Amnesie –
Der größte Feind Europas

Kurt Schelter

Amnesie – Der größte Feind Europas

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Amnesie – Der größte Feind Europas
Kurt Schelter
Eurolaw-Verlag
ISBN 978-3-9812116-6-5

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2012 by Eurolaw-Verlag

Waldeckstraße 6, 82467 Garmisch-Partenkirchen

Telefon: +49 89 70 68 03

Telefax: +49 3 22 23 77 27 83

ISBN 978-3-9812116-6-5

Satz: Elisabeth Mayer, Fotosatz, 85598 Baldham

Druck: Grafik + Druck digital K.P. GmbH, 80687 München

Vorwort

Die aktuelle Diskussion über die angebliche Krise Europas belegt, dass die jüngere Generation der handelnden Politiker, aber auch Ihre Altersgenossen in den Medien, bei ihren Lagebeurteilungen nicht auf der Basis einer soliden Kenntnis der Geschichte und der Prinzipien der europäischen Integration argumentieren können.

Fast jedes neue Problem, das am europäischen Horizont auftaucht, wird in einer Dramatik geschildert, die das Scheitern der Europäischen Union als denkbar, wahrscheinlich oder gar unabwendbar erscheinen lässt.

Diese fundamentale Fehleinschätzung des Status der Europäischen Einigung nimmt ihren Ausgangspunkt in der Unkenntnis ihrer jahrzehntelangen Entwicklung:

Die Europäische Union ist aus der Katastrophe dieses Kontinents entstanden und in unzähligen Krisen gewachsen. Sie ist heute, mit derzeit noch 27 Mitgliedstaaten und fast einer halben Million Unionsbürgern, eine der stärksten und attraktivsten Wirtschaftskräfte, eine respektierte und einflussreiche politische Kraft und für die Regierungen und Bürger in vielen anderen Teilen unserer Erde ein Vorbild, wenn es um Grundrechte und Grundwerte, Integrationsbereitschaft, Sicherheit, Stabilität, Solidarität und Kooperation geht – trotz mancher Probleme.

Und dies hat seine Gründe:

Die Stärke dieser Union liegt in ihrem Anfang, in der Einsicht der damals Handelnden, dass dieser Kontinent ein weiteres Desaster nicht überstehen wird, wenn es nicht gelingt, die nationalen Interessen mit den gemeinsamen Anliegen der Bürger Europas zu versöhnen. Und dies sind Frieden, Freiheit, Sicherheit, Gerechtigkeit und Wohlstand möglichst Vieler.

Dies unterscheidet diese Union von vielen anderen Versuchen der Zusammenarbeit von Staaten auf dieser Erde:

Es ging ganz am Anfang eben nicht um den größtmöglichen Vorteil eines Partners oder einiger Partner. Es ging auch nicht um eine vermeintliche Win-Win-Situation aller Beteiligten.

Den Gründern des vereinten Europa, die Trümmer, die der letzte Weltkrieg hinterlassen hatte, noch vor Augen, ging es einfach darum, die fatalen Bedingungen für eine weitere Katastrophe dieses Ausmaßes unter allen Umständen und auch mit ungewöhnlichen Mitteln nicht mehr entstehen zu lassen. Nur so ist zu erklären, dass diese

Gemeinschaft in den kriegswichtigen Bereichen Kohle, Stahl und Atomkraft ihren Anfang nahm.

Es wird heute oft übersehen, dass sich diese Gemeinschaft erst dann ihrem Ausbau zu einer politischen Union und dem Überbau der dafür notwendigen Werte zuwenden konnte, nachdem es einigermaßen sicher war, dass die Überlegungen, die zu ihrer Gründung geführt hatten, richtig waren und in der täglichen, praktischen Politik ihren Niederschlag gefunden hatten.

So kam es, dass die theoretische Grundlegung dieser Union erst recht spät Gestalt angenommen hat: Das Handlungsprinzip der Subsidiarität, die Grundfreiheiten des Binnenmarktes, die Idee eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und eine Charta der Grundrechte der Unionsbürger, sind Errungenschaften des letzten Viertels des letzten Jahrhunderts und haben in die verschiedenen Änderungsverträge der Gemeinschaft und der Union Eingang gefunden.

Diese Sammlung von Reden und Aufsätzen aus 25 Jahren Arbeit für Europa ist der Versuch, dazu beizutragen, ein offenkundiges Defizit zu beseitigen. Sie schließt an das Vorwort zur Veröffentlichung 2011 „Europa – aus der Katastrophe geboren, in Krisen gewachsen".

Die Lektüre soll dabei helfen zu erkennen, dass Vieles von dem, was vor Jahren und Jahrzehnten als vordringlich, oft aber nur als schwer erreichbar empfunden worden ist, heute längst politische Realität in der Union geworden ist und leider zu selten in seinem Wert die gebotene Wertschätzung erfährt. Das gilt z. B. für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit und die Idee von Schengen.

Aber dieser Rückblick soll auch zeigen, dass Manches auch heute *noch* oder unter veränderten Rahmenbedingungen *wieder* als unerledigt diskutiert wird und einer guten Lösung harrt. Denken wir an die Probleme in den Bereichen Haushalts-disziplin, Harmonisierung der Finanz- und Wirtschaftspolitik in den Mitgliedstaaten oder die neuen Herausforderungen bei der Bewältigung der Flüchtlingsströme und der anhaltenden Schwierigkeiten in einigen Ländern im Süden der Union, die ansteigende Zahl der Asylbewerber unionsrechtlich einwandfrei zu bewältigen. Auch die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Sicherheit, also der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, sind noch nicht vollkommen.

Auf dieses Defizit weisen viele Kritiker, vor allem aus dem Kreis der Europäischen Union selbst zu Recht hin. Aber es gibt eben auch kritische Beobachter, die von außen zur rechten Zeit die historische

Leistung der EU für den Frieden auf unserem Kontinent und ihren Beitrag zum Weltfrieden anerkennen – z. B. das Nobelpreis-Komitee durch die Verleihung des Friedensnobelpreises. Wir sollten nicht zulassen, dass diese verdiente Auszeichnung klein geredet wird.

Es muss uns gelingen zu verhindern, dass

- Ungeduld,
- fehlendes Geschichtsbewusstsein,
- ein Mangel an Phantasie, was diesem so verletzlichen Kontinent auch im 21. Jahrhundert noch widerfahren kann, wenn wir Fehler machen,
- eine Fehleinschätzung der nationalen Lösungskompetenz,
- aber auch der Wunderglaube an die Segnungen unbegrenzter Vertiefung und Erweiterung dieser Union

das politische Handeln bestimmen.

Dann brauchen wir uns um die Zukunft dieses Kontinents keine Sorgen zu machen.

Brüssel, im Dezember 2012 *Kurt Schelter*

Europa muss sich so darstellen, dass es die Bürger begreifen können[1]

Die europäische Integration ist die wichtigste Voraussetzung für dauerhaften Frieden auf unserem Kontinent. Aber wir wollen keinen europäischen Zentralismus. Wir wollen keine Union auf Kosten all der Werte, die Europa ausmachen. Unser Ziel ist ein Europa, in dem die kulturellen Eigenarten, die gesellschaftliche Vielfalt und eine bürgernahe Politik gewährleistet bleiben.

Europa muss sich so darstellen, dass es die Bürger begreifen und sich mit ihm identifizieren können. Wir wollen ein „Europa der Bürger", mit Bürgern, die zwar einen europäischen Pass, aber auch noch eine Heimat haben.

Wir sind überzeugt: Das Europa der Zukunft wird nur dann ein Europa mit Zukunft sein, wenn es den Grundsätzen folgt, die sich im Zusammenleben der Menschen und im Verhältnis von Gemeinwesen zueinander bewährt haben: Die Prinzipien der „Subsidiarität" und des „Föderalismus".

Die Staaten Europas verbindet das gleiche Menschenbild: Wir gründen unsere Werteordnung auf dem mündigen Menschen, auf dem Bürger, der in Selbstverantwortung sein Leben selbst gestaltet und selbst bestimmt, soweit seine eigenen, individuellen Kräfte reichen.

Subsidiarität heißt also „Selbstverantwortung" und „Selbstbestimmung". Dem entspricht unser Verständnis von der Aufgabe der Gesellschaft und ihrer Institutionen: Die Familie, die privaten oder kirchlichen Verbände, die Berufsvereinigungen und Kommunen unterstützen den Einzelnen, wenn er allein überfordert wäre. Die Gesellschaft übt damit „Solidarität", zum Beispiel im sozialen Bereich, und sie regelt alle Angelegenheiten selbst, in denen Sach-und Bürgernähe wichtiger sind als die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse.

Und der Staat? Er ist nach unserem Verständnis kein Selbstzweck. Es gibt wenige „Agenda", die ihm von Natur aus übertragen sind, z. B. die Außen-, Verteidigungs-, Finanz-, Währungs- und Wirtschaftspolitik und Fragen der inneren Sicherheit. In den meisten Lebensbereichen muss er sich, sollte er sich den Fragen stellen: Was ist unbedingt notwendig? Wo ist der einzelne, wo ist die Gesellschaft überfordert? Wo gebieten Gerechtigkeit, Zweckmäßigkeit und Rechtssicherheit einheitliche, zwingende Regelungen?

---

1 Bayerischer Staatsanzeiger, 25. 5. 1990, S. 1–7. Aus einer Stellungnahme bei einem Seminar des Royal Institute of International Affairs in London.

Was für das Verhältnis zwischen Individuen, Gesellschaft und Staat als richtig erkannt ist und sich bewährt hat, kann im Verhältnis zu supranationalen Einrichtungen, also vor allem zur Europäischen Gemeinschaft, nicht falsch sein und darf deshalb nicht vernachlässigt, ja vergessen werden. Denn die Organe der Europäischen Gemeinschaft sind kein „aliud" gegenüber den herkömmlichen Trägern von Hoheitsträgern. Sie sind letztlich nur eine neue Instanz in der Hierarchie von Hoheitsträgern.

Nach dem Subsidiaritätsprinzip darf die Europäische Gemeinschaft neue Aufgaben nur übernehmen, wenn und soweit ihre Erfüllungen auf europäischer Ebene im Interesse der Bürger unerlässlich ist und ihre volle Wirksamkeit nur auf Gemeinschaftsebene erreicht werden kann. Musterbeispiele für die Notwendigkeit des Handelns auf der Ebene der EG, oder sogar noch darüber hinaus, gibt es im Umweltschutz:

Die Eindämmung des Treibhauseffekts, die Bekämpfung des Ozonlochs, die Reinhaltung der Nordsee und der grenzüberschreitenden Wasserströme können nicht im nationalen Rahmen bewältigt werden.

Eine notwendige Maßnahme der Gemeinschaft darf aber nicht weiter gehen, als Anlass und Zweck der Maßnahme das rechtfertigen und erfordern. Daher muss es bei Rahmenregelungen bleiben, soweit Detailregelungen nicht notwendig sind. Richtlinien haben Vorrang vor Verordnungen, damit den Mitgliedstaaten und deren Gliedern ein eigenverantwortlicher Gestaltungsspielraum verbleibt. Gegenseitige Anerkennung von Normen auf der Grundlage von Mindeststandards ist grundsätzlich besser als vollständige Harmonisierung.

Natürlich muss immer vorausgesetzt werden, dass der EWG-Vertrag der Gemeinschaft überhaupt eine Regelungskompetenz zugewiesen hat. Ein Tätigwerden der Gemeinschaft ist nicht schon dann gerechtfertigt, wenn ein Problem nicht auf das Gebiet eines Staates oder einer Region beschränkt ist oder wenn ein europaweites Handeln im Vergleich zu national oder regional eigenständigen Maßnahmen einen „europäischen Mehrwert" erreichbar erscheinen ließe. Dies hieße, das Subsidiaritätsprinzip „auf den Kopf zu stellen".

In Bonn, in der Bayerischen Vertretung, ist *Jacques Delors* im Jahr 1988 in einem Gespräch mit den Ministerpräsidenten der deutschen Länder unter Leitung von *Franz Josef Strauß* mit dem Begriff der „Subsidiarität" vertraut gemacht worden.

Heute gehört der Begriff der „Subsidiarität" längst zum Wortschatz, den jeder Beamte der EG beherrschen muss. „Subsidiarität" steht im

Wörterbuch der EG, und wir wollen, dass dieser Grundsatz eine Handlungsweisung, eine Direktive für alle Mitarbeiter der Kommission wird.

Dieses Ziel ist noch nicht erreicht. Aber wir sind auf einem guten Weg. Denn der Präsident der EG-Kommission hat längst die Richtung angegeben: In seiner Rede vom 5. Oktober 1989 in Bonn hat er bekannt:

„Es reicht nicht aus, dass uns die Vertragstexte eine Rechtsgrundlage für unser Handeln liefern, es muss außerdem sichergestellt sein, dass dieses Handeln unerlässlich ist. Sonst sollte man es besser den dezentralen Körperschaften überlassen.“

Damit wird das Subsidiaritätsprinzip von der politischen Spitze und der Administration der EG als eine Leitlinie für die weitere Entwicklung der Gemeinschaft akzeptiert und postuliert. Aber das reicht noch nicht aus. Wir meinen, es ist an der Zeit, diesen Grundsatz zu einer klar und eindeutig formulierten, zwingenden Zielbestimmung des Gemeinschaftsrechts auszugestalten. Diese richtige Aufgabenverteilung setzt aber voraus, dass auch in einem vereinigten Europa die Länder, Regionen und autonomen Gemeinschaften neben den Mitgliedstaaten den Platz finden, der ihnen gebührt.

Jacques Delors sieht diesen Zusammenhang ganz klar, wenn er in seiner Bonner Rede sagt:

„Im Kern bedeutet Föderalismus, dass die Zentralregierung sich die Befugnisse mit den vorhandenen Gebietskörperschaften teilt, wobei sie darauf achtet, dass alle Entscheidungen auf einer dem Bürger möglichst nahen Ebene getroffen werden.“

Ohne föderale Strukturen in der EG auch unterhalb der Ebene der Mitgliedstaaten kann sich das Subsidiaritätsprinzip als Handlungsprinzip nicht entfalten.

Wir brauchen möglichst viele „kleine Einheiten“, die Aufgaben übernehmen können. Und deshalb ist für uns staatliche und gesellschaftliche Selbstverwaltung die notwendige Ergänzung von Föderalismus und Subsidiarität. Nur in einem föderalistisch aufgebauten Europa wird die Vielfalt in der Einheit erhalten bleiben, die wir wollen. Denn der Föderalismus garantiert die Verteilung und Kontrolle staatlicher Macht besser als ein Zentralstaat, nimmt Rücksicht auf Traditionen und die historisch gewachsene Eigenart und gewährleistet Bürgernähe und Sachnähe. Ein föderalistisches Europa bleibt überschaubar, begreifbar und bürgernah.

Der Bayerische Ministerpräsident *Max Streibl* hatte am 18./19. Oktober 1989 zu einer ersten Konferenz „Europa der Regionen“ nach München eingeladen. Die Beteiligten haben in einer einmütig gefassten Entschließung eindrucksvoll gefordert, dass das Europa der Zukunft in drei Ebenen organisiert sein soll, nämlich in Länder/Regionen/autonome Gemeinschaften, Nationalstaaten und die EG.

Ziel dieser politischen Forderung war es, die Vielfalt in Europa zu erhalten und zu fördern und die Lebenskraft der Länder, Regionen und autonomen Gemeinschaften im Interesse Europas und seiner Bürger zu stärken. Das setzt voraus, dass die Mitgliedstaaten die Regionen stärken oder autonome Selbstverwaltungen schaffen und ihnen Aufgaben zur selbständigen und eigenverantwortlichen Erledigung zuweisen.

Diese Forderungen sollen auf keinen Fall den berechtigten Bemühungen schaden, der Legislative und Exekutive der EG eine stärkere demokratische Legitimation zu verschaffen. Im Gegenteil: Wir wollen ein Europa mit selbstverantwortlichen, selbstbewussten Bürgen, lebensfähigen Regionen, die am europäischen Haus tatkräftig mit bauen und mitgestalten dürfen und ein demokratisch legitimiertes Parlament mit den notwendigen Kompetenzen.

Die EG-Kommission hat offensichtlich eingesehen, dass die weitere Integration in Europa über die Regionen nicht hinweggehen darf: Man spricht heute längst vom „Europa der Regionen“ und hat als ersten Schritt im Jahre 1988 den Beirat der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften eingesetzt. Die Reform der Strukturfonds der Gemeinschaft hat die Konzeption der dreiseitigen Partnerschaft eingeführt. Bei der Aufstellung von Förderprogrammen wirken nunmehr EG-Kommission, nationale Regierungen und regionale und lokale Behörden zusammen. Diese Zweckgemeinschaft hat der britische Kommissar *Bruce Millan* bei der ersten Konferenz „Europa der Regionen“ hervorgehoben.

Das sind wichtige Schritte auf dem Weg zu unserem Ziel der institutionellen Beteiligung der Länder und Regionen unter Begründung unmittelbarer Mitwirkungsbefugnisse bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung auf der Ebene der EG.

Wir wollen ein geeintes Europa mit einem vereinigten Deutschland. Aber wir wollen keinen deutschen Zentralstaat und kein zentralistisches Europa! Wir wollen gute Europäer werden und gute Bayern bleiben in einem Europa des Föderalismus und der Subsidiarität.

Maastricht und das Europa der Kulturen[2]

The Dutch author *Cees Nooteboom* recently wrote in an essay:

"I don't know who will be able to achieve the dream of a united Europe. Nor do I know when this will come about. But I do know that it will require many writers in order that it will turn out to be a success for the 350 million main protagonists."

I, myself do know that it will require not only many writers but also many other thoughtful people to affect a successful outcome, such as *Cees Nooteboom* hopes for. And I also know that at Wiston House this week once again many competent people have come together to consider how to achieve such a successful outcome.

European integration is underway. And thus all those who want to contribute in clearing the path will have to be mobile as well: Today at Wiston House, tomorrow in London, the days after in Bonn, Brussels, Strasbourg and Munich. One gets to know Europe inside out when one works for Europe. But my topic today is Germany, Germany in Europe, Germany and Europe.

"The Federal Republic of Germany as a model of Regional Devolution".

With all due respect to the gentleman who coined this phrase – it includes an assertion I cannot confirm. But I will gladly examine the question of whether the Federal Republic is indeed a model for "devolution". I should like to look at the following points:

– What elements characterize and practice the essence of the Federal State of Germany?
– Which of these elements could be useful for the establishment of a European Union?

Germany is a Federal State. Thus, the Federal Republic of Germany is not a model for regional devolution. After all, in a Federal State the Länder constitute the Federation. The competences of the Länder as far as legislation, administration and jurisdiction are concerned are concentrated on the Länder and are not acquired through delegation. Art. 178 of the Bavarian Constitution, dating from 1946, had stipulated that Bavaria would "become a member of a future German democratic Federal State", which was to be „based on a voluntary federation of

2 Statement beim gleichnamigen Seminar am 1.10.1992 im Vlaams-Europees Congresscentrum Brüssel

individual German States“ whose „legal independence was to be assured”.

This ultimately came about in 1949, after long debates, after profound considerations and some hesitation. The Federal Republic of Germany thus owns its existence to the Länder. By means of the majority of their parliaments, the Länder laid down our constitution.

Reunified Germany is also a Federal State – a State which came about through the joining of the new “Länder of the former GDR, which gave itself a federal structure before joining”.

Germany's democratic and federal state system was introduced and even forced upon the protagonists of German constitution of 1949 by the victorious allies. After World War II they wanted to establish a Government system in Germany that would guarantee a real democratic development in Germany and that would teach the Germans what democracy is all about.

As we all know the system has been successful and it has worked for more than 40 years. Now the Federal State of Germany has a structure – more in fact: a form of coexistence that is irreversible. Bavaria recognizes this Federal State, because we acknowledge the German Nation: *“We want to shape Bavaria's responsibility to Germany in national solidarity”* (Prime Minister *Max Streibl*).

Being a representative of the Free State of Bavaria please allow me to emphasize the fact that Bavaria – as one of the now l6 federal states – has always supported “Federalism” in Germany very strongly. Bavaria has been the most outspoken and resolute advocate of our federal system ever since our constitution was drawn up. It is for this reason that Bavaria upholds the principle of Federalism also with regard to the shaping of the Europe of the future.

What are the aspects of the structure of Germany that seem to be essential for the undeniable attractivity of this Federal order? The Federal principle of the German Constitution is taken very seriously. Federalism has permeated into all levels of state action, has been incorporated in the three aspects of the state, that is: legislation, administration and the judicial system:

– Legislation is enacted on both, the Federal and the Länder level.

– Administration also is performed on both – the federal and the Länder level.

– And the judicial function is exercised independently by the Federal Courts and the Courts of the Länder.

This balance of power is stipulated in the constitution, our basic law, is generally accepted and it works. It works because these different levels of power are not unrelated to each other and in disorder. Nor do they work counterproductively, consciously or even intentionally. Federal and Länder levels are variously interlinked by a competence order that is laid down in the constitution and is the result of a well organized opinion shaping and legislative process.

To all participants of the policy-making-process it is clear that this system is not inflexible. But, it is also a matter-of-course that the applicable rules have to be observed. Federalism in Germany is a living, frequently even a quite controversial, constitutional reality.

In the history of the Federal Republic of Germany there have been a number of serious differences of opinion between the Federation and the Länder – above all in the fields of education and culture, the heart of the competence of the Länder. But in all those disputes the principle of the Federal State has never been questioned. What has been disputed is the *extent* of the rights of the Länder within the Federation. But when the Länder argue for their rights, it does not mean they want to be separated from the Federal State.

In all those disputes there was never any question concerning *"Federal State Yes or No?"* It was always a matter of justified interests, the rights of the Länder within the Federation. There is, moreover, no reason for any such strivings. Also after reunification, the Federal Republic of Germany fulfills an essential structural characteristic of a stable Federal state: the homogeneity of the Member States with the constitutional order of the Federation, as stipulated in Art. 28 of our constitution. The State order in the Länder therefore must correspond to the basic stipulations of the republican, democratic, social and legal state within the constitution.

The philosophy of Federalism would not work, if – in practice – we would fail to apply in legislation and in administration the principle of subsidiarity. This term, which originated in Catholic social philosophy, was initially coined as an answer to the question: which tasks, which responsibilities should be taken care of by the state:

According to the Encyclica Quadragesimo Anno dating from 1931, the smallest social unity, if possible, the individual himself, should execute as many tasks as possible on his own. The next, "bigger unit" should

only intervene, may only undertake tasks and later competences, if the smaller, "weaker group" is unable to comply adequately with this responsibility.

So the principle of subsidiarity is based on a sensible interaction between state, society and individual. It means self-responsibility and self-determination of the autonomous citizen as far as the organization of his own life is concerned. As far as we are concerned, the state does not exist for its own sake. There are few "agenda" that are naturally entrusted to it, e.g. foreign and defense policy as well as questions of internal security. In most of the other spheres of life the following questions should be asked:

– What is absolutely necessary?
– Where is the individual, where is society overcharged?
– Where do justice, expediency and legal security demand uniform, compelling regulations?

If the answer is affirmative, then and only then the State should take action. That is what we deem subsidiarity to be.

What has been recognized as correct for the relationship between the individual, the society and the state and has been proven viable cannot be wrong in terms of Federal and supranational institutions. This context is emphasized in the 10th Amendment of the American "Articles of Confederation" dated 1791:

"The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people."

So, according to the principle of subsidiarity, we believe that the next, "bigger unit" should only intervene, may only undertake tasks and later competences, if the smaller, "weaker group" is not able to comply adequately with this responsibility.

In Germany the basic premise of subsidiarity thus becomes viable not only for the sharing of tasks between the individual and the community but also for that between the Federation and the Länder. The Federal German State system is peculiar, difficult and complicated but it is the only political System by means of which Germany can exist.

The question is: Can elements of such a state structure contribute to the success of European integration? Is the European system, in turn, not so complex that any analogies with member politics are not viable at all?

I would deny this. The untold wealth of the various constitutional traditions and experiences have to be integrated into a united Europe, if we wish a united Europe to come about. Federalismas the basic political form of order is undisputed in Germany. However, Germany does not stand alone. We are partners in a European Community, which is developing into a Political Union. This Union will have to accept new tasks-from the financial policy to the defense policy, from social policy to environmental protection measures.

Many political matters which are currently still a matter of national responsibility will become objects of European policy. A Federal state order must be prepared for this obvious trend: The Länder must ensure that their role in the policy-making-process remains guaranteed. They must endeavor to gain influence on the policy-making-process of the European Community itself.

Europe's future is a united Europe with a unified Germany. We did not approve a centralized German State nor do we want European centralism. Our aim is a Europe in which cultural and social diversity and public-oriented policies remain unchanged. The Europe of the future will only be a Europe with a future if it is structured according to the principles of “subsidiarity” and “federalism”.

Subsidiarity must become the principle of action within Europe. Thus, the EC can only take up tasks which have a “European aspect”, and must maintain its regulations within the framework of necessity and viability. The Community may only undertake new tasks in so far as the execution thereof is vital on a European level and full effectiveness can only be guaranteed at that level.

The measures of the EC must not transcend the objective of each measure. Regulations of the Community are not justified merely because a problem is a supra-national one, or that a pan-European activity makes a “European Value added” feasible.

The principle of subsidiarity has been stipulated as a compulsory aim in the Community Treaties by the Treaty of Maastricht. The relevant article of the Maastricht-Treaty states that in areas which do not fall within its exclusive competence, the Community shall take action, in accordance with the principle of subsidiarity, only if and so far as the objectives of the proposed actions cannot be achieved by the Member States and can therefore – by reason of the scale or effects of the proposed action – be better achieved by the Community.

The formulation in Art. 3 b of the Maastricht Treaty concerning Political Union fulfills this requirement to a tolerable extent. One week ago the European Council in Lisbon dealt with the introduction of the subsidiarity principle. The final statement of the board was:

"The European Council is convinced that harmonious development of the Union over the coming years depends to a considerable degree on the strict application to existing and future legislation of the principle of subsidiarity by all the institutions. This will be essential to ensure a direction of the European construction which is in conformity with the common wish of Member States and of their citizens. The European Council, having heard a first report by the President of the Commission on this subject, invited the Commission and the Council to undertake urgent work on the procedural and practical steps to implement the principle and to report to the European Council in Edinburgh. The Commission undertook, for its part, to justify, in the recitals of future proposals, the relevance of its initiative with regards to the principle of subsidiarity. The Council will have to do the same if it decides to amend the original Commission proposal."

As we can see, subsidiarity has been approved by all the top level politicians, who participate in the making of Europe. Now we have to implement what has been agreed upon. Bavaria will be reliable partner in this process. We will continue to contribute to the process with practical proposals.

Federalism must become the principle of architecture of the Europe of the future. Only in a structure of Federalism can the principle of subsidiarity develop its full potential and only thus will diversity within a unified Europe be retained. We need as many "small units" as possible, able to implement these tasks. Local authorities are an integral part.

The Europe of the future should be organized on the following levels:

– "Länder"/"Regions"/"Autonomous authorities"
– National States and
– European Community.

It must be part of the status of the "Länder" and regions that all tasks are transferred to them which they are best able and prepared to execute. "Länder" and regions must be allowed to participate in EC-discussions and play the role in the decision-making-process as for example in the new Committee of the Regions which is required by the Maastricht Treaty. A direct appeal to the European Court of Justice should be made possible in all cases relevant to their own concerns.

The following demands are part of our vision of a Europe to come:

– Self-responsible, self-confident citizens,
– A democratically, legitimized parliament, with the requisite competences and
– Vital regions that are permitted to participate in the structure of the European House.

Europe does not need any models and a "Model Germany" would probably cause new psychological barriers and thus make the process of European integration more difficult rather than easier. Europe's strength, the attractivity of the community in its unification is based on diversity – the diversity of the models of its nations and regions.

We do not need "European federalism". What we need is "Federalism in Europe". And if the political rights of all citizens of Europe that live in historically evolved regions, communities or Länder, if the political rights of the citizens of the EC and national states are respected and where necessary strengthened, then we no longer need to argue what federalism in Europe is all about.

Die Rolle der Regionen bei der Weiterentwicklung Europas[3]

Wenn es noch eines Beweises dafür bedurft hat, dass die Bundesrepublik ein gut funktionierender Bundesstaat ist – er steht vor Ihnen: Sie haben den Amtschef des Europaministeriums eines deutschen *Landes* eingeladen und einen Staatssekretär des *Bundes* bekommen.

Es belegt den Mut des Veranstalters oder besser: sein Vertrauen in die Wirkungskraft der bundesstaatlichen Idee, des Konzepts vom Europa der Regionen, dass Sie mich nicht ausgeladen haben. Aber vielleicht war das auch nur die Neugierde darauf, wie sich der Referent aus der Affäre ziehen wird.

Ich muss gestehen, dass ich doch einige Probleme hatte, als ich das Manuskript das erste Mal zur Hand nahm, das mir mein früheres Haus vorbereitet hatte – in bester Absicht und sicher auch mit einigem Hintersinn. Denn es macht eben doch einen Unterschied, ob man auf dem Schreibtisch den Bayerischen Löwen stehen oder hinter sich den deutschen Adler hängen hat. Manches liest sich anders, die Perspektive

3 Beitrag in: Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier, Band 6, Europa der Zukunft – Zentrale und dezentrale Lösungsansätze, Bundesanzeiger-Verlag 1992

verändert sich, wenn man auf der anderen Seite des Rheins für Deutschland und Europa arbeitet.

Aber das ändert nichts an der Einsicht, dass Europa eine gute Zukunft nur haben wird, wenn es uns gelingt, den harmonischen Dreiklang zum Klingen zu bringen – den harmonischen Dreiklang aus Europäischer Union, Nationalstaat und den Ländern, Regionen und autonomen Gemeinschaften in Europa.

Ich bin mir heute – drei Wochen nach meinem Wechsel von einer Landesregierung in die Bundesregierung – noch sicherer als zuvor: Wir werden alle Vorbehalte unserer Bürger gegen das „organisierte" Europa, alle Skepsis, ja Angst vor Bürokratie und Gleichmacherei nur dann überwinden, wenn es uns gelingt, dieses Europa von unten her aufzubauen: Wir müssen die *Herzen* der Menschen gewinnen für dieses vereinte Europa, die Herzen unserer Freunde, Verwandten und Nachbarn zu Hause, in unseren Städten und Gemeinden, in unseren Ländern und Regionen.

Wir müssen unseren Bürgern das *Gefühl,* dass es gut und richtig ist, die Heimat zu bewahren; dass es auch, ja gerade in sehr schwierigen Zeiten gut und richtig ist, ein Vaterland – als Deutscher sage ich gern – ein wieder ein vereintes Vaterland zu haben und sich auch dazu zu bekennen. Und wir müssen den Bürgern in Europa das *Gefühl* geben, dass es sich lohnt, dass es schön ist, auf diesem alten Kontinent zu leben, ihn mitzugestalten am Beginn einer neuen Epoche, in der „Ost" und „West" nicht mehr politische, sondern wieder geographische Begriffe werden sollen, Europa wieder Europa werden kann.

Aber Gefühl allein reicht nicht. Unsere Bürger, wir alle müssen dieses Europa annehmen mit Herz *und mit Verstand*. Die Vernunft muss uns sagen, dass wir die Angst vor den Herausforderungen um uns herum und zu Hause nicht mit der Angst vor Europa besiegen werden. Unser Verstand muss uns sagen, dass wir die Probleme, die alle Staaten in Europa bedrücken, nur im europäischen Verbund werden lösen können: Organisierte Kriminalität, Drogenhandel, Asylmissbrauch und Umweltschäden lassen sich auf regionaler und nationaler Ebene allein nicht mehr in den Griff nehmen. Unser Verstand muss uns sagen, dass es falsch wäre anzunehmen, die Europäische Union machte die Nationalstaaten überflüssig.

Ich weiß, dass es heute in Deutschland nicht ganz ohne Risiko ist zu sagen: *„Der Nationalstaat ist nicht am Ende!"* Aber es ist so. Der Nationalstaat hat sich zwar als Monopolist von Staatlichkeit überlebt. Denn es gibt eben Länder und Regionen, die jedenfalls partiell

Staatsqualität haben. Und es gibt eine supranationale Ebene, die ehemals nationale Souveränitätsrechte ausübt. Das heißt aber nicht, dass es in diesem vereinten Europa für die Nationen keinen Platz, keine Aufgaben mehr geben wird.

Die Bürger haben ein sicheres Gespür dafür, dass eine Europäische Union, dass Regionen und Länder das Vaterland, die Nation, den (Heimat-) Staat und vieles, was sich damit verbindet, nicht ersetzen können. Und es nicht a priori schlecht oder uneuropäisch oder nationalistisch, auch in einem vereinten Europa nationale Symbole, Identifikationsmerkmale der Staatlichkeit bewahren zu wollen.

Wir Deutsche haben in der Diskussion über DM und ECU unsere Lektion gelernt. Und ich nehme an, dass wir am 12. Oktober um 12 Uhr aus Karlsruhe dazu noch einiges hören werden.

Als Föderalist im Dienst des Bundes hoffe ich natürlich, dass unser Verfassungsgericht auch die dritte Ebene der Europäischen Union als eine Kategorie der Vernunft herausstellen wird. Denn es ist einfach vernünftig und sachgerecht, auch in einem vereinten Europa dafür zu sorgen, dass all die Aufgaben, die nicht auf supranationaler Ebene oder vom Nationalstaat wahrgenommen werden müssen, weil sie sonst nicht erfüllbar sind, dort bleiben, wo sie hingehören: in den Gemeinden, bei den Landkreisen, Bezirken, Ländern und Regionen.

Sie gehören dorthin, weil dort die Betroffenen am besten mitwirken können, weil sich dort Sachnähe und Sachverstand am besten treffen mit Bürgernähe.

Damit bin ich im Kern des Themas: Der Rolle der Regionen bei der Weiterentwicklung Europas. Ich will der Versuchung widerstehen, ein Vorurteil zu bestätigen, das deutschen Juristen gern und immer wieder angeheftet wird: Ich werde nicht darüber sprechen, was „Regionen“ sind. Denn ich gehe davon aus, dass Ihnen die Janusköpfigkeit dieses Begriffs sehr wohl vertraut ist – seine staatsrechtliche und seine wirtschaftsgeographische, seine ethnische, soziologische und kulturelle Seite.

Ich will auch über die Risiken des Regionalismus gerade in einer Zeit der Renaissance des Nationalen vor allem im östlichen Mitteleuropa nichts sagen. Und die Gefahren einer romantisch-naiven Übersteigerung des richtigen Konzepts vom Europa der Regionen in einen schädlichen Provinzialismus sind Ihnen ebenso bekannt wie mir. Lassen Sie mich stattdessen über die Chancen reden, die in einem Europa

liegen, das den Regionen die Verantwortung belässt, die sie am besten tragen können. Ich will nur drei Beispiele nennen:

Wenn Europa als politische Handlungseinheit wachsen soll, als Wirtschaftsmacht bestehen will und als Gesellschaft mit einer historisch gewachsenen Rechts- und Werteordnung im 21. Jahrhundert eine Zukunft haben soll, dann brauchen wir den mündigen Bürger, den selbstverantwortlichen, verantwortungsbereiten Menschen. Dieser Bürger wird nicht so geboren; er entwickelt sich, wird geformt von seiner Umwelt. Und wo wären die Chancen dafür besser als in einem Europa, das „die Kirche im Dorf lässt", das dem Bürger die Möglichkeit gibt mitzuwirken, sich einzubringen in die Gestaltung seines unmittelbaren Lebensraumes, so gut und so umfassend, wie nur möglich?

Wenn das vereinte Europa als Kulturraum bestehen soll in einer weltweiten Konkurrenz gegen profitgesteuerte und medienvermittelte Pseudokultur, dann müssen wir der Kultur in Europa auch eine Chance geben: Wir brauchen keine „europäische Kultur". Wir brauchen „Kultur in Europa". Deshalb müssen wir unsere gewachsenen Kulturräume zur Entfaltung kommen lassen, müssen wir die Vielfalt unserer Kultur in Europa pflegen.

Wo wäre das besser aufgehoben als in den Regionen? Und wenn die Mittel fehlen, zu erhalten, zu zeigen, was unser kulturelles Erbe ausmacht, dann sollten wir uns überall in Europa daran erinnern, dass es immer ein gute Tradition auf diesem Kontinent war, auch private Initiative zu entwickeln. Das heißt natürlich nicht, dass Nationalstaaten und EG keinen Beitrag dazu leisten können oder dürfen.

Wenn wir es ernst meinen mit einem Europa, das nicht in Frankfurt/Oder endet, das also Polen nicht ausgrenzt und Prag, Preßburg, Budapest und Laibach als das annimmt, was sie sind, alte mitteleuropäische Städte, dann müssen wir auch bedenken, dass dieses neue, große Europa nur dann wirklich zusammenwachsen wird, wenn die Menschen dort auch politisch mitwirken dürfen, über die Grenzen hinweg, wo sie wohnen, um gemeinsame Probleme auch gemeinsam zu lösen.

