeordnet. Allerdings wird der IV. Titel zumindest vorerst nicht von allen Mitgliedstaaten angewandt: Großbritannien, Irland und Dänemark haben sich vorbehalten, erst zu einem späteren Zeitpunkt an den gemeinsamen Zugangspolitiken teilzunehmen. Doch gelten zumindest für das Asylrecht die Zuständigkeitsregeln des Dubliner Übereinkommens (DÜ), welches mittlerweile für alle EU-Mitgliedstaaten in Kraft getreten ist und das sich gleichfalls dadurch in den institutionellen Rahmen der Europäischen Union einfügt, daß die Funktionsweise des Ausschusses derjenigen des Rates angenähert ist. Er besteht aus Vertretern der Mitgliedstaaten auf Ministerebene und übernimmt die Geschäftsordnung des Rates (Art. 18 DÜ, Beschluß Nr. 2/97 zu Art. 18 DÜ<sup>2</sup>).

Eine zweite grundlegende Neuerung besteht in der Einbeziehung des sogenannten Schengen-Besitzstandes in den Unionsrahmen. Als organisatorische Konsequenz dieser Eingliederung tritt der Rat an die Stelle des bisherigen

## DIE POLITIKBEREICHE DER EUROPÄISCHEN UNION

---

Exekutivausschusses (Art. 2 Abs. 1 UAbs. 1 S. 2 Schengen-Protokoll). Das Schengen-Sekretariat wurde durch qualifizierten Beschluß des Rates vom 1. Mai 1999<sup>3</sup> in das Generalsekretariat des Rates integriert (Art. 7). Der Schengen-Besitzstand, der bereits eine große Anzahl von einwanderungs- und visarechtlichen Bestimmungen beinhaltet, wird für die Mitgliedstaaten sofort anwendbar. Hierbei ist es der Entscheidung des Rates aufgegeben, einstimmig für die bisher nach dem Schengener Durchführungsübereinkommen (SchDÜK) erlassenen Bestimmungen und Beschlüsse die Rechtsgrundlage festzulegen.<sup>4</sup> Solange dies nicht geschehen ist, gelten sie als Rechtsakte, die auf die Bestimmungen der dritten Säule gestützt sind.

Trotz einiger Einschränkungen stellt der Amsterdamer Vertrag einen bedeutenden Fortschritt zur Europäisierung der Politiken in den Bereichen des Asyl-, Einwanderungs- und Visarechtes dar. Vor allem die angelegte Dynamik in der Zusammenarbeit, welche sich etwa in dem primärrechtlich auf fünf Jahre festgelegten Zeitraum zum Erlaß der entsprechenden Rechtsakte, dem hiernach folgenden Übergang des Initiativrechtes an die Kommission und der Möglichkeit des Überganges zu Rechtssetzungsverfahren mit qualifizierten Mehrheiten zeigt, bietet die Möglichkeit, über das Erreichte hinaus zu einer weiteren Supranationalisierung, Demokratisierung und Intensivierung der europäischen Integration zu führen.

### *Die Aktionspläne von Rat und Kommission*

Die primärrechtlichen Änderungen haben naturgemäß Anlaß zu einer Neuausrichtung der europäischen Politik gegeben. Im Dezember 1998 ist – neben einem Arbeitsprogramm der Kommission<sup>5</sup> – ein Aktionsplan von Rat und Kommission<sup>6</sup> „zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrages über einen Aufbau eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ angenommen worden. Das enthaltene Gesetzgebungsprogramm enthält mehr oder minder detaillierte Vorgaben für die Entwicklung insbesondere des Asyl-, Einwanderungs- und Visarechtes.

