

Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik

PETER-CHRISTIAN MÜLLER-GRAFF / FRIEDEMANN KAINER

Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik sind gegenwärtig durch den Maastrichter Unionsvertrag in den Bestimmungen über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, der sogenannten dritten Säule der Europäischen Union, als Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse ausgewiesen. Während diese Bereiche Gegenstand europäischen Zusammenwirkens früher in mehr oder weniger institutionell gefestigten Gremien (z.B. TREVI-Gruppe, Rhodos-Gruppe, CELAD, PWGOT, Konferenz der Minister für Einwanderungsfragen, Zusammenkünfte im Rahmen der EPZ) waren, wurden sie durch den Unionsvertrag zusammenfassend institutionalisiert, systematisiert und zugleich mit dem Binnenmarktkonzept verbunden (vgl. Art. K.1 EUV).¹ Die Schnittstelle zum Binnenmarktziel zeigt sich besonders im Hinblick auf die einzelstaatlichen Zugangspolitiken der Unionsstaaten zu ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet und damit auf dem Gebiet des Asyl-, Einwanderungs- und Visarechtes. Denn ein Binnenmarkt, der gemäß Art. 7a Abs. 2 EGV durch die Gewährleistung des freien Verkehrs von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gekennzeichnet ist, kann von Hindernissen durch eine – jeweils eigene Grenzkontrollen voraussetzende – mitgliedstaatliche Zugangspolitik faktisch gefährdet werden. Durch die Verpflichtung der mitgliedstaatlichen Politiken auf die Ziele der Union und auf das Kohärenzgebot (Art. C EUV) soll ferner die Effektivität der Zusammenarbeit gesteigert werden. Eine Vergemeinschaftung der Politiken des Art. K.1 EUV wurde jedoch vermieden. Vielmehr begründet die dritte Säule eine intergouvernemental-kooperative Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, die allerdings durch einige Elemente, wie das Initiativrecht und begrenzte Mitwirkungsrechte der Kommission und des Europäischen Parlamentes qualifiziert ist.

Asylpolitik

Die Asylpolitik ist in Art. K.1 Nr. 1 EUV als Bereich von gemeinsamem Interesse genannt. Trotz intensiver Bemühungen sind die Erfolge europäischer Regelungsbemühungen im formellen und materiellen Asylrecht bislang unterschiedlich ausgefallen. Jenseits des Dubliner Abkommens von 1990 und des Schengener Durchführungübereinkommens² wurden nennenswerte gemeinsame materielle Regelungen bislang von Souveränitätsvorbehalten gebremst. Bei den Voraussetzungen für die Gewährung des Asylanspruches blieb es bei wenig verbindlichen Entschließungen der Einwanderungsminister der Europäischen Gemeinschaften aus dem Jahr 1992³ und einem Gemeinsamen Standpunkt des Rates 1996,⁴ wengleich auch Verfahrensregeln mittelbaren Einfluß auf materielles Asylrecht haben können.⁵ Auch im Jahr 1997 kam es vor allem zu Neuerungen im Asylverfahrensrecht.