Und wo wäre diese grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die so viel Vertrauen schaffen kann, besser aufgehoben als bei den gewachsenen Regionen? Seit vielen Jahrzehnten gibt es eine gut funktionierende Zusammenarbeit im Bereich der Alpenländer, der Donauländer oder der Bodenseeanrainer. Diese Arbeitsgemeinschaften werden sicher in Zukunft einen noch stärkeren europapolitischen Akzent entwickeln.

Nun habe ich Sie wahrscheinlich enttäuscht: Kein Wort über Subsidiarität, Föderalismus, Transparenz, Regionalausschuss oder das Klagerecht der Regionen…

Ich gestehe es: Als Amtschef des Bayerischen Staatsministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten wäre es doch recht gewagt gewesen, diese Begriffe nicht zu nennen. Ich hole das hiermit in nachwirkender Loyalität nach. Aber ich meine: Wir sollten mehr über Inhalte reden als über Begriffe und Institutionen. Es ist vielleicht ein gutes Zeichen für Europa, ein gutes Zeichen auch für das Miteinander von Bund und Ländern in Deutschland, wenn ein Repräsentant des Innenministeriums des Bundes unbefangen und mit Überzeugung und ohne Tumult im Publikum über Regionen in Europa sprechen kann.

Maastricht II – Auf dem Weg zu einer gemeinsamen Innenpolitik[4]

Der mühsam errungene Kompromiss um die Europol-Konvention auf der Gipfelkonferenz Ende Juni in Cannes hat belegt, wie schwer sich die Mitgliedstaaten mit der Koordinierung der Innen-, Rechts- und Asylpolitik tun. Aber gerade in diesen Bereichen erwarten die Bürger der Europäischen Union konkrete Fortschritte.

Mit dem Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union zum 1. November 1993 hat für die Mitgliedstaaten der Europaischen Union in den Bereichen Inneres und Justiz eine neue Phase der Zusammenarbeit begonnen.

Die bisherige informelle Kooperation der Mitgliedstaaten im Rahmen von TREVI und der sogenannten Einwanderungsminister wurde abgelöst durch den Rat der Innen- und Justizminister der Union. Dies hatte nicht nur eine Änderung der Gremienbezeichnung zur Folge, sondern hat auch den Charakter der Kooperation verändert:

Bei der gemeinsamen Innen- und Rechtspolitik der Gemeinschaft (dem „dritten Pfeiler“ des Vertrages von Maastricht) handelt es sich um „Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse“. Mit dieser Änderung wird die bisherige informelle Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf eine formelle Grundlage gestellt. Sie ist neben einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik und einer gemeinsamen Außen- und Sicherheits-

4 EUmagazin 20, 1995

politik integraler Bestandteil der Europäischen Union und dient dem Ziel, die Mitgliedstaaten noch enger zusammenrücken zulassen.

Gerade im Bereich der Inneren Sicherheit ist eine intensive grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit unabdingbar. Die Staaten der Europaischen Union wachsen nicht nur zu einem Raum ohne Binnengrenzen zusammen. Europa entwickelt sich – quasi als „Schattenseite" dieser wachsenden Freizügigkeit – mehr und mehr zu einem kriminalgeographisch offenen Raum mit international organisierter Kriminalität. Durch die tiefgreifenden politischen Veränderungen in den Staaten des östlichen Mitteleuropas und Osteuropas und dem damit einhergehenden Integrationsprozeß zwischen Ost und West sind Freiräume entstanden, in die neue Formen der Kriminalität hineindrängen, so zum Beispiel die Schlepper- und Schleuserkriminalität, der illegale Rauschgift- und Waffenhandel oder die Kfz-Verschiebung.

Das internationale Verbrechen ist deshalb nicht nur ein Sicherheitsproblem für den einzelnen Bürger, sondern wird zunehmend auch zu einem Risiko für Wirtschaft und Gesellschaft und zu einem Gefährdungspotential für die Staaten Europas selbst. Der Ausbau der internationalen und insbesondere der europäischen polizeilichen Zusammenarbeit ist daher für eine wirksame Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität von zentraler Bedeutung.

Die polizeiliche Zusammenarbeit zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, des illegalen Drogenhandels und sonstiger schwerwiegender Formen der internationalen Kriminalität wurde durch den Vertrag über die Europäische Union (Artikel K.1 Nr. 9 EUV) in den Bereich der Zusammenarbeit Inneres und Justiz einbezogen, in die sogenannte intergouvernementale Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Damit wurde aus Sicht der Bundesrepublik Deutschland ein erster, wenn auch noch nicht befriedigender Schritt in eine immer engere internationale Koordinierung der Zusammenarbeit der Polizeibehörden getan.

Die Bundesrepublik Deutschland war in den Verhandlungen über den Vertrag von Maastricht in den Jahren 1990/91 mit dem Ziel angetreten, diesen Bereich nicht nur in eine engere Form der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten (intergouvernementale Zusammenarbeit), sondern in eine echte Gemeinschaftszuständigkeit (EG-Vertrag) zu überführen. Da dies aber zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union nicht konsensfähig war, hatte man sich darauf verständigt, dass die polizeiliche Zusammenarbeit zunächst auf der Grundlage des Völkerrechts, eingebunden in den institutionellen Rahmen der Europäischen Union

erfolgt und im Mittelpunkt dieser Zusammenarbeit steht der Aufbau eines unionsweiten Systems zum Austausch von Informationen im Rahmen eines Europaischen Polizeiamtes (Europol).

Neben der Verbrechensbekämpfung ist ein weiterer Schwerpunkt deutscher Interessen im Hinblick auf eine gemeinsame Innenpolitik der EU die Zusammenarbeit in Flüchtlings- und Zuwanderungspolitik. Dabei liegt eine besondere Priorität deutscher Politik bei der Lastenteilung bei der Aufnahme von Flüchtlingen.

Bei der Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen ist es bislang zu einer ungleichgewichtigen Verteilung auf die Mitgliedstaaten gekommen. Einige Staaten, voran Deutschland, wurden überproportional stark belastet, andere Mitgliedstaaten sind dagegen kaum betroffen.

Notwendig ist deshalb eine Konzeption der Staaten, die es in aktuellen Notsituationen möglich macht, schnell und effektiv zu handeln. Der Rat der Innenminister im 1995 in Luxemburg hat wichtige Grundlinien dafür festgelegt.

Besondere Aufmerksamkeit im Rahmen der EU-Innenpolitik gilt schließlich der Zuwanderungspolitik. Als Bereiche sind hier die Rückführung von Drittausländern die Harmonisierung der Visapolitik un Harmonisierung der Asylpolitik zu nennen.

Insbesondere die Harmonisierung der Visumpolitik ist Voraussetzung für einen zollfreien Personenverkehr zwischen Mitgliedstaaten. Dies bedeutet vor allem eine gemeinsame Festlegung der visapflichtigen Staaten, einheitliche Kriterien für die Prüfung eines Visumantrags sowie einen einheitlichen Sichtvermerk, der für Reisen in alle Mitgliedstaaten gültig ist.

Der Rat der Innen- und Justizminister im März dieses Jahres hat eine Verordnung über die einheitliche Visumgestaltung angenommen. Dadurch wird es möglich, dass die Mitgliedstaaten noch in diesem Jahr eine einheitliche Visummarke, die in hohem Maß fälschungssicher ist, einführen. Sobald die Mitgliedstaaten rechtsverbindlich vereinbart haben, unter welchen Voraussetzungen dieses Visums als„EU-Visum“ erteilt werden darf, wird die einheitliche Visummarke für Einreisen in alle Mitgliedstaaten gültig sein.

„Maastricht II“ ist gerade für die Innenpolitik in der EU von besonderer Bedeutung. Ziel der für 1996 vorgesehenen Revisionskonferenz sollte sein, soweit wie möglich den in Maastricht entstandenen Rückstand bei

der Politischen Union gegenüber der Wirtschafts- und Währungsunion aufzuholen und auszugleichen.

Inzwischen wächst die Einsicht, dass eine Wirtschafts- und Währungsunion ohne eine „minimale“ Politische Union in ihrem Bestand höchst gefährdet wäre. Denn in der Bevölkerung wird es nur dann Zustimmung für die Wirtschafts- und Währungsunion geben, wenn gleichzeitig deutlich wird, dass die Europäische Union in den wesentlichen Bereichen der äußeren und der inneren Sicherheit (einschließlich der Zuwanderungsproblematik) tatsächliche und wirksame Integrationsfortschritte erzielt.

Europa muss für die Bürger in ihrem persönlichen Umfeld positiv erfahrbar werden. Die Bürger der EU erwarten ganz konkrete Fortschritte bei der Lösung aktueller Fragen auf EU-Ebene. Wenn die EU zum Beispiel im gemeinsamen Kampf gegen das organisierte Verbrechen oder bei der Lösung von Zuwanderungsproblemen versagt, werden sie sich möglicherweise abwenden von der europäischen Idee.

Die Revisionskonferenz wird die vorhandene Struktur der Europäischen Union als Staatenverbund fortzuschreiben haben. Für den qualitativen Fortschritt zum europäischen Bundesstaat ist die Zeit (noch) nicht reif. Die Mitgliedstaaten bleiben nicht nur Herren der Verträge, sondern ihrer Souveränität ist in so wichtigen Fragen, wie denen von Polizei, Asyl und Zuwanderung, vor allem bei den Entscheidungsmodalitäten in der Europäischen Union, Rechnung zu tragen.

Gleichwohl streben wir an, dort, wo es nottut, auch im Bereich der innenpolitischen Zusammenarbeit, Gemeinschaftskompetenzen zu schaffen. Das gilt etwa für Fragen der Asylpolitik. In Anbetracht des Flüchtlingsproblems, dem sich alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union in größerem oder noch geringerem Umfang gegenüber stehen, sind gemeinschaftsrechtliche Regelungen über das materielle Asylrecht und das Asylverfahrensrecht dringend erforderlich.

Im Bereich der Visapolitik hat sich, trotz guter Fortschritte zum Beispiel bei der einheitlichen Visummarke, das Nebeneinander von Regierungszusammenarbeit und Gemeinschaftsbefugnissen als nicht produktiv erwiesen. Um einheitliche Regelungen innerhalb der Europäischen Union zu schaffen, sollte deshalb die gesamte Visapolitik vergemeinschaftet werden.

Im Bereich der inneren Sicherheit gilt es, die organisierte Kriminalität, den Terrorismus, das Schlepperunwesen und die Drogenkriminalität in

der Europäischen Union noch wirksamer als bisher zu bekämpfen. Mittelfristig setzt sich die Bundesregierung für den Ausbau von Europol zu einem Europäischen Polizeiamt mit den notwendigen Handlungsmöglichkeiten ein.

Das Initiativrecht der Kommission, das im Rahmen der innenpolitischen Zusammenarbeit auf Ebene der Europäischen Union bisher nur für die Asylpolitik, die Zuwanderung und die Politik gegenüber Angehörigen von Drittstaaten gilt, sollte auch auf die polizeiliche Zusammenarbeit ausgedehnt werden, um die Rolle der Kommission als Mittler zwischen den Interessen der Mitgliedstaaten zu stärken.

Da die Kommission diese Rechte nicht, wie im „ersten Pfeiler", in alleiniger Zuständigkeit ausübt (Artikel K.3 Absatz 2, zweiter Anstrich EU-Vertrag) und eine Entscheidung grundsätzlich nur einstimmig getroffen werden kann, bleiben die Interessen der Mitgliedstaaten auch bei einer Erweiterung des Initiativrechts auf die Kommission gewahrt.

Das Initiativrecht der Kommission sollte aber für den gesamten Bereich der Innen- und Justizpolitik mit der Auflage versehen werden, dass die Kommission erst nach Konsultationen mit den Mitgliedstaaten einen Vorschlag vorlegen kann, ähnlich der Bund-Länder-Abstimmung, bevor das Bundeskabinett einen Gesetzesentwurf beschließt. Umgekehrt ließe sich etwa bei einer Vergemeinschaftung der gesamten Visapolitik sowie häufig auch weiterer Materien daran denken, neben das Vorschlagsrecht der Kommission ein gleiches Recht der Mitgliedstaaten zu stellen.

Bei der polizeilichen Zusammenarbeit befindet man sich sicherlich in einem Bereich, bei dem jeder Souveränitätsverlust von vielen Mitgliedstaaten als sehr schmerzlich empfunden wird. Dennoch brauchen wir, um die Zusammenarbeit im Bereich der so genannten „dritten Säule" effektiv auszugestalten, eine entsprechende Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten der EU. Der Vertrag trifft dazu die Regelung, dass die Mitgliedstaaten in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen die im Rahmen der „dritten Säule" festgelegten gemeinsamen Standpunkte vertreten sollen.

Aus der Sicht der Bundesregierung ist es ein vorrangiges Ziel der Revisionskonferenz 1996, die Handlungsmöglichkeiten der Europäischen Union im Bereich der Innenpolitik inhaltlich zu verstärken und verfahrensmäßig soweit wie möglich zu erleichtern. Für die Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität und für eine wirkungsvolle Asyl-und Flüchtlingspolitik ist der nationale Rahmen zu klein geworden.

Zuwanderung, Grenzkontrolle und polizeiliche Zusammenarbeit[5]

Vor wenigen Monaten ist in den Mitgliedstaaten der EU ein neues Parlament für Europa gewählt worden. Wie sieht dieses Europa heute aus?

- Der eiserne Vorhang hat sich gehoben.
- Ostblock und UdSSR bestehen nicht mehr.
- Europa ist größer geworden, nein: Europa ist wieder Europa.
- Ost und West sind wieder geographische Begriffe.
- Prag, Warschau, Bratislava, Budapest, Sofia und Bukarest sind freie Städte in einem freien Europa.
- Jeden Tag, jede Stunde fahren tausende von EU-Bürgern über unsere Binnengrenzen und nehmen dies kaum noch wahr, gehen ihrem Beruf im Nachbarland nach, kaufen dort ein.
- Und vor ein paar Wochen sind Millionen von Europäern in die Ferien gegangen, vom Nordkap bis Palermo, fast ohne Grenzkontrollen.

Sind wir damit alle Sorgen los? Fast 50 Jahre Frieden in West-Europa, relativer Wohlstand in Freiheit, aber:

Auf dem Balkan hat sich ein grausamer Bürgerkrieg eingenistet, wie ein Krebsgeschwür. Dort sterben tausende von Menschen, hunderttausende sind geflohen, haben Zuflucht auch, in Deutschland und bei unseren Nachbarn, wie hier in Dänemark, gefunden.

Mit der Öffnung der Grenzen nach Osten haben sich im Osten der Europäischen Union völlig neue Verhältnisse ergeben:

Rund 3000 Personen aus allen Teilen der Erde versuchen in jedem Monat illegal über die östlichen Grenzen nach Deutschland zu kommen; hunderte werden von professionellen Schleppern an und über die Grenze gebracht.

Das internationale Verbrechen findet längst seinen Weg über die Ostgrenzen: Rauschgifthandel, Kfz-Diebstahl, Geldwäsche, Nuklearkriminalität und Schlepperunwesen sind Beispiele dafür.

Der Sozial-, Wirtschafts- und Wohlstandsraum Westeuropa ist nach wie vor höchst attraktiv für Wirtschaftsflüchtlinge: Fast 500.000 Asylbewerber allein in Deutschland im Jahr 1992, davon sind ein paar 1.000

5 Rede in der Vertretung der Europäischen Kommission in Dänemark am 7. Oktober 1994 in Kopenhagen

wirklich politisch verfolgt, auch jetzt noch rund 10.000 Anträge in jedem Monat.

Das ist die Ausgangslage.

Deutschland hat sich für seine erste Präsidentschaft nach Wiedererlangung seiner staatlichen Einheit das Ziel gesetzt, das Arbeitsprogramm des Rates Justiz und Inneres vom November 1993 für das Jahr 1994 möglichst weit voranzutreiben.

Die deutsche Präsidentschaft lässt sich dabei von dem Gedanken leiten, dass es bei der Innen- und Rechtspolitik der Gemeinschaft, der dritten Säule der Europäischen Union darum geht, substantielle Angelegenheiten zu regeln, die von den Nationalstaaten allein nicht mehr beherrscht werden können. Nicht die kleine Münze eines eurokratischen Alltags ist gefragt, nicht die perfektionistische Regelung der Form von Traktorensitzen oder des Krümmungsradius von Gurken, sondern die Bewältigung der großen Herausforderungen unserer Zeit.

Die nicht einfache Volksabstimmung zu Maastricht hier in Dänemark hat gezeigt, dass die Bürger manchen ausgreifenden Regulierungsdrang der EU mit großem Misstrauen verfolgen, andererseits aber ein entschlossenes „Ja“ sagen zu den notwendigen Formen der Zusammenarbeit. Insofern hat die Volksabstimmung in Dänemark dazu beigetragen zu klären, was die Bürger in Europa an weiterer Integration für sinnvoll halten. Ich meine, dass Europa den Dänen für diesen Zugewinn an Realismus und Ehrlichkeit in der europapolitischen Diskussion Dank schuldet.

Und eines hat sich seit Inkrafttreten des Maastricht-Vertrages gezeigt: Dänemark hat sich Europa nicht verweigert, sondern z. B. ein Zeichen für die Solidarität bei der Bewältigung der schwierigen Aufgaben gesetzt, die insbesondere im Bereich der inneren Sicherheit gemeinsam zu lösen sind.

Ich bin der festen Überzeugung, dass der spektakulären Zunahme der international organisierten Kriminalität und dem starken Anwachsen der Zuwanderung und der Flüchtlingsströme auf Dauer nur durch einen verstärkten und erweiterten Dialog sowie ein abgestimmtes Vorgehen wirkungsvoll begegnet werden kann.

Diesen Prozess werden wir nur in enger Zusammenarbeit mit den mittel- und osteuropäischen Staaten bewältigen können. Die Bundesregierung sieht deshalb in der MOE-Konferenz vom 8. September 1994 in Berlin einen hoffnungsvollen Beginn einer intensiven Kooperation in diesem Sinne. Weitere Schritte müssen bald folgen.

Wir müssen weiter mit Elan und Optimismus, aber auch mit Realismus an diese Herausforderungen herangehen. Dabei ist offensichtlich, dass wir für alle Lösungen die Akzeptanz bei den Bürgern der Union brauchen. Unsere Mitbürger müssen begreifen, was wir tun und warum wir es wollen.

Lassen Sie mich nun die Auffassung der Bundesregierung zu den einzelnen Fragen erläutern, die Deutschland zu Schwerpunkten der Ratspräsidentschaft im Bereich der 3. Säule gemacht hat:

Der Bereich „Einwanderung und Asyl" einschließlich der Maßnahmen gegen die negativen Folgewirkungen der illegalen Zuwanderung steht hier ganz oben. Nach neuesten Schätzungen des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen gibt es derzeit auf der Welt rund 18 Millionen Flüchtlinge. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz schätzt, dass es eine halbe Milliarde Menschen gibt, die derzeit bereit sind, ihre Heimat zu verlassen und in ein anderes Land zu gehen.

Das Leid von Millionen Menschen fordert die internationale Gemeinschaft heraus. Über diesen humanitären Aspekt hinaus tangiert die Flüchtlingsfrage aber auch die Stabilität der Flucht- und Aufnahmeländer. Die den Fluchtbewegungen zugrundeliegenden Ursachen bleiben in ihren Wirkungen nicht auf einzelne Länder und Regionen beschränkt, sondern entwickeln sich zu einem Risikofaktor für Stabilität und Frieden in der Welt.

Die Ursachen der Fluchtbewegungen sind weitgehend identisch mit den großen politischen Fragen unserer Zeit: Wirtschaftliche Unterentwicklung und Überbevölkerung, ökologische Krisen, Menschenrechtsverletzungen, Intoleranz, Gewaltanwendungen, Krieg und Bürgerkrieg.

Die Europäische Union ist und bleibt mit ihrem relativen Wohlstand ein bevorzugtes Ziel dieser Menschen. Vor dem Hintergrund der Öffnung der Binnengrenzen müssen sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union dieser Herausforderung gemeinsam stellen. Der Europäische Rat hat dazu Ende vergangenen Jahres im „Arbeitsprogramm 1994" folgende Themen mit Priorität versehen:

- Die Harmonisierung des Begriffs „Flüchtling i.S. des Genfer Abkommens von 1951 und Festlegung von Mindestgarantien für Asylverfahren,
- das Außengrenzabkommen,
- die Visapolitik,

- Reiseerleichterungen für Drittausländer, die ihren Wohnsitz in einem Mitgliedstaat haben,
- die Lastenteilung bei der Aufnahme und dem Aufenthalt von Flüchtlingen,
- die Harmonisierung der Aufnahme von Drittstaatenangehörigen durch die Ausarbeitung von Entschließungen über Selbständige und Studenten und
- die Konzertierung und Zusammenarbeit bei der Durchführung der Rückführungsmaßnahmen.

Die Diskussion ist zusätzlich belebt und bereichert worden durch die Mitteilung der Kommission vom Februar dieses Jahres, in der zahlreiche Punkte des Arbeitsprogramms der Mitgliedstaaten aufgegriffen werden. Zum Teil enthält das Kommissionspapier noch weiterführende Anregungen. Da uns das ehrgeizige Arbeitsprogramm 1994 voraussichtlich auch noch das nächste Jahr gut beschäftigen wird, konzentriert sich die deutsche Präsidentschaft darauf, die soeben genannten Themen des Arbeitsprogramms möglichst weitgehend zu beraten.

Der Binnenmarkt ohne Grenzen bietet die Grundlage für die Stärkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit jedes Mitgliedstaates und der Gemeinschaft insgesamt. Er ist aber letztlich nicht zu verwirklichen ohne die Absicherung durch eine europäische Einwanderungs- und Asylpolitik und die Verbesserung der inneren Sicherheit.

Deshalb ist es so wichtig, möglichst rasch sichtbare Fortschritte auch im Bereich des materiellen und formellen Asylrechts zu erzielen. Im Rahmen der deutschen EU-Präsidentschaft werden sowohl die Harmonisierung des Flüchtlingsbegriffs der Genfer Flüchtlingskonvention also des materiellen Asylrechts, als auch das Thema „Mindestgarantien für das Asylverfahren“ als Schwerpunkte behandelt:

Die Verabschiedung einer Schlussfolgerung oder Ministerentschließung zum Flüchtlingsbegriff wäre insbesondere auch im Hinblick auf das Dubliner Übereinkommen, das voraussichtlich Anfang 1995 in Kraft treten wird, von großer Bedeutung. Nach diesem Übereinkommen akzeptiert jeder Mitgliedstaat, dass u. U. ein auf seinem Hoheitsgebiet gestellter Asylantrag von einem anderen Mitgliedstaat nach dessen Recht geprüft wird und erkennt damit das Prüfungsergebnis als auch für ihn gültig an.

Wir wissen: Nur eine möglichst einheitliche Auslegung des Flüchtlingsbegriffes ist geeignet, insbesondere auch das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Asylverfahren der jeweils anderen Mitgliedstaaten

zu verstärken und die gegenseitige Anerkennung der Asylentscheidungen plausibel zu begründen. Die Frage etwa, wann von einer politischen Verfolgung einer sozialen Gruppe auszugehen ist, oder wann eine Verfolgung aus religiösen Gründen vorliegt, sollte in den Mitgliedstaaten der EU deshalb einheitlich beurteilt werden.

Eine Harmonisierung des Asylrechts erfordert aber neben einer einheitlichen Auslegung des Flüchtlingsbegriffs auch, dass die Mitgliedstaaten ihre Verfahren zur Prüfung von Asylanträgen angleichen. Während der deutschen Präsidentschaft würden wir hier gerne zu konkreten Ergebnissen kommen. Wir werden versuchen, einen entsprechenden Ratsbeschluss zur Festlegung von Mindestgarantien für Asylverfahren herbeizuführen.

Wegen der großen Bedeutung des Außengrenzabkommens für die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes werden wir alle Anstrengungen unternehmen, damit die Diskussionen über den Vorschlag der Kommission zur Anpassung des bereits 1991 ausgehandelten Abkommens an den Vertrag über die Europäische Union und das EWR-Abkommen zu einem positiven Abschluss gebracht werden können.

Nach Artikel 100c Abs. 1 des EG-Vertrages bestimmt der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig die Länder, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen. Der seit Dezember 1993 vorliegende Vorschlag der Kommission für diese Verordnung wird intensiv diskutiert. Es zeichnen sich folgende Grundlinien ab:

Nach Auffassung der Mitgliedstaaten darf der Inhalt der Verordnung nicht über den Regelungsgehalt des Art. 100a EG-Vertrag hinausgehen. Dies bedeutet, dass die Verordnung im Wesentlichen nur regelt, welche Drittstaaten gegenüber allen Mitgliedstaaten visapflichtig sind. Demgegenüber werden Visafragen, wie die wechselseitige Anerkennung von Visa und die Erteilungsvoraussetzungen, im Außengrenzübereinkommen geregelt, das zum 3. Pfeiler, zum Bereich der intergouvernementalen Zusammenarbeit zugehört.

Was die Liste der visapflichtigen Staaten selbst betrifft, gilt es, einen Kompromiß zu finden. Das Problem besteht darin, dass neun EU-Staaten, die Schengen-Staaten, für 126 Staaten Visapflicht eingeführt haben. Die anderen Mitgliedstaaten haben wesentlich kürzere Listen.

Wesentliche Kriterien für die Einführung der Visapflicht sind das Sicherheits- und Einwanderungsrisiko sowie internationale Beziehungen. Anhand dieser Kriterien sollen vor allem die Drittstaaten geprüft werden, bei denen unterschiedliche Regelungen der Mitgliedstaaten zur Visapflicht bestehen.

Seit September liegt der Vorschlag der Kommission über „Maßnahmen der einheitlichen Visamarke“ vor. Im Kern enthält dieser Vorschlag die Visamarke, die die Schengen-Staaten konzipiert und entwickelt haben. Seitens der Schengen-Staaten wurde diese Visamarke von vornherein nicht schengenspezifisch, sondern europaoffen konzipiert. Anzumerken ist, dass dieses „Hochsicherheitsprodukt“ als nationales Visum bereits durch Portugal, die Benelux-Staaten, Spanien, Frankreich und Deutschland in die Praxis eingeführt wurde. Dabei haben sich seine fälschungssicheren Merkmale bewährt.

Die deutsche Präsidentschaft strebt eine Vereinbarung der Mitgliedstaaten an, die unabhängig vom Inkrafttreten des Außengrenzabkommens Reiseerleichterungen für Drittausländer, die ihren Wohnsitz in einem Mitgliedstaat haben, schon sehr bald ermöglicht, z. B. Klassenfahrten mit türkischen Schulkindern. Der hier dann mögliche Visumsverzicht aller Mitgliedstaaten für Kurzaufenthalte oder für Durchreisen würde von den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten und den betroffenen Drittausländern in der Europäischen Union positiv erlebt werden können.

Nach dem Verlauf der Diskussion zeichnet sich ein Konsens zwischen den Mitgliedstaaten ab: Reiseerleichterungen wären danach zumindest für Schüler zu verwirklichen, die im Rahmen von Schulausflügen allgemeinbildender Schulen die Binnengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union überschreiten.

Das Thema einer Lastenteilung bei der Aufnahme von Flüchtlingen wurde auf den letzten Sitzungen der Minister, aber auch auf Arbeitsebene bereits intensiv diskutiert. Die deutsche Präsidentschaft hat hierzu ein Arbeitspapier vorgelegt, das insbesondere die Regelungen enthält, für die wir im Bereich Einwanderung und Asyl zuständig sind.

An erster Stelle muss die Vorsorge für künftige Krisensituationen stehen. In diesem Fall stellt sich die Frage der Verteilung von Flüchtlingen in die Mitgliedstaaten. So ist es auch im vorrangigen Arbeitsprogramm enthalten.

Natürlich kann das Thema nur in einem weiten Zusammenhang betrachtet werden. Hilfe vor Ort, z. B. durch Entwicklungshilfe, muss

am Anfang stehen, doch ist dies nicht die Zuständigkeit der Innenpolitiker. Hier sind der erste und zweite Pfeiler gefordert, insbesondere auch die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Sie kann durch sicherheitspolitische Einsätze nach dem Aufflammen von Bürgerkriegen, z. B. durch die Schaffung von Sicherheitszonen, zur Eindämmung von Flüchtlingsströmen beitragen. Hier möchte ich ausdrücklich die Einsätze der europäischen Partner im ehemaligen Jugoslawien hervorheben.

Die Zusammenarbeit in der Europäischen Union im Bereich Innenpolitik ist erst dann betroffen, wenn alle oben genannten Maßnahmen keinen Erfolg gebracht haben und Flüchtlingsbewegungen einsetzen. Dies kommt aber leider nur allzu oft vor. Und hierfür müssen wir gewappnet sein. Deutschland tritt daher für ein gerechtes System der Verteilung von Flüchtlingen auf die Mitgliedstaaten ein.

Dieses System ist an den „Belastungskriterien" Bevölkerungszahl, Fläche des Staatsgebiets und wirtschaftlicher Wohlstand orientiert. Auf die sich daraus ergebenden Zahlen wären sicherheitspolitische Leistungen anzurechnen.

Deutschland möchte nicht durch dieses System die bisher aufgenommenen 400.000 Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien in die Mitgliedstaaten der Europäischen Union verteilen. Durch eine besondere Regelung sollen diese früheren Fälle ausgeklammert bleiben.

Bei der Harmonisierung der Aufnahme von Drittstaatsangehörigen durch die Ausarbeitung von Entschließungen über Selbständige und Studenten handelt es sich um eine schwierige Detailarbeit, die uns aber nicht allzu viel Zeit kosten sollte. Die Arbeiten sind gut vorangekommen und werden ein weiteres Stück Harmonisierung des Ausländerrechts bringen.

Die Rückführung von Ausländern hat in den letzten Jahren als Teil der Gesamtstrategie zur Bekämpfung der illegalen Einreise und des illegalen Aufenthalts von Ausländern in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zunehmend an Bedeutung gewonnen. Um die Effizienz der auf nationaler Ebene bereits getroffenen Maßnahmen noch zu erhöhen, bedarf es einer Konzertierung und Kooperation bei der Durchführung der Abschiebungen in der Europäischen Union.

Außerdem sollen unter deutscher Präsidentschaft ein Standardentwurf eines bilateralen Rückübernahmeabkommens zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittstaat sowie entsprechende Durchführungsprotokolle erarbeitet werden.

All diese Maßnahmen und Bemühungen werden aber letztlich vergeblich bleiben, wenn es den Mitgliedstaaten der Europäischen Union nicht gelingt, die illegale Zuwanderung und die damit zusammenhängende grenzüberschreitende Kriminalität einzudämmen und sich damit Handlungsspielräume für ihre Politik zu bewahren. Alle Beteiligten in den Nationalstaaten (Grenzschutz, Polizei, Sozial- und Arbeitsbehörden, Bürger, Politiker und viele mehr) und alle Staaten (die Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten) müssen zusammenstehen in einem Sicherheitspakt. Denn kein Staat allein kann dieser Bedrohung Herr werden.

Eine der größten Herausforderungen ist die Schleuserkriminalität. Die Wanderungsbewegungen werden von international operierenden Schleuserbanden in Gang gehalten, die neben der Schleusung von Menschen auch in anderen Deliktsbereichen, wie z. B. im Rauschgift- und Waffenhandel, tätig sind. Ziel der Anstrengungen muss der Aufbau eines Netzwerks rechtlicher und polizeitaktischer Aktivitäten sein, die es den Schlepperbanden unmöglich machen, ihre kriminelle Tätigkeit risikolos zu betreiben.

Die Empfehlungen der Berliner und der Budapester Konferenz vom Oktober 1991 und Februar 1993, an denen alle wichtigen Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten mitgewirkt haben, haben wichtige Anstöße zur Verbesserung der Sicherheit an den Grenzen und damit der Inneren Sicherheit insgesamt gegeben. Wir müssen diese Empfehlungen jetzt entschlossen umsetzen.

Was können die gesetzgebenden Organe dazu beitragen?

Gemeinsam ist den Strafbestimmungen der europäischen Staaten, dass allein die Einschleusung in das eigene Land mit Strafe bedroht ist. Das führt zu der unbefriedigenden Situation, dass die Menschenhändler – vor allem die verantwortlichen Hintermänner – die Zielstaaten der Schlepperaktionen meiden und daher dort nicht festgenommen werden können, in ihrem Aufenthaltsstaat aber nicht strafbar sind.

Diese unerträgliche Lage erfordert ein entschlossenes konzertiertes Handeln. In Anlehnung an Artikel 27 des Schengener Durchführungsübereinkommens können Abkommen geschlossen und darin vereinbart werden, dass in den jeweiligen Rechtsordnungen auch die Einschleusung in das Gebiet der anderen Vertragspartner unter Strafe gestellt wird. Wir brauchen letztlich eine solche Regelung für ganz Europa, um den Schleppern überall wirkungsvoll beizukommen.

Ein weiterer Ansatz bei der Schleuserbekämpfung zielt darauf ab, die widerrechtliche Einreise von Personen in fremde Staaten durch

flankierende Maßnahmen so weit wie möglich zu erschweren. Besondere Bedeutung kommt hierbei den Beförderungsunternehmen zu, die von den weltweit tätigen Schleuserringen bevorzugt für ihre kriminellen Zwecke missbraucht werden. Die internationale Zivilluftfahrtorganisation ICAO hat in Annex 9 des ICAO-Übereinkommens festgelegt, dass die Fluggesellschaften sich im Abflugort vergewissern müssen, ob Passagiere im Besitz der vorgeschriebenen Reisedokumente sind. Befördert ein Luftverkehrsunternehmen Flugreisende, die die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen, wird es mit Sanktionen belegt.

Die Teilnehmerstaaten der Berliner Konferenz haben bekräftigt, dieses Instrumentarium konsequent zu nutzen, um die Flughäfen nicht zu Einfallstoren des internationalen Menschenhandels werden zu lassen.

In Deutschland sieht das Ausländergesetz entsprechende Pflichten der Beförderungs-unternehmen vor. Auf dieser Grundlage konnte in den vergangenen Monaten eine schwierige Zuwanderungssituation entschärft werden, die die Seegrenzen zu Skandinavien betraf: Tausende von Kosovo-Albanern, die in Schweden als Asylbewerber abgelehnt waren, strebten direkt oder über andere skandinavische Länder in die Bundesrepublik Deutschland, um sich ihrer Abschiebung zu entziehen.

Die Lösung des Problems war ein Beispiel für praktische Solidarität unter Nachbarn: Die skandinavischen Regierungen zeigten Verständnis für unsere Bemühungen, durch Passkontrollen von Reedereibediensteten beim Betreten der Fähren die Einhaltung der Beförderungsbestimmungen durchzusetzen. Darüber hinaus war die dänische Regierung bereit – wofür ich ihr sehr dankbar bin -, im Rahmen der nordischen Paßunion die Kontrollen von Drittausländern zu verstärken und die Überwachung der dänisch-deutschen Grenze zu verdichten. Die Aufgriffe von Kosovo-Albanern an der deutsch-dänischen Grenze sind seitdem deutlich zurückgegangen.

Die Bemühungen der Bundesregierung sind darauf gerichtet, dass gerade die Länder Mittel- und Osteuropas der Control Authority Working Group (CAWG) innerhalb der International Air Transport Association (IATA) beitreten, um in die internationale Zusammenarbeit über die Verhinderung illegaler Einreisen auf dem Luftweg eingebunden zu werden.

Angesichts der langen See-Außengrenzen der EU sollte zudem ein der IATA-CAWG vergleichbares Gremium für den internationalen Seeverkehr gebildet werden, um der Bekämpfung der unerlaubten Einreise auf dem Seewege durch Einrichtung eines Expertenforums größeres Gewicht zu verschaffen.

Innere Sicherheit als Verbrechensbekämpfung im Inland steht in einem Spannungsverhältnis zur wachsenden Freizügigkeit in der Europäischen Union. Der Abbau von Binnengrenzkontrollen und größtmögliche Freizügigkeit für den Unionsbürger im Innern des Binnenmarktes setzen daher Ausgleichsmaßnahmen voraus.

Diesem Ansatz folgen das Schengener Übereinkommen von 1985 und das 1990 unterzeichnete Schengener Durchführungsübereinkommen, die nach wie vor Modell und Motor der Verwirklichung eines Raums ohne Binnengrenzen im Rahmen der Europäischen Union sind, so wie es Art. 7 a – vormals 8 a – des EG-Vertrags entspricht. Neben den fünf Staaten, die 1985 gemeinsam starteten, haben sich inzwischen auch Spanien, Portugal, Italien und Griechenland dem Durchführungsübereinkommen angeschlossen. Österreich wird sich wahrscheinlich gleichzeitig mit seinem EU-Beitritt, jedenfalls aber in engem zeitlichem Zusammenhang mit ihm auch Schengen anschließen und hat nunmehr angesichts dieser konkreten Perspektive den Beobachterstatus bei den Schengener Verhandlungen erhalten. Die Gemeinschaft der Schengen-Staaten wächst.

