



Ludwig Schmahl

## Bundesbeamte und Europafähigkeit

Vorträge im Rahmen des Masterstudiengangs  
"Europäisches Verwaltungsmanagement"



## Inhalt

Einleitung	3
Argumente für die Einführung des Fernstudiums „Europäisches Verwaltungsmanagement“	7
Rede Ministerialdirigent Dr. Michael Fraenkel	8
Neue Entwicklungen der Innen- und Justizpolitik in der Europäischen Union	12
Flüchtlingsströme und Lastenteilung im Bereich der Europäischen Union (burden sharing)	18
Die Zukunft der Europäischen Union - Perspektiven einer neuen Verfassung -	24
Rede anlässlich der Masterverleihungsfeier am 14. November 2003 an der FH Bund in Brühl	32
Asylrechtsangleichung in der Europäischen Union	35

## **Einleitung**

Seit dem Jahr 2001 wird am Fachbereich „Allgemeine innere Verwaltung“ der Fachhochschule des Bundes der Europa-Aufbaustudiengang „Europäisches Verwaltungsmanagement“ angeboten. Das Jubiläum „25 Jahre FH Bund“ ist der Anlass, im vorliegenden Band auf die Notwendigkeit der Qualifizierung der Bundesbeamten/innen im Hinblick auf deren Europakompetenz hinzuweisen, welcher der Bund mit dem Europa-Studiengang Rechnung trägt.

### **I. Bedarf**

Die fortschreitende europäische Integration hat Auswirkungen auf die Bundesverwaltung. Insbesondere trifft dies zu für alle Ebenen und Bereiche, deren Aufgaben europäische Bezüge haben bzw. die mit europäischen Institutionen zusammenarbeiten. Die große Anzahl der erlassenen Rechtsnormen der Europäischen Union macht allerdings deutlich, dass inzwischen fast alle Rechtsgebiete europarechtliche Bezüge zu verzeichnen haben.

Die Europastaatssekretäre der Bundesregierung haben insbesondere in einem Beschluss vom 15. Januar 1996 darauf aufmerksam gemacht, dass das deutsche Verwaltungspersonal im Hinblick auf EU- Angelegenheiten besser zu qualifizieren sei. Beschlossen wurde eine Empfehlung an die Bildungsträger (Hochschulen, Fachhochschulen, sonstige europabezogenen Bildungseinrichtungen), ihre Curricula im Sinne einer Vermittlung praxisorientierter europapolitischer und europarechtlicher Kenntnisse anzupassen.

Der Bundesminister des Innern, Otto Schily, stellt einen entsprechenden Handlungsbedarf fest: In der Rede anlässlich der 3. Handelsblatt-Jahrestagung am 3. Mai 1999 in Berlin führte er aus: „Die Fachhochschule des Bundes wird deshalb in Zukunft verstärkt mit Universitäten und Fachhochschulen zusammenarbeiten, die sich mit der Entwicklung der Europapolitik und den Erfordernissen in der europäischen und nationalen Verwaltung beschäftigen.“

### **II. Zielsetzung**

Der Studiengang zum „Master of European Administrative Management“ vermittelt und vertieft im Rahmen der Weiterbildung umfassende Kenntnisse und Fähigkeiten mit der europäischen Dimension staatlichen Handelns sowie simuliert die Kommunikation der Verwaltungen der Mitgliedstaaten. Den Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung wird eine „europäi-

sche Kompetenz“ vermittelt, die nicht nur Kenntnisse, sondern auch aktive, positive Handlungs- und Wertorientierungen im Hinblick auf die europäische Integration umfasst. Mit der Erweiterung der europäischen Handlungskompetenz der Verwaltungsmitarbeiter leistet die FH Bund außerdem einen spezifischen Beitrag zum Leitbild vom „Aktivierenden Staat“, das von der Bundesregierung im Programm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ am 01.12.1999 verabschiedet wurde.

Die Weiterbildung wird in einem Fernstudium mit Nutzung des Internets vermittelt.

Die Lehrinhalte beziehen sich auf die konkreten Anforderungen der Verwaltungspraxis, welche sich auf die Lernfelder „Wirtschaft und Politik“, „Recht“, „Soziales“, „Sprachen“, „Förderprogramme“ und „interkulturelle Kompetenz“ verteilen.

Neben der Vermittlung fachbezogener Lehrinhalte wird auch auf Sprachkenntnisse Wert gelegt. Von den Studienbewerbern wird erwartet, dass sie Sprachkenntnisse als Zugangsvoraussetzung nachweisen. Grundkenntnisse einer weiteren europäischen Fremdsprache sind erforderlich. Eine dieser beiden Sprachen muss Englisch oder Französisch sein. Im Rahmen des Aufbaustudiums wird auf die Vermittlung der in der Praxis erforderlichen „Amtssprache“ großes Gewicht gelegt. Es ist auch angestrebt, einzelne Fächer in einer Fremdsprache von Dozentenseite zu unterrichten.

### **III. Studierende**

Der Aufbaustudiengang richtet sich vorrangig an Beschäftigte des gehobenen Dienstes der öffentlichen Verwaltung, welche ihr Verwaltungsstudium als Diplomverwaltungswirt/in abgeschlossen haben sowie an vergleichbare Angestellte in Kommunen oder Landesbehörden sowie der Bundesverwaltung. Qualifiziertes Personal ist erforderlich, um die Interessen der Bundesrepublik Deutschland effektiv in die europäische Entscheidungsprozesse einbringen zu können und die deutsche Präsenz in den Institutionen der Europäischen Union zu stärken.

### **IV. Studiendauer**

Das Aufbaustudium erstreckt sich auf einen Zeitraum von vier Semestern.

Für den Studienabschluss bieten sich zwei Optionen: Das Studium kann nach dem zweiten Semester mit einem Zertifikat bei Bestehen der studienbegleitenden Prüfungsleistungen abgeschlossen werden. Für Hoch-

schulabsolventen ist der Erwerb des Mastergrads „Master of European Administrative Management“ nach Abschluss des vierten Semesters möglich. Hier sind zusätzliche Prüfungsleistungen sowie eine schriftliche Abschlussarbeit und eine mündliche Prüfung erforderlich.

## V. Elemente des Studiengangs

Die Studieninhalte des Fernstudiums werden hauptsächlich durch **Studienbriefe** vermittelt. Diese enthalten neben den Lerninhalten auch ein Europa-Vokabular und Aufgaben zur Lernkontrolle, für die Lösungshinweise im Studienmaterial selbst zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus sind ergänzende Literatur und weitere Informationsquellen – wie das Internet – heranzuziehen.

Es werden **Lerngruppen** gebildet, die gemeinsam Aufgaben und Projekte bearbeiten und Gelegenheit zum Austausch bieten. Die Lernenden werden von Tutoren inhaltlich sowie bei Lernproblemen betreut. Für organisatorische Fragen und zur Betreuung während des Praktikums stehen Ansprechpartner der Hochschule zur Verfügung.

Das Selbststudium wird durch in der Regel monatliche **Präsenzveranstaltungen** ergänzt, die in einer Diskussion eine Vertiefung und Überprüfung des Gelernten ermöglichen. Sie bieten ferner Raum für Exkursionen und interaktive Lernformen wie zum Beispiel Plan- und Rollenspiele. Die Präsenzveranstaltungen finden freitags von 14-18 Uhr und samstags von 8-17 Uhr statt.

Das Fernstudium erfolgt neben den Studienbriefen über eine **internetbasierte Lernplattform**. Neben allgemeinen Informationen finden sich hier die Studienmaterialien und Informationen zu Prüfungsleistungen und Präsenzveranstaltungen. Der inhaltliche Austausch der Teilnehmer untereinander oder mit Dozenten und Tutoren erfolgt über verschiedene Foren. Auf den Präsenzveranstaltungen können ausländische Referenten per Videokonferenz in den Hörsaal geholt werden.

In der Regel ist zwischen dem ersten und zweiten Studiensemester ein sechswöchiges **Praktikum** vorgesehen, das vorzugsweise im europäischen Ausland absolviert werden soll. Das Praktikum ermöglicht anwendungsbezogene Einblicke in ein EU-nahes Tätigkeitsfeld. Im weiteren Verlauf des Studiums besteht dann die Möglichkeit der Rückkoppelung zwischen Erlerntem und Erlebtem.

Im Rahmen der einzelnen Module sind **prüfungsrelevante Studienleistungen** zu erbringen. Das können Einsendeaufgaben und Präsentationen oder auch die Teilnahme an einem Planspiel sein. Während des zweiten und dritten Semesters werden in Gruppenarbeit praxisorientierte

Projekte durchgeführt. Einige der Aufgaben werden fremdsprachig gefordert (englisch oder französisch). Diese Anforderungen gelten mit geringen Abweichungen gleichermaßen für Zertifikat und Mastergrad. Für den Erwerb des Mastergrades ist darüber hinaus noch das Anfertigen einer schriftlichen Abschlussarbeit und eine mündliche Abschlussprüfung notwendig.

Die Teilnahme am Masterstudiengang verpflichtet zur Zahlung einer Studiengebühr in Höhe von zur Zeit 800 Euro pro Semester. Die Entgelte beinhalten das Studienmaterial, welches in gedruckter Form oder elektronisch bereitgestellt wird, die Teilnahme an den Präsenzveranstaltungen, die Betreuung sowie die Abnahme der Prüfungen. Nicht enthalten sind etwaige Verwaltungsgebühren der Hochschulen sowie Beiträge zur Studentenschaft.

Ferner sind Reise- und Übernachtungskosten, die im Zusammenhang mit den Präsenzveranstaltungen oder dem Praktikum entstehen, sowie Online-Kosten und Ausgaben für besondere Exkursionen in den Entgelten nicht enthalten.

## **VI. Hochschulkooperation**

Die Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin und die Technische Fachhochschule Wildau bieten gemeinsam seit dem 1. März 1999 diesen Fernstudiengang an.

Die Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung (Brühl) und die Fachhochschule für Verwaltung des Saarlandes (Saarbrücken) bilden jeweils seit 2001 und 2002 im Rahmen einer Kooperation Studienzentren. Vom Sommersemester 2002 wird der Studiengang als zweisemestriges Weiterbildungsstudium an der Adam Mickiewicz Universität (Posnan) in Polen angeboten.

Zusätzlich besteht mit der South Bank University (London) eine Kooperation, welche die Möglichkeit zu einem Auslandssemester ermöglicht.

Weitere Verbindungen zu Paris und Madrid können in der Zukunft die Perspektiven des Studiums erweitern.

In diesem Band werden die Eröffnungs- und Entlassungsvorträge festgehalten. Die große Nachfrage von Studierenden für diesen Studiengang bestärkt die Initiatoren in der Überzeugung, dass die vom Bund geforderte Europafähigkeit einem anhaltenden Bedürfnis entspricht.

