Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik

PETER-CHRISTIAN MÜLLER-GRAFF / FRIEDEMANN KAINER

Die Entwicklung der europäischen Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik ging im letzten Jahr unvermindert schnell voran. Neue Impulse haben nach dem Aktionsplan von Wien und dem Rat von Tampere[1] die Schlussfolgerungen des Rats von Sevilla (21./22. Juni 2002) gegeben. Der Arbeitsplan der Kommission kann in dem halbjährlich aktualisierten „Anzeiger der Fortschritte bei der Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Europäischen Union"[2] abgelesen werden. Er ist primärrechtlich weitgehend von Art. 61 EG vorgeformt.

Die Stellung der Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik im Vertragsgefüge der EU

Die europäische Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik ist nach den für diese Bereiche grundlegenden Reformen des Amsterdamer Vertrags, der zum 1. Mai 1999 in Kraft trat, primärrechtlich im Anschluss an die Grundfreiheiten in den Art. 61-69 EG geregelt. Schon die vertragssystematische Stellung verdeutlicht die funktionelle Verknüpfung der Zugangspolitiken mit dem Binnenmarktkonzept als grundlegendes europäisches Integrationsprinzip. Inhaltlich ist die Vergemeinschaftung der Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik eine notwendige Folge aus der binnenmarktpolitisch angestrebten Öffnung und Offenhaltung der Binnengrenzen, die eine kompensatorische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bis hin zu einer gemeinsamen Sicherung der Außengrenzen erfordert. Der sachlogische Transfer der Zugangspolitiken aus der dritten Säule in die erste Säule der Union durch den Amsterdamer Vertrag und damit ihre Vergemeinschaftung führte nicht nur zu einer Stärkung der Kompetenzen des Rats, der – freilich zumeist noch einstimmig – nunmehr das Rechtssetzungsinstrumentarium der EG, insbesondere Verordnungen und Richtlinien, einsetzen kann. Er ermöglicht auch eine inhaltlich neue Qualität der Zusammenarbeit. War zuvor die Arbeit in den Zugangspolitiken von eher völkerrechtlich-intergouvernementalen Grundsätzen beherrscht, greifen nun die gemeinschaftsrechtlichen, mithin supranationalen Strukturprinzipien Platz, darunter etwa der Vorrang des Gemeinschaftsrechts, seine unmittelbare Wirkung und die bindende Entscheidungsbefugnis des EuGH. Teilweise gilt dies auch für die Einbeziehung des sog. Schengen-Besitzstands in den Unionsrahmen. Die Schengener Übereinkommen[3] gingen auf eine deutsch-französische Initiative zurück, der letztlich mit Ausnahme von Großbritannien und Irland alle Mitgliedstaaten folgten. Die Ziele der Abkommen, die 1985 und 1990 unterzeichnet wurden und deren inhaltlich gewichtigeres Schengener Durchführungsübereinkommen 1995 in Kraft trat, waren

auf eine Aufhebung der innergemeinschaftlichen Grenzkontrollen gerichtet und orientierten sich ausweislich der Präambel des Durchführungsübereinkommens ausdrücklich an den Zielen der EG.[4] Durch zwei Beschlüsse vom 20. Mai 1999 wurden – wie von Art. 2 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 Schengen-Protokoll vorgesehen – dem zwischenzeitlich recht umfangreich gewordenen Schengen-Besitzstand die jeweiligen unionsrechtlichen Rechtsgrundlagen zugewiesen, sodass dieser für die Mitgliedstaaten fortan als Gemeinschafts- bzw. Unionsrecht anwendbar ist.[5]

Obschon insoweit erhebliche Fortschritte erzielt worden sind, blieb die Vergemeinschaftung – aus der sachgegenständlich souveränitätssensiblen Struktur der Zugangspolitiken leicht begründbar – noch unvollständig. So ist die Rechtsetzung nach wie vor wesentlich vom Einstimmigkeitsprinzip beherrscht und die Mitwirkung des Europäischen Parlaments ist auf ein Konsultationsrecht beschränkt. Ferner ist die Jurisdiktion des EuGH abgeschwächt. Mit dem Binnenmarkprinzip nur schwerlich vereinbar ist die beschränkte räumliche Anwendbarkeit des Rechts der Zugangspolitiken. Großbritannien, Irland und Dänemark haben sich einstweilen vorbehalten, 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.[6] Dänemark kann einzelne Beschlüsse auf völkerrechtlicher Basis freiwillig umsetzen. In anderer Richtung ist der Anwendungsbereich des Rechts der Zugangspolitiken allerdings, wenn auch stark abgeschwächt, räumlich erweitert worden. 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.[7] Nach Art. 1 des Übereinkommens werden Island und Norwegen bei der Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Union in den Bereichen des Schengen-Besitzstands sowie bei dessen Weiterentwicklung assoziiert.