- Am 1. September 1997 ist das Dubliner Übereinkommen in Kraft getreten, zugleich finden seitdem die entsprechenden asylrechtlichen Bestimmungen des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) keine Anwendung mehr.⁶ Durch das Dubliner Abkommen soll sichergestellt werden, daß jedem Asylsuchenden in Europa grundsätzlich ein (einziges) Asylverfahren offensteht. Dazu trifft das Abkommen Zuständigkeitsregeln, die sich an objektiven Kriterien orientieren,⁷ und regelt die Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat sowie die Pflicht zur Ausweisung eines abgelehnten Asylbewerbers.
- Durch den Beschluß nach Art. 18 des Dubliner Abkommens vom 9. September 1997 über Durchführungsbestimmungen⁸ werden unter anderem die Gestaltung einheitlicher Formulare und Laissez-Passer für die Überstellung von Asylbewerbern geregelt.
- Im Rahmen der Durchführung des Dubliner Abkommens wurde gemäß dem Auftrag des Rates vom 23. November 1995 der Entwurf eines Übereinkommens über die Einrichtung von „EURODAC“ für die Erfassung, die Speicherung, den Austausch und den Vergleich der Fingerabdrücke von Asylbewerbern geprüft und auf einer Tagung am 5./6. Dezember 1997 Einvernehmen über technische Einzelheiten hergestellt.
- Die Kommission lancierte einen Vorschlag zu einer Gemeinsamen Maßnahme des Rates gemäß Art. K.3 Abs. 2 lit. b EUV betreffend den vorübergehenden Schutz für Vertriebene.⁹ Die vorgeschlagene Maßnahme zielt auf die Regelung von Voraussetzungen und Verfahren des vorübergehenden Schutzes von Flüchtlingen im Falle eines Massenzustroms in die Europäische Union. Damit soll vor allem ein zeitweiliges Aufenthaltsrecht der Flüchtlinge, ihre soziale Sicherheit und Möglichkeiten zur Beschäftigung sichergestellt werden.
- Zum Schutze von unbegleiteten Minderjährigen hat der Rat eine Entschließung angenommen,¹⁰ die Leitlinien zur Behandlung minderjähriger Flüchtlinge oder Asylsuchender aufstellt. Angestrebt werden vor allem Mindestgarantien für ihre Unterbringung, Familienzusammenführung und Rückführung.
- Im ersten Halbjahr 1998 beschloß der Rat eine Gemeinsame Maßnahme betreffend Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik unter dem Kennwort „Odysseus“.¹¹ Mit dieser Maßnahme bezweckt der Rat die Verbesserung der Ausbildung der mit den rechtlichen Instrumenten der europäischen Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik befaßten Beamten der Mitgliedstaaten. Dies soll durch ein Ausbildungs-, Austausch- und Kooperationsprogramm erreicht werden. Zuständig für die Verwaltung des Programms ist die Kommission.
- Zur Finanzierung gezielter Projekte zugunsten vertriebener Personen und Asylbewerber hat der Rat im April 1998 zwei Gemeinsame Maßnahmen mit einem Gesamtvolumen von etwa 178 Mio. ECU gemäß Art. K.3 EUV angenommen.¹² Ziel dieser Maßnahmen ist zum einen die Verbesserung der Aufnahmebedingungen, etwa durch Ausbau der Aufnahmeinfrastruktur, zum anderen aber auch, den Betroffenen unter anderem durch eine Berufsausbildung die spätere Rückkehr zu erleichtern.

- Anfang 1998 kam es zu einer Entschließung des Rates zur Festlegung der Prioritäten für die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres für den Zeitraum bis zum Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages.¹³ Der Rat hat in dieser Entschließung eine Themenliste vorgestellt, die auch für die weitere Entwicklung des europäischen Asylrechtes von Bedeutung ist. Sie sieht unter anderem eine weitere Angleichung der nationalen Asylverfahren, aber auch die Angleichung der Aufnahmebedingungen für Asylbewerber vor.

Die wichtigsten Konsequenzen für das Asylrecht in Europa ergeben sich aus dem Inkrafttreten des Dubliner Übereinkommens. Zwar ist dieses mit den asylverfahrensrechtlichen Vorschriften des SDÜ nahezu identisch, jedoch werden nunmehr die bisher nicht dem Schengener Abkommen beigetretenen Länder Großbritannien und Irland in die europäische Zuständigkeitsregelung für Asylbegehren einbezogen. Es ist jedoch auch weiterhin nicht gelungen, eine Vertiefung der Zusammenarbeit auch im materiellen Asylrecht zu erreichen. Wegen des nach wie vor geltenden Einstimmigkeitsprinzips ist es auch zweifelhaft, ob in der Zeit bis zum Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages¹⁴ mit bedeutsamen Erweiterungen gerechnet werden kann.

