

Dr. Gernot Lang

n.

Das Gemeinschaftsrecht der Drittstaatsangehörigen

Eine Analyse der Rechtsstellung der Nicht-Unionsbürger
im Recht von Europäischer Gemeinschaft und Union



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Inhaltsübersicht

Einführung

1. Kapitel. Europäische Entwicklungen im Asyl- und Einwanderungsrecht
2. Kapitel: Kompetenzen für eine Politik gegenüber Drittstaatsangehörigen
3. Kapitel: Rechtsstellung der Drittstaatsangehörigen nach primärem und sekundärem Gemeinschaftsrecht
4. Kapitel: Assoziationsrechtliche Stellung von Drittstaatsangehörigen
5. Kapitel: Rechtsstellung der Drittstaatsangehörigen im Lichte der Schengenabkommen und der intergouvernementalen Zusammenarbeit
6. Kapitel: Drittstaatsangehörige Asylsuchende im Recht von Europäischer Gemeinschaft und Union
7. Kapitel: Rechtswirkungen des Vertrages von Amsterdam auf den Rechtsstatus der Drittstaatsangehörigen

Zusammenfassung

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	23
Einführung	29
1. Kapitel: Europäische Entwicklungen im Asyl- u. Einwanderungsrecht	
I. Entwicklungen im Europarat	33
II. Entwicklungen auf Ebene der Union	35
1. Aktivitäten der Gemeinschaftsorgane	36
2. Zwischenstaatliche Zusammenarbeit vor Maastricht	40
3. Zusammenfassende Bewertung	45
2. Kapitel: Kompetenzen für eine Politik gegenüber Drittstaatsangehörigen	
I. Vorbemerkungen	47
1. Rechtstatsächlicher Hintergrund des Themas	47
2. Begriffsbestimmungen	49
II. Kompetenzen der Organe von EG und EU zur Regelung der Rechtsstellung Drittstaatsangehöriger	51
1. Rechtssetzungskompetenzen nach dem EGV	53
a) Art. 48, 49 und 51 EGV	53
aa) Art. 48 EGV	53
(1) Streitstand	54
(2) Stellungnahme	55
bb) Art. 51 i.V.m. VO/EWG 1408/71	57
	11

b) Art. 48 i. V.m. Art. 7a EGV	59
aa) Binnenmarktkonzept und Personenfreizügigkeit	60
bb) Stellungnahme	60
c) Art. 59 Abs. 2 EGV sowie Art. 66 EGV	61
aa) Drittstaatsangehörige als Dienstleistungserbringer	62
bb) Drittstaatsangehörige als Empfänger von Dienstleistungen	63
cc) Statusrechtliche Systemveränderung im Bereich der Dienstleistungsfreiheit	64
d) Art. 113 EGV analog	65
e) Art. 118 EGV	66
f) Gemeinsame Visapolitik nach Art. 100c EGV	69
aa) Art. 100c EGV und der „Gemeinsame Markt“	70
bb) Visapolitiken nach Art. 100c und Schengen im Vergleich	71
(1) Art. 100c EGV als Ermächtigungsgrundlage	72
(2) Regelung des Schengener Durchführungsübereinkommens	73
(3) Ergebnis	74
cc) Verhältnis von Art. 100c EGV und dem Titel VIEUV	74
g) Art. 100a EGV	76
h) Art. 100 EGV	76
aa) Argumentationslage	77
bb) Art. 100 EGV im Lichte von Art. 3 lit. d. EGV	78
cc) Stellungnahme	79
i) Art. 235 EGV	81
j) Sonstige nicht-spezifische Regelungskompetenzen und die Logik des gemeinsamen Marktes	83
k) Kompetenzschränken	84
aa) Implizite Schranken impliziter Kompetenzen	84
bb) Extensiver ordre-public-Vorbehalt	85
1) Zusammenfassung	87
2. Kompetenzen nach dem EU-Vertrag	89
a) Einwanderungspolitik und Ausländerrecht - Art. K. 1 EUV - als Gegenstand einer künftigen europäischen Innen- und Justizpolitik	89
b) Titel VI des EU-Vertrages im Spannungsverhältnis von Völkerrecht und Gemeinschaftsrecht	91
aa) Verbindung von EG- und EU-Vertrag	91
(1) Zusammenhänge	92

