

# Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik

Peter-Christian Müller-Graff / Friedemann Kainer

Für die europäische Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik markieren die Jahre 2003 und 2004 in mehrfacher Hinsicht einen Einschnitt. Zum einen ist zum 1. Mai 2004 der im Amsterdamer Vertrag rahmenförmig festgelegte, im Wiener Aktionsplan (1998) vorbereitete und in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere (1999) zum politischen Programm verdichtete fünfjährige Zeitplan zur Verwirklichung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts abgelaufen. Für die Kommission war dies Anlass, in einer umfangreichen Mitteilung den bislang erreichten Stand der Arbeiten und der Umsetzung zusammenzufassen und zugleich die wesentlichen Ziele für das aufzulegende künftige legislative Programm zu skizzieren.<sup>1</sup> Bedeutsam ist zweitens der Beitritt der acht mittel- und osteuropäischen Staaten sowie von Malta und Zypern, wodurch das Ziel des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts territorial erheblich vergrößert wurde, zugleich aber neue Herausforderungen in Bezug auf den Schutz der Außengrenzen geschaffen wurden. Drittens weist die politische Einigung der Regierungskonferenz von Dublin vom 18. Juni 2004 über einen Vertrag über eine Verfassung für Europa auf einen zukünftig modifizierten Integrationsansatz, wenn er die Politikbereiche des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vom Binnenmarktpinzipp weitgehend entkoppelt. Schließlich ist auch eine umfangreiche legislative Tätigkeit zu registrieren.

## Der gegenwärtige Rechtsrahmen

Im Vergleich des gegenwärtigen Stands des europäischen Asyl-, Einwanderungs- und Visarechts mit der Rechtslage vor und bei Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam zeigen sich einerseits die geänderten Rechtsgrundlagen und andererseits die rapide angewachsene Rechtsmasse. So war die Zusammenarbeit anfangs zunächst kaum oder wenig, später in der dritten Maastrichter Säule der EU institutionalisiert und folglich rein intergouvernemental geprägt;<sup>2</sup> Maßnahmen konnten überwiegend nur einstimmig oder in Form von zu ratifizierenden Übereinkommen und ohne die supranationalen Handlungsformen der Gemeinschaft erlassen werden. Wesentliche und für die Entwicklung prägende Schritte, insbesondere die Schengener Übereinkommen und das Dubliner Übereinkommen, entstanden außerhalb des Rahmens der Union, zudem nahmen nicht alle Mitgliedstaaten an Schengen teil. Zum 1. Mai 1999 wurden Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik in den EG-Vertrag integriert. Diese Vergemeinschaftung der Zugangspolitiken war folgerichtig zur binnenmarktrechtlich geforderten Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen.<sup>3</sup>

1 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Bilanz des Tampere-Programms und Perspektiven, KOM(2004) 401 endg.

2 Vgl. zur Entwicklung K.-P. Nanz, in: Müller-Graff (Hrsg.), Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (1996), S. 63 ff., 70 ff.; W. Braun, in: Müller-Graff (Hrsg.), Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (1996), S.75, 78 ff.

3 P.-C. Müller-Graff, in: Müller-Graff (Hrsg.), Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (1996), S. 11, 20 ff.; F. Kainer, in: Bodnar u.a. (Hrsg.), The Emerging Constitutional Law of the European Union (2003), S. 469, S. 481 f.

