

Die Amsterdamer Vorschläge

Einführung auf die Asyl- und Einwanderungspolitik



Jan Niessen und Susan Rowlands (verantwortlich)

Die Amsterdamer Vorschläge Einflußnahme auf die Asyl- und Einwanderungspolitik

Jan Niessen und Susan Rowlands (verantwortlich)

Übersetzung: Michèle Slunecko, MS Deutsch

Herausgegeben vom Europäischen Netz gegen Rassismus (ENAR),
der Immigration Law Practitioners' Association (ILPA)
und der Migration Policy Group (MPG)

Das Europäische Netz gegen Rassismus (ENAR) ist ein Netz von NRO, das den Rassismus in allen Mitgliedsstaaten der EU bekämpft, die Gleichstellung von Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen anstrebt und lokale/regionale/nationale Initiativen mit europäischen Initiativen zu verbinden sucht.

Die 'Immigration Law Practitioners' Association' (ILPA) ist der Fachverband des Vereinigten Königreichs für Anwälte, Berater und Experten, die im Bereich Einwanderung, Asyl und einzelstaatliches Recht tätig oder engagiert sind.

Die 'Migration Policy Group' (MPG) ist eine in Brüssel ansässige unabhängige Organisation. MPG setzt sich für die Verbesserung der Einwanderungspolitik und ähnlicher Probleme bezüglich Ungleichheit und Gleichbehandlung ein, indem sie den Dialog zwischen den wichtigsten Instanzen in Europa, Nordamerika und der internationalen Gemeinschaft fördert und eine sachbezogene, vergleichende politische Analyse liefert.

Weitere Kopien zu erhalten von:

ENAR

43 rue de la Charité, 1210 Brüssel, Belgien
Tel. 32 2 2293570 - Fax 32 2 2293575
E-mail enar@skynet.be

oder

MPG

205 rue Belliard, 1040 Brüssel, Belgien
Tel. 32 2 2305930 - Fax 32 2 2800925
E-mail info@migpolgroup.com

oder

ILPA

Lindsey House
40-42 Charterhouse Street, London EC1M 6JN, United Kingdom
Tél. 44 20 7251 8383 - Fax 44 20 7251 8384
E-mail info@ilpa.org.uk - Web www.ilpa.org.uk

Copyright: ENAR/ILPA/MPG – April 2000

ISBN 1 901833 04 6

Inhaltsangabe

seite

Einleitung	7
Kapitel I	
Die politische Tagesordnung in Europa	9
Kapitel II	
Die Amsterdamer Vorschläge	17
Richtlinienvorschlag über Asyl	19
Richtlinienvorschlag über das Recht auf Familienzusammenführung	25
Richtlinienvorschlag über dauerhaft ansässige Personen	29
Richtlinienvorschlag über Visa und Grenzkontrollen	35
Richtlinienvorschlag über die Aufnahme von Zuwanderern	43
Richtlinienvorschlag zu Zuwanderern ohne offiziellen Aufenthaltsstatus ...	47
Kapitel III	
Einflußnahme auf die einzelstaatliche und europäische Politik	53
Quellenangaben	63

Einleitung

Im März 2000 veröffentlichten die Immigration Law Practitioners' Association' (ILPA) und die Migration Policy Group (MPG) *Die Amsterdamer Vorschläge: Die ILPA/MPG Richtlinienvorschläge über Einwanderung und Asyl*. Dieser Bericht enthält Vorschläge für Richtlinien über Asyl, Familienzusammenführung, dauerhaft ansässige Personen, Visum und Grenzkontrollen, Aufnahme von Einwanderern und Migranten ohne offiziellen Aufenthaltsstatus. Jeder diese Vorschläge beginnt mit einer genauen Erläuterung der einschlägigen juristischen und politischen Erwägungen und schließt mit dem Text eines Richtlinienvorschlags. Die Vorschläge beinhalten die Meinungen und Anliegen von nichtstaatlichen Organisationen, Juristen und Sachverständigen, die im Bereich der Einwanderung und des Asyls tätig sind und sollen die politischen Entscheidungsträger in der Europäischen Union bei der Ausarbeitung ihrer Rechtsvorschläge unterstützen. Die ILPA/MPG-Vorschläge tragen den Titel *die Amsterdamer Vorschläge* als eindeutige Anerkennung der Tatsache, daß die Institutionen der Europäischen Union durch den Vertrag von Amsterdam die Befugnis erhielten, einwanderungs- und asylrechtliche Entscheidungen zu treffen und einen Fünfjahresrahmen aufstellten, innerhalb dessen gesetzliche und sonstige Maßnahmen von der Europäischen Union zu treffen sind.

Zur Einleitung einer unionsweiten politischen Diskussion unter Beteiligung von staatlichen und nichtstaatlichen Vertretern war es angebracht, eine kurze Zusammenfassung der *Amsterdamer Vorschläge* gemeinsam mit konkreten Anregungen zur Einflußnahme auf die nationale und europäische Einwanderungs- und Asylpolitik zu veröffentlichen. Aus diesem Grund wurde von ILPA, MPG und dem Europäischen Netz gegen Rassismus (ENAR) die vorliegende Unterlage auf Englisch, Französisch und Deutsch ausgearbeitet. Sie baut auf den Vorschlägen auf, die in der im April 1999 erschienenen Veröffentlichung des European Council of Refugees and Exiles (ECRE), des ENAR und der MPG *Standards bewahren - die Agenda ausgestalten* enthalten sind. Kapitel I beleuchtet die politische

Agenda und begründet diese Vorschläge. Kapitel II ist eine Zusammenfassung der Vorschläge von Amsterdam. Kapitel III enthält schließlich konkrete Vorschläge zur Einleitung der politischen Diskussionen zu diesen Vorschlägen.

Die Amsterdamer Vorschläge reflektieren die hohen Erwartungen, die unsere moderne Gesellschaft an den veränderten Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und insbesondere an den neuen Titel IV über die Schaffung eines Raums der Freiheit, Sicherheit und des Rechts stellt. Diese Veröffentlichung verfolgt das Ziel der Anregung und Vertiefung solcher Diskussionen.

Brüssel/London, April 2000



Kapitel I

Die politische Agenda in Europa

Die Europäische Union benötigt eine einheitliche Einwanderungs- und Asylpolitik und der Vertrag von Amsterdam stellt die Rechtsgrundlage für die Ausarbeitung und Verabschiedung solcher Politiken dar. Gleichzeitig sind Einwanderung und Asyl Teil der Politiken, mit Hilfe derer ein Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts geschaffen werden soll, und mit dem Vertrag von Amsterdam wurde dies zum Anliegen aller europäischen Institutionen.

Dies sind stichhaltige Gründe für die Notwendigkeit einer einheitlichen Einwanderungs- und Asylpolitik in der Europäischen Union.

Erstens verdeutlichen klar definierte Politiken auf Grundlage von internationalen Menschenrechtsverpflichtungen die Unterschiede und Gemeinsamkeiten von Asyl und Einwanderung, wodurch sie öffentliche Unterstützung gewinnen können. Hauptziel der Flüchtlingspolitik ist der Schutz verfolgter Personen. Alle Mitgliedstaaten sind verpflichtet, diesen Personen ein hohes Maß an Schutz zu gewähren, wobei ein solches Schutzniveau nur durch eine einheitliche und verbindliche Politik zu gewährleisten ist. Es gibt demographische Gründe

für die Etablierung einer Einwanderungspolitik. Zur Aufrechterhaltung ihres jetzigen wirtschaftlichen und sozialen Leistungsniveaus mit einer alternden erwerbstätigen Bevölkerung könnten die Mitgliedstaaten in naher Zukunft sehr wohl Migranten benötigen. Sowohl Einwanderungs- wie auch Asylpolitiken müssen sich mit Fragen wie Visa, Grenzkontrollen, Familienzusammenführung, Gleichstellung und Gleichbehandlung auseinandersetzen. Da die Mitgliedstaaten in einem Binnenmarkt mit Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit aller Personen operieren, können nur einheitliche Einwanderungs- und Asylpolitiken wirksam sein.

Zweitens wird die erfolgreiche Eingliederung von Einwanderern und Flüchtlingen in die Aufnahmegesellschaften durch klar formulierte Einwanderungs- und Asylpolitiken erleichtert. Eindeutige Aufnahmebedingungen erleichtern die Versorgung von Neuankömmlingen, während die Familienzusammenführung eine stärkere Bindung zwischen Einwanderern und Flüchtlingen und ihrem Aufnahmeland schafft. Einwanderer und Flüchtlinge sollten durch Visumsvorschriften die Möglichkeit haben, ihre Familien in anderen EU-Staaten regel-

mäßig zu besuchen und von ihren noch im Herkunftsland verbleibenden Familien Besuch zu erhalten. Die Aufenthaltstitel sollten es Einwandern regelmäßig ermöglichen, ihr Herkunftsland auf kurze und längere Zeit zu besuchen. Diese und andere Maßnahmen würden eine Gleichstellung von Einwandern und Flüchtlingen mit Unionsbürgern bewirken, für gleiche Behandlung sorgen und Diskriminierungen abbauen.

Drittens erfordert die Errichtung eines gemeinsamen Marktes den Abbau von Hemmnissen, die den freien Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehr in den Mitgliedstaaten behindern. Nicht nur die Freizügigkeit von Unionsbürgern ist zu fördern, sondern auch die von rechtmäßig ansässigen Drittstaatsangehörigen. Drittstaatsangehörige sollten, genau wie Unionsbürger, in den freien Beschäftigungsmarkt, in Studentenaustauschprogramme, in grenzüberschreitende Dienstleistungen und unternehmerische Tätigkeiten einbezogen werden, um die Entwicklung des Binnenmarktes weiter zu fördern. Der Abbau von Binnengrenzen ist in großem Maße von einheitlichen Vorschriften über Außengrenzen abhängig. Die Übertragung dieser Logik auf

Einwanderung würde bedeuten, daß die Freizügigkeit von Drittstaatsangehörigen innerhalb der EU durch eine einheitliche Einwanderungspolitik von außerhalb der EU gefördert werden könnte.

Durch den Vertrag von Amsterdam erhielten die europäischen Institutionen beträchtliche Handlungsbefugnisse im Bereich von Einwanderung und Asyl. Der Vertrag stellt eine Abänderung des EG- und EU-Vertrages dar. Er ergänzt den EG-Vertrag durch einen neuen Titel IV, mit dem Ziel der Schaffung eines Raums der Freiheit, Sicherheit und des Rechts. Asyl-, Aufnahme- und Aufenthaltsfragen von Drittstaatsangehörigen wie auch Einwanderungsfragen werden vom dritten auf den ersten Pfeiler verlagert ('Vergemeinschaftung'). Schließlich übernimmt der Vertrag von Amsterdam den Schengener Besitzstand in den EG-Vertrag. Diese Veränderungen stellen einen großen Schritt nach vorn dar und bahnen den Weg für die Annahme einer einheitlichen Einwanderungs- und Asylpolitik. Auch verstärkt die Vergemeinschaftung die demokratische und gerichtliche Kontrolle über das Beschlußfassungsverfahren in diesen Bereichen.

Dennoch bestehen eine Reihe von

Schwachstellen. Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich behielten sich das Recht vor, sich nicht an der Verabschiedung der im Rahmen von Titel IV vorgeschlagenen Maßnahmen im Ministerrat zu beteiligen und sind deshalb möglicherweise nicht an sie gebunden. Einige Beschlußfassungsverfahren des dritten Pfeilers wurden für einen Übergangszeitraum von mindestens fünf Jahren und möglicherweise noch länger beibehalten. Die Europäische Kommission verfügt nicht über das alleinige Recht auf Vorlage von Gesetzesinitiativen – normalerweise ist dies für den ersten Pfeiler der Fall – sondern teilt dieses Recht mit den Mitgliedsstaaten. Diese Situation wird sich in fünf Jahren ändern, aber bis dahin verabschiedet der Rat Maßnahmen nur mit Einstimmigkeit. Dies könnte durchaus zu einer Situation führen, in der überhaupt keine Maßnahmen ergriffen werden, oder nur nach langwierigen Verhandlungen, wodurch sich die Ergebnisse mit steigender Wahrscheinlichkeit dem niedrigsten Niveau annähern. Das Europäische Parlament muß jetzt zu Maßnahmen - die dem Ministerrat zur Annahme vorliegen - konsultiert werden, während es unter dem dritten

Pfeiler lediglich einen Fortschrittsbericht erhielt. Dies liegt noch hinter den anderweitigen Befugnissen des Parlaments im ersten Pfeiler zurück. Schließlich wurden die Befugnisse des Europäischen Gerichtshofs im Bereich Asyl und Einwanderung im Vergleich zu seiner Befugnis hinsichtlich Freizügigkeit etwas eingeschränkt. Nur der oberste Gerichtshof eines Mitgliedstaates kann den Antrag stellen, den Gerichtshof zu Fragen im Rahmen dieses Titels, um eine Vorabentscheidung zu ersuchen. Die dem Parlament und dem Gerichtshof auferlegte Einstimmigkeitsklausel und Beschränkungen können nach fünf Jahren aufgehoben werden.