Wir freuen uns, dass jetzt auch Dänemark bei den Schengener Staaten um den Beobachterstatus nachgesucht hat. Entsprechende Verhandlungen werden z. Z. geführt. Ich hoffe, dass wir Dänemark bald nicht nur als Beobachter, sondern als Vollmitglied im Kreis der Schengener Staaten begrüßen dürfen. Vielleicht fühlen Sie sich dann in dieser Runde so wohl, dass Sie bei Ihren skandinavischen Nachbarn für Schengen werben werden.

Mit der Inkraftsetzung von Schengen werden die Personenkontrollen an den gemeinsamen Grenzen abgeschafft. Zugleich sollen aber flankierende Ausgleichsmaßnahmen dafür sorgen, dass der Schutz der Bevölkerung und die Innere Sicherheit gewährleistet bleiben. Und das ist gut so. Denn Freizügigkeit darf doch nicht dazu führen, dass auch der internationalen Kriminalität Tür und Tor geöffnet werden.

Das Schengener Informationssystem, das der gemeinsamen Personen- und Sachfahndung der beteiligten Staaten dient, ist eine besonders wichtige Ausgleichsmaßnahme, die das Übereinkommen im Interesse der Inneren Sicherheit vorsieht. Daneben enthält das Übereinkommen Regelungen für einheitliche, nach festen Kriterien erfolgende Kontrollen an den Außengrenzen der beteiligten Staaten, zur Harmonisierung der Visapolitik, zur grenzüberschreitenden Observation und Nacheile bei der Verfolgung von Straftätern, zur asylrechtlichen Zuständigkeit oder auch zur Erweiterung und Erleichterung der Rechtshilfe und des Auslieferungsverkehrs.

Ich will die Schwierigkeiten bei der Umsetzung dieses Übereinkommens nicht verschweigen. Noch ist die Realisierung des Schengener Informationssystems nicht abgeschlossen. Aber die Gruppe der Schengen-Staaten ist in diesem Jahr unter deutschem Vorsitz dem Ziel ein gutes Stück näher gekommen. Wir haben gute Aussichten, noch unter der bis Ende des Jahres verlängerten deutschen Schengen-Präsidentschaft die Betriebsfähigkeit des Informationssystems zu erreichen. Am Ende dieses Prozesses werden dann die Erklärung der Betriebsbereitschaft des Schengener Informationssystems und die Anwendung des Durchführungsübereinkommens stehen.

Der Schengener Exekutivausschuß hat in seinem Pressekommunique zur Sitzung am 14. Dezember 1993 festgestellt und zuletzt am 27. Juni 1994 erneut bekräftigt, dass alle rechtlichen und politischen Voraussetzungen für das Inkraftsetzen des Durchführungsübereinkommens erfüllt sind. Er hat weitere Maßnahmen eingeleitet, um das technische Problem der einwandfreien Funktionsweise des Schengener Informationssystems so schnell wie möglich zu beheben. Der einwandfreie Betrieb dieses Systems ist die letzte Voraussetzung für die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen nach der Maßgabe von Schengen. Ohne ein funktionstüchtiges Schengener Informationssystem wäre der Kontrollverzicht an den gemeinsamen Grenzen aus Sicherheitsgründen nicht verantwortbar.

Von überragender Bedeutung ist neben dem Schengener Informationssystem die bereits angesprochene Sicherung der Außengrenzen. Sie wird künftig nach Maßgabe eines gemeinsamen Handbuchs auf einheitlich hohem Niveau an allen Grenzübergangsstellen und an allen Abschnitten der grünen Grenze unsere Sicherheit gewähren.

Der vereinbarte Kontrollstandard besagt, dass bei EU-Staatsangehörigen in Zukunft nur eine Mindestkontrolle zur Feststellung der Staatsangehörigkeit anhand des vorgelegten Reisedokuments durchgeführt wird. Bei Drittausländern sind dagegen eingehende Ein- und Ausreisekontrollen unverzichtbar, also z. B. eine Überprüfung der Grenzübertrittsdokumente, der Voraussetzungen für die Einreise, den Aufenthalt und die Arbeitsaufnahme. Auch Fahndungsabfragen und die Kontrolle von Fahrzeugen und mitgeführten Sachen sind dabei durchzuführen.

Wenn wir den Schengener Kontrollstandard an den Außengrenzen gewährleisten wollen, dann müssen alle Schengener Staaten die Kontroll- und Überwachungskapazitäten anpassen.

Die Bundesregierung hat dazu ein mehrstufiges Maßnahmenprogramm eingeleitet. Dazu gehört vor allem eine beträchtliche Verstärkung des

Personals an den Grenzen zu Polen und zur Tschechischen Republik auf rund 4.600 Kräfte. Zur Schließung von Kontrollücken wurden die Dienstposten an Grenzübergängen der östlichen Grenzen und auf Flughäfen ausgeweitet. Spezialisierte Grenzschutzstellen und mobile Grenzüberwachungstrupps wurden zur Überwachung der Grünen Grenze eingerichtet. Wir haben die Grenzüberwachung durch Hubschraubereinsätze verdichtet und die Sachausstattung der Grenzschutzdienststellen verbessert.

Durch dieses Bündel organisatorischer, personeller und technischer Verbesserungen konnte die Zahl der Aufgriffe illegaler Zuwanderer und von Schleusern bereits erheblich gesteigert werden.

Aber auch auf weiteren Feldern der Inneren Sicherheit ist die Verbesserung der Zusammenarbeit in Europa erforderlich. Insbesondere ist die Bedrohung durch organisierte Kriminalität und die Drogenmafia derart angewachsen, dass wir verstärkt europäische Lösungen zur Kriminalitätsbekämpfung bereitstellen müssen.

Im Dezember 1993 wurde vom Europäischen Rat ein Aktionsplan und ein vorrangiges Arbeitsprogramm für das Jahr 1994 verabschiedet. Darin sind, neben Maßnahmen zur Asyl- und Zuwanderungspolitik, insbesondere auch die wichtigen Fragen zur polizeilichen Zusammenarbeit, wie EUROPOL, der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, des Terrorismus sowie rassistischer und fremdenfeindlicher Gewalttaten, enthalten.

EUROPOL ist für Deutschland ein hervorragendes politisches Anliegen. Im Zentrum unserer Bemühungen steht dabei das Ziel, die Arbeiten am EUROPOL-Übereinkommen möglichst in unserer Präsidentschaft zum Abschluss zu bringen. EUROPOL soll auf der Ebene der zwölf Mitgliedstaaten der Europäischen Union den Austausch von Informationen über die Rauschgiftkriminalität und weitere schwere Formen des Internationalen Verbrechens organisieren und dabei durch Informationssammlung und Informationsauswertung die nationalen Polizeibehörden unterstützen.

Die „EUROPOL-Drogeneinheit“ hat am 1. Januar 1994 in Den Haag ihre Arbeit aufgenommen. Bis zum Inkrafttreten eines Übereinkommens über die Errichtung von EUROPOL sind die Aufgaben auf den Bereich Rauschgiftkriminalität und Geldwäsche beschränkt. Im Rahmen des informellen Treffens der Innen- und Justizminister der EU am 7. September 1994 in Berlin haben die Minister den von der Ratspräsidentschaft vorgelegten vollständigen Entwurf „eines Übereinkommens über die Erreichung eines Europäischen Polizeiamtes (EURO-

POL)“ zur Kenntnis genommen und festgestellt, dass bei den Sitzungen der Arbeitsgruppe „EUROPOL“ bereits gute Beratungsergebnisse erzielt werden konnten. Die in diesem Rahmen zu regelnden Fragen umfassen:

– Eine Definition der Ziele von EUROPOL als von den Mitgliedstaaten einzurichtende, gemeinsame Einheit zur Informationssammlung, -auswertung und -übermittelung,
– eine Festlegung der Aufgaben, die EUROPOL hierbei im Einzelnen erfüllen soll,
– eine präzise Regelung der Zusammenarbeit zwischen EUROPOL und den jeweiligen nationalen Zentralstellen, insbesondere Fragen des Datenschutzes,
– ein Regelung der Haftung und der gerichtlichen Kontrolle von Handlungen von EUROPOL und
– zahlreiche institutionelle Regelungen, die im Zusammenhang mit einer solchen gemeinsamen Behörde aller Mitgliedstaaten getroffen werden müssen. Diese Behörde soll zwar rechtlich eigenständig und mit eigener Personal- und Finanzhoheit ausgestattet sein, gleichwohl aber unter der Verantwortung der Mitgliedstaaten stehen.

Die Arbeitsgruppe ist aufgefordert, die Arbeiten an dem Entwurf mit Nachdruck weiterzuführen und zum Abschluss zu bringen, damit möglichst bald die Grundlage für eine noch effektivere Verbrechensbekämpfung in Europa geschaffen werden kann. Dabei soll davon ausgegangen werden, dass die Bekämpfung des Terrorismus in die Zuständigkeit von EUROPOL aufgenommen wird.

Ein weiterer wichtiger Bereich der inneren Sicherheit, in dem nationale Antworten nicht mehr ausreichen, ist die Bekämpfung der internationalen Kfz-Kriminalität. Hier erwarten die Bürger mit Recht, dass ein europaweites Problem auch von der EU angegangen wird.

Bis vor etwa zwei Jahren beschränkten sich die Beschaffungsaktivitäten von internationalen Kfz-Verschiebern auf die Staatsgebiete der Europäischen Union. Inzwischen haben sich die Beschaffungs- und Verschiebungsräume auf ganz West- und Mitteleuropa ausgedehnt; betroffen sind insbesondere Deutschland, Italien, Frankreich, Großbritannien, Belgien, die Niederlande und Spanien.

Die Absatzgebiete für kriminell erlangte Fahrzeuge verlagern sich immer weiter nach Osten. So konnte z. B. im Jahr 1993 festgestellt werden, dass sich die Aktivitäten der Tätergruppen zunehmend auf Polen, die Tschechische Republik und Ungarn bis teilweise in die kaukasischen Republiken und nach Kasachstan erstreckten.

Auch Schweden und Finnland beklagen erhöhte Aktivitäten bei der Kraftfahrzeug-Verschiebung in die osteuropäischen Staaten. Daneben gibt es nach wie vor die „klassischen Absatzmärkte“ Naher und Mittlerer Osten, ehemaliges Jugoslawien, Marokko sowie Japan.

Im Jahr 1992 wurden in Europa insgesamt 1,8 Millionen Fahrzeuge zur Fahndung ausgeschrieben; davon sind über 760.000 Fahrzeuge nicht wieder aufgetaucht. Im Jahr 1993 wurden z.B. in Deutschland insgesamt 144.000 Personenkraftwagen und Kombifahrzeuge zur Fahndung ausgeschrieben. 60% dieser Autos konnten von der Polizei wieder sichergestellt werden. Auf Dauer blieben aber fast 60.000 Pkw verschwunden. Für die erste Hälfte dieses Jahres zeichnet sich in Deutschland erstmals eine rückläufige Tendenz um 6,3% gegenüber dem Vergleichszeitraum des Vorjahres ab.

Dies zeigt, dass die Initiativen der Bundesregierung sowie die vom Bundeskriminalamt, den Länder- und Grenzpolizeien entwickelten Fahndungskonzepte erste Erfolge verzeichnen. Der größer gewordene polizeiliche Fahndungsdruck in Deutschland ist gegenüber internationalen Kfz-Verschiebern offenbar nicht ohne Wirkung geblieben. Aber gebannt ist die Gefahr noch lange nicht.

Für die Bekämpfung des organisierten Kraftfahrzeug-Diebstahls ist zunächst eine generelle Verbesserung der Sicherungseinrichtungen an Kraftfahrzeugen anzustreben. Auf EU-Ebene wird derzeit die Richtlinie 74/61 EWG mit dem Ziel der Verschärfung der Anforderungen an Sicherheitseinrichtungen gegen die unbefugte Benutzung von Kraftfahrzeugen überarbeitet. Der Richtlinienentwurf liegt derzeit der Europäischen Kommission zur Beratung vor.

Die am 7. September 1994 in Berlin versammelten Innen- und Justizminister der Europäischen Union waren sich darin einig, dass die Einführung einer elektronischen Wegfahrsperre in der EU als obligatorische Voraussetzung der Zulassung eine wesentliche Voraussetzung dafür ist, die Kfz-Kriminalität wirksam zu bekämpfen und haben den Ratsvorsitzenden gebeten, den Vorsitzenden des Binnenmarktes und den zuständigen Kommissar auf die Dringlichkeit der Regelung dieser Frage in der Richtlinie 76/61/EWG hinzuweisen. Entsprechende Maßnahmen werden in Kürze eingeleitet.

Die Minister appellierten an die MOE-Staaten, das Verfahren bei der Rückholung gestohlener Fahrzeuge zu vereinfachen und baten die zuständigen Arbeitsgruppen, Vorschläge für die gemeinsame Bekämpfung der Fälschung von Kfz-Papieren und Kfz-Kennzeichen alsbald vorzulegen.

Neben den Sicherungsmaßnahmen am Kraftfahrzeug selbst muss aber auch die operative Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden bei Fahrzeugverschiebungen verbessert werden. Hier ist in erster Linie eine schnelle und präzise Information der Strafverfolgungsbehörden erforderlich. Der unmittelbare Zugriff auf die datenverarbeitungsgestützten Sachfahndungsdateien kann hier eine entscheidende Verbesserung bewirken.

Mit großer Sorge beobachtet die Bundesregierung schließlich auch das wachsende Gefährdungspotential, das sich aus dem unkontrollierten und illegalen Umgang mit radioaktivem Material ergibt.

Die politischen Veränderungen im Bereich der ehemaligen Sowjetunion, die Öffnung der Grenzen zu den westlichen Nachbarn sowie der Umbruch der politischen und administrativen Strukturen in vielen Staaten Osteuropas scheinen die schon frühzeitig gehegte Befürchtung zu bestätigen, dass die Zugriffsmöglichkeit auf Nuklearstoffe zumindest zum Teil der Kontrolle der staatlichen Organe entzogen ist. Die EU-Kommission hat sicher etwas an der Grenze ihrer Kompetenz die Bedrohung analysiert und in einem wichtigen Dokument mögliche Maßnahmen aufgezeigt.

Zwar liegen z. Z. noch keine abschließenden Erkenntnisse vor, die das gesamte Ausmaß der durch den illegalen Nuklearhandel für den Bereich der Europäischen Union inzwischen erwachsenen Gefahr deutlich machen. Es ist jedoch festzustellen: Das Stadium einer bloßen potentiellen Bedrohung ist längst überschritten. Aufgrund der den Sicherheitsbehörden bekannt gewordenen Fälle ist von einem hohen Sicherheitsrisiko auszugehen. Dabei geht es weniger um die Gefahr, dass dieses Material zum Bau von Atomwaffen verwendet wird. Viel näherliegender ist die terroristische Bedrohung, die davon ausgehen kann.

Allein die für den Bereich der Bundesrepublik Deutschland vorliegenden Erkenntnisse belegen dies leider sehr deutlich. So wurden im Jahr 1991 41 Fälle, 1992 158 und 1993 241 Fälle von tatsächlichem bzw. möglichem illegalen Umgang mit radioaktiven Stoffen verzeichnet.

Besonders hervorzuheben sind drei Fälle vom Mai und August dieses Jahres, in denen erstmals waffenfähiges Material in Deutschland sichergestellt wurde. Ich habe gemeinsam mit unserem Staatsminister im Bundeskanzleramt, *Bernd Schmidbauer*, vor wenigen Wochen mit der Regierung Russlands Gespräche geführt und u. a. eine enge Zusammenarbeit aller Sicherheitsbehörden vereinbart.

Die internationale Kooperation kann sich aber darauf nicht beschränken. Vielmehr muss sich gerade hier, bei der Bekämpfung der Nuklearkriminalität, der genannte Sicherheitspakt bewähren. Es gilt, ein Netz bilateraler und multilateraler Kooperationsformen aufzubauen, das nicht nur die EU- und UOE-Staaten einbezieht, sondern auch Russland, Weißrussland, die Ukraine, die baltischen Staaten und die USA. Wir müssen auch überlegen, ob die KSZE mit diesem besonders gefährlichen Bereich der organisierten Kriminalität befasst werden kann.

Die Bundesregierung nutzt alle Möglichkeiten, die elementare Bedrohung der Menschheit durch vagabundierendes Nuklearmaterial einzudämmen. Sie wird bei der bevorstehenden UNO-Konferenz zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität in Neapel als EU-Präsidentschaft und beim EU-Gipfel in Essen darauf hinwirken, dass wirksame gemeinsame Maßnahmen ergriffen werden. Bei der jüngsten INTERPOL-Konferenz haben wir die Nuklearkriminalität zu einem wichtigen Erörterungspunkt gemacht.

Die Erstellung eines gemeinsamen, umfassenden Lagebildes über das Ausmaß, die Entwicklung und das Gefahrenpotential des illegalen Umgangs mit radioaktiven und nuklearen Substanzen einschließlich der Analyse von Tätergruppen und der Begehungshinweisen sind als erster Schritt zu realisieren.

Als weitere Maßnahmen sehe ich die Zusammenarbeit bei Schutz und Sicherung der vorhandenen radioaktiven und nuklearen Bestände, die Schaffung schneller koordinierter Meldewege sowie die Intensivierung der Grenzkontrollen zur Verhinderung des illegalen Handels mit radioaktiven und nuklearen Substanzen und die Regelung über den Verfall krimineller Gewinne aus solchen Straftaten.

Dies alles macht deutlich, dass die Gewährleistung der inneren Sicherheit in unseren Staaten nur mehr unter Einbeziehung der Länder Mittelost- und Osteuropas möglich ist. Diese sind durch eine konsequente Annäherung und ein Geflecht von Vereinbarungen an den Westen Europas heranzuführen. Angesichts der vielfältigen grenzüberschreitenden Herausforderungen erwarten die Bürger in Europa zu Recht von der Gemeinschaft, dass die sehr zu begrüßende Freizügigkeit und der wirtschaftliche Austausch innerhalb der EU und mit den Staaten Osteuropas nicht zu Lasten der Sicherheit unserer Bürger gehen. Deren subjektive Besorgnisse richten sich heute auf die großen Themenbereiche der Inneren Sicherheit, die ich angesprochen habe: Organisierte Kriminalität, illegale Zuwanderung und Nuklearkriminalität.

Hier hat die Europäische Union die Chance, zu beweisen, dass sie den großen Herausforderungen gewachsen ist und dass die Ängste der Bürger vor Europa unberechtigt sind. Im Gegenteil: Nur das vereinte Europa ist doch in der Lage, die großen Probleme unserer Zeit zu meistern.

Und wenn wir über das „vereinte Europa“ sprechen, dann sollten wir uns über zwei Dinge im Klaren sein: Das „vereinte Europa“ ist mehr als die Europäische Union. Denn Europa ist größer als „12 plus 4“. Und „vereint“ darf nicht „uniform“ meinen, sondern muss bedeuten: „weitere Integration dort, wo es sinnvoll ist und zwischen denen, die dazu bereit sind“.

Die deutschen Interessen bei einer gemeinsamen Innenpolitik der EU[6]

Mit dem Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union zum 1. November 1993 hat für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union in den Bereichen Inneres und Justiz eine neue Phase der Zusammenarbeit begonnen.

Die bisherige informelle Kooperation der Mitgliedstaaten im Rahmen von TREVI und der sog. Einwanderungsminister wurde abgelöst durch den Rat der Innen- und Justizminister der Union. Dies hatte nicht nur eine Änderung der Gremienbezeichnung zur Folge, sondern hat auch den Charakter der Kooperation verändert:

Bei der gemeinsamen Innen- und Rechtspolitik der Gemeinschaft, dem 3. Pfeiler des Vertrages von Maastricht, handelt es sich um „Angelegenheiten von gemeinsamen Interesse“. Mit dieser Änderung wird die bisherige informelle Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf eine formelle Grundlage gestellt. Sie ist neben einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik und einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik integraler Bestandteil der Europäischen Union und dient dem Ziel, die Mitgliedstaaten noch enger zusammenrücken zu lassen. „Maastricht“ eröffnet aber auch die Möglichkeit, die in der Vergangenheit bewährte Zusammenarbeit der TREVI-Staaten mit den USA, Kanada, der Schweiz und Marokko weiterzuentwickeln.

6 Seminar für Sicherheitspolitik 1995 „Die Europäische Union und ihre Stellung in der Welt – Die Einbringung deutscher sicherheitspolitischer Interessen“ der Bundesakademie für Sicherheitspolitik.

Wir brauchen sowohl die Zusammenarbeit im Rahmen der EU, als auch die institutionalisierte Kooperation mit diesen Drittstaaten. Denn die Staaten der Europäischen Union wachsen nicht nur zu einem Raum ohne Binnengrenzen zusammen. Europa entwickelt sich – quasi als „Schattenseite“ dieser wachsenden Freizügigkeit – mehr und mehr zu einem kriminalgeographisch offenen Raum mit international organisierter Kriminalität.

Durch die tiefgreifenden politischen Veränderungen in den Staaten des östlichen Mitteleuropas und Osteuropas und den damit einhergehenden Integrationsprozeß zwischen Ost und West sind Freiräume entstanden, in die neue Formen der Kriminalität hineindrängen: Ich nenne nur die Schlepper- und Schleuserkriminalität, den illegalen Rauschgift- und Waffenhandel oder die Kfz-Verschiebung. Mit dem illegalen Handel mit Nuklearmaterial sind kriminelle Bedrohungen einer ganz neuen Qualität hinzugekommen.

Die Täter orientieren und organisieren sich dabei immer mehr über die Landesgrenzen hinaus: Von den ca. 800 im Jahre 1993 in der Bundesrepublik Deutschland anhängigen Ermittlungsverfahren im Bereich der organisierten Kriminalität mit fast 10.000 Tatverdächtigen und über 42.000 Einzelstraftaten waren mehr als zwei Drittel durch internationale Tatbegehung gekennzeichnet. Über die Hälfte der Tatverdächtigen waren nichtdeutsche Staatsangehörige, die 91 verschiedenen Nationalitäten angehörten.

Das internationale Verbrechen ist deshalb nicht nur ein Sicherheitsproblem für den einzelnen Bürger, sondern wird zunehmend auch zu einem Risiko für Wirtschaft und Gesellschaft und zu einem Gefährdungspotential für die Staaten Europas selbst.

Zugleich wird aber auch deutlich: Innere Sicherheit als Verbrechensbekämpfung im Inland steht in einem Spannungsverhältnis zur wachsenden Freizügigkeit in Europa und speziell in der Europäischen Union. Größtmögliche Freizügigkeit für den Unionsbürger im Innern setzt deshalb notwendigerweise Ausgleichsmaßnahmen an den Außengrenzen voraus.

Dies ist die „Philosophie“ des Schengener Übereinkommens von 1985 und des am 26. März 1995 in den Ländern Belgien, Niederlande, Luxemburg, Frankreich, Spanien, Portugal und Deutschland in Kraft gesetzten Schengener Durchführungsabkommens.

Angehörige der Staaten, die der EU oder dem EWR angehören, dürfen jetzt die gemeinsame Grenze der Schengen-Vertragsstaaten an jeder

beliebigen Stelle ohne Kontrolle aus diesem Anlass überschreiten. Angehörige von Drittstaaten können, wenn Sie im Besitz eines Schengen-Visums, eines gültigen Reisedokuments und eines rechtmäßigen Aufenthaltstitels sind, sich bis zu drei Monaten frei im Hoheitsgebiet der anderen Vertragsparteien bewegen. Für die Staaten Griechenland und Italien wird das Durchführungsübereinkommen in Kraft gesetzt, wenn auch dort die notwendigen rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen vorliegen.

Der Grundgedanke der Schengener Strategie besteht darin, ständige Grenzkontrollen durch eine Reihe von Ausgleichsmaßnahmen zu kompensieren. Eines der wichtigsten Instrumente ist die Intensivierung der Personenkontrollen an den Außengrenzen. Hier zeigt sich die Idee des Schengener Modells: Freizügigkeit im Inneren zu gewährleisten und gleichzeitig an der Peripherie dem Eindringen von Gefahren und Risiken gemeinsam wirksam entgegenzutreten.

In Deutschland werden die Außengrenzkontrollen mit einem erheblich vermehrten Personalbestand durchgeführt. Während EU- und EWR-Bürger und deren Familienangehörige im Regelfall nur einer Mindestkontrolle zur Überprüfung ihrer Identität unterliegen, werden Drittausländer bei der Ein- und Ausreise grundsätzlich eingehend kontrolliert. Dabei werden v. a. die Einreisevoraussetzungen überprüft und Fahndungsabfragen durchgeführt, wo das erforderlich ist.

Das kann zu Wartezeiten an den Außengrenzen führen, obwohl der BGS dort erheblich verstärkt worden ist. Wir haben deshalb mit den Nachbarstaaten die Einrichtung neuer Grenzübergänge, eine Rationalisierung der Abfertigungsverfahren, erweiterte Möglichkeiten des Kleinen Grenzverkehrs und bauliche Erweiterungen vorhandener Grenzübergänge in die Wege geleitet.

Neben den intensivierten Außengrenzkontrollen wurde eine Reihe weiterer Maßnahmen vereinbart. Herzstück ist dabei das elektronisch gestützte Informationssystem der Schengener Vertragsstaaten (SIS), weltweit das erste technische Instrument, das online so viele Staaten zu einem großen Fahndungsverbund mit strengen Datenschutzauflagen vereint.

Das SIS besteht aus einem Zentralrechner in Straßburg mit derzeit ca. 9 Mio. Datensätzen und den nationalen Rechnern in den Schengen-Staaten. In den dezentralen Einheiten werden jeweils identische Bestände geführt und zur innerstaatlichen Abfrage über insgesamt rund 30 000 Endgeräte bereitgehalten. Im Rahmen der Personenfahndung werden Personen ausgeschrieben, die u. a. festgenommen, deren

Aufenthalt ermittelt oder denen die Einreise in das Schengener Gebiet verweigert werden soll. Bei der Sachfahndung ist z. B. die Ausschreibung von gestohlenen Kraftfahrzeugen, Schusswaffen und Ausweisen möglich.

Durch das gemeinsame Fahndungssystem der Schengen-Staaten wurden bereits jetzt 30 Prozent mehr illegal Einreisende und gesuchte Straftäter als vorher gefasst. Diese Zahl spricht für die Wirksamkeit des Systems.

Manche, die schon ein paar Wochen nach Inkrafttreten des Schengener Modells diese zusätzlichen Möglichkeiten der polizeilichen Arbeit, der Abstimmung im Asylverfahren und bei der Ausgabe von Visa als Selbstverständlichkeit nahmen, zugleich aber die Unzulänglichkeiten bei einzelnen Bestimmungen und ihres Vollzugs beklagen, wissen sehr wohl, dass dies nicht fair ist. Ihnen geht es aber häufig im Grunde nicht um das „Wie“, sondern um das „Ob“. Aber sie haben nicht den Mut, dies offen zu sagen – aus europapolitischer Rücksichtnahme vielleicht.

Und so wird ein ganz marginales Problem der polizeilichen Praxis, die grenzüberschreitende „Nacheile“ zu einem der zentralen Kritikpunkte bei Schengen. Aber seien wir doch realistisch: Die sicher noch verbesserungsbedürftigen Regelungen über die grenzüberschreitende Observation und Nacheile sind doch sichtbarer Ausdruck für die oft bestrittene Bereitschaft der Schengen-Staaten, im Interesse des Ganzen auf Souveränitätsrechte zu verzichten. Die Schengener Lösung bietet ein offenes System an, dessen Ausfüllung in der Hand der Vertragspartner liegt.

Zurzeit ist die Ausgestaltung der Nacheile in der Sache noch unbefriedigend und uneinheitlich. So gewährt Deutschland den benachbarten Vertragsstaaten die Befugnis zur unbeschränkten Ausübung der Nacheile. Hingegen sehen sich deutsche Polizeibeamte einer Vielzahl voneinander abweichender Bestimmungen in den Schengener Anrainerstaaten gegenüber:

Die Niederlande räumen der Bundesrepublik das Nacheilerecht nur innerhalb eines Gebietes von 10 km entlang der Grenze ein, wobei unter bestimmten Voraussetzungen auch ein Festhalterecht auf öffentlichen Straßen und Grundstücken besteht. Luxemburg begrenzt die Nacheile ebenfalls auf einen 10 km breiten Streifen und gestattet ein Festhalterecht. In Belgien ist die Nacheile von Deutschland aus zwar weder räumlichen noch zeitlichen Limitierungen unterworfen, ein Festhalterecht wird jedoch nur während der ersten 30 Minuten nach Grenzübertritt zugestanden. Im Übrigen darf sich die Nacheile allein auf

Personen beziehen, die aus der Haft geflohen sind oder auf frischer Tat bei der Begehung eines auslieferungsfähigen Delikts betroffen werden. In Frankreich ist – wenn dort die erforderlichen gesetzlichen Regelungen getroffen sind – die Nacheile weder räumlich noch zeitlich eingeschränkt. Ein Festhalterecht wird aber nicht zuerkannt.

Es ist in der aktuellen Diskussion über Schengen viel zu wenig bekannt, dass die Mitglied-staaten mit der Ratifizierung dieser Vereinbarungen nicht unter allen Umständen auf Grenzkontrollen verzichtet haben. Denn nach Art. 2 Abs. 2 des SDÜ, wenn die öffentliche Ordnung oder nationale Sicherheit dies erfordert, kann eine Vertragspartei, nach vorheriger Konsultation der anderen Partner für einen begrenzten Zeitraum wieder Binnen-grenzkontrollen durchführen. Dabei muss die Wiederaufnahme grenzpolizeilicher Überprüfungen an den Binnengrenzen Ausnahmecharakter haben und ein konkretes Gefahrenereignis von einer gewissen Bedeutung vorliegen, bevor ein solcher Schritt vollzogen werden kann.

Die berechtigten Sicherheitsinteressen der Mitgliedstaaten bleiben also gewahrt. Ohne diese Vorschrift wäre es unter dem Gesichtspunkt der inneren Sicherheit nicht zu verantworten gewesen, Schengen abzuschließen.

Es ist und bleibt auch so ein mutiger Schritt, der auch Risiken mit sich bringt. Aber diese Risiken sind beherrschbar, wenn alle, die Verantwortung für die innere Sicherheit tragen, sie als Herausforderung begreifen, annehmen und danach handeln.

Das Schengener Übereinkommen ist keine Konkurrenzveranstaltung zur Zusammenarbeit im Rahmen der EU. Es soll Schrittmacherdienste für die Europäische Union leisten. Ein Beleg dafür ist, dass die Schengener Ergebnisse auch Grundlage für die Verhandlungen auf EU-Ebene zum Außengrenzabkommen, zum „Europäischen Informationssystem“ (EIS) und im Bereich der Asyl- und Visumspolitik sind.

Die Bewertung des Schengen-Prozesses als bedeutender Fortschritt für die Bürger in Europa wird auch dadurch belegt, dass inzwischen eine Reihe weiterer EU-Staaten den Beitritt zu den Vereinbarungen von Schengen beabsichtigen oder – wie Österreich – bereits vollzogen haben.

Die skandinavischen Staaten sind an einem Beitritt interessiert. Probleme ergeben sich dabei aber bei Norwegen, da grundsätzlich Voraussetzung für die Mitgliedschaft in Schengen die Zugehörigkeit zur EU ist. Andererseits ist Norwegen mit den EU-Mitgliedern Dänemark, Schweden und Finnland in der Nordischen Paßunion

verbunden, die keine Kontrollen an den Binnengrenzen vorsieht. Deutschland wird die Erweiterung von Schengen vorantreiben und dabei neben dem skandinavischen Raum die Schweiz einzubinden versuchen.

Es wäre unzureichend und verfehlt, dem Problem der internationalen Kriminalität allein mit Maßnahmen der Grenzsicherheit begegnen zu wollen. Die international operierenden Kriminellen lassen sich ihre Aktionsfelder schon lange nicht mehr durch Schlagbäume einengen.

Gerade auf dem Gebiet der Bekämpfung der internationalen Kriminalität stoßen die einzelnen Staaten schnell an ihre Grenzen – im wörtlichen wie im übertragenen Sinn. Das gewünschte Zusammenwachsen ganz Europas darf aber nicht dazu führen, dass für Verbrecher die Grenzen fallen, während sie für die Sicherheitsorgane weiter bestehen.

Der Ausbau der internationalen und insbesondere der europäischen polizeilichen Zusammenarbeit ist daher für eine wirksame Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität von zentraler Bedeutung.

Die polizeiliche Zusammenarbeit zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, des illegalen Drogenhandels und sonstiger schwerwiegender Formen der internationalen Kriminalität wurde durch den Vertrag über die Europäische Union (Artikel K.1 Nr. 9 EUV) in den Bereich der Zusammenarbeit Inneres und Justiz einbezogen, die sogenannte intergouvernementale Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Damit wurde aus Sicht der Bundesrepublik Deutschland ein erster, wenn auch noch nicht befriedigender Schritt in eine immer engere internationale Koordinierung der Zusammenarbeit der Polizeibehörden getan.

Die Bundesrepublik Deutschland war in den Verhandlungen über den Vertrag von Maastricht in den Jahren 1990/91 mit dem Ziel angetreten, diesen Bereich nicht nur in eine engere Form der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten (intergouvernementale Zusammenarbeit) sondern in eine echte Gemeinschaftszuständigkeit (EG-Vertrag) zu überführen. Da dies aber zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union nicht konsensfähig war, hatte man sich darauf verständigt, dass die polizeiliche Zusammenarbeit zunächst auf der Grundlage des Völkerrechts, eingebunden in den institutionellen Rahmen der Europäischen Union, erfolgt.

Im Mittelpunkt dieser Zusammenarbeit steht der Aufbau eines unionsweiten Systems zum Austausch von Informationen im Rahmen eines

Europäischen Polizeiamtes (EUROPOL), mit dem der Herausforderung des international organisierten Verbrechens begegnet werden soll.

Als Vorläuferorganisation von Europol hat die Anfang 1994 eingerichtete Europol-Drogeneinheit im vergangenen Jahr bereits in 595 Fällen von grenzüberschreitender Drogenkriminalität und damit verbundener Geldwäsche ihrer Leistungsfähigkeit bei der schnellen Übermittlung von polizeilichen Informationen zwischen den Mitgliedstaaten unter Beweis gestellt. Mehrfach hat sie dazu beigetragen, dass koordinierte Maßnahmen der Mitgliedstaaten durchgeführt werden konnten, z. B. kontrollierte Lieferungen von Rauschgift oder koordinierte Zugriffe in mehreren Mitgliedstaaten.

Auf seiner Tagung am 9./10. März 1995 hat der Rat Justiz und Inneres eine „gemeinsame Maßnahme" verabschiedet, die der Europol-Drogeneinheit neben der Drogenkriminalität als weitere Kriminalitätsfelder den Handel mit radioaktiven und nuklearen Materialien, die Schleuserkriminalität, die Kraftfahrzeugverschiebung und die damit verbundene Geldwäsche zur Bearbeitung überträgt. Damit wird die Europol-Drogeneinheit in die Lage versetzt, Informationen zu Kriminalitätsformen zu sammeln, die Deutschland und die Mitgliedstaaten besonderes belasten.

Das ist ein wichtiger Zwischenschritt, eine richtige Sofortmaßnahme, die den Bürgern in Europa zeigt, dass es die Politik ernst meint, dass sie Ernst macht mit der polizeilichen Zusammenarbeit. Und das ist wichtig für die Akzeptanz der Politik der europäischen Einigung.

Mit aller Entschiedenheit werden parallel dazu die Beratungen zur Europol-Konvention vorangetrieben. Gestützt auf die beträchtlichen Vorarbeiten unter deutschem Vorsitz im 2. Halbjahr 1994, konnten auf der Tagung des Rates der Justiz- und Innenminister am 9./10. März 1995 unter französischem Vorsitz Fortschritte erzielt werden, vor allem im Bereich der Systemarchitektur. Hiermit ist ein entscheidender Schritt zu einer wirksamen Ausgestaltung von Europol gelungen. Der beschränkte Zugang zu den umfassenden Analyseinformationen ist nämlich eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass Europol aus den Mitgliedstaaten auch sensible, hochvertrauliche Informationen erhält, sie analysieren und mit anderen Informationen kombinieren kann, um den Mitgliedstaaten neue Ermittlungsansätze bieten zu können.

Die französische Präsidentschaft hatte im April zu einem informellen Rat der Innen- und Justizminister eingeladen, der in der Hauptsache das Thema Europol behandelte und gewisse Fortschritte bei den noch offenen Fragen brachte. Zu klären sind noch Probleme des Auskunfts-

rechts des Bürgers hinsichtlich der über ihn bei Europol gespeicherten Daten, die Kontrolle von Europol durch das Europäische Parlament, die Rechnungsprüfung und die Zuständigkeit bei Rechtsstreitigkeiten.