(a) Zusammenhänge in institutioneller und prozeduraler Hinsicht	92
(b) Funktionale Verbindungen	95
(c) Zusammenfassung	96
(2) Parallele Rechtsetzungszuständigkeiten nach EG- und EU-Vertrag	97
(a) Unberührtheitsklauseln	97
(b) Schlußfolgerungen	98
bb) Verbindung der „dritten Säule“ zur gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik	99
cc) Verbindungen von EU-Vertrag und völkerrechtlicher Zusammenarbeit	100
c) Rechtswirkungen von Maßnahmen auf der Grundlage der „dritten Säule“	101
aa) Übereinkommen nach Art. K.3 Abs. 2 lit. c EUV	103
bb) Maßnahmen i.S.v. Art. K.3 Abs. 2 lit. b EUV	104
(1) Bindung der Mitgliedstaaten	105
(2) Bindung der Gemeinschaftsorgane	106
cc) Standpunkte i.S.v. Art. K.3 Abs. 2 lit. a EUV	106
dd) Kritische Würdigung im Lichte gemeinschaftsrechtlicher Strukturbedingungen	107
(1) Demokratieprinzip	108
(2) Rechtsstaatsprinzip	110
(3) Prinzip der einheitlichen Geltung von Gemeinschaftsrecht	111
ee) Zusammenfassung und Ausblick	112
d) Keine Kompetenz-Kompetenz auf der Grundlage von Art. F Abs. 3 EUV	112
e) Zusammenfassung	114
3. Art. 2 Abs. 3 4. Spiegelstrich des Protokolls zur Sozialpolitik	115
a) Regelungsinhalt	115
b) Probleme im Verhältnis zu Art. 118 f. EGV	116
c) Zusammenfassung	117
4. Kompetenzverteilung im Lichte des Subsidiaritätsprinzips	118
a) Art. 100c EGV im Lichte von Art. 3b EGV	118
b) Titel VI EUV im Lichte von Art. B Abs. 2 EUV	120

aa) "Gemeinsame Standpunkte" (Art. K.3 Abs.2 lit. a) und "Gemeinsame Aktionen" (Art. K.3 Abs. 2 lit. b) im Anwendungsbereich des Subsidiaritätsprinzips	121
bb) Ergebnis	123
5. Zusammenfassung und Ausblick	123

3. Kapitel: Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen nach primärem und sekundärem Gemeinschaftsrecht

I. Rechtsstellung im primären Gemeinschaftsrecht	126
1. Spezifische Grundrechte des EG-Vertrages	126
2. Menschenrechtsposition von Drittstaatsangehörigen	128
a) Verfassungsmäßige Garantie und Judikatur des Gerichtshofs	129
b) Lückenfüllungsfunktion	131
c) Schranken	133
d) Grundrechte von Drittstaatsangehörigen im Lichte künftiger Kompetenzkonflikte zwischen Gemeinschaftsrecht und dem Ausländerrecht der Mitgliedstaaten	134
3. Grundrechtsschutz anhand ausgewählter Beispiele	136
a) Politische Rechte - politischer Gebrauch der Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit	136
b) Schutz der Familie	137
aa) Schutz der Familie im Lichte von Art. 48 EGV und der EMRK	138
bb) Schutz der Familie im Lichte von RL 90/364/EWG und Art. 8a EGV	141
cc) Zusammenfassung	142
c) Stellungnahme	143
II. Rechtsstellung nach sekundärem Gemeinschaftsrecht	144
1. Zugang zum Sekundärrecht	145
2. Originäre Rechte nach geltender Rechtslage	147
3. Abgeleitete Rechte von Drittstaatsangehörigen	147