Der Europäische Rat von Tampere (Oktober 1999) beschloß die allmähliche Errichtung eines einheitlichen europäischen Asylverfahrens auf Grundlage der vollständigen und einschließlichen Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention. Diese Regelung sollte kurzfristig eine brauchbare Bestimmung des Staates enthalten, der für die Untersuchung des Asylantrages zuständig ist, ebenso wie einheitliche Normen für ein gerechtes und wirksames Asylverfahren, einheitliche Mindestbedingungen für die Aufnahme von Asylbewerbern,

die Annäherung der Vorschriften über die Anerkennung und den Inhalt des Flüchtlingsstatuts und Maßnahmen zu ergänzenden Schutzformen. Längerfristig werden einheitliche Asylverfahrensvorschriften und eine einheitliche Rechtsstellung für alle in der Europäischen Union aufgenommenen Asylbewerber festgelegt. Darüber hinaus ist eine Einigung über den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen und die Aufteilung der Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten wünschenswert.

Bezüglich Einwanderung und Gleichbehandlung von Einwanderern legte der Rat von Tampere fest, daß eine Annäherung der Gesetzesvorschriften der Mitgliedstaaten in den Bereichen der Aufnahme und der Wohnsitznahme von Drittstaatsangehörigen erforderlich ist. Eine beschleunigte Integrationspolitik sollte darauf ausgerichtet sein, Drittstaatsangehörigen (einschließlich anerkannter Flüchtlinge) Rechte und Verpflichtungen zuzuerkennen, die beispielsweise in den Bereichen Wohnsitznahme, Ausbildung und (selbständige) Beschäftigung mit denen von Unionsbürgern vergleichbar sind. Darüber hinaus sollte die Union Maßnahmen zur Bekämpfung von regelwidriger

Migration und Menschenhandel verabschieden.

Nichtstaatliche Vertreter spielen bei der Gestaltung der europäischen Einwanderungs- und Asylpolitik eine wichtige Rolle. Viele von ihnen sind aufs Genaueste über die Situation von Einwanderern und Flüchtlingen unterrichtet. Zusätzlich zur Darstellung ihrer Anliegen könnten sie ebenfalls öffentliche und politische Diskussionen auf Grundlage von konkreten Vorschlägen für gesetzliche und andere Maßnahmen beleben. Durch ihr Streben nach Einflußnahme auf den Entscheidungsprozeß beginnen die nichtstaatlichen Vertreter einen Vorgang, der lange Zeit in Anspruch nehmen kann und Interventionen auf europäischer und einzelstaatlicher Ebene erfordert.

Eine Art der Einflußnahme auf den Entscheidungsprozeß ist der Entwurf von konkreten Gesetzesvorschlägen. Die Entwicklung eigener Gesetzesvorschläge weist eine Reihe von Vorteilen auf. Erstens können sie die Diskussion auf eindeutig definierte Fragen konzentrieren. Durch solche Vorschläge werden Probleme entweder zwangsläufig auf die europäische Tagesordnung gesetzt oder beibehalten oder sie dienen als Nachschlage-

werk zur Beurteilung offizieller Vorschläge. Zweitens können NRO-Vorschläge den Bedürfnissen der betroffenen Personen besser als Kommissionsvorschläge entsprechen. Die Meinungen und Vorschläge der Kommission stehen zwar oft denen der NRO nah (besonders in der Anfangsphase), werden aber dennoch stark von den Mitgliedstaaten beeinflusst. Es liegt im Interesse der Kommission, Vorschläge vorzulegen, die im Ministerrat auf Unterstützung stoßen, um eine zu häufige Ablehnung von Gesetzesvorschlägen zu vermeiden. Drittens können NRO-Vorschläge von Nutzen sein, um Unterstützung zur Annahme bestimmter Maßnahmen zu mobilisieren und die Notwendigkeit europäischer Maßnahmen bewußt zu machen. Darüber hinaus zeigen sie oft den Weg, die Anliegen von Einwandern und Flüchtlingen optimal in europäische Maßnahmen zu übertragen und inspirieren politische Entscheidungsträger zur Aufnahme einiger dieser wesentlichen Elemente in ihre eigenen Vorschläge.

Nichtstaatliche Organisationen, die sich im Bereich der Einwanderung und Gleichbehandlung betätigen, gewannen Erfahrung beim Einsatz ihrer eigenen Gesetzesvorschläge als

Mittel zur Einflußnahme auf die Politiken. Ein gutes Beispiel ist die *Star-tling Line*, ein Richtlinienvorschlag zum Abbau von Religions- und Rasendiskriminierung, der unionsweit die Unterstützung einer großen Zahl von Organisationen gewinnen konnte und einen beträchtlichen Einfluß auf den eigenen Vorschlag der Europäischen Kommission für eine diesbezügliche Richtlinie ausübte.

All dies sind Gründe für die Ausarbeitung der *Amsterdamer Vorschläge*. Anstelle von einem oder zwei Richtlinienvorschlägen zum gesamten Bereich Einwanderung und Asyl enthalten die *Amsterdamer Vorschläge* sechs einzelne Richtlinienvorschläge über verschiedene Aspekte von Einwanderung und Asyl. Allerdings besteht eine Wechselbeziehung zwischen diesen Vorschlägen, die im Verlauf der politischen Diskussionen durchaus durch Vorschläge über andere verwandte Bereiche abgeändert oder ergänzt werden können.

Kapitel II

Die Amsterdamer Vorschläge

Die Amsterdamer Vorschläge beinhalten einen Richtlinienvorschlag über Asyl und fünf über Einwanderung. Der Richtlinienvorschlag über Asyl wurde in sechs getrennte Richtlinienvorschläge im Hinblick auf Anträge, Aufnahmebedingungen, Flüchtlingsdefinition, Asylverfahren, vorübergehenden Schutz und Ergänzungsschutz aufgeteilt. Die Richtlinienvorschläge über Einwanderung behandeln die Bereiche der Familienzusammenführung, dauerhaft ansässiger Personen, Visa und Grenzkontrollen, Aufnahme von Zuwanderern und Zuwanderern ohne offiziellen Aufenthaltsstatus.

Richtlinienvorschlag über Asyl

Zweck

Das Asylrecht ist eines der grundlegenden Menschenrechte, das in den internationalen Menschenrechtsabkommen, besonders aber in der UN-Flüchtlingskonvention aus dem Jahre 1951 ausführlich dargelegt wird. Zweck dieses Richtlinienvorschlags ist die Schaffung eines einheitlichen europäischen Asylverfahrens, das innerhalb der Europäischen Gemeinschaft für eine wirksame Gewährleistung des Asylrechts sorgt.

Tragweite

Der Richtlinienvorschlag gilt für alle Personen, die ihr Asylrecht in der Europäischen Gemeinschaft geltend machen möchten.

Verantwortung für Asybewerber

Der Richtlinienvorschlag sieht vor, daß ein Asylantrag nur von einem Mitgliedstaat überprüft wird. Normalerweise ist dies der erste Mitgliedstaat, in dem der Antrag gestellt wird. In den Fällen allerdings, in denen der Antragsteller bereits über Beziehungen oder eine Verbindung mit einem anderen Mitgliedstaat verfügt, kann er zur Antragstellung in diesem anderen Mitgliedstaat aufgefordert werden. Die Verantwortung zur Überprüfung des Antrags darf allerdings erst dann übertragen werden, wenn der Antragsteller mit der Beantragung im anderen Mitgliedsland einverstanden ist *und* der andere Mitgliedstaat die Verantwortung für ihn oder sie übernimmt. In all diesen Fällen unterstützen die Mitgliedstaaten die Beförderung dieser Personen.

Der Mitgliedstaat, der gemäß den o. a. Bestimmungen für die Überprüfung des Asylantrags verantwortlich ist, ist zur Rücknahme des Antragstellers verpflichtet, falls er oder sie zu irgendeinem Zeitpunkt während des Asylverfahrens diesen Mitgliedstaat verläßt oder sich regelwidrig oder illegal in einem anderen Mitgliedstaat aufhält.

Aufnahmebedingungen für Asylbewerber

Die Mitgliedstaaten bewirken während des gesamten Asylverfahrens (bis zur endgültigen Antragsabweisung), daß alle Rechte der Asylbewerber auf soziale Unterstützung, Bildung, Unterbringung, Familienzusammenführung, Gesundheitsfürsorge und Einkommenshilfe respektiert werden. Zu diesem Zweck sorgen die Mitgliedstaaten für eine Koordinierung, der für die Bedürfnisse der Asylbewerber zuständigen staatlichen Stellen und Nichtregierungsorganisationen. Insbesondere sorgen die Mitgliedstaaten für eine angemessene Ausbildung der für diese Bedürfnisse verantwortlichen Personen.

Während sie auf eine Entscheidung ihres Antrags warten, haben Asylbewerber Anspruch auf Freizügigkeit im gesamten Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats, lediglich unter Vorbehalt von Einschränkungen der öffentlichen Ordnung, öffentlichen Sicherheit oder Volksgesundheit und mit der Auflage, die Behörden über ihre laufende Anschrift zu unterrichten. Die Mitgliedstaaten erlauben den Asylbewerbern bis zur endgültigen Ablehnung ihres Antrags die Aufnahme einer bezahlten Beschäftigung.

Normalerweise haben die Asylbewerber Anspruch auf Unterbringung, einschliesslich des Anspruchs auf Wohnung und Wohnungsgeld, und zwar auf dem Grundsatz der Gleichbehandlung mit den Bürgern des Aufnahmemitgliedstaats. Als Übergangsmaßnahme können Antragsteller allerdings in besonderen Zentren oder anderweitig untergebracht werden. Desgleichen haben Asylbewerber und deren Familien denselben Anspruch wie Gastlandsbürger auf Bildung, Gesundheitsversorgung und soziale Sicherheit. Darüber hinaus bemühen sich die Mitgliedstaaten um die besondere gesundheitliche Fürsorge derjenigen Antragsteller, die Opfer von Folter oder sexueller Gewalt waren.

Inhaftierung von endgültig abgewiesenen Asylbewerbern

Im Rahmen des Richtlinienvorschlags können nur *endgültig abgewiesene* Asylbewerber unter folgenden Bedingungen in Gewahrsam genommen werden:

- falls eine solche Haft aus einem bestimmten Grund (siehe unten) und für einen bestimmten, möglichst kurzen Zeitraum, gesetzlich vorgeschrieben ist;
- falls diese Haft nach vorhergehender Abschätzung der Alternativen zu einer

Haft und der Haftauswirkungen in jedem Einzelfall nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eingesetzt wird; und

- falls die Inhaftierung der betroffenen Person aus zwingenden Gründen in Verbindung mit ihrem Einzelfall unbedingt erforderlich ist.

Insbesondere darf ein endgültig abgewiesener Asylbewerber nur inhaftiert werden, um:

- die Durchführung einer Rückführanordnung gegen ihn oder sie zu gewährleisten;
- seine oder ihre Identität zu überprüfen, falls er oder sie den Identifizierungsprozeß behinderte;
- um die öffentliche Ordnung oder öffentliche Sicherheit zu schützen, falls Hinweise daraufhin vorliegen, daß diese Person eine Gefährdung dieser Grundsätze darstellen könnte.

Darüberhinaus sind die Mitgliedstaaten zur schnellen, zwingenden und regelmäßigen Überprüfung aller Inhaftierungsanordnungen durch eine unabhängige und unparteiische Stelle verpflichtet und müssen dafür sorgen, daß diese Inhaftierung in humaner Weise und getrennt von verurteilten Strafgefangenen und Untersuchungshäftlingen erfolgt.

Definition des Begriffs ‘Flüchtling’ nach der UN-Konvention aus dem Jahre 1951

Der Richtlinienvorschlag sieht vor, daß die Mitgliedstaaten bei der Überprüfung und Bewertung von Asylanträgen die in Artikel 1 der UN-Flüchtlingskonvention aus dem Jahre 1951 enthaltenen Definitionen eines ‘Flüchtlings’ und einer ‘begründeten Furcht vor Verfolgung’ berücksichtigen. Zur Gewährleistung einer einheitlichen, liberalen und umfassenden Auslegung dieser Definition und dieses Konzepts umfaßt dieser Richtlinienvorschlag alle bestehenden Vorschriften und Hinweise bezüglich des Sachverhalts einer ‘begründeten Furcht vor Verfolgung’, und weitere Punkte wie etwa Verursacher der Verfolgung, Verfolgungsgründe und alle Fragen, die bei der *Einschliessung* einer Person in Artikel 1 maßgeblich sind.

Insbesondere legt der Richtlinienvorschlag fest, daß eine ‘begründete Furcht vor

Verfolgung' nicht nur dann vorliegt, wenn der Antragsteller direkt einer Verfolgung ausgesetzt war oder direkt mit Verfolgung bedroht wurde, *sondern* auch dann, wenn der Antragsteller eine Situation vermeiden möchte, die zu einer Verfolgung führen könnte. Auch ist vorgesehen, daß der Asylantrag nicht nur deswegen abgelehnt werden kann, weil sich die Verfolgung auf einen bestimmten Landesteil des Asylbewerbers beschränkt und er oder sie in einen anderen Landesteil hätte flüchten *können* (die Regel der sogenannten 'internen Fluchtalternative'). Darüber hinaus steht den Mitgliedsländern eine günstigere Auslegung von Artikel 1 der UN-Konvention aus dem Jahre 1951 frei. Gleichzeitig sorgen die Mitgliedsländer für eine restriktive Anwendung der Ausschluß- und Einstellungsklauseln der UN-Konvention 1951 bei der amtlichen Entscheidung über eine Nichtgewährung oder Aufhebung des Flüchtlingsstatus.

