SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

"Europäisches Asyl- und Einwanderungsrecht: Wurden die 'Meilensteine von Tampere' erreicht?": Bericht über eine Tagung an der Europäischen Rechtsakademie (ERA) am 11. und 12. März 2004 in Trier

Peucker, Mario

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sonstiges / other

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Peucker, M. (2004). *"Europäisches Asyl- und Einwanderungsrecht: Wurden die 'Meilensteine von Tampere' erreicht?": Bericht über eine Tagung an der Europäischen Rechtsakademie (ERA) am 11. und 12. März 2004 in Trier.* Bamberg: europäisches forum für migrationsstudien (efms) Institut an der Universität Bamberg. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-349624

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

"Europäisches Asyl- und Einwanderungsrecht: Wurden die ‚Meilensteine von Tampere' erreicht?"

Bericht über eine Tagung an der Europäischen Rechtsakademie (ERA)
am 11. und 12. März 2004 in Trier

Übersicht

1. Allgemeine europarechtliche Grundlagen 1
2. Fundamente einer gemeinschaftlichen Asyl- und Einwanderungspolitik 6
3. Aktueller Stand der Harmonisierung 9
3.1 Legale Einwanderung 9
3.2 Asyl- und Flüchtlingspolitik 14
3.3 Rückkehr-/Rückführungspolitik 22
3.4 Bekämpfung illegaler Migration 24

Der folgende Bericht ist kein Tagungsbericht im engeren Sinne: Die Tagungsbeiträge werden darin nicht einzeln zusammengefasst; vielmehr werden relevante Inhalte aus den verschiedenen Vorträgen und Diskussionsrunden zur Darstellung der aktuellen Situation der europäischen Harmonisierung im Asyl- und Einwanderungsrecht verwendet. Dazu werden die Inhalte wichtiger Richtlinien und Verordnungen, die auf der Tagung selbst oft nur oberflächlich behandelt wurden, genauer vorgestellt. Einleitend wird ein allgemeiner Überblick über europarechtliche Grundlagen (zentrale EU-Akteure und EU-Rechtsetzungsverfahren) sowie über konkrete Fundamente der aktuellen Harmonisierungsbestrebungen im europäischen Asyl- und Einwanderungsrecht geboten.

1. Allgemeine europarechtliche Grundlagen[1]

1.1 Bestandteile des EU-Rechts

Das Gemeinschaftsrecht besteht primär aus drei miteinander verwobenen Arten von Rechtsakten: Primärrecht, Sekundärrecht und die Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) und dem Europäischen Gericht 1. Instanz (EuG). Diese drei Arten von Rechtsakten bilden den Kern des sog. *"acquis communautaire"* (= gemeinschaftlichen Besitzstand).

[1] Zentrale Quellen: http://europa.eu.int/eur-lex/de/about/pap/index.html sowie Hemmer/Wüst/Hutka (2003): Europarecht. Hemmer/Wüst Verlagsgesellschaft (7. Auflage; Stand: September 2003)

1.1.1 Primärrecht

Das Primärrecht besteht in erster Linie aus den Verträgen, die zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten ausgehandelt wurden; sie müssen von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden. In diesen Verträgen wird die Form des Beschlussfassungsverfahren und die Zuständigkeiten der daran beteiligten Organe festgelegt. Die aktuell wichtigste Primärrechtsquelle stellt der **Vertrag von Amsterdam** dar, der am 1. Mai 1999 in Kraft getreten ist.

1.1.2 Sekundärrecht

Das Sekundärrecht basiert auf den Verträgen und wird auf verschiedenen Verfahrenswegen von den EU-Organen geschaffen; Details der Erarbeitungsverfahren sind in den Verträgen festgelegt. Die sekundärrechtlichen Rechtsakte sind nach Art. 249 EG: Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, Empfehlungen und Stellungnahmen. Die wichtigsten werden im Folgenden kurz beschrieben:

Verordnungen (VO) sind die "Gesetze der Gemeinschaft"; sie sind unmittelbar gültig und in allen EU-Staaten verbindlich, ohne dass es einer Umsetzung in nationales Recht bedürfte.

Richtlinien (RL) sind neben der Verordnung das wichtigste Rechtsinstrument der Gemeinschaft. Sie sind verbindlich hinsichtlich der genannten Ziele, treten jedoch nicht automatisch an die Stelle nationalen Rechts, sondern bedürfen der Umsetzung durch einzelstaatliche Verfahren ("zweistufiges Rechtssetzungsverfahren"). Die Wahl der Mittel zur (fristgerechten) Erreichung der festgelegten Zielen ist den nationalen Organen überlassen. Der Europäische Gerichtshof hat zudem betont, dass nationale Vorschriften, die vor dem Erlass der RL beschlossen wurden, RL-konform umzugestalten sind.

Verstößt ein Mitgliedstaat gegen die Umsetzungspflicht – entweder durch Nicht-Umsetzung oder durch inhaltlich fehlerhafte Umsetzung –, so entsteht nach EuGH-Rechtssprechung unter bestimmten Voraussetzungen eine Schadensersatzpflicht des betreffenden Staates.

Entscheidungen sind in all ihren Teilen (nicht nur in ihren Zielen wie die RL) für diejenigen verbindlich, die sie bezeichnen (Adressaten). Im Gegensatz zu den eher abstrakten VO sind diese sehr konkret – vergleichbar einer Verwaltungsvorschrift im deutschen Recht.

Empfehlungen und Stellungnahmen sind nicht verbindlich und spielen daher eine untergeordnete Rolle für das Gemeinschaftsrecht.

1.1.3 Rechtssprechung

Die Rechtssprechung umfasst Urteile des EuGH und des Europäischen Gerichts 1 (EuG). Instanz. Der EuGH und das EuG – beide haben seit dem Vertrag von Nizza (2001) einen gleichwertigen Rechtsstatus – leisten mit ihren Urteilen über die Interpretation und Umsetzung von Primär- und Sekundärrechts einen entscheidenden Beitrag zur Fortbildung und Konkretisierung des Gemeinschaftsrechts. Wegen der meist weiten Auslegung des Gemeinschaftsrechts wird der EuGH – neben der EU-Kommission – auch als "Motor der europäischen Integration" bezeichnet.

Daneben spielt das **"ungeschriebene Gemeinschaftsrecht"** noch eine Rolle, zu dem z.B. die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und die Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie von der Gemeinschaft abgeschlossene völkerrechtliche Verträge zählen.

1.2 Zentrale Akteure der EU und ihre Rolle im EU-Rechtssetzungsprozess

Die zentralen Akteure der EU bei der Entwicklung des Gemeinschaftsrechts sind der Rat der EU, die Kommission, das Europäische Parlament (EP) und der EuGH; daneben unterstützen die beiden ständigen EU-Hilfsorgane, der Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen, die Rechtssetzungsverfahren durch die Abgabe von Stellungnahmen.

Im Allgemein lässt sich festhalten, dass es auf EU-Ebene keine strikte Trennung von Legislative und Exekutive gibt; am ehesten erinnerte die Rolle des EuGH als Judikative an die klassische Gewaltenteilung.

1.2.1 Der Rat der Europäischen Union (Art. 202 ff. EG)

Der Rat bzw. Ministerrat ist das wichtigste Beschlussfassungsorgan der EU. Nicht zu verwechseln ist der Rat der EU mit dem Europäischen Rat, zu dem die Staats- und Regierungschefs und der Präsident der EU-Kommission zweimal jährlich zusammentreten, oder mit dem Europarat, einer internationalen Organisation.

Der Rat der EU setzt sich aus jeweils einem Vertreter jedes Mitgliedstaates auf Ministerebene zusammen. **Ratsmitglieder** sind – im Gegensatz zu Kommissionsmitgliedern – an die Weisungen ihrer jeweiligen Regierung gebunden, zugleich aber als Mitglieder eines Gemeinschaftsorgan auch den Bedürfnissen und Zielen der EU verpflichtet. Die Ratspräsidentschaft wechselt in einem sechsmonatigem Turnus.

Generell wird der Rat im Rechtssetzungsverfahren nur auf Initiative der Kommission (Vorlegen von "Vorschlägen") tätig; er kann jedoch die Kommission auffordern, einen Vorschlag zu unterbreiten.

Die Kernaufgabe des Rates ist die **Beschlussfassung**, die – solange der EG-Vertrag nichts anderes festlegt – mit einfacher Mehrheit erfolgt. Meist müssen Rechtsakte vom Rat jedoch mit **"qualifizierter Mehrheit"** erlassen werden; dabei werden die Stimmen der Minister der einzelnen Mitgliedsländer je nach Einwohnerzahl und Wirtschaftskraft unterschiedlich gewichtet (sog. "Pondierung"; Deutschlands Stimme wird demnach aktuell mit 10, Luxemburgs Stimme z.B. mit 2 gewertet). Voraussetzung für einen gültigen Rechtsaktserlass bei Abstimmung qualifizierter Mehrheit ist es, dass (a) eine bestimmte Stimmenzahl erreicht wird (aktuell 62 von insgesamt 87), (b) die Mehrheit der Mitgliedstaaten zustimmen und (c) diese Mehrheit mindestens 62 % der EU-Bevölkerung repräsentiert.[2]

[2] In Zukunft sollen mehr Rechtsakte im Ministerrat nach dem Prinzip der "doppelten Mehrheit" beschlossen werden können; demnach gilt ein Rechtsakt als erlassen, wenn die Minister mit einfacher Stimmenmehrheit zustimmen und damit zugleich mehr als 60 % der Bevölkerung der Gemeinschaft repräsentiert ist.

Einstimmigkeit bei der Beschlussfassung des Rates ist in den Verträgen für sensible Politikbereiche, die für die Mitgliedstaaten von besonderer Bedeutung sind, vorgesehen. Außerdem ist Einstimmigkeit dann erforderlich, wenn der Rat auf Initiative der Kommission tätig wird, dabei aber vom Kommissions-Vorschlag abweichen will.

Stimmenthaltung behindert das Zustandekommen eines Beschlusses nicht; die Abwesenheit eines offiziellen Repräsentanten eines Mitgliedstaates führt jedoch zur Beschlussunfähigkeit und daher auch zur Ungültigkeit eines Beschlusses.

1.2.2 Kommission (Art. 211 ff. EG)

Neben dem Rat spielt auch die Kommission eine zentrale Rolle im EU-Rechtssetzungsprozess. Ihre Kompetenzen wurden durch die Verträge (Primärrecht) zunehmend ausgeweitet; die Kommission selbst trifft aber keine Entscheidungen über EU-Politiken, es kommen ihr hingegen wichtige Initiative-, Kontroll- und Exekutivrechte zu.

Sie setzt sich derzeit aus 20 unabhängigen Mitgliedern aus den Mitgliedstaaten zusammen und wird von den Mitgliedstaaten einvernehmlich alle fünf Jahre neu ernannt (nächster Termin ist November 2004).

