

Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik

Peter-Christian Müller-Graff / Friedemann Kainer

Die Entwicklung der europäischen Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik befand sich im Jahre 2004 in einer Zeit der Evaluation und konzeptionellen Neubestimmung. Nachdem zum 1. Mai 2004 der im Amsterdamer Vertrag rahmenförmig festgelegte, im Wiener Aktionsplan¹ (1998) vorbereitete und in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere² (1999) zum politischen Programm verdichtete fünfjährige Zeitplan zur Verwirklichung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts abgelaufen war, begann die Kommission in einer umfangreichen Mitteilung den bislang erreichten Stand der Arbeiten und der Umsetzung zusammenzufassen, zu bewerten und zugleich die wesentlichen Ziele für das aufzulegende zukünftige legislative Programm zu skizzieren.³ Auf dieser Grundlage verabschiedete der Europäische Rat im Dezember 2004 ein neues, wiederum auf fünf Jahre angelegtes Programm, welches auf das Programm von Tampere aufbaut und dieses weiterentwickelt. Gestützt hierauf legten Rat und Kommission am 10. Juni 2005 einen neuen Aktionsplan vor, der – wie der Wiener Aktionsplan – für einen Fünfjahreszeitraum ambitionierte und detaillierte Schritte für die weitere Entwicklung vorgibt. Insgesamt war die legislative Tätigkeit in den Bereichen Asyl-, Einwanderungs- und Visarecht im letzten Jahr daher weniger produktiv als in den Jahren zuvor.

Das Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union und der Aktionsplan von Rat und Kommission

Ziel des vom Europäischen Rat am 13. Dezember 2004 in Den Haag verabschiedeten Programms ist die weitere Ausfaltung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Der Europäische Rat bezeichnet hierin Freiheit (unter die Asyl-, Einwanderungs- und Visarecht eingeordnet werden), Sicherheit und Recht als zentrale Anliegen der Bürger und misst ihnen daher vorrangige Bedeutung zu. Insgesamt lässt das Programm eine deutliche Kontinuität zu den Schlussfolgerungen von Tampere (stärkere Betonung der offenen Union) und Sevilla⁴ (stärkere Betonung der sicheren Union) erkennen, entwickelt die politischen Ziele jedoch weiter. Es ist daraufhin ausgerichtet, die „gemeinsamen Fähigkeiten der Union und ihrer Mitgliedstaaten“ u.a. im Hinblick auf den Schutz von schutzbedürftigen Menschen in Übereinstimmung mit der Genfer Konvention, der Regulierung von Wanderungsbewegungen und der Kontrolle der Außengrenzen zu verbessern. Zentrale Querschnittsfragen sind der Schutz der Grundrechte, eine bessere Koordinierung der einzelnen Politikbereiche, die Verbesserung der Umsetzung der europäischen Rechtsakte sowie eine Evaluierung der Ergebnisse. In der Methode der Rechtsetzung zeichnet sich ein Übergang von angleichender Harmonisierung zu vereinheitlichender Europäisierung ab; nicht zuletzt dies dürfte gemeint

1 ABl. EG C 19/1.

2 Abrufbar unter http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_de.htm; s. dazu H. Wilhelm, ZG 2000, 63 ff.

3 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.

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

sein, wenn der Europäische Rat von einer neuen (zweiten) Phase der Entwicklung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts spricht. Insgesamt lassen die Ziele, die im Aktionsplan des Rates und der Kommission detailliert aufgelistet werden⁵ und auf die bei den einzelnen Politiken näher einzugehen ist, ein gestiegenes Selbstvertrauen in der europäischen Politik erkennen. Ob sich die vorgesehenen Rechtsakte (fristgerecht) verwirklichen lassen werden, bleibt jedoch fraglich, weil sie zumindest teilweise auf den Kompetenzgrundlagen des Verfassungsvertrages aufbauen, dessen Inkrafttreten nach den negativen Referendenergebnissen in Frankreich und in den Niederlanden derzeit nicht absehbar ist.

