

## Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik

PETER-CHRISTIAN MÜLLER-GRAFF / FRIEDEMANN KAINER

Die europäische Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik war auch in den Jahren 2002 und 2003 in deutlicher Entwicklung begriffen. Dies betraf zunächst die Rechtsgrundlagen, die einerseits durch den zum 1.2.2003 in Kraft getretenen Vertrags von Nizza kleinere Veränderungen erfuhren und andererseits mit der Verabschiedung des Konventsentwurfs für einen Europäischen Verfassungsvertrag vor einer tief greifenden Umgestaltung stehen; des Weiteren haben sich im Gefolge des Europäischen Rates von Sevilla (2002) in der politischen Zielsetzung die Prioritäten verschoben und schließlich haben auch im vergangenen Jahr die Rechtssetzungsorgane wieder erhebliche Fortschritte in der Verwirklichung der im Amsterdamer Vertrag vorgesehenen Agenda zu den Zugangspolitiken erzielt.

### *Die Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik als Teil des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Der rechtliche Rahmen*

Primärrechtlich ist die Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik Teil des auf Unionsvertrag (EUV) und EG-Vertrag (EGV) gegründeten so genannten Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Dieser Sammelbegriff, der durch den Amsterdamer Vertrag eingeführt wurde, umfasst neben den Zugangspolitiken insbesondere die justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen sowie die polizeiliche Zusammenarbeit. Inhaltlich ist die gemeinsame Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik eine notwendige Folge aus der binnenmarktpolitisch angestrebten Öffnung und Offenhaltung der Binnengrenzen, die als Daueraufgabe<sup>1</sup> eine kompensatorische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten beim Zugang zu ihren Hoheitsgebieten aus Drittstaaten bis hin zu einer gemeinsamen Sicherung von deren Außengrenzen erfordert.<sup>2</sup> Aus diesem Grunde lässt sich die seit langem intensiviertere Zusammenarbeit in diesen Bereichen – zunächst in loser,<sup>3</sup> später in institutionalisierter Form und endlich im Rahmen der Europäischen Union – bruchfrei mit der Herstellung der Personenverkehrsfreiheit als Teil des für die europäische Integration sinnstiftenden Gemeinsamen Marktes systemstimmig erklären. Als Teil des Binnenmarktkonzepts verstanden war es folgerichtig, dass die Zugangspolitiken mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages im Mai 1999 in die erste Säule der Union transferiert und damit – wie zugleich das neben der Union entwickelte Schengener Vertragswerk (teilweise) – in den bzw. aufgrund der Art. 61ff. EGV vergemeinschaftet wurden. War zuvor die Arbeit in den Zugangspolitiken von eher völkerrechtlich-intergouvernementalen Grundsätzen beherrscht, greifen nun die gemein-

## DIE POLITIKBEREICHE DER EUROPÄISCHEN UNION

schaftsrechtlichen, mithin supranationalen Strukturprinzipien Platz, darunter etwa die unmittelbare Wirkung des Gemeinschaftsrechts, sein Vorrang und die bindende Entscheidungsbefugnis des Europäischen Gerichtshofs. Freilich blieb die Vergemeinschaftung – aus der sachgegenständlich souveränitätssensiblen Struktur der Zugangspolitiken leicht begründbar – noch unvollständig. So ist die Rechtssetzung, durch den Vertrag von Nizza nur leicht modifiziert, nach wie vor wesentlich vom Einstimmigkeitsprinzip beherrscht, und die Mitwirkung des Europäischen Parlaments ist zu einem Großteil auf ein Konsultationsrecht beschränkt (vgl. Art. 68 EGV). Ferner ist die Jurisdiktion des EuGH abgeschwächt. Mit dem Binnenmarkprinzip nur schwerlich vereinbar ist schließlich die beschränkte räumliche Anwendbarkeit des Rechts der Zugangspolitiken. Das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark haben sich einstweilen vorbehalten, erst zu einem späteren Zeitpunkt in vollem Umfange an der gemeinsamen Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik teilzunehmen, können sich aber einzelnen Maßnahmen anschließen.<sup>4</sup> In anderer Richtung ist der Anwendungsbereich des Rechts der Zugangspolitiken allerdings, wenn auch stark abgeschwächt, räumlich erweitert worden. Dies betrifft die EWR-Staaten Island und Norwegen, mit denen die Übernahme des Schengen-Besitzstandes auf völkerrechtlicher Grundlage vereinbart wurde. Derzeit werden Verhandlungen in diese Richtung mit der Schweiz geführt.