Für die Aktivitäten in den kommenden fünf Jahren werden verschiedene Grundsätze genannt: (1) Umsetzung der Vorgaben aus dem Amsterdamer Vertrag unter (2) Beachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes; (3) Grundsatz der Solidarität; (4) Erreichung einer operativen Effizienz; (5) Berücksichtigung der nationalstaatlichen Interessen; (6) Vorgehen nach einer Prioritätenliste. Für die Einwanderungspolitik wird diese vor allem in der Bekämpfung der illegalen Einwanderung einerseits und der Integration rechtmäßig ansässiger Drittstaatsangehöriger im Rahmen einer umfassenden Migrationsstrategie andererseits gesehen.<sup>7</sup> Das letztere Vorhaben könnte längerfristig zu einem europäischen Einwanderungsrecht führen.<sup>8</sup> Im Asylrecht soll zunächst die Effizienz des Dubliner Übereinkommens verbessert werden, möglicherweise auch durch eine „Umwandlung der Rechtsgrundlage für das Amsterdamer System“. Auf dem Programm stehen weiter Mindestnormen für das Asylverfahren (perspektivisch eine Untersuchung zur Ermittlung der Vorteile eines einheitlichen europäischen Asylverfahrens) und die Aufnahme von Asylbewerbern, die Umsetzung des Eurodac-Übereinkommens,<sup>9</sup> die Einschrän-

kung des sekundären Ortswechsels von Asylbewerbern zwischen den Mitgliedstaaten sowie mittelfristig Mindestnormen für die Aufnahme von Flüchtlingen.<sup>10</sup> Visarechtlich sollen einheitliche Verfahren und Bedingungen für die Erteilung von Visa durch die Mitgliedstaaten und schließlich auch ein einheitliches europäisches Visum entwickelt werden.<sup>11</sup>

### *Asylpolitik*

In den neuen Artikeln 61–63 EGV finden sich vergleichsweise konkrete Ermächtigungsgrundlagen zum Erlaß von Asylverfahrensrecht, aber auch von materiellen Asylvoraussetzungen. Einen weiteren Schwerpunkt bildet das Flüchtlingsrecht, dessen Themenbereiche im Vertrag in Art. 63 Abs. 1 Nr. 2 EGV normiert sind.

Bislang schritt die asylrechtliche Integration vor allem im verfahrensrechtlichen Bereich und in kleineren Programmen zur konkreten Unterstützung von Asylbewerbern und Flüchtlingen voran. Jenseits des Dubliner Abkommens von 1990 (Regelung der Zuständigkeit) und des Schengener Durchführungsübereinkommens<sup>12</sup> wurden nennenswerte gemeinsame materielle Regelungen zumeist von Souveränitätsvorbehalten gebremst. Bei den Voraussetzungen des Asylanspruchs selbst blieb es bei wenig verbindlichen Entschlüssen der Einwanderungsminister der Europäischen Gemeinschaften aus dem Jahr 1992<sup>13</sup> und einem Gemeinsamen Standpunkt des Rates von 1996,<sup>14</sup> wenngleich auch Verfahrensregeln mittelbaren Einfluß auf materielles Asylrecht haben können.<sup>15</sup>

- In den Jahren 1998 und 1999 hat sich die europäische Politik im Bereich des Asylrechts vor dem Hintergrund des Konflikts auf dem Balkan auf Hilfen zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen konzentriert. Zur Verbesserung der Lage der aufgenommenen Asylbewerber und Flüchtlinge wurden einige Akte zur Finanzierung gezielter Projekte gemäß Art. K.3 EUV (Maastrichter Fassung) erlassen. Sie sollen unter anderem die Bedingungen für den Aufenthalt und eine spätere Rückkehr der Vertriebenen fördern.<sup>16</sup> Einen ähnlichen Zweck verfolgt die Gemeinsame Maßnahme betreffend Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik unter dem Kennwort „Odysseus“.<sup>17</sup> Hiermit bezweckt der Rat die Verbesserung der Ausbildung der mit den rechtlichen Instrumenten der europäischen Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik befaßten Beamten der Mitgliedstaaten. Dies soll durch ein Ausbildungs-, Austausch- und Kooperationsprogramm erreicht werden. Zuständig für die Verwaltung des Programms ist die Kommission.
- Bedeutsam erscheint aus deutscher Sicht der Vorschlag für eine Gemeinsame Maßnahme gemäß Art. K.3. Abs. 2 lit. b EUV (Maastrichter Fassung) betreffend die Solidarität bei der Aufnahme und dem Aufenthalt von Vertriebenen.<sup>18</sup> Es geht dabei um die Einführung von „Solidaritätsmechanismen“, um diejenigen Mitgliedstaaten zu unterstützen, die von einer europäischen Regelung über den vorübergehenden Schutz von Flüchtlingen besonders betroffen sind. Der Vorschlag sieht grundsätzlich eine finanzielle Unterstützung für besonders betroffene Mitgliedstaaten vor, nur subsidiär wird eine Verteilung von