Die Kommission besitzt das nahezu alleinige **Initiativrecht**[3] beim Rechtssetzungsverfahren und wird daher auch als "Motor der Gemeinschaft" bezeichnet. Das Legislativverfahren beginnt also üblicherweise mit der Kommission.

"Hüterin der Verträge" wird die Kommission aufgrund ihrer zentralen **Kontrollbefugnisse** genannt. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, die ordnungsgemäße Einhaltung und Anwendung des EU-Rechts durch die Mitgliedstaaten zu überwachen. Gelangt die Kommission zu der Auffassung, dass ein Mitgliedstaat seinen vertragsmäßigen Verpflichtungen nicht nachkommt, kann sie durch ein sog. „Vorverfahren" ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten. Der betreffende Staat muss sich nach Erhalt des „ersten Mahnschreibens" binnen einer gesetzten Frist zu den Vorwürfen äußern. Werden diese Äußerungen als nicht zufriedenstellend gewertet, kann die Kommission den jeweiligen Staat auffordern, das Problem innerhalb einer bestimmten „Behebungsfrist" (üblicherweise zwei Monate) zu lösen. Geschieht dies nicht, kann/muss sie Klage vor dem EuGH erheben. Außerdem kann die Kommission auch Einzelpersonen und Organisation bei Vertragsverstoß Strafgelder auferlegen.

Die dritte Funktion der Kommission liegt in ihren **Exekutivrechten**. Sie wird grundsätzlich zur Durchführung der vom Rat erlassenen Rechtsakte ermächtigt; dazu kann sie erforderliche Durchführungsmaßnahmen (z.B. sog. "Durchführungsverordnungen") treffen und wird so auch rechtsetzend tätig. Sofern die Gemeinschaft Vollzugsbefugnisse "nach außen" hat, nimmt die Kommission diese Befugnisse wahr (z.B. Präventivmaßnahmen gegen Dumping). Die Kommission vertritt die Gemeinschaft damit nach außen, unterhält Kontakte zu internationalen Organisationen (z.B. UNHCR) und Drittstaaten (s. Rückübernahmeabkommen). Daneben verwaltet die Kommission auch die verschiedenen Fonds der Gemeinschaft (z.B. ESF, EFF).

[3] In einigen Fällen sind auch die Mitgliedstaaten bzw. der Rat initiativberechtigt.

Die Kommission ist dem Europäischen Parlament (EP) Rechenschaft schuldig und kann vom EP durch ein Misstrauensvotum entlassen werden; außerdem muss die Kommission auf alle Anfragen von Abgeordneten des EP antworten.

1.2.3 Das Europäische Parlament (Art. 189 ff. EG)

Das EP wird seit 1979 alle fünf Jahre direkt gewählt (nächster Termin: Juni 2004). Sowohl im Bereich der Legislative wie auch bei der Kontrolle der Exekutiven fehlen dem EP aber wichtige Befugnisse (Vorwurf des "Demokratiedefizits" in der Gemeinschaft). Dennoch wurde (und wird aller Voraussicht nach auch in Zukunft) der Einfluss des EP zunehmend ausgebaut (z.B. durch Ausweitung der Bereiche für Mitentscheidungsverfahren im Amsterdamer Vertrag).

Die **Kernfunktionen** des EP umfasst in erster Linie die Beteiligung am Rechtssetzungsprozess und die Kontrolle der Exekutive (z.B. Recht auf Misstrauensvotum gegen die Kommission, Anfragen an die Kommission).

Am **EU-Rechtssetzungsverfahren** ist das EP je nach Rechtsgrundlage (Primärrecht) der betreffenden Maßnahme in unterschiedlichem Maße beteiligt. Es wird dabei zwischen Mitentscheidungs- und Konsultationsverfahren unterschieden; weniger wichtig sind das Zustimmungsverfahren und das Verfahren der Zusammenarbeit, die in nur noch wenigen Gesetzgebungsbereichen Anwendung finden.

Im Rahmen der **Mitentscheidungsverfahren**, das inzwischen in den meisten Politikbereichen der Gemeinschaft gilt, teilen sich EP und Rat die Legislativgewalt gleichberechtigt. Die Kommissionsvorschläge werden in den beiden Gremien erörtert; bei Uneinigkeit zwischen beiden wird ein "Vermittlungsausschuss" einberufen. Diese Verfahren gilt z.B. im Fragen der Freizügigkeit, des Verbraucherschutzes und der Chancengleichheit und Gleichberechtigung.

Beim **Konsultationsverfahren** (auch: Anhörungsverfahren) muss das EP eine Stellungnahme zu einem Kommissionsvorschlag abgeben, bevor der Rat den Vorschlag annehmen kann. Das EP kann die Vorschläge billigen, ablehnen oder Änderungen beantragen. Wenn das Parlament Änderungen fordert, berät die Kommission über die EP-Vorschläge und leitete den u.U. überarbeiteten Kommissionsvorschlag an den Rat weiter. Weder der Rat noch die Kommission ist jedoch verpflichtet, mögliche Änderungswünsche des EP anzunehmen. Dieses Verfahren gilt z.B. im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, der Diskriminierung (u.a. aufgrund der ethnischen Herkunft) und in Visums-, Einwanderungs- und Asylfragen.

Außerdem hat das EP – wie auch der Rat der EU – das Recht, die Kommission aufzufordern, Vorschläge für Rechtsakte zu erarbeiten und zu unterbreiten.

1.2.4 Europäischer Gerichtshof und Europäisches Gericht 1. Instanz (Art. 220 ff. EG)

Laut EG-Vertrag besteht die Aufgabe des EuGH und des EuG in der "**Wahrung des Rechts** bei der Auslegung und Anwendung des Vertrages", wobei sowohl Handlungen der Gemeinschaftsorgane und der Mitgliedstaaten wie auch von nationalen Organisationen und sogar Einzelpersonen berücksichtigt werden; außerdem bezieht sich diese judikative Aufgabe auf das Primär- und das Sekundärrecht.

Der EuGH besteht aus einem Richter je Mitgliedstaat und wird von acht Generalanwälten unterstützt; sowohl Richter wie auch Generalanwälte werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten auf sechs Jahre ernannt und verfügen über volle richterliche Unabhängigkeit.

Die **wichtigsten Tätigkeiten** des EuGH umfassen Vertragsverletzungsverfahen, Nichtigkeits-, Untätigkeits- und Schadensersatzklagen; diese basieren alle auf **direkten Klagen** und können eine Verurteilung zur Zahlung eines „Zwanggeldes" zur Folge haben. Daneben spielen **Vorabentscheidungen** des EuGH eine große Bedeutung; diese werden dann getroffen, wenn einzelstaatliche Gerichte konkrete Anfragen zu Themen vorlegen, mit denen sie aktuell befasst sind. Der EuGH hat das letzte Wort bei der Auslegung des gesamten Gemeinschaftsrechts und kann als einziger EU-Akteur sekundäres Gemeinschaftsrecht für nichtig erklären.

Der EuG ist dem EuGH seit dem Vertrag von Nizza (in Kraft seit 1. Februar 2003) „statusrechtlich gleichgestellt"; er soll den EuGH entlasten und ist daher für bestimmte Klagebereiche zuständig, wie etwa die Klagen von Personen wegen Untätigkeit der Gemeinschaftsorgane v.a. bei Subventionen und Handelsschutzmaßnahmen.

2. Fundamente einer gemeinschaftlichen Asyl- und Einwanderungspolitik[4]

2.1 Der Amsterdamer Vertrag

Mit dem Amsterdamer Vertrag (EG-Vertrag), der am 2. Oktober 1997 unterzeichnet wurde und am 1. Mai 1999 in Kraft getreten ist, wurde der Vertrag von Maastrich ("Vertrag über die Europäische Union"; 1992/1993) entscheidend verändert. Der für die Harmonisierung des Asyl- und Einwanderungsrechts folgenreichste Schritt, der mit dem Amsterdamer Vertrag getan wurde, besteht in der Überführung wichtiger Elemente der Justiz- und Innenpolitik aus der **"dritten Säule"** (in der laut Maastricher Vertrag lediglich intergouvermentale Zusammenarbeit, jedoch keine Hoheitsbefugnisse der EU-Organe vorgesehen sind) in die erste Säule des „Gemeinschaftsrechts".[5]

[4] zentrale Quellen: Hemmer/Wüst/Hutka (2003) sowie BMI-Artikel "Europäische Harmonisierung des Ausländer- und Asylrechts" veröffentlicht am 12. Februar 2004 (www.bmi.bund.de).

[5] Das Drei-Säulen-Modell basiert auf dem Maastricher Vertrag: In Politikbereichen, die den Säulen II (Gemeinschaftliche Außen- und Sicherheitspolitik) und III (Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit) zugeordnet sind, findet zwar eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit, nicht jedoch eine Rechtsharmonisierung statt. Durch Harmonisierungsprozesse in Politikfeldern der Säule I wird sind v.a. Bestimmung zur

Unter der Zielvorgabe des „schrittweisen Aufbau(s) eines **Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts**" (Titel IV EG) wurden damit u.a. Fragen der Einwanderungs- und Asylpolitik, des freien Personenverkehrs und des Aufenthaltsrechts von Drittstaatenangehörigen, Visumsfragen und der Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Zivil- und – sofern bedeutsam für Sicherheit in der Union – Strafsachen vergemeinschaftet (Art. 61 ff. EG).

Der EG-Vertrag schreibt vor, dass binnen fünf Jahre nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages eine Harmonisierung in diesen Politikfeldern erreicht sein muss. Anzumerken ist dazu, dass mit Ablauf der Frist am **1. Mai 2004** nicht die nationalstaatliche Umsetzung abgeschlossen sein muss, sondern der Ministerrat alle notwendigen Rechtsakte erlassen haben muss.

Für das **Beschlussfassungsverfahren**, bei dem das EP zunächst nur über Anhörungsrechte verfügt (Konsultationsverfahren), bleibt bis Ende April 2004 das **Einstimmigkeitsprinzip** für die meisten Rechtsakte in diesen Bereichen bestehen.[6] Nach dem Ablauf der **Fünf-Jahres-Frist** muss der Rat erneut einstimmig entscheiden, ob und in welchen Bereichen der Einwanderungspolitik Mehrheitsentscheidungen nach Art. 251 EG ("qualifizierte Mehrheit" mit Mitentscheidungsrechten des EP) möglich sein sollen. Für den Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik gilt seit dem „Vertrag von Nizza" (seit 1. Februar 2003 in Kraft), dass ein Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen automatisch stattfindet, vorausgesetzt man hat sich bis zum 1. Mai 2004 auf gemeinsame Grundsätze und Regelungen geeinigt. Einigt man sich nicht rechtzeitig, muss auch in diesem Politikfeld der Rat einstimmig entscheiden, ob und in welchen Bereichen der Asyl- und Flüchtlingspolitik zu Mehrheitsentscheidungen übergegangen werden soll.

