

## Einwanderung und Asyl – eine Kurzdarstellung der aktuellen Gemeinschaftspolitik und ein Tagungsbericht

Norman Weiß

### Inhaltsübersicht

1. Einleitung
2. Die Europäische Union und Migration – Überblick über Rechtssetzungsaktivitäten seit dem Jahr 2000
3. Konferenz über „Human rights of Refugees and A Single, Fair and Efficient Asylum Procedure“

#### 1. Einleitung

Die Europäische Gemeinschaft ist nach dem Vertrag von Amsterdam<sup>1</sup> auch für den Bereich Einwanderung und Asyl zuständig. Hierzu zählen nach Titel IV (Art. 61-69 EGV) die Asylpolitik, der freie Personenverkehr, die Visapolitik, Regelungen über das Überschreiten der Außengrenzen der EU, die Einwanderungspolitik und die Rechte von Drittstaatsangehörigen.

Ziel der Politik soll die schrittweise Schaffung und Ausgestaltung eines supranationalen „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (Art. 61 EGV) sein. Der Rat soll binnen fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam „Maßnahmen zur Gewährleistung des freien Personenverkehrs nach Art. 14 [Binnenmarkt] in Verbindung mit unmittelbar damit zusammenhängenden Maßnahmen in bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, Asyl und Einwanderung ... sowie Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität“ (Art. 61 lit a EGV) erlassen.

Der Wegfall der Personenkontrollen an den Binnengrenzen, die Kontrollen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten sowie die einheitliche Visapolitik werden in Art. 62 EGV geregelt. Es soll sichergestellt werden, daß weder Unionsbürger noch Drittstaatsangehörige beim Überschreiten der Binnengrenzen kontrolliert werden. Hieraus folgt, daß die Kontrolle an den Außengrenzen wirksam und einheitlich erfolgen muß, und daß es ein einheitliches Aufenthaltsrecht in den Mitgliedsstaaten geben muß.

Art. 62 EGV beschäftigt sich mit der Asyl- und Einwanderungspolitik. Der Rat soll innerhalb von fünf Jahren Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des für den Asylantrag zuständigen Mitgliedstaats, Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern, die Anerkennung als Flüchtling und für die Verfahren zur Anerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft beschließen. Hierbei soll die Übereinstimmung mit dem Genfer Abkommen und dem Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie anderen einschlägigen internationalen Verträgen gewahrt bleiben. Im Oktober 1999 hat der europäische Rat in Tampere sich darauf geeinigt, auf ein „gemeinsames europäisches Asylsystem“ hinzuarbeiten, das sich auf die „uneingeschränkte und allumfassende Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention“ stützt. Das Gemeinschaftsrecht soll langfristig ein gemeinsames Asylverfahren und einen gemeinschaftsweit geltenden einheitlichen Status für diejenigen Menschen, denen Asyl gewährt wird, regeln. Außerdem ist der Rat nach Art. 63 EGV dazu aufgerufen, Mindeststandards für den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen oder Personen,

<sup>1</sup> Vom 2. Oktober 1997, in Kraft seit dem 1. Mai 1999.

die anderweitig internationalen Schutz benötigen, ebenso zu erlassen, wie Maßnahmen zur Förderung der ausgewogenen Verteilung der Belastung aufgrund der Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen auf die Mitgliedstaaten.

Darüber hinaus trifft der Rat die folgenden immigrationspolitischen Beschlüsse: er regelt die Voraussetzungen für Einreise und Aufenthalt, die Verfahren zur Erteilung von Visa für langfristige Aufenthalte einschließlich der Familienzusammenführung (Art. 63 Abs. 1 Nr. 3 lit. a EGV), Maßnahmen in den Bereichen illegaler Einwanderung und illegalen Aufenthalts einschließlich der Rückführung (Art. 63 Abs. 1 lit. b EGV) und schließlich Maßnahmen zur Regelung des Aufenthaltsrechts von Drittstaatenangehörigen in den anderen Mitgliedstaaten, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten (Art. 63 Abs. 1 Nr. 4 EGV). Hier steht es den Mitgliedstaaten frei, weiterhin ihre innerstaatlichen Bestimmungen beizubehalten oder neue einzuführen, sofern diese mit dem Vertrag und anderen internationalen Übereinkünften in Einklang stehen (Art. 63 Abs. 2 EGV).