Einwanderungspolitik

Die Einwanderungspolitik als Gegenstand gemeinsamen Interesses gemäß Art. K.1 Nr. 3 EUV beschäftigt sich mit den Voraussetzungen für einen langfristigen, also drei Monate überschreitenden Aufenthalt in der Europäischen Union von Drittstaatsangehörigen. Eine neue Entwicklung ist hier durch den Vorschlag der Kommission zur Ausarbeitung eines Übereinkommens über die Zulassung von Staatsangehörigen dritter Länder in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten¹⁵ angestoßen worden. Mit dem vorgeschlagenen Abkommen würden vier rechtlich unverbindliche Entschließungen des Rates¹⁶ aus dem Jahre 1994 zusammengefaßt und gewissermaßen ein europäisches Ausländerrecht geschaffen. Regelungstechnisch geht das Abkommen von einem Zuwanderungsverbot aus, gewährt für verschiedene Zwecke aber Ausnahmen: unter anderem zur Aufnahme einer unselbständigen bzw. einer selbständigen Tätigkeit, zur Aufnahme eines Studiums und zur Familienzusammenführung. Die Ausnahmebestimmungen orientieren sich an dem Ziel, möglichst nur Personen zuzulassen, deren Aufenthalt in der Europäischen Union aus wirtschaftlichen oder humanitären Gründen gerechtfertigt ist. So ist der Zuzug für Arbeitnehmer nur möglich, wenn der Drittstaatsangehörige 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. Mit einem baldigen europäischen Aufenthaltsübereinkommen ist jedoch kaum zu rechnen, da der Vorschlag der Kommission zunächst im Rat einer einstimmig zu fassenden Empfehlung zur Annahme durch die Mitgliedstaaten bedarf, bevor das Übereinkommen den Mitgliedstaaten zur Annahme und Ratifizierung übergeben werden kann.

Des weiteren hat der Rat durch eine Gemeinsame Maßnahme die Vereinheitlichung der Gestaltung des Aufenthaltstitels beschlossen, welcher die Erlaubnis zu einem längerfristigen Aufenthalt in einem Mitgliedstaat verkörpert.¹⁷ Dies soll sowohl einer Verbesserung der Information der zuständigen Behörden wie auch einer möglichst hohen Sicherheit vor Fälschungen dienen. Für die Zeit bis zum Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages strebt der Rat in seiner bereits erwähnten Entschliebung zu den vorrangigen Aufgaben im Bereich der Einwanderungspolitik insbesondere eine Verstärkung der Bekämpfung der illegalen Einwanderung und eine Verbesserung der Rückführung an.

Visapolitik

Mit der Visapolitik wird auf Unionsebene die Vereinheitlichung der rechtlichen Voraussetzungen für einen kurzzeitigen Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen verfolgt. Das Dilemma der Visapolitik liegt bislang darin, daß die Kompetenzen hierzu einerseits zwischen Unionsebene und Schengener Abkommen und andererseits zwischen erstem und drittem Pfeiler der EU aufgeteilt sind. Dies hat in der Vergangenheit zu einer uneinheitlichen Rechtslage geführt. Im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft wurde bereits im Jahre 1995 gemäß Art. 100c Abs. 1 EGV eine Negativliste von Drittstaaten, deren Bürger in allen Mitgliedstaaten eines Visums bedürfen, durch eine Verordnung des Rates¹⁸ verabschiedet. In ihr sind 98 visapflichtige Staaten und drei Gebietskörperschaften aufgeführt. Gleichzeitig verbleibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, zusätzliche Staaten der Visapflicht zu unterwerfen. Allerdings wurde diese Verordnung vom Gerichtshof mit Urteil vom 10. Juni 1997 wegen Verstoßes gegen Verfahrensrecht für nichtig erklärt.¹⁹ Der Rat hat daher am 6. Oktober 1997 beschlossen, das Europäische Parlament im wesentlichen auf der Grundlage des Wortlautes der für nichtig erklärten Verordnung erneut zu hören und somit die Verordnung neu zu erlassen. Eine weitere Negativliste mit einem Umfang von etwa 125 Staaten ist im Rahmen des SDÜ erarbeitet worden.²⁰ Daneben existieren zwei weitere – allerdings rechtlich unverbindliche – Listen, eine Positivliste von Drittstaaten, die in keinem der Schengen-Staaten der Visumpflicht unterliegen, sowie eine weitere Liste von Staaten, bei denen die Visapflicht unterschiedlich geregelt werden kann.²¹ Während die Schengen-Staaten sich auf ein einheitliches Schengen-Visum einigen konnten, blieb die Einigung im Rahmen der EG bisher auf die einheitliche Gestaltung der nationalen Visamarken beschränkt.²² Aufgrund der komplexen rechtlichen Ausgangssituation sind zuletzt nur wenige spezielle Aktivitäten in der Visapolitik entfaltet worden, zumeist, um bestimmten Personenkreisen einen visafreien Aufenthalt zu ermöglichen.