Inzwischen ist der Studiengang von der Ständigen Akkreditierungskommission ZEvA akkreditiert, auch für die Befähigung zum höheren Dienst.

## **Argumente für die Einführung des Fernstudiums „Europäisches Verwaltungsmanagement“**

Die „Europafähigkeit der Bundesbeamten“ ist ein aktuelles und dringendes Anliegen aus folgenden Gründen:

1. Die Bundesrepublik wird stetig in größerem Maße in die Gesetzgebung der Europäischen Union eingebunden. Vor allem die Umsetzung der Richtlinien erfordert ein hohes Maß an Kenntnissen europarechtlichen Inhalts.
2. Kaum ein Verwaltungsgebiet ist ohne Berührungspunkte zu europarechtlichen Fragen. Insbesondere trifft dies zu für alle Ebenen und Bereiche, deren Aufgaben europäische Bezüge haben.
3. Die große Zahl der Gremien in der Europäischen Union erfordert Fähigkeiten zur Führung von Verhandlungen im Rahmen der Mitgliedstaaten.
4. Auch die Kommunikation der Verwaltungseinheiten der Mitgliedstaaten gehört zu einem unverzichtbaren Element praktischer Verwaltungstätigkeit, die einzuüben ist.
5. Weiterhin ist eine aktive, positive Handlungs- und Werteorientierung im Hinblick auf die europäische Integration für die deutschen Beamten unverzichtbar, die dem deutschen Staatsbürger zu vermitteln ist. Gerade in Anbetracht der immer rascher sich entwickelnden Fortschritte des Integrationsprozesses muss dem Bürger die Notwendigkeit der Integrationsdynamik vermittelt werden.
6. Die Europastaatssekretäre der Bundesregierung haben bereits in einem Beschluss vom 15. Januar 1996 darauf aufmerksam gemacht, dass das deutsche Verwaltungspersonal im Hinblick auf EU-Angelegenheiten besser zu qualifizieren sei.
7. Deutsche sind gemäß einer Studie der Konrad-Adenauer-Stiftung als Mitarbeiter bei den Organen der Europäischen Union unterrepräsentiert. Dies liegt u.a. auch an der allgemein fehlenden Qualifizierung der deutschen Beamten.
8. Der Bundesminister des Innern hat sich in einer Rede vom 3. Mai 1999 ausdrücklich für eine Initiative der Fachhochschule des Bundes ausgesprochen, die Europafähigkeit der Bundesbeamten zu entwickeln.

**Rede des Herrn Unterabteilungsleiter im BMI, Ministerialdirigent Dr. Michael Fraenkel anlässlich der Eröffnung des Studiengangs „Europäisches Verwaltungsmanagement“ am 07. September 2001 an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung**

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Integrationsprozess Europas hat in den letzten Jahren eine immer stärker werdende Dynamik erfahren: Fragen wie die neue Eurowährung, Wegfall von Grenzkontrollen, Osterweiterung, Einwanderung und Bekämpfung internationaler Kriminalität sind in den Blickpunkt der Öffentlichkeit gerückt.

Von der öffentlichen Verwaltung wird allgemein erwartet, dass sie den fortschreitenden Entwicklungen in Europa Rechnung trägt: Dies gilt in besonderem Maße für den Bund:

Bereits die große Anzahl der erlassenen Rechtsnormen der Europäischen Union macht deutlich, dass inzwischen fast alle Rechtsgebiete europarechtliche Bezüge zu verzeichnen haben.

Die „Europafähigkeit“ der Bundesbeamten ist daher ein aktuelles und dringendes Anliegen:

Es gilt, Defizite abzubauen und neue Perspektiven zu entwickeln!

**1.**

Die Europastaatssekretäre der Bundesregierung haben bereits in einem Beschluss vom 15. Januar 1996 darauf aufmerksam gemacht, dass das deutsche Verwaltungspersonal im Hinblick auf EU-Angelegenheiten besser zu qualifizieren sei. Beschlossen wurde eine Empfehlung an die Bildungsträger, ihre Curricula im Sinne einer Vermittlung praxisorientierter europapolitischer und europarechtlicher Kenntnisse anzupassen.

**2.**

Der Bundesminister des Innern, Otto Schily, stellt einen entsprechenden Handlungsbedarf fest: In der Rede anlässlich der 3. Handelsblatt-Jahrestagung am 03. Mai 1999 in Berlin führte er gezielt auf die Fach-



hochschule des Bundes als Bildungsträger für die Bundesbeamten aus: "Die Fachhochschule des Bundes wird deshalb in Zukunft verstärkt mit Universitäten und Fachhochschulen zusammenarbeiten, die sich mit der Europapolitik und den Erfordernissen in der europäischen und nationalen Verwaltung beschäftigen."

### 3.

Die ständige Entwicklung des europäischen Einigungsprozesses macht eine Reaktion des Bundes im bildungspolitischen Bereich unverzichtbar.

#### 3.1

Die Bundesrepublik wird stetig in größerem Maße in die Gesetzgebung der Europäischen Union eingebunden. Vor allem die Umsetzung der Richtlinien erfordert ein hohes Maß an Kenntnissen europarechtlichen Inhalts.

#### 3.2

Wie bereits angeführt ist kaum ein Verwaltungsgebiet ohne Berührungspunkte zu europarechtlichen Fragen. **Insbesondere trifft dies zu für alle Ebenen und Bereiche, deren Aufgaben europäische Bezüge haben.**

#### 3.3

Die große Zahl der Gremien in der Europäischen Union erfordert Fähigkeiten zur Führung von Verhandlungen im Rahmen der Mitgliedstaaten.

#### 3.4

Auch die Kommunikation der Verwaltungseinheiten der Mitgliedstaaten gehört zu einem unverzichtbaren Element praktischer Verwaltungstätigkeit, die einzuüben ist.

#### 3.5

Weiterhin ist eine **aktive, positive Handlungs- und Wertorientierung im Hinblick auf die europäische Integration** den Beamten zu vermitteln, die dem deutschen Staatsbürger deutlich zu machen ist. Gerade in Anbetracht der immer rascher sich entwickelnden Fortschritte des Integrati-

onsprozesses muss dem Bürger die Notwendigkeit der Integrationsdynamik verständlich gemacht werden.

### 3.6

Letztlich sind Deutsche gemäß einer Studie der Konrad-Adenauer-Stiftung als Mitarbeiter bei den Organen der Europäischen Union unterrepräsentiert. Dies liegt u.a. auch an der allgemein fehlenden Qualifizierung der deutschen Beamten.

## 4.

Der heute beginnende Studiengang trägt diesen Erfordernissen Rechnung: Im Rahmen dieser wissenschaftlichen Weiterbildung werden umfassende Kenntnisse und Fähigkeiten mit der europäischen Dimension staatlichen Handelns vermittelt und vertieft sowie Kommunikation der Verwaltungen der Mitgliedstaaten simuliert und eingeübt. Den Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung soll eine "europäische Kompetenz" vermittelt werden, die nicht nur Kenntnisse, sondern [auch Wertorientierungen im Hinblick auf die europäische Integration](#) umfasst. Mit der Erweiterung der europäischen Handlungskompetenz der Verwaltungsmitarbeiter leistet die FH Bund einen spezifischen Beitrag zum Leitbild vom "Aktivierenden Staat", das von der Bundesregierung im Programm "Moderner Staat - Moderne Verwaltung" am 01.12.1999 verabschiedet wurde.

Das neue Studium ist ein Fernstudium unter Nutzung des Internets mit monatlichen Präsenzphasen. Die Lehrinhalte beziehen sich auf die konkreten Anforderungen der Verwaltungspraxis. Europäisches Verwaltungsmanagement erfordert ein ausgeprägtes Verständnis für die komplexen Zusammenhänge der europäischen Integration, Kenntnisse in speziellen Rechtsgebieten und die Fähigkeit zu interkultureller Zusammenarbeit.

Neben der Vermittlung fachbezogener Lehrinhalte wird auf Sprachkenntnisse und deren Anwendung großer Wert gelegt. Von den Studienbewerbern war ein Sprachtest als Zugangsvoraussetzung zu absolvieren, bei dem gute Kenntnisse einer europäischen Fremdsprache nachgewiesen werden mussten. Grundkenntnisse einer weiteren europäischen Fremdsprache sind erforderlich. Darüber hinaus wird im Rahmen des Aufbaustudiums auf die Vermittlung der in der Praxis erforderlichen "Amtssprache" großes Gewicht gelegt. Es ist auch angestrebt, einzelne Fächer in einer Fremdsprache von Dozentenseite zu unterrichten.

**5.**

Die Fachhochschule hatte in den Jahren 1997 und 1999 Konzepte für ein Europastudium entwickelt. Sie hat dennoch das bestehende Curriculum des in Berlin und Wildau praktizierten Fernstudiums übernommen. Das hatte praktische und hochschulpolitische Gründe. Dieses von der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin und der Technischen Fachhochschule Wildau entwickelte und seit 2 Jahren erfolgreich praktizierte Fernstudium ist eine geeignete Grundlage auch für die Weiterbildung der Bundesbeamten.

Auf längere Sicht sind zwar noch verstärkt bundesspezifische Anliegen zu berücksichtigen. Der Weg einer Hochschulkooperation ist aber zu begrüßen, weil er zeitnah die Verwirklichung des Bildungsziels des Bundes garantiert und zu einem fruchtbaren Zusammenwirken der Bildungseinrichtungen führt. Das Bundesministerium hat die Initiative der Fachhochschule des Bundes mitgetragen und nachhaltig unterstützt.

Den Mitarbeitern des Studienzentrums am Fachbereich Allgemeine Innere Verwaltung, welche den heute beginnenden Studiengang vorbereitet haben, sei für die geleistete Arbeit gedankt.

Die Studentinnen und Studenten dürfen ein interessantes Studium erwarten. Ihnen wird aber auch ein besonderer Einsatz abverlangt. Das Studium ist neben der Tätigkeit in der Praxis der Verwaltung durchzuführen.

Für die Teilnahme am Fernstudiengang wird ein Entgelt von der Hochschule erhoben.

Die Nutzung der Neuen Medien bietet interessante Perspektiven: Den Teilnehmern steht eine zusätzliche Informationsquelle durch eine Internetseite zur Verfügung.

Zum inhaltlichen Austausch der Teilnehmer untereinander und mit den Tutoren können Diskussionsforen im Internet oder per e-Mail genutzt werden.

Das sind spannende und begrüßenswerte Entwicklungen!

Den neuen Herausforderungen an die öffentliche Verwaltung wird damit Rechnung getragen. Den Mitarbeitern des neuen Studienzentrums und den neuen Studenten wünsche ich viel Erfolg bei der vor ihnen stehenden Aufgabe !