Nicht alle Regelungen zur Harmonisierung des Asyl- und Einwanderungsrechts müssen laut EG-Vertrag im Laufe des genannten Fünfjahreszeitraums umgesetzt werden. So gilt die Frist z.B. *nicht* für die "Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastung", die mit der Flüchtlingsaufnahme verbunden sind (Art. 63 (2) b EG) und für gemeinsame Regelungen zum Aufenthalt von Drittstaatenangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, in anderen Mitgliedsländern (Art. 63 (4) EG).

Für diese beiden Bereiche sowie für Fragen der illegalen Einwanderung und des illegalen Aufenthalts einschließlich der Rückführung von Personen, die sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhalten, gilt, dass nationalstaatliche Regelungen beibehalten werden können, sofern sie mit dem EG-Vertrag und mit internationalen Übereinkünften vereinbar sind. Diese **Öffnungsklausel** wurde von einigen ReferentInnen als sehr problematisch für den Harmonisierungsprozess gewertet.

Unionsbürgerschaft und zur die Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftraumes angestrebt (z.B. Währungsunion; gemeinsamer Binnemarkt).

[6] Ausnahme lt. Art. 67 (3) EG sind Art. 62 Nr. 2 b Ziffer i (Liste der Länder mit Visumspflicht) und iii (einheitliche Visumsgestaltung); hier gilt das Prinzip der qualifizierten Mehrheit mit EP-Anhörungsrecht mit Inkraftstreten des EG-Vertrags (1. Mai 1999).

2.2 Der Sondergipfel des Europäischen Rates in Tampere

Der Sondergipfel der Staats- und Regierungschefs der EU am 15./16. Oktober 1999 – kurz nach Inkrafttreten des EG-Vertrages – diente primär der Erörterung von Fragen der Harmonisierung im Bereich der Innen- und Justizpolitik. Dabei wurden gemeinsame **Leitlinien für eine einheitliche Asyl- und Einwanderungspolitik** („Meilensteine von Tampere") formuliert, wobei den Zielen von Amsterdam – allen voran der Schaffung eines "Raum(s) der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" – höchste Priorität eingeräumt und die uneingeschränkte und umfassende Anwendung der **Genfer Flüchtlingskonvention** (GFK) bekräftigt wurde.

In der Schlusserklärung von Tampere werden vier Elemente im Bereich der gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik aufgeführt:

- „Partnerschaft mit Herkunftsländern" (z.B. Entwicklungshilfemaßnahmen für Herkunfts- und Transitländer)
- „Gerechte Behandlung von Drittstaatangehörigen" (z.B. Antidiskriminierungspolitik; Angleichung der Rechtsstellung von Drittstaatenangehörigen und EU-Bürgern nach bestimmter Aufenthaltsdauer; Integrationsmaßnahmen)
- „Steuerung der Migrationsströme" (z.B. Maßnahmen zur Eindämmung illegaler Einwanderung, gemeinsame Rückführungspolitik)
- „Gemeinsames europäisches Asylsystem"

Im Zusammenhang mit der Etablierung eines **einheitlichen Asylsystems** (Vortrag von *Cristina Gortázar Rotaeche*, Universität Madrid) betonten die Staats- und Regierungschefs in Tampere – neben der GFK – insbesondere die Bedeutung des individuellen Rechts auf Asyl und das Prinzip des Non-Refoulement (Nichtabschiebegebot). Der Weg zur Harmonisierung wird in kurzfristige und langfristige Etappen unterteilt.

Zu den **kurzfristigen Ziele** zählt die Entwicklung eines Systems zur Klärung der Frage, welches Mitgliedsland jeweils für die Bearbeitung des Asylantrags zuständig ist (Überarbeitung des Dubliner Abkommen (1990), das seit 1. September 1997 angewandt wird), die Erarbeitung gemeinsamer Verfahrensstandards für die Aufnahme von Asylbewerbern, sowie Einigung im sog. substanziellen Asylrecht (Anerkennung von Flüchtlingseigenschaften, subsidiärer Schutzstatus u.ä)

Langfristig streben die EU-Staats- und -Regierungschefs ein gemeinsames Asylverfahren (sog. "one-stop-shop") und einen einheitlichen Status für anerkannte Asylbewerber an.

Auf der Konferenz wurde fast einhellig die Hoffnung und die Vermutung geäußert, dass es schon bald – u.U. noch während der niederländischen Ratspräsidentschaft in der zweiten Hälfte des Jahres 2004 – zu einem **„Tampere II"** kommen wird. Auch *Sandra Pratt*, Leiterin der Einheit „Asyl und Immigration" bei der EU-Kommission, sieht ab Mitte 2004 die Entwicklung einer gemeinschaftliche Asyl- und Migrationspolitik in eine neue Phase eintre-

ten. Dabei werde, so *Pratt*, Konsolidierung und Evaluierung des Erreichten im Mittelpunkt stehen; ähnlich äußerte sich auch *Gortázar Rotaeche*. Außerdem soll laut *Pratt* an den genannten langfristigen Zielen von Tampere weitergearbeitet werden. Zentral für die Bewältigung der globalen Migrationsbewegungen werde dabei die Entwicklung eines kohärenten Ansatzes des Migrationsmanagements sein (z.B. Zusammenarbeit mit Drittstaaten, besserer Schutz in oder nahe den Herkunftsländern); daneben steht die weitere Umsetzung und der Ausbau der Kontrollen der EU-Außengrenzen, die Entwicklung neuer Finanzprogramme und – als besonders große Herausforderung – eine stärkere Zusammenarbeit im Bereich der **Integration** an (verbesserter Informationsaustausch, Festlegung gemeinsamer Ziele, „civic citizenship", Zugang zur Beschäftigung).

3. Aktueller Stand der Harmonisierung[7]

Bei der Bewertung der bisher erreichten gemeinschaftlichen Angleichung im Asyl- und Einwanderungsrecht gingen die Meinungen der Tagungsreferenten auseinander. Während viele der Meinung waren, man habe „schon viel erreicht", es gebe aber auch „noch viel zu tun" (Tagungsleiter *Peter J. Cullen*, ERA), vertrat andere die Auffassung, man habe sich zwar in vielen Bereich geeinigt, dies sei jedoch auf Kosten sehr geringer (Mindest-)Standards und verbunden mit vielen Öffnungsklauseln für die nationalen Regierungen möglich gewesen. Diese kritische Auffassung vertrat z.B. *Karl Kopp*, Europarechts-Experte von Pro Asyl, und *Georgia Papagianni*, Mitarbeiterin am Universitätsinstitut Badia Fiesolana in Florenz.

Im Folgenden werden die Inhalte von bereits erlassenen Rechtsakten sowie von wichtigen noch nicht beschlossenen Kommissionsvorschläge – aufgeteilt in die Politikfelder „legale Einwanderung" (3.1), „Asyl- und Flüchtlingspolitik" (3.2), „Rückkehrpolitik" (3.3) und „Bekämpfung von illegaler Migration, Menschenhandel und Menschenschmuggel" (3.4) – beschrieben.[8] Diese Darstellungen werden durch Einschätzungen zu den jeweiligen Rechtsakten bzw. Vorschlägen, wie sie von den Konferenzreferenten geäußert wurden, ergänzt.

3.1 Legale Einwanderung

Die zwei zentralen erlassenen Rechtsakte im Bereich der legalen Einwanderung sind die „Richtlinie betreffend das Recht auf Familienzusammenführung" (RL 2003/86/EG) vom 22. September 2003 und die „Richtlinie betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatenangehörigen" (RL 2003/109/EG) vom 25. November 2003. Beide RL stehen im Kontext einer sich angleichenden **Integrationspolitik**, deren große Bedeutung die Staats- und Regierungschefs – nach Tampere und Sevilla – bei ihrem Treffen in Thessaloniki am 19./20. Juni 2003 erneut hervorgehoben haben.

[7] Zentrale Quellen für dieses Kapitel sind die Tagungsbeiträge, die veröffentlichten Rechtsakte bzw. Kommissionsvorschläge und die ergänzte Fassung des BMI-Artikel "Europäische Harmonisierung des Ausländer- und Asylrechts" veröffentlicht am 13. Februar 2004 (www.bmi.bund.de).

[8] Diese Einteilung der Politikfelder folgt weitgehend der Struktur der Tagung.

3.1.1 „Richtlinie betreffend das Recht auf Familienzusammenführung" (Beitrag von *Georgia Papagianni* und *Antonio Caiola*, EP-Verwaltungsbeamter)

Diese RL soll die Harmonisierung des Rechts auf Familienzusammenführung von sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhaltenden Drittstaatenangehörigen – einschließlich anerkannter Flüchtlinge – regeln. Der Weg bis zur endgültigen Beschlussfassung erwies sich als sehr schwierig und langwierig (drei Kommissionsvorschläge, zwei EP-Stellungnahmen); außerdem hat das EP am 22. Dezember 2003 eine **Nichtigkeitsklage** gegen den Rat beim EuGH eingereicht (Rechtssache C-540/03) und damit beantragt, einige Elemente der erlassenen RL für nichtig zu erklären. Gibt der Gerichtshof der Klage statt, würde die RL selbst nicht aufgehoben, sondern lediglich die betreffenden Bestandteile entfernt.

Im Abschnitt zum **persönlichen Geltungsbereich** der RL (Art. 3 und 4) heißt es, die RL findet Anwendung für Drittstaatenangehörige, die im Besitz eines Aufenthaltstitels mit mindestens einjähriger Gültigkeit sind und für die eine „begründete Aussicht" auf Erlangung eines dauerhaften Aufenthaltsrechts bestehen; diese Personen haben ein Recht auf Familienzusammenführung. Ausgenommen sind Asylbewerber, Flüchtlinge, die nur vorübergehend Schutz in einem Mitgliedsland suchen und Personen, denen der Aufenthalt aufgrund subsidiärer Schutzformen gewährt wird.

Als besonders problematisch wurde auf der Konferenz der Art. 4 genannt, in dem der Begriff der Familienangehörigen behandelt wird. Allgemein – und soweit unproblematisch – bezieht sich das Recht auf Familienzusammenführung auf Ehegatten und (nach den Vorschrift des jeweiligen Mitgliedstaates) minderjährige unverheiratete Kinder.[9] Abweichend davon kann ein Mitgliedstaat jedoch prüfen, ob ein nicht im Familienverbund einreisendes Kind über **zwölf Jahren** die national vorgesehenen Integrationskriterien erfüllt, und bei negativem Resultat die Einreise und den Aufenthalt verweigern. Diese Klausel gehört zu den Elementen der RL, die nach Auffassung des EP – formuliert in der genannten **Klage vor dem EuGH** – gestrichen werden müssen. *Caiola* hat dazu in seinem Vortrag nicht nur auf die durch eine unveränderte RL drohende Verletzung des Grundrechts auf Familienleben (Art. 8 EMRK), sondern auch auf die fehlende Logik dieser Kann-Bestimmung hingewiesen: Es sei nicht einzusehen, warum Ehegatten diese Integrationskriterien nicht erfüllen müssen, wohl aber minderjährige Kinder über zwölf Jahre.

