

**Marcus ter Steeg**

# **Das Einwanderungskonzept der EU**

**Zwischen politischem Anspruch, faktischen  
Regelungsbedürfnissen und den primärrechtlichen  
Grenzen in Titel IV des EG-Vertrages**



**Nomos**

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	<b>21</b>
<b>1. Teil</b>	
<b>Die internationale Migration als die zu regelnde Sachmaterie des Titels IV EG</b>	<b>28</b>
<i>Kapitel 1</i>	
<i>Die globalen Wanderungsbewegungen im Überblick</i>	<i>29</i>
<i>Kapitel 2</i>	
<i>Migrationsursachen</i>	<i>31</i>
I. Der neoklassische ökonomische Ansatz	32
II. Die Theorie des Humankapitals	33
III. Kollektive Entscheidungselemente - Familienmigration	34
IV. Netzwerkmigration	35
V. Push- und Pull-Faktoren	36
<i>Kapitel 3</i>	
<i>Faktische Regelungsbedürfnisse - internationales Wanderungspotenzial, demographische und wirtschaftliche Probleme in der EU</i>	<i>37</i>
I. Ermittlung des Migrationspotenzials, mit dem die EU zukünftig zu rechnen hat	37
1. Der Ausgangswert für die Größe des zukünftigen Migrationspotenzials - die Weltbevölkerungsentwicklung	37
2. Verbesserungen in den Bereichen Kommunikation und Verkehr als migrationsfördernde Faktoren	41
3. Verstärkung	42
II. Die besondere Situation der EU - demographische und wirtschaftliche Probleme	45
III. Aus der Einwanderung resultierende Belastungen für die Mitgliedstaaten	47
1. Gewicht der objektiven Gefahren	50
a) Arbeitsmarkt	50
(1) Negative Effekte	50
(2) Kompensationseffekte	51
b) Belastungen der öffentlichen Haushalte und Gefahren für die Sozialsysteme	53

c) Sonstige Kosten: Kulturelle und gesellschaftliche Auswirkungen einer verstärkten Einwanderung	54
2. Gegenmaßnahmen und verbleibende subjektive Ängste der Bevölkerung	56
3. Ergebnis	59
IV. Gesamtbild und Folgerungen für die europäische Einwanderungskonzeption	60

## 2. Teil

<b>Die Rechtentwicklungen in der europäischen Grenz- und Einwanderungspolitik bis heute</b>	66
---	----

### *Kapitel 1*

<i>Von der Nachkriegszeit bis zur Einführung der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJI) im Vertrag von Maastricht</i>	66
--	----

I. Menschenrechtliche Regelungen und Maßnahmen mit einwanderungsrelevantem Einschlag (1949 bis 1975)	66
II. Die polizeiliche Zusammenarbeit im Rahmen der TREVI-Gruppe (1975 bis 1993)	68
III. Verstärkte Regelungsinitiativen im Bereich der Grenz- und Einwanderungspolitik (1980er Jahre)	69
1. Grenz- und einwanderungspolitische Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene	69
2. Der Schengen-Prozess - Erneute Zusammenarbeit einiger Mitgliedstaaten außerhalb des Gemeinschaftsrechts	73
IV. Vom Schengener Durchführungsübereinkommen (1990) über die ZBJI des Vertrags von Maastricht zu Titel IV des Vertrags von Amsterdam	75
1. Das Schengener Durchführungsübereinkommen	75
a) Wegfall der Binnengrenzkontrollen	75
b) Verstärkte Kontrollen an den Außengrenzen	78
c) Einführung des einheitlichen Schengen-Visums	79
d) Einreisevoraussetzungen für kurze Aufenthalte bis zu drei Monaten	81
e) Polizeiliche Ausgleichsmaßnahmen, insbesondere SIS	82
f) Weitere Maßnahmen	83
g) Zuständigkeitsverteilung für die Behandlung von Asylbegehren (auch: Dubliner Übereinkommen)	84
h) Dubliner Übereinkommen	85
i) Inkraftsetzung des SDÜ	85
2. Die Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den rechtlichen Rahmen der EU	87
a) Problematik	87
b) Der Schengen-acquis als besondere Form der verstärkten Zusammenarbeit	88

c) Mechanismus und Rechtsfolgen der Einbeziehung	89
d) Weiterentwicklung des in den Unionsrahmen einbezogenen Besitzstands	93