## **Neue Entwicklungen der Innen- und Justizpolitik in der Europäischen Union\***

Die Entwicklung Europas kann mit einem fahrenden Zug verglichen werden. Seit den Verträgen von Maastricht gewinnt dieser Zug an Geschwindigkeit, und das Ziel ist nicht nur die Verbesserung der wirtschaftlichen Lebensbedingungen, sondern die Verwirklichung eines gemeinsamen friedlichen Zusammenlebens der Menschen in Europa. Wie soll sich ihre Entwicklung steuern lassen ?

Europa ist zunächst ein geographischer Begriff, eine auf ein Territorium begrenzte Gemeinschaft, die auf einer christlichen Tradition beruht. Sie ist auch eine Wirtschaftsgemeinschaft, da nach den Zerstörungen im 2. Weltkrieg Aufbau und Wohlstand ein wichtiges Ziel der Menschen war. Letztlich können die Staaten Europas aber nicht zusammenfinden, wenn sie nicht einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts werden. Europa ist auch eine Solidargemeinschaft, welche vielfältige Herausforderungen gemeinsam zu bewältigen hat.

### **1. Innen- und Justizpolitik**

Die Menschen in Europa erwarten, dass sie sich auf dem Territorium dieses Gebietes frei bewegen können, ohne Angst vor Verfolgung oder Gewalt. Für ein Zusammenwachsen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist dieses Anliegen sogar unverzichtbar. Fragen wie Öffnung der Binnengrenzen, Verbrechensbekämpfung, Einwanderung und Asylpolitik stehen im Mittelpunkt des Interesses der Bürger. Sie sind von staatlicher Seite allerdings streng beobachtet und auch behütet und deshalb gab es traditionell immer Vorbehalte, wenn es darum ging, ein wenig Kontrolle über diese Bereiche abzugeben.

Die vormals bestandenen zwischenstaatlichen Kontakte im Bereich der Innen- und Justizpolitik wurden erstmals 1986 durch die Einheitliche Europäische Akte in den Rahmen der Europäischen Gemeinschaft überführt.

Das Weißbuch der Kommission über die Vollendung des Binnenmarktes vom Juni 1985 enthielt die Forderung, die Personenkontrollen an den Binnengrenzen bis Ende 1992 vollständig abzuschaffen und schlug dazu eine Reihe von Ausgleichsmaßnahmen, u. a. eine europäische Visumpolitik, vor. Dieses Ziel fand durch die einheitliche Europäische Akte Eingang in Artikel 8 a EG-Vertrag (damals Artikel 7a, heute Artikel 14 EG-

---

\* Vortrag am 7. September 2001

Vertrag). In den Verhandlungen der Regierungskonferenz, die schließlich zum Vertrag von Maastricht führte, wurde bereits unter luxemburgischem Vorsitz im ersten Halbjahr 1991 deutlich, dass ein Vertrag über die politische Union, der seinen Namen verdient, auch Bestimmungen über die Gegenstände der Innen- und Justizpolitik enthalten müsse. Den entscheidenden Anstoß für diese Entwicklung hat der Bundeskanzler Kohl auf dem Europäischen Rat in Luxemburg 1991 gegeben. In einer Initiative, die in den Anhang der Schlussfolgerung des Rates aufgenommen wurde, schlug der Kanzler u.a. die Erarbeitung von Bestimmungen über die Einwanderungs- und Ausländerpolitik vor. Die Staats- und Regierungschefs erklärten sich mit den Zielsetzungen dieser Initiative einverstanden.

Mit dieser Vorgabe war zwar eine Festlegung der zu regelnden Gebiete erreicht, jedoch nicht die Definition der Rechtsformen, in der die Mitgliedstaaten auf diesen Gebieten zusammenarbeiten sollten. Denkbar waren zwei Grundlösungen: Die Übertragung der erforderlichen Kompetenzen von den Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft oder die Beibehaltung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in den rechtlichen Formen, die das Völkerrecht bereitstellt.

Als Ergebnis der Verhandlungen wurde keine einheitliche Lösung erzielt, sondern ein Mischmodell festgelegt. Auf die Europäische Gemeinschaft konnten nur Kompetenzen in einem Teilbereich der Visapolitik übertragen werden, während der weitaus größere Teil der Innen- und Justizpolitik und auch der überwiegende Teil der Visapolitik im Rahmen von Titel VI des EU-Vertrages, also der sogenannten „Dritten Säule“, behandelt wird. Damit ist ein einheitliches Rechtsgebiet auf zwei unterschiedliche Säulen der Union mit verschiedenen Verfahren, Rechtsinstrumenten und Funktionsverteilungen zwischen den Organen der EU aufgespalten worden.

## **2. Der Vertrag über die Europäische Union**

Der Vertrag von Maastricht von 1992 war die Geburtsstunde der Europäischen Union. Für „Angelegenheiten von gemeinsamen Interesse“ wie Schutz der Außengrenzen, Zuwanderungs- und Asylpolitik, polizeiliche Zusammenarbeit etc. wurde damit eine Handlungsbefugnis geschaffen, die als offene Staatenzusammenarbeit angelegt blieb. Sie folgte völkerrechtlichen Prinzipien wie z.B. dem Einstimmigkeitserfordernis. Daher waren auch die Mitwirkungsmöglichkeiten der Gemeinschaftsorgane, also Kommission, Europäisches Parlament und Europäischer Gerichtshof begrenzt.

Lediglich bestimmte Materien der Visapolitik wurden rechtlich und institutionell Teil des eigentlichen Gemeinschaftsrechts, also der Ersten Säule.

Wie hatte sich diese Kompetenzregelung bewährt? Insgesamt wurden im Innen- und Justizbereich etwa 70 Rechtsentscheide erlassen. Das geschah allerdings mit größter Zurückhaltung der Mitgliedstaaten bezüglich der Auswahl der Rechtsquellen und der Verbindlichkeit der vereinbarten Regelungen. Es bestand eine deutlich spürbare Abneigung, die zur Verfügung stehenden Rechtsinstrumente zu nutzen. Und selbst die im EU-Vertrag vorgesehene „gemeinsame Maßnahme“ beinhaltete keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten in rechtlicher Hinsicht. Die große Zahl der Übereinkommen erwies sich als ungeeignet. Lange Ratifizierungszeiten und die nur politisch bestehende Verpflichtung zur Umsetzung erbrachten nicht die erhofften Fortschritte.

Ein weiterer Integrationsschub konnte nach weit verbreiteter Meinung nur durch eine stärkere rechtliche Bindung erzielt werden.

Hinzu kam die Erkenntnis, dass Fragen des Asyls, der Einwanderung und der Grenzsicherung in einer Solidargemeinschaft auf Dauer nur gemeinsam gelöst werden konnten.

### **3. Neue Perspektiven**

Die erhoffte Änderung brachte der Vertrag von Amsterdam aus dem Jahr 1997.

Er enthält die Überführung weitgehender Befugnisse im Bereich der Innen- und Justizpolitik in die „Erste Säule“ der Europäischen Union:

Kernbereiche der nationalen Identität wurden vergemeinschaftet und damit der Rechtssetzungskompetenz der Europäischen Gemeinschaft unterworfen. Es geht um die Bereiche „Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr“ und damit im einzelnen um:

- Außengrenzkontrollen,
- Teile der Visumpolitik,
- Asylpolitik,
- Flüchtlingspolitik einschließlich des vorübergehenden Schutzes und der ausgewogenen Verteilung von Flüchtlingen,
- Einwanderungspolitik, justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen mit grenzüberschreitenden Bezügen.

Für diese Materien hat die Gemeinschaft nunmehr eine echte Rechtssetzungskompetenz erhalten.

Da die vergemeinschafteten Materien sehr sensible Politikbereiche betreffen, sind für einen Zeitraum von fünf Jahren besondere institutionelle Übergangsregelungen geschaffen worden. So ist vorgesehen, dass die Entscheidungen im Rat in den ersten fünf Jahren noch dem Einstimmigkeitsprinzip folgen. Dies ist ein typisch völkerrechtliches nicht etwa supranationales Prinzip. In dieser Übergangsphase sollen die neuen Rechtssetzungsinstrumente im Bereich der Innen- und Justizpolitik erprobt werden.

Danach wird überprüft, ob und in welchen Bereichen auf qualifizierte Mehrheitsentscheidungen übergegangen werden kann. Ob die Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip auf dem heiklen Gebiet der Asyl- und Migrationspolitik aus nationaler Sicht wirklich vertretbar erscheint, muss dann sorgfältig geprüft werden.

#### **4. Entwicklungen**

Wie ist die Durchführung des Vertrages von Amsterdam in Angriff genommen worden?

Die Innen- und Justizpolitik beansprucht im Gesamtgefüge der Europäischen Aktivitäten mittlerweile einen bedeutsamen und hervorragenden Platz. Umso mehr war zu begrüßen, dass sich der Europäische Rat nach Inkrafttreten des Vertrages am 1. Mai 1999 bereits am 15./16. Oktober 1999 in Tampere zum ersten Mal ausschließlich mit der Innen- und Justizpolitik beschäftigt hatte. Dies war ein Zeichen für einen erheblichen Bedeutungszuwachs in diesem Bereich. Ziel war es, säulenübergreifend politische Leitlinien für die Umsetzung des Amsterdamer Vertrages festzulegen und die weitere Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz zu bestimmen. Auf der Basis des in Wien Ende 1998 erarbeiteten Konzept für einen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ hat sich der Rat in Tampere auf drei „Körbe“: Asyl/Migration, Schaffung eines Europäischen Rechtsraums und grenzüberschreitende Kriminalität konzentriert. Inhalte und Perspektiven des Amsterdamer Vertrages sollten nun fünf Monate nach seinem Inkrafttreten erläutert und erkennbar werden.

Diese Anstöße haben zu einer beachtlichen Dynamik geführt: Eine Fülle von gesetzlichen Initiativen kennzeichnet die Bemühungen der Kommission, der Überführung der Innen- und Justizpolitik in die Erste Säule Rechnung zu tragen.

Es ist eine große Anzahl von Gesetzesvorschläge unterbreitet worden: Allein in der Mitteilung der Kommission über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft sind 14 Projekte enthalten. Selbst der Entwurf eines euro-

päischen Vertragsrechts liegt vor. In keinem anderen Rechtsbereich der Europäischen Union gibt es eine so umfangreiche Gesetzgebungsaktivität.

Die Kommission veröffentlicht auf einer sogenannten „Anzeigetafel“ Verlauf und Stand aller geplanten und bereits durchgeführte Maßnahmen. Sie hat damit alle Anstrengungen unternommen, um Fortschritte im Bereich der Innen- und Justizpolitik zu erzielen. Nun sind die Mitgliedstaaten im Rahmen des Rats am Zuge.