Damit können nunmehr die gemeinschaftsrechtlich ausgeprägten Rechtsprinzipien Anwendung finden, insbesondere im Falle des Erlasses von Verordnungen die unmittelbare Anwendung des Gemeinschaftsrechts, dessen Anwendungsvorrang vor nationalem Recht und die – wenn auch noch im Vergleich zum übrigen *acquis communautaire* eingeschränkte – Jurisdiktion der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit. Durch das Inkrafttreten des Vertrages von Nizza zum 1. Februar 2003 ist, freilich unter der Voraussetzung, dass wesentliche Grundsätze einstimmig zuvor festgelegt werden, das Mehrheitsprinzip bei der Beschlussfassung im Rat auf wichtige Gegenstände des Asyl- und Flüchtlingsrechts ausgedehnt worden. Änderungen des Rechtsrahmens ergaben sich ferner zum 1. Mai 2004. So hat nunmehr die Kommission das Initiativmonopol für Rechtsakte, wohingegen Mitgliedstaaten nur noch die Möglichkeit haben, Rechtsakte bei der Kommission anzuregen (Artikel 67 Abs. 2 EGV). Nicht erreicht werden konnte freilich eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs des europäischen Zuwanderungsrechts auf alle Mitgliedstaaten. Weiterhin haben Dänemark, Großbritannien und Irland protokollförmig und damit primärrechtlich verankert ihre Teilnahme an den entsprechenden Rechtsakten von ihrer Zustimmung im Einzelfall abhängig gemacht; für Dänemark bleibt es auch dann lediglich bei einer allgemeinen völkerrechtlichen Bindung. Mit dem Beitritt der zehn neuen Mitgliedstaaten hat sich andererseits der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erheblich erweitert. Einerseits sind alle Beitrittsstaaten Mitglieder des Schengener Systems und der darin enthaltenen Aufgabe der Sicherung der Schengener Außengrenzen, andererseits bedarf die vollständige (personenkontrollfreie) Öffnung der Binnengrenzen noch eines entsprechenden Ratsbeschlusses, der von hinreichenden Standards bei der Sicherung der Außengrenzen abhängig ist.<sup>4</sup>

### Der projektierte Rechtsrahmen

In dem von der Regierungskonferenz in Dublin angenommenen Vorschlag für einen Europäischen Verfassungsvertrag<sup>5</sup> wird der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in den Zugangspolitiken ein selbständiges, vom Binnenmarkt anscheinend abgekoppeltes Integrationsziel. Dies ergibt sich zum einen aus der Zielnorm des Art. I-3 Abs. 2 EVV, 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 den Art. III-158 ff., III-166-169 EVV ebenso wie die allgemeine Aufgabenzuweisung in Art. I-41 EVV auch sprachlich, anders als derzeit noch in Art. 61 ff. EGV, in keiner Weise auf den Binnenmarkt Bezug nehmen. Gleichwohl bleiben auch im neuen Verfassungsvertrag 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 EVV). Ebenso behalten die Mitgliedstaaten gemäß Art. III-168 Abs. 5 EVV das Recht, die Anzahl der Beschäftigung suchenden Drittstaatsangehörigen für ihr eigenes Hoheitsgebiet selbst festzulegen. Andererseits und hauptsächlich aber findet für alle Maßnahmen des Asyl-, Einwande-

4 Gem. Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Anhang I der Beitrittsakte wird zunächst Art. 2 Abs. SDÜ (Wegfall der Binnengrenzkontrollen) bis zum Abschluss einer Evaluierung der Grenzkontrollen nicht angewendet, ABl. EG 2003 L 236/33 und 50. Anwendbar sind aber die Kontroll erleichterungen des Schengener Übereinkommens.

5 Abrufbar unter <http://ue.eu.int/igcpdf/de/04/cg00/cg00086.de04.pdf>. Die Numerierung ist nur vorläufig. Zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Konventsentwurf näher auch schon J. Monar, *Integration 2003*, 536 ff. und allgemeiner N. Görlitz, *DÖV 2004*, 374 ff.; s. auch P.-C. Müller-Graff, in: *Festschrift für Erik Jayme*, 2004, S. 1305.

rungs- und Visarechts das Mitentscheidungsverfahren („ordentliches Gesetzgebungsverfahren“, Art. III-302 EVV) und damit das Prinzip der qualifizierten Mehrheitsentscheidung im Rat Anwendung; die volle Justitiabilität des EuGH über die Rechtsakte der Zugangspolitiken wird hergestellt.