Neben dem Aufbau eines Europäischen Polizeiamtes liegen vor allem die Rauschgiftbekämpfung, sowie die polizeiliche Zusammenarbeit mit den Staaten Mittel-, Ost- und Südosteuropas im „gemeinsamen Interesse" der EU-Staaten. Deutschland hat deshalb während seiner Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 1994 auch die Entwicklung eines Europäischen Drogenbekämpfungsplans auf den Weg gebracht.

Zum einen soll sich dieser Drogenbekämpfungsplan aus einem von der Kommission vorgelegten Aktionsplan der Europäischen Union zur Drogenbekämpfung (1995-1999) zusammensetzen, den der Rat der Innen- und Justizminister im März dieses Jahres grundsätzlich begrüßt hat. Zum anderen wird eine von den Mitgliedstaaten zu entwickelnde Rauschgiftbekämpfungsstrategie aufgenommen. Hierfür wurde bereits unter deutscher Ratspräsidentschaft ein Raster mit Bekämpfungsebenen beschlossen. Die Strategie wird voraussichtlich bis Ende des Jahres 1995 vorgelegt werden können.

Für weitere Kriminalitätsbereiche, wie z. B. Geldwäsche und den illegalen Handel mit Kunstwerken, wurden umfangreiche Erhebungen über die nationalen Rechtslagen bzw. die Umsetzung von EU-Richtlinien erstellt. Dabei hat sich das Problem der unionsweiten Koordinierung der in den einzelnen Mitgliedstaaten zuständigen Polizeibehörden bei der Bekämpfung dieser Kriminalitätsformen gezeigt. Die meisten Mitgliedstaaten favorisieren hier eine Zusammenarbeit der Zentralstellen jedes Mitgliedstaates.

Ich will nicht verhehlen, dass die Bundesrepublik Deutschland aufgrund ihrer föderalistischen Struktur und der damit verbundenen Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern einige Probleme bei der Erfüllung dieser Forderung hat.

Beispielsweise liegt im Bereich der Geldwäschebekämpfung die Zuständigkeit für die Erhebung von Verdachtsanzeigen bei den zuständigen Dienststellen der Länder, während andererseits der internationale Dienstverkehr gemäß § 10 BKA-Gesetz über das BKA läuft. Dieses Beispiel zeigt, dass die polizeiliche Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Union entscheidend durch die nationale Verfassungslage mitbestimmt wird. Dies den Kolleginnen und Kollegen aus den Partnerstaaten der Europäischen Union zu erklären, ist nicht immer ganz einfach.

Ein weiterer Schwerpunkt der Interessen der Bundesrepublik Deutschland im Bereich der Innenpolitik ist die Entwicklung einer Zusammenarbeitsstrategie mit den Staaten Mittel-, Ost- und Südosteuropas.

Am 8. September 1994 kamen in Berlin die Innen- und Justizminister der Staaten der Europäischen Union sowie der – damaligen – Beitrittsstaaten mit Vertretern verschiedener mittel- und osteuropäischer Staaten (Bulgarien, Polen, Rumänien, Tschechische und Slowakische Republik, Ungarn) unter der Beteiligung der Kommission zusammen. Die Teilnehmer vereinbarten eine regelmäßige Unterrichtung über Fragen der Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz. Sie beauftragten ferner die Experten, Vorschläge zur Intensivierung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung besonders schwerwiegender Kriminalitätsformen, z. B. der illegalen Herstellung und der Handel mit Rauschgiften und psychotropen Stoffen, der Kriminalität im Zusammenhang mit radioaktiven und nuklearen Substanzen, des Menschenhandels, der Schleuserkriminalität, der Kraftfahrzeugverschiebung und der Geldwäsche zu machen.

Aufgrund der in Berlin verabschiedeten Erklärung wurde ein Bündel von kurzfristig realisierbaren Maßnahmen beschlossen, die jetzt umgesetzt werden müssen. Die Maßnahmen sollen im Bereich der operativen Zusammenarbeit, des verbesserten Informationsaustauschs, der Ausstattungs- und Ausbildungshilfe und der beschleunigten Entsendung von Verbindungsbeamten getroffen werden. Daneben wurde ein Rahmen für eine umfassende Zusammenarbeitsstrategie verabschiedet, die nunmehr im Einzelnen von den EU-Arbeitsgruppen ausgearbeitet werden muss.

Lassen Sie mich noch einige Worte zu dem wichtigen Bereich der polizeilichen Ausstattungs- und Ausbildungshilfe für die MOE-Staaten sagen. Die Unterstützung der Strafverfolgungsbehörden der MOE-Staaten hat ganz entscheidenden Einfluss auf die Sicherheitslage innerhalb der Europäischen Union.

Nur wenn es in Mittel- und Osteuropa gelingt, die Kriminalität maßgeblich zu bekämpfen, werden wir auch in Deutschland und Europa die internationale Kriminalität wirkungsvoll eindämmen können. Der Erfolg lässt sich nur gemeinsam erzielen. Hierzu leistet die Beratungs-, Ausstattungs- und Ausbildungshilfe einen entscheidenden und durchaus eigennützigen Beitrag. Die Bundesrepublik Deutschland hat im Ausstattungshilfeprogramm für den Zeitraum 1992 – 1994 für die Ausstattungshilfe in den MOE-Staaten 30,3 Mio. DM bereitgestellt. Dies war knapp die Hälfte der weltweit beim Bund zur

Verfügung stehenden Mittel. Auch im Rahmen dieses Hilfeleistungsprogramms spielt die Frage der Koordinierung mit anderen Geberländern eine ganz entscheidende Rolle. So wurde auf deutsche Initiative hin bereits 1992 beim Suchtstoffkontrollprogramm der VN (UNDCP) eine weltweite Koordinierungsstelle für MOE-Hilfeleistungen im Rauschgiftbereich eingerichtet.

Es wird nunmehr darauf ankommen, die Koordinierung auch auf andere Hilfeleistungen, z. B. im Rahmen der organisierten Kriminalität, insbesondere innerhalb der Europäischen Union zu erstrecken. Dies wird einer der wichtigen Arbeitspunkte der EU-Arbeitsgruppen sein müssen.

An dieser Stelle gestatten Sie mir einen Ausblick über die Europäische Union hinaus:

Die polizeiliche Zusammenarbeit wird für die nächsten Jahre zu den politischen Prioritäten aller Industrienationen gehören. Der Rahmen der Europäischen Union wird zur Bewältigung dieser Aufgaben nicht ausreichen. Die Bekämpfung der organisierten Kriminalität muss vielmehr eingebunden sein in weltweite, den Rahmen auch des jeweiligen Kontinents überschreitende Beziehungen.

Hier ist mit der Arbeit der Vereinten Nationen (VN) bereits einiges auf den Weg gebracht worden. Auf dem wichtigen Feld der Drogenkontrolle leistet das Drogenkontrollprogramm UNDCP wertvolle Arbeit. Auf ein ganz praktisches Beispiel habe ich im Zusammenhang mit der Hilfeleistung für die MOE-Länder bereits hingewiesen.

Die Kommission der UN für Verbrechensbekämpfung und Strafrechtspflege ist Schrittmacher der Zusammenarbeit vor allem im justiziellen Bereich. Die Verankerung der grundlegenden Prinzipien der Verbrechensbekämpfung im Recht eines jeden Staates mit dem Ziel einer Harmonisierung des Rechts, wo immer möglich, sind die Grundvoraussetzungen für eine effiziente, weltweite Zusammenarbeit. Die Konferenz der VN zum organisierten internationalen Verbrechen im letzten Jahr in Neapel wie auch die jetzt zu Ende gegangene Konferenz in Kairo haben gezeigt, dass es bis dahin noch ein weiter Weg ist. Dennoch, die politische Erklärung von Neapel und das ebenfalls dort beschlossene globale Aktionsprogramm gegen das organisierte Verbrechen geben eine klare Orientierung für die zukünftige weltweite Arbeit im Rahmen der VN.

Die VN können indessen weder kontinental noch weltweit dort alles allein leisten, wo eingespielte Mechanismen gelten. Gerade mit Blick auf Ost- und Mittelosteuropa stellt sich die Frage, ob nicht auch andere

Organisationen genutzt werden können, um die Verbrechensbekämpfung voranzubringen.

Ich denke hier beispielsweise an die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), die sich gerade in der Phase ihrer Konstituierung als Organisation befindet. Ich glaube, dass es angesichts der qualitativ neuen Gefährdung, die von der organisierten Kriminalität für manche Länder des früheren Ostblocks ausgeht, angemessen ist, auch diese primär sicherheitspolitisch orientierte Einrichtung mit Fragen der inneren Sicherheit zu befassen. Jedes erfolgversprechende Mittel für die Verwirklichung einer Sicherheitspartnerschaft in ganz Europa auch bezogen auf die Sicherheit von Staat, Gesellschaft und Einzelnem vor organisierter Kriminalität muss vorurteilsfrei geprüft werden.

Welche Interessen verfolgen wir nun mit Blick in die Zukunft im Rahmen der Revisionskonferenz 1996 zu den Maastrichter Verträgen im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit?

Grundsätzlich tritt die Bundesregierung für eine Ausweitung der Integration durch Begründung weiterer Gemeinschaftszuständigkeiten ein. So wäre es zweckmäßig – wenn auch kaum durchsetzbar, Europol zu einer Einrichtung der Europäischen Gemeinschaft zu machen, also aus der bisherigen völkerrechtlichen Zusammenarbeit herauszulösen.

Bei den durch den Vertrag vorgegebenen Verfahrensweisen bietet sich außer der (begrenzten) Einführung von Mehrheitsentscheidungen als weiterer „Integrationshebel“ die Komplettierung der Befugnisse der Kommission an: Die Kommission hat bisher ein nur auf die Asyl- und Ausländerpolitik beschränktes Initiativrecht. Im Übrigen ist es nach der jetzigen Regelung des Maastricht-Vertrages Sache der Mitgliedstaaten, im Bereich der innenpolitischen Zusammenarbeit initiativ zu werden. Diese Beschränkung ist für den Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit (K.1 Nr. 9 EUV) nicht sinnvoll.

Durch ein Initiativrecht für alle Zusammenarbeitsbereiche des Artikels K.1 EUV würde die Rolle der Kommission als Mittler zwischen den Interessen der Mitgliedstaaten gestärkt. Da die Kommission diese Rechte nicht, wie im ersten Pfeiler, in alleiniger Zuständigkeit ausübt (Artikel K.3 Abs. 2, zweiter Anstrich EUV) und eine Entscheidung grundsätzlich nur einstimmig getroffen werden kann, blieben die Interessen der Mitgliedstaaten auch bei einer Erweiterung des Initiativrechts auf die Kommission gewahrt.

Das Initiativrecht der Kommission sollte aber für den gesamten Bereich der Innen- und Justizpolitik mit der Auflage versehen werden, dass die

Kommission erst nach Konsultation mit den Mitgliedstaaten (Experten) einen Vorschlag vorlegen kann, ähnlich der Bund-Länder-Abstimmung, bevor das Bundeskabinett einen Gesetzesentwurf beschließt. Das Initiativrecht der Mitgliedstaaten neben dem der Kommission müsste dabei ungeschmälert weiter bestehen bleiben. Umgekehrt sollte in den Bereichen, in denen eine Gemeinschaftszuständigkeit im Bereich der Innenpolitik besteht (z. B. in der Visapolitik), neben das Vorschlagsrecht der Kommission auch das der Mitgliedstaaten treten.

Sicherlich befindet man sich im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit in einem Bereich, bei dem jeder Souveränitätsverlust von vielen Mitgliedstaaten als sehr schmerzlich empfunden wird; Dennoch brauchen wir, um die Zusammenarbeit im Bereich der sogenannten „dritten Säule“ effektiv auszugestalten, eine entsprechende Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten der EU. Als Instrumente stellt der Vertrag neben den dort vorgesehenen Gremien (Rat der Innen- und Justizminister, Ausschuss hoher Beamter nach Artikel K.4 EUV) z. B. auch durch die Regelung zur Verfügung, wonach es den Mitgliedstaaten obliegt, in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen, die im Rahmen der „dritten Säule“ festgelegten gemeinsamen Standpunkte zu vertreten.

Auch wenn koordinierte Bekämpfungsstrategien aufgrund der größer werdenden Bedrohung gerade im Bereich der organisierten internationalen Kriminalität vordringlich sind, bedarf es jedoch sicherlich noch einiger Ausdauer um im Rahmen der polizeilichen Zusammenarbeit in der „dritten Säule“ zu einer weiter verbesserten, engeren Zusammenarbeit zwischen den Polizeibehörden innerhalb der Europäischen Union zu kommen.

Ein weiterer Schwerpunkt deutscher Interessen im Hinblick auf eine gemeinsame Innenpolitik der EU ist die Zusammenarbeit in der Flüchtlings- und Zuwanderungspolitik.

Dabei liegt eine besondere Priorität unserer Politik bei der Lastenteilung bei der Aufnahme von Flüchtlingen. Bei der Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen ist es bislang zu einer sehr ungleichgewichtigen Verteilung auf die Mitgliedstaaten gekommen. Einige Staaten, vor allem Deutschland, wurden überproportional stark belastet, andere Mitgliedstaaten sind dagegen kaum betroffen. Dies widerspricht dem Geist der europäischen Solidarität.

Es fehlt immer noch an einer Konzeption der EU-Staaten, die es in aktuellen Notsituationen möglich macht, schnell und effektiv zu handeln.

Über die Frage der Lastenteilung bei der zeitweisen Aufnahme von Vertriebenen haben die Minister ausführlich im September 1994 in Berlin, im November 1994 in Brüssel und im März 1995 in Brüssel gesprochen. Auch beim informellen Treffen der EU-Innen- und Justizminister am 19. April 1995 in Paris hat Deutschland die Bedeutung einer Regelung hervorgehoben.

Die meisten Mitgliedstaaten und auch die Kommission haben den Versuch begrüßt, endlich zu einer abgestimmten Regelung in dieser Frage zu gelangen. Die Minister waren sich darüber einig, dass Vorsorge für Notsituationen, die durch künftige Flüchtlingsströme entstehen können, getroffen werden muss.

Wir müssen uns dabei auf zwei Situationen vorbereiten:

Situation 1: Die Vertriebenen befinden sich noch nicht auf dem Territorium eines der Mitgliedstaaten.

Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen fordert die Regierungen der Mitgliedstaaten zur Aufnahme von Personen, die unmittelbar an Leib oder Leben bedroht sind. Es fehlt in einer solchen Krisensituation ganz einfach an der Zeit, in mühsame und langwierige Konsultationen darüber einzutreten, ob und gegebenenfalls nach welchem Schlüssel die bedrohten Menschen von den einzelnen Mitgliedstaaten aufgenommen werden sollen.

Situation 2: Die Vertriebenen befinden sich auf dem Territorium eines oder mehrerer Mitgliedstaaten. Einzelne Staaten sind stark belastet, andere wenig oder gar nicht.

Für beide Situationen gilt es, die notwendigen Vorbereitungen zu treffen. Dabei können Weiterwanderungen in andere Mitgliedstaaten nicht ausgeschlossen werden. Sie müssen auch ohne den Willen der Betroffenen durchgeführt werden können.

Eine wirkliche Lastenteilung muss auch einschließen, dass Gruppen von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen das Land ihrer ersten Zuflucht wieder verlassen und von einem anderen Mitgliedstaat aufgenommen zu werden.

Wir sollten uns dazu verpflichten, die Verteilung von Bürgerkriegsflüchtlingen auf der Basis konkreter Kriterien zu regeln, welche Aufschluss über die Belastungsmöglichkeit eines Staates geben, z. B. die Bevölkerungsdichte und die Wirtschaftskraft. Bloße Absichtserklärungen, im Krisenfall Solidarität zu üben, reichen nicht aus.

Ein finanzieller Ausgleich, wie er ebenfalls diskutiert wird, ist kein geeigneter Ausweg. Ich kann mir nicht vorstellen, dass Mitgliedstaaten, die etwa aufgrund niedrigerer Lebenshaltungskosten vergleichsweise geringe Aufwendungen für den Lebensunterhalt von Vertriebenen aufbringen, bereit sein werden, die weit höheren Kosten in anderen Staaten mitzutragen.

Unsere Aufmerksamkeit im Rahmen der EU-Innenpolitik gilt schließlich der Zuwanderungspolitik. Drei Bereiche sind hier zu nennen:

– Rückführung von Drittausländern,
– Harmonisierung der Visapolitik und
– Harmonisierung der Asylpolitik.

Wie Sie wissen, ist in den letzten Jahren in den meisten Mitgliedstaaten ein deutlicher Anstieg des Zuwanderungsdrucks zu verzeichnen. Besonders davon betroffen ist auch die Bundesrepublik Deutschland aufgrund ihrer geographischen Lage und ihrer wirtschaftlichen Prosperität. Hinzu kommt der Wegfall der Binnengrenzen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

In einem Europa der offenen Grenzen können illegal eingereiste Ausländer sich faktisch ohne Kontrolle von einem Mitgliedstaat in den anderen begeben. Besonders betroffen wäre hiervon auch die Bundesrepublik Deutschland. Daher ist es von erheblicher Bedeutung, den Anreiz zur illegalen Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu reduzieren.

Ein wichtiger Schritt zur Bekämpfung der illegalen Einreise, ist der Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit den Hauptherkunftsstaaten und den unmittelbaren Nachbarstaaten. Drittstaaten außerhalb der Europäischen Union sollen verpflichtet werden, die in die Europäische Union ohne Aufenthaltstitel eingereisten oder sich hier aufhaltenden Staatsangehörigen wieder zurückzunehmen.

Besonders wichtig ist hier ein System aufeinander abgestimmter Rückübernahmeabkommen als Mittel zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung. Aus diesem Grund haben wir unter unserer Präsidentschaft einen Musterentwurf zum Abschluss von Rückübernahmeabkommen erarbeitet, der den Verhandlungen zugrunde gelegt werden soll.

Mit vielen Herkunftsstaaten werden Assoziations- oder Kooperationsabkommen geschlossen, die den Assoziationsstaaten gewisse handelspolitische Privilegien geben. Nach Auffassung der Bundesrepublik Deutschland sollten jedoch Staaten, die bei der Rückübernahme eigener Staatsangehöriger nicht kooperativ sind, nicht von wirtschaftlichen

Wohltaten dieser Abkommen profitieren. Wir verfolgen hier einen integralen Ansatz, der – wie bei der Fluchtursachenbekämpfung – unterschiedlichen Politikbereichen Rechnung trägt. Wir streben an, dass in geeigneten Fällen in Assoziations- oder Kooperationsabkommen der Gemeinschaft in der einen oder anderen Form ein Zusammenhang mit der Rückübernahmeproblematik hergestellt wird. Es empfiehlt sich daher, in den genannten Abkommen Rückübernahmeregelungen aufzunehmen.

Schließlich müssen die nationalen Politiker im Bereich Asyl noch besser aufeinander abgestimmt werden.

Daher setzt sich die Bundesrepublik Deutschland mit Nachdruck für eine Harmonisierung der Asylpolitik im Rahmen der Europäischen Union in rechtsverbindlicher Form ein. Hierfür stehen uns zwei Wege offen: Das Asylrecht könnte in eine Gemeinschaftskompetenz überführt und durch entsprechende Rechtssetzungsakte der EU-Organe ein einheitliches europäisches Asylrecht verwirklicht werden. Als weitere Möglichkeit kommt der Abschluss einer umfassenden Asylkonvention in Betracht.

Einen Fortschritt auf dem Weg zu einer gemeinsamen Asylpolitik hat der Vertrag über die Europäische Union gebracht, obwohl die Bundesrepublik Deutschland ihre Forderung nach einer Vergemeinschaftung des Asylrechts nicht durchsetzen konnte: In den Bestimmungen des Unionsvertrages über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres wird die Asylpolitik als „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ qualifiziert. Damit schaffen die Bestimmungen über die Ausgestaltung der Zusammenarbeit einen einheitlichen institutionellen Rahmen, in dem der Rat der Zusammensetzung der Innen- und Justizminister, die Kommission und das Europäische Parlament tätig werden.

Außerdem hält eine Evolutionsklausel im Unionsvertrag den Weg zu künftigen Gemeinschaftsregelungen in diesem Bereich offen. Der Europäische Rat hat auf seiner Sitzung am 10./11. Dezember 1993 beschlossen, diese Frage bis spätestens Ende 1995 erneut zu prüfen. Im Vorfeld dieser Sitzung hat die Kommission einen Bericht vorgelegt, der ein vorsichtiges Votum für eine Vergemeinschaftung enthält. Das eröffnet die Perspektive, innerhalb eines festgelegten Zeitrahmens eine EU-Kompetenz zur Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften in der Asylpolitik zu erreichen.

Allerdings möchte ich nicht verschweigen, dass einige Mitgliedstaaten einer Vergemeinschaftung oder einer verbindlichen Asylkonvention

skeptisch gegenüberstehen. Daher wird der Weg zu einem gemeinschaftlichen Rechtsinstrument langwierig und dornig sein.

Voraussetzung für einen kontrollfreien Personenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten ist schließlich eine Harmonisierung der Visumpolitik. Der Rat der Innen- und Justizminister hat auf seiner letzten Tagung am 9. März dieses Jahres eine Verordnung über die einheitliche Visumgestaltung angenommen. Dadurch wird es möglich, dass die Mitgliedstaaten noch in diesem Jahr eine einheitliche Visummarke, die in hohem Maße fälschungssicher ist, einführen. Sobald die Mitgliedstaaten rechtsverbindlich vereinbart haben, unter welchen Voraussetzungen dieses Visum als „EU-Visum" erteilt werden darf, wird die einheitliche Visummarke für Einreisen in alle Mitgliedstaaten gültig sein.

Unter welchen Voraussetzungen ein unionsweit gültiges Visum erteilt wird, soll im Außengrenzübereinkommen festgelegt werden. Hier liegt gegenwärtig ein schwieriges Abgrenzungsproblem: Während die materiellen Voraussetzungen für die Visumserteilung im Bereich der Regierungszusammenarbeit des dritten Pfeilers des Unionsvertrages verhandelt werden, fallen Fragen der optischen und fälschungssicheren Gestaltung des Einheitsvisums und die Festlegung der Staaten, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der Europäischen Union im Besitz eines Visums sein müssen, in die Kompetenz der Gemeinschaft, in den ersten Pfeiler. Inhaltlich sind klare Abgrenzungen der im EG-Vertrag geregelten Materien des Einheitsvisums und der Liste der visapflichtigen Staaten (Art. 100c EG-Vertrag) von den Fragen des Ausländerrechts und der materiellen Zugangsberechtigung von Drittstaatsangehörigen (Art. K.1 EU-Vertrag) erforderlich, Fragen, die Gegenstand der innenpolitischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten sind.

Zwar haben wir unter deutscher Präsidentschaft bei den Arbeiten zu den Verordnungsentwürfen über die Liste der visapflichtigen Staaten und der einheitlichen Visamarke gute Fortschritte erzielt und die Abgrenzungsprobleme weitgehend gelöst.

Gleichwohl hat sich das „Nebeneinander" von Gemeinschaftsbefugnissen und den Gegenständen der innenpolitischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Visapolitik als nachteilig und unpraktikabel erwiesen. Primär sollte die gesamte Visapolitik vergemeinschaftet und – flankiert von einem Inititiativrecht sowohl der Kommission als auch der Mitgliedstaaten – in den EG-Vertrag aufgenommen werden. Sollte dies nicht erreichbar sein, wäre eine „Rückübertragung" der in Artikel 100c EG-Vertrag vergemeinschafteten Materien in die Säule der Regierungszusammenarbeit dem status quo vorzuziehen.

In diesem Zusammenhang lassen Sie mich zu der für 1996 vorgesehenen Revisionskonferenz noch folgendes bemerken:

Die Revisionskonferenz muss – soweit als möglich – den in Maastricht entstandenen Rückstand bei der Politischen Union gegenüber der Wirtschafts- und Währungsunion aufholen bzw. ausgleichen: Deutschland konnte sich zwar mit seinen Vorstellungen 1991 im Vertragswerk von Maastricht zur Politischen Union nicht durchsetzen. Inzwischen wächst aber die Einsicht, dass eine Wirtschafts- und Währungsunion ohne eine „minimale" – politische Union in ihrem Bestand höchstgefährdet wäre und in der Bevölkerung die Akzeptanz für die Wirtschafts- und Währungsunion nur vorhanden ist, wenn gleichzeitig deutlich wird, dass die Europäische Union in den wesentlichen Bereichen der äußeren und inneren Sicherheit, einschließlich der Zuwanderungsproblematik, tatsächliche und praktisch wirksame Integrationsfortschritte erzielt.

Die Revisionskonferenz wird die vorhandene Struktur der Europäischen Union, also eines Staatenverbundes fortzuschreiben haben. Für den qualitativen Fortschritt zum europäischen Bundesstaat ist die Zeit noch nicht reif. Deshalb kommen als Ziele für die Revisionskonferenz auch nicht die Schaffung einer europäischen Verfassung und auch nicht eine grundlegende Revision bzw. Neubeschreibung oder Neuabgrenzung der europäischen und nationalen Kompetenzen in Betracht. Die Mitgliedstaaten bleiben nicht nur Herren der Verträge, sondern ihre Souveränität ist in so wichtigen Fragen wie denen von Polizei, Asyl und Zuwanderung etwa bei den Entscheidungsmodalitäten in der Europäischen Union Rechnung zu tragen.

Die weitere Entwicklung der Europäischen Union wird vom Erfolg der Revisionskonferenz abhängen. Ihre konstruktive Vorbereitung bildet daher einen besonderen Schwerpunkt der Europapolitik der Bundesregierung.

International Terrorism: Are We Cooperating Enough?[7]

You asked us a simple and straightforward question. I intend to answer that question in the same simple and straightforward manner. The answer is "No!"

7 Rede vor dem American Council on Germany und dem Jewish Community Relations Council of New York am 23. 10. 1996

Our countries, the U.S. and Germany, cooperate very well in the fight against terrorism. Not everyone may be aware of that fact, but it's true all the same. We have also seen successes in the joint fight against terrorism. Not everyone may be aware of that fact. But again, it is true. Having said this, I still urge improved cooperation, something that can be achieved if we really want it.

What is the status quo of our cooperation?

Bilaterally, we have built a closely knit network of consultations and exchanges of data and experience. Our respective state departments, for example, have consulted on international terrorism for nearly ten years and the responsible security authorities participate in these consultations.

There have been meetings of experts, the last one taking place at the Federal Office of Criminal Police (BKA) in 1995. There have also been good contacts at the senior government level. But we must improve things all the same, and should start with very simple things, i. e., with better information about the respective partner.

I was struck, for example, by the fact, that "Patterns of Global Terrorism", published by the Office of the Coordinator for Counterterrorism, ranked Germany in its April 1996 issue along with Columbia in the highest category of states for 1995 according to the number of attacks committed by internationally active terrorists, despite the fact that none of the attacks mentioned to back that assertion had actually been launched by internationally active terrorists. If the authorities responsible had been consulted, this misunderstanding could have been cleared up.

This means that we have to talk more to one another, as opposed to just writing about each other. We need more information and authentic information.

Nevertheless, the United States and Germany have helped multilaterally to make counterterrorism an essential issue: Within the framework of the G7/G8 expert group on terrorism, we combined our efforts to make combating terrorism a top priority. Germany very strongly supported the American-Egyptian initiative which led to the summit of Sharm-el-Sheik in March 1996 and to the follow-up conference in Washington.

In the United Nations forum, we have cooperated closely in the preparatory work for an international convention to prevent and combat terrorist bomb attacks.

Finally, in the European Union we have been seeking to make the exchange of experience with the United States and Canada more concrete and ensure that it has practical consequences.

One thing can be said for sure: All of us who talk to those actively involved in the field of counterterrorism know how skeptical they are about "memoranda" and "declarations". Unfortunately that skepticism has been justified too often. There have been too many cases where declarations of intent were not followed by action. Against this background, it is an important step forward that the conferences of Ottawa and Paris adopted concrete measures with fixed deadlines. That is something to work with. But is it the last resort?

Let me make five remarks which may not be pleasant, but are true all the same:

1. There is no magic formula to solve the problem of terrorism. What we need is a mosaic of different measures.
2. Terrorism is not static; it changes its face and methods frequently. That is something we have to get used to and it is hard to do, as new and atrocious forms of terrorism have shown us. We all remember the attack on the Tokyo subway. That is a new kind of super terrorism, one ready to take unlimited risks.
3. There is no such thing as one general description of terrorism. Perpetrators and victims, motives and targets differ from country to country.
4. There are worldwide connections between terrorist associations.
5. International solidarity against terrorism is not watertight. Therefore, a yet improved cooperation among the States threatened by terrorism must be given utmost priority.

This is far more easily said than done. We all know that where there is a lack of cooperation, it is more often than not due to a lack of will. This, above all, is our biggest weakness in the fight against terrorism.

The perpetrators and their helpers still benefit too often from reservations between the partners; too often there is a lack of mutual trust. This may be justified in some cases. But evidence suggests that even partners who cooperate very closely in other fields, for instance in the fight against internationally organized crime, tend to be very cautious when it comes to fighting terrorism. These issues often address the extremely sensitive area of state security, where no state likes to show its hand. Although such an attitude is understandable, it robs us of many of our strategic possibilities in combating terrorism.

What should this strategic approach look like? We have to work on the following assumptions:

1. Terrorists don't grow on trees. They need recruits from among the supporters in the organizations that back terrorist groups. Therefore we must take the political offensive when dealing with the ideological foundation of terrorism, which may include banning individual organizations. Bans and prohibitions do not present a magic formula either. But they constitute preventive action, reduce the circle of supporters and widen the scope of the courts and authorities.
2. Terrorists need money and logistic support. We must deprive them of financial support. This verges on the field of organized crime, for instance drug trafficking. That is why measures against money laundering are also important in the fight against terrorism.
3. Terrorists need weapons, explosives and other substances for their attacks. Therefore the arms trade needs to be controlled more efficiently, the unlawful trade in weapons must be prevented, and we need to design methods to better trace the origin of explosives and other substances.
4. The international fight against terrorism requires border controls. Obviously this applies to entering the country, but we must also take better care about who leaves our countries in the future. We know all too well that terrorists secure safe havens for themselves between the place they leave and their destination. The signatories of the "Schengen Agreement" are seeking to adapt to this fact. Freedom of movement and border security are not incompatible if the necessary measures are taken at the external borders.
5. The Achilles heel in our joint fight against terrorism is the absurd fact that there are states that not only tolerate but also support terrorism as a political means. Let's not delude ourselves into believing that we will see fast success in this area.

I know we have not always been in complete agreement about how to deal with the phenomenon of state terrorism. But the issue has never been whether this crime needs to be combated; only how this can be achieved the past has shown that the methods employed are indeed open to argument. Complete isolation may be the only suitable means in one case, while in another it may be worthwhile trying to convince those involved that terrorism is not the right course. What is important is that together we are successful.

Whoever wants to be successful in countering terrorism must have staying power, persistence, endurance and courage. Terrorism is only as

strong as our indecisiveness, our misconception of tolerance, our opportunism and our fatalism allow it to be. The United States of America are at the front line in the fight against terrorism. We will continue to stand by you in solidarity.

Asyl und Migration – Eine nationale, europäische und globale Herausforderung[8]

Mich beschleichen heute etwas nostalgische Gefühle. Ich komme hier in diesen Raum und sehe Herrn Professor *Hailbronner*. Vor genau fünf Jahren trafen wir uns in Trier. Damals hatte er mich eingeladen als Amtschef des Bayerischen Europaministeriums und er bekam den Staatssekretär im Bundesinnenministerium, was damals nicht absehbar war. Herr Minister *Schnoor* ist wieder unter uns und Herr Kollege *Dr. Beckstein* ist natürlich wieder schneller als der Bund…

Ich werde versuchen, aus dem, was mir noch bleibt, was noch nicht gesagt worden ist, so etwas zu machen wie eine Bilanz der Arbeit, die wir in den letzten fünf Jahren geleistet haben. Das ist dann zugleich ein Ausblick auf das, was in diesem Bereich Asyl und Migration noch vor uns liegt.

Eine persönliche Bemerkung vorweg: Asyl und Migration waren in diesen letzten fünf Jahren in der Hitliste der Themen, die mich beschäftigt haben, neben der BGS-Reform, Europol, Schengen in den letzten drei Jahren und natürlich einer Fülle von Problemen, die uns in der Gesetzgebung belastet haben.

Das Thema heißt: *„Asyl und Migration, eine nationale europäische globale Herausforderung"* Am Ende dieser Überschrift steht kein Satzzeichen. Ich glaube nicht, dass jemand unter Ihnen ist, der hinter dieser Überschrift ein Fragezeichen setzen würde. Nein, es ist eine nationale europäische und globale Herausforderung. Es gibt in diesem Bereich Asyl und Migration, wie in anderen politischen Bereichen, keine nationalen Lösungen mehr.

Wenn Sie sich vorstellen, dass heute eine Regierung, wo auch immer in Europa, versuchen würde, Wirtschaftspolitik, Finanzpolitik, Außenpolitik, Verteidigungspolitik, Umweltpolitik, innere Sicherheit oder Sozialpolitik, national zu gestalten, sie würde kläglich scheitern. Einfach

8 Fachtagung des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge am 2.10.1998 in Nürnberg; Tonbandabschrift.

deshalb, weil wir verflochten sind über die Europäische Union, über gemeinsame Märkte und im Bereich der Außen- und Verteidigungspolitik über Bündnisse. Diese internationale Verflechtung spiegelt sich auch im Bereich Migration und Asyl wider.

Wenn Sie sich einmal ansehen, wie die Asylzahlen der letzten Jahre bis zur Wende in Europa, bis zum Jahr 1989 aussahen, so war das ein marginales Problem. Mit der Öffnung des Eisernen Vorhangs, mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes und der relativen Öffnung der Grenzen hat sich das radikal geändert. Hinzu kommt eine immer größer werdende Mobilität der Menschen auf allen Kontinenten. Das nutzen nicht nur Geschäftsleute und Touristen, sondern eben auch Schleuser und illegale Migranten.

Die Attraktivität unseres Raumes und das bezieht sich ja nicht nur auf Deutschland, ist immer noch ungebrochen: Unsere Sozialsysteme, trotz aller Bemühungen, den Missbrauch in diesem Bereich abzubauen, die verwandtschaftlichen, familiären Bindungen nach Europa, nach Deutschland und die Schwierigkeiten, die wir unbestreitbar immer noch im Bereich der Rückführung von Flüchtlingen haben, üben eine unwiderstehliche Magnetwirkung aus.

Ich will hier vor so erfahrenen Experten nicht viel über die Lage sagen, in der wir uns befinden, aber einige Zahlen noch einmal in Erinnerung rufen für alle, die nicht jeden Tag damit umgehen:

- 7,3 Mio. Ausländer (Stand 1997), das sind 8,9 % der Bevölkerung;
- etwa 700.000 Ausländer, die ohne Aufenthaltstitel bei uns leben und eigentlich das Land verlassen müssten;
- etwa 100.000 Asylbewerber, mit einer Anerkennungsquote von weit unter 10 %;
- 35.000 illegale Einwanderer im letzten Jahr, vom Bundesgrenzschutz an unseren Außengrenzen festgestellt und
- etwa 30.000, die unmittelbar zurückgeschoben werden konnten;
- 2.000 Schleuser;
- 3.000 „no names" in Hamburg, 3.000 Schwarzafrikaner, von denen niemand weiß, woher sie kommen, wie sie heißen, wo sie geboren sind, wohin sie zurückkehren sollten.

Rund 50 % der Asylbewerber, die in der Europäischen Union Aufnahme finden, kommen immer noch nach Deutschland. Ich darf aber auf eine aktuelle Entwicklung hinweisen: Die niederländischen Kollegen sagten mir, dass Sie in diesem Jahr 60.000 Asylbewerber erwarten. 60.000 Asylbewerber in diesem relativ kleinen Land – hier ist doch einiges in Bewegung.

Diese Zahlen belegen, dass Asyl und Migration tatsächlich eine nationale europäische und globale Herausforderung ist und wir sind uns sicher auch darüber einig, dass es zur Bewältigung dieser Herausforderung keine einfachen Lösungen gibt.

Weder die „einfache“ Lösung, die wir in den letzten Wochen und Monaten so oft plakatiert sahen: „Ausländer raus!“ Wir sind sehr froh, dass diese fürchterliche Parole bei der Bundestagswahl überhaupt keinen Effekt hatte auf dem rechtsextremen Rand. Die Wähler haben erkannt, dass dies keine Lösung ist.