Der rechtliche Rahmen der Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik

Der rechtliche Rahmen der Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik hat sich Dezember 2004 mit einem ersten, das Rechtsetzungsverfahren ändernden „Passarellebeschluss“⁶ nach Art. 67 Abs. 2 EG weiter an die supranationale Gemeinschaftsmethode der ersten Säule angenähert.⁷ Nunmehr findet für die überwiegende Zahl der Kompetenzgrundlagen der Art. 61 ff. EG das Mitentscheidungsverfahren gem. Art. 251 EG Anwendung. Entscheidungen werden demnach vom Rat mit qualifizierter Mehrheit und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments auf Vorschlag der Kommission verabschiedet. Für das Asylrecht und teilweise das Flüchtlingsrecht gilt dies jedoch nur, soweit der Rat zuvor gemeinsame Regeln und wesentliche Grundsätze für die betroffenen Bereiche (einstimmig) festgelegt hat. Weiterhin dem Einstimmigkeitsprinzip im Rat unterliegt das Einwanderungsrecht (Ausnahme: Abwehr der illegalen Einwanderung), wobei das Parlament lediglich angehört wird.

Die Angleichung der Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik an die sog. Gemeinschaftsmethode begann am 1. Mai 1999 mit ihrer Übernahme aus der dritten Säule der Union in den EG-Vertrag. Diese „Vergemeinschaftung“ der Zugangspolitiken ist folgerichtig zur binnenmarktlich geforderten Öffnung der Binnengrenzen, die Personenkontrollen verbietet und daher letztlich eine Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Rechte des Zugangs aus Drittstaaten nahezu denknotwendig gebietet.⁸ Mit der Vergemeinschaftung der Zugangspolitiken gelten die gemeinschaftsrechtlich ausgeprägten Rechtsprinzipien, insbesondere die unmittelbare Anwendung des dazu geeigneten Gemeinschaftsrechts, dessen Anwendungsvorrang vor nationalem Recht und die – wenn auch noch gegenüber dem übrigen *Acquis Communautaire* eingeschränkte – Rechtskontrolle durch die europäische Gerichtsbarkeit.

Fortschritte machte auch die Integration von Großbritannien und Irland in den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Ebenso wie Dänemark (das allerdings das Schengener Abkommen unterzeichnet, jedoch nicht an der Integration des Schengen-Besitzstandes in die Union teilgenommen hat) haben sie protokollförmig und damit primärrechtlich verankert ihre Teilnahme an den entsprechenden Rechtsakten von ihrer Zustimmung im Einzelfall abhängig gemacht. Mit Beschluss vom 22. Dezember 2004 wurden Teile des Schengen-*Acquis* für beide Staaten in Kraft gesetzt.⁹ Für die zehn neuen Mitgliedstaaten gelten in Bezug auf das Schengener System noch Übergangsfristen, bis sie die ihnen obliegenden Verpflichtungen zur

5 ABl. EG 2005 C 198/1.

6 ABl. EG 2004 L 396/45.

7 Nicht hat der Rat von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, eine volle Jurisdiktion des Europäischen Gerichtshofs herzustellen.

8 Vgl. P.-C. Müller-Graff, in: ders. (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, 481 f.

9 ABl. EG 2004 L 395/70 mit Bezug auf den Beschluss vom 29. Mai 2000, ABl. EG 2000 L 131/43.

Sicherung der Schengener Außengrenzen vollständig erfüllen. Mit einem Ratsbeschluss, der für die vollständige (personenkontrollfreie) Öffnung der Binnengrenzen noch erforderlich ist, wird im Jahre 2007 gerechnet.¹⁰ Erweitert wird der Schengen-Raum schließlich durch den Beitritt der Schweiz.