Nur der Vollständigkeit halber sei erwähnt, daß sich aus der Vergemeinschaftung der Bereiche Visa, Asyl, Einwanderung und anderer Politiken, die den freien Personenverkehr betreffen, auch die Zuständigkeit des EuGH hierfür nach den allgemeinen Vorschriften ergibt. Allerdings bestimmt Art. 68 EGV für den Bereich des Titels IV abweichende Regelungen. Zu den wichtigsten gehört, daß nach Abs. 1 nur letztinstanzliche Gerichte im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens zur Vorlage an den EuGH berechtigt sind. Außerdem sind Entscheidungen über Beschlüsse und Maßnahmen nach Art. 62 Nr. 1 EGV, die die Kontrollen der Binnengrenzen betreffen, nach Art. 68 Abs. 2 EGV von der Jurisdiktionsgewalt des EuGH ausgenommen.

Nach Art. 69 EGV sind Sonderregelungen in den hier angesprochenen Politikbereichen für einzelne Mitgliedstaaten (Däne-

mark, Irland und das Vereinigte Königreich) möglich.

Durch den neu geschaffenen Titel IV in der Gestalt der Beschlüsse des Europäischen Rats vom Oktober 1999 in Tampere erhält die Asyl- und Einwanderungspolitik der Gemeinschaft eine klare Kontur. Die Union und die Mitgliedstaaten messen der unbedingten Achtung des Rechts auf Asyl hohe Bedeutung bei. Sie haben das Ziel, auf ein gemeinsames europäisches Asylsystem hinzuwirken, das sich auf die uneingeschränkte und allumfassende Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention stützt. Hierdurch soll sichergestellt werden, daß niemand dorthin zurückgeschickt wird, wo er Verfolgung ausgesetzt ist. Die Union und ihre Mitgliedstaaten achten somit das Prinzip des Non-refoulement (Art. 3 GFK). Dieses System soll auf kurze Sicht folgendes mit sich bringen: eine klare und praktikable Formel für die Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Staates (sog. Dublin-Verfahren), gemeinsame Standards für Asylverfahren und die Aufnahme von Asylbewerbern, die Annäherung der mitgliedstaatlichen Bestimmung über die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft und Vorschriften über die Formen des subsidiären Schutzes. Langfristig sollten die Regeln der Gemeinschaft zu einem gemeinsamen Asylverfahren und einem unionsweit geltenden einheitlich Status für diejenigen, denen Asyl gewährt wird, führen. Die Frage des vorübergehenden Schutzes für Vertriebene sollte auf der Grundlage der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten behandelt werden.

---

*Die Union und ihre Mitgliedstaaten achten das Prinzip des Non-refoulement*

---

Die Europäische Union benötigt – so der Europäische Rat von Tampere – ein umfassendes Migrationskonzept, um die Fragen zu behandeln, die sich in Bezug auf Politik, Menschenrechte und Entwicklung in den Herkunfts- und Transitländern/-regionen stellen. Für den Erfolg einer solchen Politik

wird ein partnerschaftliches Verhältnis zu den betroffenen Drittstaaten von entscheidender Bedeutung sein, um eine gemeinsame Entwicklung zu fördern. Der Europäische Rat erkennt an, daß eine Annäherung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über die Bedingungen für die Aufnahme und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen auf der Grundlage einer gemeinsamen Bewertung der wirtschaftlichen und demographischen Entwicklungen innerhalb der Union sowie der Lage in den Herkunftsländern erforderlich ist.

In seinen Schlußfolgerungen betonte der Europäische Rat von Tampere außerdem, daß die Europäische Union eine gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen sicherstellen muß, die sich im Hoheitsgebiet ihrer Mitgliedstaaten rechtmäßig aufhalten. Ziel einer energischeren Integrationspolitik sollte es sein, diesen Personenkreis vergleichbare Rechte und Pflichten wie EU-Bürgern zuzuerkennen.

Um die Migrationsströme in sämtlichen Phasen effizienter zu steuern, forderte der Europäische Rat die Durchführung von Informationskampagnen über die tatsächlichen Möglichkeiten der legalen Einwanderung sowie die Prävention aller Arten des Schlepperunwesens. Nicht nur hierbei müsse mit den Herkunfts- und Transitländern eng zusammen gearbeitet werden. Außerdem mahnte der Europäische Rat an, die Herkunfts- und Transitländer weiter zu unterstützen, um so die freiwillige Rückkehr zu fördern und um den Behörden dieser Länder zu helfen, ihre Fähigkeit zur wirkungsvollen Bekämpfung des Schlepperunwesens und zur Erfüllung ihrer Rückübernahmeverpflichtungen gegenüber der Union und ihren Mitgliedstaaten zu stärken.

## 2. Die Europäische Union und Migration – Überblick über Rechtssetzungsaktivitäten seit dem Jahr 2000

Die Rechtssetzungsaktivitäten der Europäischen Union (EU) auf dem Gebiet des Einwanderungs- und Asylrechts haben seit dem Jahr 2000 deutlich zugenommen. Dies

betrifft sowohl Vorschläge für Regelungen als auch deren Annahme. Insgesamt läßt sich heute bereits deutlicher erkennen, welche Konturen dem künftigen Migrations- und Asylrecht der EU zukommen.