Flüchtlingen auf verschiedene Mitgliedstaaten erwogen. Alle ausführenden Entscheidungen aufgrund dieses Rechtsaktes werden einstimmig und auf Initiative der Kommission gefaßt.

- Vor dem Hintergrund einer fortschreitenden Annäherung der osteuropäischen Beitrittskandidaten ergingen Beschlüsse des Rates über die Grundsätze, Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen für die Beitrittspartnerschaften unter anderem zu Ungarn, Polen, Rumänien und Slowenien.<sup>19</sup> In diesen Beschlüssen werden die Beitrittskandidaten aufgefordert, zur Vorbereitung eines eventuellen Beitritts ihre Rechtsordnungen anzupassen.

### *Einwanderungspolitik*

Die Einwanderungspolitik beschäftigt sich mit den Voraussetzungen für einen langfristigen, also drei Monate überschreitenden Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union.<sup>20</sup> Ihre gemeinschaftsrechtliche Ermöglichung ist nunmehr in Art. 63 Abs. 1 Nr. 3 EGV geregelt und erlaubt zukünftig den Erlass europäischer Einwanderungsrechts. Allerdings beläßt Art. 63 Abs. 2 EGV den Mitgliedstaaten, solche innerstaatlichen Bestimmungen beizubehalten oder einzuführen, die mit dem EGV und internationalen Übereinkünften vereinbar sind. Daher ist der Weg zu einem wirklich gemeineuropäischen Einwanderungsrecht noch nicht frei. Im Rahmen der bislang geltenden gesetzlichen Grundlage hatte die Kommission 1997 einen Vorschlag für ein Übereinkommen über die Zulassung von Staatsangehörigen dritter Länder in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten<sup>21</sup> angestoßen. Mit dem vorgeschlagenen Abkommen würden vier rechtlich unverbindliche Entschlüsse des Rates<sup>22</sup> aus dem Jahre 1994 zusammengefaßt und gewissermaßen ein europäisches Ausländerrecht geschaffen.

Aufgrund des Inkrafttretens des Amsterdamer Vertrages ist es nun allerdings angezeigt, daß jener Vorschlag in Form einer Verordnung gemäß Art. 63 Abs. 1 Nr. 3 und 4 EGV verwirklicht werden könnte, wie dies im Aktionsplan vorgesehen ist.<sup>23</sup> Inhaltlich geht der Vorschlag von einem Zuwanderungsverbot aus, gewährt aber Ausnahmen zur Aufnahme einer unselbständigen bzw. einer selbständigen Tätigkeit, zur Aufnahme eines Studiums, zur Familienzusammenführung sowie zu sonstigen Zwecken. Die Ausnahmebestimmungen orientieren sich an dem Ziel, möglichst nur Personen zuzulassen, deren Aufenthalt in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union aus wirtschaftlichen oder humanitären Gründen gerechtfertigt ist. So ist der Zuzug für einen Arbeitnehmer mit Drittstaatsangehörigkeit nur möglich, wenn dieser bei Antragstellung bereits einen Arbeitsvertrag vorweisen und die Stelle nicht durch einen Unionsbürger besetzt werden kann. Ferner sieht das vorgeschlagene Abkommen Vorschriften für eine dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung mit erweiterten Rechten der betroffenen Drittstaatsangehörigen und die Regelung einiger verfahrensrechtlicher Fragen, insbesondere der Zuständigkeit, vor.