### *Kapitel 2*

<i>Die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten in den Bereichen Justiz und Inneres nach dem Vertrag von Maastricht</i>	94
--	----

## **3. Teil**

<b>Die rechtlichen Funktionsbedingungen des europäischen Einwanderungssystems</b>	<b>97</b>
---	-----------

### *Kapitel 1*

<i>Die völkerrechtlichen Rahmenbedingungen und das Assoziationsrecht</i>	97
--	----

I. Allgemeine Regeln des völkerrechtlichen Fremdenrechts	97
II. Völkervertragsrecht	98
III. Die Assoziierungsabkommen der EG mit Drittstaaten	100
IV. Ergebnis	102

### *Kapitel 2*

<i>Die Regelungsstruktur von Titel IV EG</i>	102
--	-----

I. Überblick	102
II. Titel IV EG als besondere Form abgestufter Integration - Die grundsätzliche Nichtteilnahme des Vereinigten Königreichs, Irlands und Dänemarks	104
1. Vereinigtes Königreich und Irland	104
2. Dänemark	107
3. Gesamtbild	108
III. Der institutionelle Rahmen, Artikel 67 und 68 EG	109
1. Die besondere Beschlussfassung für Maßnahmen nach Titel IV EG	110
a) Der Einstimmigkeitsgrundsatz und die Modifizierungen durch den Vertrag von Nizza	111
b) Ko-Initiativrecht der Mitgliedstaaten und Konsultation des Europäischen Parlaments	114
c) Der vom Rat nach fünf Jahren zu fassende Überleitungsbeschluss	116
d) Konsequenzen	119
2. Die Rechtskontrolle durch den Europäischen Gerichtshof, Artikel 68 EG	122
a) Ausschluss der nicht letztinstanzlich entscheidenden nationalen Gerichte vom Vöraberechtigungsverfahren, Artikel 68 Abs. 1 EG	123
(1) Inhalt und Zweck der Regelung	123

(2) Befugnis der nationalen Untergerichte zur Nichtanwendung gemeinschaftlichen Sekundärrechts?	124
(3) Artikel 68 Abs. 1 EG als primärrechtswidriges Gemeinschaftsrecht?	127
b) Zuständigkeitsausschluss für ordnungsrelevante Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Wegfall der Binnengrenzkontrollen, Artikel 68 Abs. 2 EG	129
c) Das neue streitunabhängige Vorlageverfahren, Artikel 68 Abs. 3 EG	131
d) Gesamtbild der Rechtskontrolle durch den Europäischen Gerichtshof im Bereich des Einwanderungsrechts	132
 IV. Die Kompetenzverteilung zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten in der Einwanderungspolitik nach Titel IV EG	133
1. Die vertikale Kompetenzverteilung als allgemeines Problem bündisch verfasster Systeme	134
a) Ausgangslage	136
b) Die Übertragbarkeit des Schwerpunkt Kriteriums des Europäischen Gerichtshofs auf vertikale Kompetenzkonflikte	138
(1) Alternative Kriterien in Rechtsprechung und Schrifttum	139
aa) „unmittelbare“ und „mittelbare Betroffenheit“ bzw. „Haupt- und Nebenzweck“ in der Rechtsprechung des <i>Bundesverfassungsgerichts</i>	139
bb) Weitere Ansätze im Schrifttum	140
(2) Bewertung	141
c) Die Leistungsfähigkeit des Schwerpunkt Kriteriums	142
(1) Kritik	142
(2) Analyse	144
d) Die Auflösung kompetenzieller Konkurrenzsituationen, in denen kein Schwerpunkt ermittelt werden kann	147
e) Ergebnis	149
2. Sachgebietsübergreifende Kompetenznormen in Titel IV EG	150
a) Die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit, Artikel 64 Abs. 1 EG	150
(1) Die Begriffe „öffentliche Ordnung“ und „innere Sicherheit“	152
(2) Die Befugnisse der Mitgliedstaaten - Autonomer Zuständigkeitsbereich oder Bindung an das Gemeinschaftsrecht?	154
(3) Ergebnis zu Artikel 64 Abs. 1 EG	157
b) Die Befugnis des Rates zum Beschluss vorläufiger Maßnahmen im Falle eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen, Artikel 64 Abs. 2 EG	158