a) Infolge der Arbeitnehmerfreizügigkeit - Reichweite des personellen und sachlichen Anwendungsbereichs einschlägigen Sekundärrechts	147
aa) Einreise	148
bb) Aufenthalt	149
(1) VO/EWG 1612/68	149
(a) Rechtsprechung des Gerichtshofs	149
(b) Schlußfolgerungen	152
(2) VO/EWG 1251/70	154
(3) RL 93/96/EWG	156
cc) Arbeitsaufnahme	157
dd) Zusammenfassung	160
b) Soziale Sicherheit drittstaatsangehöriger Familienmitglieder von Wanderarbeitnehmern, VO/EWG 1408/71 und folgendes Sekundärrecht	161
aa) Zugang zur Ausbildung	161
(1) Erstreckung des personellen Anwendungsbereichs durch "mittelbare Diskriminierung" aufgrund der Staatsangehörigkeit	162
(2) Reichweite des sachlichen Anwendungsbereichs	163
bb) Soziale und andere Rechte	166
(1) Soziale Sicherheit und der personelle Anwendungsbereich der VO/EWG 1408/71	166
(2) Soziale Vergünstigungen und der personelle Anwendungsbereich der VO/EWG 1612/68	169
(3) Sachliche Anwendungsbereiche	172
(4) Zusammenfassung	172
c) Abgeleitete Drittstaatsangehörigenrechte als Folge der Niederlassungsfreiheit	173
aa) Einreise, Aufenthalt und Arbeitsaufnahme, RL 73/148/EWG	173
bb) Soziale Rechte	175
(1) Zugang zur Ausbildung	175
(2) Rechte der sozialen Sicherheit	176
cc) Zusammenfassung	177
d) Abgeleitete Drittstaatsangehörigenrechte als Folge der Dienstleistungsfreiheit	178

aa)	Rechtsableitung aufgrund familiärer Verbindung	178
(1)	Aufenthaltsdauer	179
(2)	Sonstige Rechte	179
bb)	Arbeitsvertragliche Rechtsableitung	180
(1)	Judikatur des Gerichtshofs	180
(2)	Klagebefugnis	182
cc)	Problem einer doppelten Rechtsableitung	184
dd)	Zusammenfassung	184
e)	Sonstige aufenthaltsrechtliche Richtlinien	185
aa)	RL90/364/EWG	185
bb)	RL 90/365/EWG	185
f)	"Unechte" abgeleitete Rechte	186
g)	Zusammenfassendes Ergebnis	188
4.	Entstehung originärer Sekundärrechte - drei Richtlinienvorschläge der Kommission betreffend die Herstellung der Personenfreizügigkeit Drittstaatsangehöriger	189
a)	Richtlinienentwurf über die Reisefreiheit Staatsangehöriger von Drittstaaten innerhalb der Gemeinschaft, KOM (95) 346 endg.	190
aa)	Rechtsgrundlage und Regelungsinhalt	190
bb)	Stellungnahme	192
(1)	Unmittelbarkeit als Voraussetzung des Art. 100 EGV	192
(2)	Der Entwurf im Lichte von Art. K ff. EUV	194
(3)	Kompetenzausübungsschranke durch Subsidiarität	195
b)	Entwurf einer Richtlinie zur Beseitigung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen, KOM (95) 347 endg.	196
aa)	Rechtsgrundlage und Regelungsinhalt	197
bb)	Stellungnahme	198
(1)	Unmittelbarkeit als Voraussetzung	198
(2)	Verwirklichung des Binnenmarktes	199
(3)	Kompetenzausübungsschranke durch Subsidiarität	199
c)	Entwurf einer Richtlinie zur Aufhebung von Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen von Arbeitnehmern, KOM (95) 348 endg.	200
aa)	Rechtsgrundlage und Regelungsinhalt	200
bb)	Stellungnahme	201
d)	Zusammenfassende Bewertung	201