Der Rechtsrahmen des Verfassungsvertrages

Nach dem Konzept des noch nicht ratifizierten Verfassungsvertrages (VVE) wird der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in den Zugangspolitiken ein selbständiges, vom Binnenmarkt unabhängiges Integrationsziel.¹¹ Dies ergibt sich zum einen aus der Zielnorm des Art. I-3 Abs. 2 VVE, in welchem dem operativen Grundziel des Binnenmarkts die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vorangestellt wird. Zum anderen deutet in diese Richtung, dass die Kompetenznormen der Zugangspolitiken in Art. III-158 ff., III-166-169 VVE ebenso wie die allgemeine Aufgabenzuweisung in Art. I-41 VVE auch sprachlich, anders als derzeit in Artt. 61 ff. EGV, in keiner Weise auf den Binnenmarkt Bezug nehmen. Gleichwohl bleiben auch im Verfassungsvertrag bei den Zugangspolitiken noch einige mitgliedstaatliche Rechte bestehen, so etwa das vorbehaltenen Recht, zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eigene Regelungsbefugnisse im Widerspruch zum Unionsrecht aufrecht zu erhalten (Art. III-163 VVE). Ebenso behalten die Mitgliedstaaten gem. Art. III-168 Abs. 5 VVE 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 VVE) und damit das Mehrheitsprinzip (Art. III-302 Abs. 8 und 10 VVE) Anwendung. Ein Initiativrecht der Mitgliedstaaten ist nicht vorgesehen und die volle Justitiabilität des EuGH über die Rechtsakte der Zugangspolitiken wird hergestellt.

Legislativer Stand und Entwicklung

Die legislative Entwicklung im Asyl-, Einwanderungs- und Visarecht insgesamt war eindrucksvoll.¹² Aus der mittlerweile unübersichtlich reichhaltig gewordenen Rechtssetzung können hier neben den Neuerungen des letzten Jahres nur einige beispielhaft aufgeführt werden.

Asylrecht

Im Bereich des Asylrechts könnten demnächst die Grundlagen für ein weitgehend harmonisiertes Asylsystem gelegt sein. Kurz vor der Verabschiedung steht die Asylverfahrensrichtlinie.¹³ Ziel ist die Festlegung von äquivalenten Verfahren zur Zu- oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft in den EG-Staaten. Der Richtlinienentwurf umfasst Grundprinzipien und Garantien in Bezug auf das Asylverfahren (z.B. Zugang zum Verfahren, Recht auf

¹⁰ 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.

¹¹ Näher hierzu und zum Folgenden P.-C. Müller-Graff, in: Charlotte Gaitanides u.a. (Hrsg.): Festschrift für Manfred Zuleeg zum 70. Geburtstag, 2005, S. 605 ff.; F. Kainer, in: Mathias Jopp / Saskia Matl: Der Europäische Verfassungsvertrag – Analysen und Bewertungen, 2005, S. 283 ff.

¹² Der Acquis im Recht des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts lässt sich etwa abrufen unter http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/intro/docs/jha_acquis_1204_en.pdf.

¹³ KOM(2002) 326 endg.; dazu K. Hailbronner, ZAR 2002, 259, 260 ff. Vgl. dazu auch die Kritik des UNHCR, Council Document 14203/04, Asile 64.

Anhörung, Zugang zur Verdolmetschung und 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.¹⁴ Materielles Asylrecht enthält die bereits am 29. April 2004 erlassene Richtlinie über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen.¹⁵ 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 zur Vermeidung von Gefällesituationen ferner Bestimmungen über Mindestrechte und Vergünstigungen, die Personen mit Flüchtlings- oder subsidiärem Schutzstatus gewährt werden. Insgesamt beinhaltet dieser Rechtsakt zwar noch keine vollständige Harmonisierung des materiellen Asylrechts, gleichwohl stellt er einen ersten beachtlichen Ansatz hierzu dar und beweist zugleich anschaulich den politischen Willen der Mitgliedstaaten, auch hier voranzukommen. Abgesichert wird dieses sich abzeichnende Asylsystem durch die Dublin II-Verordnung,¹⁶ welche den zuständigen Mitgliedstaat für das Asylverfahren bestimmt und das Dubliner Übereinkommen abgelöst hat, sowie durch die Eurodac-Verordnung,¹⁷ die die Einrichtung einer Datenbank für Fingerabdrücke von Asylbewerbern zum Gegenstand hat und damit das Dubliner Zuständigkeitssystem vor Mehrfachanträgen absichert. Daneben gibt es Mindeststandards für die Aufnahme von Asylbewerbern, um ihnen einen menschenwürdigen Aufenthalt sowie einen Zugang zu beruflicher Bildung und Beschäftigung ebenso wie zu einer ausreichenden Gesundheitsversorgung zu ermöglichen und gleichzeitig Sekundärmigration aufgrund unterschiedlicher Standards möglichst zu verhindern.¹⁸ Zu nennen ist schließlich auch die Entscheidung des Rates über die Errichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF II) als Folgemaßnahme des ersten Flüchtlingsfonds.¹⁹ Ziel des EFF II ist es, im Rahmen einer solidarischen Lastenverteilung zugleich eine stärkere Europäisierung der Asylpolitiken zu bewirken, wobei die unterstützten Maßnahmekategorien (Aufnahme und Asylverfahren, Integration und freiwillige Rückkehr) beibehalten werden sollen. Außerdem sollen Finanzreserven für den Fall eines plötzlichen Massenzustroms von Flüchtlingen vorgehalten werden.