Bestimmungen zur Antragstellung und zu den **Voraussetzungen** der Familienzusammenführung sind in Art. 5 bis 8 geregelt. Zentrale Voraussetzung für die Bewilligung ist (a) Vorhandensein ausreichenden **Wohnraums**, (b) **Krankenversicherung** für Antragsteller und die Familienangehörigen und (c) feste und regelmäßige **Einkünfte**, die ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen für den eigenen Lebensunterhalt ausreichen. Außerdem können die Mitgliedstaaten von Drittstaatenangehörigen verlangen, dass diese **Integrationsmaßnahmen** teilnehmen. Mitgliedstaaten können auch aus „Gründen der öffentlichen

[9] Eine großzügigere Auslegung des Familienbegriffs (z.B. eingetragene Lebenspartnerschaften oder nichtverheiratete Lebenspartner) und die Ausweitung auf z.B. volljährige, unverheiratet Kinder, die aufgrund ihres Gesundheitszustandes nicht selbst für ihren Lebensunterhalt aufkommen können, ist den Mitgliedstaaten ausdrücklich erlaubt.

Ordnung, der öffentlichen Sicherheit oder der öffentlichen Gesundheit" (Art. 6) den Antrag ablehnen, den Aufenthaltstitel eines Familienangehörigen entziehen bzw. nicht mehr verlängern.[10]

Nach Art. 8 dürfen die Mitgliedstaaten verlangen, dass „sich der Zusammenführende während eines Zeitraums, der zwei Jahre nicht überschreiten darf, rechtmäßig auf ihrem Hoheitsgebiet aufgehalten" haben muss, bevor seine Familienangehörige nachreisen dürfen. Außerdem ist in bestimmten Fällen eine **Wartefrist** von bis zu drei Jahren zwischen Antragstellung und Ausstellung des Aufenthaltstitels möglich. Auch diesen achten Artikel will das EP mit seiner Klage vor dem EuGH für nichtig erklären lassen.

Besonders wichtig für die **Integration** der Familienangehörigen ist Art. 14; demnach haben die Angehörigen des Zusammenführenden „in gleicher Weise wie dieser selbst" das **Recht auf Zugang** zu (a) allgemeiner Bildung, zu (b) unselbstständiger oder selbstständiger Erwerbstätigkeit (max. zwölfmonatige Wartezeit und optionale Arbeitsmarktprüfung) und zu (c) beruflicher Beratung, Aus- und Fortbildung und Umschulung. Einen eigenen und vom Zusammenführenden unabhängigen **Aufenthaltstitel** erhält der Ehegatte und das volljährig gewordene Kind nach spätestens fünf Jahren, wenn diesen nicht zuvor bereits ein Aufenthaltstitel aus anderen Gründen gewährt worden ist (Art. 15).

Wird der Antrag auf Familienzusammenführung bzw. auf Verlängerung des Aufenthaltstitels abgelehnt, muss der Mitgliedstaat dafür sorgen, dass die Betroffenen **Rechtsbehelfe** einlegen können. Erwähnt sei noch, dass die RL bei der Familienzusammenführung von **anerkannten Flüchtlingen** günstigere Regelungen vorsieht als für andere Drittstaatenangehörige (Art. 9 bis 12); so können die Mitgliedstaaten z.B. nicht verlangen, dass sich der Flüchtling während eines bestimmten Zeitraums im jeweiligen Hoheitsgebiet aufgehalten hat, bevor seine Angehörigen nachreisen.

Laut Art. 20 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, der RL bis Ende 2005 (**Umsetzungsfrist** laut RL: 3. Oktober; laut *Caiola*: 31. Dezember) nachzukommen. Diese Frist bleibt trotz der Klage des EP vor dem EuGH bestehen. Damit hat nach Auffassung *Ciaola* der EuGH „das letzte Wort", was sich nicht nur auf die strittigen Elemente der EP-Klage bezieht, sondern auch für die einheitliche Interpretation anderer auslegbarer Formulierungen (z.B. „begründete Aussicht" auf Erlangung eines dauerhaften Aufenthaltsrechts, Art. 3 [1]) gilt. Zur allgemeinen Einschätzung der RL waren sich die beiden Referenten einig: Es ist ein erster Schritt zu gemeinsamen Regelungen der legalen Einwanderung, wenngleich die erzielten Ergebnisse nicht „sehr revolutionär" (*Papagianni*) seien und die Vorschriften in Zukunft – nicht zuletzt durch den EuGH – wohl noch erweitert werden würden. Die Gefahr der breiten (und damit uneinheitlichen) Auslegung der RL bleibt ebenso bestehen wie das Problem, dass die RL es zulasse, gegen europäische Grundrechte zu verstoßen (*Ciaola*).

[10] Nach Art. 6 (3) reicht das Auftreten von Krankheiten oder Gebrechen nach Ausstellung des Aufenthaltstitels nicht als einziger Grund für die Verweigerung der Verlängerung des Aufenthaltstitels oder für die Rückführung aus.

3.1.2 „Richtlinie betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatenangehörigen" (Beitrag von *John Handoll*, Partner bei William Fry Solicitors Dublin)

Diese nach langwierigen Verhandlungen im November 2003 erlassene RL nimmt Bezug auf Art. 63 (3) und (4) des Amsterdamer Vertrages (Rechte von sich rechtmäßig in einem Mitgliedsland aufhaltenden Drittstaatenangehörigen).[11] Den Beschlüssen von Tampere folgend wird darin versucht, Drittstaatenangehörigen einheitliche Rechte und Pflichten zuzuerkennen und dabei eine **Annäherung des Rechtsstatus** „as near as possible" an den von EU-Bürgern zu erreichen.

Die RL regelt nicht nur die Rechtsstellung eines Nicht-EU-Ausländers in dem Mitgliedsland, in dem er sich mindestens fünf Jahre ununterbrochen und rechtmäßig aufgehalten hat (langfristig Aufenthaltsberechtigte, Art. 4 [1]), sondern auch die Bedingungen des Aufenthalts in *anderen* Mitgliedstaaten. In Artikel 3 zum **persönlichen Geltungsbereich** werden einige Drittstaatenangehörige ausgeschlossen; dazu zählen etwa (anerkannte und sich noch im Asylverfahren befindende) Flüchtlinge[12], Personen, die sich zum Zwecke vorübergehenden Schutzes (im Falle eines Massenzustroms) in der EU aufhalten, und solche, denen aufgrund subsidiärer Schutzformen der Aufenthalt gewährt worden ist (z.B. für Deutschland: Duldung). **Voraussetzungen** für die Zuerkennung der Rechtsstellung als langfristig Aufenthaltsberechtigter nach Art. 5 sind (a) feste und regelmäßige **Einkünfte**, die für den eigenen Lebensunterhalt (einschließlich der Familienangehörige) ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen ausreicht und (b) eine **Krankenversicherung**; außerdem können die Mitgliedstaaten verlangen, dass **Integrationsanforderungen** gemäß nationalem Recht erfüllt sind. Die Zuerkennung der Rechtsstellung kann aus Gründen der öffentlichen Sicherheit bzw. Ordnung (Art. 6) versagt werden

Das **Verfahren** bleibt weitgehend den nationalen Behörden überlassen; in der RL festgelegt ist, dass der Drittstaatenangehörige bei den zuständigen Behörden einen Antrag einreicht. Über diesen Antrag muss unverzüglich, jedoch spätestens nach sechs Monaten (in Ausnahmefällen längere Frist möglich) entschieden werden. Sind die Voraussetzungen nach Art. 4 und 5 erfüllt und Art. 6 trifft nicht zu (Gefährdung der öffentlichen Sicherheit), darf die Anerkennung als langfristig Aufenthaltsberechtigter von den Behörden nicht verweigert werden. Dieser Status gilt mindestens für fünf Jahre und wird - optional auf Antrag – „ohne weiteres verlängert" (Art. 8).

Die RL sieht für bestimmte Fälle auch den **Entzug bzw. Verlust der Rechtsstellung** (Art. 9) vor, z.B. dann, wenn der Status „auf täuschende Art und Weise erlangt" wurde, oder wenn sich die betreffende Person länger als zwölf aufeinander folgende Monate außerhalb der EU aufhält; auch im Falle einer verfügten Ausweisung (wegen „gegenwärtige(r), hinreichend

[11] Diese RL richtet sich nicht an Großbritannien, Irland und Dänemark; diese drei Staaten sind daher auch nicht zu einer Umsetzung in nationales Recht verpflichtet.

[12] Der ursprüngliche Kommissionsvorschlag sah eine Anwendung auch für anerkannte Flüchtlinge, Asylbewerber und Personen mit subsidiären Schutz vor, wovon der Rat jedoch abgewichen ist. Dennoch begrüßte der Rat das Vorhaben der Kommission, demnächst einen Vorschlag zur Ausweitung der RL auf diese Personen vorzulegen.

schwere(r) Gefahr" für die öffentliche Sicherheit bzw. Ordnung; Art. 12) verliert die Person ihre Rechtsstellung als langfristig Aufenthaltsberechtigter. Sowohl gegen einen solchen Entzug der Rechtsstellung wie auch gegen einer ablehnende Entscheidung über einen Antrag kann der Betreffende **Rechtsbehelfe** einlegen (Art. 10).

Von besonderer Bedeutung ist der Grundsatz der „**Gleichbehandlung**" (Art. 11), in dem die Bereiche aufgeführt sind, in denen der langfristig Aufenthaltsberechtigte wie eigene Staatsangehörige behandelt werden muss; dazu zählen u.a. Zugang zu (un)selbstständiger **Erwerbstätigkeit** (Ausnahme: verbunden mit „Ausübung öffentlicher Gewalt") unter selben Bedingungen (z.B. Kündungsschutz und Lohn), allgemeine und berufliche **Bildung**, **soziale Sicherheit** (z.B. Sozialhilfe), freier **Zugang zum gesamten Hoheitsgebiet** und **Vereinigungsfreiheit** und Mitgliedschaft in Gewerkschaften und ähnlichen Organisationen.

Die Mitgliedstaaten können **Zugangsbeschränkungen** zu Erwerbstätigkeit beibehalten, die gemäß bestehender nationaler oder gemeinschaftlicher Vorschriften eigenen Staatsangehörige und Unionsbürger bevorzugen (Art. 11 [3a]). Der Zugang zu allgemeiner und beruflicher Bildung kann von den Mitgliedstaaten davon abhängig gemacht werden, ob erforderliche Sprachkenntnisse vorliegen (Art. 11 [3b]). Auch im Bereich der Sozialhilfe können die Mitgliedstaaten die Gleichbehandlung „auf Kernleistungen beschränken" (Art. 11 [4]).

Hinsichtlich des Aufenthalts von Personen mit diesem Rechtsstatus in den **anderen Mitgliedstaaten** gelten ähnliche Regeln, die jedoch an einigen Stellen durch zusätzliche Restriktionen und Bedingungen eingeschränkt werden können. Grundsätzlich erwirbt ein langfristig Aufenthaltsberechtigter das Recht sich länger als drei Monate in einem anderen EU-Staat aufzuhalten; dazu muss unverzüglich, spätestens jedoch drei Monaten nach der Einreise, bei dem Zweit-Mitgliedstaat ein Antrag auf einen Aufenthaltstitel gestellt werden. Im Falle eines Aufenthalts zur Erwerbstätigkeit kann der Mitgliedstaat eine Arbeitsmarktprüfung vornehmen, bei der auch „eigene" Drittstaatenangehörige der Vorzug gegeben werden kann.