Genauso wenig wäre es aber auch eine Lösung zu sagen: „Wo liegt das Problem? Ist das überhaupt ein Problem, dass wir 100.000 Asylbewerber haben? Ist das ein Problem, dass wir 700.000 ausreisepflichtige Ausländer haben?“

Natürlich ist es ein Problem. Es ist ein Problem, weil die wirtschaftliche und soziale Belastung daraus unbestreitbar ist und die Toleranzschwelle in der Bevölkerung vorhanden ist. Die Bevölkerung hat nur ein bestimmtes Maß an Toleranz gegenüber den Phänomenen von Asylmissbrauch, illegaler Migration und Schleuserwesen.

Vergessen wir eines nicht: Es gibt die Verbindung zwischen illegaler Migration und Kriminalität. Es hat keinen Sinn, das zu verschweigen. Denn damit lösen wir das Problem nicht: Genau 100 Nationen sind auf deutschem Boden tätig im Bereich des organisierten Verbrechens. Zwei Drittel aller Straftaten im Bereich des organisierten Verbrechens werden von Ausländern begangen; etwa 25 % im Bereich der allgemeinen Kriminalität.

Wenn ich das sage, brauche ich nicht hinzuzufügen, dass das nicht die Ausländer sind, die seit vielen Jahren, zum Teil seit Jahrzehnten bei uns leben. Das sind ganz überwiegend diejenigen, die nur zu uns kommen, um Straftaten zu begehen.

Denken Sie an das Problem, Herr Minister *Beckstein*, das Sie mit dem Bund zusammen zu lösen hatten: Rumänische Tresorknackerbanden, das sind Verbrecher, die hierhergeschickt wurden, um Straftaten zu begehen. Es würde die Diskriminierung von Ausländern fördern, wenn wir dieses Problem nicht lösen, wenn wir organisiertes Verbrechen nicht bekämpfen, besonders entschlossen im Bereich des Schleuserwesens. Das sind wir auch den Ausländern schuldig, die bei uns leben und rechtschaffene Nachbarn und Arbeitnehmer sind.

Wie gehen wir diese Herausforderung an?

Wir brauchen eine differenzierte Strategie und lassen Sie mich diese differenzierte Strategie, zum Teil rückblickend, zum Teil aber auch in die Zukunft schauend, für die drei Blöcke, Bürgerkriegsflüchtlinge, illegale Migration und Asyl, kurz darstellen:

Die negativen Erfahrungen, die wir mit der Behandlung des Bürgerkrieges in Bosnien-Herzegowina gemacht haben, müssen uns unbedingt dazu führen, in Sachen Kosovo anders zu agieren. Wir haben in Bosnien-Herzegowina zu lange gewartet und wir waren zu schnell bereit zu sagen: Wenn das Problem vor Ort nicht lösbar ist, dann müssen wir eben diese armen Menschen bei uns aufnehmen. Wir haben es getan. Ich glaube, wir haben uns als gastfreundliches, als humanitäres Land erwiesen und 350.000 Flüchtlinge allein aus Bosnien-Herzegowina aufgenommen.

Aber die Frage ist, ob wir damit ein richtiges Zeichen für die Zukunft gesetzt haben und deshalb die Haltung der Bundesregierung, von der ich annehme, dass sie unverändert bleiben wird:

Erste Priorität in solchen Fällen muss sein, alles zu tun, um die Fluchtursachen massiv zu bekämpfen. Das heißt in Sachen Kosovo: Derjenige, der die Situation ständig weiter eskaliert, muss spüren, dass es die Weltgemeinschaft ernst meint mit der Forderung aufzuhören mit dieser Verfolgung von Menschen, von Frauen und Kindern. Und deshalb hat auch der Bundesinnenminister ohne wenn und aber gesagt: Wir brauchen unter anderen Sanktionen ein Flugverbot.

Wir haben erlebt, wie schwierig das ist: In der Europäischen Union berufen sich plötzlich einige auf vertragliche Verpflichtungen, wollen sich ausklinken aus der Solidarität in der EU. Wir haben von vornherein in Kauf genommen, dass wir damit Ausreisepflichtige in die Bundesrepublik Jugoslawien vorübergehend nicht mehr abschieben können, weil man in der Politik klare Prioritäten setzen muss.

Wenn man sich dafür entscheidet, Fluchtursachen zu beseitigen, dann muss man Nachteile in Kauf nehmen und ich bin rückblickend sehr dankbar dafür, dass es, von ganz, ganz wenigen Ausnahmen abgesehen, die auch nicht zu beachten waren, im Kreis der Innenressorts hier keine Unterschiede gab. Der Bundesinnenminister ist zu recht nicht kritisiert worden für diese Haltung, denn sie war richtig.

Die zweite Priorität muss sein, wenn es nicht gelingt, die Fluchtursachen zu beseitigen, alles zu tun, um die Flüchtlinge so lange wie möglich in der Region zu halten. Ich weiß sehr wohl, dass den Hilfsorganisationen hier Grenzen gesetzt sind. Dem UNHCR sind

Grenzen gesetzt. Wenn Sie an Kosovo denken, sind auch den anderen Beteiligten Grenzen gesetzt: Albanien, Montenegro, Mazedonien, das wissen wir sehr wohl. Wir wissen auch, dass es deshalb nicht ohne Hilfe von außen geht. Aber es wäre ein falsches Signal, nicht auf diese Variante Regionalisierung von Flüchtlingsströmen zu setzen, weil wir sonst sehr schnell dort landen, wo wir bei Bosnien zu schnell gelandet sind, nämlich bei der Frage: Wer nimmt diese Flüchtlinge auf, nach welchen Kriterien.

Wir sind leider in dieser Frage der Europäischen Union noch ganz am Anfang. Wir sind immer noch dabei, Bewusstsein zu bilden und haben es bisher nur geschafft, ein Frühwarnsystem miteinander zu vereinbaren. Aber der deutsche Vorschlag während der Präsidentschaft 1994, hier zu festen Verteilungskriterien zu kommen, ist schlicht durchgefallen und ich fürchte, auch eine neue Bundesregierung wird es sehr schwer haben, um Verständnis zu werben für dieses Anliegen.

Also diese Prioritätenreihenfolge muss auch weiterhin gelten: Beseitigung von Fluchtursachen, Regionalisierung von Flüchtlingsströmen und als Ultima Ratio: Lastenteilung durch Verteilung der Flüchtlinge oder jedenfalls durch Beteiligung aller an den finanziellen Aufwendungen dafür. Nur wenn sichergestellt ist, dass wir uns über Lastenteilung einigen, können wir auch verbindliche Verabredungen über die vorübergehende Aufnahme und den vorübergehenden Schutz auf europäischer Ebene treffen. Temporary Protection ohne Burden Sharing geht nicht. Ich kann nur dringend davor warnen, dieses Junktim aufzulösen. Denn über vorübergehenden Schutz würden sich unsere Partner in der EU relativ schnell einig, aber zu Lasten Deutschlands.

Nun zum Asyl:

Ich meine, dass wir hier unsere nationalen Hausaufgaben im Bereich der Gesetzgebung gut gemacht haben. Der Asylkompromiß hat gezeigt, dass er einen Steuerungseffekt gegenüber dem Asylmissbrauch hat. Er hat auch gezeigt, was viele nicht wahrhaben wollten, vielleicht auch nicht wissen, dass diejenigen, die wirklich Schutz vor Verfolgung brauchen, in einem größeren Umfang als bisher auch die Anerkennung finden. Es ist also eine richtige Maßnahme zur Verhinderung des Asylmissbrauchs gewesen und gleichzeitig eine Stärkung des Grundrechts auf Schutz vor politischer Verfolgung.

Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Asylkompromiß in allen Einzelheiten bestätigt. Das ist eine gute Basis für deutsche Politik auf europäischer Ebene und damit komme ich zur europäischen Perspektive in diesem Zusammenhang:

Sie wissen, dass der Maastricht-Vertrag die Asylpolitik zwar in den Katalog der gemeinsamen Politiken aufgenommen hat. Sie verblieb aber im Bereich der dritten Säule. Die Vergemeinschaftung, die möglich wäre, auch schon unter der Geltung des Maastricht-Vertrages durch einstimmigen Beschluss des Rates und Ratifizierung in den Mitgliedstaaten, ist nicht erfolgt. Die Erklärung zum Asylrecht ging letztlich ins Leere.

Wir haben zwar einiges geschafft im Bereich der Asylpolitik. Aber das, was geschafft werden konnte, ist ohne jede Verbindlichkeit. Wir haben uns auf Mindestbedingungen im Asylverfahren verständigt. Aber das einzig Verbindliche an diesem Beschluss ist, dass sich die Mitgliedstaaten verpflichtet haben, diesen Beschluss ihren Behörden bekanntzugeben. Das ist doch herzlich wenig, es ist schlicht absurd. Und deshalb war es richtig, dass die Bundesregierung bei den Verhandlungen über den Amsterdam-Vertrag auf einer Vergemeinschaftung des Asylrechts bestanden und diese auch bekommen hat.

Es war auch richtig, dass wir mit der Zustimmung zur Vergemeinschaftung zwei Dinge verbunden haben: Das vorübergehende Beibehalten des Einstimmigkeitsprinzips für die nächsten fünf Jahre und das Ko-Initiativrecht der Mitgliedstaaten.

Viele, auch vermeintliche europarechtliche und verfassungsrechtliche Experten, haben nicht verstanden, warum wir dieses durchsetzen wollten und haben uns sogar dafür gescholten, dass wir es durchgesetzt haben, weil sie meinten, wir hätten den europäischen Zug angehalten. Aber es ging schlicht um nationale Interessen und es ist nicht verboten, auch auf europäischer Ebene nationale Interessen wahrzunehmen. Nein, es ist dringend notwendig. Wir mussten dafür sorgen, dass die Errungenschaften des Asylkompromisses durch Mehrheitsentscheidungen auf europäischer Ebene nicht ausgehebelt werden können. Wir wollen weiterhin das Prinzip des sicheren Drittstaates. Wir wollen weiterhin das Prinzip des sicheren Herkunftsstaates und wollen nicht auf die Flughafenregelung verzichten.

Amsterdam legt die Basis für eine positive Weiterentwicklung des europäischen Asylrechts und ich meine, es war richtig, für Dynamik zu sorgen in diesem Prozess, diese Fünfjahresplanung einzufordern und nach fünf Jahren einmal Bilanz zu ziehen.

Ich will an dieser Stelle nicht viel über die Initiative Österreichs sagen, das „Strategiepapier zu Asyl und Migration“. Quoten bei Asyl sind mit dem deutschen Verfassungsrecht nicht vereinbar. Und mit allem Respekt, ich weiß, dass ein Mitvordenker dieses Papiers hier unter

uns ist: Es eine Frage des richtigen Zeitpunkts, wann man daran gehen will, die Genfer Flüchtlingskonvention neu zu überdenken. Es ist eine Frage, ob man damit jetzt irgendjemandem einen Gefallen tut.

Wir müssen Prioritäten setzen, und die Agenda im Bereich Asyl Migration Flüchtling ist so dicht gedrängt, dass ich nur davor warnen kann, jetzt quasi das Rad neu zu erfinden und eine Basiskritik unseres Systems im Bereich Asyl und Migration zu beginnen. Die praktische Arbeit an den praktischen drängenden Problemen, die wir in Europa heute haben, leidet darunter und ich sage in allem Freimut: Der letzte Rat der Innenminister in Brüssel ist ein Beleg dafür.

Lassen Sie uns, das ist wieder ein Wunsch und eine Empfehlung, „First Things First" tun. Die wichtigsten Dinge zuerst und zu diesen komme ich jetzt:

Das ist z. B. die Verhinderung des Asylmissbrauchs und ich stimme Herrn Minister *Beckstein* völlig zu: Es macht heute überhaupt keinen Sinn mehr, zu glauben, wir könnten Asylmissbrauch auf nationaler Ebene bekämpfen. Dies ist bei offenen Grenzen im Schengenraum nur möglich auf europäischer Ebene; durch grenzpolizeiliche Maßnahmen, aber auch durch Sozialgesetzgebung auf europäischer Ebene. Dabei zählt für mich nicht das Argument, es sei schändlich, die Sozialpolitik in den Dienst der Ausländerpolitik zu stellen. Denn es geht doch um Verhinderung von hunderttausendfachem Missbrauch eines Grundrechts und dies sollte jeden verantwortlichen Politiker dazu bewegen, sich zu überlegen, ob die pull-factors nicht immer noch zu stark sind.

Wir haben uns bemüht, wie Sie wissen, zum Ende dieser Legislaturperiode in einem Konsens aller Fraktionen, das Asylbewerberleistungsgesetz noch einmal zu verschärfen mit Blick auf diejenigen, die unsere Sozialsysteme missbrauchen. Dies ist zum Teil gelungen, aber aus meiner Sicht ist ein wichtiges Element nicht verwirklicht worden, und das wird sich in der Praxis als sehr schädlich erweisen: Es ist nicht gelungen, eine Absenkung der Leistungen auch zu knüpfen an die allein objektiv feststellbare Tatsache der illegalen Grenzüberschreitung. Das hätte einen wichtigen Steuerungseffekt gehabt, einen präventiven Effekt. Die Briten haben das bewiesen.

Auch das Problem der Rückführung dürfen wir in Zukunft nicht aus den Augen verlieren. Herr Minister *Beckstein* hat die Probleme, die wir national damit haben, angesprochen. Aber auch das Problem der Rückführung ist ein europäisches Problem. Alle europäischen Staaten müssen sich darum bemühen, den gleichen Standard anzuwenden, sonst gibt es Verdrängungseffekte und deshalb ist es richtig, immer

wieder im Schengen-Kreis darauf hinzuweisen, dass es eine Verpflichtung ist aus dem Schengener Durchführungsübereinkommen, illegale Ausländer und abgelehnte Asylbewerber zurückzuführen.

Es würde den Rahmen dieses Überblicks sprengen, im Detail auf die sogenannten „push-factors“ einzugehen. Das ist die globale Dimension des Asylproblems. Selbstverständlich müssen wir uns weiter darum bemühen, dass in den Herkunftsländern sich die politischen Verhältnisse ändern. Wir wissen alle, um welche Länder es hier geht. Nur, das ist Außenpolitik, das kann nicht verordnet, das muss verhandelt werden. Die Herkunftsländer müssen z. B. spüren, dass wir es ernst meinen mit unseren Forderungen.

Wir müssen auch hier einen integralen Ansatz finden. Alle Politikbereiche müssen in den Dienst dieser Sache gestellt werden. Das kann weder der Sozialminister noch der Innenminister, wie immer er heißt, alleine schultern. Und ich darf sagen: Eine der sehr positiven und bleibenden Erfahrungen ist, wie es uns gelungen ist, in dieser Bundesregierung z. B. in der Angelegenheit der Rückführung von vietnamesischen Ausreisepflichtigen diesen integralen Ansatz zu finden zwischen dem Innenminister, dem Außenminister, dem Verkehrsminister und dem Entwicklungshilfeminister. Das hat gewirkt, sonst hätten wir heute noch nicht dieses Rückführungsabkommen, so zweit- bis drittklassig es auch immer noch funktioniert – das gebe ich gern zu.

Wenn ich diese Aspekte des Asylrechts nenne, drängt sich das Problem der illegalen Wanderung auf. Es ist offenkundig, dass eine Verbindung besteht zwischen Asyl und illegaler Wanderung. Die Brennpunkte kennen Sie: Adria, Südküste Italiens, Sizilien, Einwanderung aus dem Maghreb im spanischen Bereich über die Enklave Ceuta und natürlich unsere Ostgrenze.

Lassen Sie mich unter der Überschrift Rückblick und Ausblick ein Beispiel illegaler Migration besonders darstellen, weil es uns sehr intensiv beschäftigt hat:

Es ist das Beispiel der Kurden aus dem Irak. Sie wissen, dass wir im letzten Jahr insgesamt rund 20.000 illegale Einwanderer und Asylbewerber aus dem Irak hatten, ganz überwiegend Kurden, die den Weg über die Türkei, Griechenland, Italien und Frankreich nach Deutschland genommen haben.

Dieser massenhafte Exodus hat zu ganz intensiven, auch kritischen Verhandlungen führen müssen zwischen Deutschland, Griechenland und Italien, weil wir es nicht hinnehmen können, dass illegale Einwanderer selbst bestimmen wollen, wo sie Asyl beantragen.

Wir haben, wie Sie wissen, das Dubliner Abkommen abgeschlossen, das seit November des letzten Jahres in Kraft ist. Dieses Abkommen regelt, ich verkürze und vereinfache es, die Zuständigkeit im Bereich der Asylgewährung, und diese illegalen Einwanderer aus dem Irak waren auf dem besten Weg, schon in den ersten Monaten den Beweis anzutreten, dass dieses Abkommen nicht greift – einfach deshalb, weil sie sich nicht so verhalten haben, wie die Autoren dieses Abkommens sich das vorgestellt haben: Ein wirklich politisch Verfolgter beantragt sofort dort Asyl, wo er Schutz vor politischer Verfolgung bekommt und dies ist nun für jemanden, der aus dem Irak kommt, unbestreitbar in Griechenland der Fall. Lassen Sie mich die Türkei dabei einmal ausblenden.

Wie verhielten sich diese Menschen? Sie verbargen sich vor den Grenzpolizeibeamten, vor dem Personal von Patras nach Piräus und es gelang ihnen auch, in Roma-Termini unbemerkt auf die Züge in Richtung Frankreich zu kommen. Kurz vor Nizza verließen sie die Züge, schlichen über die grüne Grenze am Mittelmeer und bestiegen den Zug dann wieder, um in Straßburg auszusteigen und in Ludwigsburg in der Aufnahmeeinrichtung zu sagen: *„Ich bin politisch verfolgt."*

Das war eine blanke Herausforderung der Europäischen Union und der Schengen-Gemeinschaft. Das konnten wir nicht hinnehmen. Deshalb wurde eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, z. B. eine Task Force eingerichtet in der Europäischen Union und bei Schengen, massiver Druck auf Griechenland und auf Italien ausgeübt mit beträchtlichem Erfolg: Wir haben in diesem Jahr einen erheblichen Rückgang im Bereich der Kurden aus dem Irak.

Bei dieser Gelegenheit hat sich aber auch gezeigt, dass wir noch nicht richtig eingerichtet sind auf dieses Verhalten von angeblichen Asylbewerbern. Wir müssen Verbindungsbeamte entsenden in die Transitstaaten. Wir brauchen noch mehr, noch dichtere Abkommen zur Ausfüllung des Dubliner Abkommens, um die Verfahren zu vereinfachen, und wir brauchen vor allem eine Eurodac-Konvention, die wirksam ist.

Eurodac, das europäische Fingerabdrucksystem, ist erfunden worden, damit das Dubliner Abkommen überhaupt funktionieren kann. Aber die jetzige Fassung der Konvention, die noch nicht verabschiedet ist, geht davon aus, dass Fingerabdrücke nur von Asylbewerbern genommen werden können.

Minister *Kanther* hat deshalb, ich meine völlig zu Recht, in der letzten Phase der Verhandlungen gesagt: *„Das mache ich nicht mit, weil das*

Beispiel der irakischen Kurden zeigt, dass diese Konvention so nicht greifen wird". Denn der irakische Kurde beantragt eben nicht in Griechenland Asyl. Nach der Konvention, so wie sie vorgesehen war, dürften ihm deshalb auch keine Fingerabdrücke abgenommen werden. Weder in Griechenland, noch in Italien, noch in Frankreich, erst dort, wo er Asyl beantragt. Aber was soll dann der Fingerabdruck? Wir wollen doch nachweisen können, welchen Weg er genommen hat. Deshalb war es richtig, darauf zu bestehen, dass diese Eurodac-Konvention auch auf die illegalen Einwanderer ausgeweitet wird.

Wir kämpfen derzeit und ich hoffe, dieser Kampf wird fortgesetzt, um die Erweiterung auf diejenigen, die nicht an der Grenze, sondern im Landesinneren als Illegale aufgegriffen werden und von denen nachweisbar ist, dass sie in den letzten Tagen illegal eingereist sind. Nur eine Eurodac-Konvention mit diesem Anspruch wird den notwendigen Effekt haben.

Ich will nur noch einige weitere Maßnahmen nennen im Bereich der illegalen Migration, denen man sich meines Erachtens in Zukunft widmen sollte und dabei auch nicht verschweigen, was wir Gutes getan haben.

Wir haben den Bundesgrenzschutz dorthin gebracht, wo er seine Aufgabe hat, nämlich an die Grenze. Das war eine der schwierigsten Operationen, die wir in diesen letzten fünf Jahren durchführen mussten. Wir haben den Bundesgrenzschutz nicht nur an die Grenze gestellt, wir haben dafür gesorgt, dass er auch die richtigen Rechtsgrundlagen bekommt. Es war, worüber ich mich sehr freue, in der Endphase der Legislaturperiode auch noch möglich, ihm die Möglichkeit der verdachtsunabhängigen Kontrolle zu geben, um gegen illegale Einwanderung nicht nur im 30-km-Streifen, sondern auch auf Zügen, Bahnhöfen und Flughäfen vorgehen zu können. Damit ergibt sich nahtlos eine Anknüpfung an die Arbeit der Landespolizei.

Der BGS ist jetzt ein guter Partner in der Politik des Sicherheitsschleiers, die hier in Bayern entstanden ist. Dies ist eine der besten Ideen neben der verdachtsunabhängigen Kontrolle und der Aktion Sicherheitsnetz in den großen Städten, die in den letzten Jahren im Bereich der inneren Sicherheit entstanden sind. Wir müssen diesen den Sicherheitsschleier weiter ausbauen.

Auch das System der Rückübernahmeabkommen müssen wir weiter komplettieren, weil es eines der besten Methoden ist, illegale Einwanderung präventiv zu bekämpfen.

Ich habe drei Jahre darum gekämpft, dass ein Verantwortlicher der Bundesrepublik Deutschland einmal im rumänischen Fernsehen sagen kann, was wir davon halten, dass aus einem Beitrittsland der Europäischen Union immer noch Asylbewerber kommen und dass es immer noch illegale Migration aus Rumänien nach Deutschland gibt. Es ist mir in der letzten Woche gelungen. Ich habe im rumänischen Fernsehen gesagt: *„Liebe Leute, lasst das, es hat keinen Sinn. Die einzigen, die dabei gewinnen, sind die Schleuser, Ihr werdet zurückgeführt, das müsst ihr wissen."*

Rumänien und Bulgarien sind zwei hervorragende Beispiele dafür, wie gut Rückübernahmeabkommen wirken können. Wir sind auch bei der Identifizierung und Rückführung von sogenannten No-Names ein Stück weitergekommen durch verschiedene Methoden, z. B. durch Spracherkennung und durch eine wirklich sehr gute Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt, und mit den Ländern: Es waren 15 afrikanische Botschafter von meinem Kollegen in das Auswärtige Amt eingeladen. Wir haben ihnen sehr deutlich gemacht, dass Lomé V eine Sache ist, also Entwicklungshilfe für diese Staaten, aber die Rücknahme eigener Staatsangehöriger eine andere und beides muss zusammengehen, sonst darf es ein Lomé V nicht geben.

Wir brauchen eine konsistente Ausländerpolitik auf den Weg gebracht. Härtefallregelungen müssen manchmal sein. Wir haben uns auch zwischen Bund und Ländern auf eine eng begrenzte Regelung geeinigt, mit dem sehr positiven Effekt, dass kurzfristige Abschiebestopps, die durch Länder verfügt worden sind, rapide zurückgegangen sind. Es gibt jetzt nicht mehr 16 plus 1 Ausländerpolitiken in Deutschland, weil wir uns – anders als früher – intensiv abstimmen. Das ist, meine ich, ein großer Erfolg eines kooperativen Föderalismus in diesem schwierigen Bereich.

Wir müssen die Schleuserbekämpfung weiter intensivieren und wir müssen an der Leistungsabsenkung weiter arbeiten.

Auf europäischer Ebene bleibt eine Menge zu tun, im Schengenbereich und im Bereich der Europäischen Union: Verbindungsbeamte, Dokumentberater müssen entsandt, die Rückführungspflicht muss allen deutlich gemacht werden.

Der Budapester Prozess muss weitergehen. Wenn es ihn nicht gäbe, müsste er erfunden werden. Wir haben durch die Konferenzen in Prag und in Budapest im letzten und im vorletzten Jahr bewiesen, dass dort nicht nur Deklamationen verbreitet werden, sondern dass hervorragende Arbeit geleistet wird mit 55 ganz konkreten Maßnahmen und

mit einem strikten Zeitplan. Wir haben uns damit selbst unter Druck gesetzt. Das war ein wichtiges deutsches Anliegen: nicht nur Deklarationen und Protokolle zu verabschieden, sondern auch die notwendigen Konsequenzen daraus zu ziehen.

CIREFI muss aufgebaut werden. Diese Einrichtung wird meines Erachtens noch zu wenig benutzt.

Europol, dessen Rechtsgrundlage, die Europol- Konvention gestern in Kraft getreten ist, muss dann im nächsten Jahr endlich anfangen, auch durch den Austausch von personenbezogenen Daten, z. B. den Menschenhandel, die Schleuserei und die damit im Zusammenhang stehenden Delikte intensiv zu bekämpfen. Denn es ist nun nicht von der Hand zu weisen: Illegale Migration fördert und befördert organisiertes Verbrechen. Das ist an konkreten Fällen nachweisbar; nicht nur in den Schiffen, die aus Marokko nach Spanien kommen, wo der Geschleuste oft auf dem Rauschgiftpaket sitzt.

Es gilt auch das Umgekehrte: Das organisierte Verbrechen organisiert die illegale Migration. Denn das ist ein lukrativer Zweig der organisierten Kriminalität und was ist das anderes als organisiertes Verbrechen, wenn heute in Osteuropa „Packages“ angeboten werden, von der falschen Geburtsurkunde über die falsche Arbeitserlaubnis bis zum falschen Pass?

Ich setze an den Schluss bewusst ein Problem, das aus meiner Sicht unter keinen Umständen aus den Augen verloren werden darf, sondern mit höchster Priorität gelöst werden muss: Die Erweiterung der Europäischen Union vor dem Hintergrund unserer Lage bei Asyl, illegaler Einwanderung und Organisierter Kriminalität.

Die Innenminister der Europäischen Union haben es geschafft, bei der Kommission zu verankern, dass nicht nur über die Probleme des Binnenmarkts und der Landwirtschaft verhandelt werden, sondern genauso gründlich über die Fragen der inneren Sicherheit, der Grenzsicherheit, der Bekämpfung illegaler Migration und der Bekämpfung des Asylmissbrauchs.

Jetzt muss es darum gehen, die Kommission nicht aus dieser Verantwortung zu entlassen. Es muss endlich begonnen werden mit dem Screening der Beitrittsstaaten zu diesen Fragen und wir dürfen ihnen nicht nur sagen, was unser Besitzstand ist, in diesem Bereich. Wir müssen sie auch fragen: „Was tut ihr? Wann seid ihr in der Lage, die Voraussetzungen zu erfüllen?“ Und deshalb haben wir dafür gesorgt, dass sowohl in Schengen wie bei der Europäischen Union die Staaten

des östlichen Mitteleuropa ständig mit uns zusammen arbeiten – auf politischer Ebene und auf Fachebene, auf dem Frankfurter Flughafen und an der tschechischen Grenze, um Ihnen zu zeigen, wie wir es machen und ihnen nicht nur zu sagen, wie wir es gerne hätten.

Lassen Sie uns auch in Zukunft diese Herausforderung durch illegale Migration und Asyl annehmen. Sie muss gemeinsam angenommen werden, das erwarten die Bürger ganz unabhängig davon, auf welcher Seite des politischen Spektrums sie stehen.

Wir sollten uns nicht täuschen lassen durch das Wahlergebnis auf dem äußerten rechten Rand. Das ist das Ergebnis einer klugen Politik gewesen. Nur, das will gepflegt sein und wenn diese konsistente, konsequente und entschlossene Politik nicht fortgesetzt würde, bekämen wir dort wieder ein Problem, weil dann die Rattenfänger mit den „einfachen Lösungen“ das Sagen hätten.

Wir müssen entschlossen und mit einem sehr soliden Grundkonsens in diesen Fragen von Asyl und illegaler Migration auch in die Zukunft gehen, sonst werden sich die Bürger abwenden von einem Staat, der sich gegen den Missbrauch seiner Grundrechte und gegen den Missbrauch seiner Sozialsysteme nicht wehren will.

Bekämpfung der Organisierten Kriminalität als Herausforderung für Europa – auch für die OSZE?[9]

Im Bereich der Inneren Sicherheit hat sich in den letzten Jahren in Europa ein erheblicher Wandel vollzogen: Waren in Westeuropa in bezug auf die Organisierte Kriminalität und insbesondere die Rauschgiftkriminalität in den achtziger Jahren Auswirkungen aus Osteuropa kaum feststellbar, so ist seit den neunziger Jahren, nachdem sich der Eiserne Vorhang gehoben hat, eine neue Betrachtungsweise notwendig. Europa ist seitdem ein einheitlicher kriminalgeographischer Raum. Das bedeutet, dass osteuropäische Kriminalität als Phänomen in Westeuropa genauso präsent ist, wie auch westdeutsche Organisierte Kriminalität sich im Osten „neue Märkte“ neben einer dort ansteigenden lokalen und regionalen Kriminalität sucht. Hierin kann insbesondere für die noch jungen Demokratien, deren Staatsorganisation sich im Bereich der Strafverfolgungsorgane in einer Umbruchphase befindet, eine erhebliche Gefahr bestehen.

9 Integration 2/96; unter Mitarbeit von *Michael Niemeier*

Die Bundesrepublik Deutschland hat in Zusammenarbeit mit ihren westlichen Partnern bereits frühzeitig versucht, diesem neuen Phänomen entgegenzuwirken. So wurde im Bereich der deutschen polizeilichen Ausstattungs- und Ausrüstungshilfe die Unterstützung der mittel- und osteuropäischen Staaten (MOE-Staaten) zu einem Schwerpunkt gemacht. Eine Vielzahl bilateraler Abkommen mit den Staaten Osteuropas zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität wurde abgeschlossen. Darüber hinaus fand während der deutschen Ratspräsidentschaft in der Europäischen Union im 2. Halbjahr 1994 erstmals eine gemeinsame Sitzung aller für die Innere Sicherheit zuständigen Minister der Europäischen Union und den MOE-Staaten statt. Die dort beschlossene „Berliner Erklärung" vom September 1994 sieht eine verstärkte Zusammenarbeit in der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität vor.

Das Thema „Innere Sicherheit" muss vor dem Hintergrund des einheitlichen kriminalgeographischen Raumes Europa innerhalb der bestehenden Kooperationsmechanismen und -gremien mit höchster Priorität behandelt werden. Die bisherigen Ansätze für eine Zusammenarbeit in Europa im Bereich der Inneren Sicherheit haben sich aus den unterschiedlichsten Gründen als noch nicht ausreichend erwiesen. Die von der internationalen Organisierten Kriminalität ausgehende Bedrohung erfordert die Ausschöpfung aller Kooperationsformen, damit durch verbesserte Koordinierung eine gemeinsame erfolgreiche Bekämpfung dieses Phänomens erreicht werden kann.

Neben der Kooperation in der Europäischen Union, im Kreis der Schengen-Staaten und im Europarat hat sich die OSZE die Wahrung des Friedens in Europa zum Ziel gesetzt, wobei insbesondere durch Konfliktverhütungsstrategien ein sicheres Zusammenleben in Europa ermöglicht werden soll. Die Sicherheit in Europa wird heute nicht durch Konflikte zwischen Staaten, sondern durch international organisierte Kriminalität bedroht. Unterminiert die internationale Kriminalität staatliche Strukturen oder wird sie zu einem bestimmenden Gesellschafts- und Wirtschaftsfaktor, beeinflusst und gefährdet dies auch die Sicherheit der anderen europäischen Staaten. Ist dies nicht auch eine Herausforderung für die OSZE?

Sowohl in der Europäischen Union, dem Europarat, den Übereinkommen von Schengen als auch weiteren internationalen Abkommen und Zusammenarbeitsformen bestehen Ansätze hinsichtlich einer Kooperation im Bereich der Inneren Sicherheit.

Für eine Zusammenarbeit in dem Bereich Innere Sicherheit in Europa bietet der Vertrag über die Europäische Union vom November 1993

unterschiedliche Mechanismen, die auf die zunehmende Erweiterung sowohl der Gemeinschaftszuständigkeiten als auch der Zusammenarbeitsformen zurückgehen.

Im Rahmen der durch den EU-Vertrag neugeschaffenen zwischenstaatlichen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in den Bereichen Inneres und Justiz, der sogenannten „3. Säule" des EU-Vertrages, ist eine Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union bei allen schwerwiegenden Formen der internationalen Kriminalität vorgesehen. Auf diesem Sektor sind, anders als im EG-Vertrag („1. Säule" des EU-Vertrages) wegen der fehlenden Völkerrechtsfähigkeit Abkommen der Europäischen Union mit Drittstaaten nicht möglich. Die Mitgliedstaaten können im Rahmen der „3. Säule" bei der Außenvertretung der Europäischen Union lediglich gemeinsame Standpunkte beschließen. Von dieser Möglichkeit wurde insbesondere auch wegen der Schwerfälligkeit dieses Instruments bis jetzt nur in sehr beschränktem Umfang Gebrauch gemacht. Daneben wurden erste Maßnahmen für eine verbesserte Zusammenarbeit der Europäischen Union mit den MOE-Staaten durch die Beschlüsse des Europäischen Rates von Kopenhagen im Jahr 1993 im Rahmen des sogenannten „strukturierten Dialogs" sowie der „Berliner Erklärung" der EU-Staaten und der MOE-Staaten zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität vom September 1994 eingeleitet.

In diese Strukturen sind aber weder Russland noch der transatlantische Dialog zwischen der Europäischen Union und den USA und Kanada eingebunden.

In die Assoziierungsabkommen der Europäischen Gemeinschaft mit den MOE-Staaten („Europa-Abkommen") wurden lediglich die präventive Drogenbekämpfung und die Geldwäsche aufgenommen. Eine notwendige umfassende Kooperation zwischen den Staaten Ost- und Westeuropas im Bereich der Inneren Sicherheit lässt sich auf der Grundlage dieser nur fragmentarischen Ansätze im Bereich der Europäischen Union derzeit nicht verwirklichen.

Die Zusammenarbeit der derzeit 39 Mitgliedstaaten des Europarates im Bereich der Inneren Sicherheit beschränkt sich im wesentlichen auf die strafrechtliche Seite der Verbrechensbekämpfung durch die Ausarbeitung von Konventionen und Vertragswerke, wie beispielsweise zur Bekämpfung der Geldwäsche, der Organisierten Kriminalität und des Drogenmissbrauchs (Pompidou-Gruppe). Damit ist zwar ein weiter Bereich der Inneren Sicherheit thematisch bereits abgedeckt, aber im Vergleich zur OSZE sind so wichtige Partner wie Russland, die USA und Kanada nicht Mitglieder. Außerdem erscheint der institutionelle Aufbau des Europarates als nicht hinreichend flexibel für die

erforderliche Abstimmungs- und Koordinierungsarbeit bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität in Europa.

Mit den Schengener Übereinkommen aus den Jahren 1985 und 1990 sollen Sicherheitsdefizite, die durch den Wegfall der Polizei- und Zollformalitäten an den innergemeinschaftlichen Grenzen im Personenverkehr entstehen könnten, vermieden werden. Diese Übereinkommen stellen ein intergouvernementales Instrument der am Grenzabbau beteiligten Staaten dar. Der Beitritt ist nur EU-Mitgliedstaaten möglich. Weder das Übereinkommen von Schengen noch das Durchführungsübereinkommen sehen institutionalisierte Außenbeziehungen mit Drittstaaten vor. Für Norwegen und Island wird derzeit eine Assoziierung zum Schengener Durchführungsübereinkommen verhandelt. Aber dies findet seine besondere Rechtfertigung in der Zugehörigkeit dieser Länder zur Nordischen Paßunion und steht im Zusammenhang mit den beabsichtigten Beitritten von Dänemark, Schweden und Finnland.

Sowohl bei den Vereinten Nationen als auch im Rahmen der jährlichen Beratungen des Weltwirtschaftsgipfels (G 7) wurden Expertengruppen zur Verbrechensverhütung bzw. Lückenanalyse bei der Bekämpfung der internationalen Kriminalität eingerichtet. Im Bereich der Rauschgiftbekämpfung gibt es eine Abstimmung der EU-Staaten, Norwegens, der USA, Kanadas, Australiens und Japans im Rahmen der sogenannten Dublin-Gruppe zu Fragen der Bekämpfung des illegalen Drogenmissbrauchs. Dabei geht es auch um die Schaffung von Konsultationsforen in bestimmten Regionen zur Einrichtung eines Dialogs mit den Regierungen vor Ort. Daneben wird für den Bereich der Koordinierung der Ausstattungs- und Ausbildungshilfe in Mittel- und Osteuropa eine Task Force der wichtigsten Geber (Europäische Union, USA, Kanada) eingerichtet, die organisatorisch dem Suchtstoffkontrollprogramm der Vereinten Nationen (UNDCP) in Wien zugeordnet ist.