Im Falle des Inkrafttretens des im Europäischen Verfassungskonvent ausgearbeiteten Vorschlags für einen Verfassungsvertrag könnte der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in den Zugangspolitiken stärker vom Binnenmarktansatz abgekoppelt erscheinen: Dies ergibt sich zum einen aus der Zielnorm des Art. I-3 Abs. 2, in welchem dem Grundziel des Binnenmarkts die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vorangestellt wird; zum anderen deutet in diese Richtung, dass die eigentlichen Kompetenznormen der Zugangspolitiken in Art. III-158ff., III-166-169 ebenso wie die allgemeine Aufgabenzuweisung in Art. I-41 auch sprachlich, anders als derzeit noch in Art. 61ff. EGV, in keiner Weise auf das Binnenmarktziel Bezug nehmen. Auch im Verfassungsentwurf bleiben bei den Zugangspolitiken noch einige mitgliedstaatliche Rechte bestehen, so etwa das vorbehaltene Recht, zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eigene Regelungsbefugnisse im Widerspruch zu Unionsrecht aufrecht zu erhalten (Art. III-163). Ebenso behalten die Mitgliedstaaten gem. Art. III-168 Abs. 5 das Recht, die Anzahl der Beschäftigung suchenden Drittstaatsangehörigen für ihr eigenes Hoheitsgebiet selbst festzulegen. Andererseits und hauptsächlich aber findet für alle Maßnahmen des Asyl-, Einwanderungs- und Visarechts das Mitentscheidungsverfahren („ordentliches Gesetzgebungsverfahren“, Art. III-302) und damit das Mehrheitsprinzip (Art. III-302 Abs. 8 und 10) Anwendung; das Initiativrecht der Mitgliedstaaten fällt weg und die volle Justitiabilität des EuGH über die Rechtsakte der Zugangspolitiken wird hergestellt.

### *Die politischen Ziele*

Die politischen Zielsetzungen der Zugangspolitiken hat der Europäische Rat in seinen Zusammenkünften in Tampere<sup>5</sup> (1999) und Sevilla<sup>6</sup> (2002) definiert. Während in Tampere auf der Basis des Wiener Aktionsplans von 1998<sup>7</sup> „zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrages über einen Aufbau eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ noch das Ziel einer offenen und sicheren Europäischen Union verkündet wurde, die uneingeschränkt zu ihren Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention steht, die Menschenrechte achtet und auf der Grundlage der Solidarität auf humanitäre Anforderungen reagiert, wurden in Sevilla die Prioritäten graduell verschoben. Aufgrund der zunehmenden illegalen Einwanderung und der veränderten Bedrohungslage nach September 2001 stehen nun Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung, die Steuerung der Migrationsströme und die schrittweise Einführung eines koordinierten und integrierten Schutzes der Außengrenzen stärker im Blickpunkt. Von diesen Akzentverschiebungen bleibt freilich der Zielkatalog der Art. 61 lit. a, b und 62f. EGV unberührt, in welchem ein größerer Teil der Agenda der Zugangspolitiken bereits primärrechtlich vorgespurt ist.

### *Asyl- und Flüchtlingspolitik*

Die Asyl- und Flüchtlingspolitik der Europäischen Gemeinschaft findet ihre gemeinschaftsverfassungsrechtliche Grundlage in dem Grundrecht auf Asyl, das – beruhend auf der Genfer Flüchtlingskonvention – einerseits auf den gemeinsamen Rechtsüberzeugungen aller Mitgliedstaaten basiert und nunmehr auch Teil der – freilich bislang nicht rechtsförmig erlassenen – Grundrechtecharta (Art. 18f.)<sup>8</sup> ist. Die Kompetenzgrundlagen zur Asyl- und Flüchtlingspolitik sind in Art. 63 Nr. 1 und 2 EG loziert. 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 zu deren ausgewogener Verteilung auf die Mitgliedstaaten.<sup>9</sup> Auch nach dem Vertrag von Nizza bleibt es im Wesentlichen beim Grundsatz der Einstimmigkeit, allerdings können (zukünftig) die meisten asylrechtlichen Rechtsakte im Mitentscheidungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden, wenn und soweit der Rat zuvor (einstimmig) die wesentlichen Regeln und Grundsätze festgelegt hat.

