

Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik

PETER-CHRISTIAN MÜLLER-GRAFF / FRIEDEMANN KAINER

Für die Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik stand das Jahr 1999 im Zeichen eines bedeutenden Umbruchs, der durch das In-Kraft-Treten des Amsterdamer Vertrags im Mai ausgelöst wurde.¹ Waren die Zugangspolitiken bis dahin über EG-Vertrag, EU-Vertrag, Schengener und Dubliner Übereinkommen verstreut, gelang der Amsterdamer Reform erstmals eine weitgehende Konzentration und Vereinheitlichung der Rechtsgrundlagen im neuen IV. Titel des EG-Vertrags (Art. 61 ff. EGV). Kennzeichen dieses als Vergemeinschaftung bezeichneten Transfers der Zugangspolitiken in den EG-Vertrag und damit in die erste Säule der Union ist eine weitgehende Annäherung an die Gemeinschaftsmethode. An die Stelle der intergouvernementalen Zusammenarbeit, welche die Arbeitsweise in der dritten Säule prägte, können nunmehr die vertrauten und bewährten gemeinschaftsrechtlichen Verfahren und Rechtsakte treten. Dies bedeutet insbesondere, dass die Zugangspolitiken zukünftig in Form von Richtlinien und Verordnungen umgesetzt werden können. Des Weiteren sind nunmehr für die nach den Art. 61 ff. EGV erlassenen Rechtsakte die allgemeinen Rechtsprinzipien der Europäischen Gemeinschaft anwendbar. Gemeint sind damit die vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) entwickelten Regeln des Vorrangs vom Gemeinschaftsrecht,² die Möglichkeit der unmittelbaren Wirkung europäischen Rechts (insbesondere im Falle der Verordnung),³ das Gebot der gemeinschaftskonformen Auslegung nationalen Rechts⁴ und das Gebot der Gemeinschaftstreue (Art. 10 EGV). Abgemildert im Interesse der Souveränitätsvorbehalte einzelner Mitgliedstaaten ist die Vergemeinschaftung durch eine Übergangsregelung in Art. 67 EGV und eine Einschränkung der Zuständigkeiten des EuGH. Dadurch gilt für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren in den meisten Bereichen weiterhin das Einstimmigkeitsprinzip, dem eine auf ein bloßes Anhörungsrecht eingeschränkte Mitwirkung des Europäischen Parlaments entspricht. Nach diesem Zeitraum besteht die Möglichkeit, durch einen einstimmigen (Passarelle-)Beschluss das Mehrheitsprinzip und die volle Mitwirkung des Parlaments einzuführen. Räumlich ist die Vergemeinschaftung insoweit eingeschränkt, als der IV. Titel zumindest vorerst nicht von allen Mitgliedstaaten angewendet wird: Großbritannien, Irland und Dänemark haben sich vorbehalten, erst zu einem späteren Zeitpunkt an den gemeinsamen Zugangspolitiken teilzunehmen.

Eine zweite grundlegende Neuerung besteht in der Einbeziehung des so genannten Schengen-Besitzstandes in den Unionsrahmen. Die Schengener Übereinkommen⁵ gingen auf eine deutsch-französische Initiative zurück, der mit Ausnahme von Großbritannien und Irland alle Mitgliedstaaten beigetreten waren. Die Ziele der Ab-

DIE POLITIKBEREICHE DER EUROPÄISCHEN UNION

kommen, die 1985 und 1990 unterzeichnet worden sind und deren inhaltlich gewichtigeres Schengener Durchführungsübereinkommen 1995 in Kraft getreten ist, sind auf eine Aufhebung der innergemeinschaftlichen Grenzkontrollen gerichtet und orientieren sich damit ausweislich der Präambel des Durchführungsübereinkommens ausdrücklich an den Zielen der EG, in Anknüpfung an die Verwirklichung des Binnenmarkts einen „Raum ohne Binnengrenzen“ zu schaffen.⁶ In der Folge enthalten die Schengener Übereinkommen auch zahlreiche asyl-, visa- und einwanderungsrechtliche Vorschriften. Durch zwei Beschlüsse vom 20. Mai 1999 wurden – wie von Art. 2 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 Schengen-Protokoll vorgesehen – dem Schengen-Besitzstand die jeweiligen unionsrechtlichen Rechtsgrundlagen zugewiesen, so dass dieser für die Mitgliedstaaten fortan als Gemeinschafts- oder Unionsrecht anwendbar ist. Als organisatorische Konsequenz der Eingliederung des Schengen-Besitzstands trat der Rat an die Stelle des bisherigen Exekutivausschusses. Wegen des Fernbleibens Großbritanniens und Irlands handelt es sich hierbei um eine primärrechtlich festgelegte Form einer verstärkten Zusammenarbeit.⁷