Die Darstellung der europäischen und internationalen Gremien, die sich mit dem Phänomen der grenzüberschreitenden Organisierten Kriminalität befassen, zeigt, dass ein auf die Bedrohungslage Europas zugeschnittenes Forum im Bereich der organisierten internationalen Kriminalität derzeit nicht besteht.

Die bestehenden Gremien sind entweder noch nicht in der Lage, den notwendigen Abstimmungsprozeß zu leisten („3. Säule“ der Europäischen Union) oder eine solche ist vertraglich gar nicht vorgesehen (Schengen). Auch lassen thematische Beschränkungen (Dublin-Gruppe, UNDCP) und die Teilnehmerstruktur (G 7, Dublin-Gruppe, Europarat) einen notwendigen umfassenden europäischen Ansatz unter Einbeziehung der USA, Kanadas und Russlands nicht zu.

Es stellt sich daher die Frage, ob es nicht eine Organisation im europäischen Rahmen gibt, die aufgrund ihrer mitgliedschaftlichen Struktur bereits einem europäischen Ansatz unter Einbeziehung der USA, Kanadas und Russlands Rechnung tragen kann und eine funktionierende, eingespielte Organisationsstruktur besitzt. Im Folgenden soll untersucht werden, ob die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) sich als Gremium für die Kooperation im Bereich der Inneren Sicherheit in Europa eignet. Die Beschlüsse der Budapester Konferenz sehen eine Zusammenarbeit der OSZE-Staaten im Bereich der Inneren Sicherheit nicht ausdrücklich vor. Im Wege der Auslegung könnte lediglich Ziffer 6 der Schlussfolgerung von Budapest zur Stärkung der OSZE als Generalklausel die Behandlung des Themas Innere Sicherheit ermöglichen. Danach wird der OSZE auf der Grundlage der Konsensregel die Funktion eines Forums für Konsultation, Entscheidungsfindung und Zusammenarbeit in Europa übertragen. Die Tatsache, dass in den Zuständigkeitskatalog der OSZE der Bereich Innere Sicherheit nicht aufgenommen worden ist, erklärt sich mit der Funktion des Vorläufers, der KSZE, die sich ausschließlich dem Ziel der „äußeren Sicherheit und der Überwindung des Ost-West-Gegensatzes verschrieben hatte. Ist eine derartige Beschränkung im Rahmen der OSZE noch zeitgemäß und sinnvoll?

Gerade der rasante Wandel der Staaten Osteuropas hin zu freien Marktwirtschaften eröffnet der international agierenden Organisierten Kriminalität vielfältige Einstiegsmöglichkeiten: In einzelnen osteuropäischen Staaten werden schätzungsweise 20 Prozent des Bruttosozialproduktes im Zusammenhang der Organisierten Kriminalität erwirtschaftet. In Russland stellt die Organisierte Kriminalität – so das dortige Innenministerium – eine Gefahr für die Reformpolitik dar. Auch in den übrigen Staaten Mittel- und Osteuropas ist ein stetiges Anwachsen organisierter krimineller Strukturen auszumachen.

Bei der Analyse der Organisierten Kriminalität spielen die grenzüberschreitenden Organisationsformen eine immer wichtigere Rolle. Sie sind inzwischen gleichsam schon konstitutiv für Organisierte Kriminalität. Straftaten, wie beispielsweise der Rauschgifthandel, der Waffenhandel und die Kfz-Verschiebung kommen ohne internationale Bezüge gar nicht aus. Auch die Schleuserkriminalität hat zwangsläufig eine internationale Dimension. Das organisierte Verbrechen erzielt weltweit gewaltige Gewinne. Nach Schätzungen sollen es jährlich mehrere 100 Milliarden US-Dollar sein.

Die kriminellen Gruppierungen kontrollieren neben dem illegalen Rauschgifthandel die Herstellung und Verbreitung von Falschgeld

und den illegalen Waffenhandel. Sie beherrschen große Teile der Eigentumskriminalität und der gewerbsmäßigen Hehlerei. Eine immer größere Betätigung erfolgt auf dem Markt der betrügerischen Kapitalanlagen und den anderen gewinnbringenden Formen der Organisierten Wirtschaftskriminalität.

Die Organisierte Kriminalität schafft sich damit faktisch rechtsfreie Räume. Sie versucht, eine von Staat und Rechtsordnung unabhängige Nebengesellschaft zu etablieren. Dies wird auch deutlich am Beispiel der Durchdringung bestimmter Wirtschaftsbereiche, etwa ganzer Segmente der Gastronomie, durch ein System von Schutzgelderpressung. Damit wird ein Milieu geschaffen, in dem staatliche Rechtsbefehle nur noch bedingt gelten. Eine weitere Gefahr, die damit zusammenhängt, ist die verbrecherische Einflussnahme auf Entscheidungsgremien in Staat und Gesellschaft durch Betrug, Korruption, Bedrohung oder Erpressung.

Alle diese Elemente des organisierten Verbrechens zeigen, dass isolierte Maßnahmen der jeweiligen nationalen Strafverfolgungsbehörden, der repressiven Seite, der einzelnen Staaten nicht ausreichen. Vielmehr bedarf es zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens einer europäischen Gesamtstrategie, in der die notwendigen Maßnahmen der Prävention und der Repression zwischen den verantwortlichen staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen und Kräften kombiniert und abgestimmt werden.

Ein wesentliches Element dieser Gesamtstrategie muss auch die bislang häufig vernachlässigte Prävention in technischer und organisatorischer Hinsicht werden. Mit neuer Technologie, wie der elektronischen Wegfahrsperre und der fälschungssicheren Kreditkarte wurden dazu erste Maßnahmen ergriffen, die aber sicherlich noch nicht abschließend sein können. Insbesondere entfalten derartige Maßnahmen ihre volle Wirksamkeit erst bei der Einbeziehung aller Staaten in Europa.

Als Voraussetzung für derartige Maßnahmen sind der Austausch von Informationen und Lagebildern, eine verbesserte Abstimmung sowie koordinierte Maßnahmen zwischen West- und Osteuropa unter Einbindung der USA, Kanadas und Russlands unabdingbar. Eine verbesserte Koordinierung würde der Inneren Sicherheit in Europa und letztlich auch der Stabilität im OSZE-Raum dienen.

Die bereits bestehenden Foren sind aus verschiedenen Gründen nicht in der Lage, diese Funktion zu erfüllen. Die OSZE könnte dagegen als Rahmen für Austausch und Koordinierung der unterschiedlichen Konzepte einen beträchtlichen Mehrwert für die Zusammenarbeit

bedeuten, ohne dass die Arbeit der bereits bestehenden Gremien dupliziert werden würde.

Mit der Einbeziehung des Bereichs Innere Sicherheit in die OSZE würde die bereits eingeleitete Neuorientierung dieses Kooperationsrahmens in Europa weiter vervollständigt. Die neue Zuständigkeit bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden internationalen Kriminalität entspräche wegen der damit verbundenen Gefährdung für die jungen Demokratien und der Bedrohung für die äußere Sicherheit der Zielsetzung der OSZE.

Der bestehende rechtsunverbindliche Charakter der OSZE würde durch eine derartige Aufgabenerweiterung nicht verändert. Auch der Status der OSZE als regionale Abmachung zur Erhaltung von Frieden und Sicherheit gemäß Artikel 52 VN-Charta würde durch die Einbeziehung der Inneren Sicherheit nicht tangiert, da Artikel 52 VN-Charta hierzu keine Aussagen trifft und durch seine Formulierung weitere Zuständigkeiten nicht ausschließt.

Die Einbeziehung des Bereichs der Inneren Sicherheit in die OSZE allein aufgrund der Auslegung der Generalklausel der Ziff. 6 der Schlussfolgerungen von Budapest wird nicht möglich sein. Aus diesem Grund könnte der Bereich Innere Sicherheit nur durch die Erweiterung der Schlussfolgerungen von Budapest (Dezember 1994), beispielsweise anlässlich des nächsten Treffens der Staats- und Regierungschefs im Dezember 1996, in den Zuständigkeitskatalog der OSZE aufgenommen werden.

Aus einer derartigen Einbeziehung ergäben sich keine wesentlichen organisatorischen Änderungen der Arbeitsabläufe in der OSZE. So könnte sowohl der Ständige als auch der Hohe Rat, das heißt die politischen Direktoren, eine Kontinuität in den Beratungen sicherstellen. Für den Ministerrat wäre ein jährliches Treffen der Innenminister vorzusehen, das in das alle zwei Jahre stattfindende OSZE-Gipfeltreffen (Staats- und Regierungschefs) münden würde. Die notwendigen Sekretariatsaufgaben nähme wie bisher das OSZE-Sekretariat in Wien wahr. Aufgrund der räumlichen Nähe könnte auch eine enge Kooperation mit der Task Force zur Koordinierung der Ausstattungshilfe in Osteuropa bei dem UNDCP erfolgen. Die Bedrohung der jungen Demokratien im östlichen Mitteleuropa und Osteuropa durch die Organisierte Kriminalität wird sich durch die zunehmende wirtschaftliche Ausrichtung und Demokratisierung, das heißt die Schaffung von Freiräumen, eher vergrößern. Zwar wird das Thema der Bekämpfung der internationalen grenzüberschreitenden Kriminalität in vielen

Foren behandelt, doch haben die UN-Konferenzen zur Verbrechensbekämpfung in Kairo und in Neapel gezeigt, dass regionale Strukturierungen notwendig sind.

Nur so können bestimmte Themenbereiche auf die regionalen Besonderheiten zugeschnitten werden. Die OSZE bietet sich als Forum für diesen wichtigen Dialog in Europa an. Aufgrund ihrer Strukturen (Ministertreffen, Sekretariat) wäre sie in der Lage, auch den organisatorischen Rahmen zu stellen. Die Herausforderungen im Bereich der Inneren Sicherheit bedürfen einer schnellen Antwort auch im kontinentalen Rahmen. Die OSZE ist in der Lage, diese Herausforderung aufzugreifen und den Sicherheitsorganen Hilfestellungen zu geben. Diese Chance sollte nicht ungenutzt bleiben.

„Europatag“ der Vereinten Nationen am 9. Mai 2000[10]

Das ist ein großer Tag für Europa: 50 Jahre nach der historischen Rede von Robert Schuman erweist der Generalsekretär der Vereinten Nationen der Europäischen Union die Ehre bei einer Feierstunde am East River in New York.

Wer hätte es am 9. Mai 1950 für möglich gehalten, dass aus einer Gemeinschaft für Kohle und Stahl einst eine Politische Union mit 15 Mitgliedern entstehen könnte, die eine gemeinsame Außen- und Verteidigungspolitik betreibt, sich auf eine gemeinsame Währung verständigt und einen Binnenmarkt organisiert mit Freizügigkeit für Personen, Dienstleistungen und Kapital? Wer konnte sich damals vorstellen, dass am Ende des Jahrhunderts die Sicherung der Außengrenzen, das Visaregime der Nationalstaaten und weite Bereiche des Ausländerrechts supranational geregelt werden würden? Und war es – nur fünf Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs – nicht völlig unvorstellbar, dass ein paar Jahrzehnte später Polizeibeamte in Uniform über die nationalen Grenzen hinweg Täter verfolgen und festnehmen würden und ein Europäisches Polizeiamt Terror und internationale, organisierte Kriminalität bekämpfen würde?

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben aus den schrecklichen Erfahrungen der ersten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts die einzig richtige Lehre gezogen, dass Frieden, Freiheit und Wohlstand auf diesem schwierigen Kontinent nicht im Gegeneinander nationaler Interessen, sondern nur durch gegenseitige Annäherung politischer

10 Presseerklärung

Standpunkte, Harmonisierung nationaler Regelungen, Integration ganzer Politikbereiche und den Verzicht auf nationale Souveränität zugunsten von Gemeinschaftsorganen gesichert werden können.

Auch diese Einsicht hat – das ist zuzugeben – nicht verhindern können, dass Bürgerkrieg und Aggression auf dem Balkan unseren Kontinent erschüttern und Arbeitslosigkeit die Lebensbasis von Millionen von Bürgern gefährden können. Aber wir dürfen nicht vergessen, dass die Idee Robert Schumans und die davon inspirierte konsequente Politik der europäischen Integration den Mitgliedstaaten der Gemeinschaften die längste Periode des Friedens in ihrer Geschichte und soziale Sicherheit und soziale Gerechtigkeit für die große Mehrheit der Bürger gebracht hat. Das Ende des Ost-West-Konflikts und vor allem die Wiedervereinigung meines Vaterlandes wären ohne die Attraktivität der Europäischen Gemeinschaften, ihrer Werte und Erfolge und – das dürfen wir nicht vergessen – ohne die NATO – nicht möglich gewesen.

Die politische Wende in Europa stellt die Europäische Union heute vor die größte Heraus-forderung seit Inkrafttreten der Römischen Verträge: Es liegt in der Logik der Geschichte, dass die Staaten und Völker Europas, die im letzten Jahrzehnt des vergangenen Jahrhunderts das Joch des Kommunismus abgeschüttelt haben, die Chance erhalten müssen, Mitglieder der Europäischen Union zu werden. Alle Reformstaaten wollen diese Option wahrnehmen. Dies verlangt der Union selbst tiefgreifende Reformen ihrer Institutionen ab.

Die Fülle der Probleme auf unserer Erde – ethnische Konflikte, Naturkatastrophen, Hunger, Epidemien, internationale organisierte Kriminalität, vor allem Drogenhandel und Geldwäsche – fordern die Europäische Union heute heraus, globale Mitverantwortung zu übernehmen. Sie entzieht sich dieser Verantwortung nicht: Hilfe für den Wiederaufbau und Europäische Polizeikontingente in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo, Wahlbeobachtung in Afrika, Programme für weltweite Entwicklungshilfe, Entminung in Angola, Drogenbekämpfung in Südamerika, Reaktorsicherheit in Osteuropa und in Nordkorea, sind nur einige Stichworte für ein weltweites Engagement für Frieden, Sicherheit, Freiheit und Menschenrechte.

In diesem Engagement ist die Europäische Union, sind ihre Völker und Staaten, ein wichtiger Partner der Vereinten Nationen, die durch die Fülle der Aufgaben, die ihr aufgeladen worden sind, an der Grenze ihrer Belastbarkeit angelangt ist. Zu Beginn dieses neuen Jahrhunderts haben wir deshalb allen Anlass, Prioritäten zu setzen, unsere Kräfte zu bündeln und noch enger zusammen zu arbeiten.

Sicherheit und Zusammenarbeit in einem erweiterten Europa[11]

Der Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten zur Europäischen Union ist jetzt in greifbare Nähe gerückt. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und der Wiedervereinigung Deutschlands bietet sich jetzt die historische Chance, den geografischen Kernbereich des Kulturraumes Europa unter einem institutionellen Dach zusammenzuführen. Diese Erweiterung der EU liegt in der Logik der Geschichte. Ohne sie hätten unsere östlichen Nachbarländer keine so konkrete Reformperspektive. Deshalb würde der dortige Modernisierungsprozess sicher langsamer verlaufen und die Risiken für politische und militärische Konflikte in Europa würden wieder wachsen.

Im Mai dieses Jahres wird eine Gruppe von 10 Ländern der EU beitreten. Zu den bisherigen 375 Mio. Bürgerinnen und Bürger der EU werden dann weitere 75 Mio. hinzukommen, darunter rund 40 Mio. Menschen aus unserem Nachbarland Polen. Ein einheitlicher Wirtschafts- und Rechtsraum von Tallin bis Lissabon und von Helsinki bis Athen mit fast einer halben Milliarde Konsumenten wird entstehen. Dies bietet den Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft in den alten und vor allem in den neuen Mitgliedstaaten die Chance auf wesentliche Verbesserungen ihrer Lebens-, Arbeits- und Einkommens-bedingungen. In Europa wird – und das ist eine faszinierende Perspektive – ein gemeinsamer Lebens-, Arbeits- und Rechtsraum entstehen.

Schon heute ist Europa mehr als eine Freizügigkeitsgemeinschaft. Die Grundrechtecharta zeigt uns, über welch großen Bestand an gemeinsamen Werten die EU verfügt. Wenn auch die mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten seit dem Zweiten Weltkrieg unter dem sowjetischen Joch eine andere Entwicklung nehmen mussten, so bin ich doch überzeugt, dass auch diese sich rasch in die Gemeinschaft einfügen werden, oder besser: Diese Länder kehren in das europäische Wertesystem zurück.

Zu unserem gemeinsamen Wertekanon gehört auch die kulturelle Vielfalt unseres Kontinents. Sie ist ein wesentlicher Baustein für gegenseitige Achtung, dauerhaften Frieden und Stabilität in Europa. Wir brauchen ein Europa mit Dimensionen, die den Menschen gemäß sind, in denen sie sich und ihre Traditionen wiederfinden können, das nicht von Gleichmacherei, sondern von wechselseitiger Anerkennung bestimmt wird.

11 Vortrag vor der Leipziger Juristischen Gesellschaft am 25. April 2002; redaktionell bearbeitet

Wenn wir jetzt auch Freiheit, Sicherheit und Recht in Europa gewährleisten können, dann ist das ein fundamentaler Unterschied zur Entwicklung in vergangenen Jahrhunderten und ein Gewinn für alle Europäer. Europa als Friedens-, Stabilitäts- und Wertegemeinschaft zu gestalten, darin besteht die hohe politische und historische Bedeutung der Osterweiterung.

Warum ist diese Wertegemeinschaft so wichtig? Angesichts der weltweiten Herausforderungen, wie des internationalen Terrorismus und der sich verschärfenden Wohlstandsdifferenzen mit den daraus resultierenden Migrationsbewegungen zwischen den reichen und den armen Ländern, muss Europa zwingend mit einer Stimme sprechen und einheitlich handeln auf einer festen Basis gemeinsamer Überzeugungen.

Nach der Beendigung des Ost-West-Konflikts haben sich neue Konfliktfelder aufgetan; alte haben wesentlich bedrohlichere Dimensionen angenommen. Das haben die Attentate vom 11. September 2001 nur zu deutlich gezeigt. Die internationale terroristische Gefahr ist eine ernsthafte Bedrohung für uns alle, der Europa und die Weltgemeinschaft nur geschlossen begegnen können.

Die Bürgerinnen und Bürger sowohl in der alten als auch in der erweiterten Union müssen die Erweiterung annehmen und sich dauerhaft als Europäer fühlen können. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist, dass sie sich in diesem erweiterten Europa sicher fühlen.

Europa hat sich mit dem Wegfall der Binnengrenzkontrollen nicht nur zu einem Raum der Freizügigkeit entwickelt. Die Möglichkeit des freien, unkontrollierten Reisens über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg wird leider auch von Kriminellen missbraucht und hat zur Entwicklung eines auch kriminalgeografisch gesehen „gemeinsamen" Raumes geführt. Neue Kriminalitätsformen aus den Staaten Mittel- und Osteuropas drängen in die Union hinein: Denken Sie an den illegalen Rauschgift- und Waffenhandel, die Kraftfahrzeug-verschiebung oder die Schlepper- und Schleuserkriminalität. Grenzüberschreitende Delikte spielen vor allem bei der organisierten Kriminalität eine immer größere Rolle. Das internationale Verbrechen wird mehr und mehr zu einem Risiko für Wirtschaft und Gesellschaft und zu einem Gefährdungspotential in den Staaten Europas. Es ist deshalb auch eine europäische Aufgabe, diese Delikte zu bekämpfen.

Deshalb hat der Vertrag von Amsterdam zu Recht das Ziel der Union definiert, den Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten. Diese Vorgaben sind in Tampere Mitte Oktober 1999 wie folgt präzisiert worden:

Es soll ein gemeinsamer europäischer Rechtsraum geschaffen, die Kriminalität soll unionsweit bekämpft werden und eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik soll entwickelt werden.

Das soll letztlich auch zu einer großen Attraktivität des europäischen Binnenmarkts und des Standorts Europas beitragen. Je besser beispielsweise Investoren vor Kriminalität geschützt sind, desto eher werden sie sich in der EU wirtschaftlich engagieren.

Wir sind auf dem Weg zu einer gemeinsamen Verbrechensbekämpfung in den letzten Jahren recht gut vorangekommen. Das bisher wichtigste Instrument der unionsweiten Kriminalitätsbekämpfung ist das „Europäische Polizeiamt", EUROPOL, das am 1. Juli 1999 seine Tätigkeit in Den Haag aufgenommen hat. Nachdem EUROPOL zunächst als Zentralstelle für den polizeilichen Informationsaustausch und die Verbrechensanalyse konzipiert wurde, hat Amsterdam die Rechtsgrundlagen dafür geschaffen, dass EUROPOL weitergehende operative Befugnisse wahrnehmen und damit die Sicherheitsbehörden in den Mitgliedstaaten noch besser unterstützen kann. Der derzeitige Stand der Rechtsangleichung lässt es auch momentan noch nicht zu, Exekutivbefugnisse für EUROPOL zu fordern, von der Notwendigkeit solcher Bedürfnisse einmal abgesehen. Vor allem fehlen noch europaweit geltende Eingriffsermächtigungen, die Gegenstand parlamentarischer Kontrolle auf europäischer Ebene sein müssten. Umso wichtiger ist jetzt die Schaffung gemeinsamer Ermittlungsteams mit den nationalen Polizeien. Zur Terrorismusbekämpfung hat EUROPOL eine Antiterroreinheit gegründet. Im Dezember 2001 wurde ein Abkommen für die Kooperation zwischen EUROPOL und den USA ab dem 1. Januar 2002 unterzeichnet.

Auf justizieller Ebene übernimmt EUROJUST – als Keimzelle einer europäischen Staatsanwaltschaft – die Koordinierung der grenzüberschreitenden Strafverfolgung in der Union.

Bei der Schaffung des Schengensystems war von Anfang an klar, dass die Freizügigkeit nach innen durch ein System von Ausgleichsmaßnahmen an den Außengrenzen der Gemeinschaft zu ergänzen ist. Nirgendwo zeigt sich die enge Verzahnung von Freizügigkeit und Sicherheit besser als hier.

Zu diesen Maßnahmen gehören unter anderem verstärkte Außengrenzkontrollen im Personenverkehr nach gemeinsamen Kriterien, die Einrichtung eines gemeinsamen Fahndungssystems, des Schengener Informationssystems, Regelungen für eine verstärkte polizeiliche und grenzpolizeiliche Zusammenarbeit zum Schutz der Außen- und Binnengrenzen und die verbesserte Zusammenarbeit im Bereich des Strafrechts.

Das überzeugendste Beispiel für den auf diesem Gebiet erreichten Fortschritt ist das Schengener Informationssystem, das auf dieser Erde einmalig und so erfolgreich wie kein zweites ist. Noch vor wenigen Jahren wäre es unvorstellbar gewesen, dass fast 10 Mio. Datensätze der Sach- und Personenfahndung aus den Schengen-Staaten gleichzeitig an mehr als 1500 Grenzübergängen Zehntausenden von Grenzpolizeibeamten online zur Verfügung stehen. Dieses Instrument war eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die Polizeibehörden der Mitgliedstaaten endlich in die Offensive gegen das grenzüberschreitende Verbrechen gehen konnten.

Auch im Bereich der zivilrechtlichen Zusammenarbeit ist schon manches erreicht worden. Ich nenne hier nur die Verordnungen über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren über die elterliche Verantwortung für die gemeinsamen Kinder der Ehegatten, oder die Verordnung über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen.

Das Europäische Justizielle Netz für Zivil- und Handelssachen hat seine Arbeit aufgenommen. Es soll vor allem Kontakte zwischen seinen Mitgliedern herstellen sowie ein Informationssystem für die Öffentlichkeit einrichten. Damit wird die Europäische Kommission insbesondere über Gemeinschaftsrechtsakte, über internationale Übereinkommen, über die justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Handelssachen und die einzelstaatlichen Maßnahmen zur Umsetzung der genannten Rechtakte unterrichten. Es soll aber auch Informationen über das Rechts- und Justizsystem der Mitgliedstaaten und über die wichtigsten Elemente der Rechtsprechung der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten geben.

Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist nichts Statisches, er entwickelt sich täglich weiter. Welche Auswirkungen wird die Osterweiterung auf den Europäischen Rechtsraum haben?

Der geografische Raum, in dem dieses Projekt zu verwirklichen ist, wird wesentlich größer. Dies macht auch eine Erhöhung des polizeilichen Überwachungs- und Koordinationsaufwands der Gemeinschaft erforderlich.

Bisherige Außengrenzen der Union werden zu Binnengrenzen der Gemeinschaft, an denen – wenn auch nicht sofort – die Grenzkontrollen entfallen werden. Beispiele dafür sind die bisherige deutsch-polnische Grenze sowie die Grenzen Österreichs zur Tschechischen Republik, zur Slowakei und zu Ungarn.

Im Osten Europas werden neue Unionsaußengrenzen entstehen. Die Auswirkungen auf historisch gewachsene Bindungen zu noch weiter östlich gelegenen Staaten, wie Russland, Weißrussland und die Ukraine, dürfen wir dabei nicht übersehen. Wir müssen den falschen Eindruck einer „Festung“ gegenüber diesen östlichen Nachbarn vermeiden.

Mit Blick auf die Beitrittskandidaten ist es wichtig, dass diese schon jetzt in die Entwicklung des Europäischen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts einbezogen werden, damit sie zum Zeitpunkt ihres Beitritts den gesamten bisher erreichten Acquis übernehmen können. Sie müssen schon jetzt ständig und intensiv an den laufenden Rechtssetzungsvorhaben beteiligt werden.

Der schwierigere Teil der Übernahme des Acquis ist die praktische Umsetzung aller Normen. Es liegt in unserem ureigenen Interesse, dass wir den Beitrittsländern heute die dazu nötige Hilfestellung geben. Deshalb sind auf EU-Ebene bereits jetzt zahlreiche Formen der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität eingeleitet worden.

Zur Heranführung der Beitrittsländer an das EU-Niveau im Bereich innere Sicherheit wird seit Jahren umfangreiche polizeiliche und grenzpolizeiliche Ausbildungs- und Ausstattungshilfe gewährt. Dies geschieht vor allem über die von der EG finanzierten Twinning-Projekte.

Auch bilateral unterstützen die Mitgliedstaaten die Kandidatenländer nach Kräften. So hat Deutschland mit allen mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten bilaterale Abkommen zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität unterzeichnet. Verbindungsbeamte des Bundeskriminalamtes an deutschen Auslandsvertretungen beraten die Behörden der Gaststaaten in Fahndungs- und polizeilichen Rechtshilfeangelegenheiten.

Zwischen dem deutschen Bundesgrenzschutz und dem polnischen Grenzschutz besteht eine effektive Zusammenarbeit. Diese umfasst verschiedene Formen moderner grenzübergreifender Kooperation:

Bereits am 5. April 1995 wurde das „Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Polen über die Zusammenarbeit der Polizeibehörden und der Grenzschutzbehörden in den Grenzgebieten“ unterzeichnet. Ziel war die Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit auf den Gebieten der Gefahrenabwehr, der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung und der Strafverfolgung im deutsch-polnischen Grenzgebiet. Es wurde auf

deutscher Seite unter Beteiligung des Landes Brandenburg erarbeitet und findet auf brandenburgische Polizeibehörden und das Landeskriminalamt Anwendung. In der Praxis bedeutet das einen intensiven Informationsaustausch zwischen deutschen und polnischen Behörden, aufeinander abgestimmte polizeiliche Maßnahmen und die Durchführung gemeinsamer Übungen.

Eine Neufassung dieses Abkommens wurde am 19. Februar 2002 unterzeichnet. Es soll die zukünftigen Formen der polizeilichen Zusammenarbeit im Grenzgebiet festlegen und sich dabei an dem EU-Standard orientieren. So soll in Frankfurt/Oder nach dem Muster des „Deutsch-französischen Zentrums für polizeiliche Zusammenarbeit" in Offenburg gemeinsam mit der polnischen Polizei eine „gemischt besetzte Dienststelle" zur Koordinierung grenzüberschreitender Aktivitäten errichtet werden. Die Dienststelle kann damit einen wichtigen Beitrag auf dem Gebiet der Aus- und Fortbildung der Bediensteten beider Seiten leisten.

Eine Grundlage für die weitere Intensivierung der partnerschaftlichen Beziehungen zwischen Deutschland und Polen stellt die „Gemeinsame Erklärung über die Zusammenarbeit zwischen dem Bundesministerium der Justiz der Bundesrepublik Deutschland und dem Ministerium der Justiz der Republik Polen" dar, die am 26. Mai 2000 unterzeichnet wurde. Sie bietet einen Rahmen für die justizielle Zusammenarbeit beider Länder. Beabsichtigt ist die Förderung der Gesetzgebung, der Justizverwaltung, der juristischen Fortbildung sowie der Rechtshilfe.

Ein weiterer wichtiger Punkt betrifft die Aufhebung der Grenzkontrollen. Sie waren ein besonders heikler Gegenstand der Beitrittsverhandlungen im Bereich Justiz und Inneres, die mit allen Beitrittsländern, außer Rumänien, geführt worden sind. Nach derzeitiger Schätzung wird in Anbetracht des Zeitplans für das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS-II) frühestens Ende 2006 mit einem Beschluss über die Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen zu rechnen sein. Dabei wird es auf eine Prüfung im Einzelfall ankommen. Für jedes einzelne Beitrittsland muss zunächst festgestellt werden, dass es die Schengen-Voraussetzungen vollständig erfüllt, insbesondere, dass effiziente Außengrenzkontrollen eingerichtet worden sind.

Zu den Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, gehören:

– effiziente Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden,
– eine rechtsstaatliche Justizorganisation,

– die entschlossene Bekämpfung der Korruption,
– wirksame Gesetze gegen Geldwäsche,
– eine leistungsfähige Asyl-, Flüchtlings- und Ausländerverwaltung und
– eine wirksame Grenzsicherung.

Übergangslösungen kann und darf es in diesem Zusammenhang aus Sicherheitsgründen nicht geben. Die Beitrittsländer unternehmen hier bereits jetzt große Anstrengungen, indem sie ihren Grenzschutz umstrukturieren und die Infrastruktur an den Grenzübergangsstellen verbessern.

Eine weitere Voraussetzung für den Wegfall der Kontrollen an den Binnengrenzen ist die Implementierung des neuen Schengener Informationssystems bis 2006, ohne dass die neuen Aufgaben nicht zu bewältigen sind. Auch daran werden die Beitrittsstaaten schon jetzt beteiligt.

Spezielle Probleme an den künftigen Außengrenzen zeigen sich exemplarisch an den Grenzen Polens zu Russland, Weißrussland und der Ukraine. Hier galt bislang keine Visumspflicht. Die polnische Regierung hat aber beschlossen, sie im Rahmen der Beitrittsvorbereitungen zum Juli 2003 gegenüber diesen Ländern einzuführen. Damit entspricht Polen der derzeitigen EU-Praxis. Doch sollte das notwendige Visaregime die Zusammenarbeit an der künftigen Außengrenze der EU nicht unangemessen beeinträchtigen. Es müssen Lösungen erarbeitet werden, die alle Erfordernisse für eine funktionierende grenzüberschreitende Zusammenarbeit berücksichtigen. Zu Abstrichen an der Sicherheit dieser Grenzen darf es aber nicht kommen.

Besondere Lösungen müssen auch für das russische Gebiet Kaliningrad mit seinen Grenzen zu Litauen und Polen gefunden werden. Kaliningrad wird künftig zu einer russischen Enklave in der EU und kann zu einer Pilotregion für die partnerschaftlichen Beziehungen zwischen Russland und der EU werden. Hier sind Regelungen gefragt, die auf die Besonderheiten der Situation Rücksicht nehmen. Dabei dürfen aber nicht die notwendige Sicherheit an den Außengrenzen der EU beeinträchtigt werden. Durch flexible Anwendung des Schengener Abkommens können auch Lösungen mit Augenmaß für die besondere Situation dieses Gebietes und die Interessen seiner Bewohner gefunden werden. Hierzu müssen die Gespräche und Verhandlungen zwischen Russland und der EU unter Einbeziehung Polens und Litauens über die künftigen Visa- und Transitregelungen für das Kaliningrader Gebiet weitergeführt werden.

Mit dem bisher Genannten sind erste Schritte auf dem mühsamen Weg zu einem gemeinsamen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts getan. Die nächsten Schritte müssen deutlicher als bisher vom Gedanken der Integration geprägt sein. So brauchen wir möglichst bald eine gemeinsame Europäische Grenzpolizei.

Im Binnenraum der Union ist eine Erweiterung der Befugnisse von EUROPOL unverzichtbar. Vor allem sollte für EUROPOL die Möglichkeit geschaffen werden, sich an gemeinsamen Ermittlungsgruppen unter nationaler Leitung und auf der Grundlage des nationalen Rechts zu beteiligen.

Aber auch im Bereich des Zivilrechts muss die Europäisierung stärker vorangetrieben werden. Angesichts der immer stärkeren wirtschaftlichen Verflechtung europäischer Unternehmen und des ständig wachsenden innereuropäischen Handels brauchen wir eine weitere Rechtsharmonisierung im Bereich des Verbraucherschutzes, des Handels-, des Wirtschafts- und des Gesellschaftsrechts. Darüber hinaus sollte das internationale Privatrecht der Mitgliedstaaten angeglichen werden, um unterschiedliche Entscheidungen bei der Bestimmung des jeweils anzuwendenden Rechts zu verhindern.

Wenn wir diese Projekte mit Mut und Entschlossenheit weiter voranbringen, kann die Verwirklichung des europäischen Rechtsraums bald Wirklichkeit werden. Dann können sich Freiheit, Sicherheit und Recht in einer größeren Europäischen Union entfalten.

Europa – Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts[12]

Die Europäische Union muss sich am Ende dieses Jahrhunderts der größten Herausforderung ihrer Geschichte stellen: Wir haben die Aufgabe, die historische Chance nachdem sich der Eiserne Vorhang gehoben hat, zu nutzen und den Völkern Mittel- und Osteuropas die Aufnahme in die Europäische Union zu ermöglichen. Deshalb müssen wir die Zusammenarbeit in der Europäischen Union weiter verbessern und die Integration durch geeignete institutionelle Reformen vertiefen.

Wir müssen die Europäische Union als einen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ schaffen und für die Bürgerinnen und

12 Beitrag in: Schriften des Hellmuth-Loening-Zentrums für Staatswissenschaften Jena, Band 14, Staatswissenschaften im Dialog. Schillerhausgespräche 2000/2001, S. 67 ff.

Bürger erfahrbar machen. Diesen Raum zu gestalten, ist die zentrale Aufgabe europäischer Justiz- und Innenpolitik in den nächsten Jahren und zugleich eine historische Chance für den „Standort Europa“:

Der Maastricht-Vertrag hat mit der Europäischen Union und den Bestimmungen über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres den Rahmen geschaffen. Was haben wir dabei erreicht?

Es ist viel mehr als viele Kritiker meinen: Denn neben einer Reihe von Gemeinsamen Maßnahmen und anderen Rechtsakten des Rates konnten – auf der Grundlage des Art. K 3 des Unionsvertrages – zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union eine Reihe wichtiger Übereinkommen geschlossen werden. Die wichtigsten sind

- die Europolkonvention vom 26. Juli 1995,
- das Auslieferungsübereinkommen vom 27. September 1996,
- das Übereinkommen über das vereinfachte Auslieferungsverfahren vom 10. März 1995,
- das Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vom 26. März 1995 und das dazugehörige Protokoll vom 27. September 1996,
- das Übereinkommen über die Zustellung gerichtlicher und außergerichtlicher Schriftstücke in Zivil- und Handelssachen vom 26. Mai 1997 und
- das Übereinkommen über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen und Ehesachen nebst Auslegungs-protokoll vom 28. Mai 1998 (Brüssel II).

Ein Blick auf Ratifikationsstand und Inkrafttreten dieser Regelungen zeigt aber auch eine Schwäche des in Maastricht verabredeten Verfahrens der intergouvernementalen Zusammenarbeit: Denn von den genannten Übereinkommen ist allein die Europol-Konvention am 1. Mai 1999 förmlich in Kraft getreten. Das vereinfachte Auslieferungsabkommen wird inzwischen jedenfalls zwischen den Mitgliedstaaten, die es ratifiziert und die entsprechende Erklärung abgegeben haben, vorläufig angewandt. Hinsichtlich der beiden zivilrechtlichen Abkommen sind nach dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages parallel zu den laufenden Ratifikationsverfahren Richtlinien- bzw. Verordnungsentwürfe auf den Weg gebracht worden.

Der Amsterdamer Vertrag hat die Kompetenzen von Union und Gemeinschaft in Bezug auf die Justiz- und Innenpolitik beträchtlich gestärkt: Titel VI des Unionsvertrages, der sich mit der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen befasst, ist vollständig überarbeitet worden. Nach Art. 29 EUV verfolgt die Union jetzt *„das*

Ziel, den Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten".