### Legislativer Stand und Entwicklung

Die legislative Entwicklung auf der Grundlage der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Tampere<sup>6</sup> (1999) und Sevilla<sup>7</sup> (2002) und auf der Basis des Wiener Aktionsplans von 1998<sup>8</sup> ist umfangreich. Neben der parallel zum Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages vollzogenen Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in den Unionsrahmen und einer Zuweisung der zahlreichen Rechtsakte zu den entsprechenden Kompetenzgrundlagen in den Verträgen, auf denen die Union beruht, gibt der halbjährlich und zum letzten Mal Ende 2003 von der Kommission aktualisierte Anzeiger der Fortschritte bei der Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beredt Zeugnis von der teilweise rasanten Europäisierung der Zugangspolitiken, die mit dem ursprünglichen Integrationskern, dem Gemeinsamen Markt, nur noch lose zusammenhängt. Aus der mittlerweile unübersichtlich reichhaltig gewordenen Rechtssetzung können hier nur einige beispielhaft aufgeführt werden.

### Asylrecht

Wichtige Rechtsakte im Asylbereich<sup>9</sup> waren vor allem die Verordnung über einen vorübergehenden Schutz für Flüchtlinge im Falle eines Massenzustroms<sup>10</sup> und die Einrichtung eines Flüchtlingsfonds, im Bereich des Asylverfahrens die Dublin II-Verordnung,<sup>11</sup> welche den zuständigen Mitgliedstaat für das Asylverfahren bestimmt und das Dubliner Übereinkommen abgelöst hat, ferner die Eurodac-Verordnung,<sup>12</sup> die die Einrichtung einer Datenbank für Fingerabdrücke von Asylbewerbern zum Gegenstand hat und damit das Dubliner Zuständigkeitssystem vor Mehrfachanträgen absichert. Daneben wurden erste Maßnahmen zur Schaffung von Mindeststandards für die Aufnahme von Asylbewerbern erlassen, um ihnen einen menschenwürdigen Aufenthalt zu ermöglichen.<sup>14</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 Aufnahmestandards die Sekundärmigration von Asylbewerbern möglichst zu verhindern.

Einen Höhepunkt der Entwicklung dürfte die Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, markieren.

6 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, 63 ff.

7 Abrufbar unter <http://ue.eu.int/pressData/de/ec/72655.pdf>.

8 ABl. EG 1999 C 19/1.

9 Näher zum europäischen Asylrecht S. Schmahl, ZAR 2001, 3 ff.; zu den Zielen und der daraus verfolgten Politik vgl. auch die Mitteilungen der Kommission über die gemeinsame Asylpolitik, KOM(2001) 710 endg. und KOM(2003) 315 endg.

10 ABl. EG 2001 L 212/12.

11 ABl. EG 2000 L 252/12.

12 ABl. EG 2003 L 50/1.

13 ABl. EG 2000 L 316/1; 2002 L 62/1 (Durchführungsbestimmungen).

14 ABl. EG 2003 L 31/18, dazu P.-C. Müller-Graff/F. Kainer, Jahrbuch 02/03, S. 139, 142 und ausführlicher H. Meyer, NVwZ 2004, 547 ff.

Sie wurde vom Rat am 29. April 2004 angenommen<sup>15</sup> und verfolgt das Ziel, ein Mindestmaß an Schutz in allen Mitgliedstaaten für jene, die tatsächlich Schutz brauchen, sicherzustellen und Unterschiede zwischen den Rechtsvorschriften und Praktiken der Mitgliedstaaten in diesem Bereich abzubauen. Neben der Definition des Begriffs „Flüchtling“ in Anlehnung an die Genfer Flüchtlingskonvention sieht der Vorschlag Mindestnormen für den subsidiären Schutz vor, mit denen die Regelungen der Genfer Konvention ergänzt werden. Die Richtlinie enthält ferner Bestimmungen über Mindestrechte und Vergünstigungen, die Personen mit Flüchtlingsstatus oder subsidiärem Schutzstatus gewährt werden. Insgesamt enthält dieser Rechtsakt zwar noch keine vollständige Harmonisierung des materiellen Asylrechts, gleichwohl stellt er einen ersten beachtlichen Ansatz hierzu dar und beweist anschaulich den politischen Willen der Mitgliedstaaten, auch hier voranzukommen.