Die Voraussetzungen, die betreffende Personen bei der Beantragung eines Aufenthaltstitels erfüllen müssen, sind denen sehr ähnlich, die sie im Erst-Mitgliedsland zur Anerkennung als langfristig Aufenthaltsberechtigte erfüllen mussten (Einkommen, Krankenversicherung), jedoch kann darüber hinaus der Nachweis von ausreichendem Wohnraum und die Teilnahme an einem Sprachkurs verlangt werden (Art. 15). Auch im Bereich der öffentlichen Sicherheit und öffentlichen Ordnung (Art. 17) und der öffentlichen Gesundheit (Art. 18) gelten ähnlich, aber (optional) strengere Regelungen. Der Familiennachzug in das Zweit-Mitgliedsland ist gemäß der RL zur Familienzusammenführung (2003/86/EG) gestattet, sofern die Familie bereits im ersten Mitgliedsland bestand.

Aus der Sicht einiger Tagungsteilnehmer und –referenten (besonders *Handoll*) sind die Regelungen zur **Verfahrensgarantien** (Art. 20) problematisch. Darin heißt es, dass die Personen, deren Antrag auf einen Aufenthaltstitel im Zweit-Mitgliedsland abgelehnt, der Aufenthaltstitel nicht verlängert oder entzogen worden ist, Rechtsbehelfe einlegen können (Art. 20 [2]). Anders als in den Regelungen zum Rechtsbehelf der RL zur Familienzusammenführung, wird der Mitgliedstaat hier *nicht* explizit aufgefordert, für die Möglichkei-

ten zur Einlegung eines solchen Rechtsmittels zu sorgen – eine Formulierung, die entscheidenden Auswirkung auf die nationale Umsetzung dieser RL haben könnte.

In Art. 26 werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, nationale Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die zur **Umsetzung** dieser RL erforderlich sind, bis 23. Januar 2006 zu erlassen. Dieser nationalen Umsetzung muss nach den Worten *Handolls* besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden, da die RL den Mitgliedstaaten in (ungewöhnlich) vielen Bereichen – anders als noch der Kommissionsvorschlag – nationale Reglung erlaubt. Er bezeichnete die RL daher auch als einen **„less communautaire approach"**. Dies gilt besonders im Zusammenhang mit dem Zugang zu Erwerbstätigkeit, und auch die Ausweisungsmöglichkeiten der RL gehen über die Vorschläge der Kommission hinaus. Daher bezweifelt *Handoll* angesichts der weiterhin bestehenden „fundamentalen Kluft" zwischen langfristig Aufenthaltsberechtigten und EU-Bürgern, dass das große Ziel – und einer der „Meilensteine von Tampere" – der weitgehenden Rechtsangleichung („as near as possible") erreicht worden ist. Besonders kritisch sah *Handoll*, dass der Bereich der politischen Teilhabe, z.B. in Form des Konzepts der „civic citizenship" und dem damit verbundenen zumindest kommunalen Wahlrecht für langfristig in der EU lebende Drittstaatenangehörige, in der RL völlig unberücksichtigt bleibt.

Obwohl diese RL Grundlage für eine einheitliche Integrationspolitik sein soll, bezweifelte *Handoll*, dass **Integration** eine weitgehend gemeinschaftliche Aufgabe werden kann; zu unterschiedlich seien die nationalen Einstellungen in diesem Bereich (z.B. hinsichtlich Staatsangehörigkeit) und zu stark divergieren die jeweiligen Integrationsbedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten. Nichtsdestoweniger kann die Gemeinschaft laut *Handoll* bei der „hamonization of integration" eine wichtige Rolle spielen, indem sie Integrationsprozesse mit Rechtsakten anstößt und einen „common approach to where the Union wants to go" entwickelt.

Zwei wichtige Rechtsakte im Kontext der legalen Einwanderung (Art. 63 EG) befinden sich noch in Vorbereitung:

1. Der RL-Vorschlag der Kommission zum Zugang zur Erwerbstätigkeit (KOM/2001/386 endg.); sog. „proposed employment directive"
2. Der RL-Vorschlag der Kommission zur Einreise und Aufenthalt zum Zwecke eines Studiums (KOM/2002/548 endg.); sog. „proposed study directive"

3.2 Asyl- und Flüchtlingspolitik

Die Erarbeitung gemeinschaftlicher Rechtsakte zur Harmonisierung im Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik stellt ein Kernthema einer zukünftigen europäischen Migrationspolitik dar. Dabei ist seit Tampere eine zweistufige Entwicklung vorgesehen. In der **ersten Phase** sollen folgende vier Bausteine umgesetzt werden:

- Angleichung der Anerkennungskriterien und des Flüchtlingsstatus (einschließlich subsidiäre Schutzformen)
- Kriterien zur Bestimmung des für einen Asylantrag zuständigen Mitgliedstaates
- Gemeinsame Standards für das Asylverfahren
- Mindestbestimmung für die Aufnahme von Asylbewerber

In der **zweiten Phase** wird das Fernziel eines gemeinsamen Asylverfahrens mit einem EU-weit einheitlichen Status für Asylberechtigte angestrebt.[13]

Im Folgende werden die wichtigsten Rechtsakte, die diesem Politikfeld zugeordnet werden, kurz vorgestellt. Die Inhalte der einzelnen RL und VO wurden auf der Tagung selbst – bis auf die noch nicht erlassene „Anerkennungsrichtlinie" – nicht genauer thematisiert. Der Vortrag von *Cristina Gortázar Rotaeche* (Universität Madrid) beschrieb überblicksartig den „Weg zu einem gemeinsamen Europäischen Asylsystem".

Die wichtigsten **bereits erlassenen Rechtsakte** sind:

- Entscheidung des Rats über die Errichtung eines **Europäischen Flüchtlingsfonds** vom 28. September 2000 (2000/596/EG)[14]
- Richtlinie über Mindestnormen für die Gewährleistung vorübergehenden Schutzes im Falle eines **Massenzustroms** von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastung, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten (RL 2001/55/EG) vom 20. Juli 2001
- Verordnung über die Einrichtung von „**Eurodac**" für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens (VO [EG] 2725/2000) vom 11. Dezember 2000 (Dazu auch: Verordnung des Rates zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen [Nr. 343/2003 vom 18. Februar 2003] und entsprechende VO der Kommission mit Durchführungsbestimmungen [VO [KOM] 1560/2003 vom 2. September 2003]).
- Richtlinie zur Festlegung von **Mindestnormen für die Aufnahme** von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (RL 2003/9/EG) vom 27. Januar 2003
- Verordnung zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der **für die Prüfung** eines von einem Drittstaatenangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrag **zuständig** ist (VO [EG] 343/2003) vom 18. Februar 2003 (Dazu hat die Kommission am 2. September 2003 die Durchführungsbestimmungen Nr. 1560/2003 erlassen.)

[13] Vgl. Sitaropoulos, Nicholas (2003): Entwurf einer „EU-Anerkennungsrichtlinie". In: ZAR, 2003, Nr.11/12, S. 379 – 383.

[14] Derzeit wird an einem Entwurf für einen „Europäischen Flüchtlingsfonds II" gearbeitet, der ab 2005 realisiert werden soll.

Die strittigsten und noch **nicht erlassenen**, wenngleich für die Harmonisierung des europäischen Asyl- und Flüchtlingsrechts sehr bedeutsamen **Rechtsakte** sind:

1. der Kommissions-Vorschlag für eine RL des Rates über Mindestnormen für die Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (sog. „**Verfahrensrichtlinie**"; KOM/2002/0326 endg.) und
2. der Kommissions-Vorschlag für eine RL des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatenangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen (sog. **„Anerkennungs-"** oder **„Qualifikationsrichtlinie";** KOM/2001/510 endg.)

3.2.1 Richtlinie über Mindestnormen für die Gewährleistung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen (RL 2001/55/EG)

Der Rat reagierte mit dieser RL insbesondere auf die Erfahrungen des Massenzustroms in Folge der Balkankriege und setzte damit einen der Tampere-Beschlüsse zum „vorübergehenden Schutz von Vertriebenen" um. Im Wesentlichen regelt die RL Mindestnormen für die Gewährleistung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms und Maßnahmen zur ausgewogenen Verteilung der Belastungen auf die Mitgliedsstaaten.

Vertriebene, für die diese RL Anwendung findet, erhalten generell für ein Jahr Schutz. Die **Zeitspanne** verlängert sich, sofern keine Beendigungstatbestände vorliegen, um jeweils sechs Monate, höchstens jedoch um ein Jahr. Während ihres Aufenthalts muss das jeweilige Mitgliedsland einen Aufenthaltstitel gewähren und entsprechende Dokumente ausstellen.

Die betroffenen Personen habe das **Recht** auf Ausübung einer abhängigen oder selbstständigen **Erwerbstätigkeit**, wobei das Mitgliedsland eine Vorrangprüfung vorsehen kann. Außerdem haben die Personen ein Recht auf angemessene **Unterkunft**, **medizinische Versorgung** und – bis zum Vollendung des 18. Lebensjahres - vollen Zugang zum **Bildungssystem** („in gleicher Weise wie (...) Staatsangehörige des Aufnahmemitgliedstaates"). Auch das Recht auf Beantragung von Asyl bleibt unberührt; jedoch kann vorgesehen werden, dass sie durch eine solche Antragstellung die speziellen Rechte, die sich aus dieser RL ergeben, verlieren.

Die RL sieht des Weiteren – wenngleich ohne konkrete Maßnahmen zu nennen – die Förderung der freiwilligen **Rückkehr** und Zwangsrückführungen von Personen vor, die vorübergehenden Schutz genießen oder deren vorübergehenden Schutz abgelaufen ist. In Kapitel VI („Solidarität") ist geregelt, dass die einzelnen Mitgliedsländer betreffende Personen gemäß ihrer jeweiligen **Aufnahmekapazität** aufnehmen. Übersteigt die Anzahl der aufgenommen Personen diese Kapazität, so trifft der Rat „geeignete Maßnahmen, darunter die Empfehlung, den betroffenen Mitgliedstaaten zusätzliche Unterstützung zu erteilen". Auch ist eine enge Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsbehörden der Mitgliedsstaaten und mit dem UNHCR vorgesehen.

Die **Frist zur Umsetzung** dieser RL in nationales Recht ist am 31. Dezember 2002 ohne größere Schwierigkeiten bei der Implementierung abgelaufen.