Art. 30 EUV gibt endlich weiterreichende Möglichkeiten für die polizeiliche Zusammenarbeit. Der Rat soll die Zusammenarbeit durch Europol fördern und es Europol innerhalb von fünf Jahren unter anderem ermöglichen, „die Vorbereitung spezifischer Ermittlungsmaßnahmen der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, einschließlich operativer Aktionen gemeinsamer Teams mit Vertretern von Europol in unterstützender Funktion, zu erleichtern und zu unterstützen und die Koordinierung und Durchführung solcher Ermittlungsmaßnahmen zu fördern."

Außerdem sind die Materien Außengrenzkontrollen und Teile der Visumpolitik (Art 62 EGV), Asylpolitik (Art. 63 Abs. 1 Nr. 1 EGV), Flüchtlingspolitik einschließlich des vorübergehenden Schutzes und der gerechten Verteilung der Belastungen (Art. 63 Abs. 1 Nr. 2 EGV), Einwanderungspolitik (Art. 63 Abs. 1 Nr. 3 EGV) und Recht des Aufenthaltes von Drittstaatsangehörigen in den Mitgliedstaaten (Art. 63 Abs. 1 Nr. 4 EGV), die bisher Gegenstände der Regierungszusammenarbeit des dritten Pfeilers darstellten, gemeinsam mit anderen Politiken, die sich auf den freien Personenverkehr beziehen, als neuer Titel IV in die erste Säule und in den Vertrag über die Europäische Gemeinschaft übergeführt worden.

Die volle Vergemeinschaftung wird nach einer „Probezeit" von fünf Jahren in Kraft treten. Während dieser Zeit gilt eine Reihe von Beschränkungen im Vergleich zu den üblichen Gemeinschaftsverfahren, z. B. Einstimmigkeit von Ratsentscheidungen und begrenzte Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs.

In der dritten Säule sind schließlich neue Instrumente für die Zusammenarbeit geschaffen worden: Nach Art. 34 des Unionsvertrages kann der Rat jetzt sogenannte Rahmenbeschlüsse fassen, die die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels binden, ihnen aber die Wahl der Form und der Mittel überlassen und nicht unmittelbar wirksam sind.

Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt: Eine wirklich effektive Zusammenarbeit im Rechtswesen setzt europäische Regelungen voraus. Der Europäische Rat hat bei seinem Sondertreffen in Tampere im Oktober letzten Jahres auf diesem Feld wichtige neue Akzente gesetzt, die jetzt von der Union und den Mitgliedstaaten ausgefüllt werden müssen.

Die Ergebnisse des Gipfels haben sehr gemischte Reaktionen in den Mitgliedstaaten hervorgerufen. Ich gestehe freimütig, dass aus meiner

Sicht die negativen Punkte den Fortschritt überwiegen. Enttäuschend ist vor allem das Ergebnis der Beratungen in Tampere über die Asyl- und Flüchtlingspolitik:

Der Europäische Rat hat sich zu Recht für ein gemeinsames europäisches Asylsystem auf der Basis der Genfer Flüchtlingskonvention ausgesprochen. Die Schaffung gemeinsamer Standards für ein gerechtes und wirksames Asylverfahren und für gemeinsame Mindestbedingungen für die Aufnahme von Asylbewerbern ist zu begrüßen.

Regelungen für den vorübergehenden Schutz von Flüchtlingen sind aber erst dann zu verantworten,.wenn es endlich gelungen sein sollte, eine gerechte Lastenteilung bei der Aufnahme von Flüchtlingen zu vereinbaren. Die Mitgliedstaaten an der Ostgrenze der Union, Deutschland, Österreich und Italien, haben bei weitem die höchste Anzahl von Flüchtlingen aus Süd-Ost-Europa aufgenommen. Die Schlussfolgerungen der Präsidentschaft enthalten nur einen kurzen Hinweis darauf, *„dass geprüft werden sollte, ob nicht bei einem massiven Zustrom von Flüchtlingen zwecks vorübergehender Schutzgewährung eine Form von Finanzreserve bereit gestellt werden könnte."*

Dieses Dokument mangelnder Solidarität, nein, des Egoismus, darf und wird nicht das letzte europäische Wort in dieser Frage sein!

Dennoch ist einiges erreicht worden, was aber jetzt rasch und entschlossen umgesetzt werden muss. Hierzu zählt z. B.: Die Vereinbarungen über einen besseren Zugang zum Recht in der Europäischen Union.

Hier geht es zum einen um Regelungen über ein angemessenes Niveau der Prozesskostenhilfe, die Vereinfachung der Verfahren z. B. bei grenzüberschreitenden verbraucher- und handelsrechtliehen Klagen mit geringem Streitwert. Außerdem brauchen wir praktische Hilfen, wie z. B. Leitfäden für die Rechtshilfe und zur gegenseitigen Information über die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, oder ganz schlicht mehrsprachige Formulare für grenzüberschreitende gerichtliche Verfahren. Das ist eine Hilfe nicht nur für die Rechtsberufe, sondern auch für jeden Bürger.

Ein zweites Beispiel: Die gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen. Hierbei geht es um ein wichtiges Prinzip der justiziellen Zusammenarbeit sowohl in Zivil- wie in Strafsachen, das sowohl für Urteile als auch für andere Entscheidungen der Justizbehörden gelten sollte. Im Rahmen eines Maßnahmenprogramms, das bis zum Ende dieses Jahres verabschiedet sein soll, sollen zur Umsetzung

dieses Grundsatzes auch Arbeiten über einen europäischen Vollstreckungstitel initiiert werden.

Drittes Beispiel: Die Arbeiten an dem Entwurf des Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen müssen aus meiner Sicht dringend zum Abschluss gebracht werden. Mit dem Übereinkommen soll das Europaratsabkommen aus dem Jahre 1959 generalüberholt und die justizielle Zusammenarbeit auch beim Einsatz moderner Ermittlungsmethoden wie der Durchführung kontrollierter Lieferungen, des Einsatzes gemeinsamer Ermittlungsteams, der Telefonüberwachung usw. auf eine gesicherte Rechtsgrundlage gestellt werden.

Viertes und wichtigstes Beispiel: Wir müssen die verfahrensrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten, die unabdingbare Voraussetzung für eine reibungslose justizielle Zusammenarbeit sind, schrittweise aneinander angleichen. Solche „Scharniere“ lassen einerseits die nationalen Rechtsordnungen weitgehend unberührt, gewährleisten andererseits die Zusammenarbeit über die nationalen Grenzen hinweg. Dieser Ansatz ist nicht nur, wie in den Schlussfolgerungen vorgesehen, im Zivilrecht von Bedeutung. Er sollte auch für das Strafrecht geprüft werden. Wir müssen und werden alles tun, um die Umsetzung dieser wichtigen Beschlüsse zu fördern.

Das wichtigste Ergebnis des Europäischen Rats von Tampere ist die späte Einsicht, dass die justizielle Zusammenarbeit der Union der polizeilichen Zusammenarbeit hinterherhinkt. Als eine konkrete Maßnahme, diesen Rückstand aufzuholen, hat der Europäische Rat vereinbart, EUROJUST einzurichten, eine Stelle, in der vonden einzelnen Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer Rechtsordnungen Staatsanwälte, Richter oder Polizeibeamte mit gleichwertigen Befugnissen zusammengeschlossen sein sollen.

EUROJUST soll die Aufgabe haben, eine sachgerechte Koordinierung der nationalen Staatsanwaltschaften zu erleichtern, die strafrechtlichen Ermittlungen in Fällen mit Bezug zur organisierten Kriminalität – insbesondere auf der Grundlage von Europol-Analysen – zu unterstützen und mit dem europäischen justiziellen Netz eng zusammenzuarbeiten. Dadurch soll insbesondere die Erledigung von Rechtshilfeersuchen vereinfacht und beschleunigt werden.

Der Europäische Rat hat den Rat aufgefordert, den erforderlichen Rechtsakt bis zum Ende des Jahres 2001 zu erlassen. Ich hoffe, dass EUROJUST bald Vorläufer einer europäischen Staatsanwaltschaft sein wird. Dies wäre die richtige Parallele zur Entwicklung von Europol aus den bescheidenen Anfängen der Europäischen Drogeneinheit.

Die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden wird ständig weiter verbessert. So wird mit Nachdruck daran gearbeitet, Voraussetzungen für die Bildung internationaler Ermittlungsgruppen, an denen teilweise auch Europol-Beamte beteiligt sein werden, zu schaffen. Ihre Arbeit wird nach bisherigem Verständnis als Ausbau der strafrechtlichen internationalen Rechtshilfe angesehen. Solche internationalen Ermittlungsgruppen werden zunächst unter der Sachleitungsbefugnis der sie bildenden nationalen Staatsanwaltschaften stehen. Es wird aber unverzichtbar sein zu prüfen, ob sie nicht zukünftig unter der Aufsicht einer europäischen Staatsanwaltschaft agieren sollen.

Gute Fortschritte macht die Einrichtung von OLAF (Office européen de la Lutte antifraude), die aus der Stelle UCLAF (Unité de coordination pour la Lutte antifraude) hervorgegangen ist. OLAF hat die Aufgabe, ohne selbst Ermittlungsbehörde zu sein, Ermittlungen im Bereich von Straftaten gegen wirtschaftliche und finanzielle Interessen der Gemeinschaft zu koordinieren und als Servicestelle zu unterstützen.

Wenn wir über europäische Rechtspolitik sprechen, müssen wir uns vergegenwärtigen, dass wichtige rechtspolitische Materien in der ersten Säule fest verankert sind. Hier müssen wir ein besonderes Augenmerk auf die rasanten technischen Entwicklungen und die immer weiter voranschreitenden grenzüberschreitenden Rechtsverhältnisse legen.

In diesem Zusammenhang möchte ich besonders auf zwei wichtige Rechts-setzungsvorhaben verweisen: die Arbeiten an dem Entwurf einer Richtlinie über bestimmte rechtliche Aspekte des elektronischen Geschäftsverkehrs im Binnenmarkt und die deutsch-finnische Initiative betreffend eine Verordnung des Rates über Insolvenzverfahren. Mit ihr sollen die – vielfach nicht auf eine Staat begrenzten – Auswirkungen des Scheiterns eines Unternehmens geregelt und „forum shopping“ verhindert werden, durch das Vermögensgegenstände oder Rechtsstreitigkeiten von einem Mitgliedstaat in einen anderen verlagert werden, um auf diese Weise eine verbesserte Rechtsstellung anzustreben.

Europäische Rechts- und Innenpolitik bedeutet schließlich auch verstärkte Zusammenarbeit der Europäischen Union mit Blick auf dritte Staaten. Das gilt zuallererst in Bezug auf die Beitrittsländer, aber auch in Bezug auf wichtige Fora, wie den Europarat und die Vereinten Nationen. So ist es richtig, dass der Rat am 27. Mai 1999 einen Gemeinsamen Standpunkt zu den Verhandlungen im Europarat über das Übereinkommen über Cyberkriminalität festgelegt hat, der eine effiziente Ermittlung und Verfolgung von Straftaten erleichtern soll, die

im Zusammenhang mit Computerdaten stehen. Dasselbe gilt für den Gemeinsamen Standpunkt des Rates vom 29. März 1999 über das geplante Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die organisierte Kriminalität.

Schließlich dürfen wir der entscheidenden Frage nicht ausweichen: Erfüllen die Beitrittskandidaten die Kriterien, die der Europäische Rat in Kopenhagen als Voraussetzung für einen Beitritt bestimmt hat?

Der letzte Fortschrittsbericht der Kommission zeigt ein differenziertes Bild. Während einige Beitrittskandidaten, wie die Slowakei, Rückstände aufgeholt haben, stellt die Europäische Kommission fest, dass andere Kandidaten in ihren Anstrengungen, den Acquis Communautaire in ihre Rechtssysteme zu übernehmen, nachgelassen haben. Dieser Fortschrittsbericht der Kommission ist eine Herausforderung nicht nur für die Beitrittskandidaten, sondern auch für die Mitgliedstaaten und in Deutschland auch für die Länder. Brandenburg ist stolz auf seine besondere Verbindung zu Polen, die auch Eingang in die brandenburgische Landesverfassung gefunden hat und setzt sich deshalb auch für den zügigen Beitritt Polens in die Europäische Union ein.

Wir fragen uns daher: Wie können wir unsere Anstrengungen verstärken, Polen dabei zu helfen, die Beitrittskriterien zu erfüllen? Müssen wir noch mehr von unseren ohnehin begrenzten personellen Ressourcen den polnischen Nachbarn zur Verfügung stellen, um insbesondere bei der Weiterbildung der Bediensteten der polnischen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden zu helfen?

Innere Sicherheit und eine funktionsfähige Justiz sind nicht nur die Garanten von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, sondern wichtige Standortfaktoren in dem globalen Wettbewerb um Investitionen und Arbeitsplätze. Sicherheit vor Verbrechern, zügige und transparente Behördenentscheidungen und eine unbestechliche, effizient arbeitende Justiz sind von kaum zu unterschätzender Bedeutung auch bei der Standortwahl für Investitionen. Hier müssen nicht nur die Beitrittsländer große Anstrengungen unternehmen, auch in Deutschland und bei uns gerade in den neuen Ländern ist hier noch viel zu tun. Die Europäische Union muss sicherstellen, dass Behörden und Gerichte auch über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg immer effizienter zusammenarbeiten können. Ein gemeinsamer Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist daher ein Standortfaktor, der auch der Europäischen Union helfen wird, die Herausforderungen der Globalisierung zu meistern.

Während sich die Europäische Union auf die Erweiterung vorbereitet, muss sie zugleich die europäische Integration vertiefen durch eine Überarbeitung des geltenden Vertragsrahmens. Nicht nur die Beitrittskandidaten, sondern auch die Union selbst ist noch nicht hinreichend vorbereitet auf die Aufnahme neuer Mitglieder. Eine tiefgreifende. institutionelle Reform ist notwendig, um die Union auf eine Mitgliedszahl von 20 oder mehr vorzubereiten.

Nach dem Fehlschlag im Jahre 1996 wird eine neue Regierungskonferenz die hauptsächlichen Probleme, nämlich die Neugewichtung der Stimmen im Rat, die Anzahl der Kommissare, die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen sowie die Frage einer ausgewogenen Vertretung im Europäischen Parlament in diesem Jahr anzugehen haben.

Der Bundesaußenminister hat darauf hingewiesen, dass die Europäische Union plant, am 1. Januar 2003 erweiterungsfähig zu sein. Das ist nicht viel Zeit, aber wir müssen uns an diesen Fahrplan halten, wenn Europa den globalen Herausforderungen des neuen Jahrhunderts erfolgreich begegnen will.

Die Erweiterung der Europäischen Union nach Osten, die Mitgliedschaft weiterer Kernstaaten Europas, liegt in der Logik der Geschichte. Es gibt dazu keine Alternative. Aber wir dürfen dieses Projekt nicht als einen diplomatischen Vorgang abtun. Wir müssen die Sorgen der Bürger ernst nehmen und unseren Nachbarn helfen auf dem Weg in die Europäische Union. Denn auch dieses größere Europa müssen die Bürger annehmen mit Herz und mit Verstand, wenn es von Dauer sein soll.

Die globale Verantwortung der Europäischen Union[13]

Vor einigen Tagen, am 10. April, haben die Europäische Union, die Vereinigten Staaten, Russland und die Vereinten Nationen eine gemeinsame Erklärung zu der eskalierenden Konfrontation im Nahen Osten abgegeben. Wohl ein noch zu kleiner Beitrag zum Frieden in dieser Region, die für uns von so vitaler Bedeutung ist. Aber diese Erklärung macht das große Gewicht deutlich, dass die EU inzwischen in der internationalen Politik besitzt.

Sicher, wir haben immer wieder Anlass für Zweifel an der Effektivität der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU

13 Vortrag bei einer Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung in Warschau am 24. April 2002

– etwa nach der Zurückweisung der EU-Delegation vor Ramallah wenige Tage vor der Madrider Erklärung. Aber wir sollten uns auch immer wieder vor Augen führen, in welchem Maß sich die Welt verändert und welchen Weg die Europäische Integration zurückgelegt hat: Vierzig Jahre war die Welt in einen freien Westen und einen kommunistisch beherrschten Osten unterteilt. Heute ist Polen, sind weitere ehemalige Mitgliedstaaten des Warschauer Paktes schon Mitglieder der NATO, weitere mittel- und osteuropäische Staaten bereiten sich intensiv auf die Aufnahme vor. Die Anzahl von Staaten und Staatenvereinigungen, die auf der Bühne der Welt mitspielen oder auch nur mitspielen wollen, ist größer geworden. Zugleich verwischen sich die Unterschiede zwischen dem, was Sicherheit innerhalb eines Staates und was Sicherheit gegen Angriffe von außen bedeutet.

Die terroristischen Angriffe vom 11. September 2001 sowie die politischen und militärischen Reaktionen darauf, haben uns dies in schrecklicher Weise vor Augen geführt: In einer Situation, die sich bei der Gründung des Nordatlantikpakts niemand vorstellen konnte, erklärte der NATO-Rat am 12. September 2001 – zum ersten Mal in seiner fünfzig-jährigen Geschichte – den Bündnisfall nach Art. 5 des NATO-Vertrages. Aber trotzdem müssen wir mehr als ein halbes Jahr danach feststellen, dass die NATO bei der militärischen Reaktion auf diese Angriffe eine untergeordnete Rolle spielt.

Richten wir den Blick auf die Europäische Union, dann wird deutlich, dass auch hier ein tiefgreifender Wandel stattgefunden hat: Aus einer Freihandelszone ist eine Politische Union geworden. Denken Sie z. B. an die gemeinsame Währung oder an die Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.

Die Europäische Union hat auf die Ereignisse des 11. September vergangenen Jahres mit einer bis dahin beispiellosen Entschlossenheit und Nachhaltigkeit reagiert. In einem Aktionsplan wurden insgesamt 63 Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus aus allen Lebens- und Politikbereichen zusammengestellt. Binnen weniger Wochen sind grundlegende Rechtsakte zur unionsweiten Terrorismusbekämpfung geschaffen worden. Dazu gehört die Einführung des Europäischen Haftbefehls, die bis zum Jahre 2004 vollendet sein soll und die innerhalb des europäischen Rechtsraumes die Auslieferung von Straftätern revolutionieren wird. Dazu gehört ferner der Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung, mit dem einheitliche Maßstäbe zur Bekämpfung dieser gefährlichen Kriminalitätsform geschaffen wurden.

Für die Gewährleistung möglichst umfassender Sicherheit ist die Stärkung der Zusammenarbeit nicht nur mit den Kandidatenländern, sondern auch mit weiteren Ländern Südosteuropas, Osteuropas sowie Zentralasiens erforderlich. Hier sind vor allem der Europarat und die OSZE wichtige Partner der Union.

Die OSZE, deren Office for Democratic Institutions and Human Rights hier in Warschau wertvolle Arbeit leistet, bildet mit ihrem umfassenden Sicherheitskonzept den notwendigen Rahmen für die so wichtige Sensibilisierung und Solidarisierung aller Staaten unseres Kontinents für die gemeinsame Bekämpfung von Terror und Organisierter Kriminalität. Dabei müssen mehr Staaten als die Mitgliedstaaten der Europäischen Union zusammenwirken. Und wir brauchen dabei vor allem die USA und Kanada.

Mit der jetzt anstehenden Erweiterungsrunde wird die Union einen grundlegenden Beitrag zur Überwindung der politischen Teilung Europas leisten: Die EU wird damit dem Beispiel der NATO folgen und sie wird auf dem Weg fortschreiten, den sie im Jahre 1990 durch die Aufnahme der ostdeutschen Länder im Rahmen der Vereinigung Deutschlands bereits begonnen hatte.

Die erweiterte Europäische Union muss stetig daran arbeiten, nicht nur ihr wirtschaftliches, sondern auch ihr politisches Gewicht weiter zu erhöhen. Dies setzt aber gerade im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik die Fähigkeit voraus, in vertretbarer Zeit tragfähige Entscheidungen zu treffen. Und wir brauchen ausreichende politische, wirtschaftliche und militärische Ressourcen, um die einmal getroffenen Entscheidungen dann auch umzusetzen.

Bei der Überprüfung der Entscheidungsverfahren müssen wir erkennen, in welch hohem Maße eine Stärkung der Gemeinschaftskompetenzen den Verzicht der Mitgliedstaaten auf souveräne Handlungsspielräume verlangt. Wir müssen uns aber zugleich eingestehen, dass die außenpolitischen Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Mitgliedstaaten immer weiter abnehmen. Daher gibt es wohl zu einer wirklich gemeinsamen und effektiven Außen- und Sicherheitspolitik der EU keine Alternative.

Vor diesem Hintergrund erscheint mir die derzeitige Aufteilung der Kompetenzen zwischen *Chris Patten* und *Xavier Solana*, zwischen Kommission und Rat, nicht als ein Beispiel für eine besonders effiziente Arbeitsstruktur in einem Bereich, der schnelle Entschlüsse notwendig macht.

Der Verfassungskonvent, in dem Teilnehmer aus den bisherigen und den zukünftigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union gemeinsam mitarbeiten, und die anschließende Regierungskonferenz werden auch dafür bessere Lösungen finden müssen.

Wir müssen vor allem noch mehr Mut aufbringen, Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit zu treffen. Die Beitrittsländer und vor allem die Republik Polen werden mit ihrem politischen Gewicht, ihren historischen Erfahrungen und auch mit ihren militärischen Fähigkeiten die Stellung des europäischen Pfeilers im nordatlantischen Bündnis stärken.

Ich erwarte gerade von unserem Nachbarland Polen wichtige Impulse für die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen der EU und der NATO auf der einen Seite und der Russischen Föderation auf der anderen Seite.

Dabei wird dem Umgang mit dem Kaliningrader Gebiet, das sich nach der EU-Erweiterung einer besonderen Herausforderung, aber auch einer besonderen Chance gegenüber sehen wird, eine ganz besondere Bedeutung zukommen.

Die Europäische Union verfügt – anders als NATO und OSZE – teilweise bereits über effektive Mechanismen zur Stärkung nicht nur der äußeren, sondern auch der inneren Sicherheit auf ihrem Territorium. Sie ist damit strukturell gut gerüstet, um die spezifischen militärischen und sicherheitspolitischen Fähigkeiten der NATO zu ergänzen.

Trotz oder besser: Gerade wegen der tiefgreifenden politischen Veränderungen auf dieser Erde, müssen wir Europäer ein unverändert großes Interesse an einer lebendigen, gleichberechtigten Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten im transatlantischen Bündnis haben. Gleichberechtigung ist nicht Konkurrenz. Wir wissen dabei, dass Gleichberechtigung auch gleiche Fähigkeiten und die Bereitschaft zur Mitverantwortung voraussetzt.

Da es hier noch erhebliche Defizite gibt, dürfen wir uns auch nicht über eine immer wieder beklagte Vormachtstellung der USA wundern und beschweren. Vielmehr müssen wir die ständige Verbesserung unserer militärischen Fähigkeiten und unserer Entscheidungsstrukturen als eine ständige Herausforderung begreifen. Wenn wir dies erreichen, kann und wird das so erfolgreiche transatlantische Bündnis die Herausforderungen der Zukunft bestehen und die neue, größere politische Union Europas, die EU, wird ihren großen Anteil daran haben. Das ist unser historischer Auftrag.

The Role of a Reunified Germany in Combating Transnational Crime[14]

Wilton Park is highly esteemed and its prestige goes far beyond the borders of Great Britain. And Wilton Park has always been topical. Also on this occasion. Only a short time ago, the British historian *Timothy Gorton Ash* described the role of Germany – or let's better say of *West* Germany – on the divided continent in his standard work. But Wilton Park is already having a look on practical problems of the present time: Which role will the reunified Germany play in combating transnational crime? Many aspects have to be taken into consideration in this context, but above all one thing is clear: Europe has changed entirely since 1989.

What does this Europe look like today?

- The Iron Curtain has been lifted.
- The Eastern Bloc and the Soviet Union do no longer exist.
- Europe has become bigger – or rather: Europe has become Europe again.
- "East" and "West" have become geographical terms again.
- Prague, Warsaw, Bratislava, Budapest, Sofia and Bucharest are free cities in a free Europe.
- Every day and every hour thousands of EU-citizens cross the internal borders of EU-Member States without really noticing it, to go to work or shopping in a neighboring country.
- And this summer again millions of Europeans went on holiday, from the North Cape to Palermo, with hardly any border controls.

Changes in Europe also brought about changes in Germany. It is not exaggerated: No other country symbolized the European, even the global division as clearly as the divided Germany. Hardly any other country was so much dependent on Europe as the divided Germany. In the final analysis, especially the divided Germany was of cardinal importance for the protection of the Atlantic Alliance.

This is why the Federal Republic of Germany was firmly embedded in the West. This is why millions of people who were detained on the other side of the Wall, placed all their hopes and expectations in the West. And this is why political thinking in the Federal Republic of Germany was "Western", which means European and Atlantic.

14 Wilton Park Conference on „Co-Operation in Law Enforcement: Combating International Crime Across Western Europe's Borders" on 15 November 1994 in London

Especially the direct neighborhood to the communist Eastern Bloc was the foundation of this way of thinking. Berlin 1953, Budapest 1956 and Prague 1968 contributed essentially to anchoring the Federal Republic of Germany in the West.

Against this background the Federal Republic as the free part of the divided Germany; however, was dependent on the often troublesome dialogue with the Eastern States as hardly any other country in Western Europe.

The experience of immediate neighborhood and this dialogue were perhaps the most important capital which the Federal Republic of Germany could contribute to the community with its West European and Atlantic partners.

What does reunited Germany look like today?

The Wall dividing Berlin, the barbed wire fence has been overcome. We are situated in the center of Europe again; with a border of about 1.000 kilometers without watchtowers, with Berlin as the new capital, at a distance of 70 kilometers from the Polish border, with open frontiers to the North, the West and the South.

But does this mean that we have overcome all our worries? Almost 50 years of peace in Western Europe, relative prosperity in liberty, but:

A murderous civil war has taken root in the Balkans like a cancerous ulcer. Thousands of people are dying there, hundreds of thousands have fled, have found refuge in Germany and in our neighboring countries.

Being an area of prosperity, the social and economic space Germany now as before is highly attractive for economic adventurers: almost 500.000 asylum seekers were registered in 1992, with only a few thousands of them actually being politically persecuted. Even nowadays, the number of asylum applications still runs at about 10.000 per month.

The far reaching reduction of controls of individuals at the internal borders of the Member States of the European Union is meant to provide freedom of movement to law-abiding citizens. But criminals, too, benefit from the factual abolition of controls.

The opening of the borders to the East has resulted in a completely new situation in the Eastern part of our country:

Each month about 3.000 people from all parts of the world try to cross our Eastern borders and to enter Germany illegally; hundreds are taken to and across the borders by professional immigrant smugglers.

International crime has long since spread over the Eastern border: drug trafficking, car thefts, money laundering, nuclear crime and the illegal smuggling of immigrants are just a few examples to illustrate this.

Lots of motor vehicles are stolen in Europe. Many of these are illegally transferred to Eastern Europe. The dimension of international motor vehicle crime is enormous: Over 1.8 million cars were circulated on the wanted list in Europe in 1992. Over 760,000 vehicles of these disappeared for good. Of the 144,000 cars that were stolen in Germany alone in 1993, 60 % were not found again.

While cars are illegally transferred from West to East, radioactive material most recently comes from the East to the West ever more frequently. While the great number of cases and the high economic damage is characteristic for the field of motor vehicle crime, the traffic in radioactive material is marked about all by the high risk involved: It is alarming: For the first time in May and August of this year, weapons-grade material was seized in Germany.

Human beings are increasingly becoming merchandise on the criminal market. Brutal traffickers bring young women from Central and Eastern Europe to the West by cunning and violence in order to force them to prostitution. It is worthwhile to discuss whether supply or demand is more condemnable.

The role of the reunified Germany in combating transnational crime is marked in particular by Germany's geographical situation at the interface of East and West. In this context it is of major importance that the German Eastern border also is an external border of the European Union. Germany is highly responsible for the cooperation of the Member States of the European Union on the one hand, and for cooperation with the Central and East European states on the other hand.

Let me explain this double function of the reunified Germany in more detail:

The Member States of the European Union do not only grow together to form a space without internal borders. To an increasing extent, Europe is becoming an open geographic space where internationally organized crime is spreading. However, these findings do not only apply to the States of Western Europe. The increasing freedom of movement within

the European Union, the radical changes in the Central and East European States and the opening of the borders after the end of the European division have opened up new scope of maneuver for criminals.

In a Europe of this kind, any national concept of crime suppression will soon attain its limits. Especially as regards the fight against Europe-wide transnational crime, we need Europe-wide transnational solutions.

Similar to the difficulties in connection with overcoming the division of Europe, it is difficult to make a clear demarcation between national and European interests in solving the current problems, which also applies to combating transboundary crime. The recognition that national and European interests often coincide is perhaps the most important lesson that the reunified Germany has learned from the historic experience of division in the past.

Therefore, the members of the European Union have to make best use of the tools the Maastricht Treaty makes available. In this context, priority is on Police cooperation for preventing and combating terrorism, illicit drug traffic and other serious forms of international crime, and a Union-wide system for the exchange of information; the key word is EUROPOL.

Germany, too, seeks to use the chances provided by Maastricht and has therefore put special emphasis on the following areas:

- Combating money laundering,
- Combating drug-related crime, illegal traffic in nuclear material and unlawful transfer of stolen motor vehicles,
- Combating racist and xenophobic acts of violence.
- We do want an intensified cooperation in combating illegal immigration networks operating on an international scale.
- We have to develop and strengthen our contacts with third countries, notably the Central, East and Southeast European states, and
- Last, but not least, the finalization of the work on the Convention on the establishment of a European Information System (EIS) is on our agenda.

The focus of German efforts to improve cooperation in the field of internal security in the framework of the European Union, however, definitely is on EUROPOL. In addition to the other measures to improve police cooperation, the establishment of a European Police Office is a particularly important element of the action plan approved by the European Council in December 1993 and of the priority work programm

for 1994. In the framework of the German presidency of the European Union in the second half of 1994 the establishment of EUROPOL therefore is a point of cardinal importance.

In its final stage, EUROPOL is designed to ensure a rapid exchange of information at the level of EU Member States on terrorism, drug crime and other serious forms of international crime and support the national police authorities in detecting criminal organization structures by collecting and evaluating information.

Until the entry into force of a Convention on the establishment of EUROPOL, the aforementioned tasks, restricted to drug-related crime and money laundering, are performed by the EUROPOL Drug Unit (EDU), which came into operation as the forerunner organization of Europol in The Hague on 1 January 1994.

On the basis of a draft text of June 1993 prepared by the United Kingdom and the negotiations held since then, Germany submitted a comprehensive draft convention on the establishment of EUROPOL early in July. This draft "Convention on the establishment of a European Police Office (EUROPOL)" was noted by the EU Ministers of Justice and Home Affairs at their informal meeting in Berlin on 7 September 1994, and the Working Group on "EUROPOL" was called upon to solve the unsettled questions without delay.

The discussions made quite clear that the establishment of EUROPOL is a major challenge for the Member States of the European Union. The relevant national legislation in the fields of police, of data communication and data protection are very heterogeneous, and the ideas as to which tasks and structures this "European Police Office" is to have, differed widely.

I do not conceal that I advocate both a legally independent organization of EUROPOL with a clear management structure and strong competences as well as the extension of responsibilities to include the entire spectrum of organized crime. However, for the time being, it will hardly be feasible to vest EUROPOL with the competence to make its own investigations. It is now important to implement and put into practice without delay what is possible and feasible in the European Union at the moment.

But EUROPOL is by far not the only instrument to guarantee security in the European Union. With regard to the crossing of and controls at the external borders of the Member States, asylum policy and immigration policy not only harmonized, but joint and thus effective action will be of immediate benefit for the internal security in the Member States of the Union.

What we need in the first place is a coordinated control of the influx of refugees and immigrants in cooperation with the countries of origin and joint efforts to combat the reasons of flight and migration on location.

In addition, it is an urgent task to curb crime in the wake of migration. An important step in this context is CIREFI, the centre for information, reflection and exchange on matters concerning the crossing of external frontiers and immigration.

Another maxim in combating organized crime is the inseparable coupling of the freedom of movement and security, since freedom of movement is a doubtful asset for the citizens if they have to put up with increasing crime rates at the same time. Therefore, the abolition of controls of persons at the internal borders needs to be counterbalanced by compensation measures designed to prevent potential security deficits.

This is the approach underlying the Schengen Agreement of 1985 and the Convention on the Application of the Schengen Agreement signed in 1990: controls at common borderlines are abolished. But this suspension of controls is accompanied by the necessary compensation measures to protect the population and to ensure internal security.

The Schengen Information System, which serves the purpose of a joint search for persons and stolen objects, is the most important compensation measure provided under the Application Convention. In addition, it contains provisions concerning uniform controls on the basis of fixed criteria at the external borders of the participating states, the harmonization of visa policies, transfrontier surveillance and pursuit of criminal offenders, responsibility under the asylum law or the extension and facilitation of legal assistance and extraditions.

Now as before the Convention on the Application of the Schengen Agreement is the model and the motor of the implementation of a space without internal borders in the framework of the European Union in compliance with Art. 7a of the EC Treaty.

In addition to Belgium, the Netherlands, Luxembourg, France and Germany, who jointly started this project in 1985, Spain, Portugal, Italy and Greece have meanwhile become parties to the Application Convention. Austria will follow, probably at the same time or in close connection with her accession to the European Union. Against the background of this concrete prospect, Austria has been granted observer status at the Schengen negotiations. Denmark, too, has requested to be

granted observer status. Talks to this end are underway. The community of Schengen states is growing.

In its press communiqué on the occasion of the meeting on 14 December 1993, and more recently on 27 June 1994 again, the Schengen Executive Committee confirmed that all legal and political conditions are met for the entry into force of the Schengen Application Convention. This committee has made arrangements in order to solve the technical problems of a smooth functioning of the Schengen Information System as soon as possible. The proper functioning of this system is the last prerequisite for the abolition of controls at the internal borders pursuant to the Schengen Agreement. Without a functioning Schengen Information System, the abolition of controls at common frontiers would not be justifiable for security reasons.

Beside the Schengen Information System, the safeguarding of the external borders is of extraordinary importance.

With regard to EU nationals, no more than minimum checks for establishing the person's nationality by means of the travel document presented shall be carried out in the future, whereas thorough entry and departure checks are indispensable with regard to third country nationals, that is, for example, a check of the travel documents and of whether requirements are met as regards visa, residence or the taking up of employment. In this context, search files have to be consulted and motor vehicles and property carried have to be checked

If we want to guarantee the control standards provided under the Schengen Agreement at the external borders, all Schengen states have to increase their control surveillance capacities considerably.

In its own interest, but also for the benefit of its neighbors, the Federal Government has already implemented a bundle of measures in several phases. This above all includes a considerable increase in the number of Border Guard personnel at the borders to Poland and the Czech Republic to reach 4 600. In order to fill any existing control gaps, 23 Border Guard posts and mobile border squads were set up for the surveillance of the “green” border. We have intensified border surveillance by helicopters and improved the technical equipment of the Border Guard agencies.

This bundle of organizational, personnel and technical improvements has enabled us to apprehend a considerably higher number of illegal immigrants and immigrant smugglers.

In order to prepare for the entry into force of the Convention on the Application of the Schengen Agreement, test runs fulfilling Schengen standards were carried out at the Border Guard posts; in the near future, more test phases are planned in order to obtain reliable data on the increase in personnel, at land borders and airports that will become necessary when the Convention enters into force. Current plans provide for a staff increase of about 1,400.

Let me make one thing very clear: The external frontier of the Schengen states is not a "frontline". This border will be no obstacle for free, law-abiding citizens. It serves the purposes of transnational crime suppression, and that means: joint efforts to combat crime, jointly with our partners in Poland and the Czech Republic. Examples illustrating such joint procedure are the agreements on police cooperation in border regions, which the Federal Republic of Germany is presently elaborating with the Czech Republic and Poland.

However, this is only one example of many others which makes clear that combating crime in Western Europe today is no longer conceivable without cooperation with the countries of Central and Eastern Europe. In compliance with the request by the European Council of Corfu, the German presidency in the European Union therefore organized the first conference of the EU Member States with the associated Central and East European States in Berlin on 8 September 1994.

In their "Berlin Declaration", the EU Ministers of Justice and Home Affairs, together with their colleagues from Central and East European countries, confirmed that the fight against organized crime in Europe can only be tackled by means of enhanced cooperation, and agreed on considering concrete steps to this end.

Furthermore, the Baltic Sea Conference, which has its origin in an initiative by Sweden, is gaining in importance. The objective is to strengthen the direct operational police cooperation of the States of the Baltic Sea.