Wichtigste Neuerung der europäischen Asylpolitik war das Inkrafttreten der Dublin II-Verordnung im März 2003,<sup>10</sup> welches an die Stelle des Dubliner Übereinkommens tritt und im Wesentlichen der Bestimmung des für ein Asylverfahren zuständigen Mitgliedstaats dient. Dabei hat die Verordnung wesentliche Prinzipien des Übereinkommens trotz wenig befriedigender Erfahrungen beibehalten, hierbei aber insbesondere den Schutz der Familie verstärkt. Grundsatz ist danach, dass derjenige Mitgliedstaat zuständig ist, über den der Asylbewerber Zugang in die Europäische Union gefunden hat, weil dieser Staat durch die Vergabe eines Visums oder in sonstiger Weise am ehesten die Einreise des Asylbewerbers zu verantwor-

ten hat. Um die Einheit der Familie zu wahren, sieht die Verordnung eine Konzentration der Zuständigkeiten für mehrere Familienmitglieder auf einen Mitgliedstaat vor. Für besondere Fälle enthält der Entwurf eine humanitäre Ausnahmeklausel. In engem Zusammenhang mit der Dubliner Verordnung steht das europäische Eurodac-System,<sup>11</sup> auf dessen Basis 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.

Einen erheblichen Schritt in Richtung eines einheitlichen europäischen Asylsystems nimmt die Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten.<sup>12</sup> Ziel dieser Richtlinie ist es einerseits, die uneingeschränkte Wahrung der Menschenwürde von Asylbewerbern durch Mindestbedingungen für die Aufnahme zu sichern, darunter Bedingungen für die berufliche Bildung und Beschäftigung ebenso wie die Gesundheitsversorgung, andererseits durch eine Angleichung der Aufnahme Standards die Sekundärmigration von Asylbewerbern möglichst zu verhindern.

Auch im Bereich des materiellen Asylrechts sind Fortschritte erkennbar. Seit dem 12.9.2001 liegt mit 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.<sup>13</sup> Neben der Definition des Begriffs „Flüchtling“ in Anlehnung an die Genfer Flüchtlingskonvention sieht der Vorschlag Mindestnormen für den subsidiären Schutz vor, mit denen die Regeln der Genfer Konvention in allen Mitgliedstaaten ergänzt werden soll. Damit könnte sich dieses Vorhaben, mit dessen Annahme durch den Rat allerdings nicht kurzfristig gerechnet wird, als Nukleus eines künftigen materiellen Asylsystems erweisen.

Im Interesse eines gerechten und wirksamen Asylverfahrens zielt ein von der Kommission am 3.7.2002 geänderter Richtlinienentwurf<sup>14</sup> auf die Setzung von Mindestnormen für das Verfahren über die Zu- oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft. Im Einzelnen beinhaltet er neben allgemeinen Grundsätzen und Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Asylanträgen eingehende – wenn auch gegenüber dem ersten Entwurf abgeschwächte – Vorgaben für das Verwaltungsverfahren und das Prozessrecht und könnte damit zugleich ein Markstein und Referenzgebiet für die Fortentwicklung des europäischen Verwaltungsrechts werden. 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 das Verwaltungsrecht in erheblichem Maße europäisiert (ähnlich wie die Verbrauchsgütergewährleistungsrichtlinie für die Privatrechtsanwendung). Handelt es sich auch hier nur um Mindeststandards, würde der Erlass der Richtlinie doch für die deutsche Drittstaatenregelung gewissen Änderungsbedarf insoweit erzeugen, als das deutsche Konzept des sicheren Drittstaats nicht in der Form des Asylkompromisses von 1993 bestehen bleiben könnte. Obwohl der Richtlinienentwurf auf deutschen Widerstand hin ent-