Bislang unberührt vom Amsterdamer Vertrag blieb das Dubliner Übereinkommen,⁸ welches 1990 im Umsetzung des vom Europäischen Rat von Straßburg 1989 gesetzten Ziels einer Harmonisierung der Asylpolitiken von allen EG-Mitgliedstaaten abgeschlossen wurde und 1997 in Kraft getreten ist. Inhaltlich regelt es die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für Asylanträge und einige Verfahrensgrundsätze und verdrängt insoweit die entsprechenden Vorschriften des Schengener Durchführungsübereinkommens.⁹ Institutionell wird das Dubliner Übereinkommen von einem Ausschuss getragen, dem nach Art des Rates jeweils ein Regierungsmitglied jedes Staates angehört. Allerdings ist die Kommission durch ein Teilnahm- und Rederecht in die Arbeit des Ausschusses eingebunden. Die engen institutionellen Verknüpfungen zwischen dem Rat und dem Ausschuss werden hierbei durch die gemeinsame Nutzung des Generalsekretariats des Rats verdeutlicht.

Die funktionelle Verknüpfung der Zugangspolitiken mit dem Binnenmarkt

Die Vergemeinschaftung der Zugangspolitiken durch den Amsterdamer Vertrag entspricht nicht etwa einem bloß politischen Verlangen nach fortschreitender europäischer Harmonisierung, sondern ist schlüssige Konsequenz der Verwirklichung des u.a. durch den freien Personenverkehr ausgedrückten Binnenmarktkonzepts der europäischen Integration. Mit der Öffnung der innergemeinschaftlichen Grenzen sind gemeinsame Asyl-, Visa- und Einwanderungspolitiken erforderlich, damit einzelne Mitgliedstaaten nicht von Migrationsproblemen in einem grenzenlosen Raum überwältigt werden. Vertragssystematisch folgerichtig sind daher die Zugangspolitiken im EG-Vertrag im Anschluss an die Personenverkehrsfreiheiten angeordnet. Dies und die Überschrift („Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr“) machen deutlich, dass sie als flankierende Maßnahmen dem freien Personenverkehr dienen und sich somit zielstimmig und bruchlos in das Binnenmarktkonzept des EG-Vertrags (Art. 14 EGV) einfügen. Doch verfolgt die Vertragsänderung mit der in Art. 2 EUV genannten Schaffung

eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zugleich ein den Binnenmarkt ergänzendes Konzept der europäischen Integration.¹⁰

Der Europäische Rat von Tampere und der Anzeiger über die Fortschritte bei der Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Auf der Grundlage des Wiener Aktionsplans von 1998¹¹ „zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrages über einen Aufbau eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ hat der Europäische Rat in Tampere im Oktober 1999 das Arbeitsprogramm des Art. 61 EGV präzisiert und einige Grundsätze herausgestellt, an denen sich die Harmonisierungsmaßnahmen orientieren sollen.¹² Ziel ist demnach eine offene und sichere EU, die uneingeschränkt zu ihren Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention steht, die Menschenrechte achtet und auf der Grundlage der Solidarität auf humanitäre Anforderungen reagiert. Auf dieser Basis und wegen der erwarteten Einwanderungsströme sollen durch eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik Garantien für schutzsuchende Personen geschaffen werden. Dabei werden vier Bereiche unterschieden: Zunächst eine Partnerschaft mit den Herkunftsländern von Flüchtlingen, um durch eine Bekämpfung der Armut und eine Verbesserung der Lebensbedingungen die Hauptursachen für Migration zu lindern. Zweitens ein gemeinsames europäisches Asylsystem, welches auf der Genfer Flüchtlingskonvention basiert und sicherstellt, dass verfolgte Personen aufgenommen oder geschützt werden. Als dritten Schwerpunkt sieht der Europäische Rat die gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen innerhalb der EU. Kern ist hierbei, rechtmäßig sich im Gemeinschaftsgebiet aufhaltenden Personen ähnliche Rechte und Pflichten wie Gemeinschaftsbürgern zuzuerkennen, wobei nach einem langfristigen Aufenthalt die Möglichkeit zum Erwerb der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates stehen sollte. Als Viertes ist eine möglichst effiziente Steuerung der Migrationsströme zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung einschließlich der Schleuserkriminalität vorgesehen, die durch eine aktive Visapolitik, technische Unterstützung der Grenzkontrollbehörden und eine bessere Zusammenarbeit mit Drittländern erreicht werden soll.