Das Haager Programm sieht in der Asylpolitik nach einer Evaluierung des bislang erreichten Standes insbesondere die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Asylregelung vor, welche ersichtlich auf die vorhandenen Rechtsakte der ersten Phase aufbauen und zu einer Vereinheitlichung des Asylrechts führen soll. Während einstweilen die nationalen Asylbehörden besser untereinander vernetzt werden sollen, wird darüber hinaus die Schaffung einer europäischen Unterstützungsagentur und eine gemeinsame Bearbeitung von Asylanträgen erwogen. Im Aktionsplan ist schließlich für 2005 ein Vorschlag zur Einführung einer Daueraufenthaltsgenehmigung für Personen vorgesehen, die Anspruch auf internationalen Schutz haben.

¹⁴ Vgl. das Ratsdokument 8694/04, S. 9 f.

¹⁵ ABL. EG 2004 L 304/12.

¹⁶ Dublin II-Verordnung ABL. EG 2003 L 50/1. An einem Parallelabkommen mit Dänemark und der Schweiz wird gearbeitet.

¹⁷ ABL. EG 2000 L 316/1; 2002 L 62/1 (Durchführungsbestimmungen).

¹⁸ 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.

¹⁹ ABL. EG 2004 L 381/52.

Einwanderungsrecht

Die europäische Einwanderungspolitik hat zwei Gegenstände und Zielrichtungen: Zum einen den nach wie vor einstimmig im Rat zu regelnden Zugang und die Integration von Drittstaatsangehörigen aus wirtschaftlichen oder aus humanitären Gründen (z.B. beim Familiennachzug) sowie ihre gerechte Behandlung. Ebenso wichtig sind zum anderen die Steuerung von Migrationsströmen²⁰ und die Abwehr illegaler Einwanderung. In beiden Bereichen hat die Politik innerhalb der Union erhebliche Aktivitäten entfaltet.

Einwanderungsrechtlich bedeutsam 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.²¹ Die Richtlinie basiert auf dem Gleichbehandlungsgrundsatz, jedoch können die Mitgliedstaaten weiterhin den Zugang zum Arbeitsmarkt beschränken. Einzelheiten der zukünftigen Strategie hat die Kommission in einem Grünbuch zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration vorgestellt.²² Harmonisiert ist des Weiteren das Recht auf Familienzusammenführung für Drittstaatsangehörige. Motiviert ist die Richtlinie²³ vor allem vom gemeinschaftsgrundrechtlich abgesicherten Schutz der Familie, aber auch von dem Gedanken, dass eine Familienzusammenführung notwendige Voraussetzung für eine gelungene Integration Drittstaatsangehöriger ist. Einen begrenzten Teilaspekt des Einwanderungsrechts betrifft die Initiative der Kommission zur Erleichterung der Zulassung von Drittstaatsangehörigen zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung.²⁴ Die Kommission verfolgt hier in einwanderungsrechtlicher Einkleidung das Ziel, die Union „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ zu machen. Dazu fügt sich eine Richtlinie vom 13. Dezember 2004 (Bedingungen eines drei Monate übersteigenden Aufenthalts von Drittstaatsangehörigen zur Aufnahme eines Studiums, im Rahmen eines Schüleraustauschs sowie eines Freiwilligendienstes in der Union).²⁵ Die Richtlinie regelt sowohl die materiellen Voraussetzungen des Aufenthalts wie Einzelheiten zum Verfahren. Zweck der Richtlinie ist es insbesondere, das Bildungsangebot Europas für Drittstaatsangehörige attraktiver zu gestalten.