schärft wurde, erfordern die Kriterien des Art. 28 des Entwurfs nach wie vor eine (eingeschränkte) Einzelfallprüfung,<sup>15</sup> die in der deutschen Drittstaatenregelung gerade nicht vorgesehen ist. Anders als im vorherigen Entwurf sind nun aber schnelle Grenzverfahren zulässig, so dass eine Abschiebung noch an der Grenze möglich ist. Noch in weiterer Ferne liegt hingegen die Schaffung eines allgemeinen europäischen Asylverfahrensrechts. Der vorliegende Vorschlag betrifft nämlich lediglich Asylanträge, die in den Mitgliedstaaten gestellt werden und sich dabei auf einen Schutz nach dem Genfer Übereinkommen berufen (Konventionsflüchtlinge). Für einen breiteren Regelungsansatz hat die Kommission eine Mitteilung erarbeitet;<sup>16</sup> weitere Schritte sind für Ende 2003 geplant. Für die Flüchtlingspolitik bedeutsam ist schließlich eine Neuauflage des bisherigen Flüchtlingsfonds; insoweit ist ein Rechtsakt für die Zeit von 2005-2009 in Vorbereitung.

### *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>17</sup> Ihre gemeinschaftsrechtliche Ausfaltung ist seit dem Amsterdamer Vertrag in Art. 63 Abs. 1 Nr. 3 EG geregelt und erlaubt grundsätzlich den Erlass eines europäischen Einwanderungsrechts. Zwar gilt auch für das Einwanderungsrecht das Einstimmigkeitsprinzip, jedoch haben die Vertragsparteien des Vertrages von Nizza in der Erklärung Nr. 5 immerhin teilweise (für Regelungen zur illegalen Einwanderung) ihre Absicht bekundet, durch einen sog. Passarellebeschluss des Rates zum Mitentscheidungsverfahren überzugehen.

Die politischen Ziele des Einwanderungsrechts bewegen sich zwischen zwei Polen. Einerseits verfolgt insbesondere die Kommission unter dem Stichwort der Migrationssteuerung das Ziel, Einwanderung nach den Bedürfnissen der Union sowie aus humanitären Gründen verstärkt zuzulassen; insoweit verweist eine Mitteilung der Kommission von November 2000 auf einen bis 2010 sich zuspitzenden Fachkräftemangel.<sup>18</sup> Andererseits, wenn auch durchaus mit dem Ziel der Migrationssteuerung verbunden, geht die europäische Einwanderungspolitik verstärkt gegen illegale Einwanderung vor. Im Hinblick auf das erste Ziel hat die Kommission mittlerweile weitreichende Vorarbeiten geleistet und drei Richtlinienentwürfe zur Aufnahme von Drittstaatsangehörigen vorgelegt. Ein bereits im Juli 2001 dem Rat zugeleiteter Richtlinienentwurf erlaubt den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen, wenn sie im Gemeinschaftsgebiet eine Beschäftigung gefunden haben und die Besetzung der offenen Stelle mit einem Unionsbürger nicht möglich ist.<sup>19</sup> Dieser Ansatz, der sich freilich schon in einem Entwurf eines auf Art. K.1, 3 EUV (Fassung von Maastricht) basierenden Übereinkommens fand,<sup>20</sup> stellt eine Wende gegenüber der deutschen und früheren europäischen Politik eines Einwanderungsstopps dar.<sup>21</sup> In eine ähnliche Richtung geht der Vorschlag zur Gewährung eines Aufenthaltstitels zur Aufnahme eines Studiums bzw. schulischer Bildung oder der Aufnahme eines unbezahlten Praktikums.<sup>22</sup> Auch dieser Ansatz versteht die (befris-

tete) Einwanderung als politisch nützlich Mittel, weil hiervon langfristige Bindungen von Drittstaatsangehörigen zur Union bzw. ihren Aufnahmestaaten mit günstigen Zukunftsfolgen erwartet werden.