Erlassen wurde ferner eine Verordnung mit Durchführungsbestimmungen zur Dublin II-Verordnung, die im Wesentlichen das Verfahren bei der Bestimmung der Zuständigkeiten regelt und den Aufbau eines besonderen Datennetzes („DubliNet“) vorsieht.<sup>16</sup> Neu vorgelegt wurde von der Kommission ein Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über die Errichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF II) als Folgemaßnahme des ersten Flüchtlingsfonds.<sup>17</sup> Ziel des EFF II ist es, im Rahmen einer solidarischen Lastenverteilung zugleich eine stärkere Europäisierung der Asylpolitiken zu bewirken, wobei die unterstützten drei Maßnahmekategorien (Aufnahme und Asylverfahren, Integration und freiwillige Rückkehr) beibehalten werden sollen. Außerdem sollen Finanzreserven für den Fall eines plötzlichen Massenzustroms von Flüchtlingen vorgehalten werden.

Besondere Bedeutung hat schließlich ein von der Kommission am 3.7.2002 geänderter Richtlinienentwurf<sup>18</sup> zur Setzung von Mindestnormen für das Verfahren über die Anerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft. Ziel des Richtlinienentwurfs ist die Festlegung von äquivalenten Verfahren in den Mitgliedstaaten der EG. Der Richtlinienentwurf umfasst Grundprinzipien und Garantien in Bezug auf das Asylverfahren (z.B. Zugang zum Asylverfahren, Recht auf Anhörung, Zugang zur Verdolmetschung, Zugang zur Rechtsvertretung, Möglichkeit der Überprüfung des Gewahrsams), erstinstanzliche Verfahren (z.B. Prüfungsverfahren, vorrangige oder beschleunigte Bearbeitung der Anträge, Grundsätze des sicheren Drittstaats und des sicheren Herkunftsstaats, Verfahren an der Grenze) und Rechtsbehelfe.<sup>19</sup> Nachdem im Rat nach erheblichen Änderungen gegenüber dem Kommissionsentwurf eine allgemeine Einigung erzielt wurde, dürfte eine Verabschiedung der Richtlinie jetzt in näherer Zukunft möglich sein, wodurch in einem ersten Schritt die wesentlichen Grundlagen für ein europäisches Asylsystem gelegt wären.

### Einwanderungsrecht

Der Prozess im Bereich der Einwanderung unter dem in Tampere beschlossenen Ziel der Steuerung der Migrationsströme und der Partnerschaft mit den Herkunftsländern war bislang nicht ausschließlich, aber doch überwiegend bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung erfolgreich. Den Schwerpunkt der Aktivität bildeten Partnerschaften, technische und finanzielle Hilfe an die Herkunftsländer mit dem Ziel, die Wurzeln der illegalen

---

<sup>15</sup> Ratsdokument Nr. 8694/04, vgl. auch KOM(2001) 510 endg.

<sup>16</sup> ABl. EG 2003 L 222/3.

<sup>17</sup> KOM(2004) 102 endg. im Anschluss an die Entscheidung des Rates 2000/596/EG vom 28. September 2000 (Fn. 11).

<sup>18</sup> KOM(2002) 326 endg.; dazu K. Hailbronner, ZAR 2002, 259, 260 ff.

<sup>19</sup> Vgl. das Ratsdokument 8694/04, S. 9 f.