In Bezug auf die Steuerung von Migration setzt die europäische Politik stark auf Partnerschaften mit den Herkunftsstaaten. Beispiele einzelner Maßnahmen sind technische und finanzielle Hilfen an die Herkunftsländer mit dem Ziel, die Wurzeln der illegalen Einwanderung zu bekämpfen.²⁶ Unmittelbar gegen illegale Einwanderung richten sich Rechtsakte zur Bekämpfung von Schleppern und des Menschenhandels.²⁷ Der Verbesserung der Effizienz der Einwanderungsbehörden dient der Aufbau eines Netzes von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen.²⁸ Erreicht werden soll hierbei eine Formalisierung des Austausches von Informationen insbesondere im Hinblick auf die ille-

20 Vgl. zur Strategie der Kommission ihre Mitteilungen KOM(2002) 703, KOM (2005) 123 und KOM(2005) 390.

21 ABl. EG 2004 L 16/44. Dazu näher C. Hausschild, ZAR 2003, 350 ff.; P.-C. Müller-Graff/F. Kainer, Jahrbuch 2003/04, 129, 133. Vgl. zur sozialen Absicherung von Drittstaatsangehörigen ABl. EG 2003 L 124/1.

22 KOM(2004) 811.

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

24 KOM(2004) 178 endg.

25 ABl. EG 2004 L 375/12.

26 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, ABl. EG 2004 L 80/1.

27 Etwa die Richtlinie über die Haftung von Beförderungsunternehmen, ABl. EG 2001 L 187/45, sowie ein Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des Menschenhandels, ABl. EG 2002 L 203/1 und eine Richtlinie und Rahmenbeschluss betreffend die Beihilfe zur illegalen Einreise und zum unerlaubten Aufenthalt, ABl. EG 2002 L 328/1. Einzelheiten finden sich im Aktionsplan zur Bekämpfung illegaler Einwanderung, Ratsdokument Nr. 6621/02.

28 ABl. EG 2004 L 64/1.

gale Einwanderung. Andere Maßnahmen konzentrieren sich auf die Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, etwa Rückführungsübereinkommen²⁹ sowie Mindestnormen für die Rückführung³⁰ oder zur Unterstützung von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg.³¹ Ebenfalls die Rückführung betrifft eine Ratsentscheidung,³² welche Kriterien zum Ausgleich finanzieller Ungleichgewichte aufgrund der Anwendung der Richtlinie über die gegenseitige Anerkennung von Rückführungsentscheidungen festlegt.³³

Im Haager Programm ist der Einwanderungspolitik viel Aufmerksamkeit gewidmet. Betont werden sowohl der ökonomische Nutzen der Einwanderung für Europa wie die wirtschaftlichen und sozialen Schäden für die Herkunftsstaaten. Dabei soll vor allem die Integration der legal zugewanderten Personen auf der Grundlage des Gleichberechtigungsgrundsatzes gefördert werden. Im Hinblick auf den Zugang zur Beschäftigung erkennt der Europäische Rat zwar die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten an, fordert aber einen strategischen Plan, um auf Schwankungen der Nachfrage nach Arbeitsmigranten auf dem Arbeitsmarkt schnell reagieren zu können.

