

Rocío Fungueiriño-Lorenzo

**Visa-, Asyl- und
Einwanderungspolitik vor und
nach dem Amsterdamer
Vertrag**

**Entwicklung der gemeinschaftlichen
Kompetenzen in Visa-, Asyl- und
Einwanderungspolitik**



PETER LANG
Europäischer Verlag der Wissenschaften

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNG.....	1
-----------------	---

TEIL I: VISA-, ASYL UND EINWANDERUNGSPOLITIK VOR DEM AMSTERDAMER VERTRAG

KAPITEL I

ENTWICKLUNG DER ASYL-, VISA- UND EINWANDERUNGSPOLITIK IN EUROPA.....	4
--	---

1	BEGRIFFLICHES	4
1.1	Kooperation der ersten Generation.....	4
1.2	Kooperation der zweiten Generation	5
2	KOOPERATION DER ERSTEN GENERATION	5
2.1	Die Pariser Gipfelkonferenz 1974.....	6
2.2	GAM (Groupe d'assistance mutuelle).....	7
2.3	TREVI	8
	Organisation	8
	Verhältnis zur Europäischen Gemeinschaft	9
	TREVI-Zusammenarbeit mit Nicht-EG Staaten	10
	Bedeutung.....	10
2.4	Adonnino-Ausschuß.....	11
2.5	Saarbrückener Übereinkommen vom 13.7.84	11
2.6	Weißbuch der Kommission vom 28-29.6.1985.....	12
2.7	Einheitliche Europäische Akte.....	12
2.8	Schengener Übereinkommen betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 14.6.1985	14
	2.8.1 Inhalt	14
	2.8.2 Die Gruppe Schengen.....	15
2.9	Ad-hoc-Einwanderungsgruppe.....	16
	2.9.1 Organisation	18
	2.9.2 Verhältnis zwischen der TREVI-Gruppe und der Ad-hoc-Einwanderungsgruppe	18
2.10	Gruppe der Koordinatoren	19
2.11	Asylrichtlinien-Vorschlag der Kommission von 1989	19
2.12	Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19.6.1990	20
	2.12.1 Verhandlungen	20
	2.12.2 Vertragsparteien, Inkrafttreten und Inkraftsetzung	21
	2.12.3 Zweck und Inhalt	22
	2.12.4 Bedeutung.....	22
	2.12.5 Kritikansätze	23
	2.12.6 Verhältnis zum Gemeinschafts- und Unionsrecht	26

2.13 Das Dubliner Übereinkommen vom 15. Juni 1990 über die Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Staates	27
2.13.1 Ziele	27
2.13.2 Inhalt des DÜ und Abweichungen von dem SDÜ	28
2.13.3 Das Bonner Protokoll.....	29
2.13.4 Rechtsfolgen der Zuständigkeitsregeln des SDÜ und des DÜ	29
2.13.5 Kritikansätze hinsichtlich des DÜ und der Zuständigkeitsregeln des SDÜ.....	31
2.14 Entwurf des „Übereinkommens über das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten“	35
2.15 „Arbeitsprogramm auf dem Gebiet der Asylpolitik“	36
2.16 Zwischenergebnis	36
3 VERTRAG VON MAASTRICHT: ERSCHÖPFUNG DER DRITTEN SÄULE ...	36
3.1 Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres	37
3.2 Der einheitlich institutionelle Rahmen der EU.....	38
3.2.1 Der Rat	38
3.2.2 Kommission.....	40
3.2.3 Das Europäische Parlament	40
3.2.4 Der Europäische Gerichtshof.....	41
3.3 Zwischenergebnis	41
4 KOOPERATION DER ZWEITEN GENERATION.....	42
4.1 Die Londoner Beschlüsse der für Einwanderungsfragen zuständigen Minister vom 30.10.92.....	42
4.2 Entschließung betreffend die Familienzusammenführung vom 1. und 2.6.93.	43
4.3 Sitzung des Ministerrates vom 29./30.11.1993 in Brüssel.....	43
4.4 Mitteilung der Kommission vom 23.2.1994	44
4.5 Informations-, Reflexions- und Austauschzentrum für Fragen im Zusammenhang mit dem Überschreiten der Außengrenzen und der Einwanderung (CIREFI).	44
4.6 Verordnung über die einheitliche Visagegestaltung vom 29.5.1995.....	44
4.7 Beschluß über Mindestnormen in Asylverfahren vom 20.06.95.....	45
4.8 Beschluß des Europäischen Rates in Madrid am 15.12.1995.....	46
4.9 Entschließung vom 14.10.1996: Programm 1996-1998.....	47
4.10 Übereinkommen über die Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten der EU... ..	47
4.11 Zwischenergebnis	47
5 DIE REGIERUNGSKONFERENZ 1996.....	48
5.1 Ausgangslage in den BJI: Defizite der dritten Säule	48
5.1.1 Defizite in der Funktionsweise der dritten Säule	48
Mangelnde Zielsetzung	48
Im Zusammenhang mit dem Beschlußfassungsverfahren.....	49
Hinsichtlich der Rechtsinstrumente	50
Einstimmigkeitsregelung.....	51
Vollzug der Rechtsakte	51
5.1.2 Kontrolle	52
Fehlende richterliche Kontrolle.....	52
Demokratisches Defizit	52
5.1.3 Überschneidung der ZBJI mit den Gemeinschaftsmaterien.....	53
Abgrenzung zwischen den Gemeinschaftsmaterien und den BJI	53