Im Rahmen dieses Ansatzes zur Nutzbarmachung von Einwanderung zur Erreichung von allgemeinen Zielen der Union steht auch die Bemühung um die Integration von Drittstaatsangehörigen. Hierzu liegt seit Mai 2002 ein zum dritten Male geänderter Vorschlag der Kommission zur Ermöglichung der Familienzusammenführung vor.<sup>23</sup> Begründet wird er nicht nur mit dem allgemeinen Ziel des Schutzes der Familie, sondern auch mit der Notwendigkeit der Integration von Drittstaatsangehörigen (Erwägungsgrund 8) und schließlich – etwas diffus und in dieser Allgemeinheit wohl verfehlt – mit dem auf die Grundziele des EG-Vertrages gegründeten wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Möglich ist die Familienzusammenführung unter zahlreichen Voraussetzungen, wenn sich der Antragsteller bereits rechtmäßig im Gemeinschaftsgebiet aufhält und über die zur Unterbringung erforderlichen Mittel verfügt. Bei Flüchtlingen, die nunmehr auch in den Anwendungsbereich einbezogen worden sind, sind die Voraussetzungen weniger streng. Umstritten war insbesondere das Kindesalter beim Familiennachzug. Der nunmehr vorliegende Entwurf enthält eine gestufte Regelung, nach welcher Kinder bis zum Alter von zwölf Jahren stets zugelassen werden müssen. Dahingegen können die Mitgliedstaaten für ältere Kinder Integrationsanforderungen (z.B. Sprachkenntnisse) zur Voraussetzung machen, soweit diese zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Richtlinie bereits bestehen. Andere Initiativen der Kommission beschäftigen sich mit der Rechtsstellung Drittstaatsangehöriger. Ein Richtlinienentwurf von 2001 zum Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen<sup>24</sup> verfolgt das Ziel, die Rechte solcher Personen recht weitgehend der Rechtsstellung von Gemeinschaftsangehörigen anzugleichen, insbesondere im Hinblick auf die Aufnahme einer Beschäftigung im Aufnahmestaat und in anderen EU-Mitgliedstaaten. Dieser Ansatz steht im Einklang mit dem allgemeinen Ziel der Schaffung eines Binnenmarkts, in welchem der freie Personenverkehr als Faktorfreiheit garantiert ist, weil der grenzüberschreitende Faktorwettbewerb damit auch für Drittstaatsangehörige geöffnet wird.<sup>25</sup> Dem nichtwirtschaftlich oder nur kurzfristig motivierten Reiseverkehr dient ein Richtlinienentwurf von Juli 2001, der die Reisefreiheit von Drittstaatsangehörigen für einen Zeitraum von bis zu drei oder sechs Monaten (mit abgestuften Voraussetzungen) herstellen soll.<sup>26</sup> In diesem Zusammenhang zu nennen ist schließlich der geänderte Entwurf einer Richtlinie vom April 2003 über das Recht von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen, sich im Gemeinschaftsgebiet frei zu bewegen und aufzuhalten.<sup>27</sup> Dieses umfasst insbesondere auch drittstaatsangehörige Familienangehörige, für die folglich Visaauforderungen wegfielen.

Ein weiterer Aktivitätsschwerpunkt liegt im Einklang mit den Zielen von Sevilla bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung. Hierzu ist im Juni 2002 eine Verordnung zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige in Kraft getreten, der mittels einheitlicher Gestaltung, hohen technischen Anforderungen und der Aufnahme aller notwendigen Informationen einen besseren