Die Ziele des Europäischen Rats von Tampere und Sevilla

Auf dem Gipfel in Sevilla am 21. und 22. Juni 2002 hat der Europäische Rat die Ziele von Tampere[8] bekräftigt. Auf der Grundlage des Wiener Aktionsplans von 1998[9] „zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über einen Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" hatte der Europäische Rat in Tampere im Oktober 1999 das Ziel einer offenen und sicheren EU verkündet, die uneingeschränkt zu ihren Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention steht, die Menschenrechte achtet und auf der Grundlage der Solidarität auf humanitäre Anforderungen reagiert. Daher und wegen der erwarteten Einwanderungsströme sollen auf der Basis gemeinsamer Asyl- und Migrationspolitik Garantien für schutzsuchende Personen geschaffen werden. Nunmehr ist in Sevilla als Folge einer Akzentverschiebung die Bekämpfung der illegalen Einwanderung auf eine prioritäre Stelle gerückt. Verschiedenen Bereichen hat der Rat

dabei besondere Aufmerksamkeit geschenkt: Insbesondere den Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung, mit welchen zugleich ein wirksames Instrumentarium zur adäquaten Steuerung der Migrationsströme entwickelt werden soll; des Weiteren die schrittweise Einführung eines koordinierten und integrierten Schutzes der Außengrenzen, zu welchem kurzfristige Maßnahmen ebenso wie auch eine Evaluierung der Frage zählen, ob der Aufbau einer europäischen Grenzpolizei möglich und sinnvoll ist. Schließlich soll künftig den Ursachen der illegalen Einwanderung stärker Rechnung getragen werden und dabei vor allem die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern verstärkt werden.

Asyl- und Flüchtlingspolitik

Relativ konkret ausformulierte Kompetenzgrundlagen zur Asyl- und Flüchtlingspolitik finden sich in Art. 63 Nr. 1 und 2 EG. Sie ermöglichen den Erlass von Asylverfahrensrecht, von Regeln zum Status von Asylsuchenden und anerkannten Asylanten, aber auch von Bestimmungen über materielle Asylvoraussetzungen sowie von Mindestnormen zum vorübergehenden Schutz von Flüchtlingen und deren ausgewogener Verteilung auf die Mitgliedstaaten.[10] Der Vertrag bekennt sich in Art. 63 Nr. 1 EG ausdrücklich zu den Asylgrundsätzen der Genfer Flüchtlingskonvention; Art. 18 und 19 der – bislang nicht rechtsverbindlichen – Grundrechtecharta verbürgen ebenfalls ein Asylrecht.[11] Die gegenwärtigen Rechtsetzungsbemühungen knüpfen an die im Rahmen der dritten Säule alter Art erlassenen, völkerrechtlichen Akte an.[12] Einen ersten weitreichenden Entwicklungsschritt stellte das Dubliner Übereinkommen[13] von 1990 dar, das allerdings erst 1997 in Kraft trat. Es regelt inhaltlich die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für Asylanträge.[14] Zur Zeit liegt ein Vorschlag der Kommission zum Erlass einer Verordnung vor, die das Dubliner Übereinkommen in unmittelbar anwendbares Gemeinschaftsrecht umsetzen soll.[15] Im Unterschied zu dem Übereinkommen betont der Verordnungsentwurf den Schutz der Familie stärker: So sind etwa neue Zuständigkeitskriterien eingefügt worden, um familiäre Trennungen möglichst zu vermeiden. Des Weiteren hat sich die Kommission mit ihrem Entwurf bemüht, das Verfahren zur Überstellung von Asylbewerbern an den jeweils zuständigen Staat zu effektivieren und zugleich Anreize einzuführen, illegal eingereiste Asylbewerber schneller auszuweisen. Zur Absicherung der Zuständigkeitsordnung ist im Dezember 2000 die lange erwartete „Eurodac"-Verordnung und am 28. Februar 2002 eine Durchführungsverordnung erlassen worden.[16] Auf der Basis des sich noch im Aufbau befindlichen Informationssystems sollen zukünftig die Fingerabdruckdaten von Asylbewerbern und illegalen Einwanderern digital erfasst, zentral gespeichert und den nationalen Einwanderungsbehörden verfügbar gemacht werden, um asylbegehrende Personen leichter identifizieren zu können und damit vor allem das Dubliner Zuständigkeitsregime zu effektuieren.