Visarecht und Schutz der Außengrenzen

Im Visarecht 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 Handbuch³⁴ und in einer Gemeinsamen konsularischen Instruktion an die diplomatischen Missionen und die konsularischen Vertretungen³⁵, detailliert geregelt. Durch eine Verordnung festgelegt ist schließlich auch eine Liste der Drittstaaten, deren Angehörige im Besitz eines Visums sein müssen, sowie eine Liste der Staaten, die hiervon befreit sind.³⁶ Gemeinschaftsrechtlich geregelt sind auch zahlreiche weitere Fragen, wie der erleichterte Transit von Drittstaatsangehörigen durch die Union durch zwei Verordnungen, die auf die Milderung der Enklavenproblematik des Kaliningrader Gebiets Russlands nach dem Beitritt Polens und Litauens gerichtet sind.³⁷ Damit sind bereits erhebliche Teile des Visarechts europäisiert, so dass weitere besondere Entwicklungen nicht angezeigt waren. Neu ist alleine ein Beschluss zur Entwicklung eines Visa-Informationssystems (VIS),³⁸ 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, Visa-Daten unionsweit einzutragen und abzufragen. Neu vorgelegt hat die Kommission schließlich einen Vorschlag für eine Verordnung, die gemeinsame Vorschriften für den kleinen Grenzverkehr festlegt und den Grenzübergang von Grenzbewohnern erleichtern würde.³⁹

29 Abkommen wurden z.B. mit Albanien, Sri Lanka, Macau und Hongkong geschlossen, vgl. z.B. ABl. EG 2004 L 17/25.

30 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.

31 ABl. EG 2003 L 321/26; ABl. EG 2004 L 261/28.

32 ABl. EG 2004 L 60/55.

33 ABl. EG 2001 L 149/34.

34 ABl. EG 2002 C 313/97.

35 ABl. EG 2002 C 313/1.

36 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, InfAuslR 2001, 309 ff.

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

38 ABl. EG 2004 L 213/5.

39 KOM(2005) 56.

Die allgemeinen Bemühungen zur verbesserten Steuerung der Migration machen sich auch in den fortwährenden Anstrengungen zu einer besseren Sicherung der Außengrenzen bemerkbar. Hierzu wurde im Oktober 2004 eine Verordnung zur Errichtung einer Europäischen Agentur mit Sitz in Warschau für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen erlassen.⁴⁰ Die Maßnahme soll einen Beitrag dazu leisten, im Bereich der EG-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 Zuständigkeit und bedarf daher einer Koordinierung zur Verbesserung des Schutzes der EG-Außengrenzen. Im Schwerpunkt obliegt der Agentur die Koordinierung der operativen Tätigkeit im Bereich der Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen sowie ferner bei der Rückführung von Drittstaatsangehörigen. Bedarfsweise wird sie technische und operative Unterstützung von Mitgliedstaaten sowie Hilfe bei der Ausbildung von Grenzschutzbeamten leisten. Neu ist weiterhin eine Verordnung über Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten.⁴¹ Demnach müssen diese Dokumente bestimmten Mindestsicherheitsnormen genügen und zukünftig interoperable Gesichtsbilder und Fingerabdrücke speichern. Neu vorgelegt hat die Kommission schließlich einen Vorschlag zur Errichtung eines Schengener Informationssystems zweiter Generation (SIS II), welches mit höherer Kapazität und besserer Datenqualität die Voraussetzungen für einen verbesserten Schutz der Außengrenzen schaffen soll und zudem für die Integration der zehn neuen Mitgliedstaaten in das Schengener System notwendig ist.⁴²

Im Haager Programm wird die Initiative einzelner Mitgliedstaaten, Personal und Mittel für die Visaerteilung gemeinsam zu nutzen, begrüßt und – im Zusammenhang mit dem langfristig zu errichtenden „Europäischen Auswärtigen Dienst“ – die Schaffung gemeinsamer Visastellen vorgeschlagen. Im Rahmen des Schutzes der Außengrenzen sieht das Programm eine vertiefte Zusammenarbeit der Grenzschutzbehörden vor, ferner die Schaffung eines Grenzschutzfonds sowie die Prüfung der Weiterentwicklung der neu errichteten Agentur für Grenzschutz in Richtung einer europäischen Grenzschutztruppe. Besondere Beachtung finden auch eine bessere Nutzung von biometrischen Verfahren und Informationssystemen und hier insbesondere eine Vernetzung von Schengener Informationssystem, Visa-Informationssystem und Eurodac.