Die „Passarelle“ des Art. K.9 EUV a.F.....	53
5.2 Die Regierungskonferenz: Vorgeschichte und Verhandlungen.....	55
5.2.1 <i>Vorgeschichte</i>	55
5.2.2 <i>Verhandlungen</i>	56
5.3 Das Ergebnis: der Amsterdamer Vertrag.....	57
5.4 Zwischenergebnis	57
6 ENTWICKLUNGEN DER VISA-, ASYL- UND EINWANDERUNGSPOLITIK	
AUF DER EBENE DES EUROPARATS	58
6.1 Der Europarat: Organe und Aufgaben.....	58
6.2 Tätigkeit in den Bereichen Visa, Asyl und Einwanderung	59
6.2.1 <i>Konventionen</i>	59
6.2.2 <i>Resolutionen des Ministerkomitees</i>	59
6.3 Zwischenergebnis	60
7 FAZIT: KOOPERATION DER DRITTEN GENERATION.....	60
7.1 <i>Europäischer Rat von Tampere vom 15. und 16.10.1999</i>	61
7.2 <i>Ausblick</i>	62
8 ZUSAMMENFASSUNG	63

TEIL II: VISA-, ASYL UND EINWANDERUNGSPOLITIK NACH DEM AMSTERDAMER VERTRAG

KAPITEL II DER NEUE TITEL IV EGV

1 NEUE KOMPETENZEN DER GEMEINSCHAFT IN DEN BEREICHEN VISA-,	
ASYL- UND EINWANDERUNG	68
1.1 Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechtes	68
1.1.1 <i>Beziehung zwischen Titel IV und die Bestimmungen betreffend den freien</i>	
<i>Personenverkehr</i>	70
1.1.2 <i>Verbindungen zwischen Titel IV EGV und Titel VI EUV</i>	72
1.2 Rechtsnatur der Gemeinschaftskompetenz in Titel IV EGV	73
1.2.1 <i>Sachspezifische Ermächtigung</i>	73
1.2.2 <i>Konkurrierende Kompetenz</i>	74
Allgemeines.....	74
Titel IV EGV	79
1.2.3 <i>Konkurrierende Kompetenz mit Kompetenzvorbehalt der MS</i>	81
<i>Ausübung der mitgliedstaatlichen und gemeinschaftlichen Kompetenzen</i>	81
<i>Kontrollbefugnisse der Kommission</i>	84
1.2.4 <i>Pflicht des Rates</i>	84
1.3 Neue Kompetenzbereiche der EG.....	85
1.3.1 <i>Kompetenzen, die bis zum 1.5.2004 ausgeübt werden müssen</i>	85
1.3.2 <i>Kompetenzen, deren Ausübung keiner Frist unterliegt</i>	90
1.3.3 <i>Andere Kompetenzen</i>	95