Wird eine Person in einem Mitgliedstaat als Flüchtling anerkannt, sieht der Richtlinienvorschlag das Recht dieser Person auf Familienzusammenführung und Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Gemeinschaft vor.

Verfahrensrechte

Das Verfahren zur Überprüfung von Asylanträgen ist wesentlicher Teil des einheitlichen europäischen Asylverfahrens, da ein mangelhaftes Verfahren Verstöße gegen die Internationalen Menschenrechtsvorschriften zur Folge hat. Aus diesem Grund legt der Richtlinienvorschlag eine Reihe von Verfahrensrechten und Mindestkriterien fest, die von den Mitgliedstaaten bei der möglichst raschen Abwicklung von Asylantragsuntersuchungen zu beachten sind.

Alle Asylanträge sind einzeln, objektiv und unparteiisch durch eine eindeutig definierte zuständige Stelle zu entscheiden, und zwar auf Grundlage der vom Antragsteller vorgelegten Fakten und Informationen, wobei dieser Anspruch auf ein persönliches Gespräch mit einem in Asyl- und Flüchtlingsfragen sachkundigen Prüfer hat. Der Antragsteller hat während des gesamten Verfahrens im Bedarfsfall ebenfalls Anspruch auf Dolmetscherdienste und auf qualifizierten und sachkundigen Rechtsbeistand. Darüberhinaus sind besondere Vorkehrungen zu treffen für Minderjährige, die sich nicht in Begleitung ihrer Eltern befinden und für Antragsteller, die Opfer von Folter oder sexueller Gewalt waren oder geistig verstört sind. Bei einer negativen Entscheidung hat der Antragsteller das

Recht auf Berufung vor Gericht oder vor einer unabhängigen Revisionsstelle.

Schnellverfahren

Der Richtlinienvorschlag beschränkt die Anwendung von Schnellverfahren auf eine begrenzte Reihe von Umständen:

- zur Bewertung der Zulässigkeit eines Asylantrags (das heißt, ob der Antragsteller bereits als Flüchtling anerkannt wurde oder in einem Drittland, in das er gefahrlos zurückkehren könnte, eine ständige Aufenthaltserlaubnis erhalten hat);
- zur Bewertung der Begründung eines Asylantrags, falls der Antragsteller nicht von der UN-Konvention aus dem Jahre 1951 oder von einer anderen Menschenrechtsvereinbarung erfaßt wird. Ein derartiger Antrag darf allerdings *nicht* einem Schnellverfahren unterworfen werden, wenn er die Behauptung von Folter enthält oder einen Bezug auf die 'interne Fluchtalternative' aufweist oder von der Glaubwürdigkeit des Antragstellers abhängig ist.

Ergänzungsschutz und vorübergehender Schutz

Der Richtlinienvorschlag sieht vor, daß alle Personen, die nicht von Artikel 1 der UN-Konvention aus dem Jahre 1951 oder dem vorübergehenden Schutzstatut (siehe unten) erfaßt werden, aber aufgrund der Situation in ihrem Land dennoch internationalen Schutz benötigen, ein Asylrecht in der alternativen Form eines Ergänzungsschutzes haben. In all diesen Fällen gelten die o. a. Verantwortungsregeln, Aufnahmebedingungen und Verfahrensrechte.

Ferner beinhaltet der Richtlinienvorschlag die Schaffung von 'vorübergehenden Schutzregelungen' in Situationen, in denen die Asylverfahren von einem oder mehreren Mitgliedstaaten durch den Massenzustrom von heimatlosen Personen überfordert sind. Solche Regelungen können unionsweit oder einzelstaatlich ausgerichtet sein, doch bleiben die davon erfassten Personen die Verantwortung des Mitgliedstaates, in dem der Erstantrag gestellt wurde. Vorübergehender Schutz ist all den Personen zu gewähren, die vorläufig aufgrund der Situation im eigenen Land nicht gefahrlos zurückkehren können, insbesondere im Kriegsfall oder bei massiver Menschenrechtsverletzung. Nach Beendigung können die vor-

her einbezogenen Personen entweder freiwillig in ihr Land zurückkehren oder einen (neuen) Asylantrag stellen.

Weitere Bestimmungen

Gleichbehandlung

Der Richtlinienvorschlag sieht vor, daß die darin enthaltenen Bestimmungen ohne Diskriminierung aufgrund von Nationalität, Geschlecht, Rasse oder ethnischer Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter, sexueller Orientierung, Sprache, politischer oder anderer Meinung, Verbindung mit einer nationalen Minderheit, Geburt oder anderer Rechtsstellung anzuwenden sind. Ferner wenden die Mitgliedstaaten die Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes in vollem Umfang und ausnahmslos an.

Folgen einer illegalen Einreise

Die Mitgliedstaaten nehmen Abstand von einer strafrechtlichen Verfolgung von Antragstellern, die auf illegalem Wege (einschließlich der Verwendung gefälschter Dokumente oder heimlich) in ihr Hoheitsgebiet eingereist sind, vorausgesetzt, sie haben nicht bereits anderswo Schutz erhalten und melden sich unverzüglich und mit einer angemessenen Begründung für ihre illegale Einreise oder Anwesenheit bei den Behörden.

Richtlinienvorschlag über das Recht auf Familienzusammenführung

Zweck

Das Recht auf Familienleben ist ein grundlegendes Menschenrecht, das in internationalen und regionalen Menschenrechtsverträgen verankert ist. Das Recht auf Familienleben kann allerdings nicht wirksam ausgeübt werden, wenn die Familienmitglieder nicht zusammen leben können. Das Recht auf Familienzusammenführung ist daher Bestandteil verschiedener internationaler und regionaler Abkommen. Der vorliegende Richtlinienvorschlag verfolgt den Zweck der effektiven Gewährleistung des Rechts auf Familienzusammenführung innerhalb der Europäischen Gemeinschaft.

Tragweite

Der Richtlinienvorschlag erfaßt Familienmitglieder von Unionsbürgern, die im 'eigenen' Land leben, wie auch Familienmitglieder von 'Drittstaatsangehörigen' (das heißt Staatsangehörige von Ländern außerhalb der Europäischen Gemeinschaft), die legal in der Europäischen Gemeinschaft ansässig sind. In diesem Fall unterscheidet der Richtlinienvorschlag zwischen vorübergehend und dauerhaft ansässigen Einwohnern der Europäischen Gemeinschaft, wobei jede Gruppe unterschiedliche Rechte hat.

Der Richtlinienvorschlag erfaßt nicht die Familienangehörigen von Unionsbürgern, die in einem anderen Mitgliedstaat als dem 'eigenen' wohnen, oder Familienangehörige von Asylbewerbern und anerkannten Flüchtlingen, da diese Gruppen im Rahmen dieses Projektes von getrennten Gesetzesvorschlägen erfaßt werden.

Personen, die vorübergehend in der Europäischen Gemeinschaft ansässig sind

Der Richtlinienvorschlag legt eine Mindestfrist fest, nach der Drittstaatsan-

gehörige, die rechtmässig, aber vorübergehend in der Europäischen Gemeinschaft ansässig sind, Anspruch auf Familiennachzug haben. Er sieht vor, daß vorübergehend ansässige Drittstaatsangehörige spätestens ein Jahr nach legaler Wohnsitznahme *und* bei mindestens einem weiteren Jahr Aufenthaltsrecht einen Anspruch auf Familienzusammenführung geltend machen können.

In diesen Fällen umfasst das Recht auf Familienzusammenführung den Ehegatten/die Ehegattin oder nicht ehelichen Partner des Drittstaatsangehörigen und deren Kinder unter 21 Jahren, ebenso wie unterhaltsberechtignte Nachkommen über 21 Jahren. Der Begriff 'nicht ehelicher Partner' umfasst sowohl den/die 'Verlobten/Verlobte' (das heißt, eine Person, die mit der Absicht, innerhalb von sechs Monaten eine ansässige Person zu heiraten, in den Mitgliedstaat einreist), wie auch den Lebensgefährten/die Lebensgefährtin (das heißt den Partner in einer eheähnlichen Beziehung). Der Begriff 'Kinder' umfasst ebenfalls rechtmässig adoptierte Kinder, und Kinder, die vielleicht keine direkten Nachkommen sind, nach den Gebräuchen des Herkunftslandes aber zum Familienverband gehören.

Ferner sieht der Richtlinienvorschlag vor, daß die Familienangehörigen eines vorübergehend ansässigen Drittstaatsangehörigen, die unter diesen Bestimmungen eine Einreiselerlaubnis erhielten, spätestens sechs Monate nach Einreise in die Europäische Gemeinschaft das Recht erwirken, einer Beschäftigung nachzugehen (das heißt, eine nichtselbstständige oder selbstständige Arbeit auszuüben).

Familienangehörige von Unionsbürgern und dauerhaft ansässigen Personen

Nach bestehenden internen Gemeinschaftsvorschriften über die Rechte von Unionsbürgern, die in einen anderen Mitgliedstaat ziehen, haben diese Personen ein bedingungsloses Recht auf Familienzusammenführung. Es gibt keinen Grund dafür, dauerhaft ansässige Drittstaatsangehörige oder Unionsbürger, die im eigenen Land wohnen, anders zu behandeln. Daher sieht der Richtlinienvorschlag vor, diesen Personen ein sofortiges Recht auf Familienzusammenführung (ohne Wartezeit), und den jeweiligen Familienangehörigen ein sofortiges Recht auf Arbeit (nichtselbstständig oder selbstständig) zu gewähren.

Wie im Falle von vorübergehend ansässigen Drittstaatsangehörigen umfasst dieses Recht auf Familienzusammenführung den Ehegatten/die Ehegattin, den Verlobten/die Verlobte oder Lebensgefährte/Lebensgefährtin des Inhabers und deren Kinder unter 21 Jahren wie auch die von ihnen abhängigen Nachkommen über 21 Jahren.

Weitere Bestimmungen

Gleichbehandlung

Der Richtlinienvorschlag sieht vor, die darin enthaltenen Bestimmungen ohne Diskriminierung aufgrund von Nationalität, Geschlecht, Rasse oder ethnischer Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter, sexueller Orientierung, Sprache, politischer oder anderer Meinung, Verbindung mit einer nationalen Minderheit, Geburt oder anderer Rechtsstellung anzuwenden.

Durchsetzung auf dem Rechtsweg

Die Mitgliedstaaten gewährleisten allen Personen, die sich unrechtmässig des Anspruchs auf Familienzusammenführung beraubt fühlen, Zugang zu den Gerichten mit tatsächlicher Durchsetzungsbefugnis der Bestimmungen dieses Richtlinienvorschlags.

Aufenthaltstitel

Gemäss den Bestimmungen dieses Richtlinienvorschlags versehen die Mitgliedstaaten die zugelassenen Familienangehörigen mit einem Aufenthaltstitel als Nachweis ihres Rechts auf Wohnsitznahme. Bei Familienangehörigen von *vorübergehend* ansässigen Inhabern ist dieser Aufenthaltstitel für den Zeitraum des Aufenthaltstitels des Inhabers gültig (und erlischt mit Beendigung seines Aufenthalts). Für Familienangehörige von dauerhaft ansässigen Personen ist der Aufenthaltstitel für mindestens fünf Jahre gültig, automatisch verlängerungsfähig und kostenlos. In diesen Fällen ist der Aufenthaltstitel des Familienangehörigen immer noch abhängig vom Aufenthalt des Inhabers, es sei denn, das Familienmitglied erwirbt ein eigenständiges Aufenthaltsrecht (siehe unten). Sollte der Inhaber allerdings versterben, in Ruhestand treten oder einer Behinderung oder Berufskrankheit zum Opfer fallen, dann erwerben dessen Familien-

angehörige dasselbe Aufenthaltsrecht wie die Familienangehörigen von Arbeitsmigranten der Europäischen Gemeinschaft.

Erwerb eines eigenständigen Rechts auf Wohnsitznahme

Der Richtlinienvorschlag sieht vor, daß die von ihm erfassten Familienangehörigen eine eigenständige Rechtsstellung als dauerhaft ansässige Person erwerben, wenn sie die entsprechenden einzelstaatlichen oder gemeinschaftlichen gesetzlichen Bedingungen erfüllen. Ferner sieht er vor, daß die Familienangehörigen, auch wenn sie eine solche Rechtsstellung noch nicht erworben haben, nach einer Scheidung dennoch ihr Aufenthaltsrecht behalten (und ihr Recht auf selbstständige und unselbstständige Arbeit), falls sie drei Jahre lang ununterbrochen ansässig waren oder Vater oder Mutter eines rechtmässig ansässigen minderjährigen Kindes sind.

Soziale Bestimmungen

Der Richtlinienvorschlag sieht vor, daß die im Rahmen dieser Bestimmungen zugelassenen Familienmitglieder bezüglich des Zugangs zum Arbeitsmarkt, sozialen Begünstigungen, Unterbringung, Gewerkschaftsmitgliedschaft und Kindererziehung Unionsbürgern gleichzustellen sind.