3.2.2 Rechtsakte zur Durchführung des Dubliner Übereinkommens (Zuständigkeit für Asylverfahren)[15]

Gemäß des Dubliner Übereinkommens (Dublin I, 1990), das seit 1. September 1997 angewandt wird und die Zuständigkeitsbestimmungen des Schengener Durchführungsübereinkunft (SDÜ) ersetzt, ist nur ein einziger, nach objektiven Kriterien zu bestimmender Mitgliedstaat für die Prüfung eines Asylantrages zuständig. Dies wird auch in der „Verordnung zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatenangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrag zuständig ist" (VO [EG] Nr. 343/2003), kurz **„Dublin II"**, beibehalten. Mit Dublin II wird versucht, die Mängel seines Vorgängers zu beseitigen, was nach Einschätzung des Europäischen Flüchtlingsrat (ECRE) jedoch nicht vollständig gelungen ist: Im Zentrum der Kritik steht nach wie vor die Kompliziertheit des Verfahrens, das viele finanzielle und personelle Ressourcen bindet.[16]

Wie die Vorgängerregelung sieht auch Dublin II eine **Prüfungsreihenfolge** vor, um die Zuständigkeit für das Asylverfahren zu klären; grundsätzlich gilt dabei, dass der Staat, der die größte Verantwortung für die Anwesenheit des Antragstellers trägt, auch für das Prüfverfahren zuständig ist. Folgende Kriterien müssen der Reihe nach geprüft werden:

1. Hat der Antragsteller familiäre Bindungen? Wenn der Antragsteller einen Familienangehörigen hat, dem das Recht auf Aufenthalt in einem Mitgliedstaat als Flüchtling gewährt wurde oder der sich dort selbst im Prüfverfahren befindet, dann ist dieser Mitgliedstaat für die Prüfung des Asylantrages zuständig (Art. 7 und 8).
2. Verfügt der Antragsteller von einem Mitgliedstaat eine Aufenthaltsgenehmigung oder ein Visum ? (Art. 9)
3. Ist der Antragsteller illegal aus einem Drittstaat in ein Mitgliedsland eingereist, ist dieser Mitgliedstaat für die Prüfung zuständig. Die Zuständigkeit endet zwölf Monate nach dem illegalen Grenzübertritts. In diesem Fall ist der Staat zuständig, in dem sich der Asylbewerber mindestens fünf Monate ununterbrochen aufgehalten hat (Art. 10).
4. Reist der Antragsteller in ein Mitgliedsland ein, in dem kein Visumzwang besteht (Art. 11)?
5. Reicht der Antragsteller sein Asylgesuch im internationalen Transitbereich eines Flughafens eines Mitgliedstaats ein?
6. Gilt keine der genannten Kriterien, so ist der Mitgliedsstaat zuständig, in dem der Antrag zuerst gestellt wurde (Art. 13)

[15] Als zusätzliche Quellen dienen: Löper, Friedrich (2000): Das Dubliner Übereinkommen über die Zuständigkeit für Asylverfahren. In: ZAR, 2000, Nr. 1, S. 16 – 24 und Piotrowicz, Ryszard (2003): Dublin II und zukünftige Perspektiven eines gemeinsamen europäischen Asylsystems. In: ZAR, 2003, Nr. 11/12, S. 383 – 388.

[16] Der ECRE schlagt vor nur die Kriterien „Familie" und „Ort der Antragstellung" zur Ermittlung der Zuständigkeit zu berücksichtigen.

Dublin II gilt ausdrücklich nur für die Personen, die Asyl gemäß GFK beantragen. Daraus resultiert die **Einschränkung** des Anwendungsgebietes, da etwa Personen, die um subsidiären Schutz nachsuchen, in der VO nicht berücksichtigt sind. Außerdem befasst sich das Dubliner System nur mit Asylanträgen von Personen, die sich bereits auf EU-Boden aufhalten. Die Kommission prüft daher aktuell Möglichkeiten, Antrage von Schutzsuchenden direkt im Ursprungsland zu bearbeiten und die Ankunft in der EU mit einem Eingliederungsplan vorzubereiten, was jedoch eher zu den langfristige Perspektiven eines europäischen Asylsystems gehört.

Problematisch an Dublin II ist außerdem, dass die in Art. 3 (3) vorgesehene Regelung, wonach jeder Mitgliedstaat, das Recht hat, Asylbewerber unter Berufung auf innerstaatliche Rechtsvorschriften bei Wahrung der GFK (Non-Refoulement) in einen Drittstaat zurückzuschicken, zu einer **Aufweichung der Dublin II-Regelungen** führen kann. Ohne die Prüfkriterien der Reihe nach durchgehen zu müssen, können damit Asylbewerber in Drittstaaten zurückgeschickt werden, was durch Rückübernahmeabkommen noch vereinfacht wird.

Ein zweiter Rechtsakt, der zur effektiven Durchführung der Dubliner Regelungen beitragen soll, wurde bereits am 11. Dezember 2000 erlassen: die Verordnung über die Einrichtung von „**Eurodac**" für den **Vergleich von Fingerabdrücken** von illegal eingereisten Ausländern. Diese wurde durch eine weitere Verordnung des Rates zur Festlegung von entsprechenden Durchführungsbestimmungen am 18. Februar 2003 und schließlich durch eine Verordnung der Kommission mit Durchführungsbestimmungen am 2. September 2003 konkretisiert.

Kernstück von „Eurodac" ist eine zentrale **computergestützte Datenbank** und die von der Kommission eingerichtet **Zentraleinheit**, die diese Datenbank betreibt. Jeden Ausländer über 14 Jahre, der illegal in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates eingereist ist (und nicht umgehend zurückgewiesen wird), werden Fingerabdrücke abgenommen; diese Abdrücke werden – zusammen mit Angaben zum Mitgliedsstaat, Geschlecht der aufgegriffenen Personen, Zeitpunkt des Aufgreifens und ähnliches – an die Zentraleinheit übermittelt. Diese gleicht die Daten mit bereist vorliegenden Daten ab. Das Ergebnis dieses Abgleichs (positive Ergebnisse werden als „Treffer" bezeichnet) wird dem jeweiligen Mitgliedsstaat, das die Fingerabdrücke abgenommen hat, unverzüglich mitgeteilt.

3.2.3 Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten

Die Richtlinie zur Festlegung von **Mindestnormen für die Aufnahme** von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (RL 2003/9/EG), die am 27. Januar 2003 erlassen wurde und sich aktuell in der Umsetzungsphase (bis 5. Februar 2005) befindet, wird als ein „guter und wichtiger Schritt" (*Gortázar Rotaeche*) in Richtung einer gemeinsamen Asylpolitik in der EU eingestuft. Mit dieser RL wird das Ziel verfolgt, die Lebensbedingungen von Asylbewerbern und deren Familienangehörigen (sofern diese vom Asylantrag erfasst) in den Mitgliedstaaten anzugleichen, um unerwünschte Phänomene wie Sekundärmigration und **„Asylshopping"** entgegenzuwirken. Jedes Mitgliedsland kann die Bestimmungen der RL auf die Personen ausweiten, die um subsidiäre Schutzformen nachsuchen bzw. diesen bereits genießen.

In der RL sind Regelungen zur **Informationspflicht** des Mitgliedstaates gegenüber den Asylbewerbers (z.B. zu Rechtsbeistand oder zu den vorgesehenen Leistungen), und zur Pflicht des Staates, für die Ausstellung von Dokumenten zu sorgen, aufgeführt. Die Bestimmungen zum **Wohnsitz und zur Bewegungsfreiheit** der Asylbewerber gestattet nationale Regelungen zur Wohnortzuweisung und Residenzpflicht, jedoch muss das zugewiesene Gebiet „hinreichend Spielraum" bieten, „dass Gewähr für eine Inanspruchnahme der Vorteile aus dieser Richtlinie gegeben ist." (Art. 7 [1]). Minderjährige Kinder von Asylbewerbern und minderjährige Asylbewerber haben den gleichen **Zugang zum Bildungssystem** wie Staatsangehörige des Mitgliedsstaates; dieser Zugang darf nicht länger als drei Monaten nach Antragstellung aufgeschoben werden.

Hinsichtlich des **Zugangs zum Arbeitsmarkt**, fordert die RL die Mitgliedstaaten auf, einen Zeitraum (ab Antragstellung) festzulegen, in dem der Asylbewerber nicht arbeiten darf. Ist ein Jahr nach Einreichung des Antrags noch nicht erstinstanzlich über das Gesuch entschieden worden, so muss der Mitgliedstaat dem Asylbewerber Zugang zum Arbeitsmarkt – unter nationalen Voraussetzungen (z.B. Vorrangprüfung) – gewähren.

Zur Gewährung „**materieller Aufnahmebedingungen"** muss der Mitgliedstaat dafür Sorge tragen, dass Gesundheit und Lebensunterhalt des Asylbewerbers nicht gefährdet sind. Diese Versorgung, an der der Asylbewerber bei Vorliegen ausreichender finanzieller Mittel auch selbst beteiligt werden kann, kann in Form von Gutscheinen, Sach- oder Geldleistungen sichergestellt werden. Auch die **medizinische Versorgung** muss gewährleistet sein, jedoch ermöglicht die RL die Einschränkung auf „die Notversorgung und unbedingt erforderliche Behandlung von Krankheiten" (Art. 15 [1]).

Außerdem sieht die RL einerseits in bestimmten Fällen (z.B. Verstoß gegen Residenzpflicht, Verschweigen eigener Finanzmittel, kein Nachweis der Antragstellung „so bald wie vernünftigerweise möglich") **Einschränkungen oder Entzug** der gewährten Vorteile vor, andererseits werden **besonders bedürftige Personengruppen** identifiziert (z.B. [unbegleitete] Minderjährige und Opfer von Folter); der spezielle Situation dieser Personen wird mit bestimmten Sonderregelungen Rechnung getragen. Der Mitgliedstaat hat darüber hinaus sicherzustellen, dass Asylbewerber gegen abschlägige Entscheidungen zur Gewährung von Leistungen gemäß dieser RL **Rechtsmittel** einlegen können; auch ein Rechtsbeistand ist nach einzelstaatlichen Recht vorzusehen.

3.2.4 Zentrale, noch ausstehende Rechtsakte im Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik

Wenngleich im Bereich der europäischen Asylpolitik schon viel erreicht wurde, steht der Erlass der „zwei wichtigsten Richtlinien" (*Gortázar Rotaeche*) noch immer aus: die **Verfahrens-** und die **Anerkennungsrichtlinie**. Zu beiden RL liegen seit längerem Vorschläge der Kommission vor, über die bei den EU-Ministertreffen regelmäßig diskutiert wird – bisher jedoch ohne eine endgültige Einigung zu erzielen.

Im Folgenden werden zunächst Kerninhalte der Verfahrensrichtlinie (Kommissions-Vorschlag) dargestellt, bevor anschließend der Vorschlag für eine Anerkennungs- bzw. Qualifikationsrichtlinie (Vortrag von *Anja Klug*, UNHCR) behandelt wird.