c) Die mitgliedstaatliche Kompetenzsicherungsklausel, Artikel 63 Abs. 2 EG	160
(1) Politische Brisanz und rechtliche Bedeutung der Vorschrift	160
(2) Auslegung ^	161
aa) Internationale Übereinkünfte	161
bb) Vereinbarkeit „mit diesem Vertrag“	162
aaa) Wortlaut und Systematik	162
bbb) Schutzverstärkerklauseln, Artikel 137 Abs. 4 Spstr. 2, 153 Abs. 5 und 176 EG	163
ccc) Artikel 220 und 226,227 EG	165
ddd) Historie und das Vertragsverständnis der Beteiligten	166
eee) Sinn und Zweck der Öffnungsklausel	169
(3) Abweichungsverbot auf Grund höherrangigen Primärrechts? - Der Grundsatz vom Vorrang des Gemeinschaftsrechts als „Grundlage der Gemeinschafts Verfassung“	171
(4) Selbstbindung der Mitgliedstaaten durch Zustimmung zu Sekundärrechtsakten?	171
(5) Ergebnis! Keine Bindung der nationalen Gesetzgebung an das auf der Grundlage von Artikel 63 Abs. 1 Nr. 3 und 4 EG erlassene Sekundärrecht	173
3. Rechtsgrundlagen für Regelungen im Bereich der Grenzkontrollen und der Visapolitik, Artikel 62 EG	174
a) Maßnahmen zum kontrollfreien Überschreiten der Binnengrenzen, Artikel 62 Nr. 1 EG	175
b) Gemeinsame Standards bei der Kontrolle der Außengrenzen, Artikel 62 Nr. 2 a) EG	176
c) Visavorschriften für Aufenthalte bis zu drei Monaten, Art. 62 Nr. 2 b) EG	176
d) Reisefreiheit von Drittstaatsangehörigen in der EU für die Dauer von höchstens drei Monaten, Artikel 62 Nr. 3 EG	178

### *Kapitel 3*

#### *Auswirkungen der EU-Osterweiterung für die europäische Einwanderungskonzeption*

I. Das Wanderungspotenzial der neuen Mitgliedstaaten und ökonomische Folgen einer verstärkten Arbeitskräftemigration	180
II. Vollständige Übernahme des einwanderungsrechtlichen acquis als gemeinsame Ausgangsbasis für die Weiterentwicklung des europäischen Einwanderungssystems	183

III. Das Schutzkonzept zur Bewältigung der erwarteten Migrationsströme	185
1. Arbeitnehmer	185
2. Andere Personengruppen	190
IV. Bewertung	192
1. Rechtspolitische Sinnhaftigkeit der Übergangsregelung	192
a) Günstigere demographische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen nach Ablauf der Übergangszeit	192
b) Reformbedürftigkeit der sozialen Sicherungssysteme	194
2. Gemeinschaftsrechtliche Zulässigkeit und eingeschränkte Justiziabilität	197
a) Materiell-rechtliche Zulässigkeit	198
b) Zuständigkeit des <i>EuGH</i>	200
3. Einschätzung des Belastungspotenzials für die Staaten der alten EU-15	201
4. Weitere Steuerungsaspekte und Zusammenfassung	202

#### 4. Teil

<b>Die politischen Zielvorstellungen für das europäische Einwanderungssystem und ihre sekundärrechtliche Umsetzung</b>	205
--	-----

##### *Kapitel*

<i>Die übergreifenden politischen Zielvorstellungen</i>	208
---	-----

##### *Kapitel 2*

<i>Die Partnerschaft mit den Herkunftsländern</i>	212
---	-----

I. Politische Zielvorstellungen	212
II. Bewertung	218

##### *Kapitel 3*

<i>Ein gemeinsames europäisches Asylsystem</i>	221
--	-----

I. Die politischen Ziele für die Harmonisierung des europäischen Asyl- und Flüchtlingsrechts: Der Zwei-Stufen-Ansatz von Tampere	221
1. Erste Stufe der Asylrechtsharmonisierung	224
2. Zweite Stufe der Asylrechtsharmonisierung	226
II. Der rechtliche Rahmen für die Umsetzung der europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik	228
1. Rechtslage nach Artikel 63 Abs. 1 Nr. 1 und 2 EG: Zum Begriff der Mindestnormen	228
2. Rechtslage nach den Regelungen über eine Verfassung für Europa	232
III. Die sekundärrechtliche Umsetzung der Asyl- und Flüchtlingspolitik	232
1. Das Dubliner Zuständigkeitssystem für die Prüfling von Asylanträgen	235

