

## Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik

PETER-CHRISTIAN MÜLLER-GRAFF / FRIEDEMANN KAINER

Die Entwicklung der gemeinsamen Asyl- Einwanderungs- und Visapolitik hat sich in den Jahren 2000/2001 beschleunigt. Mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags am 1. Mai 1999 wurden diese Politiken aus der intergouvernemental geprägten dritten Säule der Union in deren erste (und damit gemeinschaftsrechtliche) Säule und dort in den neuen Titel IV des EG-Vertrags verlagert. Hiermit verbinden sich erhebliche Fortschritte in der Integrationsdichte jener Politikbereiche: Standen ehemals lediglich die wenig verbindlichen Rechtsakte des Art. K.3 EUV, also gemeinsame Standpunkte, Maßnahmen und die Vorbereitung von Übereinkommen zwischen den Mitgliedstaaten, zur Verfügung, so sind der zugangspolitischen Gestaltung nunmehr die in Art. 249 EGV vorgesehenen verbindlichen Rechtsakte eröffnet. Damit wurden die Bereiche der Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik nicht nur den bewährten Regelungsmethoden durch Richtlinie und Verordnung zugänglich, sondern zugleich das allgemeine, im Wesentlichen vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) entwickelte supranationale Prinzipiengefüge der Europäischen Gemeinschaft (EG) aktiviert.<sup>1</sup> Andererseits machen sich weiterhin Souveränitätsvorbehalte der Mitgliedstaaten in den durchaus sensiblen Bereichen der Zugangspolitiken bemerkbar. Insbesondere sieht Art. 67 EGV eine Übergangsregelung für das Rechtssetzungsverfahren vor, welche für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags wesentliche Teile der neu eingeführten Kompetenzen dem Einstimmigkeitsprinzip vorbehält. Die Verlängerung intergouvernementaler Elemente in die erste Säule hinein manifestiert sich auch in dem zunächst fortbestehenden Initiativrecht der Mitgliedstaaten und in der auf eine Anhörung ohne echte Mitwirkungsbefugnisse beschränkten Beteiligung des Europäischen Parlaments an der Rechtssetzung. Der Übergang zum Verfahren nach Art. 251 EGV (Mitentscheidungsverfahren, qualifizierte Mehrheit) erfordert einen einstimmigen Beschluss des Rates (so genannter Passarellebeschluss), so dass weitere Integrationsfortschritte durch das daraus folgende Vetorecht verhindert werden können. Eingeschränkt ist die Integration schließlich in räumlicher Hinsicht insofern, als das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark sich vorbehalten haben, erst zu einem späteren Zeitpunkt in vollem Umfang an der gemeinsamen Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik teilzunehmen. Dabei können Großbritannien und Irland, beide durch eine Passunion verbunden, jederzeit auf ihre Vorbehalte ganz oder – auch durch Umsetzung einzelner Maßnahmen – teilweise verzichten, Dänemark kann einzelne Beschlüsse auf völkerrechtlicher Basis freiwillig umsetzen.

### *Einfügung des Schengensystems in die Union und das Dubliner Übereinkommen*

Eine grundlegende Neuerung der Amsterdamer Vertragsrevision betraf die Einbeziehung des so genannten Schengen-Besitzstands in den Unionsrahmen.<sup>2</sup> Dabei wurden die einzelnen Regelungen bestimmten unions- bzw. gemeinschaftsrechtlichen Rechtsgrundlagen zugeordnet und hierdurch die bereits vorhandene funktionale und institutionelle Verflechtung zwischen dem Schengener System und der Europäischen Union (EU) verdichtet. Die Schengener Übereinkommen,<sup>3</sup> denen letztlich mit Ausnahme von Großbritannien und Irland alle Mitgliedstaaten beigetreten waren, richteten sich auf eine Aufhebung der innergemeinschaftlichen Grenzkontrollen und orientierten sich ausweislich der Präambel des Durchführungsübereinkommens ausdrücklich an den Zielen der Europäischen Gemeinschaft.<sup>4</sup> Wegen des Fernbleibens des Vereinigten Königreichs und Irlands handelt es sich hierbei um eine primärrechtlich festgelegte Form einer engeren Zusammenarbeit.<sup>5</sup>