Zur Überwachung der Fortschritte hat die Kommission im März 2000 erstmals einen „Anzeiger der Fortschritte bei der Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ veröffentlicht,¹³ welcher die Ziele der Harmonisierung in den Bereichen Justiz und Inneres nochmals konkretisiert und den jeweiligen Stand der Arbeiten angibt. Geplant ist eine Aktualisierung im halbjährigen Turnus. Der Anzeiger geht zurück auf eine Anregung des Europäischen Rates von Tampere und soll die Transparenz der Arbeiten erhöhen, aber auch einen gewissen Druck zu ihrer zügigen Durchführung ausüben, um den engen Amsterdamer Zeitplan, der bis zum Mai 2004 umgesetzt sein soll, einzuhalten.

Asylpolitik

Die Asylpolitik ist nunmehr in den Art. 61-63 EGV (früher: Art. K.3 EUV Maastrichter Fassung) geregelt. Dort finden sich vergleichsweise konkrete Ermächti-

gungsgrundlagen zum Erlass von Asylverfahrensrecht, von Regeln zum Status von Asylsuchenden und anerkannten Asylbewerbern, aber auch von materiellen Asylvoraussetzungen. Einen weiteren Schwerpunkt bildet das Flüchtlingsrecht, dessen Themenbereiche in Art. 63 Abs. 1 Nr. 2 EGV normiert sind. Vor In-Kraft-Treten des Amsterdamer Vertrages schritt die asylrechtliche Zusammenarbeit vor allem im verfahrensrechtlichen Bereich und in kleineren Programmen zur konkreten Unterstützung bzw. Reintegration von Asylbewerbern und Flüchtlingen und – im Falle ihrer Aufnahme – zu ihrer solidarischen Verteilung voran.¹⁴ Schwerpunkte der Harmonisierungstätigkeit waren das schon vor dem Maastrichter Vertrag abgeschlossene Abkommen von Dublin (1990) und das nur von einer Teilmenge von Mitgliedstaaten vereinbarte Schengener Durchführungsübereinkommen,¹⁵ wodurch die asylrechtliche Zuständigkeit geregelt wurde und Parallelverfahren desselben Asylbewerbers in mehreren Mitgliedstaaten vermieden werden sollten. Bei den Voraussetzungen des Asylanspruchs selbst blieb es bei wenig verbindlichen Entschlie-ßungen der EG-Einwanderungsminister aus dem Jahr 1992¹⁶ und einem Gemeinsamen Standpunkt des Rates von 1996 zur Definition des Flüchtlingsbegriffs.¹⁷ Auch zum Asylverfahren konnten sich die Mitgliedstaaten nur auf eine unverbindliche Entschlie-ßung über Mindestgarantien einigen, welche sich inhaltlich an die Genfer Konvention anlehnte.¹⁸ In institutioneller Hinsicht wurde 1992 ein Informations-, Reflexions- und Austauschzentrum (CIREA) errichtet, welches der Erfassung und Verbreitung von Asylfragen aller Art dient. Unterstützender Natur war eine Gemeinsame Maßnahme unter dem Kennwort „Odysseus“.¹⁹ Hiermit wird die Verbesserung der Ausbildung der mit den rechtlichen Instrumenten der europäischen Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik befassten Beamten bezweckt.

Im Berichtszeitraum selbst gab es wegen des In-Kraft-Tretens des Amsterdamer Vertrages nur wenig legislative Tätigkeit im Bereich der Asylpolitik. Zu berichten ist lediglich über einen neuen Kommissionsvorschlag zum Eurodac-System vom 15. März 2000, der sich derzeit im Gesetzgebungsverfahren befindet.²⁰ Es handelt sich dabei um die Fortführung der Bemühungen um die Einführung eines Systems zur digitalen Speicherung und Verfügbarmachung der Fingerabdrücke von Asylbewerbern und illegalen Einwanderern, welches im Rahmen des Dubliner Übereinkommens die Identifizierung erleichtert und damit die Prüfung des für den Asylantrag zuständigen Mitgliedstaats ermöglicht und Doppelanträge verhindert.