Einwanderung zu bekämpfen, sowie die Einrichtung eines Europäischen Netzes für Wanderungsbewegungen, darüber hinaus ein Aktionsplan des Rates zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung,<sup>20</sup> entsprechende Rechtsakte<sup>21</sup> und absichernde Maßnahmen wie etwa die Haftung von Beförderungsunternehmen<sup>22</sup> zur Bekämpfung von Schleppern oder Rückführungsübereinkommen sowie Mindestnormen für die Rückführung selbst<sup>23</sup>.

Darüber hinausgehend ist das letzte Jahr nunmehr von erheblichen Entwicklungen gekennzeichnet. Einwanderungsrechtlich besonders relevant ist die Richtlinie 2003/109 vom 25. November 2003, welche die Bedingungen für die Erteilung einer langfristigen und letztlich dauerhaften Aufenthaltsgenehmigung und die hieraus erwachsenden Rechte festlegt.<sup>24</sup> Voraussetzung dafür ist der rechtmäßige und fünf Jahre lang ununterbrochene Aufenthalt eines Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedsstaat. Die daraus folgende Rechtsstellung gewährleistet ihm vor allem, dass er in wesentlichen Lebensbereichen (insbesondere im Hinblick auf den Zugang zum Arbeitsmarkt und die soziale Sicherheit) nicht schlechter behandelt werden darf als die Staatsangehörigen des Aufnahmestaates. Darüber hinaus können langfristig Aufenthaltsberechtigte (und ihre Familie) unter bestimmten Voraussetzungen ein Aufenthaltsrecht in einem zweiten Mitgliedsstaat erlangen und genießen dort gleichfalls einen Anspruch auf Gleichbehandlung sowie Zugang zum Arbeitsmarkt.

Des Weiteren begründet eine neue Richtlinie ein Recht auf Familienzusammenführung für Drittstaatsangehörige und regelt dessen Voraussetzungen.<sup>25</sup> Demnach kann ein Drittstaatsangehöriger, der sich rechtmäßig in einem Mitgliedsstaat aufhält und einen mindestens ein Jahr gültigen Aufenthaltstitel nachweisen kann, seine Familie im Aufnahmestaat zusammenführen. Motiviert ist die Richtlinie vor allem vom grundrechtlich abgesicherten Schutz der Familie, aber auch von dem Gedanken, dass eine Familienzusammenführung notwendige Voraussetzung für eine gelungene Integration Drittstaatsangehöriger ist. Ebenfalls der Verbesserung der Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen dienen zwei weitere Rechtsakte. So sieht die Verordnung 859/2003 zunächst vor, dass die Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71 und Nr. 574/72 nunmehr auch auf Drittstaatsangehörige Anwendung finden, die ausschließlich aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit nicht bereits unter diese Vorschriften fallen.<sup>26</sup> Damit werden insbesondere die sozialen Sicherungssysteme für Drittstaatsangehörige geöffnet. Voraussetzung dafür ist, dass diese ihren rechtmäßigen Wohnsitz in einem Mitgliedstaat haben und ihre Situation einen grenzüberschreitenden Bezug aufweist (z.B. Arbeitsaufnahme in einem anderen Mitgliedstaat). Einen begrenzten Teilaspekt des Einwanderungsrechts betrifft eine Initiative der Kommission zur Erleichterung der Zulassung von Drittstaatsangehörigen zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung.<sup>27</sup> Die Kommission verfolgt hier in einwanderungsrechtlicher Einkleidung das Ziel, die Union „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ zu machen.

20 Ratsdokument Nr. 6621/02.

21 Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des Menschenhandels, ABl. EG 2002 L 203/1 und Richtlinie und Rahmenbeschluss betreffend die Beihilfe zur illegalen Einreise und zum unerlaubten Aufenthalt, ABl. EG 2002 L 328/1.