3.2.4.1 Der Kommissions-Vorschlag für eine Verfahrensrichtlinie

Ziel der RL ist es, **Mindestnormen für die Verfahren** in den Mitgliedsländern zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaften festzulegen; sie gilt demnach obligatorisch nur für Asylanträge und nicht für andere Formen der Schutzgewährung (subsidiärer Schutz *kann* einzelstaatlich mit einbezogen werden).

Der RL-Vorschlag spricht jeder volljährigen Person das Recht zu, für sich selbst einen **eigenen Asylantrag** zu stellen; jedes Gesuch wird „einzeln, objektiv und unparteiisch geprüft und entschieden" (Art. 7 [1] a). Während der Antragsprüfung dürfen die Asylbewerber – abgesehen von einigen Ausnahmen, in denen aufgrund bestehender einzelstaatlicher Bestimmungen von diesem Grundsatz abgewichen werden kann – **im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates verbleiben**. Es werden in der RL **Garantien** für den Asylbewerber aufgelistet (z.B. Einsatz von Dolmetschern, Kontaktaufnahme mit UNHCR), das Verfahren konkretisiert (z.B. Ladung zur persönlichen Anhörung, Mitteilungsfristen, Mitwirkungspflichten) und Fragen des Rechtsmittel, der Rechtsberatung und des **Widerspruchs- und Klageverfahren** geklärt. Möglichkeiten, Voraussetzungen und maximale Dauer der **Ingewahrsamnahme** von Asylbewerbern (z.B. zur Verhinderung des Untertauchens oder zur beschleunigten Entscheidungsfindung) sind darin ebenso festgelegt wie Kriterien zur Einstufung eines Antrags als „unzulässig" oder als „offensichtlich unbegründet" (z.B. sicheres Herkunftsland) und die Möglichkeiten und Zwecke eines **beschleunigten Verfahrens** (z.B. bei hinreichend sicherer Annahme der Zerstörung von Identitätsdokumenten oder bei als „unzulässig" bzw. „offensichtlich unbegründet" eingestuften Anträgen).

Derzeit im Rat besonders intensiv diskutiert, ist die Frage der **sicheren Drittstaaten** und der **sicheren Herkunftsländer**. Die Verfahrensrichtlinie ist nach Einschätzung von Experten v.a. deshalb noch nicht erlassen worden, weil nach wie vor Uneinigkeit bei der Ausgestaltung dieser Konzepten besteht. Zum einen hat man sich noch nicht endgültig auf die Kriterien zur Bestimmung von sicheren Dritt- bzw. Herkunftsländer geeinigt, zum anderen besteht noch Dissens in der Frage, wie sich die Einstufung auf das Asylprüfverfahren auswirken soll (z.B. kein Antragsprüfung oder ein beschleunigtes Verfahren bei Staatsangehörigen sicherer Herkunftsländer). Kriterien zur Einstufung als sicheres Dritt- bzw. Herkunftsland hat die Kommission zusammen mit ihrem RL-Vorschlag vorgelegt. Auf den Ministerratstreffen im Februar 2004 wurde abschließend festgehalten, dass die **strittigen Fragen** – neben den Bestimmungen über sicherer Herkunftsländer und Drittstaaten – hauptsächlich im Bereich des Geltungsbereiches und des Anspruchs auf Rechtsberatung und –vertretung liegen.

Es bleibt abzuwarten, ob sich die EU-Innenminister bis zum 1. Mai 2004 auf einen Kompromiss verständigen können, wie dies im Amsterdamer Vertrag vorgesehen ist. *Gortázar Rotaeche* äußerte generell die Befürchtung, dass die Harmonisierungsbemühungen letztendlich ein **reduziertes Schutzniveau** für Asylbewerbern zur Folge haben könnten.

3.2.4.2 Der Kommissions-Vorschlag für eine Anerkennungsrichtlinie („Qualifikations-RL")

Anja Klug, Rechtsberaterin beim UNHCR in Berlin, beklagte in Bezug auf die **„Qualifikationsrichtlinie"** (bzw. entsprechender Kommissions-Vorschlag), dass inzwischen die zuständigen Minister aller EU-Mitgliedstaaten den Vorschlag der Kommission akzeptiert haben – lediglich der deutsche Innenminister verweigert seine Zustimmung unter Verweis auf die laufenden Verhandlungen zum nationalen Zuwanderungsgesetzes noch und verzögert so bis zum aktuellen Zeitpunkt die Verabschiedung der Anerkennungsrichtlinie.[17]

Die Anerkennungs-RL regelt zum einen die (Mindest-)Voraussetzungen der **Flüchtlingsanerkennung** und der **subsidiären Schutzgewährung** und zum anderen die an eine solche Anerkennung anknüpfenden **Statusrechte**. Die zentralen Inhalte werden im Folgenden dargelegt.

Zur Konkretisierung des **Flüchtlingsbegriffs** bezieht sich die RL auf die Definition aus der GFK, worin die fünf Verfolgungsgründe Rasse, Religion, Nationalität, politische Überzeugung und Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe (z.B. **Geschlecht**)[18] festgehalten sind. Demnach wird auch geschlechtsspezifische Verfolgung als Anerkennungsgrund gewertet. **Nachfluchtgründe** (Verfolgung aufgrund von Ereignissen, die nach dem Verlassen des Herkunftslandes eingetreten sind) werden in der RL akzeptiert (sog. „sur place"-Regelung). Die RL legt außerdem fest, dass eine Verfolgung anerkannt wird, wenn diese entweder vom Staat, von den Staat beherrschenden Parteien bzw. Organisationen oder aber von **nichtstaatlichen** Akteuren, sofern der Staat nicht in der Lage oder nicht willens ist, wirksamen Schutz zu bieten, ausgeht. Diese Bewertungspraxis zur nichtstaatlichen Verfolgung findet derzeit in den Asylprüfungsverfahren aller EU-Mitgliedstaaten – außer in Deutschland – Anwendung.

Laut RL **schließen** die Mitgliedstaaten die Flüchtlingsanerkennung für bestimmte Personen **aus** (Art. 14), so etwa wenn aus „schwerwiegenden Gründen die Annahme gerechtfertigt ist", dass sich diese z.B. Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder ein schweres nichtpolitisches Verbrechen zuschulden kommen ließen.[19]

Als sehr progressiv und innovativ bezeichnet das UNHCR das im RL-Vorschlag vorgesehene Konzept des sog. **subsidiären Schutzes**, da es der Tatsache Rechnung trägt, dass bestimmte Personen, die nach der GFK keine Flüchtlinge sind (also nicht aufgrund einer der fünf genannten Gründe verfolgt werden), dennoch schutzbedürftig sein können. Diese Schutzstatus ist dann zu gewähren, wenn die betreffende Person nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren kann, weil sie zu Recht etwa Folter oder unmenschliche Behandlung/Strafe, oder eine „Bedrohung des Lebens, der Sicherheit oder der Freiheit infolge willkürlicher Gewalt aufgrund eines bewaffneten Konflikts oder infolge systematischer oder allgemeiner

[17] Nachdem sich die rot-grüne Koalition im Vermittlungsausschuss mit der Opposition inzwischen darauf verständigt haben, dass der EU-RL-Entwurf die Basis einer deutschen Regelung sein soll, sind die Chancen auf die Zustimmung Deutschlands im Rat deutlich gestiegen. Offene Fragen gibt es noch beim Zugang zu Sozialleistungen.

[18] Die einzelnen Verfolgungsgründe werden in der RL weiter konkretisiert (Art. 12)

[19] Diese Ausschlussgründe können in Konflikt mit international Schutzverpflichtungen, europäischen sowie nationalen Recht geraten und sind daher aus Sicht des UNHCR problematisch. Das UNHCR erkennt jedoch die enger gefassten Ausschlussgründe gemäß GFK an (Art. 1F und Art. 33 [2] GFK).

Menschenrechtsverletzungen" zu befürchten hat. Auch hier ist eine Ausschluss-Klausel, ähnlicher der für Flüchtling, vorgesehen.

Anerkannte Flüchtlinge und Personen, denen subsidiärer Schutz gewährt wird, haben eine Reihe von **Rechten**, die ebenfalls in der RL festgeschrieben sind; die Rechte von anerkannten Flüchtlingen sind dabei in einigen Bereichen umfassender als die von Personen mit subsidiären Schutzstatus.

Flüchtlinge (und begleitende Familienangehörige) erhalten eine **Aufenthaltstitel** für mindestens fünf Jahre, der „automatisch verlängerbar ist" (Art. 21); Personen mit subsidiären Schutzstatus wird ein Aufenthaltstitel mit mindestens einjähriger Gültigkeit ausgestellt, der in regelmäßigen Abständen (nicht kürzer als ein Jahr) verlängert wird, solange eine solche Schutzgewährung nötig ist.

Flüchtlinge erhalten unverzüglich Zugang zur **Beschäftigung** zu denselben Bedingungen wie Inländer. Personen, die subsidiären Schutz genießen, gestattet der Mitgliedstaat nach spätestens sechs Monaten die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Alle Minderjährigen und Erwachsenen, die internationalen Schutz genießen (also anerkannte Flüchtlinge oder subsidiärer Schutz), haben Zugang zum **Bildungssystem** und Anspruch auf **Sozialleistungen**[20] und auf **medizinische und psychologische Versorgung** zu denselben Bedingungen wie Inländer. Der Mitgliedsstaat hat außerdem für geeignete **Unterbringung** zu sorgen. Die **Bewegungsfreiheit** im jeweiligen Hoheitsgebiet kann für Personen mit internationalen Schutzstatus nicht eingeschränkt werden. Für anerkannte Flüchtlinge haben die Mitgliedstaaten **Integrationsmaßnahmen** vorzusehen, die den spezifischen Bedürfnissen gerecht werden; der Zugang zu solchen oder gleichwertigen Programmen darf Personen mit subsidiären Schutzstatus für höchstens ein Jahr vorenthalten werden.

3.3 Rückkehr-/Rückführungspolitik (Vortrag von *Paolo Martino Cossu* vom Generalsekretariat des Rates)

Obwohl in den Beschlüssen von Tampere und im Amsterdamer Vertrag der Bereich der Rückführungspolitik im Vergleich zur legalen Einwanderung nur kurz angesprochen wird, ist die EU-weite Harmonisierung und Kooperation in diesem Feld der Migrationspolitik inzwischen weit entwickelt.