Perspektivisch ist im Bereich der Asylpolitik eine umfangreiche Harmonisierungssagenda vorgesehen. Bis zum Jahre 2001 soll geprüft werden, ob das Dubliner System als Gemeinschaftsrechtsakt neu erlassen werden soll. Darüber hinaus sollen verbindliche Mindestnormen für ein gerechtes und wirksames Asylverfahren und für die Aufnahme von Asylbewerbern erlassen werden. Im Zusammenhang mit dem bis 2004 legislativ zu erreichenden einheitlichen Status für in der Union anerkannte Asylbewerber ist die Einigung auf ein zumindest teilweise harmonisiertes Asylrecht nicht ausgeschlossen. Im Bereich der Flüchtlingspolitik konzentrieren sich die legislativen Arbeiten auf den vorübergehenden Schutz von Flüchtlingen im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und auf die Schaffung eines europäischen Flüchtlingsfonds.

Einwanderungspolitik

Die Einwanderungspolitik beschäftigt sich mit den Voraussetzungen für einen langfristigen, also drei Monate überschreitenden Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union.²¹ Ihre gemeinschaftsrechtliche Ermöglichung ist nunmehr in Art. 63 Abs. 1 Nr. 3 EGV geregelt und erlaubt zukünftig grundsätzlich den Erlass eines europäischen Einwanderungsrechts. Allerdings belässt es Art. 63 Abs. 2 EGV den Mitgliedstaaten, solche innerstaatlichen Bestimmungen beizubehalten oder einzuführen, die mit dem EG-Vertrag und internationalen Übereinkünften vereinbar sind. Daher ist der Weg zu einem wirklich gemein-europäischen Einwanderungsrecht noch nicht frei.

Der Stand der Zusammenarbeit im Bereich der Einwanderungspolitik ist eher bescheiden. Die bislang erlassenen Akte, meist unverbindliche Entschlüsse, beruhen vor allem auf Art. K.1 i.V.m. K.3 EUV (Maastrichter Fassung) und berühren vorwiegend formelle Aspekte. So ist etwa nach dem Vorbild im Bereich der Asylpolitik mit ähnlichem Auftrag im Jahre 1992 ein Informations-, Reflexions- und Austauschzentrum für Einwanderungsfragen (CIREFI) geschaffen worden.²² 1996 hat eine Gemeinsame Maßnahme die einheitliche Gestaltung der Aufenthaltstitel in der Union eingeführt.²³ Andere Rechtsakte wenden sich gegen die illegale Einwanderung,²⁴ verbindliche Vorschriften fehlen aber im Wesentlichen. Hierzu dient auch die auf der Grundlage des Art. K.3 EUV (Maastricht) beruhende Einrichtung eines Bildspeichersystems (FADO),²⁵ welches den mit der Einwanderungskontrolle befassten Beamten Informationen über aufgedeckte neue Fälschungsmethoden und über neu in Umlauf gebrachte echte oder unechte Dokumente zur Verfügung stellt. Ein weitergehendes Integrationsvorhaben hatte die Kommission 1997 mit dem Vorschlag für ein Übereinkommen über die Zulassung von Staatsangehörigen dritter Länder in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten²⁶ angestoßen. Mit dem vorgeschlagenen Abkommen würden vier rechtlich unverbindliche Entschlüsse des Rates²⁷ aus dem Jahre 1994 zusammengefasst und gewissermaßen ein europäisches Ausländerrecht geschaffen.²⁸