22 Richtlinie über die Haftung von Beförderungsunternehmen, ABl. EG 2001 L 187/45.

23 Mindestnormen für die Rückführung ins Heimatland, dazu zunächst ABl. EG 2001 L 149/34 (gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen); vgl. weiter die Mitteilung der Kommission über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen, KOM(2002) 564 endg., S. 18 ff.

24 ABl. EG 2004 L 16/44. Dazu näher Hausschild, ZAR 2003, 350 ff.

25 ABl. EG 2003 L 251/12. Näher Weber/Walter, RdJB 2004, 108 ff.; Hausschild, ZAR 2003, 266 ff.

26 ABl. EG 2003 L 124/1.

27 KOM(2004) 178 endg.

Andere Maßnahmen sind hingegen stärker auf eine Verhinderung von illegaler Immigration gerichtet. So wurde ein Programm für finanzielle und technische Hilfe für Drittländer im Migrations- und Asylbereich (AENEAS) neu eingerichtet, um die Steuerung der Migrationsströme zu verbessern.<sup>28</sup> Es soll vor allem die legale Migration unterstützt und illegale Einwanderung bekämpft werden. Hierzu finanziert das Programm (vor allem in Staaten, die Rückübernahmeabkommen mit der EG abgeschlossen haben<sup>29</sup>) beispielsweise Informationskampagnen über Einwanderungsmöglichkeiten und ihre Grenzen in der Union sowie Maßnahmen in den Herkunftsländern von Migration oder Verbesserungen der Rechtssysteme in den Bereichen Asyl, Migration und Rückübernahme von in das Gemeinschaftsgebiet illegal eingewanderten Personen. Eine andere Verordnung (auf Initiative Griechenlands) sieht den Aufbau eines Netzes von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen vor.<sup>30</sup> Erreicht werden soll eine Formalisierung des Austausches von Informationen insbesondere im Hinblick auf illegale Einwanderung. In die gleiche Richtung zielt ein Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Einrichtung eines sicheren web-gestützten Informations- und Koordinierungsnetzes für die Migrationsbehörden der Mitgliedstaaten.<sup>31</sup> Ziel des Vorschlags ist die Einrichtung einer Website, die den an der Bekämpfung der illegalen Einwanderung beteiligten Migrationsbehörden den Austausch nicht-personenbezogener Informationen über irreguläre und illegale Migrationsströme ermöglicht.

Zur Erleichterung der Rückführung hat der Rat (am 25. November 2003) eine Richtlinie zur Unterstützung von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg erlassen. Damit können Mitgliedstaaten bei einem anderen Mitgliedstaat die Zulassung zur Durchbeförderung eines Drittstaatsangehörigen über einen Transitflughafen beantragen, wenn aus praktischen Gründen ein Direktflug nicht möglich erscheint. Ebenfalls betrifft die Rückführung eine Ratsentscheidung,<sup>32</sup> welche Kriterien zum Ausgleich finanzieller Ungleichgewichte aufgrund der Anwendung der Richtlinie 2001/40 über die gegenseitige Anerkennung von Rückführungsentscheidungen festlegt. Am 29. April 2004 wurde vom Rat eine Richtlinie angenommen, welche für Opfer der Beihilfe von illegaler Einwanderung und des Menschenhandels (im Blick sind illegale Einwanderer und Prostituierte) einen kurzfristigen Aufenthaltstitel vorsieht, um die Aufklärung dieser Delikte zu erleichtern (vgl. Art. 10 Nr. 1 lit. a).<sup>33</sup> Motiviert ist die Richtlinie vor allem durch den Versuch, die Opfer zur Aussage zu bewegen und damit die schwer fassbaren Hintermänner strafrechtlich belangen zu können.