Lediglich Vorschläge, die sich auf die zukünftige Finanzierung des Schengeninformationssystems (ES) beziehen, wurden gemeinsam von Schweden und Belgien als den Präsidentschaftsstaaten vorgeschlagen. Sämtliche andere Vorschläge stammen von der Kommission, die damit eindeutig zur gestalterischen Kraft im Bereich des Migrations- und Asylrechts geworden ist.

Der Rat hat die Entscheidung über die Errichtung eines Europäischen Flüchtlingsfonds am 28. September 2000 angenommen. Mit dem Fonds sollen die Anstrengungen der Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen und der Übernahme der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, gefördert und unterstützt werden.

Am 11. Dezember 2000 haben die Mitgliedstaaten die Verordnung des Rates über die Errichtung von Eurodac für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens angenommen (ABl. L 316 vom 15. Dezember 2000). Mittels Eurodac soll ein System zum Vergleich der Fingerabdrücke von Asylbewerbern und bestimmten anderen Kategorien von Drittstaatsangehörigen eingerichtet werden.

Im März 2001 haben die Mitgliedstaaten einer Vereinbarung zwischen der Europäischen Gemeinschaft einerseits und Island und Norwegen andererseits zugestimmt. Gegenstand dieses Übereinkommens sind Kriterien und Regelungen zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in Island oder in Norwegen gestellten Asylantrags.

Besondere Bedeutung kommt dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen

Schutz benötigen (KOM (2001) 510 endgültig), zu. Sie soll die Kriterien liefern, um zu entscheiden, wer als Flüchtling gilt oder (nur) sonstigen international Schutz genießt.

Im Rahmen der externen Dimension des umfassenden Migrationskonzepts der Union wurden beispielsweise für Marokko, Sri Lanka oder Albanien spezielle Aktionspläne vereinbart. Kommission, Rat und Mitgliedstaaten werden sich gemeinsam in der Umsetzung dieser Pläne engagieren und die AKP-Staaten, die Mittelmeerländer und die Staaten in Südosteuropa partnerschaftlich beteiligen.

### 3. Konferenz über „Human rights of Refugees and A Single, Fair and Efficient Asylum Procedure“

Am 7. und 8. Juni fand in Potsdam eine Konferenz unter dem vorstehenden Titel statt. Veranstalter waren das Zentrum für internationales und europäisches Einwanderungs- und Asylrecht in Konstanz und das MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam. Finanziell gefördert wurde die Tagung vom German Marshall Fund.

Die international besetzte Tagung versammelte Referenten aus mehreren Mitgliedstaaten sowie den USA und Kanada. Unter ihnen waren Wissenschaftler verschiedener Disziplinen, Repräsentanten von Nichtregierungsorganisationen und Beamte nationaler Verwaltungen und der EG-Kommission.

Im ersten Teil wurden grundlegende Fragen des Asylrechts und des humanitären Schutzes aus europa- und völkerrechtlicher Perspektive erörtert. Der zweite Teil untersuchte die bisherigen Erfahrungen, die in einigen Mitgliedstaaten bereits mit einem einheitlichen Verfahren gemacht worden sind. Im abschließenden dritten Teil wurde auf der Grundlage der vorangegangenen Abschnitte der Tagung über die Probleme und Perspektiven eines einheitlichen Asylverfahrens in allen Mitgliedstaaten gesprochen.

Am Ende der eindrucksvollen Veranstaltung bilanzierte *James C. Hathaway* von der Universität Michigan in Ann Arbor die Vor- und Nachteile wie folgt:

#### Pros

1. save money
2. save time
3. deterrent to abuse & integration barriers to return
4. closes the gaps in the application
5. formalize disorganisation
6. less legally confusing for applicants (just give story)
7. centralisation of legal expertise
8. better use of interpreters
9. minimisation of the trauma for the applicant & hardship of wait
10. facilitates meaningful EU co-ordination
11. administrative file keeping unity
12. logically facilitates a single appeal
13. pass for pro-active proposal of options by tribunal
14. ease for counsel

#### Cons

1. "2 kicks at the can"
2. more onerous to meet 17(2) - begin processing even in max influx
3. denies claimants option to seek only one form of protection
4. higher requirements of expertise/training
5. negative decision requires greater precision and depth
6. apotential for the de-emphasising of Convention (extra-territorial effect)
7. broader mandate makes EU-wide consistency more difficult
8. too speedy for real justice to be done
9. quick access to lawyer and psychological assistance required
10. more differential preparation burden

Die weitere Diskussion hat durch die Tagung viele Anstöße erhalten.