Das zukünftige Legislativprogramm steht nach Tampere unter den Stichworten „Gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen“ und „Steuerung der Migrationsströme“. Unter dem ersten Stichwort versteht der Europäische Rat vor allem die Annäherung der Rechtsstellung sich rechtmäßig aufhaltender Drittstaatsangehöriger an diejenige der Unionsbürger und den Schutz vor Diskriminierung. Vorgesehen ist u.a., dass Personen mit langfristigen Aufenthaltstiteln in einem Mitgliedstaat hinsichtlich der grundfreiheitlich geschützten wirtschaftlichen Betätigungen mit Unionsbürgern vergleichbar behandelt werden. Etwas versteckt findet sich ferner die Absicht zur Annäherung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über die Bedingungen für die Aufnahme und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen, die an den Kommissionsvorschlag von 1997 anschließt.²⁹ In diese Richtung geht ein Vorschlag der Kommission vom Dezember 1999, der Drittstaatsangehörigen unter bestimmten Voraussetzungen ein Recht auf Familienzusammenführung geben soll.³⁰ Bei der Steuerung der Migrationsströme geht es vor allem um die Bekämpfung der illegalen Einwanderung. Hier sollen Rechtsvorschriften erlas-

DIE POLITIKBEREICHE DER EUROPÄISCHEN UNION

sen werden, welche etwa die Schleuserkriminalität mit schweren Sanktionen ahnden. Außerdem soll die Zusammenarbeit der Grenzbehörden und ihre gegenseitige technische Unterstützung gefördert werden. Schließlich soll eine kohärente Politik zur Rückführung von Flüchtlingen und illegal sich im Gemeinschaftsgebiet aufhaltenden Personen entwickelt werden.

Visapolitik

Mit der europäischen Visapolitik wird die Vereinheitlichung der rechtlichen Voraussetzungen für einen kurzzeitigen Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen verfolgt.³¹ Wie auch bei den anderen Zugangspolitiken hat der Amsterdamer Vertrag die auf verschiedene Verträge verstreuten Rechtsgrundlagen der Visapolitik in den gemeinschaftsrechtlichen Rahmen gestellt. Die wesentlichen Kompetenzen für eine umfassende Europäisierung des Visarechts finden sich nunmehr in Art. 62 Nr. 2 EGV. Die Kompetenzen des Schengener Durchführungsübereinkommens treten insoweit hinter diese Vorschriften zurück (Art. 134 SDÜ, 2 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 1 und 2 Schengen-Protokoll). Mit dem Schengen-Besitzstand werden auch die schon erlassenen Schengener visarechtlichen Regelungen zu europäischem Recht. Da die Schengen-Staaten sich bereits auf ein einheitliches Visum einigen konnten, die Einigung im Rahmen der EG andererseits auf die einheitliche Gestaltung der nationalen Visamarken beschränkt blieb,³² ist durch die Einbeziehung des Schengen-Besitzstands bereits ein beträchtlicher Teil des in Art. 62 Nr. 2 b EGV angelegten Legislativprogramms verwirklicht. Die Visapflichtigkeit selbst regelt eine 1999 erlassene Verordnung.³³ Sie enthält eine gemeinsame Negativliste von Staaten, deren Staatsangehörige zur Einreise in die Mitgliedstaaten der EG ein Visum benötigen. Im Januar 2000 hat die Kommission einen Vorschlag für eine Folgeverordnung vorgelegt, welche nunmehr sowohl die Negativ- als auch die Positivstaaten³⁴ abschließend regelt und damit über die Verordnung von 1999 hinausgeht.

In Tampere wurde auch im Bereich der Visapolitik ein umfangreiches Legislativprogramm festgelegt: So sollen zunächst die Verfahren und Bedingungen für die Erteilung eines Visums harmonisiert und – neben der sich in Vorbereitung befindlichen Negativ- und Positivliste – Regelungen für eine einheitliche Visamarke erlassen werden. Längerfristig sollen Mechanismen ausgearbeitet werden, die verhindern, dass Asylbewerber und Drittstaatsangehörige missbräuchlich Zugang zu einem anderen Mitgliedstaat erlangen, der bereits bei Antragstellung ins Auge gefasst war. Schließlich soll das Sicherheitsniveau des einheitlich gestalteten Visums verbessert werden, um Fälschungen zu erschweren. Damit gehen Maßnahmen einher, die – unter Einbeziehung der Beitrittsstaaten³⁵ – auf eine Intensivierung der Kontrollen an den EU-Außengrenzen gerichtet sind.