Die allgemeinen Bemühungen zur verbesserten Steuerung der Migration machen sich auch in den fortwährenden Anstrengungen zu einer besseren Sicherung der Außengrenzen deutlich. In diesem Zusammenhang hat die Kommission einen Verordnungsentwurf zur Einrichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen vorgelegt.<sup>34</sup> Die vorgeschlagene Verordnung soll einen Beitrag leisten, im Bereich der EU-Außengrenzen ein hohes, einheitliches Niveau der Kontrolle und Überwachung sicherzustellen. Die hierzu erforderliche operative Tätigkeit unterliegt zwar bislang schon gemeinsamen Vorschriften, beruht aber in ihrer Ausführung auf mitgliedstaatlicher Zustän-

---

28 ABl. EG 2004 L 80/1.

29 Zu den Rückübernahmeabkommen vgl. KOM(2002) 564 endg., S. 26 f., und beispielhaft das Abkommen mit der Sonderverwaltungsregion Hongkong, ABl. EG 2004 L 17/25.

30 ABl. EG 2004 L 64/1.

31 KOM(2003) 727 endg.

32 ABl. EG 2004 L 60/55.

33 KOM(2002) 71 endg., nunmehr angenommen, vgl. Ratsdokument 8694/04, S. 11.

34 KOM(2003) 687 endg.

digkeit und bedarf daher einer Koordinierung zur Verbesserung des Schutzes der Außengrenzen der Mitgliedstaaten der EG durch eine neu zu gründende Agentur. Als Schwerpunkte dieser Arbeit schlägt die Kommission u.a. eine Koordinierung der operativen Tätigkeit im Bereich der Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen sowie ferner bei der Abschiebung von Drittstaatsangehörigen vor. Die bedarfsweise technische und operative Unterstützung von Mitgliedstaaten (Art. 2 Ziff.e.), etwa bei erwarteter erhöhter illegaler Grenzüberquerung, zeichnet die auch vom Rat in seiner vorläufigen Billigung<sup>35</sup> gesehene spätere Erweiterung der Befugnisse in den operativen Bereich hinein bereits im Ansatz vor.

## **Visarecht**

Im Visabereich ist die Europäisierung sehr weitgehend fortgeschritten. Sowohl die Verfahren zur Ausstellung von Visa als auch die Voraussetzungen für ihre Erteilung sind weitgehend durch unmittelbar anwendbare Verordnungen und Beschlüsse, insbesondere in einem Gemeinsamen Handbuch<sup>36</sup> und in einer Gemeinsamen konsularischen Instruktion an die diplomatischen Missionen und die konsularischen Vertretungen<sup>37</sup> detailliert geregelt. Durch eine Verordnung festgelegt ist schließlich auch eine Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige im Besitz eines Visums sein müssen und eine Liste der Staaten, die befreit sind.<sup>38</sup> Gemeinschaftsrechtlich geregelt sind ferner zahlreiche weitere Fragen, wie die beiden Verordnungen zum erleichterten Transit von Drittstaatsangehörigen durch die Gemeinschaft, die auf die Milderung der Enklavenproblematik des Kaliningrader Gebiets Russlands nach dem Beitritt Polens und Litauens gerichtet sind,<sup>39</sup> oder die erleichterte Einreise in Bezug auf die Olympischen Spiele.<sup>40</sup> Damit sind in der Tat bereits erhebliche Teile des Visarechts europäisiert, so dass von besonderen Entwicklungen nicht zu berichten ist. Neben einem Vorschlag über zwei Verordnungen zum kleinen Grenzverkehr<sup>41</sup> finden derzeit Vorarbeiten für die Entwicklung eines zentralisierten Visa-Informationssystems (VIS) statt,<sup>42</sup> welches dem Wunsch nach einem effizienteren Instrument zur Verwaltung der gemeinsamen Visapolitik und der Bekämpfung der illegalen Einwanderung Rechnung tragen soll, indem es den nationalen Behörden ermöglicht, zentral gespeicherte Visa-Daten einzutragen und abzufragen.