Ausschlüsse aus Gründen der öffentlichen Ordnung, öffentlichen Sicherheit und Volksgesundheit

Nach bestehendem Gemeinschaftsrecht ist die Rückführung oder Einreiseverweigerung von Unionsbürgern und deren Familien zulässig, wenn diese eine ernsthafte Bedrohung für die Gesellschaft darstellen, vorbehaltlich genauer verfahrenstechnischer und inhaltlicher Bestimmungen. Es gibt keinen überzeugenden Grund, die im Rahmen dieser Bestimmungen zugelassenen Familienmitglieder anders zu behandeln, weshalb der Richtlinienvorschlag deren Gleichstellung mit Unionsbürgern auf diesem Bereich vorsieht.

Richtlinienvorschlag über dauerhaft ansässige Personen

Zweck

Im Oktober 1999 verabschiedete der Europarat die sogenannten 'Grundsätze von Tampere', mit der Schlussfolgerung, daß die Behandlung von dauerhaft ansässigen Personen in der Europäischen Gemeinschaft der von Staatsbürgern der Europäischen Gemeinschaft gleichgestellt werden sollte. Diese Grundsätze sind zwar begrüßenswert, aber ohne die Annahme von diesbezüglichen gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften nicht durchführbar. Folglich dient dieser Richtlinienvorschlag dem Zweck, die Rechte von dauerhaft ansässigen Drittlandsbürgern in der Europäischen Gemeinschaft zu sichern. Diese Zielsetzung wird durch die Durchführung der Grundsätze von Tampere nach Maßgabe der Menschenrechtsverpflichtungen, der Politik der Europäischen Gemeinschaft bezüglich Diskriminierungsverbot und sozialer Eingliederung und der wirksamen Entwicklung des Binnenmarktes verfolgt.

Tragweite

Der Richtlinienvorschlag gilt für alle Drittstaatsangehörige (das heißt Staatsangehörige eines Landes, das nicht zur Europäischen Gemeinschaft gehört), die in der Europäischen Gemeinschaft ansässig sind. Dies schließt allerdings nicht die Schaffung von günstigeren Rechten im Rahmen anderer gemeinschaftlicher oder einzelstaatlicher Vorschriften oder im Rahmen von Abkommen aus, die von der Europäischen Gemeinschaft unterzeichnet wurden.

Erwerbung des Rechtsstellung einer dauerhaft ansässigen Person

Der Richtlinienvorschlag sieht vor, daß der Staatsbürger eines Drittlandes die Rechtsstellung einer 'dauerhaft ansässigen Person der Europäischen Union' nach:

- drei Jahren legaler Beschäftigung in einem Mitgliedsland; oder
- drei Jahren eingeschriebener Ausübung eines freien Berufs; oder

- fünf Jahren ständigen Aufenthalts in einem Mitgliedsland erwirbt.

Der Richtlinienvorschlag sieht weiterhin die Anrechnung von Jahresurlaub, Abwesenheit wegen Mutterschaft oder Arbeitsunfall und kurze Krankheitszeiträume als legale Beschäftigung vor. Längere Arbeitslosigkeit und lange Krankheitszeiten sind hingegen nicht als legale Beschäftigungszeiträume zu behandeln.

Rechte von dauerhaft ansässigen Personen

Der Richtlinienvorschlag sieht vor, daß eine dauerhaft ansässige Person der Europäischen Union wie auch die bei ihm oder ihr wohnenden Familienangehörigen uneingeschränkten Anspruch haben auf:

- familienzusammenführung;
- rechtsstellungssicherheit und Gleichstellung mit Bürgern der Europäischen Union;
- freien Zugang zu jeder bezahlten Beschäftigung oder selbstständigen Tätigkeit;
- erhaltung von Dienstleistungen;
- bildung;
- aufenthalt nach dem Eintreten in den Ruhestand; und
- aufenthalt aus jedem beliebigen Grund in jedem Mitgliedsland der Europäischen Gemeinschaft.

Familienzusammenführung

Nach bestehendem Gemeinschaftsrecht hat jeder Staatsbürger der Europäischen Gemeinschaft, der in ein anderes Mitgliedsland zieht, uneingeschränktes Recht auf Familienzusammenführung. Es gibt keinen stichhaltigen Grund, Drittstaatsangehörige, die dauerhaft ansässige Personen sind, anders als Staatsbürger der Gemeinschaft zu behandeln, die in ein anderes Mitgliedsland als das eigene ziehen. Daher sieht der Richtlinienvorschlag vor, daß dauerhaft ansässige Personen sofortigen Anspruch auf Familienzusammenführung erhalten (das heißt ohne Anwartschaftszeit) und daß diese Familienmitglieder ein sofortiges Recht auf Arbeit genießen (selbstständige oder nichtselbstständige Beschäftigung). Dieser Anspruch auf Familienzusammenführung umfasst den Ehegatten / die Ehe-

gattin oder den Lebensgefährten / die Lebensgefährtin des Inhabers und deren Kinder unter 21 Jahren, ebenso wie alle unterhaltsberechtigten Nachkommen über 21 Jahren. Als 'Lebensgefährte' ist sowohl der 'zukünftige Ehegatte' (das heißt, die Person, die in ein Mitgliedsland einreist, um innerhalb von sechs Monaten nach Einreise einen dort Ansässigen zu heiraten), wie auch der 'Lebensgefährte' (das heißt, der in eheähnlicher Gemeinschaft lebende Partner) zu verstehen.

Sicherheit der Rechtsstellung und Gleichstellung mit Staatsbürgern der Europäischen Union

Eine dauerhaft ansässige Person (und ihre Familienmitglieder) haben Anspruch auf einen 'Aufenthaltstitel für dauerhaft ansässige Personen in der Europäischen Union' als Nachweis ihres Rechts auf Wohnsitznahme. Dieser Aufenthaltstitel muß im gesamten Staatsgebiet des ausstellenden Mitgliedslandes gültig sein, muß einen Gültigkeitszeitraum von mindestens fünf Jahren ab Ausstellungsdatum aufweisen und muß automatisch verlängerungsfähig sein. Er darf nicht nur aus Gründen eines fehlenden Arbeitsverhältnisses entzogen werden, unabhängig davon, ob dies auf eine vorübergehende Arbeitsunfähigkeit wegen Krankheit oder Unfall oder auf unfreiwillige Arbeitslosigkeit zurückzuführen ist. Die finanzielle Belastung für die Ausstellung und Verlängerung dieses Aufenthaltstitels darf nicht über dem Betrag liegen, der gegenüber Staatsbürgern des jeweiligen Mitgliedslandes für die Ausstellung eines Personalausweises erhoben wird.

Eine dauerhaft ansässige Person und ihre Familienangehörigen behalten ihre Rechtsstellung und die damit verknüpften Rechte nach Ausreise und Wiedereinreise in das Staatsgebiet der Europäischen Gemeinschaft, vorausgesetzt, daß diese Abwesenheit einen Zeitraum von drei aufeinanderfolgenden Jahren nicht überschreitet.

Eine dauerhaft ansässige Person und ihre Familienangehörigen sind in ihrer Rechtsstellung bezüglich ihres Anspruchs auf Arbeit oder Selbständigkeit, auf Erhaltung von Dienstleistungen, auf Bildung, auf Wohnsitznahme im Ruhestand und auf Wohnsitznahme aus anderen Gründen in allen anderen Mitgliedsstaaten Unionsbürgern gleichzustellen.

Zusätzlich sieht der Richtlinienvorschlag vor, daß ein Drittstaatsangehöriger, der legal in einem Mitgliedsland arbeitet, aber noch nicht die Rechtsstellung einer dauerhaft ansässigen Person erhalten hat, nach einjähriger legaler Tätigkeit Anspruch auf Verlängerung seiner oder ihrer Arbeitserlaubnis und Erlaubnis zur Wohnsitznahme in diesem Mitgliedsland erwirbt.

Migration dauerhaft ansässiger Personen zwischen Mitgliedsländern

Obwohl die Rechtsstellung einer dauerhaft ansässigen Person von einem Mitgliedsland bezüglich der Wohnsitznahme auf seinem Staatsgebiet erteilt wird, hat eine Person mit dieser Rechtsstellung Anspruch auf Freizügigkeit in anderen Mitgliedsstaaten. Zu diesem Zweck sieht der Richtlinienvorschlag vor, daß einer dauerhaft ansässigen Person die Einreise nur aus denselben Gründen wie Unionsbürgern verweigert werden kann - d. h. aus Gründen der öffentlichen Ordnung, öffentlichen Sicherheit oder Volksgesundheit - und daß er oder sie unter diesen Umständen auch über dieselben Verfahrensrechte verfügt. Darüberhinaus gewähren die Mitgliedsstaaten einer dauerhaft ansässigen Person das Recht auf Einreise und Wohnsitznahme auf Vorlage eines gültigen Reisepasses und dem o. a. Aufenthaltstitel. Die Mitgliedsstaaten sind nicht zur Forderung eines Einreisevisums oder entsprechenden Dokuments befugt und - wodurch das Recht auf Arbeit in einem anderen Mitgliedsland praktisch wirksam wird - benutzen den Vollzug von Formalitäten bei der Ausstellung eines Aufenthaltstitels nicht zur Behinderung des sofortigen Beschäftigungsbeginns im Rahmen eines von den Antragstellern geschlossenen Vertrages.

Um sicherzustellen, daß die dauerhaft ansässige Person ihre Rechtsstellung nicht nur auf Grund ihrer Freizügigkeit zwischen den Mitgliedsländern verliert, sieht der Richtlinienvorschlag ferner vor, daß dauerhaft ansässige Personen, die in ein anderes Mitgliedsland ziehen, ihre Rechtsstellung als dauerhaft ansässige Person im ersten Mitgliedsland für einen Zeitraum von drei Jahren behalten. Innerhalb dieser drei Jahre stellt das zweite Mitgliedsland einen für drei Jahre gültigen Aufenthaltstitel an die dauerhaft ansässige Person aus. Nach Ablauf der Dreijahresfrist erkennt das zweite Mitgliedsland die Rechtsstellung der dauerhaft ansässigen Person (und ihrer Familienangehörigen) an und gewährt ihr die in diesem Richtlinienvorschlag dargelegten Rechte.

Sonstige Vorschriften

Gleichbehandlung

Der Richtlinienvorschlag sieht vor, daß die Mitgliedsstaaten die darin enthaltenen Vorschriften ohne Diskriminierung aufgrund von Nationalität, Geschlecht, Rasse oder ethnischen Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter, sexueller Orientierung, Sprache, politischer oder anderer Meinung, Verbindung mit einer nationalen Minderheit, Geburt oder anderen Rechtsstellung anwenden. Darüber hinaus befolgen die Mitgliedsstaaten in vollem Umfang und ohne Abweichung die Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes.

Gerichtliche Durchsetzung

Die Mitgliedsstaaten tragen dafür Sorge, daß allen Personen, die eine Verweigerung der Rechtsstellung einer dauerhaft ansässigen Person als Unrecht empfinden, freier Zugang zu den Gerichten mit wirksamer Durchsetzungskraft der Bestimmungen dieses Richtlinienvorschlags eingeräumt wird.

Schutz vor Rückführung aus Gründen der öffentlichen Ordnung, öffentlichen Sicherheit und Volksgesundheit

Nach bestehendem Gemeinschaftsrecht ist die Rückführung oder Einreiseverweigerung von Unionsbürgern und deren Familienmitgliedern zulässig, falls diese eine ernsthafte Gefahr für die Gesellschaft darstellen, unter Vorbehalt genauer verfahrenstechnischer und inhaltlicher Bestimmungen. Da es keinen überzeugenden Grund gibt, mit Einwohnern mit der Rechtsstellung einer dauerhaft ansässigen Person anders zu verfahren, sieht der Richtlinienvorschlag deren Gleichbehandlung mit Unionsbürgern hinsichtlich dieser Bestimmungen vor.

Soziale und kulturelle Rechte

Die Mitgliedsstaaten beteiligen sich an geeigneten sozialen und kulturellen Förderprogrammen von dauerhaft ansässigen Personen und deren Familienmitgliedern, insbesondere Alphabetisierungsprogramme und Sprachkurse in der Sprache des Aufnahmestaats wie auch Zugang zu beruflicher Ausbildung. Darüber hinaus fördern die Mitgliedstaaten die Beibehaltung kultureller und sprachlicher

Verbindungen mit dem Herkunftsland von dauerhaft ansässigen Personen und anderen Drittstaatsangehörigen sowie Projekte zur Erweiterung der kultureller Diversität.

Richtlinienvorschlag über Visa und Grenzkontrollen

Zweck

Bis zum jetzigen Zeitpunkt ist es der Europäischen Gemeinschaft nicht gelungen, die zur Gewährleistung der Freizügigkeit von Personen innerhalb des 'Binnenmarktes' erforderlichen Schritte zu unternehmen. Obwohl das Ziel der Abschaffung von Binnengrenzen für die meisten Mitgliedsstaaten durch die Durchführung des Schengener Abkommens aus dem Jahre 1990 erreicht wurde, enthält dieses Abkommen tiefgreifende Mängel. Es gewährt den Mitgliedstaaten beträchtliche Freiheit bei der Nichtabschaffung von Grenzkontrollen und verknüpft die Freizügigkeit von Personen innerhalb der Schengener Staaten mit einer Reihe von Bedingungen. Auch schafft sie das Schengener Informationssystem, ein für Menschenrechte und bürgerliche Freiheiten sehr problematisches System.