4. Kapitel: Assoziationsrechtliche Stellung von Drittstaatsangehörigen	203
I. Reichweite der Vertragsschlußkompetenzen der EG	203
1. Ausgangslage im Innenverhältnis	204
2. Art. 238 EGV als Ermächtigungsgrundlage	205
3. Stellungnahme	206
II. Rechtswirkungen des primären und sekundären Assoziationsrechts	207
1. Völkerrechtliche (horizontale) Bindungswirkung	208
2. Unmittelbare Anwendbarkeit	209
3. Verdichtete Integration durch Entscheidungen der Assoziationsräte	213
III. Rechte von Angehörigen assoziierter (Dritt-)Staaten	215
1. Freizügigkeitsspezifische Rechte	217
a) Freizügigkeit nach dem Ass. Abk. EWG/Türkei	217
aa) Bewerbungsfreiheit	218
bb) Einreisefreiheit	218
(1) Zuständigkeit der Mitgliedstaaten	218
(2) Pflicht zur Herstellung der Freizügigkeit?	219
cc) Arbeits- und aufenthaltsrechtliche Aspekte des sekundären Assoziationsrechts	221
(1) Rechtsprechung zu ARB 1/80	221
(a) Ausgangspunkt	222
(b) „Ordnungsgemäße Beschäftigung“ als aufenthalts- berechtigende Voraussetzung, Art. 6 ARB 1/80	224
(c) Rechte der Familienangehörigen, Art. 7 ARB 1/80	229
(d) Erlöschenstatbestände	234
(2) Zusammenfassende Bewertung	239
dd) Entwicklung einer Demirel-Doktrin	241
b) Freizügigkeit nach anderen Assoziierungsabkommen	242
aa) EWR-Abkommen	242
bb) Kooperationsabkommen EWG/Marokko	242
cc) Lome-IV-Abkommen	243

c) Zusammenfassung	243
2. Rechte der sozialen Sicherheit im Assoziationsrecht	244
a) Soziale Sicherung im Assoziationsrecht	244
b) Soziale Sicherheit in dem Ass.Abk. EWG/Türkei	245
aa) Soziale Rechte, ARB 3/80	245
bb) Arbeitsrechtliches Diskriminierungsverbot, Art. 10 ARB 1/80	249
cc) Andere soziale Rechte	251
c) Regelungen zur sozialen Sicherheit in sonstigen Assoziationsabkommen	251
aa) EWR-Abkommen	251
bb) Kooperationsabkommen EWG/Marokko	252
cc) Sonstige Assoziationsabkommen	255
d) Ansätze umgekehrter Diskriminierung kraft Assoziationsrechts	256
e) Zusammenfassende Bewertung	259
3. Niederlassungsspezifische Rechte	260
a) Assoziationsabkommen EWG/Türkei	260
b) EWR-Abkommen	262
c) Sonstige Assoziationsabkommen	262
d) Soziale Sicherheit von Selbständigen kraft Assoziationsrechts	264
4. Dienstleistungsspezifische Rechte	265
IV. Zusammenfassende Bewertung	266
5. Kapitel: Rechtsstellung der Drittstaatsangehörigen im Lichte der Schengenabkommen und der intergouvernementalen Zu- sammenarbeit	271
I. Vorbemerkungen	271
1. Die dreigeteilte Einwanderungspolitik	272
2. Zum Begriff der Außengrenzen	275
II. Bindungswirkung einwanderungs- und asylpolitischer Maßnahmen	276

III. Einreise- und aufenthaltsrechtliche Regelungen im intergouvernementalen Bereich	279
1. Regelungen des Schengener Durchführungsübereinkommens	279
a) Einreise an den Außengrenzen	279
b) Einreise an den Binnengrenzen	280
c) Visaregelungen des SDÜ	282
2. Regelungen auf Ebene der Europäischen Union	283
a) Regelungen beim Überschreiten der Außengrenzen	284
b) Regelungen beim Überschreiten der Binnengrenzen	286
c) Entstehen einer gemeinsamen Visapolitik	287
d) Aufenthaltsrechtliche Regelungen	287
IV. Künftige spezielle Vergünstigungen	288
1. Familienzusammenführung	289
2. Studienaufenthalte	289
3. Verbesserungen im beschäftigungsrechtlichen Bereich	290
4. Zulassung von Selbständigen	290
5. Transparenz und Überwachung	291
V. Zusammenfassende Bewertung	292
6. Kapitel: Drittstaatsangehörige Asylsuchende im Recht von	
Europäischer Gemeinschaft und Union	295
I. Vorbemerkungen	296
1. Rechtsentwicklungen im Gebiet der EU	297
2. Zur Abgrenzung des Drittstaatsangehörigen vom drittstaatsangehörigen Asylsuchenden	299
a) Asylsuchende	300
b) De-facto-Flüchtlinge	302
II. Kompetenzverteilung im Bereich der Asylpolitik	304