a) Inhalt	235
b) Erfahrungen mit dem Dubliner System: Zwischen solidarischer Lastenverteilung und Ineffizienz	238
2. Mindestaufnahmebedingungen für Asylbewerber	243
a) Wesentlicher Inhalt der Richtlinie	244
b) Bewertung	248
3. Ein gemeinsames europäisches Asylverfahren	250
a) Wesentlicher Inhalt der Richtlinie	252
(1) Anwendungsbereich	252
(2) Mindestgarantien für die Rechtsstellung der Asylbewerber im Verfahren	253
(3) Mindestanforderungen für Verfahren bei den Asylbehörden	255
(4) Das Konzept der sicheren Dritt- bzw. Herkunftsstaaten	256
aa) Nationale Listen sicherer Drittstaaten	257
bb) EU-Liste sicherer Drittstaaten für Fälle der illegalen Einreise	257
cc) Nationale Listen sicherer Herkunftsstaaten	258
dd) EU-Minimalliste sicherer Herkunftsstaaten	258
ee) Wiederlegungsmöglichkeit der Einstufung als „sicher“	259
ff) Kriterien für die Einstufung als sicherer Dritt- bzw. Herkunftsstaat	260
gg) Rechtsbehelfe	260
hh) Weitere Inhalte	261
b) Bewertung	262
4. Mindestnormen für die Anerkennung als Flüchtling und den subsidiären Schutz	266
a) Wesentlicher Inhalt der Richtlinie	268
(1) Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling	269
(2) Voraussetzungen für den subsidiären Schutz	271
(3) Mindestrechte für beide Schutzformen	272
b) Bewertung	273
5. Vorübergehender Schutz in Massenfluchtsituationen und Lastenverteilung	277
a) Wesentlicher Inhalt der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz	278
(1) Finanzielle Lastenverteilung im Rahmen des Europäischen Flüchtlingsfonds	283
(2) Personelle Lastenverteilung durch Aufnahme Vertriebener	284
b) Bewertung	284
IV. Zusammenfassende Betrachtung der europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik und Ausblick auf die zweite Harmonisierungsstufe	288
1. Zusammenfassende Betrachtung	288
2. Ausblick	296



a) Ein neuer Impuls in der Asylrechtsdiskussion: Das britische Papier vom Frühjahr 2003	296
b) Vorschläge für „neue Wege“ in der Asylpolitik	297
(1) Ein EU-weites Eingliederungssystem	297
(2) Geschützte Zulassungsverfahren	299
(3) Die Vorschläge des britischen Papiers: Regionale Schutzzonen und Transitzentren	300
(4) Das Aufgreifen der britischen Pläne durch Deutschlands Innenminister <i>Schily</i>	302
(5) Die Reaktion der Europäischen Kommission: Möglichkeiten zur Integration der vorgeschlagenen „neuen Wege“ in das gemeinsame europäische Asylsystem	302
c) Rechtliche Bewertung der „neuen Wege“	305
(1) EU-weites Eingliederungssystem und geschützte Zulassungsverfahren	305
(2) Das Konzept der Schutzverlagerung in die Herkunftsregionen: Schutzzonen bzw. Aufnahmeeinrichtungen in Drittstaaten	310
aa) Rechtsgrundlage	311
aaa) <i>de lege lata</i> : Artikel 63 Abs. 1 Nr. 1 und 2 EG	311
bbb) <i>de lege ferenda</i> : Artikel III-266 des Verfassungsvertrags	313
bb) Materiell-rechtliche Anforderungen	313
aaa) Bindung an die EMRK trotz Extraterritorialität der Schutzzonen?	313
bbb) Verbot der NichtZurückweisung, Artikel 3 EMRK bzw. Artikel 33 Abs. 1 GFK	314
ccc) Verbot der Freiheitsentziehung, Artikel 5 EMRK	315
ddd) Recht auf wirksame Beschwerde, Artikel 13 EMRK	317
cc) Anwendbares Sekundärrecht	320
d) Zusammenfassende Betrachtung	321