Weiterhin neben dem Unionsvertrag steht jedoch das Dubliner Übereinkommen,<sup>6</sup> welches 1990 in Umsetzung des vom Europäischen Rat von Straßburg 1989 gesetzten Ziels einer Harmonisierung der Asylpolitiken von allen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft abgeschlossen wurde<sup>7</sup> und 1997 in Kraft trat. Inhaltlich regelt es die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für Asylanträge und einige Verfahrensgrundsätze und verdrängt insoweit die entsprechenden Vorschriften des Schengener Durchführungsübereinkommens.<sup>8</sup>

### *Norwegen und Island im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*

Am 18. Mai 1999 schloss der Rat auf der Grundlage von Art. 6 Abs. 1 des Schengen-Protokolls ein Übereinkommen mit Norwegen und Island über die Assoziierung dieser beiden Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands.<sup>9</sup> Nach Art. 1 des Übereinkommens werden Island und Norwegen bei der Tätigkeit der EG und der EU in den Bereichen des Schengen-Besitzstands sowie bei dessen Weiterentwicklung assoziiert. Dabei müssen diese Staaten die Rechtsakte und Maßnahmen, die von der EU zur Änderung oder unter Zugrundelegung der in den Anhängen A und B genannten Bestimmungen angenommen werden, umsetzen und anwenden. Auf diese Weise werden wesentliche Teile des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auf die beiden assoziierten Staaten ausgedehnt und somit die Integration auch in räumlicher Hinsicht erweitert.

### *Verknüpfung der Zugangspolitiken mit dem europäischen Binnenmarkt*

Ihre innere Rechtfertigung findet diese deutliche Europäisierung der Zugangspolitiken in der funktionalen Verknüpfung mit den Zielen der europäischen Integration. Tatsächlich ergibt sich die Notwendigkeit gemeinsamer Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitiken schlüssig aus der Zielsetzung eines europäischen Raums ohne Binnengrenzen, in welchem der freie Personenverkehr gewährleistet und daher eine einzelstaatliche Migrationskontrolle praktisch kaum mehr möglich ist. Damit stellt sich die Vergemeinschaftung dieser Bereiche durch den Amsterdamer Vertrag als eine bruchlose und zielstimmige Fortführung des Binnenmarktprinzips dar, welches

aber zugleich auch die Zugangspolitiken einer unbeschränkten Zentralisierung entzieht.

### *Asyl- und Flüchtlingspolitik*

Nachdem die Asyl- und Flüchtlingspolitik zuvor intergouvernemental geregelt war, finden sich nunmehr in den Art. 63 Nr. 1 und 2 EGV vergleichsweise konkrete Ermächtigungsgrundlagen zum Erlass von Asylverfahrensrecht, von Regeln zum Status von Asylsuchenden und anerkannten Asylanträgen, aber auch von materiellen Asylvoraussetzungen sowie Mindestnormen zum vorübergehenden Schutz von Flüchtlingen und ihre ausgewogene Verteilung auf die Mitgliedstaaten.<sup>10</sup> Der Vertrag bekennt sich dabei in Art. 63 Nr. 1 EGV ausdrücklich zu den Asylgrundsätzen der Genfer Flüchtlingskonvention und knüpft damit an die bislang wenig verbindlichen, auf der dritten Säule der Union beruhenden Rechtsakte der Einwanderungsminister der EG aus dem Jahr 1992<sup>11</sup> und 1996<sup>12</sup> zur Definition des Flüchtlingsbegriffs<sup>13</sup> an. Waren die Grundkonzepte der europäischen Rechtssetzungstätigkeit vor Amsterdam neben dem Abkommen von Dublin (1990)<sup>14</sup> eher auf kurzfristige Programme zur Flüchtlingshilfe und ihre Verteilung,<sup>15</sup> unterstützende Maßnahmen („Odysseus“)<sup>16</sup> und den Austausch von Informationen durch ein 1992 errichtetes Informations-, Reflexions- und Austauschzentrum konzentriert,<sup>17</sup> ist die europäische Rechtsetzungstätigkeit in der Asyl- und Flüchtlingspolitik nunmehr intensiviert worden. Aufgrund der Zielsetzungen im Wiener Aktionsplan und in den Schlussfolgerungen des Rates von Tampere konzentrieren sich die Bemühungen dabei zunächst auf eher verfahrensrechtliche Aspekte. Im Dezember 2000 ist die lange erwartete „Eurodac“-Verordnung in Kraft getreten.<sup>18</sup> Auf ihrer Basis sollen zukünftig die Fingerabdruckdaten von Asylbewerbern und illegalen Einwanderern digital erfasst, zentral gespeichert und den nationalen Einwanderungsbehörden verfügbar gemacht werden, um asylbegehrende Personen zukünftig leichter identifizieren zu können und damit vor allem das Dubliner Übereinkommen zu effektuieren. In diese Richtung zielt auch die Einbindung Norwegens und Islands in das Dubliner System durch ein Übereinkommen vom 19. Januar 2001,<sup>19</sup> so dass (mit Ausnahme von Liechtenstein) nunmehr eine EWR-weite asylrechtliche Zuständigkeitsordnung in Reichweite ist.