1. Kompetenzen nach dem EG-Vertrag	304
a) Spezielle Ermächtigungsnormen	305
b) Allgemeine Ermächtigungsnormen	307
aa) Art. 100 EGV	308
(1) Streitstand	308
(2) Stellungnahme	309
(a) Asylrecht im Binnenmarkt	309
(b) Unmittelbarkeit der Auswirkungen	312
bb) Art. 235 EGV	314
(1) Streitstand	314
(2) Stellungnahme	314
2. Kompetenzen nach dem EU-Vertrag	316
3. Zusammenfassende Bewertung	317
III. Rechtsgrundlagen für den Status des Asylsuchenden	318
1. Völkerrechtliche Verträge	318
a) Bedeutung und Inhalt der Genfer Flüchtlingskonvention	318
b) Asylrechtliche Normen des SDÜ	320
c) Asylrechtliche Zuständigkeitsregelungen des Dubliner Abkommens	322
d) Rangfolge der Verträge	324
2. Unionsinterne Schritte	325
a) Art. 100c EGV im Lichte einer Asylrechtsharmonisierung	325
b) Offensichtlich unbegründete Asylanträge und Länder ohne ernst- liche Verfolgungsgefahr	326
c) Sogenanntes Konzept des Aufnahmelandes	328
d) Mindestgarantien im Asylverfahren	329
e) Austauschzentrum für Asylfragen	330
f) Dringlichkeitsverfahren zur Lastenteilung	332
g) Zusammenfassende Bewertung	333
IV. Ausblick	334

7. Kapitel: Rechtswirkungen des Vertrages von Amsterdam auf den

Rechtsstatus der Drittstaatsangehörigen	337
I. Einleitung	337
II. Änderung der Kompetenzstruktur	339
1. EG-Vertrag	340
a) Regelungsinhalt des Titels III a EGV	340
aa) Personeller und sachlicher Anwendungsbereich	341
(1) Zugang zum Binnenraum	342
(2) Aufenthalt in einem „Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts“	343
(3) Asylrecht und das Recht der De-facto-Flüchtlinge	344
(4) Flankierende Maßnahmen der Verwaltungszusammenarbeit	346
bb) Grenzen des territorialen Anwendungsbereichs	347
b) Vorbehalt der öffentlichen Ordnung	348
c) Spezielles Verfahrensrecht des Art. 73 o EGV	349
d) Rechtsschutz im Bereich Justiz und Inneres	350
2. EU-Vertrag	352
3. Inhalt des Flexibilitätsgrundsatzes	352
4. Kompetenzverhältnis	354
a) Verhältnis zu Kompetenzen der Mitgliedstaaten	355
b) Kompetenzverhältnis zu bestehenden Gemeinschaftskompetenzen	356
III. Integration des Schengenprozesses	357
IV. Rechtsfolgen für die Rechtsstellung Drittstaatsangehöriger	359
1. Bedeutung der „dritten Säule“ des Maastricht-Vertrages	359
2. Potentielle Rechte des primären Gemeinschaftsrechts	360
3. Änderung des menschenrechtlichen Status'	361
4. Werdendes Sekundärrecht	362
5. Der Drittstaatsangehörigenstatus im Lichte des Schengenprozesses	363
V. Ergebnis	363

Zusammenfassung	365
Literaturverzeichnis	373