## 5. Fazit

Zusammenfassend lässt sich damit folgern:

- Der Übergang von Fragen des Asyls, der Einwanderung, der Visaerteilung, Außengrenzen und gerichtlichen Zivilverfahren entspricht den Intentionen einer Solidargemeinschaft.
- Es können in diesen Bereichen Rechtsquellen erlassen werden, welche zum bisherigen Bindungsgrad größere Rechtswirkungen für die Mitglieder entfalten.
- Die im Vertrag aufgeführte Fünfjahresfrist ist in der Europäischen Union ein bewährtes Mittel, um politisch heikle Ziele auch wirksam zu erreichen.
- Die Aktionsmöglichkeit der Europäischen Union ist durch eine ganze Anzahl von Entwürfen für Verordnungen, Richtlinien und Beschlüssen weitgehend genutzt.
- Kritisch ist anzumerken, dass allerdings in der Asyl- und Einwanderungspolitik die soziale und wirtschaftliche Integration fehlt.
- Auch die von Deutschland immer wieder vorangetriebene Frage der Lastenteilung bedarf einer befriedigenden Lösung.
- Es muss bei den Mitgliedstaaten „Überzeugungsarbeit“ geleistet werden. So hat der vor wenigen Monaten stattgefundene Rat der Innen- und Justizminister in Stockholm auf die Notwendigkeit eines einheitlichen Asylverfahrens und die Bekämpfung der illegalen Einreisen von Angehörigen aus Drittstaaten hingewiesen. Dabei ist vor allem an die Bekämpfung des Menschenhandels gedacht. Solche übereinstimmenden Äußerungen öffnen den Weg zu künftigen Rechtsentscheidungen.
- Probleme werden die Abstimmungen der Gesetzesvorlagen bereiten. Im Übergangszeitraum ist die Einstimmigkeit erforderlich. Aber auch hier bleibt zu hoffen, dass eine Annäherung der Standpunkte der Mitgliedstaaten zu erzielen sein wird. Es gilt, Verantwortung



und Solidarität bei den Mitgliedstaaten zu wecken für einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Europa bewegt sich erfahrungsgemäß in Richtung Integration nur sehr langsam, aber stetig, und dann – rückblickend – auch erfolgreich.

## **Flüchtlingsströme und Lastenteilung im Bereich der Europäischen Union (burden sharing)\***

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

mein besonderer Gruß gilt den Studienanfängern für den Masterstudiengang „Europäisches Verwaltungsmanagement“.

Zu Ihrem Entschluss, an unserer Hochschule zu studieren, einen herzlichen Glückwunsch!

Sie haben zukunftsorientiert gewählt: Kaum ein Bereich der öffentlichen Verwaltung kommt ohne einen europarechtlichen Bezug aus. Grundkenntnisse der Funktion und der Organisation der Europäischen Union sowie deren Rechtsgrundlagen werden auf weitere Sicht unverzichtbar sein!

### **1. Einleitung**

Die Europäische Union ist mehr als eine völkerrechtliche Staatenverbindung. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist sie ein Rechtsgebilde eigener Art, welches sogar für die Mitgliedstaaten und deren Bürger verbindliche Rechtsquellen verabschieden kann.

Ein besonders aktueller und interessanter Bereich ist die Innen- und Justizpolitik. Im Rahmen dieser Rechtsmaterie ist die Einrichtung eines freien Personenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten vorgesehen, der seit der Einheitlichen Europäische Akte 1986 im heutigen Artikel 14 EG-Vertrag als Ziel des Binnenmarktes festgeschrieben wurde. Hierbei geht es um die innere Sicherheit in einem vereinten Europa, die Harmonisierung der Asylvorschriften, die Bekämpfung illegaler Einwanderung und Beschäftigung, die Grenzkontrollen, den Aufenthalt von Ausländern und die organisierte Kriminalität.

Ein Europa ohne Binnengrenzkontrollen erleichtert nicht nur den legal Reisenden den Grenzübertritt, sondern auch den Straftätern, welche die Ausübung ihrer Delikte europaweit ohne störende Grenzen vollziehen können.

Eine besondere Bedeutung kommt einer Lastenverteilung zu, welche die Frage der Aufnahme von Flüchtlingen und deren vorübergehenden Auf

---

\* Vortrag am 6. September 2002

enthalt im Bereich der Europäischen Union regeln soll. Ist es notwendig und erforderlich, für den Fall eines Massenzustroms von Flüchtlingen in den Hoheitsbereich der Mitgliedstaaten gemeinsam zu reagieren? Dieser Gedanke der Solidarität im Flüchtlingsbereich war zur Zeit des Jugoslawien-Konflikts 1992/1993 noch nicht allgemein akzeptiert: Einige Mitgliedstaaten hatten eine große Zahl von Flüchtlingen aufgenommen, andere waren davon kaum betroffen. Die Bundesrepublik Deutschland nahm während des starken Flüchtlingszustroms mehr Flüchtlinge auf als alle anderen Mitgliedstaaten zusammen. Von den insgesamt 584.000 Bürgerkriegsflüchtlingen aus Bosnien und Herzegowina hatte Deutschland allein 345.000 Zuflucht gewährt. Es wurde daher ein deutsches Anliegen, im Zusammenhang einer künftig praktizierten Solidarität eine Regelung zwischen den Mitgliedstaaten für den Fall eines künftigen, vermehrten Zustroms Vertriebener zu treffen.

## **2. Die deutsche Initiative vom Oktober 1994**

Ein Entwurf von Schlussfolgerungen durch den deutschen Vorsitz vom 6. Oktober 1994 sollte eine wichtige Wegweisung der Ratspräsidentschaft sein.

Wesentliche Inhalte des deutschen Vorschlages waren in den Nummern 1, 2 und 6 enthalten. Es hieß dort:

- a) „Der Rat ist sich darüber einig, daß Menschen, die sich aufgrund von Krieg und Bürgerkrieg in einer Gefahr für Leib, Leben oder Gesundheit befinden, weiterhin nach Möglichkeit Hilfe durch vorübergehende Aufnahme in den Mitgliedstaaten gewährt werden soll, wenn anderweitig eine Beseitigung der Gefahr nicht möglich ist.“ (Nr. 1)
- b) „Der Rat würdigt die von einzelnen Mitgliedstaaten gezeigte Bereitschaft zur vorübergehenden Aufnahme einer großen Anzahl von Flüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien und stellt fest, dass die Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen zu einer starken Belastung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union geführt hat. Diese Belastung ist auf die Mitgliedstaaten ungleichgewichtig verteilt.“ (Nr. 2)
- c) Nr. 6 bezieht sich auf das Problem der Verteilung von Flüchtlingen bei erneutem Zustrom von Menschen aus Krisengebieten: „Der Rat ist sich darüber einig, dass sich die Verteilung von Flüchtlingen im Rahmen gemeinsamer Aufnahmeaktionen der Mitgliedstaaten künftig nach Kriterien richten soll, welche die Grundlage für eine ausgewogene Be-

teilung der einzelnen Mitgliedstaaten bilden können:

- Bevölkerungszahl,
- Größe des Staatsgebiets,
- Bruttoinlandsprodukt.“

So lautete der deutsche Vorschlag.

Das Thema Lastenteilung erwies sich in den Arbeitsgruppen als äußerst schwierig und wurde kontrovers diskutiert. Italien signalisierte Unterstützung in dieser Frage, hielt eine Festsetzung von Prozentzahlen jedoch nicht für angebracht.

Die Niederlande erinnerten daran, dass auch an einen finanziellen Ausgleich zu denken sei. Das Vereinigte Königreich war der Auffassung, dass eine Bereitschaft, sich im Krisenfall einigen zu wollen, ausreichend sein müsste. Dänemark äußerte seine Bereitschaft, bei der Erstellung eines Verteilerschlüssels mitzuarbeiten.

Deutschland hob hervor, dass die Einigung über Kriterien für eine Lastenteilung unverzichtbar sei.

### **3. Die EntschlieÙung des Rates vom 25. September 1995**

Das Ergebnis der deutschen Initiative war schließlich die „EntschlieÙung des Rates vom 25. September 1995 zur Lastenteilung hinsichtlich der Aufnahme und des vorübergehenden Aufenthalts von Vertriebenen.“ (Amtsblatt C 262 vom 7.10.1995, S. 1-3).

Sie war allerdings nur eine halbherzige Zwischenlösung, ohne für alle Mitgliedstaaten verbindliche Vorgaben:

In den Vorbemerkungen würdigt der Europäische Rat zwar die auf seiner Tagung in Essen vom 9./10. Dezember 1994 von einzelnen Mitgliedstaaten gezeigte Bereitschaft zur vorübergehenden Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen. Auf der angeführten Ratssitzung wurde aber der Rat (Justiz und Inneres) aufgefordert, möglichst bald zu einer wirksamen Regelung für eine künftige Lastenteilung auf dem Gebiet der humanitären Hilfe zu gelangen.

Beachtlich waren folgende Aussagen der EntschlieÙung: „Bei Auftreten einer Krisensituation ist es wünschenswert, dass die Aufnahme- und Aufenthaltsbedingungen für diese Menschen von den Mitgliedstaaten auf einer Grundlage der Konzertierung und der Solidarität geschaffen werden. Die Mitgliedstaaten bekunden in dieser Hinsicht ihre Bereitschaft,

die Verantwortung für die Aufnahme von Vertriebenen und ihren vorübergehenden Aufenthalt bestmöglich zu teilen.“ Weiter heißt es:

„Die Mitgliedstaaten müssen dafür Sorge tragen, dass die Anwendung der in der Geschäftsordnung des Rates vorgesehenen Dringlichkeitsverfahren in derartigen Fällen rasch eine ausgewogene und solidarische Verteilung der Lasten ermöglicht. Die Mitgliedstaaten können auch Formen eines Finanzausgleichs vorsehen.“

Der Fortschritt dieser EntschlieÙung ist vor allem Akzeptanz eines Grundsatzes der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Das Ergebnis allerdings bedeutete nichts anderes, als dass sich die Mitgliedstaaten in Krisenfällen beraten wollen.

#### **4. Der Beschluss des Rates vom 4. März 1996**

Einen Fortgang dieser Entwicklung enthält der Beschluss des Rates vom 4. März 1996 über ein Warn- und Dringlichkeitsverfahren zur Lastenverteilung hinsichtlich der Aufnahme und des vorübergehenden Aufenthalts von Vertriebenen (ABl 1996, L 63, S. 10). Ergänzt wird in dieser Rechtsgrundlage das Verfahren im Falle des vermehrten Zustroms von Flüchtlingen. Auf Veranlassung des Vorsitzes eines Mitgliedstaates oder der Kommission kann der in Artikel K.4 des EU-Vertrages vorgesehene Koordinierungsausschuss zu einer Dringlichkeitssitzung einberufen werden. In dieser Sitzung soll darüber beraten werden, ob eine Lage besteht, welche eine konzertierte Aktion der Europäischen Union erforderlich mache.