Im Bereich des Flüchtlingsrechts hat der Rat mit einer Entscheidung vom 28. September 2000 die Errichtung eines Europäischen Flüchtlingsfonds mit einem Volumen von 216 Millionen Euro bis 2004 beschlossen,<sup>20</sup> durch den Flüchtlingen bei ihrer Integration in das Gastland und gegebenenfalls bei ihrer Rückkehr konkrete Hilfe geleistet werden soll. Von erheblicher Bedeutung sind mehrere jüngste Kommissionsvorschläge, welche zusammengenommen – wenn auch in Form von Richtlinien – ein recht umfassendes verfahrensrechtliches und teilweise auch materielles Regelungsregime im Asyl- und Flüchtlingsrecht entwerfen. Ein Vorschlag zielt auf die Setzung von Mindestnormen für das Verfahren über die Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft und ist schon von daher bedeutsam, weil die Kommission diesen Vorschlag als einen ersten Ausgangspunkt in Richtung

der Schaffung eines umfassenden Asylverfahrensrechts ansieht. Denn inhaltlich regelt der Richtlinienvorschlag über das Flüchtlingsrecht hinaus auch die verfahrensrechtliche Behandlung von Asylanträgen. Darüber hinaus beinhaltet die Richtlinie neben allgemeinen Grundsätzen und Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Asylanträgen eingehende Vorgaben für das Verwaltungsverfahren und das Prozessrecht und könnte sich damit zugleich als Markstein für die Fortentwicklung des europäischen Verwaltungsrechts erweisen. Schließlich ist die Richtlinie aber vor allem deshalb bedeutsam, weil sie mit der Schaffung eines europäischen Asylverfahrensrechts gleichsam in den Kern alltäglicher verwaltender und verwaltungsrichterlicher Tätigkeit eingreift und damit ähnlich wie die Verbrauchsgütergewährleistungsrichtlinie im Privatrecht hier das Verwaltungsrecht in erheblichem Maße europäisiert.

Weniger gewichtig, weil genuin auf Flüchtlinge beschränkt, ist der Vorschlag der Kommission über Mindestnormen für die Gewähr vorübergehenden Schutzes im Fall eines Massenzustroms von Vertriebenen.<sup>21</sup> Auch dieser Vorschlag, welcher relativ detailliert Pflichten der Mitgliedstaaten zu Aufnahme, Unterbringung, Zugang zum Asylverfahren und Rückkehr von Flüchtlingen regelt, wird von der Kommission als ein Instrument zur Förderung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems verstanden, wenngleich der Schutz nach Art. 2 lit. a nur ausnahmsweise im Falle eines Massenzustroms eingreifen und neben der Anerkennung als Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention stehen soll. Gleichwohl legt der Richtlinienvorschlag wegen der mit ihr gleichzeitig bezweckten Lastenverteilung Grundsteine für die zukünftige Asyl- und Einwanderungspolitik in der Gemeinschaft.