Ausblick

Mit dem Haager Programm und dem korrespondierenden Aktionsplan hat die europäische Politik einen ambitionierten Entwurf für die Entwicklung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vorgelegt. Während gegenüber Tampere und Sevilla inhaltlich viele Kontinuitäten erkennbar sind, wird in der Methode eine deutliche Tendenz zu besser koordinierten und vor allem stärker vereinheitlichenden Gestaltungen deutlich. Befand sich die europäische Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik vor zwölf Jahren noch in den Anfängen, so ist nunmehr die Schaffung eines „Gemeinsamen Europäischen Asylsystems“, einer integrierten europäischen Grenzkontrolle und gemeinsamen konsularischen Abteilung – vielleicht im Rahmen eines „Europäischen Auswärtigen Dienstes“ – durchaus in Reichweite. Auf dem Fundament der wirtschaftlichen Integration und der Öffnung der Binnen-

40 ABl. EG 2004 L 349/1.

41 ABl. EG 2004 L 385/1.

42 KOM(2005) 230. Kritisch hierzu etwa S. Leutheusser-Schnarrenberger, ZRP 2004, 97 ff.

grenzen aufbauend haben sich die Politikbereiche Asyl, Einwanderung und Visa – eingebettet in den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, aber mit fortbestehenden kraftspendenden Wurzeln im Binnenmarktprinzip – in der politischen Realität mittlerweile zu höchst eigenständigen Zielen innerhalb der Union entwickelt. Den gemeinsamen Willen zum weiteren Fortschreiten, der zugleich vielfach durch äußere Handlungserfordernisse wie Terrorismus oder Migrationsdruck angetrieben wird, dokumentiert etwa der Ratsbeschluss zum Übergang zum Verfahren der Mitentscheidung und damit zum Mehrheitsprinzip in den meisten Rechtsgebieten des Titels IV des EG-Vertrages. Ernste Souveränitätsvorbehalte bestehen im Wesentlichen nur noch im Bereich der Einwanderung. Während das hier noch bestehende Vetorecht die Entwicklung eines gemeinsamen Einwanderungsregimes behindern dürfte und eher punktuelle Rechtssetzungsvorhaben erfolgreich sein werden, stehen die Chancen für eine Verwirklichung der ehrgeizigen Ziele des Haager Programms nicht schlecht. Voraussetzung für die Vereinheitlichung insbesondere in den Bereichen Asylrecht und Schutz der Außengrenzen und damit die vollständige Umsetzung des Haager Programms bis zum Jahre 2010 ist indes die Ratifizierung des Verfassungsvertrages, da hierfür die bestehenden Kompetenzgrundlagen keine ausreichende Basis bieten.

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.
- Friedemann Kainer: Die Justiz- und Innenpolitik der Europäischen Union, in: Mathias Jopp / Saskia Matl: Der Europäische Verfassungsvertrag – Analysen und Bewertungen, 2005, S. 283-305.
- 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.): Der Europäische Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, 2005.
- ders., Der „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ im neuen Verfassungsvertrag für Europa – Neuerungen und Notwendigkeit seiner primärrechtlichen Rekonstruktion –, in: Charlotte Gatanides / Stefan Kadelbach / Gil Carlos Rodriguez Iglesias (Hrsg.): Europa und seine Verfassung, Festschrift für Manfred Zuleeg zum 70. Geburtstag, 2005, S. 605-623.
- ders. (Hrsg.), Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, Baden-Baden 1996
- ders., Justiz und Inneres nach Amsterdam – Die Neuerungen in erster und dritter Säule, in: integration 1997, S. 271-284.
- ders., Institutionelle und materielle Reformen in der Zusammenarbeit in den Bereichen der Justiz und Inneres, in: W. Hummer (Hrsg.), Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam, 1998, S. 259-278.
- 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.
- S. Schmahl: Die Vergemeinschaftung der Asyl- und Flüchtlingspolitik, in: ZAR 2001, S. 3-11.