Vom Koordinierungsausschuss ist gegebenenfalls ein Vorschlag zu erarbeiten und dem Rat zur Genehmigung vorzulegen. Inhaltliche Vorgaben fehlen. Deshalb kann von konkreten Lastenverteilungsregelungen noch nicht gesprochen werden.

Im Zusammenhang mit dem Kosovo-Konflikt hat eine solche Dringlichkeitssitzung im Gebäude unserer Fachhochschule in Brühl im Jahr 1999 stattgefunden. Konkrete Regelungen wurden dabei nicht getroffen. Festgelegt wurde lediglich, dass die Flüchtlinge vorrangig in Gebieten nahe der Krisenherde zu versorgen seien. Jedem Mitgliedstaat war es überlassen, von sich aus eine Zahl von Flüchtlingen zu benennen, welche er zu übernehmen bereit sei (Pledging-Verfahren).

Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass die Einigungen von 1995 und 1996 kein ausreichendes Instrumentarium darstellten, um angemessen und schnell im Falle eines Flüchtlingszustroms reagieren zu können.

## 5. Richtlinie des Rates vom 20. Juli 2001

Nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages am 1. Mai 1999 ist die Zuständigkeit der Europäischen Union für die angeführte Rechtsmaterie auf den Kernbereich des EG-Vertrages übertragen worden. Dies bedeutete unter anderem eine neue, die Mitgliedstaaten bindende gesetzliche Regelungsbefugnis, die auch in Anspruch genommen werden sollte: Unterstützt wurde diese Vorgabe durch eine Reihe von Initiativen:

- ◆ Der Aktionsplan des Rates und der Kommission vom 3. Dezember 1998 hob hervor, dass gemäß des Vertrages von Amsterdam so schnell wie möglich Mindestnormen für den vorübergehenden Schutz Vertriebener aus dritten Ländern und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung zu ergreifen seien.
- ◆ Auf der Sondertagung des Rates vom 15. und 16. Oktober 1999 in Tampere hat der Rat bekräftigt, dass die Frage des vorübergehenden Schutzes für Vertriebene auf der Grundlage der Solidarität einvernehmlich geregelt werden müsse.
- ◆ Es folgt die Einrichtung eines Flüchtlingsfonds durch eine Entscheidung des Rates im Jahr 2000 (2000/596/EG).

Am 20. Juli 2001 wird schließlich die „Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen auf die Mitgliedstaaten“ verabschiedet, die mit der Aufnahme dieser Personen und deren Folgen verbunden sind (ABl. L 212 vom 7.8.2001, S. 12-23).

Diese Rechtsgrundlage enthält Regelungen über eine einstimmige Beschlussfassung des Rates, ob in einer Massenfluchtsituation den Flüchtenden vorübergehende Aufnahme im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten gewährt werden solle. Wesentliche Inhalte der Richtlinie sind: Aufnahme, staatliche Unterstützungsleistungen, medizinische Versorgung, Zugang zum Arbeitsmarkt, Familiennachzug, aber keine Garantie eines Asylverfahrens und damit eine Ausreisepflicht bei Aufhebungen des vorübergehenden Schutzes, der maximal drei Jahre betragen darf.

Die Regelung sieht weiter vor, dass bei einem positiven Beschluss des Rates jeder Mitgliedstaat angeben soll, wie viele Flüchtlinge er aufzunehmen bereit ist. Für dieses „Pledging-Verfahren“ werden keine Kriterien aufgegeben. Frühere Forderungen der Bundesrepublik waren erneut nicht durchsetzbar. Die Richtlinie beinhaltet das äußerste, was einvernehmlich durch die Mitgliedstaaten vereinbart werden konnte.

## **6. Schlussbemerkungen**

Der Verlauf eines solchen innenpolitischen Themas zeigt, welche Vorbehalte es bei den Mitgliedstaaten bis heute gibt.

Es bedarf eines langen Atems für die europäische Integration. Zwar rücken die Mitgliedstaaten gleichsam unaufhaltsam näher zusammen. Die Rechtsmaterien werden dabei jedoch immer komplizierter. Sie sind schwer zu überschauen. Übrigens ist das ein Grund mehr, weshalb wir gut ausgebildete, europaorientierte Beamte benötigen !

## **Die Zukunft der Europäischen Union**

### **- Perspektiven einer neuen Verfassung -\***

#### **1. Einleitung**

Europa ist nicht nur ein geographischer Begriff. Er erstreckt sich auf ein politisches und rechtliches Gebilde eigener Art. Gleichzeitig beinhaltet er eine besondere Identität durch seine Kulturen und Werte.

Politisch hat sich Europa in einem engen Zusammenschluss im Rahmen einer „Europäischen Union“ zusammengefunden. Die rechtlichen Beziehungen sind seit der Gründung der ersten bedeutenden Gemeinschaft im Jahr 1951 ständig enger geworden.

Wie mag die Zukunft dieser Union aussehen? Wird es die „Vereinigten Staaten von Europa“ geben?

Der Integrationsprozess in Europa hat in den letzten Jahren eine immer stärker werdende Dynamik erfahren: Fragen wie Währung, Wegfall der Grenzkontrollen, Osterweiterung, Einwanderung und Bekämpfung internationaler Kriminalität sind in den Blickpunkt der Öffentlichkeit getreten.

Bei einer Podiumsdiskussion am Weltfriedenstreffen in Aachen Anfang dieser Woche wurde besonders deutlich, wie skeptisch Vertreter von Staat und Kirche die Entwicklung Europas sehen. Diese Tendenz spiegelt eine Grundhaltung wider, welche in der Bevölkerung weit verbreitet ist.

Ein Rückblick auf die Entwicklung Europas zeigt doch gerade eine atemberaubende Dynamik an: Einheitliche Währung, offene Grenzen, Freizügigkeit und grenzüberschreitende Arbeitsmöglichkeiten sind sichtbare Zeichen der europäischen Einigung.

Europa lebt mit den Risiken der Vertiefung und Intensivierung der gemeinsamen Zusammenarbeit und denen der Erweiterung durch weitere Mitgliedstaaten. Diese Ziele sind allerdings nur im Geiste der Bewahrung von Freiheit und Rechtsstaatlichkeit, der Solidarität, der Offenheit und des ständigen Dialoges möglich. Während meiner praktischen Tätigkeit im Europareferat des Bundesinnenministeriums hat mich die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in den Arbeitsgruppen stets beeindruckt.

Ich bin der festen Überzeugung, dass dieser Dialog bei der europäischen Vielheit der Kulturen inzwischen eine europäische Tugend geworden ist,

---

\* Vortrag am 12. September 2003



die Europa stark von anderen politischen Formationen unterscheidet. Er hat uns über fünfzig Jahre Frieden gebracht.

Vertiefung der Zusammenarbeit und die Erweiterung bedingen einen organisatorischen Umbau der Strukturen der Europäischen Union: Ein Staatengebilde eigener Art kann in Anbetracht einer Erweiterung von fünfzehn auf fünfundzwanzig Mitgliedstaaten nur effektiv zusammenarbeiten, wenn arbeitsfähige Organe tätig werden können.

Die bisherigen Zuständigkeiten und Strukturen sind vielfältig, durch zahlreiche Sonderregelungen geprägt, bereits für einen Laien selten überschaubar, für den Experten kaum praktikabel.

Gefordert sind mehr Effizienz, Demokratie, Bürgernähe und Transparenz in dem neuen Europa.

## **2. Die Grundrechts-Charta der Europäischen Union**

Die Initiative zu einer Charta der Europäischen Union gingen vom Europäischen Rat in Köln (am 3./4. Juni 1999) aus. Es heißt dort in den Schlussfolgerungen (Nr. 44), der Europäische Rat sei der Auffassung, dass im gegenwärtigen Entwicklungsstand der europäischen Union die auf der Ebene der Union geltenden Grundrechte in einer Charta zusammengefasst und dadurch sichtbarer gemacht werden müssten.

Hierzu wurde ein in der Anlage zu den Schlussfolgerungen beigefügter Beschluss gefasst: Der künftige Vorsitz wurde gebeten, bis zur Sondertagung des Europäischen Rats von Tampere am 15./16. Oktober 1999 die Voraussetzungen für die Umsetzung dieses Beschlusses zu schaffen.

Ferner wurde in diesem Beschluss erwähnt, dass die neue Charta von einem Gremium ausgearbeitet werden sollte, welches aus Beauftragten der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten und des Präsidenten der Europäischen Kommission sowie Mitgliedern des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente zu bestehen habe.

Bis zum Europäischen Rat im Dezember 2000 sollte der zu erarbeitende Entwurf vorgelegt werden.

Auf dem Sonderrat von Tampere, der sich erstmals mit dem Thema der Innen- und Justizpolitik nach der Neuregelung der Materie im Vertrag von Amsterdam beschäftigte, wurde in einem zweiten Teil die Zusammensetzung und das Arbeitsverfahren des Gremiums zur Ausarbeitung des Entwurfs einer EU-Charta der Grundrechte festgelegt. Insgesamt wurde die Mitgliederzahl des Gremiums auf 62 Mitglieder beschränkt.

In der konstituierenden Sitzung vom 17. Dezember 1999 gab sich das Gremium den Namen „Konvent“. Vorsitzender wurde der ehemalige Bundespräsident der Bundesrepublik Deutschland Roman Herzog, der als Universitätsprofessor und ehemaliger Präsident des Bundesverfassungsgerichts für diese Aufgabe hoch qualifiziert war.

Anders als bei den geltenden Verfahren zur Änderung der Gründungsverträge der Europäischen Union waren im Konvent dreiviertel der Mitglieder zugleich Vertreter der nationalen Parlamente. Somit war das parlamentarische Element erstmals konstitutiv an der Definition der Grundlagen der Verträge in mitbestimmender Weise beteiligt worden.

Der Konvent tagte wechselnd an den Orten des Parlaments und des Rates in öffentlicher Sitzung. Er stellte durch Veröffentlichungen der laufend anfallenden Vorlagen und den über 300 Eingaben eine bisher unbekanntere Transparenz über das Internet her.

Nach ungefähr zehn Monaten intensiver Arbeit war eine Konsensfähigkeit des Entwurfs erreicht. In den ersten Text vom Juni 2000 wurden 589 formelle Änderungsanträge eingearbeitet sowie in einem zweiten Durchgang Ende Juli noch einmal über 1000 Anträge, ohne dass über diese Vorschläge einzeln abgestimmt werden musste.

Schließlich konnte die Charta auf dem Rat von Nizza am 8. Dezember 2000 feierlich proklamiert werden.

Inhaltlich fasst sie in sechs Kapiteln klassische Freiheits- und Gleichheitsrechte mit wirtschaftlichen und sozialen Grundrechten zusammen. Oberster Wert ist wie in der deutschen Verfassung die Achtung der Menschenwürde.

Die Europäische Union war einen entscheidenden Schritt vorangekommen.