## **Ausblick**

Insgesamt ist das Rechtsetzungsprogramm der vergangenen fünf Jahre umfangreich, wenn auch die Agenda des in Amsterdam primärrechtlich festgelegten fünfjährigen Plans nicht vollständig umgesetzt werden konnte. In allen Bereichen der Zugangspolitik sind erkennbare Strukturen eines Gesamtkonzepts erkennbar, so etwa im Asylrecht nach Erlass der Richtlinie über Mindestnormen zur Anerkennung von Flüchtlingen und der bevorstehenden Richtlinie über das Asylverfahren. Die künftige Entwicklung der Zugangspolitiken wird von 2004-2009 in einem neuen Maßnahmenprogramm des Rates skizziert werden, das

35 Ratsdokument Nr. 14995/03.

36 ABl. EG 2002 C 313/97.

37 ABl. EG 2002 C 313/1.

38 ABl. EG 2001 L 81/1, zuletzt geändert durch die Verordnung 453/2003, ABl. EG 2003 L 69/10. Ausführlich zur Visumpflicht V. Westphal/E. Stoppa, InfAusR 2001, 309 ff.

39 ABl. EG 2003 L 99/8, 15.

40 ABl. EG 2003 L 183/1.

41 KOM(2003) 502 endg.

42 Vgl. hierzu die Initiative der Kommission, KOM(2004) 99 endg.

derzeit in Vorbereitung ist. Nach dem gegenwärtigen Diskussionsstand werden die Prioritäten an das Tampere-Programm angelehnt und teilweise auch weiter entwickelt. Neben den bekannten Zielen der gemeinsamen Politik zur Steuerung der Migrationsströme unter Berücksichtigung der demographischen Lage in der Europäischen Union und der Entwicklung einer gerechten gemeinsamen Asylpolitik, die nunmehr vor allem auf einen einheitlichen Asylstatus und ein gemeinsames Asylverfahren gerichtet sein wird,<sup>43</sup> hat die Kommission in ihrer Mitteilung zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hinsichtlich der Zugangspolitiken einen wirkungsvolleren Schutz der Grundrechte und den Aufbau eines integrierten Grenzschutzsystems in das Zentrum der politischen Agenda gestellt. Letzteres wurde bereits in den Schlussfolgerungen des Rates von Sevilla und in einem Aktionsplan des Rates zum Schutz der Außengrenzen<sup>44</sup> thematisiert und ist auch ein Ziel im Entwurf des Verfassungsvertrages (Art. III-166 Abs. 1 lit. c EVV). Die weitere Integration des Grenzschutzes soll die Zugangspolitiken effektivieren und auf der Grundlage der Solidarität durchgeführt werden. Langfristig sieht die Kommission sogar die Einrichtung eines Korps europäischer Grenzschutzbeamter mit ergänzenden Funktionen vor. Freilich setzen diese Ziele das Inkrafttreten des Verfassungsvertrages voraus; die dort vorgesehene Verselbständigung der Zugangspolitiken vom Binnenmarktziel könnte eine nochmals vertiefte Europäisierung auslösen.

### Weiterführende Literatur

- U. Becker: Der beschäftigungs- und bildungspolitische Gehalt der EU-Einwanderungspolitik, in: RdJB 2004, S. 91-107.
- K. Hailbronner: Asylpolitik in der Europäischen Union, in: ZAR 2002, S. 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 Aquis, in: Common Market Law Review 37 (2000), S. 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.
- 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.
- R. Piotrowicz: Dublin II und zukünftige Perspektiven eines gemeinsam europäischen Asylsystems, ZAR 2003, S. 383-388.
- G. Renner: Europäische Mindestnormen für Asylverfahren, in: ZAR 2003, S. 88-96.

---

43 Vgl. auch die Mitteilung der Kommission für leichter zugängliche, gerechtere und besser funktionierende Asylsysteme, KOM(2003) 315 endg.

44 Ratsdokument Nr. 10019/02.