Dieser Richtlinienvorschlag verfolgt daher die Zielsetzung, den Grundsatz der Freizügigkeit von Personen wirksamer umzusetzen und die Rechte von Drittstaatsangehörigen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft zu schützen; zu gewährleisten, daß Außengrenzkontrollen nur in notwendigem Umfang stattfinden; und das Schengener Informationssystem zu verbessern, damit die öffentliche Sicherheit mit den individuellen Rechten in Einklang steht.

Tragweite

Zu diesem Zweck gibt dieser Richtlinienvorschlag *allen* Personen, sowohl Unionsbürgern wie auch Drittstaatsangehörigen, das Recht zur Überschreitung von *Binnengrenzen* innerhalb der Europäischen Gemeinschaft ohne irgendwelche Kontrollen und legt die Bedingungen zur Ausübung des Rechtes fest, die Außengrenzen der Europäischen Gemeinschaft zu überschreiten.

Gleichzeitig legt der Richtlinienvorschlag Bedingungen für die Ausübung des Rechts auf Einreise und Wohnsitznahme von Drittstaatsangehörigen und für den Anspruch auf ein langfristiges Visum oder einen langfristigen Aufenthaltstitel fest.

Dies stellt jedoch keinerlei Beschränkung der zusätzlichen Rechte dar, die Drittstaatsangehörigen unter anderen gemeinschaftlichen oder einzelstaatlichen Rechtsvorschriften oder in von der Europäischen Gemeinschaft geschlossenen Abkommen gewährt werden. Insbesondere unterliegt der Richtlinienvorschlag dem Asylrecht, entsprechend der im nationalen Recht oder gemeinschaftlichen Besitzstand und in regionalen und internationalen Abkommen enthaltenen Definition.

Das Recht auf Überquerung der gemeinschaftlichen Binnengrenzen

Der Richtlinienvorschlag sieht vor, daß allen Personen, unabhängig von der Staatsangehörigkeit, das Recht auf Überquerung der gemeinschaftlichen Binnengrenzen ohne Grenzkontrollen zusteht.

Im Falle einer ernsthaften Gefährdung seiner öffentlichen Ordnung oder Sicherheit hat ein Mitgliedstaat das Recht auf Wiedereinsetzung einiger oder aller Grenzkontrollen an seinen Binnengrenzen (das heißt, die an andere Mitgliedstaaten grenzen) für einen Zeitraum von höchstens 30 Tagen. Abgesehen von Notfällen dürfen Kontrollen aber nur nach vorheriger Absprache mit anderen Mitgliedsstaaten und der Europäischen Kommission wiedereingesetzt werden. Die wiedereingesetzten Kontrollen dürfen für verlängerbare Fristen von 30 Tagen vorbehaltlich vorhergehender Absprache und nach 60 Tagen vorbehaltlich der Genehmigung der Europäischen Kommission aufrechterhalten werden, wobei aber die Kontrollen und deren Anwendungsfristen das zur Bekämpfung der jeweiligen ernsthaften Gefährdung erforderliche strikte Minimum nicht überschreiten dürfen.

Das Recht auf Überquerung der Außengrenzen der Europäischen Gemeinschaft

Der Richtlinienvorschlag sieht vor, daß ein Drittstaatsangehöriger für einen Aufenthalt von höchstens drei Monaten das Recht auf Einreise in das Hoheitsgebiet der Europäischen Gemeinschaft hat, vorausgesetzt, er oder sie erfüllt sämtliche folgenden Bedingungen:

- er oder sie ist Inhaber eines gültigen Reisepasses oder anderer Reisedokumente;
- er oder sie ist, falls erforderlich (siehe unten) Inhaber eines gültigen Visums;

- er oder sie ist in der Lage, den Zweck des Aufenthalts zu begrenzen;
- er oder sie verfügt über ausreichende Mittel für die Zeit des Aufenthalts und die Heimreise (oder ist in der Lage, diese legal zu erwerben);
- er oder sie wurde nicht als Person gemeldet, der die Einreise zu verweigern ist (siehe unten); und
- er oder sie ist nicht als Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder öffentlichen Sicherheit irgendeines Mitgliedstaats zu betrachten.

Der Richtlinienvorschlag sieht Kontrollen dieser Grenzüberquerungen an den Außengrenzen durch die zuständigen Behörden vor. Diese Kontrollen umfassen nicht nur die Überprüfung der Reisedokumente und der anderen Voraussetzungen für Einreise, Wohnsitznahme, Arbeit und Ausreise, sondern auch Kontrollen zur Ermittlung und Verhinderung von Bedrohungen für die öffentliche Ordnung und öffentliche Sicherheit der Mitgliedsstaaten.

Das Recht auf ein kurzfristiges Visum

Der Richtlinienvorschlag sieht die Aufstellung einer gemeinsamen Liste von Drittländern vor, deren Angehörige bei Überquerung der Außengrenzen der Europäischen Gemeinschaft zur Vorlage eines Visums verpflichtet sind. Ein Staat darf allerdings nur auf dieser Liste erscheinen, wenn er eine Gefährdung für die Sicherheit der Europäischen Union oder einer qualifizierten Mehrheit ihrer Mitgliedsstaaten darstellt und die Mitgliedsstaaten erlauben den Staatsbürgern *aller* anderen Länder eine visumsfreie Einreise.

Ferner sieht der Richtlinienvorschlag vor, daß Angehörige eines auf der gemeinsamen Liste enthaltenen Staates Anspruch auf ein einheitliches Visum zur Einreise in das Hoheitsgebiet der Europäischen Gemeinschaft haben, unter der Voraussetzung, daß er oder sie folgende Bedingungen erfüllen:

- er oder sie ist Inhaber eines gültigen Reisepasses oder anderen Reisedokumente;
- er oder sie ist in der Lage, den Zweck des Aufenthalts zu erklären;
- er oder sie verfügt über ausreichende Mittel für die Zeit des Aufenthalts und die Heimreise (oder ist in der Lage, diese legal zu erwerben);
- er oder sie wurde nicht als Person gemeldet, der die Einreise zu verweigern

ist (siehe unten);

- er oder sie ist nicht als Gefährdung für die öffentliche Ordnung oder die öffentliche Sicherheit eines der Mitgliedstaaten zu betrachten.

In diesen Fällen handelt es sich bei diesem Visum entweder:

- um ein für eine oder mehrere Einreisen gültiges Visum, vorausgesetzt, daß weder die Länge eines ununterbrochenen Aufenthalts noch die Gesamtlänge aller aufeinanderfolgenden Aufenthalte drei Monate in jeweils einem halben Jahr nach dem Zeitpunkt der Ersteinreise nicht überschreitet; oder
- ein Transitvisum, das dem Inhaber die einmalige, zweimalige oder (in Ausnahmefällen) mehrfache Durchreise durch das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten auf dem Weg in ein Drittland gestattet, vorausgesetzt, dass kein Transit länger als fünf Tage dauert.

Derartige Visa können bei der diplomatischen Vertretung oder dem Konsulat eines Mitgliedstaates oder an der Außengrenze eines Mitgliedstaates ausgestellt werden.

Drittstaatsangehörige mit langfristigem Visum oder Aufenthaltstitel eines Mitgliedstaates sind von den oben genannten Visumbedingungen zu befreien. Darüber hinaus stellen die Mitgliedstaaten folgende Personen frei: ziviles Luft- und Schiffspersonal; Flugpersonal und Mitarbeiter auf Not- und Rettungsflügen und andere Helfer bei Katastrophen und Unglücksfällen; und Inhaber von Diplomatpässen, Dienstpässen und anderen amtlichen Reisepässen.

Der Richtlinienvorschlag sieht ferner die Aufstellung einer gemeinsamen Liste von Drittstaaten vor, deren Angehörige bei Durchquerung des internationalen Sektors von Flughäfen auf dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates zur Vorlage eines Visums für den Transit auf Flughäfen verpflichtet sind, falls sie nicht bereits in Besitz eines Einreise- oder Transitvisums für den jeweiligen Mitgliedstaat sind.

Recht auf Ausstellung eines langfristigen Visums

Der Richtlinienvorschlag sieht vor, daß ein Drittstaatsangehöriger Anspruch auf ein langfristiges Visum zur Einreise in das Hoheitsgebiet der Europäischen

Gemeinschaft geltend machen kann, vorausgesetzt, er oder sie erfüllt die Bedingungen zur Ausstellung eines solchen Visums. Der Richtlinienvorschlag legt diese Bedingungen allerdings nicht im einzelnen dar, da diese Frage im Richtlinienvorschlag über die Einwanderung von Migranten behandelt wird.

Reiserecht innerhalb der Europäischen Gemeinschaft

Der Richtlinienvorschlag sieht vor, daß Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig auf dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates befinden, ein Reiserecht in andere Mitgliedstaaten haben. Insbesondere darf ein Drittstaatsangehöriger, der Träger eines einheitlichen kurzfristigen Visums (siehe oben) ist, während der gesamten aufgrund des Visums zulässigen Aufenthaltsdauer (bis zu drei Monaten) in die Hoheitsgebiete der anderen Mitgliedstaaten reisen, vorausgesetzt, er oder sie ist in Besitz eines gültigen Reisedokuments mit dem gültigen Visum. Desgleichen ist eine Person, die sich in Besitz eines von einem Mitgliedstaat ausgestellten Aufenthaltstitels oder langfristigen Visums befindet (siehe oben), während eines Zeitraums von höchstens drei Monaten zur Reise in die Hoheitsgebiete anderer Mitgliedstaaten berechtigt, vorausgesetzt, er oder sie verfügt über ein gültiges Reisedokument und den gültigen Aufenthaltstitel oder das langfristige Visum, *und* er oder sie verfügt über ausreichende Mittel für die Dauer des Aufenthalts und die Rückreise in sein oder ihr Herkunftsland (oder ein Drittland) (oder ist in der Lage, diese rechtmäßig zu erwerben). Diese letzte Bedingung - die natürlich Voraussetzung für die Ausstellung eines einheitlichen kurzfristigen Visums ist - gilt auch für die von der Verpflichtung eines kurzfristigen Visums freigestellten Personen (siehe oben).

Die Mitgliedstaaten können Personen, die ein solches Reiserecht gelten machen, zur Meldung ihrer Anwesenheit auf ihrem Hoheitsgebiet verpflichten.

Das Europäische Informationssystem

Der Richtlinienvorschlag sieht die Errichtung und Durchführung eines computergestützten Europäischen Informationssystems (EIS) zum Ersatz des Schengener Informationssystems und zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Anwendung dieser Richtlinienbestimmungen vor - d. h. die Abstimmung der einzelstaatlichen Immigrationskontrollen - unter vollkommener Gewährleistung

der Rechte auf Freizügigkeit, Privatsphäre und wirksamen Rechtsschutz. Demzufolge enthält der Richtlinienvorschlag Vorschriften über:

- die Aufnahme von Angaben über eine Einzelperson in das EIS und die Einstufung einer Person als 'nicht einreisezulässig';
- das Recht nationaler Behörden auf Zugang zu diesen Angaben;
- die Verwendung dieser Angaben durch diese Behörden bei der Verweigerung eines Visums oder eines Aufenthaltstitels;
- die Offenlegung dieser Angaben an die betroffene Person;
- das Recht dieser Person auf Anfechtung und Änderung der über sie im EIS gespeicherten Angaben (und der damit verbundenen Verfahrenshilfen); und
- das Löschen solcher Angaben.

Aufnahme, Verwendung und Löschung von EIS-Angaben

Eine Person darf im EIS nur dann als 'nicht einreisezulässig' aufgeführt werden, wenn folgende verfahrens- und sachrechtliche Voraussetzungen gegeben sind:

- die Person stellt eine grundsätzliche Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder öffentlichen Sicherheit eines Mitgliedstaates dar;
- sein oder ihr Verhalten würde in der gesamten Europäischen Gemeinschaft Strafen unterliegen;
- dieses Verhalten war Gegenstand einer schwerwiegenden strafrechtlichen Verurteilung oder wäre es geworden, hätte ein Strafverfahren stattgefunden; und
- der o. a. Tatbestand muß gerichtlich nachgewiesen worden sein.

Solche Angaben dürfen im EIS für einen Zeitraum von höchstens drei Jahren gespeichert und müssen danach gelöscht werden. Während dieses Zeitraums dürfen sie nur an diejenigen einzelstaatlichen Stellen weitergegeben werden, die Grenzkontrollen durchführen, Visa und Aufenthaltstitel ausstellen und für Drittstaatsangehörige zuständig sind. Die Mitgliedstaaten verhindern jeden weiteren Zugang zu EIS-Angaben.

Recht auf Offenlegung, Anfechtung und Änderung

Aufgrund der potentiell schwerwiegenden Folgen der Eingabe einer Person in

das EIS sieht der Richtlinienvorschlag vor, daß ein Mitgliedstaat, der (dem EIS) eine Person als nicht 'einreisezulässig' melden möchte, diese Person über die geplante Aufnahme in das EIS, über die beigefügten Angaben und über seine oder ihre Rechte und Rechtsmittel unterrichten muß. Es steht dem Mitgliedstaat allerdings frei, die Offenlegung dieser Information gleichzeitig mit der Ausstellung eines Rückführungsbeschlusses oder eines ähnlichen Dokuments vorzunehmen. Die betroffene Person ist befugt, die geplante Aufnahme innerhalb von drei Monaten nach Benachrichtigung anzufechten, wobei die Aufnahme durch eine solche Anfechtung unwirksam wird. Darüber hinaus hat er oder sie Anspruch auf Verhinderung der Aufnahme, falls die Aufnahmekriterien nicht erfüllt sind (siehe oben), auf Verhinderung der Aufnahme von inhaltlich oder rechtlich falschen Angaben und auf Änderung von inhaltlich ungenauen Angaben oder Löschung von rechtlich falschen Angaben.