1.3.4	<i>Protokoll über die Gewährung von Asyl für Staatsangehörige von MS der Europäischen Union</i>	97
1.4	Zwischenergebnis	99
2	VERGEMEINSCHAFTUNG	99
2.1	Art und Weise der Vergemeinschaftung	100
2.1.1	<i>Schrittweise Vergemeinschaftung</i>	100
2.1.2	<i>Prozedurale Vorschriften</i>	102
	Während der fünfjährigen Übergangsperiode	102
	Nach der Übergangsperiode	103
	Der Vertrag von Nizza	104
	Besonderes Prozeß bei Krisensituationen	105
2.2	Rechtsfolgen der Vergemeinschaftung	105
2.2.1	<i>Verrechtlichung der Handlungsformen</i>	105
2.2.2	<i>Unmittelbare Geltung und Vorrang vor dem nationalen Recht</i>	106
2.2.3	<i>Das Wirken der EG-Organe</i>	106
2.2.4	<i>Befolgung der allgemeinen Rechtsgrundsätze</i>	106
2.2.5	<i>Transparenz und Zugang zu den Dokumenten</i>	107
2.3	Probleme der im A.V. vorgesehenen Vergemeinschaftung	108
2.3.1	<i>Kompetenzüberschneidung zwischen den Säulen</i>	108
2.3.2	<i>Rechtslage der im Rahmen der alten dritten Säule verabschiedeten Rechtsakte</i>	109
2.3.3	<i>Länderspezifische Regelungen</i>	113
	Sonderregelungen für Dänemark	115
2.3.4	<i>Untätigkeit des Rates</i>	115
2.3.5	<i>Bestimmung der Zuständigkeit für die Prüfung eines Asylbegehrens</i>	117
	Geltendes Recht während der Übergangszeit und solange die Vergemeinschaftung nicht erfolgt	118
	Vergemeinschaftung.....	119
2.4	Abweichungen der gemeinschaftsrechtlichen Ordnung in Titel IV	121
2.4.1	<i>Einschränkungen der Rolle des Rates, der Kommission und des EP bei der Beschlußfassung</i>	121
	Die Kommission.....	121
	Der Rat	122
	Das Europäische Parlament.....	123
2.4.2	<i>Beschränkungen der Kompetenz des EuGH</i>	124
2.4.3	<i>Sog. „predetermined Flexibility“</i>	125
2.4.4	<i>Kompliziertheit</i>	125
2.5	Zwischenergebnis	125
3	BEWERTUNG	126
3.1	In der Literatur	126
3.2	Stellungnahme	127

KAPITEL III DER SCHENGEN ACQUIS

1	BEGRIFFLICHES	128
1.1	Der Begriff des „acquis communautaire“	128
1.2	Der Begriff „Schengen“	129
1.3	Der Begriff des „Schengen acquis“	129
1.3.1	Normative Definition	129
1.3.2	Negative Abgrenzung	130
1.3.3	Grauzonen	131
1.4	Zwischenergebnis	131
2	DIE EINBEZIEHUNG DES SCHENGEN ACQUIS IN DEN RAHMEN DER EUROPÄISCHEN UNION	132
2.1	Art und Weise der Einbeziehung in den Rahmen der EU	133
2.1.1	Sofortige Anwendbarkeit	133
2.1.2	Festlegung der Rechtsgrundlage	135
	Kompetenz des Rates	136
	Doppelte oder mehrfache Rechtsgrundlage	138
2.1.3	Beschlüsse vom 20.5.1999	139
	Überführung in die erste Säule	140
	Überführung in die dritte Säule	141
	Nicht erforderliche Festlegung der Rechtsgrundlage	142
	Bestimmungen, für die keine Rechtsgrundlage festgelegt worden ist	144
2.2	Rechtsfolgen der Überführung	145
2.2.1	Abschaffung von parallelen Strukturen	145
2.2.2	Sofortiger Erwerb sekundären Unions- und Gemeinschaftsrechtes	145
2.2.3	Kontrolle	145
2.2.4	Transparenz	146
2.2.5	Rechtsinstrumente	147
2.2.6	Zersplitterung des Schengen-acquis	147
2.3	Probleme der Einbeziehung in den Rahmen der EU	148
2.3.1	Territorialer Geltungsbereich	148
	„Predetermined flexibility“	148
	Länderspezifische Regelungen	149
	Assoziierung Islands und Norwegens	151
	Unterschiedliche Anwendungsbereiche zwischen dem SDÜ und dem EGV	153
2.3.2	Übergangszeit	153
2.3.3	Untätigkeit des Rates	155
2.3.4	Beteiligung des Europäischen Parlaments	156
2.4	Zwischenergebnis	156
3	WEITERENTWICKLUNG DES SCHENGEN ACQUIS	157
3.1	Beteiligung der EG-Organen	158
3.2	Länderspezifische Regelungen	159
3.3	Zwischenergebnis	162
4	BEWERTUNG DER EINBEZIEHUNG DES SCHENGEN ACQUIS	162