Im Interesse eines gerechten und wirksamen Asylverfahrens zielt ein von der Kommission am 3. Juni 2002 geänderter Richtlinienvorschlag[17] auf die Setzung von Mindestnormen für das Verfahren über die Zu- oder Aberkennung der Flüchtlings-

eigenschaft. Im Einzelnen beinhaltet er 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 und Referenzgebiet für die Fortentwicklung des europäischen Verwaltungsrechts erweisen. Schließlich ist er aber auch deshalb bedeutsam, weil er mit der Schaffung eines europäischen Asylverfahrensrechts gleichsam den Kern alltäglich verwaltender und verwaltungsrichterlicher Tätigkeit betrifft und damit (ähnlich wie die Verbrauchsgütergewährleistungsrichtlinie für die Privatrechtsanwendung) das Verwaltungsrecht in erheblichem Maße europäisiert. Langfristig soll die damit geschaffene Verfahrensordnung für Flüchtlinge auf das allgemeine Asylverfahrensrecht ausgedehnt werden.[18]

Ein Richtlinienvorschlag von April 2001 sieht die Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten vor.[19] Der detaillierte Vorschlag soll noch im Jahr 2002 angenommen werden und beinhaltet auf der Basis einer Mindestharmonisierung materielle Aufnahmebedingungen für Asylbewerber, wobei neben der Gewährleistung menschenwürdiger, vor Verarmung schützender Lebensbedingungen insbesondere auch ein nach höchstens sechsmonatigem Aufenthalt zu gewährender Anspruch des Asylbewerbers auf Zugang zum Arbeitsmarkt oder zu beruflicher Bildung vorgesehen ist. Zweck des Konzepts ist zum einen die Schaffung von (unter dem Stichwort der gerechten Behandlung von Drittstaatsangehörigen herzustellenden) einheitlichen Lebensbedingungen von Asylbewerbern, zum anderen aber auch die Einschränkung der durch unterschiedliche materielle Aufnahmebedingungen induzierten Sekundärmigration zwischen den Mitgliedstaaten und damit zugleich die Effektuierung des Dubliner Zuständigkeitssystems.

Auch im Bereich des materiellen Asylrechts sind Fortschritte erkennbar. Seit dem 12. September 2001 liegt unter der Zielsetzung der Schaffung eines unionsweit einheitlichen Status für Personen, denen Asyl gewährt wird, ein Vorschlag für eine Richtlinie vor, die eine Mindestharmonisierung für die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft vorsieht.[20] Neben der Definition des Begriffs „Flüchtling" in Anlehnung an die Genfer Flüchtlingskonvention sieht der Vorschlag Mindestnormen für den subsidiären Schutz vor, mit denen die Genfer Konvention in allen Mitgliedstaaten ergänzt wird. Damit könnte sich dieses Vorhaben, mit dessen Annahme durch den Rat allerdings nicht kurzfristig gerechnet wird, als ein Nukleus eines künftigen materiellen Asylsystems erweisen.

Neben diesen zentralen Vorhaben stehen verschiedene flankierende Maßnahmen. So sieht eine neue Richtlinie, die im Juli 2001 vom Rat angenommen wurde, besondere Instrumente für den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen im Falle eines Massenzustroms von Flüchtlingen vor.[21] Weitere, von der Gemeinschaft verfolgte Ziele sind etwa die Familienzusammenführung[22], die ausgewogene Verteilung der mit der gemeinsamen Asyl- und Flüchtlingspolitik verbundenen Lasten[23] und die Bekämpfung aller Formen von Diskriminierung von Drittstaatsangehörigen, insbesondere durch Rassismus oder Fremdenfeindlichkeit.[24]