Weitere Vorschriften

Gleichbehandlung

Der Richtlinienvorschlag sieht die Anwendung dieser Vorschriften durch die Mitgliedstaaten ohne Diskriminierung aufgrund von Staatsangehörigkeit, Geschlecht, Rasse oder ethnischer Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter, sexueller Orientierung, Sprache, politischer oder anderer Meinungen, Verbindung mit einer nationalen Minderheit, Geburt oder anderen Rechtsstellungen vor.

Durchsetzung auf dem Rechtsweg

Die Mitgliedstaaten sind zur Offenlegung genauer Gründe für jede beschlossene Verweigerung der in diesem Richtlinienvorschlag enthaltenen Rechte verpflichtet. Darüber hinaus tragen die Mitgliedstaaten dafür Sorge, daß diejenigen Personen, die eine Verweigerung dieser Rechte als Unrecht empfinden, Zugang zu den Gerichten erhalten, die zur Durchsetzung der Bestimmungen des Richtlinienvorschlags befugt sind.

Richtlinienvorschlag über die Aufnahme von Zuwanderern

Zweck

Hauptzweck dieses Richtlinienvorschlags ist die Festlegung von Umständen, unter denen Drittstaatsangehörige in die Europäische Gemeinschaft einreisen und sich dort niederlassen können, um eine Beschäftigung auszuüben (das heißt eine nichtselbstständige oder selbständige Arbeit), zu Bildungszwecken oder aus einem anderen Grund. Er legt auch Verfahren fest, welche die Mitgliedstaaten bei der Bearbeitung von derart begründeten Einreiseanträgen einhalten sollten.

Tragweite

Der Richtlinienvorschlag gilt für alle Drittstaatsangehörige. Insbesondere gilt er für Bürger eines Mitgliedstaates, deren Staatsangehörigkeit von diesem Land als besondere oder Staatsbürgerschaft "zweiter Klasse" eingestuft wird, und sie daher nicht die Rechte von Unionsbürgern in Anspruch nehmen können.

Berechtigung zur Ausübung einer Beschäftigung

Der Richtlinienvorschlag sieht vor, einem Drittstaatsangehörigen die Einreise in einen Mitgliedstaat zum Zwecke der Ausübung einer bezahlten Beschäftigung zu berechtigen, vorausgesetzt er oder sie ist:

- im Mitgliedstaat beschäftigt, aber in einem Drittland ansässig, und kehrt normalerweise täglich (zumindest aber wöchentlich) in dieses Land zurück;
- vorübergehend in ein Büro, eine Zweigstelle oder Tochtergesellschaft eines in einem Drittland niedergelassenen Unternehmens versetzt worden, das aber gewerbliche Dienstleistungen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft erbringt;
- Bewerber für einen freien Arbeitsplatz in einem Mitgliedstaat, falls dieser Arbeitsplatz einen Monat nach Aufnahme in das Eures-Dokumentationssystem für Beschäftigung noch frei war und falls er oder sie bereits ein Arbeitsvertragsangebot vorweisen kann;
- ein Au-pair-Helfer gemäß den Vorschriften einer rechtlichen Au-pair-Regelung; oder

- Praktikanten, falls sie einen Ausbildungs- oder Lehrlingsvertrag mit einer Gastgebereinrichtung vorweisen kann, der zum Lebensunterhalt genügt.

Darüber hinaus steht es den Mitgliedstaaten weiterhin frei, nicht ansässige Drittstaatsangehörige einreisen zu lassen, die Geschäfte abwickeln möchten, ohne in ein Beschäftigungsverhältnis zu treten.

Im Falle von Praktikanten beträgt die Aufenthaltsgenehmigung höchstens ein Jahr. Falls aber die Vertragserfüllung mehr als ein Jahr erfordert, wird die Genehmigung jährlich verlängert.

Berechtigung zur Ausübung einer selbständigen Arbeit

Der Richtlinienvorschlag sieht vor, daß ein Drittstaatsangehöriger, der in einem Mitgliedstaat eine selbständige Arbeit aufnehmen möchte, zur Einreise in diesen Mitgliedstaat berechtigt ist, falls er oder sie über ausreichende Mittel zur Geschäftsgründung verfügt.

In solchen Fällen beträgt die Aufenthaltsgenehmigung mindestens zwei Jahre und kann um diesen Zeitraum verlängert werden. Darüber hinaus ist die betreffende Person nach zwei Jahren zur Aufnahme einer anderen selbständigen Arbeit berechtigt, falls sich das ursprüngliche Gewerbe als nicht vielversprechend erweist oder sich das wirtschaftliche Umfeld ändert.

Darüber hinaus sieht der Richtlinienvorschlag vor, daß ein nicht ansässiger Drittstaatsangehöriger zur Lieferung von beruflichen Dienstleistungen auf freiberuflicher Tätigkeit innerhalb eines Mitgliedstaates berechtigt ist, falls er oder sie einen diesbezüglichen Dienstleistungsvertrag vorweisen kann.

Aufnahme zu Bildungszwecken

Der Richtlinienvorschlag sieht vor, daß ein Drittstaatsangehöriger zur Einreise in einen Mitgliedstaat berechtigt ist, falls er oder sie zur Ausbildung, zur Vorbereitung einer Doktorarbeit, oder zu Forschungszwecken als Teil einer beruflichen Bildung in einer staatlichen oder staatlich anerkannten höheren Bildungsanstalt zugelassen wurde.

Darüber hinaus ist vorgesehen, daß ein Drittstaatsangehöriger zur Einreise in einen Mitgliedstaat als Schüler an einer Grundschule oder weiterführenden Schule berechtigt ist, falls er oder sie in einer (staatlich anerkannten) Privatschule zugelassen wurde.

In diesen Fällen umfaßt die Aufenthaltsgenehmigung die Dauer der Einschreibung an der jeweiligen Bildungsanstalt und kann jährlich verlängert werden. Darüber hinaus sind die auf diesem Wege zugelassenen Personen zur Aufnahme einer Teilzeitarbeit oder zeitlich begrenzten Tätigkeit, einschließlich Saisonarbeit berechtigt, vorausgesetzt, daß der Bildungsgang damit nicht unterbrochen wird.

Aufnahme aus anderen Gründen

Der Richtlinienvorschlag sieht vor, daß ein Drittstaatsangehöriger, der nicht von den o. a. Vorschriften erfaßt wird, dennoch zur Einreise auf das Hoheitsgebiet berechtigt ist, falls er oder sie folgende Bedingungen erfüllen:

- er oder sie verfügt über ausreichende Mittel für einen rechtmäßigen Lebensunterhalt, ohne eine bezahlte Beschäftigung oder eine selbständige Arbeit auszuüben;
- er oder sie verfügt über eine in diesem Mitgliedstaat gültige Sozialversicherung;
- er oder sie verfügt über eine alle Risiken abdeckende Krankenversicherung, falls dies in der einzelstaatlichen Gesetzgebung des Mitgliedstaates vorgeschrieben ist;
- er oder sie verfügt über eine Unterkunft oder kann die Fähigkeit nachweisen, sich eine solche zu verschaffen.

In solchen Fällen ist das ursprüngliche Recht auf Wohnsitznahme auf ein Jahr beschränkt. Darüber hinaus sind die so zugelassenen Personen zur Ausübung einer ehrenamtlichen (das heißt unbezahlten) Arbeit im Aufnahmestaat und anderswo berechtigt.

Weitere Bestimmungen

Gleichbehandlung

Der Richtlinienvorschlag sieht vor, daß die darin enthaltenen Vorschriften von den Mitgliedstaaten ohne Diskriminierung aufgrund von Staatsangehörigkeit, Geschlecht, Rasse oder ethnischer Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter, sexueller Orientierung, Sprache, politischer oder anderer Überzeugung, Verbindung mit einer nationalen Minderheit, Geburt oder sonstigen Rechtsstellung anzuwenden sind.

Überprüfung von Anträgen

Gemäß den Bestimmungen dieses Richtlinienvorschlags können Aufnahmean-

träge von Personen außerhalb der Europäischen Gemeinschaft und von Personen gestellt werden, die sich nach einer Aufnahme für einen Zeitraum von weniger als drei Monaten rechtmäßig in der Europäischen Gemeinschaft befinden.

Der Mitgliedstaat, an den der Antrag gestellt wird, trifft möglichst schnell und innerhalb von höchstens sechs Monaten eine Entscheidung und gewährt das Aufnahmerecht, falls die entsprechenden Bedingungen erfüllt sind. Falls sich der Antragsteller zum Antragszeitpunkt bereits rechtmäßig in dem Mitgliedstaat befindet, hat er oder sie bis zur Entscheidungsfindung das Recht zu bleiben.

Der Richtlinienvorschlag sieht vor, daß ein Mitgliedstaat einen Drittstaatsangehörigen für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten zum Zwecke der Suche nach einem Beschäftigungsverhältnis, der Untersuchung der Möglichkeit einer Geschäftsgründung oder der Suche nach einem Vertrag zur Leistung beruflicher Dienstleistungen aufnehmen kann. Desgleichen ist die vorübergehende Aufnahme eines Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat zur Erforschung der Möglichkeit vorgesehen, einen Bildungsweg zu beschreiten. In all diesen Fällen muß die betroffene Person die o. a. Aufnahmebedingungen für andere Zwecke erfüllen.

Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung

Gemäß den Bestimmungen dieses Richtlinienvorschlags verlängern die Mitgliedstaaten die Aufenthaltsgenehmigung eines Drittstaatsangehörigen, falls die einschlägigen Bedingungen erfüllt sind.

Gemäß den Bestimmungen dieses Richtlinienvorschlags sind die Mitgliedstaaten nur dann zur Aufnahmeverweigerung, zur Nichtverlängerung der Aufenthaltsgenehmigung oder zum Einzug der Aufenthaltsgenehmigung einer Person berechtigt, die in der Europäischen Gemeinschaft Anspruch auf Einreise und Wohnsitznahme hat:

- wenn die Bedingungen zum Recht auf Einreise nicht länger erfüllt sind; oder
- aus Gründen der öffentlichen Ordnung, öffentlichen Sicherheit oder Volksgesundheit.

Falls ein Mitgliedstaat einer Person, die sich bereits rechtmäßig im Land befindet, die Erstaufnahme oder die Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung verweigert, kann die betroffene Person vor einem Urteil über die Anfechtung dieser Entscheidung zum Verlassen dieses Mitgliedstaats verpflichtet werden.

Richtlinienvorschlag zu Zuwanderern ohne offiziellen Aufenthaltsstatus

II

Zuwanderern ohne offiziellen Aufenthaltsstatus

Zweck

Obwohl sich die meisten internationalen und regionalen Menschenrechtsvorschriften über Rückführungsfragen auf Personen beziehen, die sich rechtmäßig auf dem jeweiligen Hoheitsgebiet befinden, verfügen auch Personen, die unrechtmäßig anwesend sind - oder deren rechtmäßige Anwesenheit umstritten ist - über Grundrechte, die zu schützen sind. In Ermangelung einer Gesetzgebung zur Gewährleistung dieser Rechte, besteht die Gefahr, daß die Rechte solcher 'Zuwanderer ohne offiziellen Aufenthaltsstatus' übersehen und tatsächlich verletzt werden. Daher verfolgt dieser Richtlinienvorschlag den Zweck des Schutzes der grundlegenden Menschenrechte von Personen, die sich in der Europäischen Gemeinschaft in einer regelwidrigen Situation befinden. Insbesondere legt er eine begrenzte Anzahl von Umständen fest, unter denen ein regelwidriger Zuwanderer nicht ausgewiesen werden kann und sorgt für einen wirksamen verfahrenstechnischen Schutz gegen Rückführung.

Tragweite

Der Richtlinienvorschlag gilt für alle Drittstaatsangehörigen, die sich unrechtmäßig oder ohne Genehmigung auf dem Hoheitsgebiet der Gemeinschaft befinden (mit Ausnahme von Asylbewerbern, abgewiesenen Asylbewerbern und anerkannten Flüchtlingen, die im Rahmen dieses Projekts unter getrennte Gesetzesvorschläge fallen). Seine Bestimmungen stellen allerdings keine Beschränkung von zusätzlichen Rechten dar, die solchen Personen in Abkommen mit der Europäischen Gemeinschaft oder ihren Mitgliedstaaten oder in günstigeren einzelstaatlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten zuerkannt werden.