Ausblick

Die europäische Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik hat im Berichtszeitraum, angestoßen von der vertraglich auf fünf Jahre beschränkten Frist zum Erlass der entsprechenden Rechtsakte, in beachtlicher Weise an Dynamik gewonnen. Einer-

seits ist durch Eingliederung dieser Politiken in den ersten Pfeiler der EU nunmehr der Gemeinschaft die Möglichkeit zur Regelung von Sachbereichen zugewiesen, die bislang zum Kern der nationalen Souveränität gehörten. Andererseits hat das Programm von Tampere, das durch die Mitteilung der Kommission (Anzeiger) noch effektiert wurde, gezeigt, dass die durch die Binnenmarktlogik angestoßene Notwendigkeit zur Harmonisierung der Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik allgemein erkannt wurde. Eine weitere Dynamisierung des Harmonisierungsprozesses ist primärrechtlich bereits angelegt. Allerdings bedarf der Übergang zur Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens nach Art. 251 EGV mit voller Beteiligung des Parlaments eines entsprechenden einstimmigen Passarrellebeschlusses, falls dem nicht eine Vertragsreform zuvorkommen sollte. Abgesehen von dem in seiner Dauer nicht absehbaren Fernbleiben Großbritanniens, Irlands und Dänemarks ist daher langfristig der Weg zu einer weiteren Supranationalisierung, Demokratisierung und Intensivierung der europäischen Integration in den Bereichen Asyl-, Visa- und Einwanderungspolitik offen.