Allerdings wird die feierliche Erklärung zunächst rechtlich unverbindlich bleiben. Europäisches Parlament, Rat und Kommission sind jedoch eine Selbstbindung eingegangen, so dass mit einer Beachtung in der Praxis zumindest im Bereich der Europäischen Union zu rechnen ist.

### **3. Die Erklärung über die Zukunft der Europäischen Union**

Die Proklamation der Charta in Nizza und deren zukunftsweisende Perspektive wird fortgeführt in der dem Europäischen Rat von Nizza beigegebenen „Erklärung zur Zukunft der Union“, welche zu einer neuen Regierungskonferenz im Jahre 2004 führen sollte.

Gefordert wird in der relativ kurz gefassten Erklärung die Aufnahme einer breit angelegten Diskussion über die weitere Entwicklung der Europäischen Union.

Als Problemfelder sind darin die anstehende Erweiterung um weitere zehn Mitgliedstaaten, die Funktionsfähigkeit der Organe sowie die notwendige Verstärkung der Bürgernähe genannt.

Auf dem Europäischen Rat von Göteborg vom 15./16. Juni 2001 wurden die erforderlichen Vorgaben festgelegt. Schließlich führte diese Initiative zu einer weiteren „Erklärung über die Zukunft der Europäischen Union“ auf dem Rat von Laeken am 15. Dezember 2001. In einem ausführlichen Statement werden die demokratische Herausforderung Europas, deren neue Rolle in einer globalisierten Welt, die Reformen in einer erneuerten Union, insbesondere Vereinfachung der Instrumente der Union, mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz und letztlich der Weg zu einer neuen Verfassung gefordert.

Im Hinblick auf eine möglichst umfassende und transparente Vorbereitung der nächsten Regierungskonferenz hat der Rat beschlossen, einen Konvent einzuberufen. Ihm fällt die Aufgabe zu, die wesentlichen Fragen zu prüfen, welche die künftige Entwicklung der Europäischen Union aufwerfen.

#### **4. Die Einsetzung des Verfassungskonvents**

Zum Präsidenten des Konvents wurden der ehemalige französische Staatspräsident V. Giscard d'Estaing, die „europaerfahrenen“ Politiker G. Amato und J.L. Dehaene zu Vizepräsidenten ernannt. Neben diesen Personen gehörten dem Konvent 15 Vertreter der Staats- und Regierungschefs, 30 Mitglieder der nationalen Parlamente, 16 Mitglieder des Europäischen Parlaments und zwei Vertreter der Kommission an. Die Bewerberländer wurden umfassend an den Beratungen in gleicher Weise wie die Mitgliedstaaten beteiligt.

Die Eröffnungssitzung fand am 1. März 2002 statt. Ein Sekretariat unterstützte das Vorhaben des Konvents.

Die Arbeiten sollten so rechtzeitig abgeschlossen sein, dass der Präsident des Konvents die Ergebnisse dem Europäischen Rat im Jahr 2003 vorlegen könne.

#### **5. Die Arbeit des Verfassungskonvents**

Es setzte eine intensive und arbeitsaufwendige Diskussion über die vorgegebenen Fragen ein. Dabei ist es ein Verdienst des Präsidenten, die

Debatte von vornherein auf einen Verfassungsentwurf konzentriert zu haben. Die Zukunft Europas könne sich eben effektiv nur in einer neuen Grundregel der Europäischen Union verwirklichen.

Unser Studiengang „europäisches Verwaltungsmanagement“ hat im Rahmen einer Exkursion im Mai dieses Jahres die Arbeit des Konvents vor Ort beobachtet und im Gespräch mit Experten den Verlauf der Diskussionen erfahren.

Auffällig war die große Präsenz der Mitglieder des Konvents. Die Plätze des Plenarsaals waren während der Diskussionen nahezu vollständig besetzt. Auch die hochrangigen Vertreter wie Staats- und Regierungschefs oder Minister waren persönlich anwesend und haben den Verlauf der Debatten mitverfolgt, Ideen und Anregungen eingebracht.

Redebeiträge waren zeitlich begrenzt. Sie wurden vom Platz aus gehalten, um zeitlichen Verzögerungen entgegenzuwirken. Die Sitzungen des Konvents zeichneten sich aus durch eine äußerst straffe und konzentrierte Arbeitsweise, welche dem großen Ziel in jeder Hinsicht entsprach.

Der Europäische Rat wurde ständig über den Fortgang der Arbeiten informiert:

Auf dem Europäischen Rat von Sevilla am 21. und 22. Juni 2002 berichtete der Präsident des Konvents über die geleisteten Arbeiten und Fortschritte.

Die weiteren Ergebnisse wurden danach dem Europäischen Rat von Kopenhagen vom 12. und 13. Dezember 2002 vorgelegt. Gleichzeitig erlaubte der Arbeitsfortschritt des Konvents, dass die Vorlage des Schlussdokuments für die Tagung des Europäischen Rats termingerecht für Juni 2003 angekündigt werden konnte.

Der Konvent legte darauf am 13. Juni 2003 mit großem Konsens einen vollständigen Verfassungsentwurf vor.

## **6. Der Verfassungsentwurf**

Auf den Inhalt des Entwurfs kann nur im Überblick eingegangen werden. Die Verfassung besteht nach dem Vorschlag des Konvents aus vier Teilen,

- den verfassungsrechtliche Kernvorschriften,
- der Charta der Grundrechte,
- den Vorschriften über die Politiken der Union
- sowie den Schlussbestimmungen.

Beigefügt wurden Protokolle zur Rolle der nationalen Parlamente und zur Subsidiarität.

Zwar hat es während der Konventsarbeit über 3000 Änderungsanträge gegeben. Auch wurde von Zeit zu Zeit die Verhandlungsführung des Vorsitzenden als zu rigide und autoritär kritisiert.

In Anbetracht des Zeitdrucks des Vorhabens waren dies allerdings verständliche Reaktionen, welche aus den Umständen erklärlich waren.

Entstanden ist ein in sich abgerundeter Entwurf, der folgende Fortschritte zu verzeichnen hat:

- Die Charta der Grundrechte ist in den Verfassungstext aufgenommen worden,
- Werte und Ziele der Union werden ausdrücklich formuliert,
- die Union erhält eine eigene Rechtspersönlichkeit,
- das Unionsrecht wird gegenüber dem der Mitgliedstaaten als vorrangig festgelegt,
- es wird eine vereinfachte Kompetenzordnung vorgesehen, wobei zwischen ausschließlicher EU-Zuständigkeit, einer Rahmen- und eigener Gesetzeskompetenz der Mitgliedstaaten unterschieden wird,
- die Flexibilitätsklausel wird beibehalten,
- für die Außen- und Verteidigungspolitik sowie im Bereich Justiz und Inneres werden erweiterte Unionszuständigkeiten vorgesehen,
- die Bereiche Energie, Sport, Zivilschutz, geistiges Eigentum, Raumfahrt und Verwaltungszusammenarbeit erhalten neue Rechtsgrundlagen,
- vorgesehen ist eine Verstärkung der europäischen Institutionen: Das bedeutet im einzelnen das Amt eines neuen hauptamtlichen Präsidenten des Rates, ein neues Amt eines europäischen Außenministers,
- die Besetzung der Kommission aus dem Präsidenten, dem Außenminister und 13 Kommissaren mit Stimmrecht sowie Kommissaren ohne Stimmrecht aus allen anderen Mitgliedstaaten (gleichberechtigte Rotation),
- vorgesehen ist weiterhin eine Vereinfachung und Verringerung der Anzahl der Entscheidungsinstrumente,
- die Einführung der Bezeichnung „Europäisches Gesetz“ für Verordnung und „Europäisches Rahmengesetz“ für Richtlinie,

- das Mitentscheidungsverfahren - mit qualifizierter Mehrheit im Rat - wird normales Gesetzgebungsverfahren,
- neu ist die Einführung einer besonderen Kategorie „delegierter Verordnungen“, welche unseren innerstaatlichen Verordnungen entsprechen,
- die Öffentlichkeit der legislativen Ratssitzungen,
- die Konventsmethode als Verfahren bei zukünftigen Verfassungsänderungen,
- der Hinweis auf religiöses Erbe in der Präambel, Schutz des Rechtsstatus der Kirchen in der Verfassung,
- die Einführung eines Bürgerbegehrens.

## 7. Gesamtwürdigung

Innerhalb eines äußerst begrenzten Zeitraums von ca. 16 Monaten ist vom Konvent ein in sich schlüssiges Verfassungsmodell vorgelegt worden, das weitgehend konsensfähig war. Bei der Vielfalt der Meinungen und Interessen innerhalb der Europäischen Union und den künftigen Mitgliedstaaten ist das eine nicht zu unterschätzende Leistung, welche weitgehend dem politisch erfahrenen und europafreundlichen Präsidenten des Gremiums zu verdanken ist.

Dennoch gibt es eine Reihe kritischer Bemerkungen, vor allem aus den kleineren Beitrittsländern, die ihre Interessen nicht gewahrt sehen.

Die neue Verfassung war auch Gegenstand von Besprechungen anlässlich des Staatsbesuchs von Bundeskanzler Schröder beim tschechischen Ministerpräsident Spidla Anfang dieses Monats. Dieser meldete Klärungsbedarf an. Vor allem sollte jedes Land wie bisher einen Kommissar stellen.

Andererseits gehen dem EU-Kommissionspräsident Prodi die Vorschläge des Konvents nicht weit genug. Sie müssten vor allem im Bereich der Abstimmungen von der Einstimmigkeit Abstand nehmen.

Neben anderen Ländern der Bundesrepublik hat sich Bayern mit 16 Kritikpunkten zu Wort gemeldet.

Den kritischen Äußerungen hält der Präsident des Konvents entgegen, dass der vorliegende Entwurf der beste Kompromiss sei, welcher derzeit verwirklicht werden könne. Der italienische Vorsitz vertritt die Auffassung, dass die Europäische Union mit dem vorliegenden Vorschlag transparenter und demokratischer werde. Eine neue Diskussion dürfe

nicht mehr eröffnet werden: Man könne nicht einen Teil anrühren, ohne dass das gesamte Gebäude zum Einsturz komme.

Der Konvent habe gute Arbeit geleistet. Je weiter sich die künftige Regierungskonferenz vom Entwurf entferne, desto schwieriger werde es sein, ein neues Gleichgewicht zu finden. Es gelte, eigene Interessen zurückzustellen. Nur dann könne das allgemein angestrebte Ziel einer Verfassung erreicht werden.

Die gleiche Auffassung äußerte Bundeskanzler Schröder am Dienstag dieser Woche in Berlin anlässlich des Besuchs des Präsidenten V. Giscard d'Estaing.

## **8. Perspektiven: Die Europäische Union – ein Erfolgsmodell?**

Wie sind diese Entwicklungen für eine zukünftige Europäische Union zu würdigen?