Ein Vorschlag von April 2001 sieht nunmehr eine Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten vor.<sup>22</sup> Der relativ detaillierte und sicherlich noch kompromissanfällige Vorschlag beinhaltet auf der Basis einer Mindestharmonisierung materielle Aufnahmebedingungen für Asylbewerber, wobei insbesondere auch ein nach höchstens sechsmonatigem Aufenthalt zu gewährenden Anspruch des Asylbewerbers auf Zugang zum Arbeitsmarkt oder zu beruflicher Bildung vorgesehen ist. Zweck des Konzepts ist zum einen die Schaffung von einheitlichen Lebensbedingungen von Asylbewerbern, aber zum anderen auch, die durch unterschiedliche materielle Aufnahmebedingungen induzierte Sekundärmigration zwischen den Mitgliedstaaten einzuschränken, um damit auch das Dubliner Zuständigkeitssystem zu effektuieren.

Ein letzter Kommissionsvorschlag zur Familienzusammenführung, der schon im Jahr 1999 von der Kommission in das Rechtsetzungsverfahren gegeben worden war, liegt nunmehr in geänderter Fassung vor.<sup>23</sup> Er soll allgemein in Umsetzung von Art. 8 und 12 der Europäischen Menschenrechtskonvention den rechtmäßig sich in einem Mitgliedstaat ansässigen Drittstaatsangehörigen, aber auch Unionsbürgern, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit keinen Gebrauch machen, ein Recht auf Familienzusammenführung gewähren.

*Einwanderungspolitik*

Die Einwanderungspolitik beschäftigt sich mit den Voraussetzungen für einen langfristigen, also drei Monate überschreitenden Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen in den Mitgliedstaaten der Union.<sup>24</sup> Ihre gemeinschaftsrechtliche Ausfaltung 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 gemeinsamen europäischen Einwanderungsrecht noch nicht frei.

Der Stand der Zusammenarbeit im Bereich der Einwanderungspolitik ist bislang eher bescheiden, nun aber deutlich in Entwicklung begriffen. Die bislang erlassenen Akte, meist unverbindliche Entschlüsse, berühren vorwiegend formelle Aspekte. So ist etwa nach dem Vorbild im Bereich der Asylpolitik im Jahr 1992 ein Informations-, Reflexions- und Austauschzentrum für Einwanderungsfragen mit ähnlichem Auftrag geschaffen worden.<sup>25</sup> 1996 hat eine Gemeinsame Maßnahme die einheitliche Gestaltung der Aufenthaltstitel in der Union eingeführt,<sup>26</sup> die nunmehr durch eine Verordnung, die als Vorschlag von März 2001 vorliegt, ersetzt werden soll.<sup>27</sup> Andere Maßnahmen wenden sich gegen die illegale Einwanderung,<sup>28</sup> doch fehlen im Wesentlichen verbindliche Vorschriften.<sup>29</sup> Ein weiter gehendes Vorhaben hatte die Kommission im Jahr 1997 im Anschluss an vier unverbindliche Entschlüsse aus dem Jahr 1994<sup>30</sup> mit dem Vorschlag für ein Übereinkommen über die Zulassung von Staatsangehörigen dritter Länder in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten<sup>31</sup> angestoßen. Neuerdings liegt ein Kommissionsvorschlag (März 2001) in Umsetzung des Programms von Tampere mit größeren Verwirklichungschancen vor, der eine Richtlinie betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen vorsieht.<sup>32</sup> Ziel dieses Vorhabens ist es insbesondere, die dauerhafte Integration dieser Personen zu verbessern und – unter Bezug auf die in Nizza proklamierte Grundrechtecharta – ihre gerechte Behandlung sicherzustellen. Der Text sieht zum einen Verfahrensregelungen und Voraussetzungen für die Erteilung eines langfristigen Aufenthaltsstatus für Drittstaatsangehörige innerhalb eines Mitgliedstaats vor und regelt dessen Ausgestaltung, insbesondere ein Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt, soziale Gleichbehandlung innerhalb der Mitgliedstaaten und gleichzeitig, allerdings nur bei langfristigen Aufenthalten in anderen Mitgliedstaaten, ein um das Erfordernis eines besonderen Aufenthaltstitels eingeschränktes Recht auf Freizügigkeit innerhalb der EU.