In einer Mitteilung der Kommission vom Oktober 2002 werden auf der Basis des Grünbuches der Kommission[21] und einem anschließenden öffentlichen Hearing **vier Leitlinien** einer gemeinsamen Rückführungspolitik genannt:

[20] Deutscher Vorbehalt gegen die Gleichstellung beim Zugang zu Sozialleistungen von anerkannten Flüchtlingen und Personen mit subsidiären Schutzstatus

[21] Mit der Vorlage von *Grünbücher* durch die Kommission sollen Debatten über grundlegende politische Ziele der EU in Gang gesetzt werden. Die durch Grünbücher eingeleiteten Beratungen können sog. *Weißbücher* zur Folge haben, in denen konkrete Maßnahmen für ein gemeinschaftliches Vorgehen vorgeschlagen werden. Wird ein solches Weißbuch vom Rat positiv aufgenommen, kann daraus ein sog. *Aktionsprogramm* der Union hervorgehen

1. Verstärkte **operative Zusammenarbeit**: sukzessiver Abbau von Rückführungshindernissen (z.B. fehlende Reisedokumente, keine Transportmittel)
2. Definition eines gemeinsamen **Rechtsrahmens** der Zusammenarbeit (Informationssystem, Behördenvernetzung, Rückübernahmenormen) und Harmonisierung in Frage von Abschiebehaft, Rückbegleitung, Rechtsmittel u.ä.
3. Entwicklung von integrierten **Rückführungsprogrammen**: Organisation, Durchführung und Wiedereingliederung
4. Intensivierung der (Verwaltungs-)**Zusammenarbeit mit Drittstaaten** (z.B. Transit- oder Rückübernahmeabkommen)

Am 28. Mai 2001 verabschiedet der Rat die **Richtlinie über die gegenseitige Anerkennung von Rückführungsentscheidungen** (RL 7859/1/01). Damit ist die rechtliche Grundlage dafür geschaffen, dass eine Rückführungsentscheidung gegen einen Drittstaatenangehörigen, der sich in einem anderen Mitgliedsland aufhält, auch von diesem vollstreckt werden kann.

Die **Richtlinie über die Unterstützung beim Transit in Fällen der Durchbeförderung auf dem Luftweg** (RL 2003/110/EG) wurde vom Rat am 25. November 2003 mit dem Ziel verabschiedet, die praktische Zusammenarbeit der Behörden der Mitgliedstaaten bei Rückführungen zu intensivieren und die Verfahrensregelungen für Transitrückführungen zu vereinheitlichen. Inhalt der RL sind v.a. Bestimmungen zum Ersuchen für Durchbeförderungen, die Unterstützung von Begleitkräften auf Transitflughäfen und die Festlegung von Verfahrensbestimmungen.

Neben diesen beiden RL hat der Rat am 28. November 2002 ein **Aktionsprogramm zur Rückführung** von ausreisepflichtigen Drittstaatenangehörigen verabschiedet (14673/02), um damit die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei Rückführungsmaßnahmen zu verbessern. Ziel ist die Erarbeitung gemeinsamer Mindeststandards für Rückführungen und länderspezifische Rückkehrprogramme und die Intensivierung der Zusammenarbeit mit Drittstaaten.

Zur Konkretisierung dieses Aktionsprogramms erließ der Rat am 6. November 2003 den **Beschluss**[22] 14205/03 **zur Organisation von Sammelflügen zur Rückführung** von Drittstaatenangehörigen, die in zwei oder mehreren Mitgliedstaaten ausreisepflichtig sind. Dabei werden Fragen der Kostens- und Kompetenzaufteilung bei gemeinsamen Rückführungen per Flugzeug geklärt und die Durchführung solcher Repatriierungsmaßnahmen z.B. mittels gemeinsamer Charterflüge rationalisiert.

Neben diesen Ratsbeschlüssen tragen auch **Rückübernahmeabkommen** mit Drittstaaten – sofern sie von der Kommission stellvertretend für alle Mitgliedstaaten ausgehandelt werden – zu einer Vereinheitlichung der EU-Rückführungspolitik bei. Bisher wurden solche

[22] *Rahmenbeschlüsse* und *Beschlüsse* wurden im Amsterdamer Vertrag als neue Rechtsaktformen eingeführt und ersetzen seither die sog. „gemeinsamen Maßnahmen". Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse sind hinsichtlich der zu erreichenden Ziele bindende Rechtsakte. Rahmenbeschlüsse dienen jedoch anders als Beschlüsse zur Angleichung von innerstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften.

Abkommen mit Sri Lanka, Hongkong, Macao und Albanien abgeschlossen; die Verhandlungen mit Marokko und einigen anderen Mittelmeeranrainer-Staaten laufen derzeit.

Mit einem solchen (eigentlich bilateralen) Abkommen verpflichten sich die betreffenden Staaten dazu, sowohl eigene Staatsangehörige, die illegal in ein EU-Mitgliedsland eingereist sind, als auch Personen aus Drittstaaten, die das jeweilige Hoheitsgebiet bei ihrer illegalen Einwanderung in die EU als Transitland genutzt haben, zurückzunehmen.

3.4 Bekämpfung illegaler Migration

Die Bekämpfung illegaler Migration und der damit zusammenhängenden Problemen des Menschenhandels und Menschenschmuggel gewinnt seit **Amsterdam** bei der EU-weiten Harmonisierung der Migrations- und Flüchtlingspolitik zunehmend an Bedeutung. Während im EU-Vertrag nur vage von „einwanderungspolitische(n) Maßnahmen" im Bereich illegaler Einwanderung und illegalen Aufenthalts die Rede ist, zeigten sich die EU-Staats- und Regierungschefs in **Tampere** „entschlossen", illegale Einwanderung „an ihren Wurzeln zu bekämpfen, insbesondere durch Maßnahmen gegen diejenigen, die Zuwanderer einschleusen oder wirtschaftlich ausbeuten". Dabei wurde auch betont, dass die Rechte der Opfer von Menschenhandel und Menschenschmuggel gewahrt bleiben müssen. Auch beim Europäischen Rat in **Thessaloniki** im Juni 2003 wurden Wege der Bekämpfung illegaler Einwanderung intensiv diskutiert (Visa mit biometrischen Daten, Schutz der Außengrenzen, Rückkehr illegaler Einwanderer, Partnerschaften mit Drittländern).

Der zentrale Erlass in diesem Politikbereich, der jedoch als solcher keine unmittelbare legislativen Auswirkungen hat, ist der sog. **Globale Aktionsplan** bzw. **Vorschlag für einen Gesamtplan zur Bekämpfung der unerlaubten Einwanderung und des Menschenhandels** (6621/1/02). Dieser vom Rat am 28. Februar 2002 beschlossen Aktionsplan strebt die Intensivierung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten an und umfasst folgende Bereiche:

- Visumpolitik (z.B. einheitliche Visa, Entwicklung eines Europäisches Visa-Identifikationssystems)
- Informationsaustausch (Statistiken, Weiterentwicklung eines Frühwarnsystems zu illegalen Wanderungsbewegungen)
- Maßnahmen im Grenzvorbereich (Unterstützung von Maßnahmen in Drittstaaten, z.B. Einsatz von Verbindungsbeamten oder Informationskampagnen)
- Maßnahmen zur Grenzüberwachung (z.B. gemeinsame Schulungen, gemeinsame Patrouillen)
- Rückübernahme- und Rückkehrpolitik
- EUROPOL (Ausweitung der Zusammenarbeit der Polizeidienste der Mitgliedstaaten)
- Sanktionen (Grundsätze zur Bestrafung von Menschenhandel und –schmuggel u.ä.)

Einige Rechtsakte zur illegalen Einwanderung sind inzwischen erlassen:

Die Richtlinie des Rates vom 28. November 2002 **zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt** (2002/90/EG) legt eine gemeinsame **Definition** der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt vor und verpflichtet jeden Mitgliedsstaat „wirksame(.), angemessene(.) und abschreckende(.) **Sanktionen**" (Art.3) festzulegen. Die RL muss bis spätestens 4. Dezember 2004 in nationales Recht umgesetzt werden.

Mit dem „**Rahmenbeschluss** betreffend die **Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens für die Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt"** vom 28. November 2002 hat der Rat diese Sanktionen konkretisiert (2002/946/JI).

Am 19. Februar 2004 wurde die Verordnung zur Schaffung eines **Netzes von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen** (Dok. 15813/03) vom Rat angenommen. Diese VO regelt den Einsatz von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen (aus allen Mitgliedstaaten) im Ausland. Durch einen engen Kontakt mit den **Behörden in Drittstaaten** soll so illegale Migration bekämpft und sowohl zur Rückkehr von illegalen Einwanderern als auch zur Steuerung legaler Migration beigetragen werden. Diese Beamten sind primär mit der **Informationsbeschaffung** „vor Ort" beauftragt (z.B. Schleusungsrouten, Methoden der Dokumentenfälschung, Existenz von kriminellen Schleuserorganisationen, Wege der Unterstützung von Drittstaaten zur Bekämpfung illegaler Migration).

Des Weiteren liegt inzwischen ein Vorschlag für eine RL des Rates über „Erteilung **kurzfristiger Aufenthaltstitel für Opfer der Beihilfe zur illegalen Einwanderung und des Menschenhandels**, die mit zuständigen Behörden kooperieren" (KOM 2002/0071 endg.) vor; die EU-Innen- und Justizminister stimmten den Vorschlägen der Kommission im November 2003 weitgehend zu.

Der RL-Vorschlag regelt die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, für Opfer von Menschenhandel und von Personen, denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde, einen zunächst sechsmonatigen (und danach verlängerbaren, aber auch jederzeit aufhebbaren) **Aufenthaltstitel** zu erteilen, sofern diese mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren. Während des damit legalisierten Aufenthalts werden die betreffenden Personen betreut und versorgt; sie haben (eingeschränkten) Zugang zu **medizinischer Versorgung** und dürfen gemäß RL-Vorschlag einer **Erwerbstätigkeit** nachgehen. Der Rat hat diesem allgemeinen Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt jedoch widersprochen und sieht dazu einzelstaatliche Regelungen vor.

Außerdem liegt derzeit ein Kommissions-Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur „Errichtung einer **Europäischen Agentur** für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen" vor (KOM/2003/687 endg./2; 20. November 2003). Die EU-Innen- und Justizminister haben sich bei ihrem Treffen in Brüssel Ende November 2003 auf die Gründung einer solchen Agentur verständigt; konkrete und rechtskräftige Beschlüsse liegen jedoch noch nicht vor.

 © efms2004

Quellenverzeichnis

Bundesministerium des Innern (2004): Europäische Harmonisierung des Ausländer- und Asylrechts; veröffentlicht am 12. Februar 2004 (www.bmi.bund.de)

Bundesministerium des Innern (2004): Europäische Harmonisierung des Ausländer- und Asylrechts; veröffentlicht am 13. Februar 2004 (www.bmi.bund.de); ergänzte Version

Hemmer, Karl E./Wüst, Achim/Hutka, Rainer (2003): Europarecht. Hemmer/Wüst Verlagsgesellschaft (7. Auflage; Stand: September 2003)

Löper, Friedrich (2000): Das Dubliner Übereinkommen über die Zuständigkeit für Asylverfahren. In: ZAR, Nr. 1/2000, S. 16 – 24

Piotrowicz, Ryszard (2003): Dublin II und zukünftige Perspektiven eines gemeinsamen europäischen Asylsystems. In: ZAR, Nr. 11/12/2003, S. 383 – 388

Sitaropoulos, Nicholas (2003): Entwurf einer „EU-Anerkennungsrichtlinie“. In: ZAR, Nr.11/12/2003, S. 379 – 383

Verfasser: Mario Peucker Stand: 30. März 2004

 © efms2004