#### *Kapitel 4*

<i>Die gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen</i>	322
I. Einwanderung aus wirtschaftlichen Gründen	326
1. Regelungskompetenz der Gemeinschaft für den Zugang von Drittstaatsangehörigen zu den Arbeitsmärkten der Mitgliedstaaten?	327
a) Die in Frage kommenden Rechtsgrundlagen: Artikel 63 Abs. 1 Nr. 3 a) und Artikel 137 Abs. 1 g) EG	327
b) Vertikale Kompetenzabgrenzung	328
(1) Artikel 137 Abs. 1 g) EG	329
(2) Artikel 63 Abs. 1 Nr. 3 a) EG	330
(3) Sozialpolitischer Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten	331

	c) Auflösung des Kompetenzkonflikts durch Anwendung des Schweipunktkriteriums	332
	d) Kompetenzausübungshindernis aus Subsidiaritätsgesichtspunkten, Artikel 5 Abs. 2 EG?	333
	2. Das Konzept des Richtlinienvorschlags über die Einwanderung aus erwerbswirtschaftlichen Gründen	333
	a) Anwendungsbereich	333
	b) Rechtsstellung der Drittstaatsangehörigen	334
	(1) Abhängig Beschäftigte	334
	(2) Selbständige	336
	(3) Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten	337
	c) Bewertung	339
	(1) Wirtschaftliche Nutzenmaximierung und Belastungs- vermeidung	339
	(2) Quotensysteme als zentrale Steuerungsinstrumente für den Bereich der Arbeitsmigration	340
	3. Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums, zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst	343
	a) Wesentlicher Inhalt der Richtlinie	343
	b) Bewertung	345
	4. Richtlinie 2005/71/EG des Rates über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung	347
	a) Wesentlicher Inhalt der Richtlinie	347
	b) Bewertung	349
II.	Einwanderung aus sozialen Gründen	351
	1. Die Richtlinie 2003/86/EG betreffend das Recht auf Familien- zusammenführung	355
	a) Wesentlicher Inhalt der Richtlinie	356
	b) Bewertung	361
<i>,ir</i>	(1) Das Maß der durch die Richtlinie bewirkten Harmonisierung	361
	(2) Übereinstimmung mit den politischen Zielsetzungen	365
'	(3) Beachtung menschenrechtlicher Standards	366
	aa) Möglicher Nachzugsausschluss von Kindern über 12 Jahren wegen Nichterfüllung von Integrationskriterien	367
vor	kb) Möglicher Nachzugsausschluss von Kindern unter 15 Jahren wegen verspäteter Antragstellung	370
11	cc) Mögliche Festlegung eines Mindestalters von 21 Jahren für den Ehegattennachzug	371
	dd) Mögliche Festlegung einer Wartefrist von zwei bzw. drei Jahren für den Familiennachzug	372

c) Zusammenfassende Betrachtung	373
III. Integrationspolitik und Daueraufenthalt in der EU	374
1. Die politischen Zielvorstellungen für die Integration von Drittstaatsangehörigen	375
a) Zum Begriff der Integration	375
b) Sprachkurse, Orientierungs- und Einführungskurse sowie berufliche Qualifizierungsmaßnahmen als Mittel der Integrationsförderung	376
c) Problemlösung auf europäischer Ebene: Rahmengesetzgebung, Koordinierung, Zivilbürgerschaft	377
d) Zur rechtlichen Bewertung der sog. Zivilbürgerschaft	379
2. Die Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG als zentrales Mittel der Integrationspolitik	380
a) Wesentlicher Inhalt der Richtlinie	381
b) Bewertung	386
(1) Die Rechte von daueraufenthaltsberechtigten Drittstaats- angehörigen und Unionsbürgern im Aufnahmemitgliedstaat im Vergleich	387
aa) Recht auf Ausübung einer unselbständigen oder selbständi- gen Erwerbstätigkeit	387
bb) Freier Zugang zum gesamten Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats	388
cc) Soziale Sicherheit	388
dd) Allgemeines Gleichbehandlungsgebot	389
ee) Rechte der Familienangehörigen	389
ff) Ausweisungsschutz	390
(2) Die Bedingungen für die Wahrnehmung des inner- gemeinschaftlichen Freizügigkeitsrechts	392
(3) Ergebnis zur Vergleichbarkeit der Rechtsstellungen	393
IV. Systematische Verknüpfung der im Kerneinwanderungsbereich er- lassenen Sekundärrechtsakte	394
 <i>Kapitel 5</i>	
<i>Die Steuerung der Migrationsströme</i>	396
I. Visapolitik	397
1. Sekundärrechtliche Ausgestaltung	397
a) Festlegung einer gemeinsamen Positiv- und Negativliste, Artikel 62 Nr. 2 b) i) EG	397
b) Verfahren und Voraussetzungen für die Visaerteilung, Artikel 62 Nr. 2 b) ii) EG	400
c) Vorschriften über die einheitliche Visagestaltung, Artikel 62 Nr. 2 b) iii) EG	401