In eine andere Richtung geht eine auf Art. 63 Nr. 3 b EGV gestützte Richtlinie, die im Mai 2001 erlassen worden ist und die Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen vorsieht.<sup>33</sup> Die Gemeinschaft will hierdurch die Effizienz bei der Bekämpfung illegaler Einwanderung erhöhen. Beachtenswert ist insoweit Art. 3 Abs. 1 UAbs. 2, wonach eine unter die Richtlinie fallende Rückführungsentscheidung<sup>34</sup> nicht aufgeschoben werden darf, soweit nicht Menschenrechte entgegenstehen. Auch diese Richtlinie enthält im übrigen einen

Lastenausgleich (Art. 7), so dass finanzielle Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten kompensiert werden müssen.

### *Visapolitik*

Mit der europäischen Visapolitik wird die Vereinheitlichung der rechtlichen Voraussetzungen für einen kurzzeitigen Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen verfolgt.<sup>35</sup> 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 Gemeinschaftsrecht. 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,<sup>36</sup> 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 im März 2001 in Kraft getretene Verordnung.<sup>37</sup> Sie enthält eine gemeinsame Negativliste von Staaten, deren Staatsangehörige zur Einreise in die Mitgliedstaaten der EG ein Visum benötigen. Gleichzeitig benennt sie so genannte Positivstaaten, deren Bürger kein Visum für die Einreise in das Gemeinschaftsgebiet benötigen.

Vom Europäischen Rat von Tampere wurde auch im Bereich der Visapolitik ein umfangreiches Legislativprogramm festgelegt. 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 Beitrittsstaaten<sup>38</sup> – auf eine Intensivierung der Kontrollen an den Außengrenzen der Union gerichtet sind. Insoweit liegt ein Verordnungsvorschlag vor, welcher durch eine einheitliche Gestaltung des Formblatts für die Anbringung des Visums die Sicherheit vor Fälschungen erhöhen soll.<sup>39</sup>

### *Ausblick*

Die Rechtsetzungsaktivität der Europäischen Gemeinschaft hat sich im Berichtszeitraum erheblich verstärkt. Insoweit mag der im Gefolge des Rates von Tampere im Oktober 1999 geschaffene „Anzeiger der Fortschritte bei der Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zu einer Dynamisierung der Entwicklung im Bereich der Zugangspolitiken geführt haben.<sup>40</sup> Gleichzeitig hat die räumliche Ausweitung des Konzepts auf Norwegen und Island und die – wenn auch zögernde – Teilnahme Dänemarks, Großbritanniens und Irlands an einzelnen Maß-

nahmen weiterführende Signale gesetzt. Gleichwohl bleibt das Programm von Tampere aktuell: zunächst die Herstellung einer Partnerschaft mit den Herkunftsländern von Flüchtlingen, um die Ursachen der Migration zu bekämpfen und die Lebensbedingungen in den Herkunftsstaaten zu verbessern; zweitens die Verwirklichung eines europäischen Asylsystems, welches auf der Flüchtlingskonvention basiert und sicherstellt, dass verfolgte Personen aufgenommen und geschützt werden. Dritter Schwerpunkt ist eine gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen in der EU, insbesondere die Schaffung einer gewissen Freizügigkeit verbunden mit der Möglichkeit, nach einem längerfristigen Aufenthalt die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats erwerben zu können. Schließlich geht es um die möglichst effiziente Steuerung der Migrationsbewegungen sowie um die Bekämpfung der illegalen Einwanderung einschließlich der Schleuserkriminalität. Diese Ziele sind bislang nur ansatzweise erreicht, wenn auch die hier vorgestellten Rechtsakte und Rechtssetzungsvorschläge in verstärktem Maße einen zielstimmigen und sich dynamisierenden Weg zur Erfüllung des primärrechtlich vorgesehenen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts abzuzeichnen beginnen.