Rückführung aus der Europäischen Gemeinschaft

Der Richtlinienvorschlag legt im wesentlichen drei Beschränkungen der Befugnis eines Mitgliedstaates fest, regelwidrige Zuwanderer zurückzuführen. Erstens

verbietet der Richtlinienvorschlag die kollektive Rückführung von regelwidrigen Zuwanderern, und schreibt vor, daß jeder Fall einer Rückführung eines regelwidrigen Zuwanderers einzeln zu untersuchen und zu entscheiden ist. Zweitens verbietet er die Rückführung von Personen, die sich nur aufgrund einer zufälligen oder unbeabsichtigten Verletzung von einzelstaatlichen oder gemeinschaftlichen Gesetzesvorschriften - wie etwa der wegen Krankheit verspäteten Einreichung des Antrags auf Verlängerung des Aufenthaltstitels - in einer regelwidrigen Situation befinden. Und drittens verbietet er die Rückführung mit der Begründung, daß die Aufenthaltsgenehmigung dieser Person betrügerisch erhalten wurde, es sei denn, diese Betrugsbeschuldigung wurde gerichtlich überprüft und bestätigt.

Verfahrenstechnische Rechte während des Rückführungsprozesses

Der Richtlinienvorschlag sieht vor, daß die Mitgliedstaaten ihre straf- und zivilrechtlichen Vorschriften bezüglich der Rückführung deutlich zum Ausdruck bringen, und daß alle Entscheidungen bezüglich Rückführung in Übereinstimmung mit diesen Gesetzesvorschriften getroffen werden. Insbesondere sieht er die Mitteilung jeder Entscheidung bezüglich Nichtausstellung oder Nichtverlängerung eines Aufenthaltstitels oder bezüglich einer Rückführung in einer dieser Person verständlichen Sprache und in der Landessprache des Mitgliedstaates vor. Die Mitteilung muß detaillierte Gründe für die jeweilige Entscheidung, wie auch Informationen über die der betroffenen Person zustehenden Rechte und Rechtsmittel enthalten.

Ferner sieht der Richtlinienvorschlag vor, daß gegen solche Entscheidungen vor einer richterlichen Instanz mit wirksamem Rechtsbehelf und vorübergehender Aussetzung der Rückführung Berufung eingelegt werden kann. Bei erfolgreicher Aussetzung der Rückführung hat diese Person spätestens sechs Monate nach Antragstellung Anspruch auf Ausstellung eines verlängerungsfähigen Aufenthaltstitels.

Darüber hinaus sieht der Richtlinienvorschlag vor, daß eine Person, gegenüber der eine Rückführungsanordnung vorliegt, im Bedarfsfall Anspruch auf einen Dolmetscher und während des gesamten Verfahrens Anspruch auf qualifizierten und sachkundigen Rechtsbeistand hat; unter Berücksichtigung der Vermögens-

verhältnisse der betroffenen Person ist diese Unterstützung aus öffentlichen Mitteln zu bezahlen.

Im Falle einer Rückführung muß es der betroffenen Person effektiv möglich sein, ausstehende Lohnforderungen und andere Ansprüche zu regeln, und sie hat das Recht auf Verlegung ihres Einkommens, ihrer Ersparnisse und ihres persönlichen Eigentums. Alle Rückführungen sind unter strikter Einhaltung der einschlägigen nationalen oder internationalen Menschenrechtsvorschriften durchzuführen, wobei die Mitgliedstaaten zur angemessenen Ausbildung aller mit Rückführungen beauftragten Beamten verpflichtet sind.

Falls ein Mitgliedstaat eine Rückführung sechs Monate nach Übermittlung der Rückführungsanordnung an die betreffende Person oder sechs Monate nach Mitteilung des Berufungsbescheids nicht ausgeführt hat, ist die Rückführungsanordnung unwirksam. Ferner ist eine Person, bezüglich derer eine Rückführung stattgefunden hat, bei späterer Aufhebung dieser Rückführungsanordnung zu einer Entschädigungsklage berechtigt, wobei die ursprüngliche Anordnung kein Hindernis für die Wiedereinreise dieser Person in die Europäische Gemeinschaft darstellen darf.

Inhaftierung während des Rückführungsprozesses

Der Richtlinienvorschlag sieht vor, daß eine Person, bezüglich derer eine Rückführungsanordnung vorliegt, nur unter folgenden Umständen in Gewahrsam genommen werden darf:

- falls ein solcher Gewahrsam aus einem bestimmten Grund (siehe unten) und für einen bestimmten, möglichst kurzen, Zeitraum gesetzlich vorschrieben ist;
- falls dieser Gewahrsam nach vorhergehender Abschätzung der Alternativen zu einem Gewahrsam und der Auswirkungen dieses Gewahrsams in jedem Einzelfall unter dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erfolgt; und
- falls der Gewahrsam der betroffenen Person aus zwingenden Gründen in Verbindung mit ihrem Einzelfall unbedingt erforderlich ist.

Insbesondere darf eine Person, bezüglich derer eine Rückführungsanordnung vorliegt, nur in Gewahrsam genommen werden, um:

- die Anwendung eines Rückführungsbeschlusses zu gewährleisten; oder
- die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu schützen, falls Hinweise daraufhin vorliegen, daß diese Person eine Gefährdung dieser Grundsätze darstellen könnte.

Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten zur schnellen, zwingenden und regelmäßigen Überprüfung aller Rückführungsanordnungen durch eine unabhängige und unparteiische Stelle verpflichtet und müssen dafür sorgen, daß dieser Gewahrsam in humaner Weise und getrennt von verurteilten Gefangenen oder Untersuchungshäftlingen stattfindet.

Weitere Bestimmungen

Gleichbehandlung

Der Richtlinienvorschlag sieht vor, daß die Mitgliedstaaten die darin enthaltenen Bestimmungen ohne Diskriminierung aufgrund von Staatsangehörigkeit, Geschlecht, Rasse oder ethnischer Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter, sexueller Orientierung, Sprache, politischer oder anderer Überzeugung, Verbindung mit einer nationalen Minderheit, Geburt oder sonstige Rechtsstellung anwenden. Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten zur ausnahmslosen Einhaltung der Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes verpflichtet.

Insbesondere unterliegen die Kontrollen der zuständigen Instanzen eines Mitgliedstaates zur Ermittlung der Regelwidrigkeit einer Person folgenden Grundsätzen, die absolut einzuhalten sind:

- sie ziehen keine Diskriminierung aufgrund von Rasse oder ethnischer Herkunft nach sich; und
- sie finden nur dann statt, wenn plausible Gründe für den Verdacht einer regelwidrigen Situation vorliegen.

Sanktionen

Die Mitgliedstaaten legen dem Arbeitgeber von regelwidrigen Personen keine behördlichen Sanktionen auf, falls nicht eindeutig feststeht, daß der Arbeitgeber

über die mangelnde Arbeitserlaubnis informiert war. Darüber hinaus unternehmen die Mitgliedstaaten alle praktischen Maßnahmen, um sicherzustellen, daß Sanktionen gegen Arbeitgeber von Personen ohne offiziellen Aufenthaltsstatus keine Diskriminierung aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft nach sich ziehen.

Desgleichen nehmen die Mitgliedstaaten Abstand von strafrechtlichen oder behördlichen Sanktionen gegenüber den Schleppern oder Unterbringern von Personen, die sich in einer regelwidrigen Situation befinden, falls nicht ohne berechtigten Zweifel feststeht, daß es sich hierbei um betrügerisches Schleppen von illegalen Einwanderern handelte *und* daß diese Schlepper von der regelwidrigen Situation dieser Personen Kenntnis hatten.

Auf jeden Fall werden den Arbeitgebern, Schleppern oder Unterbringern einer Person, die sich in einer regelwidrigen Situation befindet, von den Mitgliedstaaten keine Sanktionen auferlegt, wenn diese Person später als Flüchtling anerkannt wird.

Beschäftigungsrechte

Die Mitgliedstaaten müssen gewährleisten, daß Personen, die sich in einer regelwidrigen Situation befinden, nicht aus diesem Grund ihrer Rechte auf Beschäftigung beraubt werden. Insbesondere müssen sie gewährleisten, daß Arbeitgeber ihren legalen und vertraglichen Verpflichtungen gegenüber solchen Personen gerecht werden.

Soziale Rechte

Im Bereich der sozialen Sicherheit, Gesundheitsfürsorge und Bildung bewirken die Mitgliedstaaten eine Gleichbehandlung von Personen, die sich in einer regelwidrigen Situation befinden, und deren Familienangehörigen und ähnlich situierten Staatsbürgern des jeweiligen Mitgliedstaates.

Durchsetzung auf dem Rechtswege

Zusätzlich zu den o. a. Verfahrensrechten bewirken die Mitgliedstaaten, dass alle Personen, die sich zu Unrecht der in diesem Richtlinienvorschlag festgelegten Rechte beraubt fühlen, Zugang zu den Gerichten mit tatsächlicher Durchsetzungsbefugnis erhalten.

Kapitel III

Einflußnahme auf die einzelstaatliche und europäische Politik

Die Ausarbeitung der Politiken der Europäischen Union ist ein langwieriges und kompliziertes Verfahren, das eine Anzahl von europäischen Institutionen umfaßt und eine Abwägung der Interessen der fünfzehn Mitgliedstaaten voraussetzt. Auch auf nichtstaatlicher Ebene wird Einfluß genommen, und zwar durch Vertretungen bei offiziellen Organen der Europäischen Union oder durch Beteiligungen an 'Anhörungen' und Konsultationen des Europaparlaments und der Europäischen Kommission.

Differenzierte Integration

Die Verfahren der Europäischen Institutionen zur Entscheidungsfindung beinhalten des öfteren Kompromisse und Verzögerungen, mit dem Ergebnis, daß oft zu wenig zu spät geschieht. In einigen Fällen trafen einzelne Mitgliedstaaten aus Unzufriedenheit über diese Verzögerungen die Entscheidung, bestimmte Fragen eigenständig zu behandeln. Diese Staaten sind möglicherweise nicht bereit, zu warten, bis alle Mitgliedstaaten zu einer gemeinsamen Aktion entschlossen sind, sondern möchten in diesen Bereichen enger zusammenarbeiten; ein bekanntes Beispiel ist die

Zusammenarbeit innerhalb des Schengener Rahmens zwischen ursprünglich fünf und gegenwärtig zwölf Mitgliedstaaten. Diese Staaten wünschten einen Fortschritt in der Frage des Abbaus der Binnengrenzkontrollen, während eine kleine (und später abnehmende) Anzahl von Mitgliedern kein besonderes Interesse zeigten. Über die Jahre hinweg verstärkte sich die Zusammenarbeit zwischen diesen zwölf Mitgliedstaaten, was zu einem getrennten Rechtsrahmen führte, der jetzt in den Besitzstand der Union übernommen wurde.

Um solche Vorkommnisse in der Zukunft zu verhindern, wurde durch den Vertrag von Amsterdam das Konzept einer engeren Zusammenarbeit eingeführt. Dadurch können einige Mitgliedsländer innerhalb des gemeinsamen institutionellen Rahmens der Europäischen Union - aber ohne die aktive Mitwirkung anderer Staaten - in bestimmten Bereichen zusammen vorangehen. Dies erhöht die Transparenz der Zusammenarbeit dieser Mitgliedstaaten (vorbehaltlich der in den Verträgen festgelegten Verfahren) und die Kohärenz der beschlossenen Maßnahmen (in Übereinstimmung mit den Maßnahmen auf verwandten Bereichen der

Gemeinschaftspolitik). Der Nachteil ist allerdings, daß für verschiedene Kombinationen von Mitgliedsländern unterschiedliche Vorschriften gelten können. Darüber hinaus stellt diese pragmatische Lösung für politische Unstimmigkeiten im wesentlichen den Hauptzweck der Europäischen Union in Frage: d. h. die Schaffung eines Binnenmarktes und eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für alle Bürger.

In einem Protokoll zum Vertrag von Amsterdam erklärten Irland und das Vereinigte Königreich ihre Entscheidung, sich nicht an der Verabschiedung von Maßnahmen im Rahmen des neuen Titels IV des EG-Vertrages durch den Ministerrat zu beteiligen. Folglich sind diese beiden Staaten nicht an Maßnahmen gebunden, die in diesem Zusammenhang getroffen wurden. Allerdings können sie den Rat und die Kommission darüber unterrichten, falls sie eine verabschiedete Maßnahme akzeptieren möchten. In solchen Fällen äußert sich die Kommission innerhalb von vier Monaten. Diese beiden Staaten sind auch berechtigt, ihre Beteiligung an der Annahme einer bestimmten Maßnahme zu beantragen, an die sie dann gebunden sind. Ein weiteres Protokoll

befugt Dänemark zur Nichtteilnahme an Entscheidungen über Maßnahmen im Rahmen von Titel IV, mit Ausnahme derjenigen, die sich auf die einheitliche Visumliste und das einheitliche Visumsformat beziehen. Durch das Protokoll wird diese Frage ferner mit der Aufnahme des Schengener Besitzstandes in die Verträge verknüpft, da Dänemark beabsichtigt, spätestens sechs Monate nach der Ratsentscheidung über einen Vorschlag zur Ausweitung des Schengener Besitzstandes über die Umsetzung dieser Entscheidung in das einzelstaatliche Recht zu beschließen.

Nichtstaatliche Organisationen geben normalerweise Maßnahmen den Vorzug, die auf Unionsebene verabschiedet und angewendet werden und die Unionsbürgern, Zuwanderern und Minderheiten ein hohes Schutzniveau bieten.