Schutz vor Fälschungen von Aufenthaltstiteln gewährleisten soll.<sup>28</sup> Demselben Ziel dienen eine ganze Reihe weiterer Vorhaben, insbesondere ein Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung eines Programms für Hilfen für Drittländer im Migrations- und Asylbereich, um einerseits Ursachen von Migration und illegaler Einwanderung vorbeugend zu bekämpfen und andererseits die Effizienz von Rückübernahmepflichten zu erhöhen, durchaus aber auch Migrationsströme zu steuern und damit dem vorgenannten Ziel („unter Berücksichtigung der demografischen, wirtschaftlichen und sozialen Lage in den Herkunfts- und in den Aufnahmestaaten“ – Hervorhebung hinzugefügt) zu dienen.<sup>29</sup> Ein anderer Vorschlag schließt sich an die im Jahr 2001 beschlossene Richtlinie<sup>30</sup> zur gegenseitigen (grenzüberschreitenden) Anerkennung von Rückführungsentscheidungen an.<sup>31</sup> Obwohl die Voraussetzungen für die Anerkennung solcher Entscheidungen sehr eng sind und daher das Ziel der Richtlinie, Ausweisungen nicht durch einen Wechsel des Mitgliedstaats zu konterkarieren zu lassen, kaum erreicht werden dürfte, sieht die Richtlinieninitiative nunmehr die Regelung von Kriterien und praktischen Modalitäten für den Ausgleich finanzieller Ungleichgewichte vor, die bei der Ausweisung entstehen könnten. Ein weiterer Richtlinienvorschlag vom Februar 2002 soll Opfern der Beihilfe von illegaler Einwanderung und des Menschenhandels (im Blick sind illegale Einwanderer und Prostituierte) einen kurzfristigen Aufenthaltstitel gewähren, um die Aufklärung dieser Delikte zu erleichtern (vgl. Art. 10 Nr. 1 lit. a).<sup>32</sup> Motiviert ist dieser Vorschlag vor allem durch den Versuch, die Opfer zur Aussage zu bewegen und damit die schwer fassbaren Hintermänner strafrechtlich belangen zu können.

#### *Visapolitik*

Mit der europäischen Visapolitik wird die Vereinheitlichung der rechtlichen Voraussetzungen für einen kurzzeitigen Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen verfolgt.<sup>33</sup> Seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags, der die bis dahin auf verschiedene Verträge verstreuten Rechtsgrundlagen der Visapolitik in den gemeinschaftsrechtlichen Rahmen gestellt hat (Art. 62 Nr. 2 EGV), ist die Gemeinschaft für die Festlegung der Voraussetzungen der kurzfristigen Einreise zuständig. Mit der Einbeziehung des Schengen-Besitzstands wurden auch die schon erlassenen Schengener visarechtlichen Regelungen zu Gemeinschaftsrecht und damit wurde zugleich 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>34</sup> Sie enthält eine gemeinsame Negativliste von Staaten, deren Staatsangehörige zur Einreise in die Mitgliedstaaten der EG nicht visafrei sind, sondern ein Visum benötigen. Gleichzeitig benennt sie sog. Positivstaaten, deren Bürger visafrei in die Mitgliedstaaten der EG einreisen können. Erhebliche Neuerungen sind von der Visapolitik nicht zu berichten, die Rechtssetzung der Gemeinschaft beschränkt sich im Wesentlichen auf Randbereiche. Zu nennen sind allerdings die beiden Verordnungen zum erleichterten Transit von Drittstaatsangehörigen durch die Union, die auf die Milderung der Enklavenproblematik des Kaliningrader Gebiets Russlands nach dem Beitritt Polens und Litauens gerichtet

sind.<sup>35</sup> Ein weiterer Rechtsakt betrifft insbesondere die Durchreise von Seeleuten und die Visaerteilung an der Grenze im Allgemeinen.<sup>36</sup> Vorgeschlagen sind schließlich Vorschriften für erleichterte Visaerteilungen für die Mitglieder der „olympischen Familie“ bei der Olympiade in Athen 2004.<sup>37</sup> Für das zweite Halbjahr 2003 ist die Entwicklung eines Rechtsakts für ein zukünftiges Visa-Informationssystem in Planung.