### Anmerkungen

- 1 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. S. zur prinzipiellen Möglichkeit der unmittelbaren Wirkung europäischen Rechts G. Nicolaysen, ebd., S. 33 ff. Zum Gebot der gemeinschaftskonformen Auslegung nationalen Rechts vgl. z.B. EuGH, Slg. 1984, 1891 (v. Colson und Kamann); Slg. 1994, I-3325 (Faccini Dori); dazu U. Ehrlicke: *RabelsZ* 59 (1995), 598. Zum Gebot der Gemeinschaftstreue s. Art. 10 EGV.
- 2 Für Dänemark gilt der Schengen-Besitzstand aufgrund des Art. 3 Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in völkerrechtlicher Form fort. Großbritannien und Irland, die beide nicht am Schengen-Acquis teilhaben, können die Anwendung einzelner Teile beantragen, s. Art. 4 Schengen-Protokoll. Vgl. den entsprechenden Beschluss des Rates vom 29.5.2000, Abl. Nr. 131 v. 1.6.2000, S. 43.
- 3 Hierzu K. Hailbronner/C. Thiery, *ZAR* 1997, 55; P.-C. Müller-Graff, in: Bieber/Monar (Hrsg.): *Justice and Home Affairs in the European Union. The Development of the Third Pillar*, Brüssel 1995, S. 49.
- 4 Vgl. W. Schreckenberger, *AöR* 88 (1997), 389, 398.
- 5 Vgl. Art. K.7 EUV und nunmehr Art. 43 EUV; dazu P.-C. Müller-Graff, *integration* 1997, 271, 276.
- 6 Vgl. B. Huber, *NVwZ* 1999, 150 ff.; K. Hailbronner/C. Thiery, *ZAR* 1997, 55; P.-C. Müller-Graff, in: Bieber/Monar (Anm. 3), S. 49.
- 7 Vgl. P.-C. Müller-Graff, in: Bieber/Monar (Anm. 3), S. 49 ff.
- 8 Dies ergibt sich aus der so genannten Bonner Klausel (BGBl. 1995 II S. 738).
- 9 Abl. der EG, Nr. L 176 v. 10.7.1999, S. 35.
- 10 Näher hierzu Schmahl, *ZAR* 2001, 3 ff.
- 11 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.
- 12 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).
- 13 Abl. der EG, Nr. C 274 v. 19.9.1996, S. 1.
- 14 Hierzu und zum insoweit vom Dubliner Übereinkommen verdrängtem Schengener Durchführungsübereinkommen K. Hailbronner/C. Thiery, *ZAR* 1997, 55; P.-C. Müller-Graff, in: Bieber/Monar (Anm. 3), S. 49; kritisch A. Gerlach, *ZRP* 1993, 164 ff.
- 15 Abl. der EG, Nr. 138 v. 9.5.1998, S. 6, 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.
- 16 Abl. der EG, Nr. L 99 v. 31.3.1998, S. 2.
- 17 Beschluss des Rates vom 11.6.1992, vgl. hierzu  
<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l33101.htm>.
- 18 Abl. der EG, Nr. L 316 v. 15.12.2000, S. 1.
- 19 Abl. der EG, Nr. L 93 v. 3.4.2001, S. 40.
- 20 Abl. der EG, Nr. L 252 v. 6.10.2000, S. 12, s. dazu die Entscheidung der Kommission, Abl. der EG, Nr. L 95 v. 5.4.2001, S. 27.
- 21 Abl. der EG, Nr. C 311 v. 31.10.2000, S. 251.
- 22 KOM(2001) 181 endg.
- 23 Abl. der EG, Nr. C 62 v. 27.2.2001, S. 99.
- 24 Vgl. ausführlich zur Einwanderungspolitik nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages D. Kugelmann, ZAR 1998, 243 ff.
- 25 Abl. der EG, Nr. C 274 v. 19.9.1996, S. 1.
- 26 Abl. der EG, Nr. L 7 v. 1997, S. 1.
- 27 Abl. der EG, Nr. C 180 E v. 26.6.2001, S. 304 ff.
- 28 Etwa die Entschließung des Rates gegen Schein-  
einen, Abl. der EG, Nr. C 382 v. 16.12.1997, S. 1; versch. 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.
- 29 Bedeutsam etwa noch die Einrichtung eines Bildspeichersystems (FADO), 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: Abl. der EG, Nr. L 333 v. 9.12.1998, S. 4.
- 30 Dazu ausführlich J. Haberland, ZAR 1996, 3 ff.; K.-P. Nanz, in: P.-C. Müller-Graff (Anm. 11), S. 63, 71 ff.
- 31 Abl. der EG, Nr. C 337 v. 7.11.1997, S. 9. Inhaltlich sah dieser mittlerweile veraltete Vorschlag die Schaffung eines qualifizierten Teils eine europäischen Ausländerrechts vor.
- 32 KOM(2001) 127 endg.
- 33 Abl. der EG, Nr. L 149 v. 2.6.2001, S. 34.
- 34 Dazu gehört etwa auch die Rückführungsentscheidung aufgrund eines Verstoßes gegen Einreisevorschriften.
- 35 Dazu K.-P. Nanz in: P.-C. Müller-Graff (Anm. 30, 11), S. 64.
- 36 VO des Rates, Abl. der EG, Nr. L 164 v. 14.7.1995, S. 1. Insofern liegt jetzt ein Entwurf für eine Änderungsverordnung vor, KOM (2001) 157 endg., Abl. der EG, Nr. C 180 E v. 26.6.2001, S. 310.
- 37 Abl. der EG, Nr. L 81 v. 21.3.2001; diese Verordnung löste eine Verordnung aus dem Jahre 1999 ab: Abl. der EG, Nr. L 72 v. 18.3.1999, S. 2.
- 38 Vgl. Abl. der EG, Nr. L 121 v. 23.4.1998, S. 1-50.
- 39 KOM(2001) 157 endg., Abl. der EG, Nr. C 180 E v. 26.6.2001, S. 301 ff.
- 40 Kom(2000) 782 endg.