*Visapolitik*

Mit der europäischen Visapolitik wird die Vereinheitlichung der rechtlichen Voraussetzungen für einen kurzzeitigen Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen verfolgt.<sup>24</sup> Das Dilemma der Visapolitik lag bislang darin, daß die Kompetenzen hierzu einerseits zwischen Unionsebene und Schengener Abkommen und andererseits zwischen erstem und drittem Pfeiler der EU aufgeteilt waren. Mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages finden sich die wesentlichen Kompetenzen für eine umfassende Europäisierung des Visarechts nun in Art. 62 Nr. 2 EGV. Die Kompetenzen des Schengener Durchführungsübereinkommens treten insoweit hinter diese Vorschriften zurück (Art. 134 SchDÜK, 2 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 1 und 2 Schengen-Protokoll). Mit dem Schengen-Besitzstand werden auch die bisherigen visarechtlichen Regelungen europäisches Recht. Da die Schengen-Staaten sich bereits auf ein einheitliches Visum einigen konnten, die Einigung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft andererseits auf die einheitliche Gestaltung der nationalen Visamarken beschränkt blieb,<sup>25</sup> ist durch die Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes bereits ein beträchtlicher Teil des in Art. 62 Nr. 2 b EGV angelegten Legislativprogramms verwirklicht.

*Ausblick*

Die Entwicklung der europäischen Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik ist im Berichtszeitraum, bedingt durch das bevorstehende Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages, nur wenig vorangeschritten. Durch die Eingliederung dieser Politiken in den ersten Pfeiler der EU hat die Gemeinschaft nunmehr die Möglichkeit zur Regelung von Sachbereichen, die bislang zum Kern der nationalen Souveränität gehörten. Angestoßen von der Binnenmarktlogik läßt sich die Vergemeinschaftung dieser Politikbereiche als Gradmesser für ein auch qualitatives Voranschreiten der europäischen Integration deuten: nicht im Wege eines großen Wurfes<sup>26</sup> – aber auch nicht nur in Trippelschritten. Im Ergebnis hat der Amsterdamer Vertrag die Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik auf eine neue Ebene der Integration gehoben und zugleich die rechtlichen Grundlagen für eine Europäisierung weiter Teile der Zugangspolitiken gelegt. Es wird vom politischen Willen der beteiligten Mitgliedstaaten abhängen, inwieweit diese Chance genutzt wird.

## Anmerkungen

- 1 Für Art. 62 Nr. 2 b ii und iv gilt das Verfahren des Art. 251 EGV, Rechtsakte nach i und iii kommen auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung des Parlamentes mit qualifizierter Ratsmehrheit zustande.
- 2 Beschluß Nr. 2/97 v. 9.9.1997, ABl. der EG Nr. L 281 v. 14.10.1997, S. 26.
- 3 ABl. der EG, Nr. L 119 v. 7.5.1999, S. 49.
- 4 Es handelt sich hierbei nach Angaben von Albrecht Weber, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (1998) S. 147-152, hier S. 150 bei Fn. 19, um mehrere tausend Rechtsakte, die nunmehr unions- bzw. gemeinschaftsrechtlichen Kompetenzgrundlagen zugeordnet werden müssen.
- 5 ABl. der EG, Nr. C 366 v. 26.11.1998, S. 1 und S. 11.
- 6 ABl. der EG, Nr. C 19 v. 23.1.1999, S. 1 (Aktionsplan).
- 7 Aktionsplan, a.a.O., Tz. 8 und 34.