### *ARGO-Aktionsprogramm*

Ein allgemeines Problem bei der Durchführung von Gemeinschaftsrecht besteht in der Uneinheitlichkeit der Durchführung und der damit einhergehenden Verringerung der Steuerungs- und Zieleffizienz gemeinschaftsrechtlicher Normen. Mit einer Entscheidung vom Juni 2002 hat der Rat hierzu das ARGO-Aktionsprogramm aufgelegt. ARGO, das zwar in seiner Benennung an das ausgelaufene Odysseus Programm erinnert und teilweise an dieses anknüpft, geht über dieses in seinen Zielsetzungen hinaus. Verbessert werden sollen durch ARGO insbesondere die Verwaltungszusammenarbeit, die einheitliche Umsetzung des Gemeinschaftsrechts und die Transparenz der Maßnahmen nationaler Verwaltungen, um die Effizienz der Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu verbessern. ARGO ist dabei als Querschnittsprogramm auf alle Zugangspolitiken ausgerichtet und unterstützt im Einzelnen namentlich Ausbildungs- und Austauschprogramme, die Schaffung von Koordinierungszentren, die Abhaltung von Konferenzen und Seminaren, aber etwa auch Kooperationen in Drittstaaten.<sup>38</sup> Zur Finanzierung entsprechender Vorhaben stehen bis 2006 insgesamt 25 Mio. Euro zur Verfügung.

### *Ausblick*

Im kommenden Jahr werden die Rechtssetzungsorgane der Gemeinschaft über eine erhebliche Zahl von Vorschlägen der Kommission zu entscheiden haben. Am bedeutendsten sind sicherlich die drei Richtlinien zur Gewährung von langfristigen Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige zur Aufnahme einer Beschäftigung, eines Studiums oder Praktikums und zur Familienzusammenführung. Dem letztgenannten Vorschlag, der in der dritten, kompromissbedingt reduzierten Version vorliegt, werden nunmehr gute Chancen auf eine Verwirklichung eingeräumt. Im Asylbereich sind Vorschläge über die Mindestharmonisierung der Voraussetzungen für die Flüchtlingseigenschaft sowie Mindeststandards für das Asylverfahren (mit begrenztem Anwendungsbereich) auf der Agenda. Vor allem steht überdies die Bewertung des Verfassungsvertragsentwurfs durch die Regierungskonferenz an. Schließlich wird die in Art. 67 Abs. 2, 2. Sptlstr. EGV enthaltene Frage eines Passarellebeschlusses aktuell. Es wird freilich abzuwarten sein, ob der allmähliche Übergang zum Mitentscheidungsverfahren und damit auch zum Prinzip der qualifizierten Mehrheitsentscheidung tatsächlich zu einer Beschleunigung der Entwicklung in den Zugangspolitiken führt. In jedem Fall aber vermag die vollständige Beteiligung des Europäischen Parlaments die Entwicklung des Rechtsacquis zu



einem schlüssigen Zuwanderungs-, Flüchtlings- und Zugangsrecht auf eine breitere legitimatorische Basis stellen und – möglicherweise – die Akzeptanz europäischen Rechts in vormaligen Kernbereichen staatlicher Souveränität erhöhen.