Der Amsterdamer Vertrag

Grundlegende Neuerungen für die Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik auf europäischer Ebene sind vom Amsterdamer Vertrag vorgesehen. Diese Politikbereiche werden aus der dritten Säule gelöst und vergemeinschaftet. Hierzu wird im dritten Teil des EG-Vertrages ein neuer vierter Titel (Art. 61-69 des konsolidierten EG-

Vertrages) geschaffen, die Aufteilung der Visapolitik beseitigt und Art. 100c EGV aufgehoben. Der neue Titel IV tradiert nicht lediglich die Bereiche des Art. K.1 Nr. 1-3 EUV in den EG-Vertrag. Vielmehr werden bestehende Kompetenzen ausgefaltet, wobei die bedeutsamste Entwicklung in der Einführung einer ausdrücklichen Kompetenz zum Erlaß materieller Vorschriften im Bereich des Asylrechtes liegt (vgl. neuer Art. 63 Nr. 1 lit. b, c EGV), verbunden mit der Verpflichtung, innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten und für die Anerkennung von Staatsangehörigen dritter Länder als Flüchtlinge zu erlassen. Die Überführung dieser Gegenstände bestätigt die funktionale Verbindung zum Binnenmarktkonzept, die im zukünftigen Art. 61 EGV durch die Inbezugnahme der Binnenmarktnorm (künftig Art. 14 EGV) noch deutlicher als bislang in Art. K.1 EUV zum Ausdruck kommt.

Die zweite grundlegende Neuerung besteht in der vorgesehenen Einbeziehung des sogenannten Schengen-Besitzstandes in den Unionsrahmen. Hierbei ist es der Entscheidung des Rates aufgegeben, einstimmig für die Bestimmungen und Beschlüsse des Schengen-Besitzstandes die Rechtsgrundlage festzulegen. Solange dies nicht geschehen ist, gelten sie als Rechtsakte, die auf die Bestimmungen der dritten Säule gestützt sind. Wegen des Fernbleibens des Vereinigten Königreichs und Irlands handelt es sich hierbei um eine unions-primärrechtlich festgelegte Form einer engeren Zusammenarbeit.²³

Insgesamt wird das Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages die Qualität der Zusammenarbeit erheblich verändern. An die Stelle intergouvernementaler Zusammenarbeit tritt das Handlungsgefüge der Gemeinschaft und damit die Möglichkeit zum Erlaß von Gemeinschaftsrechtsakten einschließlich von Verordnungen und Richtlinien. Dies bedarf zunächst während eines Übergangszeitraums von fünf Jahren nach Inkrafttreten grundsätzlich eines einstimmigen Beschlusses auf Vorschlag der Kommission oder auf Initiative eines Mitgliedstaates. Das Parlament ist anzuhören. Im Visarecht können die Negativliste, die Positivliste und die einheitliche Gestaltung vom Inkrafttreten des Vertrages an mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission beschlossen werden. Eine weitergehende Supranationalisierung ist im Vertrag bereits dadurch angelegt, daß fünf Jahre nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages das Initiativrecht der Mitgliedstaaten wegfällt. Als Perspektive ist eingefügt, daß der Rat einstimmig beschließen kann, für künftige Maßnahmen im Rat das Mehrheitsprinzip anzuwenden und damit zugleich das Parlament zur Mitentscheidung (künftig Art. 251 EGV) zu berufen. Mit der Vergemeinschaftung kommen die Strukturelemente des Europäischen Gemeinschaftsrechtes zur Anwendung, unter anderem das Prinzip des Vorranges des EG-Rechtes,²⁴ dessen unmittelbarer Wirkung²⁵ und das Gebot der richtlinienkonformen Auslegung nationalen Rechtes.²⁶ Der Amsterdamer Vertrag hebt damit Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik auf eine neue Stufe der europäischen Integration und eröffnet die Chance zu effizienten Gemeinschaftszugangspolitiken.