- a) Eine vergrößerte Union ist nur handlungsfähig, wenn Organe geschaffen werden, welche das Zustandekommen von Entscheidungen in absehbarer Zeit möglich machen,
- b) die großen Ziele der Europäischen Union wie Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Solidarität werden in stärkeren Maße verwirklicht;
- c) der Entwurf wurde durch den Europäischen Rat initiiert und begleitet. Er ist das politische Organ der Union, welches durch gezieltes Handeln ministerielle Bedenken unbeachtet ließ und konkrete Ergebnisse einforderte,
- d) der vorgelegte Entwurf kann nur ein Kompromiss sein. Europa hat sich von seiner politischen Idee nur durch Verhandlungen und Kompromisse bis zum heutigen Stand weiter entwickelt. Das ist eine Verfahrensweise, welche ohne größere Auseinandersetzungen Wohlstand und Frieden sichert. Dieses Modell der Annäherung der Mitgliedstaaten durch Verhandeln unter voller Berücksichtigung der kulturellen Unterschiede ist das Erfolgsmodell unseres Europa, welches durch seine geistigen Werte und seine Offenheit dazu fähig ist.

Es bleibt zu hoffen, dass die nun anstehende Regierungskonferenz den eingeschlagenen Weg zu einem erfolgreichen Abschluss bringt.

Diese Vorgaben müssen wir bewahren und weiterführen. Dazu benötigen wir fachkundige Beamte mit Europakompetenz, mit Initiative und Begeisterung für diesen Friedensprozess.

Es bleibt zu wünschen, dass der große Wurf der Verfassung Realität wird für ein gesichertes, freies und friedliches Leben im Europa in unserer Zukunft.

## **Rede anlässlich der Masterverleihungsfeier am 14. November 2003 an der FH Bund in Brühl**

Sehr geehrte Damen und Herren,

mein besonderer Gruß gilt den Absolventen des Masterstudiengangs!

Ihnen zunächst von der Studienleitung Respekt für Ihren Einsatz und Anerkennung für die von Ihnen erbrachten Leistungen!

In unserer Verwaltung kommen trotz aller Freude über den gelungenen Abschluss immer wieder Fragen auf: Warum gibt es überhaupt noch eine Beamtenausbildung? Ist es denn sinnvoll, noch zusätzlich einen Masterstudiengang einzuführen? Können Fortbildungsmaßnahmen nicht ausreichen? Warum überhaupt dieser Aufwand an Bildung?

Die Antwort der Studienleitung ist eindeutig: Eine mögliche, verkürzte Ausbildung kann den Anforderungen der heutigen Zeit nicht gerecht werden. Denn die öffentliche Verwaltung muss nicht geringere, sondern höhere Anforderungen an ihre Mitarbeiter stellen. Dazu gehört für den gehobenen Dienst nicht nur die zielgerichtete, systematische Ausbildung auf wissenschaftlicher Grundlage. Unsere Studierenden benötigen für ihre Praxis auch grundlegende Kenntnisse über die öffentliche Verwaltung. Deren Zweck ist die Gestaltung des öffentlichen Lebens und eben nicht nur die größtmögliche Wirtschaftlichkeit. Sie muss sich für einen gerechten Ausgleich zwischen privaten und öffentlichen Interessen einsetzen. Es geht auch um die Tatsache, dass unser Rechtssystem auf Werten wie Gerechtigkeit, Solidarität und Menschenwürde aufbaut, die es zu bewahren gilt. Für andere da sein, in Gesetzestreue und Loyalität gegenüber dem Staat, das ist die Aufgabe der Beamten. Darin unterscheidet sich unsere Ausbildung von anderen!

Von der öffentlichen Verwaltung wird allgemein erwartet, dass sie den fortschreitenden Entwicklungen in unserem Staat Rechnung trägt: Dies gilt in besonderem Maße für den Bund.

Durch die fortschreitende Entwicklung in Europa hat diese Zielsetzung eine besondere Dimension erhalten. Anlässlich der Eröffnung dieses Studiengangs am 7. September 2001 hat der Vertreter des Innenministeriums folgende Feststellungen getroffen:

### **1.**

Die „Europafähigkeit“ der Bundesbeamten sei ein aktuelles und dringendes Anliegen. Es gelte, Defizite abzubauen und neue Perspektiven zu entwickeln!



## **2.**

Der Bundesminister des Innern, Otto Schily, stellte einen entsprechenden Handlungsbedarf fest. In der Rede anlässlich der 3. Handelsblatt-Jahrestagung am 03. Mai 1999 führte er gezielt auf die Fachhochschule des Bundes als Bildungsträger für die Bundesbeamten aus: „Die Fachhochschule des Bundes wird deshalb in Zukunft verstärkt mit Universitäten und Fachhochschulen zusammenarbeiten, die sich mit der Europapolitik und den Erfordernissen in der europäischen und nationalen Verwaltung beschäftigen.“

## **3.**

Die ständige Entwicklung des europäischen Einigungsprozesses mache eine Reaktion des Bundes im bildungspolitischen Bereich unverzichtbar:

### **3.1**

Die Bundesrepublik werde stetig in größerem Maße in die Gesetzgebung der Europäischen Union eingebunden. Vor allem die Umsetzung der Richtlinien erfordere ein hohes Maß an Kenntnissen europarechtlichen Inhalts.

### **3.2**

Im Bundesbereich gebe es kaum ein Verwaltungsgebiet ohne Berührungspunkte zu europarechtlichen Fragen.

### **3.3**

Die große Zahl der Gremien in der Europäischen Union erfordere Fähigkeiten zur Führung von Verhandlungen im Rahmen der Mitgliedstaaten.

### **3.4**

Auch die Kommunikation der Verwaltungseinheiten der Mitgliedstaaten gehöre zu einem unverzichtbaren Element praktischer Verwaltungstätigkeit, die einzuüben sei.

### **3.5**

Weiterhin sei eine aktive, positive Handlungs- und Wertorientierung im Hinblick auf die europäische Integration den Beamten zu vermitteln, die

dem deutschen Staatsbürger deutlich zu machen sei. Gerade in Anbetracht der immer rascher sich entwickelnden Fortschritte des Integrationsprozesses müsse dem Bürger die Notwendigkeit der Integrationsdynamik verständlich gemacht werden.

Der heute feierlich zu Ende gehende Studiengang hat diesen Forderungen Rechnung getragen: Im Rahmen dieser wissenschaftlichen Weiterbildung wurden umfassende Kenntnisse und Fähigkeiten mit der europäischen Dimension staatlichen Handels vermittelt und vertieft sowie Kommunikation der Verwaltungen der Mitgliedstaaten simuliert und eingeübt. Die Lerninhalte bezogen sich auf konkrete Anforderungen der Verwaltungspraxis. Die komplexen Zusammenhänge der europäischen Integration, Kenntnisse in speziellen Rechtsgebieten und Fähigkeiten zu interkultureller Zusammenarbeit wurden vermittelt.

Die Einsendearbeiten bezogen sich auf neue Lernformen, Planspiele, Simulation von Projekten, Gespräche mit Abgeordneten des Europäischen Parlaments sowie auf Unterweisungen in einer fremden Verwaltungssprache.

Ein Praktikum im Ausland sollte den direkten Bezug zur Praxis im europabezogenen Arbeitsfeld vermitteln. Letztlich hat auch eine Exkursion nach Brüssel stattgefunden, die der Arbeit des Verfassungskonvents gewidmet war. Der dort verabschiedete Verfassungsentwurf ist zur Zeit Gegenstand der Regierungskonferenz, die schließlich in eine europäische Verfassung einmünden soll.

Wir dürfen davon ausgehen, dass Sie ein interessantes und vielschichtiges Studium absolviert haben. Es kann auch daraus gefolgert werden, dass Sie für eine Verwaltungstätigkeit mit europäischem Bezug gut vorbereitet sind.

Wir dürfen Ihnen für Ihren Einsatz und Ihr Interesse als Verwaltungsteam herzlich danken.

Bedenken Sie bitte, dass Sie mit einem Mastergrad im Europäischen Verwaltungsmanagement in besonderem Maße verpflichtet sind, die europäische Idee und die fortschreitende Integration in Europa weiterzuentwickeln.

Die Idee ist letztlich die Sicherung des Friedens zwischen den europäischen Staaten. Die vergangenen fünfzig Jahre haben das belegt. Es gilt, diese Entwicklung fortzuführen. Das ist eine Aufgabe, für deren Verwirklichung wir Ihnen viel Glück und Erfolg wünschen !

## **Asylrechtsangleichung in der Europäischen Union\***

### **I. Einleitung**

Wir haben in der Presse das Flüchtlingsdrama auf der „Cap Anamur“ verfolgt. Das Leben der 37 schiffsbrüchigen Flüchtlinge vor Sizilien wurde gerettet. Nun kann das normale Verfahren zur Anerkennung von Asyl beginnen. Aber wie sollen wir damit umgehen?

Jedes Jahr kommen ca. 500.000 Menschen illegal in die Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

Im Jahre 1992 hat die Bundesrepublik Deutschland mehr Flüchtlinge aufgenommen als alle anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union insgesamt. Der Zustrom von Menschen, welche in das Gebiet der Europäischen Union einreisen wollen, ist ein Zeichen der Friedenssicherung der Gemeinschaft, aber auch des Wohlstands und der freiheitlichen Entwicklung in den Mitgliedstaaten. Derartige Lebensverhältnisse ziehen Menschen an, aus welchen Gründen auch immer.

### **II. Asylregelung durch den Vertrag von Maastricht**

Erstmals wurde die Personenfreizügigkeit in den EG-Vertrag durch die Einheitliche Europäische Akte von 1986 aufgenommen: Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft sollte sich nicht nur auf wirtschaftliche Belange beschränken, sondern auch die Freizügigkeit der Menschen im Bereich der Gemeinschaft umfassen. Dieser innenpolitische Aspekt wurde weiterentwickelt durch den Vertrag von Maastricht, der am 1. November 1993 in Kraft trat. Es wurde eine sogenannte „Dritte Säule“ geschaffen, welche innen- und justizpolitische Zuständigkeiten umfasste. Lediglich einzelne Aspekte der Visa-Politik fanden Eingang in den EG-Vertrag. Allerdings war die Dritte Säule im wesentlichen völkerrechtlich ausgestaltet, das heißt, es gab keine adäquate Beteiligung des Europäischen Parlaments und des Europäischen Gerichtshofs, es wurden eigene Rechtsgrundlagen geschaffen, welche nur einstimmig beschlossen werden konnten. In diesem Kontext erhielt Artikel K.3 Nr. 1 EU-Vertrag eine Zuständigkeit für Asylfragen, nämlich die Regelung der Asylpolitik.