KAPITEL IV ZUSTÄNDIGKEIT DES EUGH

1	TITEL IV EGV	164
1.1	Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 68 Abs. 1 EGV	165
1.1.1	<i>Sinn und Zweck des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 68 Abs. 1 EGV</i>	165
1.1.2	<i>Zulässigkeit einer Vorlage</i>	165
	Sachliche Zuständigkeit	165
	Vorlagegegenstand	165
	Vorlagebefugnis	166
	Vorlagerecht und Vorlagepflicht	167
1.1.3	<i>Verfahren</i>	170
1.1.4	<i>Die Entscheidung</i>	170
1.1	Abstraktes Auslegungsverfahren	170
1.1.5	<i>Sinn und Zweck des Auslegungsverfahrens nach Art. 68 Abs. 3 EGV</i>	171
1.1.6	<i>Zulässigkeit</i>	171
	Sachliche Zuständigkeit	171
	Antragsgegenstand	171
	Antragsbefugnis	172
1.1.7	<i>Verfahren</i>	172
1.1.8	<i>Entscheidung</i>	173
	Prüfungsumfang	173
	Wirkungen der Entscheidung	173
1.2	Die Ordre-public-Klausel des Titels IV	174
	Begriff der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Schutz der inneren Sicherheit	174
	Voraussetzungen der Anwendung des Art. 68 Abs. 2 EGV	174
	Anwendungsbereich	176
1.3	Anpassung der Bestimmungen über die Befugnisse des EuGH	177
1.4	Zwischenergebnis	178
2	SCHENGEN	179
2.1	Zuständigkeiten des EuGH zur Überprüfung der Rechtsgrundlage	179
2.2	Erste Säule	181
2.3	Dritte Säule	182
2.3.1	<i>Vorabentscheidungsverfahren</i>	182
	Sinn und Zweck	182
	Zulässigkeit	182
	Sachliche Zuständigkeit	182
	Vorlagegegenstand	184
	Vorlagebefugnis	184
	Verfahren	184
	Urteil	184
2.3.2	<i>Nichtigkeitsklage von Rahmenbeschlüssen und Beschlüsse (Art. 35 Abs. 6 EUV)</i>	185
	Sinn und Zweck	185
	Zulässigkeit	186
	Sachliche Zuständigkeit	186
	Klagegegenstand	186
	Klagebefugnis	186

Frist	187
Begründetheit	187
Verfahren.....	188
Urteil.....	189
Prüfungsumfang.....	189
Wirkungen der Entscheidung.....	189
2.3.3 <i>Streitigkeiten zwischen den MS (Art. 35 Abs. 7 EUV)</i>	189
Sinn und Zweck.....	189
Zulässigkeit	189
Sachliche Zuständigkeit	189
Klagegegenstand	190
Klagebefugnis	190
Verfahren.....	190
Urteil.....	190
2.3.4 <i>Streitigkeiten zwischen den MS und der Kommission (Art. 35 Abs. 7 EUV)</i>	190
Sinn und Zweck.....	190
Zulässigkeit	190
Sachliche Zuständigkeit	190
Klagegegenstand	190
Klagebefugnis	191
Verfahren.....	191
Urteil.....	191
2.3.5 <i>Die ordre-public-Klauseln im Schengen acquis</i>	191
Ordre-public Klausel von Art. 35 Abs. 5 EUV	192
Ordre-public Klausel im Schengen-Protokoll	192
Reichweite der ordre-public Klauseln.....	192
2.4 Rechtsakte, deren Rechtsgrundlage noch nicht festgelegt worden ist	193
2.5 Länderspezifische Regelungen	194
Dänemark	194
Norwegen und Island	194
2.6 Weiterentwicklung des Schengen acquis	195
2.6.1 <i>Ermächtigung zur Weiterentwicklung des Schengen acquis</i>	195
2.6.2 <i>Durchführung der Weiterentwicklung des Schengen acquis</i>	195
2.7 Zwischenergebnis	196
3 DIE IM RAHMEN DER ALTEN DRITTEN SÄULE ANGENOMMENEN	
RECHTSAKTE	197
3.1 Vor dem Amsterdamer Vertrag	197
3.2 Nach dem Amsterdamer Vertrag	198
3.2.1 <i>Literatur</i>	198
3.2.2 <i>Stellungnahme</i>	199
3.3 Zwischenergebnis	202
4 BEWERTUNG	202
SCHLUBFOLGERUNGEN.....	203
LITERATURVERZEICHNIS.....	207