Einwanderungspolitik

Die Einwanderungspolitik beschäftigt sich mit den Voraussetzungen für einen langfristigen, also drei Monate überschreitenden Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen in den Mitgliedstaaten der EU.[25] Ihre gemeinschaftsrechtliche Ausgestaltung ist seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags in Art. 63 Abs. 1 Nr. 3 EG geregelt und erlaubt zukünftig grundsätzlich den Erlass eines europäischen Einwanderungsrechts. Allerdings überlässt es Art. 63 Abs. 2 EG den Mitgliedstaaten, solche innerstaatlichen Bestimmungen beizubehalten oder einzuführen, die mit dem EG-Vertrag und internationalen Übereinkünften vereinbar sind. Der Stand der Zusammenarbeit im Bereich der Einwanderungspolitik ist bislang eher bescheiden, nun aber deutlich in Entwicklung begriffen. Die bislang erlassenen Akte, meist unverbindliche Entschließungen, beruhen vor allem auf dem seinerzeitigen Art. K.1 i.V.m. K.3 EUV (Maastrichter Fassung) und berühren vorwiegend formelle Aspekte.[26] Im Anschluss an die Schlussfolgerungen des Rats von Tampere sind nun aber konkrete einwanderungsrechtliche Maßnahmen teilweise erlassen worden, teilweise zu erwarten.

Unter dem Ziel der Annäherung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über die Bedingungen für Aufnahme und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen liegt ein Kommissionsvorschlag vor, der eine Richtlinie betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen vorsieht.[27] 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 beinhaltet zum einen Verfahrensregelungen und Voraussetzungen für die Erteilung eines langfristigen Aufenthaltsstatus für Drittstaatsangehörige innerhalb eines Mitgliedstaats und regelt sodann dessen Ausgestaltung, insbesondere ein Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt, soziale Gleichbehandlung innerhalb der Mitgliedstaaten und zugleich, allerdings nur bei langfristigen Aufenthalten, ein eingeschränktes Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Union. Ein weiterer Kommissionsvorschlag vom Juli 2001 sieht Voraussetzungen und Verfahrensregelungen für den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen vor, die die Aufnahme einer unselbständigen Beschäftigung planen.[28] Zusammengenommen stellen diese Vorschläge eine eindrucksvolle Grundlage eines europäischen Einwanderungsregimes dar.

Verfolgt wird weiterhin die Annäherung der Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen. Neben dem bereits eben erwähnten Richtlinienvorschlag über den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen mit den damit verbundenen Rechten, arbeitet die Kommission auf der Basis einer Mitteilung vom Juli 2001 an der Bestimmung von Kriterien und Voraussetzungen, unter denen Drittstaatsangehörige in den Genuss der Personenverkehrsfreiheiten kommen und die daraus folgenden weitgehenden Aufenthaltsrechte genießen können.[29] Des Weiteren liegt ein Verordnungsvorschlag der Kommission vor, der die Verordnung 1408/71 für Drittstaatsangehörige für anwendbar erklärt und ihnen damit einen gleichberechtigten Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen der Mitgliedstaaten eröffnen soll.[30]

Ein weiteres Ziel der europäischen Einwanderungspolitik stellt schließlich die Steuerung der Migrationsströme dar. Der Rat von Laeken (14./15. Dezember 2001) hat hierzu die Entwicklung eines Aktionsplans gefordert, wobei insbesondere die Bekämpfung der illegalen Einwanderung Vorrang haben soll. Die Eckpunkte der hiernach erforderlichen Maßnahmen markieren zum einen die Verbesserung des Austauschs statistischer Daten über Asyl und Einwanderung, die im wesentlichen strafrechtliche Bekämpfung des Menschenhandels und des Schlepperwesens sowie schließlich eine aktive Unterstützung der Herkunfts- und Transitländer.[31]

Visapolitik

Mit der europäischen Visapolitik wird die Vereinheitlichung der rechtlichen Voraussetzungen für einen kurzzeitigen Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen verfolgt.[32] Der Amsterdamer Vertrag hat die bis dahin auf verschiedene Verträge verstreuten Rechtsgrundlagen der Visapolitik in den gemeinschaftsrechtlichen Rahmen gestellt. Die wesentlichen Kompetenzen für eine umfassende Europäisierung des Visarechts finden sich 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 der Einbeziehung des Schengen-Besitzstands bekamen auch die schon erlassenen Schengener visarechtlichen Regelungen gemeinschaftsrechtlichen Charakter. Da die Schengen-Staaten sich bereits auf ein einheitliches Visum einigen konnten, wohingegen die Einigung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft andererseits auf die einheitliche Gestaltung der nationalen Visamarken beschränkt blieb,[33] ist 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.[34] Sie enthält eine gemeinsame Negativliste von Staaten, deren Staatsangehörige zur Einreise in die Mitgliedstaaten der EG ein Visum benötigen. Gleichzeitig benennt sie sog. Positivstaaten, deren Bürger kein Visum für die Einreise in das Gemeinschaftsgebiet benötigen.