## Weiterführende Literatur

- Clergerie, J.-L.: L'absence d'une véritable politique européenne de l'immigration, in: *Revue du Droit Public* 1999, S. 1201-1221.
- Hailbronner, K.; C. Thiery: Schengen II und Dublin – Der zuständige Asylstaat in Europa, in: ZAR 1997, S. 55-66.
- Kugelmann, D.: Spielräume und Chancen einer europäischen Einwanderungspolitik, in: ZAR 1998, S. 243-250.
- Kuijper, P.J.: Some Legal Problems associated with the Communitarization of Policy on Visas, Asylum and Immigration under the Amsterdam Treaty and Incorporation of the Schengen Acquis, in: *Common Market Law Review* 37 (2000), 345-366.
- Löper, F.: Das Dubliner Übereinkommen über die Zuständigkeit für Asylverfahren, in: ZAR 2000, S. 16-24.
- Marx, R.: Adjusting the Dublin Convention: New Approaches to Member State Responsibility for Asylum Applications, in: *European Journal of Migration and Law*, 3 (2001), S. 7-22.
- Müller-Graff, P.-C. (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, in: *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.
- Schreckenberger, W.: Von den Schengener Abkommen zu einer gemeinsamen Innen- und Justizpolitik, in: *VerwArch* 88 (1997), S. 389-415.
- Weber, A.: Ansätze zu einem gemeineuropäischen Asylrecht, in: *EuGRZ* 1999, S. 301-313.
- ders., Möglichkeiten und Grenzen europäischer Asylrechtsharmonisierung, in: ZAR 1998, S. 147-152.