d)	Vorschriften für ein einheitliches Visum, Artikel 62 Nr. 2 b) iv) EG	401
e)	Reisefreiheit für Drittstaatsangehörige, Artikel 62 Nr. 3 EG	402
(1)	Besondere Reisegenehmigung, Inhalt	403
(2)	Kompetenzproblem	404
(3)	Schlussfolgerungen	407
II.	Die integrierte Kontrolle der EU-Außengrenzen	408
1.	Ansätze für Maßnahmen auf europäischer Ebene: Die Defizite des gegenwärtigen Grenzkontrollregimes	409
2.	Lösungsmöglichkeiten: Ein Gemeinschaftsrahmen für koordinierte operative Maßnahmen der Mitgliedstaaten	410
3.	Die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen	412
4.	Gesamtbild der konzeptionellen Vorstellungen im Bereich des gemeinsamen Grenzschutzes	413
5.	Ausblick: Auf dem Weg zu einem Europäischen Grenzschutzkorps?	415
a)	Die bislang vorliegenden Pläne	415
b)	Rechtsgrundlage	416
c)	Die Problematik der Hoheitsrechtsübertragung auf eine Polizeieinheit der EU	417
III.	Bekämpfung der illegalen Einwanderung sowie Rückführung der sich illegal aufhaltenden Personen	421
1.	Das Phänomen illegale Einwanderung	421
2.	Politikansätze und sekundärrechtliche Ausgestaltung	423
a)	Politikansätze	423
b)	Sekundärrechtliche Ausgestaltung	425
c)	Bewertung	429
3.	Die Rückführung von sich illegal aufhaltenden Personen	433
a)	Politikansätze	433
b)	Sekundärrechtliche Ausgestaltung	436
c)	Bewertung	440
 <i>Kapitel 6</i>		
<i>Bewertung des Erreichten und die politischen Vorgaben für den weiteren Harmonisierungsprozess</i>		
<i>l~ l.</i>	Bewertung der Ergebnisse des Tampere-Programms	441
<i>j^JL</i>	Ausblick: Die politischen Zielvorstellungen für den weiteren Harmonisierungsprozess	446
1.	Die Partnerschaft mit den Herkunftsländern	447
2.	Asyl-und Flüchtlingspolitik	447

3. Die gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen	448
4. Die Steuerung der Migrationsströme	449
5. Einführung des Mitentscheidungsverfahrens	450
<b>5. Teil</b>	
<b>Neue primärrechtliche Rahmenbedingungen: Der Vertrag über eine Verfassung für Europa</b>	451
<i>Kapitel 1</i>	
<i>Überblick über das neue Kapitel IV betreffend den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts</i>	452
<i>Kapitel 2</i>	
<i>Verschiebungen in der Kompetenzstruktur</i>	455
I. Änderungen im Bereich der bisherigen Querschnittsklauseln	455
1. Artikel 64 Abs. 1 EG	*455
2. Artikel 64 Abs. 2 EG	456
3. Artikel 63 Abs. 2 EG (ersetzt durch Artikel III-267 Abs. 5 der Verfassung)	457
II. Die Tragweite der neuen Rechtsgrundlagen im Einzelnen	459
1. Grenz- und Visapolitik, Artikel III-265	459
2. Asyl- und Flüchtlingsrecht, Artikel III-266	461
3. Einwanderungsrecht, Artikel III-267	464
<i>Kapitel 3</i>	
<i>Der neue institutionelle Rahmen</i>	465
<i>Kapitel 4</i>	
<i>Die übrigen für die Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik relevanten Bestimmungen</i>	467
I. Die allgemeine Lastenteilungsklausel, Artikel III-268	468
II. Die verstärkte Zusammenarbeit, Artikel 1-44 und III-416 ff.	468
<i>Kapitel 5</i>	
<i>Zusammenfassende Bewertung</i>	469

6. Teil	
Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	472
Literaturverzeichnis	493
Stichwortverzeichnis	509