Das Visarecht ist im letzten Jahr in verschiedener Weise weiterentwickelt worden. Neu geregelt wurden die technischen Anforderungen für die einheitliche Visagestaltung.[35] So ist Art. 18 des Schengener Duchführungsübereinkommens durch eine Verordnung dahingehend geändert worden, dass die Erteilung langfristiger nationaler Visen nunmehr auch zu einem kurzfristigen Aufenthalt in den anderen Mitgliedstaaten berechtigt.[36] Damit kann diese Maßnahme als ein erster Schritt zur Harmonisierung der längerfristigen nationalen Visen angesehen werden. Zur Konsolidierung der aus den Schengener Rechtsakten resultierenden unübersichtlichen Rechtslage hat die Kommission im Juli 2001 einen Vorschlag für eine Richtlinie vorgelegt, den Reiseverkehr von Drittstaatsangehörigen neu zu regeln und insoweit ein maximal dreimonatiges Aufenthaltsrecht zu gewähren.[37] Langfristig geplant ist schließlich die Einrichtung eines gemeinsamen Visaidentifikationssystems im Rahmen des neu zu entwickelnden Schengener Informationssystems (SIS II).[38]

Ausblick

Inzwischen zeichnen sich deutliche Strukturen eines umfassend europäisch geregelten Asyl-, Einwanderungs- und Visarechts ab. Der Umfang der Rechtsentwicklung und die Bedeutung der von der Kommission vorgeschlagenen (insbesondere asyl- und einwanderungspolitischen) Rechtsakte lässt die Forderung nach der Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens bei der Rechtsetzung lauter werden. Die hohe gesellschaftspolitische Relevanz eines europäischen Zuwanderungsrechts macht eine wirksame Beteiligung des Europäischen Parlaments erforderlich. Auf der anderen Seite wird sich spätestens mit der Osterweiterung der Union die Frage nach dem Übergang zum Mehrheitsprinzip im Interesse der Handlungsfähigkeit erneut stellen. Inhaltlich zeigt die gegenwärtige Entwicklung, welche Dynamik dem Binnenmarktprinzip als Legitimationsquelle der Europäisierung der Zugangspolitiken weiterhin innewohnt. Allerdings ist nicht zu übersehen, dass die der EG übertragenen Aufgaben eine Eigendynamik entfalten, die im Ergebnis bis hin etwa zur Schaffung einer europäisch organisierten Kontrolle der Außengrenzen der Union ein erhebliches Potential zur weiteren Identitätsstiftung der EU beinhalten. Dienlich wäre es in diesem Zusammenhang, die Zugangspolitiken nicht nur als Instrumente zur Abwehr von illegaler Einwanderung anzusehen, sondern ihr Potential zur Mitgestaltung einer zukunftsfähigen europäischen Gesellschaft zu erkennen.

Anmerkungen

1. Ausführlicher zu beiden Dokumenten die Verfasser, in: Weidenfeld, W./Wessels, W. (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1998/1999, S. 135, 136f.; 2000/ 2001, S. 123, 125.
2. Aktuell vom 30.5.2002, KOM (2002) 261 endg.
3. Hierzu Hailbronner, K. /Thiery, C., in: ZAR 1997, S. 55; Müller-Graff, P.-C.: in: Bieber/Monar (eds.): Justice and Home Affairs in the European Union. The Development of the Third Pillar, Brüssel 1995, S. 49.
4. Vgl. Schreckenberger, W., in: AöR 88 (1997),S. 389, 398.
5. Als organisatorische Konsequenz der Eingliederung des Schengenbesitzstands trat der Rat an die Stelle des bisherigen Exekutivausschusses. Wegen des Fernbleibens des Vereinigten Königreichs und Irlands handelt es sich hierbei um eine primärrechtlich festgelegte Form einer engeren Zusammenarbeit, vgl. Art. 43 EU-V; dazu Müller-Graff, P.-C., in: integration 1997, S. 271, 276.
6. So sind auf Antrag Irlands durch Beschluss vom 28.2.2002 (ABl. der EG, Nr. L 64 v. 7.3.2002, S. 20) Teile des Schengen-Aquis und einige im Rahmen des Zugangspolitiken erlassenen Rechtsakte insoweit für anwendbar erklärt worden.
7. ABl. der EG, Nr. L 176 v. 10.7.1999, S. 35.
8. Dazu Wilhelm, in: ZG 2000, S. 63 ff.
9. ABl. der EG, Nr. C 19 v. 23.1.1999, S. 1 (Aktionsplan).
10. Näher hierzu Schmahl, in: ZAR 2001, S. 3 ff. Vgl. zu den Zielen und der daraus verfolgten Politik näher die Mitteilung der Kommission über die gemeinsame Asylpolitik, KOM (2001) 710 endg.
11. Dazu Groß, T. in: KJ 2001, S. 100 ff.
12. Vgl. Bericht der Verfasser, in: Weidenfeld, W./Wessels, W. (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1998/99, S. 135, 137f.
13. Hierzu und zum insoweit vom Dubliner Übereinkommen verdrängtem Schengener Durchführungsübereinkommen Hailbronner, K./Thiery, C., in: ZAR 1997, 55; Müller-Graff, P.-C., in: Bieber/Monar (Fn. 3), S. 49; kritisch Gerlach, A., in: ZRP 1993, S. 164 ff.
14. Dabei wurden insoweit die entsprechenden Vorschriften des Schengener Durchführungsübereinkommens verdrängt. Dies ergibt sich aus der sog. Bonner Klausel (BGBl. 1995 II S. 738).
15. KOM (2001) 447 endg.; vgl. dazu die Stellungnahme des WSA, ABl. der EG, Nr. C 115 v.