Obwohl sich drei Mitgliedstaaten nicht an den Verfahren zur Entscheidungsfindung beteiligen, sollten sie dennoch ermutigt werden, solche Maßnahme nach deren Annahme durch die anderen zwölf Mitgliedstaaten zu akzeptieren. NRO, die auf europäischer Ebene tätig sind, sollten sich deshalb gegen eine Verwässerung der vorgeschlagenen Maßnahmen ein-

setzen, die oft eine Folge des Strebens nach Annahme solcher Maßnahmen durch nicht teilnehmende Mitgliedstaaten ist.

Es ist Aufgabe der NRO in Irland und im Vereinigten Königreich, ihre Regierungen zu einer Teilnahme an der Entscheidungsfindung zu bewegen.

Beschlußfassungsverfahren

Obwohl die Befugnisse des Europaparlaments allmählich ausgebaut wurden, sind sie noch nicht gleichrangig mit denen der einzelstaatlichen Parlamente der Mitgliedstaaten. Beispielsweise ist das Europaparlament nicht befugt, Rechtssetzungsinstrumente zu ergreifen, da dieses Recht der Europäischen Kommission und Bereiche von Titel IV der Kommission und den Mitgliedstaaten vorbehalten ist. Andererseits obliegt die Annahme des Haushalts der Europäischen Gemeinschaft dem Parlament. Dies stellt einen beträchtlichen politischen Einfluß dar.

Darüber hinaus hängt die Anwendung verschiedener Verfahren zur Entscheidungsfindung von der Thematik ab. Im Bereich des freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs (Titel III EG-Vertrag) gilt die 'Mitentscheidungsbefugnis'. Dieses Verfahren

wurde durch den Vertrag über die Europäische Union eingesetzt und befugt das Parlament zur gemeinsamen Annahme von Maßnahmen mit dem Ministerrat (Artikel 251). Durch den Vertrag von Amsterdam wurde das Mitentscheidungsverfahren schneller, wirksamer und transparenter gestaltet. Nach Vorlage eines Gesetzesvorschlags durch die Kommission kann der Ministerrat nach Stellungnahme des Parlaments den Vorschlag mit qualifizierter Mehrheit annehmen. In solchen Fällen, in denen der Rat etwaige Abänderungen in der Stellungnahme des Parlaments ablehnt, muß er das Parlament in einem sogenannten gemeinsamen Standpunkt benachrichtigen. Das Parlament ist befugt, diese Mitentscheidung mit absoluter Mehrheit seiner Abgeordneten anzunehmen, abzulehnen oder abzuändern. Dann kann der Rat die Stellungnahme des Parlamentes mit Einstimmigkeit annehmen. Sollte der Rat die Abänderungen nicht annehmen, ist ein Vermittlungsausschuß einzuberufen. Dieser Ausschuß besteht aus einer gleichen Anzahl von Rats- und Parlamentsmitgliedern und ist mit Unterstützung durch die Kommission zur Einigung über einen gemeinsamen Text verpflichtet. Sollte

keine Übereinstimmung zu einem gemeinsamen Text erzielt werden, wird der Vorschlag abgewiesen. Wird ein gemeinsamer Text vorgelegt, ist dieser vom Rat und vom Parlament mit qualifizierter, bzw. absoluter Mehrheit zu verabschieden. Sollte eine der beiden Institutionen ihre Zustimmung verweigern, ist der Text abgelehnt. Das ganze Verfahren sollte nicht länger als ein Jahr dauern.

In den Bereichen Visa, Asyl, Einwanderung und Freizügigkeitspolitik (Titel IV EG-Vertrag) gilt ein anderes Verfahren. Während einer fünfjährigen Übergangszeit entscheidet der Rat einstimmig über einen Kommissionsvorschlag oder eine einzelstaatliche Initiative. Zu Fragen bezüglich der Visumsliste und einheitlichen Visumsvorschriften genügt allerdings eine qualifizierte Mehrheit. Obwohl der Rat verpflichtet ist, eine Stellungnahme des Europäischen Parlamentes einzuholen und diese zu berücksichtigen, ist er nicht an dessen Position gebunden. Nach fünf Jahren entscheidet der Rat einstimmig nach Anhörung des Parlaments über die Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens auf alle oder auf Teile der in Titel IV behandelten Fragen (Artikel 67). Im Gegensatz zum Mitentscheidungsverfahren ist

das Beratungsverfahren nicht zeitlich begrenzt. Anders ausgedrückt, der Rat kann nach Belieben entweder schnell handeln oder die Entscheidungsfindung verlängern. Eine Frist besteht allerdings, gemäß derer der Rat auf allen Bereichen von Titel IV innerhalb von fünf Jahren Maßnahmen zu ergreifen hat, mit Ausnahme von Auflagen bezüglich Einreise und Wohnsitznahme, langfristige Visa und Aufenthaltstitel sowie Freizügigkeit von Drittstaatsangehörigen (Artikel 63).

Zur Einflußnahme auf Entscheidungs-fassungen, und unabhängig vom geltenden Verfahren sollten NRO einen ständigen Dialog mit der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Ministerrat führen. Dennoch hat das dem Entscheidungsprozess zugrundeliegende Verfahren einen Einfluß auf die Intensität und Beachtung, die diesen Dialogen mit der Kommission, dem Parlament und dem Rat gegeben werden sollten.

Verordnungen und Richtlinien

Nach Gemeinschaftsrecht besteht ein Unterschied zwischen einer Verordnung, einer Richtlinie, einer Entscheidung, einer Empfehlung und einer Stellungnahme (Artikel 249).

Bei einer Verordnung handelt es sich um eine Gesetzgebung, die in ihrer Gesamtheit in allen Mitgliedstaaten verbindlich und anwendbar ist. Daher ist eine Verordnung normalerweise präzise und in ihrer Tragweite begrenzt und dient zur Einführung einheitlicher Maßnahmen in allen Mitgliedstaaten. Eine Richtlinie ist in ihrer Zielsetzung für jeden Mitgliedstaat bindend, überläßt aber den einzelstaatlichen Stellen Entscheidungen über Durchführungsmodalitäten und -verfahren. Dieses Instrument dient zur Angleichung der Politik der Mitgliedstaaten auf bestimmten Bereichen, wobei die angestrebten Zielsetzungen unter Beibehaltung der Flexibilität im Vorgehen definiert werden. Eine Entscheidung ist für die Mitgliedstaaten, an die sie gerichtet ist, bindend. Empfehlungen und Stellungnahmen sind nicht verbindlich.

Die Mitgliedstaaten ziehen oft eine Richtlinie einer Verordnung vor. Im Protokoll zum Vertrag von Amsterdam über die 'Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Proportionalität' steht, dass Richtlinien Verordnungen vorzuziehen sind, ebenso wie Rahmenrichtlinien detaillierten Maßnahmen. Allerdings könnte zum Ausdruck gebracht werden, dass die Wahl der

Maßnahme nicht nur von der Bevorzugung der Mitgliedstaaten, sondern auch von der jeweiligen Thematik abhängt. Beispielsweise dienen Verordnungen zur Errichtung der Freizügigkeit von Arbeitnehmern innerhalb der Gemeinschaft und zur Verankerung des Rechts auf Verbleib in einem Mitgliedstaat nach Ausübung einer Beschäftigung in diesem Land. Richtlinien dienen dem Ausbau dieser Rechte. Aus diesem Grund gibt es verschiedene Richtlinien über den Abbau von Hemmnissen gegen die Freizügigkeit und die Wohnsitznahme von Arbeitnehmern, Selbständigen, Dienstleistern und deren Familienangehörigen; über die Verlängerung von Aufenthaltstiteln und Fragen bezüglich Rückführung aufgrund der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Volksgesundheit; und über die Ausweitung des Rechts auf Freizügigkeit auf andere Kategorien als Arbeitnehmer, um nur einige Beispiele anzuführen.

Nichtstaatliche Organisationen würden den Standpunkt vertreten, daß zum Zwecke der politischen Kohärenz und der Gleichbehandlung von Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen bei der Regelung der Situation von Drittstaatsangehörigen ähnlich

vorgegangen werden sollte.

Initiativen

Die Amsterdamer Vorschläge können zur Anregung einer sachkundigen politischen Diskussion auf einzelstaatlicher und europäischer Ebene verwendet werden. Örtliche, nationale und Europäische Organisationen können gleichzeitig und in abgestimmter Weise vorgehen. Sollten die *Amsterdamer Vorschläge* unionsweit gefördert werden, verstärkt sich der Einfluß nichtstaatlicher Teilnehmer und daher die Möglichkeit, das Endergebnis des Beschlußfassungsverfahrens deren Vorstellungen näher zu bringen.

Ein erster Schritt ist die Verteilung der Vorschläge von Amsterdam auf die Regierungsebene und nichtstaatliche Ebene. Ein zweiter Schritt ist die Suche nach Unterstützung für die Vorschläge bei einer Vielzahl von betroffenen Stellen (einschließlich Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbänden, Kirchen und NRO). Ein dritter Schritt ist die Teilnahme von nationalen und europäischen Regierungsstellen an diesen Diskussionen.

Auf allen Ebenen

Die nächste Phase beginnt, wenn dem Europäischen Parlament und dem

Ministerrat ein offizieller Richtlinien- oder Verordnungsvorschlag (von der Kommission oder einem Mitgliedstaat) vorgelegt wird.

Wenn das Verfahren der Mitentscheidungsbefugnis Anwendung findet, kommt dem Europäischen Parlament eine wichtige Rolle zu. Die entsprechenden Ausschußmitglieder sollten über die Position der NRO unterrichtet werden, wobei die Entschließungen der Abgeordneten eventuell unter Mitwirkung der NRO formuliert werden könnten. Ebenso wichtig ist der Hinweis an die Abgeordneten über die Bedeutung, die vielen Gedanken und Vorschlägen der NRO beigemessen wird. Am erfolgversprechendsten ist hierzu die Kontaktaufnahme mit den Abgeordneten über ihren Wahlkreis und seitens möglichst vieler Organisationen. Wenn das Konsultationsverfahren Anwendung findet, sollte weniger Zeit auf die Unterrichtung des Europäischen Parlaments verwendet werden.

Daher ist die enge und ständige Zusammenarbeit der NRO mit dem zuständigen Parlamentsausschuß und seinen Mitgliedern von großer Bedeutung.

Gleichzeitig sollte mit dem Minister-

rat in Brüssel Kontakt aufgenommen werden, da dort die Ratssitzungen stattfinden, das Ratssekretariat dort tätig ist und die einzelstaatlichen Vertreter im Ausschuß der Ständigen Vertreter (AStV) mitarbeiten. Auch sollten Konsultationen in den Hauptstädten der fünfzehn Mitgliedstaaten stattfinden, denn dort entsteht der politische Wille zum europäischen Vorgehen und die Vorbereitungsphase der Entscheidungen über europäische Maßnahmen. Oft reagieren Regierungen stärker auf Druck aus dem eigenen Land als auf Druck von den internationalen Organisationen in Brüssel.

Die Europäische Kommission spielt in jeder Phase der Entscheidungsfindung eine Schlüsselrolle. Die Kommission bemüht sich um Abstimmung der unterschiedlichen und oft widersprüchlichen Interessen der Mitgliedstaaten. Auch schätzt die Kommission die Meinungen und Sachkenntnis der nichtstaatlichen Vertreter.

Die Amsterdamer Vorschläge können zur Bewertung offizieller Vorschläge verwendet werden. Sie können ebenfalls in jeder Phase der Entscheidungsfindung und auf allen Ebenen als Argument für Abänderungen eingesetzt werden.

Zusammenfassend ist hervorzuheben, daß die Gestaltung der europäischen Politik ein komplizierter und langwieriger Vorgang ist, der sich im Rahmen mehrerer großer europäischer Institutionen abspielt. Um eine Einflußnahme auf die Durchführung von Titel IV des Amsterdamer Vertrags auszuüben, treten die nichtstaatlichen Teilnehmer in einen mindestens fünf Jahre langen Arbeitsablauf ein. Sie nehmen an Diskussionen teil, die manchmal überwiegend rechtlicher und manchmal überwiegend politischer Art sind. Das Erreichen wirksamer Ergebnisse hängt von den koordinierten Interventionen vieler Organisationen auf nationaler und europäischer Ebene ab.

Quellenangaben

Das ILPA/MPG Projekt zum Amsterdamer Vertrag wird von Elspeth Guild (Convenor, ILPA European Sub-Committee), Susan Rowlands (Generalsekretärin, ILPA) und Jan Niessen (Direktor, MPG) koordiniert.

Die Amsterdamer Vorschläge. Die ILPA/MPG - Richtlinienvorschläge über Einwanderung und Asyl (Brüssel/London, März 2000) wurden von

Steven Peers (Rechtsdozent, Essex University) erarbeitet.

Richard Dunstan verfaßte die Zusammenfassung von *die Amsterdamer Vorschläge* (Kapitel II). Die anderen Kapitel dieser Veröffentlichung beruhen auf der Unterlage von Jan Niessens, *'EU policies on immigration and integration after the Amsterdam Treaty'* (Brüssel/Utrecht, September 1999).

Diese Publikation wurde aus Mittel des ENAR durch die Europäische Kommission DG Beschäftigung und Soziales finanziert und durch den Joseph Rowntree Charitable Trust und den Barrow Cadburty Trust unterstützt.

Die ID Einwanderungs- und Asyl- politik Vorschläge



Herausgegeben vom Europäischen Netz gegen Rassismus (ENAR),
der Immigration Law Practitioners' Association (ILPA)
und der Migration Policy Group (MPG)