Anmerkungen

- 1 Vgl. insbesondere Müller-Graff, Peter-Christian: Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, in: ders. (Hrsg.): Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, Baden-Baden 1996, S. 1, S. 20 ff.
- 2 Zu beiden Hailbronner, Kay, Claus Thiery: Schengen II und Dublin – Der zuständige Asylstaat in Europa, ZAR 1997, S. 55; Müller-Graff, Peter-Christian: The Dublin Convention: Pioneer and Lesson for Third-Pillar Conventions, in: Bieber, Roland, Jörg Monar (eds.): Justice and Home Affairs in the European Union, 1995, S. 49.
- 3 Entschließungen: zur Behandlung von offensichtlich unbegründeten Asylanträgen; zu einem einheitlichen Konzept in bezug auf Aufnahmedrittländer; Schlussfolgerungen über sichere Herkunftsstaaten. Näher Braun, Wilfried: Asylpolitik in der Europäischen Union, in: Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.): Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, Baden-Baden 1996, S. 75 und S. 80 f.
- 4 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).
- 5 Vgl. für Deutschland Art. 16a Abs. 2 GG.
- 6 Vgl. das Protokoll zu den Konsequenzen des Inkrafttretens des Dubliner Übereinkommens, BGBl. 1995 II, S. 739.
- 7 Vgl. Kay Hailbronner, Claus Thiery: Schengen II und Dublin, a.a.O., S. 57.
- 8 ABl. der EG, Nr. L 281 v. 14.10.1997, S. 1.
- 9 ABl. der EG, Nr. C 106 v. 4.4.1997, S. 13.
- 10 ABl. der EG, Nr. C 221 v. 19.7.1997, S. 23.
- 11 ABl. der EG, Nr. L 99 v. 31.3.1998, S. 2.
- 12 ABl. der EG, Nr. L 138 v. 9.5.1998, S. 6 und S. 8.
- 13 ABl. der EG, Nr. C 11 v. 15.1.1998, S. 1.
- 14 Die Rechtsetzung im Asylbereich nach Inkraftsetzung des Amsterdamer Vertrages gemäß Art. 61, 63, 67 EUV erfolgt allerdings zunächst ebenfalls einstimmig.
- 15 ABl. der EG, Nr. C 337 v. 7.11.1997, S. 9.
- 16 Dazu ausführlich Haberland, Jürgen: Die Entschließungen der Justiz- und Innenminister der Europäischen Union im Bereich der Aufnahme, in: ZAR 1996, S. 3 ff.
- 17 ABl. der EG, Nr. L 7 v. 10.1.1997, S. 1.
- 18 ABl. der EG, Nr. L 234 v. 3.10.1995, S. 1.
- 19 EuGH Urteil v. 10.6.1997, Rs. C-392/95 (Parlament/Rat), Slg. 1997, I-3213.
- 20 Die Liste wird bislang vertraulich behandelt und ist nicht veröffentlicht.
- 21 Vgl. dazu ausführlicher Nanz, Klaus-Peter: Visapolitik und Einwanderungspolitik der Europäischen Union, a.a.O., S. 65 f.
- 22 VO des Rates, ABl. der EG, Nr. L 164 v. 14.7.1995, S. 1.
- 23 Vgl. Art. K.7 EUV und zukünftigen Art. 43 EUV; dazu Müller-Graff, Peter-Christian: Justiz und Inneres nach Amsterdam – Die Neuerungen in der ersten und dritten Säule, in: integration 4 (1997), S. 271 und S. 276.
- 24 Vgl. dazu Nicolaysen, Gert: Europarecht I, 1991, S. 38 ff. m.w.N.
- 25 Ebd., S. 33 ff.
- 26 Vgl. z.B. EuGH, Slg. 1984, 1891 (v. Colson und Kamann); Slg. 1984, 1921 (Harz); Slg. 1987, 3969, 3970 (Kolpinghuis); Slg. 1990, I-3941, 3976 (Dekker); Slg. 1990, I-4135, 4159 (Marleasing); NJW 1994, 2473 (Faccini Dori).

Weiterführende Literatur

- Hailbronner, Kay, Claus Thiery: Schengen II und Dublin – Der zuständige Asylstaat in Europa, in: ZAR 1997, S. 55.
- Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.): Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, Baden-Baden 1996.
- Schoenemann, Peter: Das deutsche Asylrecht im Licht der europäischen Asylrechtsharmonisierung und des nationalen Asylrechts in Westeuropa, in: NVwZ 1997, S. 1049.
- Schreckenberger, Waldemar: Von den Schengener Abkommen zu einer gemeinsamen Innen- und Justizpolitik, in: VerwArch 88 (1997), S. 389.