Es hieß dort:

“Zur Verwirklichung der Ziele der Union ... betrachteten die Mitgliedstaaten unbeschadet der Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaft folgende Bereiche als Angelegenheiten von gemeinsamen Interesse ... die Asylpolitik“.

---

\* Vortrag am 10. September 2004

Die asylpolitische Bilanz der erlassenen Rechtsgrundlagen seit Mai 1993 war allerdings unbefriedigend: Wegen der erforderlichen Einstimmigkeit gab es keine echten Kompromisse zwischen den Mitgliedstaaten. Vielmehr wurden die verabschiedeten Texte so abgefasst, dass sie alle bisher bestehenden Regelungen abdeckten und keine Fortschritte in der Rechtsangleichung brachten.

Im einzelnen sind zu erwähnen:

- die Entschließung zu Mindestgarantien für Asylverfahren,
- der gemeinsame Standpunkt betreffend die harmonisierte Anwendung der Definition des Begriffs „Flüchtling“ in Artikel 1 des Genfer Abkommens,
- Schlussfolgerungen des Rates über die eventuelle Anwendung des Artikels K.9 des Vertrages über die Europäische Union auf die Asylpolitik,
- Bericht über die Tätigkeit des Informations-, Reflexions- und Austauschzentrum für Asylfragen (CIREA),
- Dubliner Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung von Asylanträgen.

Die Ergebnisse waren deshalb rückblickend unbefriedigend, weil allenfalls Informationen ausgetauscht wurden, echte einheitliche Asylregelungen nicht erlassen wurden.

### **III. Vergemeinschaftung der Asylpolitik durch den Vertrag von Amsterdam**

Durch die Vereinbarung von 1997 im Vertrag von Amsterdam, in Kraft getreten am 1. Mai 1999, hat die Europäische Gemeinschaft eine eigene Zuständigkeit für die Bereiche Asyl und Einwanderung erhalten mit dem Ziel des schrittweisen Aufbaus eines „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“. In einem Übergangszeitraum von fünf Jahren sollte noch das Einstimmigkeitsprinzip gewahrt werden.

Danach entsteht eine dynamische Entwicklung: Erstmals befasste sich der Europäische Rat in Tampere im Oktober 1999 nahezu ausschließlich mit dem Bereich der Justiz- und Innenpolitik. Das war ein Zeichen für den Bedeutungszuwachs für den Bereich der Asylpolitik. Zwecks Verwirklichung eines gemeinsamen Europäischen Asylsystems legt der Europäische Rat zwei Phasen fest: In der ersten sollten gemeinsame Mindestnormen geschaffen werden für die Aufnahme von Asylbewerbern, Kriterien für die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft und zum Asyl-

verfahren, ferner Vorschriften über die Formen des subsidiären Schutzes und einheitliche Zuständigkeitsregelungen.

In einer weiteren Phase war beabsichtigt, ein gemeinsames Asylverfahren und ein unionsweit geltendes einheitliches Statut für anerkannte Flüchtlinge zu schaffen. Außerdem sollte sich das gemeinsame europäische Asylsystem auf die uneingeschränkte Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention stützen. Zur Verbesserung der Integrationsbedingungen von anerkannten Asylbewerbern bestand die Intention, diesen einheitliche Rechte zu gewähren, welche sich an jene der EU-Bürger weitgehend anlehnen.

Der Europäische Rat hatte damit zumindest teilweise die Lücke des Amsterdamer Vertrages hinsichtlich der Integrationsproblematik geschlossen.

#### **IV. Gesetzesinitiativen der Kommission**

Die Fortentwicklung des Bereiches der Innen- und Justizpolitik war ein großes Anliegen der Regelungen im Vertrag von Amsterdam. Im sog. Wiener Aktionsplan wurden Kontrollen festgesetzt, welche die Fortschritte auch für den Asylbereich beschrieben. Eine „Anzeigetafel“ sollte den Überblick betreffend der Entwicklung des Gesetzgebungsverfahrens ermöglichen.

Die Kommission hatte aufgrund der Vorgaben von Tampere eine ganze Reihe von Initiativen in der Asylpolitik gestartet, welche in nicht unbeachtlicher Anzahl im Rahmen von bindenden Rechtsgrundlagen erlassen worden sind. Beispielhaft werden angeführt:

- Verordnung des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens,
- Verordnung des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrag zuständig ist,
- Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung.
- Besondere Bedeutung findet in diesem Zusammenhang der Austausch von Informationen über die Situation in Staaten, von welchen ein Flüchtlingsstrom ausgeht. Das Informations-, Reflexions- und Austauschzentrum für Asylfragen (CIREA) erarbeitete als Arbeitsgruppe den Abgleich der aktuellen Quellen über die Verhältnisse in den Ver-

folgerstaaten aus. Inzwischen werden die Aufgaben von CIREA durch EURASIL fortgesetzt.

- Bereits im März 1999 legte die Kommission ein Arbeitspapier mit dem Titel „Gemeinsame Normen für Asylverfahren“ vor. Dieses Papier wurde im Rat auf Ministerebene und intern erörtert. Anschließend reichten 13 Mitgliedstaaten schriftliche Bemerkungen ein. Das Europäische Parlament verabschiedete dazu auf seiner Plenartagung vom 13. bis 16. Juni 2000 die Entschließung A 5-123/2000. Berücksichtigt wurde der in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Tampere im Oktober 1999 umrissene Ansatz, wonach ein gemeinsames europäisches Asylsystem, das im Einklang mit dem Genfer Abkommen vom 28. Juli 1951 und dem Protokoll vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie anderer Übereinkommen als ersten Schritt die vorgenannten Maßnahmen umfasst, auf längere Sicht zu einem gemeinsamen Asylverfahren und einem unionsweit geltenden einheitlichen Status für diejenigen, denen Asyl gewährt wird, führen sollte.

Als erste asylpolitische Maßnahme zur Schaffung einer gemeinsamen Asylpolitik auf Grundlage von Titel IV des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung des Amsterdamer Vertrages werden in dem Vorschlag die wichtigsten Voraussetzungen für ein einfaches und zügiges Asylverfahren aufgeführt. Im Mittelpunkt stehen legislative Instrumente und Mechanismen, welche die Mitgliedstaaten einsetzen können, um eine rasche und korrekte Bearbeitung der Asylfälle zu gewährleisten. Es werden gemeinsame Normen und Fristen vorgegeben, damit unzulässige und offensichtlich unbegründete Anträge zügig ablehnt und die einzelstaatlichen Regelungen zum Wohle von Flüchtlingen im Sinne der Genfer Konvention ordnungsgemäß angewandt werden können.

Eine Angleichung der einzelstaatlichen Regelungen anhand dieser Normen wird es den Mitgliedstaaten ermöglichen, im Rahmen eines gemeinsamen europäischen Asylsystems effiziente Asylverfahren zu entwickeln.

Diese Maßnahme sieht nicht vor, dass alle Mitgliedstaaten einheitliche Verfahren anwenden müssen.

Ebenso wenig sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, gemeinsame Konzepte und Praktiken zu übernehmen. So brauchen sie bei der Prüfung von Asylanträgen das Konzept des sicheren Drittstaates nicht anzuwenden.

Die Festlegung von Normen für ein gerechtes und effizientes Asylverfahren beeinträchtigt nicht die Ermessensfreiheit der Mitgliedstaat-

ten im Rahmen ihrer innerstaatlichen Politik, bestimmte Fälle vorrangig zu behandeln.

## **V. Einigung über eine gemeinsame Asylpolitik**

Kurz vor der Erweiterung 2004 hat sich die Europäische Union am 29. April dieses Jahres auf eine gemeinsame Asylpolitik verständigt. Jetzt kann in Europa die „Drittstaatenregelung“ zur Anwendung gelangen. Was bedeutet das?

In der Europäischen Union (EU) gilt künftig ein gemeinsames Asylrecht. Dabei wird die umstrittene „Drittstaatenregelung“ angewendet. Demnach kommt es nicht darauf an, aus welchem Land jemand flüchtet, sondern in welchem er sich zuletzt aufgehalten hat. War dieses Land ein sicherer Drittstaat, kann dem Flüchtling direkt an der Grenze die Einreise verweigert werden.

Dazu werden die Länder in Klassen eingeteilt. Wer aus „besonders sicheren Staaten“ kommt, kann gleich an der Grenze abgewiesen werden, ohne dass ein förmliches Asylverfahren notwendig wäre. Als „besonders sichere Staaten“ gelten Länder, die sowohl die Genfer Flüchtlingskonvention als auch die Europäische Menschenrechtskonvention unterschrieben haben. Als nächste Abstufung sieht die Regelung die Klasse der „sicheren Drittstaaten“ vor. Bei diesen soll sichergestellt sein, dass das Leben eines Flüchtlings nicht gefährdet ist. Das Land muss die Genfer Flüchtlingskonvention anerkennen und es darf dort keine Folter geben. Großbritannien hatte gefordert, auch für diese Länder keine Einzelfallprüfung zu verlangen – konnte sich damit aber nicht durchsetzen. Flüchtlinge, die durch diese sogenannten „sicheren Drittstaaten“ einreisen, können also die Berücksichtigung ihrer persönlichen Lage verlangen.

Welche Länder als „sichere Drittstaaten“ zu gelten haben, wurde von der EU allerdings nicht festgelegt. Zunächst einmal gelten die bestehenden Regeln der Einzelstaaten weiter. Für Deutschland heißt das, dass alle angrenzenden Staaten als sicher gelten. Folglich müssten Asylsuchende ausschließlich mit dem Flugzeug nach Deutschland reisen, und zwar direkt aus einem Land, in dem sie verfolgt werden.

Für die EU war die Entscheidung vom 29. April eine Lösung in letzter Minute. Denn in der erweiterten Union hätten 25 Länder über die gemeinsame Asylpolitik entscheiden müssen – und zwar einstimmig. Das ist jetzt nicht mehr der Fall. Mit der Verständigung auf gemeinsame Regeln wurde das Vetorecht einzelner Staaten abgeschafft. Die qualifizierte

Mehrheit wird damit zur Normalentscheidung in der Asylpolitik. Dies betrifft vor allem zukünftige Änderungen bei den „sicheren Drittstaaten“.

## **VI. Bewertung**

Es ist hervorzuheben, dass eine Einigung über eine gemeinsame Asylpolitik zwar in letzter Minute, aber immerhin gelungen ist.

Sicher ergibt die genauere Betrachtung und Bewertung sämtlicher Ergebnisse im Asylbereich, dass optimalere Lösungen möglich gewesen wären. Beachtlich ist jedoch, dass in einem so sensiblen Bereich wie der Asylpolitik eine Annäherung der Mitgliedstaaten in rechtlich verbindlicher Form gelungen ist. Das ist ein hoffnungsvolles Zeichen, Ausdruck der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ein Signal für eine Annäherung selbst in politisch brisanten Fragen, ein Indiz für ein vereintes Europa !