## Anmerkungen

- 1 Dazu etwa P.-C. Müller-Graff, in: Hatje (Hrsg.), Der Binnenmarkt als Daueraufgabe, Europa-recht Beiheft 1, 2002, 1ff.
- 2 Vgl. P.-C. Müller-Graff, in: Müller-Graff (Hrsg.), Europäische Zusammenarbeit, in den Bereichen Justiz und Inneres (1996), S. 11, 20ff.; F. Kainer, in: Bodnar u.a. (Hrsg.), The Emerging Constitutional Law of the European Union (2003), S. 469, 481f.
- 3 Vgl. K.-P. Nanz, in: Müller-Graff (Hrsg.), Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (1996), S. 63ff., 70ff.; W. Braun, in: Müller-Graff (Hrsg.), Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (1996), S.75, 78ff.
- 4 Freilich bleibt die Teilnahme für Dänemark im Gegensatz zu Großbritannien und Irland auf eine völkerrechtliche, gerade nicht gemeinschaftsrechtliche Ebene beschränkt.
- 5 Abrufbar unter [http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99\\_de.htm](http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_de.htm); s. dazu H. Wilhelm, ZG 2000, 63ff.
- 6 Abrufbar unter <http://ue.eu.int/pressData/de/ec/72655.pdf>.
- 7 ABl. der EG, Nr. C 19 v. 23.1.1999, S. 1.
- 8 Dazu T. Groß, KJ 2001, 100ff.
- 9 Näher hierzu S. Schmahl, ZAR 2001, 3ff. Vgl. zu den Zielen und der daraus verfolgten Politik näher die Mitteilung der Kommission über die gemeinsame Asylpolitik, KOM(2001) 710 endg.
- 10 ABl. der EG, Nr. L 50 v. 25.2.2003, S. 1. Dazu kritisch B. Schröder, ZAR 2003, 126ff., 130ff.
- 11 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.
- 12 ABl. der EG, Nr. L 31 v. 6.2.2003, S. 18.
- 13 KOM(2001) 510. Ausführlicher R. Marx, ZAR 2002, 43ff.
- 14 KOM(2002) 326 endg.; dazu K. Hailbronner, ZAR 2002, 259, 260ff.
- 15 Ausführlicher K. Hailbronner, ZAR 2002, 259, 262.
- 16 KOM(2000) 755 endg.
- 17 Vgl. ausführlich zur Einwanderungspolitik nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages D. Kugelmann, ZAR 1998, 243ff.
- 18 Vgl. KOM(2000)757 endg. Hierzu eher kritisch K. Hailbronner, ZAR 2002, 83.
- 19 KOM(2001)386 endg.
- 20 ABl. der EG, Nr. C 337 v. 7.11.1997, S. 9.
- 21 S. K. Hailbronner, ZAR 2002, 83.
- 22 KOM(2002)548 endg.
- 23 KOM(2002)225 endg.
- 24 KOM(2001)127 endg. Ausführlicher hierzu K. Hailbronner, ZAR 2002, 83, 87f.
- 25 Vgl. für die passive Dienstleistungsfreiheit schon in diese Richtung P.-C. Müller-Graff, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV-Kommentar (im Erscheinen), Art. 49 EGV Rn. 53f.
- 26 KOM(2001)388 endg.; näher K. Hailbronner, ZAR 2002, 83, 88f.
- 27 KOM(2003)199 endg.
- 28 ABl. der EG, Nr. L 157 v. 15.6.2002, S. 1.
- 29 KOM(2003)355 endg.
- 30 ABl. der EG, Nr. L 149 v. 2.6.2001, S. 34; dazu K. Hailbronner, ZAR 2002, 83, 89.
- 31 KOM(2003)49 endg.
- 32 KOM(2002)71 endg.
- 33 Dazu K.-P. Nanz in: Müller-Graff (Hrsg.), Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, 1996, S. 64.
- 34 ABl. der EG, Nr. L 81 v. 21.3.2001, S. 1, zuletzt geändert durch die Verordnung 453/2003, ABl. der EG, Nr. L 69 v. 13.3.2003, S. 10. Ausführlich zur Visumspflicht V. Westphal/E. Stoppa, InfAuslR 2001, 309ff.
- 35 ABl. der EG, Nr. L 99 v. 17.4.2003, S. 8 und 15.
- 36 ABl. der EG, Nr. L 64 v. 7.3.2003, S. 1
- 37 KOM(2003)172 endg.
- 38 ABl. der EG, Nr. L 161 v. 19.6.2002, S. 11. Vgl. [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/funding/argo\\_funding\\_argo\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/funding/argo_funding_argo_en.htm).

### Weiterführende Literatur

- K. Hailbronner, Asylpolitik in der Europäischen Union, in: ZAR 2002, 259-264.
- ders., Migrationspolitik und Rechte der Drittstaatsangehörigen in der Europäischen Union, in: ZAR 2002, S. 83-89.
- P.J. Kuijper, 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.
- F. Löper, Das Dubliner Übereinkommen über die Zuständigkeit für Asylverfahren, in: ZAR 2000, S. 16-24.
- R. Marx, Zur Vergemeinschaftung der asylrechtlichen Entscheidungsgrundlagen, in: ZAR 2002, S. 43-50.
- M. Wolter, Auf dem Weg zu einem gemeinschaftlichen Asylrecht in der Europäischen Union, 1999.
- 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.
- G. Renner, Europäische Mindestnormen für Asylverfahren, in: ZAR 2003, S. 88-96.
- S. Schmahl, Die Vergemeinschaftung der Asyl- und Flüchtlingspolitik, in: ZAR 2001, S. 3-11.