Anmerkungen

- 1 Zum Amsterdamer Vertrag vgl. Müller-Graff, *Integration* 1997, S. 271 ff.; ders., in: *Festschrift für Roger Zäch*, Zürich 1999, S. 733 ff.; Sterinz, in: *EuZW* 1998, 137 ff.
- 2 Vgl. dazu G. Nicolaysen, *Europarecht* I, 1991, S. 38 ff. m.w.N. Nunmehr ist das vom EuGH definierte Verhältnis zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht auch primärrechtlich festgezurrt, vgl. Nr. 2 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit; kritisch dazu Rupp, *JZ* 1998, 213, 216.
- 3 G. Nicolaysen (Anm. 2), S. 33 ff.
- 4 Vgl. z.B. EuGH, *Slg.* 1984, 1891 (v. Colson und Kamann); *Slg.* 1994, I-3325 (Faccini Dori); dazu U. Ehricke, *Rabels Z* 59 (1995), 598.
- 5 Hierzu K. Hailbronner/C. Thiery, *ZAR* 1997, 55; P.-C. Müller-Graff, in: *Bieber/Monar* (Hrsg.), *Justice and Home Affairs in the European Union*, 1995, S. 49.
- 6 Vgl. W. Schreckenberger, *AöR* 88 (1997), 389, 398.
- 7 Vgl. Art. K.7 EUV und nunmehr Art. 43 EUV; dazu P.-C. Müller-Graff, *Integration* 1997, S. 271, 276.
- 8 Vgl. B. Huber, *NVwZ* 1999, 150 ff.; K. Hailbronner/C. Thiery, *ZAR* 1997, 55; P.-C. Müller-Graff, in: *Bieber/Monar* (Hrsg.), *Justice and Home Affairs in the European Union*, 1995, S. 49.
- 9 Dies ergibt sich aus der so genannten Bonner Klausel (BGBl. 1995 II S. 738).
- 10 Dies ergibt sich auch im Gegenschluss aus Art. 61 lit. a und b-e sowie aus Art. 29 ff. EUV. Vgl. besonders auch die Erläuterungen im Aktionsplan des Rates, *ABl. der EG*, Nr. C 19 v. 23.1.1999, S. 1 Tz. 6.
- 11 *ABl. der EG*, Nr. C 19 v. 23.1.1999, S. 1 (Aktionsplan).
- 12 Abrufbar unter den Sitzungsberichten des Europäischen Rats, <http://www.ue.eu.int/newsroom>
- 13 Abrufbar bei http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/greffe_index.html
- 14 *ABl. der 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. Zur Lastenverteilung *ABl. der EG*, Nr. L 63 v. 13.3.1996, S. 10.
- 15 Zu beiden K. Hailbronner/C. Thiery, *ZAR* 1997, 55; P.-C. Müller-Graff, in: *Bieber/Monar* (Hrsg.), *Justice and Home Affairs in the European Union*, 1995, S. 49; kritisch A. Gerlach, *ZRP* 1993, 164 ff.
- 16 Entschließungen: zur Behandlung von offensichtlich unbegründeten Asylanträgen; zu einem einheitlichen Konzept in Bezug auf Aufnahmedrittländer; Schlussfolgerungen über sichere Herkunftsstaaten. Näher W. Braun, in: P.-C. Müller-Graff (Hrsg.), *Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres*, 1996, S. 75, 80 f.; K. Hailbronner, *ZAR* 1995, 3, 6 f.
- 17 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).
- 18 ABl. der EG, Nr. C 274 v. 19.09.1996, S. 1.
- 19 ABl. der EG, Nr. L 99 v. 31.3.1998, S. 2.
- 20 Kommissionsvorschlag – COM (1999) 260 endg. und (2000) 100 endg., beide noch nicht im Amtsblatt.
- 21 Vgl. ausführlich zur Einwanderungspolitik nach In-Kraft-Treten des Amsterdamer Vertrages D. Kugelman, ZAR 1998, 243 ff.
- 22 ABl. der EG Nr. C 274 v. 19.9.1996, S. 1.
- 23 ABl. der EG Nr. L 7 v. 10.1.1997, S. 1.
- 24 Etwa die Entschließung des Rates gegen Scheinehen, ABl. der EG, Nr. C 382 v. 16.12.1997, S. 1; verschiedene Empfehlungen zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen, ABl. der EG, Nr. C 274 v. 19.9.1996, S. 18 und zum Abschluss eines Rücknahmeübereinkommens, ABl. der EG, Nr. C 274 v. 19.9.1996, S. 20; Harmonisierung der Mittel zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung, ABl. der EG, Nr. C 5 v. 10.1.1996, S. 1 und C 304 v. 14.10.1996, S. 1.
- 25 ABl. der EG, Nr. L 333 v. 9.12.1998, S. 4.
- 26 ABl. der EG, Nr. C 337 v. 7.11.1997, S. 9.
- 27 Dazu ausführlich J. Haberland, ZAR 1996, 3 ff.; K.-P. Nanz, in: P.-C. Müller-Graff (Hrsg.), Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, 1996, S. 63, 71 ff.
- 28 Inhaltlich geht der Vorschlag von einem Zuwanderungsverbot aus, gewährt für verschiedene Zwecke 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 Arbeitnehmer mit Drittstaatsangehörigkeit nur möglich, wenn dieser bei Antragstellung bereits einen Arbeitsvertrag vorweisen kann 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.
- 29 Wie dort sollen die Aufenthaltstitel auf bestimmte Aufenthaltszwecke begrenzt werden: Familienzusammenführung, Ausbildung, abhängige Beschäftigung oder selbständige Tätigkeit. Langfristig könnte jedoch ein europäisches Einwanderungsrecht entstehen.
- 30 Noch nicht im Amtsblatt, KOM (1999) 638 endg.
- 31 Dazu K.-P. Nanz in: P.-C. Müller-Graff (Hrsg.), Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, 1996, S. 64.
- 32 VO des Rates, ABl. der EG, Nr. L 164 v. 14.7.1995, S. 1.
- 33 ABl. der EG, Nr. L 72 v. 18.3.1999, S. 2.
- 34 Staaten, deren Angehörige kein Visum benötigen.
- 35 Vgl. ABl. der EG, Nr. L 121 v. 23.4.1998, S. 1-50.

Weiterführende Literatur

- K. Hailbronner/C. Thiery, Schengen II und Dublin – Der zuständige Asylstaat in Europa, ZAR 1997, S. 55-66.
- D. Kugelman, Spielräume und Chancen einer europäischen Einwanderungspolitik, ZAR 1998, S. 243-250.
- P.-C. Müller-Graff (Hrsg.), Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, Baden-Baden 1996
- ders., Justiz und Inneres nach Amsterdam – Die Neuerungen in erster und dritter Säule, integration 1997, S. 271-284
- ders., Institutionelle und materielle Reformen in der Zusammenarbeit in den Bereichen der Justiz und Inneres, in: W. Hummer (Hrsg.), Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam, 1998, S. 259-278.
- W. Schreckenberger, Von den Schengener Abkommen zu einer gemeinsamen Innen- und Justizpolitik, VerwArch 88 (1997), S. 389-415.
- A. Weber, Möglichkeiten und Grenzen europäischer Asylrechtsharmonisierung, ZAR 1998, S. 147-152.