## DIE POLITIKBEREICHE DER EUROPÄISCHEN UNION

- 8 Aktionsplan, a.a.O., Tz. 38.
- 9 Zu diesem Weichert, Thilo: DuD, Datenschutz und Datensicherheit, Recht und Sicherheit in Informationsbearbeitung und Kommunikation (1999), S. 167ff.
- 10 Aktionsplan, a.a.O., Tz. 36 und 38.
- 11 Aktionsplan, a.a.O., Tz. 36.
- 12 Zu beiden Hailbronner, Kay; Claus Thiery: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (1997), S. 55-66; Müller-Graff, Peter-Christian in: Bieber, Roland; Jörg Monar (Hrsg.), Justice and Home Affairs in the European Union, 1995, S. 49-63; kritisch Gerlach, Axel: Zeitschrift für Rechtspolitik (1993), S. 164-166.
- 13 Entschließen: zur Behandlung von offensichtlich unbegründeten Asylanträgen; zu einem einheitlichen Konzept in bezug auf Aufnahmedrittländer; Schlußfolgerungen über sichere Herkunftstaaten. Näher Braun, Wilfried, in: Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.): Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (1996), S. 75-84, hier S. 80 f.; Hailbronner, Kay: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (1995), S. 3-13, hier S. 6f.
- 14 Gemeinsamer Standpunkt gemäß Art. K.3 EUV betreffend die harmonisierte Auslegung des Begriffs „Flüchtling“ in Art. 1 des Genfer Abkommens vom 28.7.1951 (ABl. der EG, Nr. L 63 v. 13.3.1996, S. 2).
- 15 Vgl. für Deutschland Art. 16a Abs. 2, 3 GG; näher unter dem Aspekt der Tatsachenermittlung Groß, Thomas; Friedemann Kainer: Deutsches Verwaltungsblatt (1997), S. 1315-1321.
- 16 ABl. EG, Nr. 138 v. 9.5.1998, S. 6; a.a.O., S. 8. und jüngst aufgrund der Kosovo-Krise ABl. der EG, Nr. L 114 v. 1.5.1999, S. 2.
- 17 ABl. der EG, Nr. L 99 v. 31.3.1998, S. 2.
- 18 ABl. der EG, Nr. C 268 v. 27.8.1998, S. 22.
- 19 ABl. der EG, Nr. L 121 v. 23.4.1998, S. 1-50.
- 20 Vgl. ausführlich zur Einwanderungspolitik nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages D. Kugelmann, ZAR 1998, S. 243-XXX.
- 21 ABl. der EG, Nr. C 337 v. 7.11.1997, S. 9.
- 22 Dazu ausführlich Haberland, Jürgen: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (1996), S. 3-9; Nanz, Klaus-Peter, in: Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.), Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, 1996, S. 63ff., hier S. 71 ff.
- 23 Aktionsplan des Rates (Anm. 6), Tz. 36.
- 24 Dazu Nanz, Klaus-Peter, a.a.O., S. 64. Vgl. nunmehr die am 12.3.1999 in Kraft getretene Verordnung über eine gemeinsame Liste von Staaten, deren Staatsangehörige für die Einreise in die EG ein Visum benötigen, ABl. der EG Nr. L72 v. 18.3.1999, S. 2.
- 25 VO des Rates, ABl. der EG, Nr. L 164 v. 14.7.1995, S. 1.
- 26 Vgl. Oppermann, Thomas: Juristen Zeitung (1999), S. 317-326, hier S. 321.

### Weiterführende Literatur

- Hailbronner, Kay; Claus Thiery: Schengen II und Dublin – Der zuständige Asylstaat in Europa, in: Zeitschrift für angewandtes Recht (1997), S. 55-66.
- Kugelmann, Dieter: Spielräume und Chancen einer europäischen Einwanderungspolitik, in: Zeitschrift für angewandtes Recht (1998), S. 243-250.
- Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.): Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, Baden-Baden 1996
- Müller-Graff, Peter-Christian: Justiz und Inneres nach Amsterdam – Die Neuerungen in erster und dritter Säule, in: integration 1997, S. 271-284.
- Müller-Graff, Peter-Christian: Institutionelle und materielle Reformen in der Zusammenarbeit in den Bereichen der Justiz und Inneres, in: Hummer, Waldemar (Hrsg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam, Wien 1998, S. 259-278.
- Schreckenberger, Waldemar: Von den Schengener Abkommen zu einer gemeinsamen Innen- und Justizpolitik, Verwaltungssarchiv (1997), S. 389-415.
- Weber, Albrecht: Möglichkeiten und Grenzen europäischer Asylrechtsharmonisierung, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (1998), S. 147-152.