27.5.2002, S. 28.
16. ABl. der EG, Nr. L. 316 v. 15.12.2000, S. 1; Durchführungsverordnung, ABl. der EG, Nr. L 62 v. 5.3.2002, S. 1.
17. KOM (2002) 326 endg.
18. Vgl. dazu die Mitteilung der Kommission, KOM (2000) 755 endg.
19. KOM (2001) 181 endg.
20. KOM (2001) 510 endg.; ausführlicher Marx, in: ZAR 2002, 43 ff.
21. ABl. der EG, Nr. L 212 v. 7.8.2001, S. 12.
22. Hier liegt ein Vorschlag betreffend das Recht auf Familienzusammenführung vor, KOM (2002) 225 endg.
23. Hierfür wurde ein Europäischer Flüchtlingsfonds mit hinreichenden Finanzreserven eingerichtet, vgl. ABl. der EG, Nr. L 252 v. 6.10. 2000, S. 12.
24. Vgl. hierzu die Mitteilung der Kommission über die gemeinsame Asylpolitik, KOM (2001) 710 endg., S. 11 f.
25. Vgl. ausführlich zur Einwanderungspolitik nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags, Kugelmann, D., in: ZAR 1998, S. 243 ff.
26. Vgl. hierzu den Bericht der Verfasser, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/ 2001, S. 127, 131.
27. KOM (2001) 127 endg.
28. KOM (2001) 386 endg.
29. KOM (2001) 387 endg.
30. KOM (2002) 59 endg.
31. Vgl. hierzu die Mitteilung der Kommission zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung, KOM (2001) 672 endg..
32. Dazu Nanz, K.-P.: in: Müller-Graff, P.-C.: (Hrsg.): Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, 1996, S. 64.
33. VO des Rats, ABl. der EG, Nr. L 164 v. 14.7.1995, S. 1. Insoweit 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.
34. ABl. der EG, Nr. L 81 v. 21.3.2001, geändert durch die Verordnung 2414/2001, ABl. der EG, Nr. L 327 v. 12.12.2001, S. 1. Ausführlich zur Visumspflicht Westphal/Stoppa, InfAuslR 2001, S. 309 ff.
35. ABl. der EG, Nr. L 53 v. 23.2.2002, S. 7.
36. ABl. der EG, Nr. L 150 v. 6.6.2001, S. 4.
37. KOM (2001) 388 endg.
38. Dazu KOM (2001) 720 endg.

Weiterführende Literatur

Hailbronner, K. /Thiery, C.: Schengen II und Dublin – Der zuständige Asylstaat in Europa, in: ZAR 1997, S. 55-66.

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 Aquis, in: Common Market Law Review 37 (2000), S. 345-366.

Löper, F.: Das Dubliner Übereinkommen über die Zuständigkeit für Asylverfahren, in: ZAR 2000, S. 16-24.

Marx, R.: Zur Vergemeinschaftung der asylrechtlichen Entscheidungsgrundlagen, in: ZAR 2002, S. 43-50.

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, 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.

Schmahl, S.: Die Vergemeinschaftung der Asyl- und Flüchtlingspolitik, in: ZAR 2001, S. 3-11.