In the framework of all these international activities, Germany can go on from rather successful bilateral efforts to come to good neighborly cooperation in police matters also with her neighbors in the East:

The Federal Republic of Germany has posted liaison officers in some Central and East European states, further secondments are under consideration. These liaison officers, in particular, are an essential component of successful police cooperation. Germany also attaches major importance to equipment and training assistance projects for the

Central and East European states. Emphasis is on projects in the field of information processing and evaluation as well as telecommunications.

The overall volume of funds made available for equipment aid amounted to over 30 million Deutschmarks in the period from 1992 and 1994. In addition, 120 million DM are earmarked for a special programm for Poland in the context of the migration problem. Of these, at least 40 million Deutschmarks will be used directly for reinforcing the Polish police and border guards. This month, a similar agreement was signed with the Czech Republic under which they will receive 60 million Deutschmarks for improving the arrangements to safeguard their borders.

Joint measures against organized crime are of paramount importance. Intergovernmental agreements on cooperation in combating organized crime have therefore been concluded with Hungary, the Czech and Slovak Republics, with Poland and, most recently, with Estonia. These agreements – except that with Estonia – have already entered into force. Agreements with Romania, Belarus, Latvia, Lithuania and Ukraine are expected to be signed before the end of this year. It is furthermore planned to conclude bilateral agreements on cooperation with the Central Asian states of Uzbekistan and Kyrgyzstan.

Negotiations with the Russian Federation are underway. A specific provision on combating illicit trade in nuclear materials was included in the draft.

The reason for this is obvious: Intelligence available for the territory of the Federal Republic of Germany alone indicates an alarming development: 41 cases in 1991, 158 cases in 1992 and 241 cases in 1993 of actual or potential illegal handling of radioactive substances were recorded. What is most appalling is the surge in the quality of this kind of crime: For the first time, weapons-grade plutonium has been detected in Germany, and the number of seizures of radioactive material has increased compared with last year.

We must prevent the illicit trade in plutonium rapidly and with determination. Assistance to Russia by the USA and Europe in controlling her nuclear installations is essential. On the occasion of our last visit to Moscow on 20/21 August, Minister of State *Bernd Schmidbauer* and I have arranged the development of cooperation between German and Russian experts with a view to enhancing the security of nuclear facilities. Because it is more important to prevent uncontrolled movements of these highly dangerous substances at the source than to achieve spectacular success by the police by arresting

perpetrators and seizing nuclear material in our country. And as long as we do not succeed in this, it is important to prosecute the illicit trade in nuclear material in the closest possible cooperation of all those responsible for internal security. This is not only a national task.

The European Union, the Central and East European states and, in the final analysis, the international community are called upon to take action. It is only by worldwide international solidarity that this threat can be overcome. The Federal Government therefore avails itself of all opportunities to discuss and push ahead the issue of "nuclear crime" in European and international bodies:

The aforementioned Conference of Ministers of Justice and Home Affairs of the European Union and the Central and East European states on 8th September in Berlin, at the initiative of the German Government, already dealt with combating thefts of and illicit trade in radioactive and nuclear substances. The "Berlin Declaration" adopted as the result of this conference provides a number of measures to combat nuclear crime:

- Preparation of a comprehensive joint situation assessment on the scope, development and the threat potential of the illicit handling of radioactive substances, including an analysis of groups of perpetrators and their modus operandi,
- Cooperation regarding the protection and safeguarding of nuclear stocks,
- Establishment of rapid and coordinated reporting channels,
- Mutual assistance of the prosecution authorities in relevant investigations,
- Intensification of border controls, and
- Improvement of insufficient penal provisions.

The competent EU working groups are presently examining how these measures can be put into practice step by step; in addition, further concrete proposals for cooperation are under preparation.

At the forthcoming UN Conference on Combating Organized Crime to be held in Naples at the end of November and at the European Council meeting in Essen on 10/11 December, the Federal Government will bring its influence to bear in the framework of its EU presidency so as to enhance international cooperation in the field of nuclear crime effectively and to take efficient measures to combat this phenomenon.

What applies to the field of nuclear crime also holds true for combating motor vehicle crime we can only achieve real success if we take action not only at the level of the European Union, but also together with our

Central and East European partners. However, it is also important in this respect to take advantage of the anti-theft equipment which is offered by industry and can easily be used by the consumer. The Federal Government therefore advocates making the equipment of new cars with electronic immobilizers mandatory in the European Union. After all, the electronic immobilizer is an example which illustrates that the individual, too, can make his contribution to protection and security.

At final aspect which should not go unmentioned on this occasion is the fight against racism and xenophobia.

The increase in the number of xenophobic and right extremist offences in no way is a national phenomenon exclusive to Germany. Police reports from our neighboring countries give evidence that xenophobic acts of violence impair the internal security also in other states: this means that racism and xenophobia are a Europe-wide problem.

The Member States of the European Union have resolutely countered this development in an early stage. The German EU presidency has put the fight against violence, racism and xenophobia on top of the agenda and is seeking to put the initiatives adopted into practice without delay. This includes:

- The declaration against racism and xenophobia which the European Parliament, the Council, the representatives of the Member States meeting in the Council and the Commission have adopted on 11 June 1986,
- The declaration of the European Council of Dublin (on 26 June 1990), of Maastricht (on 9/10 December 1991), of Edinburgh (on 10/11 December 1992) and of Copenhagen (on 21/22 June 1993),
- The action plan for combating racism, xenophobia, anti-Semitism and intolerance adopted by the heads of state and government of the Member States of the Council of Europe in the Vienna declaration of 8/9 October 1993,
- The Franco-German initiative against racism and xenophobia agreed by the Federal Chancellor Dr. Kohl and President Mitterrand at the Franco-German summit in Mulhouse on 30/31 May 1994,
- The conclusions of the European Council of Corfu on 24/25 June 1994 with regard to the implementation of the Franco-German initiative within the Member States.

As a result of this work, a proposal for a comprehensive strategy for combating racism and xenophobia will be submitted to the European Council in Essen on 10/11 December.

At the end of 20th century Europe has been given great new chances. Eastern Europe has regained its freedom and we are on our way to a European Union of 12, 16 and even more member state. But Europe is also exposed to serious threats. The peoples of Europe have to cope with the challenges facing them. They can only manage by joint action: above all but not only within the European Union.

Security in Europe and for Europe is not divisible. All European states have to join forces in order to protect, safeguard, strengthen and develop their continent. The reunified Germany is prepared to make an effective contribution. We have to face crime, we have to fight organized crime and there is no time at all for watching and waiting, no time for hesitation. We have to act now!

Vielfalt in der Einheit: Subsidiarität als Handlungsprinzip im Sozialraum Europa[15]

„Maastricht hat die Gemeinschaft in der Sozialpolitik gespalten" beklagte der Präsident der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, *Klaus Murmann,* nach dem Europäischen Rat von Maastricht. *„Der europäische Zuschnitt der Wirtschaftsordnung braucht den komplementären politischen und sozialen Zuschnitt, andernfalls wird sich global nie ein Modell Europa als attraktive Alternative zum amerikanischen und japanischen Typ der Sozial- und Arbeitsbeziehungen entwickeln"*, mahnte *Heinz-Werner Meyer,* Vorsitzender des Deutschen Gewerkschaftsbundes, zur Jahreswende 1991/92.

Die Rechtspolitik in Europa kennt viele Brüche, Systemwidrigkeiten, Widersprüche und Konstruktionsmängel. Sie sind das Ergebnis zwangsläufiger Kompromisse einerseits und natürlicher Inkompatibilitäten der nationalen Rechtssysteme andererseits. Aber in kaum einem Bereich sind die Gräben so tief, die Fronten so starr, die Meinungsverschiedenheiten so krass, wie in der Sozialpolitik. Wohl kein anderer Bereich hat solche juristischen Kuriositäten hervorgebracht wie die europäische Sozialpolitik:

Das „Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nord-Irlands über die Sozialpolitik" als Anhang zu dem

15 Festschrift für *Heinrich Franke*, S. 325 ff.; herausgegeben von Buttler/Günther/Reiter/Wanka, Europa und Deutschland – Zusammenwachsende Arbeitsmärkte und Sozialräume. Verlag Kohlhammer

Vertrag über die Europäische Union von Maastricht ist nur das letzte Beispiel in der Reihe, die z. B. vier Mitbestimmungsmodelle im Statut der Europäischen Aktiengesellschaft vorsieht und in der Richtlinien auf eine Sozialcharta gestützt werden, die weder europäisches Recht ist noch von allen Mitgliedstaaten anerkannt wird.

Es ist bezeichnend, dass es nicht die gemeinsame Außenpolitik, nicht die gemeinsame Währung und auch nicht die Stellung des Europäischen Parlaments war, sondern die Sozialpolitik, die den Gipfel von Maastricht beinahe zum Scheitern gebracht hätte. Zu trennen ist dabei der Streit um die Inhalte der Sozialpolitik von der Auseinandersetzung um die Ebene der gemeinschaftlichen, mitgliedstaatlichen oder regionalen, auf der Soziales zu regeln ist.

Subsidiarität ist heute ein vielbeschworenes Paradigma für Europa. *Jacques Delors* schreibt:

„Im künftigen Binnenmarkt wird es nicht darum gehen, den Staaten der Gemeinschaft eine zentral gelenkte Einheitspolitik aufzudrängen."

Mit dem Vertrag über die Europäische Union von Maastricht wird das Subsidiaritätsprinzip als verpflichtende Rechtsregel in den EWG-Vertrag eingeführt. In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Lissabon am 26./ 27. 6. 1992 heißt es:

„Der Europäische Rat ist davon überzeugt, dass eine harmonische Entwicklung der Union … in erheblichem Ausmaß von der strikten Anwendung des Subsidiaritätsprinzips … abhängt."

Kann Subsidiarität auch Handlungsprinzip für den Sozialraum Europa sein? Was kann der Grundsatz der Subsidiarität in der Sozialpolitik der Gemeinschaft bewirken? Ist „Vielfalt in der Einheit" auch in der Sozialordnung der Gemeinschaft ein erstrebenswertes Ziel?

Die Sozialpolitik der Gemeinschaft war von Beginn an von einer weitgehenden Respektierung der nationalen Zuständigkeiten geprägt. So heißt es bereits in Art. 68 § 1 EGKS-Vertrag:

„Die in den einzelnen Mitgliedstaaten angewandten Formen der Festsetzung von Löhnen und Sozialleistungen in der Kohle- und Stahlindustrie werden, vorbehaltlich der nachfolgenden Bestimmungen, durch die Anwendung dieses Vertrages nicht berührt."

Eine strenge Begrenzung beherrschte auch in der Folgezeit die Grundhaltung.

Schon bei den Verhandlungen zum EWG-Vertrag von 1957 war die Sozialpolitik ein Zankapfel: Die französische Regierung befürwortete eine weitgehende Harmonisierung der Sozialvorschriften, andere Mitgliedstaaten bevorzugten den Erhalt der Vielfalt der nationalen Systeme. Das Ergebnis war ein Kompromiss, auf dessen Grundlage sich folgende Bereiche der EG-Sozialpolitik entwickeln konnten.

Alle Arbeitnehmer genießen nach Art. 48 bis 51 EWG-Vertrag Freizügigkeit. Gemäß Art. 48 Abs. 2 EWG-Vertrag umfasst die Freizügigkeit die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden Diskriminierung. Das Freizügigkeitsrecht begründet für die Arbeitnehmer gemäß Art. 48 Abs. 3 EWG-Vertrag das Recht der Bewerbung, der Mobilität für die Arbeitssuche, das Aufenthaltsrecht zur Ausübung der Arbeit und den Fortbestand des Aufenthaltsrechts nach Beendigung der Arbeit. Ausnahmen berechtigen die Mitgliedstaaten, Beschränkungen der Freizügigkeit aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu erlassen (Art. 48 Abs. 3 EWG-Vertrag). Ausführungsvorschriften konkretisieren die Ansprüche.

Der Grundsatz des gleichen Entgelts für Mann und Frau, wie er in Art. 119 EWG-Vertrag festgelegt ist, wurde durch mehrere Richtlinien auf den gesamten Bereich des Arbeitslebens erstreckt. Die Vorschriften beruhen allerdings nicht auf Art. 119, sondern auf Art. 100 und Art. 235 EWG-Vertrag.

Der Europäische Gerichtshof hat dazu klargestellt, dass Art. 119 EWG-Vertrag sowie gegebenenfalls die dazu erlassenen Richtlinien unmittelbare Anwendbarkeit beanspruchen und auch direkt im Verhältnis zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern gelten.

Zur Gewährleistung der sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer kann der Rat gemäß Art. 51 EWG-Vertrag Maßnahmen beschließen. Mit verschiedenen Verordnungen und Richtlinien hat die EG hier ein System geschaffen, das Benachteiligungen sozialversicherungsrechtlicher Art durch den Arbeitsplatzwechsel von einem zu einem anderen Mitgliedstaat auszugleichen suche. Dies geschieht durch gegenseitige Anerkennung von Versicherungszeiten und durch den Erwerb selbständiger Leistungsansprüche.

Zahlreiche Richtlinien schaffen einheitliche Standards für den *Bereich des Arbeitsschutzes.* Diese sind allerdings in erster Linie Bestandteil der Angleichung der Rechtsvorschriften im Hinblick auf die Beseitigung von nichttarifären Handelshemmnissen.

Der Europäische Sozialfonds nach Art. 123 EWG-Vertrag ermöglicht die Gewährung von Zuschüssen zur Förderung der Berufsausbildung und damit der Beschäftigungsmöglichkeiten, insbesondere von Jugendlichen.

Nach Art. 118 EWG-Vertrag hat die Kommission zudem die Aufgabe, eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in sozialen Fragen zu fordern. Sie kann aber keine für die Mitgliedstaaten inhaltlich verbindlichen Beschlüsse fassen. Die Kommission hat allerdings, vor allem in den 1970er und Anfang der 1980er Jahre, eine Reihe sozialpolitischer Aktionsprogramme aufgelegt, die diese Zusammenarbeit stärken sollen.

Mit der Einfügung von Art. 118a und 118b in den EWG-Vertrag wurde im Zusammenhang mit der Schaffung der Rechtsvorschriften für die Herstellung des Binnenmarktes erneut der Versuch unternommen, einen sozialen Schwerpunkt zu setzen. Dies geschah unter dem Stichwort „Soziale Dimension des Binnenmarktes". Nach Art. 118a Abs. 2 EWG-Vertrag konnte der Rat nunmehr Mindestvorschriften zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen, insbesondere im Bereich des Sicherheits- und Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer mit qualifizierter Mehrheit verabschieden.

Im Übrigen verpflichteten sich die Mitgliedstaaten, die Verbesserung der Arbeitsumwelt zu fördern. Die Kommission sollte darum bemüht sein, einen Dialog zwischen den Sozialpartnern auf europäischer Ebene zu entwickeln (Art.118b EWG-Vertrag).

Neue Dynamik erhielt die Sozialpolitik der Gemeinschaft durch die Gemeinschaftscharta der Sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer vom 9.12.1989, die zwar keine Rechtsqualität besitzt, die aber einen wichtigen politischen Konsens über die Weiterentwicklung der Sozialpolitik in der EG darstellt. Die Sozialcharta, der Großbritannien nicht zugestimmt hat, beinhaltet soziale Rechte wie Freizügigkeit, Berufsfreiheit, Gesundheits- und Arbeitsschutz, Gleichberechtigung und betriebliche Mitwirkungsrechte.

Auf der Grundlage dieser Sozialcharta hat die EG-Kommission ein Aktionsprogramm zu ihrer Anwendung aufgestellt. Danach hat sich die Kommission die Verabschiedung von Rechtsvorschriften in den verschiedenen Bereichen vorgenommen. Einen ersten detaillierten Bericht über die Anwendung der Gemeinschaftscharta in der EG und in den Mitgliedstaaten hat die Kommission am 11.2. 1992 vorgelegt. Wegen der erforderlichen Einstimmigkeit im Ministerrat stagnierte aber zunächst die Umsetzung des Programms. Erste Einigungen wurden

nunmehr über die Richtlinie über den Nachweis von Arbeitsverhältnissen, über die atypischen Arbeitsverhältnisse, über die Sicherheit und den Gesundheitsschutz von Arbeitnehmern mit befristeten Arbeitsverhältnissen oder Leiharbeitsverhältnissen und über den Schutz von Schwangeren am Arbeitsplatz erzielt.

Dies waren seit 10 Jahren die ersten arbeitsrechtlichen Regelungen, die von der EG verabschiedet werden konnten. Angesichts der Schwierigkeiten, sozialpolitische Fortschritte unter der Herrschaft des Einstimmigkeitsprinzips zu erzielen, war beabsichtigt, qualifizierte Mehrheit für Maßnahmen im sozialen Bereich einzuführen. Wegen des Widerstandes des Vereinigten Königsreichs kam eine Einigung darüber in Maastricht aber nicht zustande. Stattdessen verabschiedeten die Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Großbritannien ein „Abkommen über die Sozialpolitik", das unter ausdrücklicher Nennung der Sozialcharta von 1989 weitergehende Beschlüsse nach dem Verfahren der Zusammenarbeit (Art.189 c EG-Vertrag = Art. 149 EWGV) mit der Möglichkeit des Beschlusses mit qualifizierter Mehrheit zulässt.

Dies gilt für die Verbesserung der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer, die Arbeitsbedingungen, die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, die Chancengleichheit für Männer und Frauen und die berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen. Einstimmigkeit soll hingegen weiterhin gelten in den Bereichen soziale Sicherheit und Sozialschutz der Arbeitnehmer, Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags, Vertretung und Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, Beschäftigungsbedingungen, Staatsangehörige dritter Staaten und finanzielle Beiträge zur Förderung der Beschäftigung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Verschiedene Gebiete (Arbeitsentgelt, Koalitions- und Arbeitskampfrecht) sind von dem Zuständigkeitsbereich des Abkommens ausgenommen. Die Rolle der Sozialpartner im „sozialen Dialog" wird aufgewertet.

Ein „Protokoll über die Sozialpolitik" aller Mitgliedstaaten ermächtigt elf Mitgliedstaaten, die Organe, Verfahren und Mechanismen des Vertrags in Anspruch zu nehmen, um die erforderlichen Rechtsakte und Beschlüsse zur Umsetzung des Abkommens untereinander anzunehmen und anzuwenden. Zudem enthält es die erforderliche Anpassung für die Stimmenwägung im Rat. Ferner kamen alle Mitgliedstaaten überein, den Europäischen Sozialfonds um zusätzliche Zielsetzungen zu erweitern, insbesondere hinsichtlich der beruflichen Bildung, der Umschulung und einer „präventiven Arbeitsmarktpolitik".

Die Aufbauphase der Europäischen Gemeinschaft, in der häufig unkritisch neue Kompetenzen nach Brüssel übertragen wurden, scheint beendet. Endlich hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass eine Harmonisierung um jeden Preis, dass eine Vergemeinschaftung um ihrer selbst willen, letztlich dem Integrationsgedanken abträglich ist.

Bezeichnend ist, dass der Gedanke einer Begrenzung des Zuständigkeitszuwachses bei der Gemeinschaft nicht aus der Gemeinschaft selbst, sondern von Außenstehenden, aber Betroffenen, nämlich den deutschen Ländern, den Regionen und autonomen Gemeinschaften, in die Debatte eingeführt wurde:

Die Ministerpräsidenten der deutschen Länder haben im Mai 1988 den Präsidenten der EG-Kommission mit dem in der deutschen Rechtsordnung seit über einem Jahrhundert anerkannten Prinzip der Subsidiarität bekannt gemacht. Seither wird die Implementierung dieses Grundsatzes in die Arbeits- anweisungen und Wörterbücher der Gemeinschaft vom Kommissionspräsidenten als höchstpersönliches Anliegen betrieben – mit Erfolg. Denn der Begriff der Subsidiarität ist längst mit dem Namen *Jacques Delors* verbunden.

Zur Abgrenzung der Zuständigkeiten griff man auf das – in der deutschen Sozialpolitik anerkannte – Subsidiaritätsprinzip zurück. Ideengeschichtlich ist der Subsidiaritätsgedanke der katholischen Soziallehre zuzuordnen. Seine Begriffliche Ausformung hat er in Ziff. 79 der Enzyklika „Quadragesima Anno“ Papst *Pius'XI.* erfahren. Dieses Prinzip wird dort wie folgt beschrieben:

„Wie dasjenige, was der einzelne Mensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen; zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung. Jede Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen und aufsaugen.“

In zahlreichen Entschließungen auf deutscher und europäischer Ebene wurde die Forderung aufgestellt, das Subsidiaritätsprinzip als Rechtsprinzip im EWG-Vertrag festzuschreiben.

Nach zähem Ringen, auch um die Formulierung im Einzelnen, wurde nun in Art. 3 b EG-Vertrag folgende Bestimmung getroffen:

„Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig.

In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.

Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrages erforderliche Maß hinaus“

Eine erste Analyse des Vertragstextes ergibt:

Der Satz, *„Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig“*, umschreibt an sich eine Selbstverständlichkeit, die sich bereits aus den Einzelbestimmungen ergibt, die der EG Kompetenzen zuweisen. Das „Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung“ erfährt durch Art. 3b Abs. 1 nun eine positivrechtliche Festlegung.

Art. 3b erster Halbsatz nimmt zudem die Bereiche, für die die EG ausschließlich zuständig ist, aus dem Anwendungsbereich des Subsidiaritätsprinzips aus. Dies sind jedoch nur einige Gebiete, z. B. die Festlegung von Zöllen und gewisse Bereiche der gemeinsamen Agrarpolitik.

Die jetzt im Vertrag enthaltene Definition des Subsidiaritätsprinzips ist eine Kombination von zwei Formulierungsvorschlägen, die in einer Kompromißformel vereinigt wurden. Wegen der „daher“-Verknüpfung ergibt sich systematisch, dass die Erfüllung des ersten Halbsatzes („Nicht-ausreichend“-Formel) die Erfüllung des zweiten Halbsatzes („Besser“-Formel) indiziert. In erster Linie ist deshalb die „Nicht ausreichend“-Formel zu prüfen. Werden die Ziele also auf der Ebene der Mitgliedstaaten ausreichend erreicht, scheidet ein Tätigwerden der Gemeinschaft aus. Demgegenüber hat die „Besser“-Formel – jedenfalls als Zuständigkeitsschranke – keine eigene Bedeutung mehr. Ob eine Maßnahme wegen ihres Umfangs und ihrer Wirkun- gen „besser“ auf Gemeinschaftsebene erreicht werden kann, ist unbeachtlich, wenn die Ziele auf der Ebene der Mitgliedstaaten „ausreichend“ erreicht werden können.

Das Subsidiaritätsprinzip bezieht sich nicht nur auf das „Ob“, sondern auch auf das „Wie“ einer Maßnahme. Dies kommt im Text schon durch die Verwendung der Worte „sofern und soweit“ in Absatz 2 zum

Ausdruck. Bekräftigt wird diese Forderung durch Absatz 3, nach dem die Maßnahmen der Gemeinschaft nicht über das für die Erreichung der Ziele des Vertrages erforderliche Maß hinausgehen. Somit findet das im deutschen Recht anerkannte Übermaßverbot in kompetenzbeschränkender Funktion für das Tätigwerden der Gemeinschaft Anwendung.

Das Subsidiaritätsprinzip besagt aber auch, dass der Staat die Fähigkeit und Bereitschaft gesellschaftlicher Kräfte, z. B. der Verbände, zu solidarischem Verhalten und sozialem Engagement sich entfalten lassen soll.

Die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips ist durch den Europäischen Gerichtshof voll überprüfbar. Dies ergibt sich aus der rechtsförmig konkreten Fassung des Art. 3b EG-Vertrag. Die Forderung nach Justitiabilität, die insbesondere von Deutschland auf den Wunsch der Länder explizit erhoben worden war, wurde akzeptiert, indem das Prinzip nicht, wie von anderer Seite vorge- schlagen, in die Präambel, sondern unmittelbar in den Vertragstext eingeführt wurde.

Damit stellen die Mitgliedstaaten den Europäischen Gerichtshof vor eine schwierige, aber lösbare Aufgabe: Im Streitfall muss er prüfen, ob die Ziele des Vertrages nicht schon durch mitgliedstaatliche oder regionale Maßnahmen erreicht werden.

Bevor der Gerichtshof allerdings die materielle Erörterung der Subsidiaritätsfrage beginnt, könnte er prüfen, ob nicht schon ein Verstoß darin zu sehen ist, dass die ausreichende nationale oder regionale Zielerreichung in dem Verabschiedungsverfahren nicht diskutiert worden ist. Die Feststellung eines solchen Versäumnisses könnte jedenfalls Indizwirkung für die Feststellung der Verletzung des Subsidiaritätsprinzips haben.

In der Sache selbst kommt dem Gemeinschaftsgesetzgeber kein Beurteilungsspielraum zu, wie er etwa vom Bundesverfassungsgericht für Art. 72 Abs. 2 GG anerkannt wurde. Man mag noch annehmen, dass ein „Bedürfnis“ nach bundeseinheitlicher Regelung ein unbestimmter Rechtsbegriff ist – und darüber streiten.

Die in Art. 3b EG-Vertrag gewählten Begriffe *„zugewiesene Befugnisse“*, *„sofern und soweit“*, *„nicht ausreichend“*, *„wegen ihres Umfangs und ihrer Wirkung besser“*, *„nicht über das erforderliche Maß hinaus“*, lassen im Einzelnen und in ihrer Kombination nur auf eine Interpretation als rechtsverbindliche Festlegung in Form eines unbestimmten Rechtsbegriffs schließen.

Das Subsidiaritätsprinzip hat seine Funktion nicht nur bei der Bestimmung des Verhältnisses der staatlichen Ebenen zueinander,

sondern auch – und seinem Ursprung nach gerade – für das Verhältnis der nicht-staatlichen zur staatlichen Ebene. Zwar ist dies nicht Gegenstand des Art. 3b EG-Vertrag, sollte aber politisch bestimmend für die Konstruktion eines Sozialraums Europa sein.

Gerade im Bereich der Sozialpolitik ist der Aufgabenerledigung durch die nichtstaatliche Ebene eine hohe Bedeutung beizumessen:

Die sozialen Wohlfahrtsverbände tragen problembewußt, bürgernah und effizient Verantwortung im sozialen Bereich. Es darf – auch von europäischer Ebene aus – keine Gängelung der freien Träger durch gesetzliche Maßnahmen und keine Übernahme deren Aufgaben durch den Staat geben.

Die Aufgabenwahrnehmung durch Wohlfahrtsverbände in den einzelnen Mitgliedstaaten vollzieht sich in gewachsenen historischen Strukturen: Was in dem einen Mitgliedstaat von freien Trägern übernommen wird, mag in einem anderen Mitgliedstaat von der Verwaltung erledigt werden. Die Sozialpolitik der Gemeinschaft darf hier keine einheitliche Struktur anstreben, sondern muss gewährleisten, dass Wohlfahrtsverbände dort, wo sie agieren, ihren Aufgabenbereich behalten.

Das Subsidiaritätsprinzip hat auch Bedeutung für die Bereiche, die in Deutschland von der Sozialversicherung abgedeckt werden. Die private und die halbstaatliche Ebene hat Vorrang vor der staatlichen Ebene. Versicherungslösungen sind Fürsorgemodellen vorzuziehen. Gemeinschaftsrechtliche Vorschriften, wie z. B. für eine Mindestsicherung im Alter, sind deshalb abzulehnen, soweit die staatliche Ebene in einen Bereich hinein erweitert werden soll, der bislang privat oder halbstaatlich geregelt wurde.

Die Tarifautonomie ist letztlich Ausfluss des Subsidiaritätsprinzips und darf von dem Gemeinschaftsrecht nicht angetastet werden. Regelungsgegenstände, die der Vereinbarung der Tarifvertragsparteien unterliegen, dürfen nicht – auch nicht als Mindestnormen – von der Gemeinschaft verabschiedet werden.

Das Abkommen über die Sozialpolitik erkennt die Regelungsfunktion und -befugnis der Sozialpartner an verschiedenen Stellen an. Zum einen wird das Koalitionsrecht nach Art. 2 Abs. 6 dem Geltungsbereich des Abkommens entzogen. Zum zweiten wird der Abschluss von Vereinbarungen als Ergebnis des sozialen Dialogs ausdrücklich erwähnt (Art. 4 Abs. 1). Die Umsetzung kann sogar durch Ratsbeschluss erfolgen (Art. 4 Abs. 2). Drittens eröffnet schließlich Art. 2 Abs. 4 die Möglichkeit, die nationale Umsetzung von Richtlinien den Sozialpartnern zu übertragen.

Die Funktion der Sozialpartner ist auch über den engeren Bereich des Tarifrechts hinaus in seiner Bedeutung anzuerkennen. Dies muss zum einen in der Förderung des sozialen Dialogs zum Ausdruck kommen, wie er bereits in dem derzeitigen Art.118b EWG-Vertrag angelegt und dessen Erweiterung in Art. 3 und 4 des Abkommens über die Sozialpolitik des Vertrages von Maastricht vorgesehen ist.

Es ist zu begrüßen, dass die Vernetzung der nichtstaatlichen mit der staatlichen europäischen Ebene, die mit der Schaffung des Wirtschafts- und Sozialausschusses begonnen wurde, durch die Konsultation der Sozialpartner vor Vorlage eines Vorschlags der Kommission vervollständigt wird (Art. 3 Abs. 2-4 des Abkommens über die Sozialpolitik).

Die innerstaatliche Aufgabenverteilung steht nicht zur Disposition des EG- Gesetzgebers. Dies gilt insbesondere bei dem Vollzug des Gemeinschaftsrechts. So darf die Verwaltungshoheit der Länder in Deutschland nicht durch Normen beeinträchtigt werden, die keinen Ermessensspielraum zulassen. Dies hindert die sach- und bürgernahe Anwendung des Gemeinschaftsrechts, ohne dass die Notwendigkeit der Rechtseinheit, die durch den Europäischen Gerichtshof gewährleistet ist, in Frage gestellt wird.

Unzulänglichkeiten beim Vollzug des Gemeinschaftsrechts durch Ebenen unterhalb der Mitgliedstaaten rechtfertigen keine Zuständigkeitsänderungen oder EG-Aufsicht, z. B. durch Verwaltungsinspektoren.

Zwar sind allein die Mitgliedstaaten gegenüber der Gemeinschaft verantwortlich, doch ist und bleibt es deren Aufgabe, den Vollzug mit der Hilfe der von ihnen beauftragten unterstaatlichen Ebenen durchzusetzen.

Im Verhältnis der staatlichen zur überstaatlichen Ebene kommt das Subsidiaritätsprinzip in seiner Ausformung durch Art. 3 b EG-Vertrag zur konkreten Anwendung. Dabei entspricht es zunächst dem Subsidiaritätsprinzip, Sozialvorschriften nicht als Verordnungen, sondern als Richtlinien zu erlassen. Die Richtlinien müssen so abgefasst sein, dass den Mitgliedstaaten ein möglichst weiter Gestaltungsspielraum verbleibt.

Sozialpolitische Fragen, denen keine grenzüberschreitende Bedeutung zukommt, sind einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung nicht zugänglich. Dies schließt insbesondere Bestrebungen aus, soziale Normen nur deshalb durch die Gemeinschaft zu erlassen, weil sie auf nationaler Ebene nicht durchsetzbar sind.

Ein wichtiges Kriterium für die grenzüberschreitende Bedeutung ist die wettbewerbsverzerrende Wirkung unterschiedlicher Sozialstandard.

Nur wenn solche Wirkungen feststellbar sind, ist eine gemeinschaftsrechtliche Regelung angezeigt.

Die EG muss sich im sozialen Bereich auf den Erlass von Mindeststandards beschränken. Höhere Standards in einzelnen Mitgliedstaaten haben keine negativen Auswirkungen auf die Ziele der gemeinschaftlichen Sozialpolitik und können deshalb beibehalten oder auch neu geschaffen werden. So sieht es Art. 2 in Abs. 2 und 5 des Abkommens über die Sozialpolitik des Vertrages von Maastricht vor.

Eine weitere Selbstbeschränkung des Protokolls über die Sozialpolitik liegt, wenn auch mit primär anderer Zielrichtung, in der Bestimmung, dass Richtlinien „keine verwaltungs-mäßigen, finanziellen und rechtlichen Auflagen" vorschreiben sollen, die „der Gründung und Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen entgegenstehen" (Art. 2 Abs. 2 S. 2).

Die Gestaltung des Sozialraums Europa unter dem Gesichtspunkt des Subsidiaritätsprinzips setzt diversifizierende Strukturen voraus. Wenn Subsidiarität das Handlungsprinzip ist, müssen der Föderalismus für den staatlichen Bereich und die Selbstverwaltung für den nichtstaatlichen Bereich die Strukturprinzipien sein.

Subsidiarität in der Sozialpolitik lässt sich also nur mit entsprechend starken Ebenen unterhalb der EG und den Mitgliedstaaten, insbesondere im Hinblick auf Regionen und Kommunen, verwirklichen. Regionalisierungs- und Dezentralisierungsprozesse sind in vielen Staaten Europas zu beobachten und vom Europäischen Parlament massiv gefordert worden.

Vielfalt in der Einheit erhalten – dies ist die Forderung an die europäische und die nationale Sozialpolitik, eine Forderung, die zu einer schwierigen Gratwanderung aufruft. Das Subsidiaritätsprinzip kann dabei – richtig verstanden - der Balancestab sein.

The Creation of the European Union as an Area of Freedom, Security and Justice in the Light of the Enlargement Process[16]

The Creation of the European Union as an Area of Freedom, Security and Justice in the Light of the Enlargement Prozess" is a subject which is

16 Crans Montana Forum, 29 June 2001

not only of equal importance to the people in the present day European Union and to those in the candidate countries. It also has an effect on those countries that will, in the future, lie on the borders of an enlarged European Union.

The creation of an area of freedom, security and justice in the next years is a central task of those politicians in the European Union who are responsible for justice and home affairs. Translation of this into reality also series the goal of improving the attractiveness of the European Union as an economic location factor, and thus, finally, to improve the Common Market. For example, the better investors are protected against crime and the easier it is to assert cross-border legal claims in the Union, the more they will engage themselves with us in the economic field.

The Heads of States and Governments therefore formulated the following requirements at the Special European Council in Tampere in October 1999:

– The citizens in the Union are to be better protected against crime,
– Legal co-operation in the civil matters field is to be strengthened,
– The currents of migration must be brought under control.

For the purpose of reaching these goals it was resolved in Tampere:

– To combat crime all over the Union;
– To close cooperate in civil and penal matters;
– To employ a common asylum and migration policy.

In December 2000, the Nice European Council resolved rules for the immediate or later changeover from unanimous decision making to qualified majority decision making. Furthermore, the Council was requested to take the initiative in instigating measures to improve the operative co-operation in the guarding of outer borders. This relates, above all, to illegal immigration. Should it prove necessary, the candidate countries are also to be integrated into this co-operation.

In my opinion, there are two elements that are of special importance:

On the one hand, the combating of organized crime. Freedom and thus the possibility of being able to move about or establish oneself ad lib in the territory of the Union is not only used by law obeying citizens, but can also be misused by criminals. In addition to that new forms of crime are penetrating from outside into the European Union. I just mention the trafficking in human beings and the illicit trading in narcotics and firearms. In organized crime it is especially the forms of crime involving the crossing of borders that play an ever-increasing role.

Of special importance here is the Schengen System integrated into Community Law in Amsterdam – and applied to by all European Union Member States, with the exception of Great Britain and Ireland. Since the Schengen Accord came into force in the northern European countries on the 25th of March this year, the Schengen Acquis now is also applicable in the non EU countries Island and Norway. Its political goal of the withdrawal of internal border controls without loss of security is supplemented by a widespread system of compensation measures. The purpose of these is, above all, to protect the Community from the import of crime. I would mention here only one measure, the Schengen Information System, a joint search system for wanted persons and objects.

One project with a particularly promising future is "EUROJUST" – a European office that is, at present, still mainly exercising a co-ordination and support function for national departments of public prosecution. On the 1st of March 2001 it commenced work at a temporary office in Brussels; it is planned to turn it into a permanent facility as soon as possible.

From my point of view the creation of a joint asylum and migration system is furthermore of importance. The migration currents flowing into the European Union have distinctly increased since the end of the eighties and must be brought under control. This problem relates to both, immigration and asylum. The herewith-connected problems simply cannot be solved by the Member States alone. Above all a solution must at last be found for the problem of appropriate distribution of the burden in the event of a sudden flood of refugees. This problem cannot be solved on the basis of financial compensation but rather only through distribution of the refugees to the individual Member States in accordance with a quota system.

The importance of the project of the creation of a European area of freedom, security and justice is not limited to the present Member States of the Union. The candidate countries will have to adopt the existing Acquis at the time of their entry. But, whilst the accession negotiations are taking place, the Acquis is subject to continual development. The countries entering the Union must therefore be integrated into this process in good time. They must, for their part, build up institutions to implement the Acquis in their countries. This is a prerequisite of joining the Union. In addition, the control of the borders to other Member States cannot be discontinued until such time as there is appropriate security at the new external borders. Also by the younger member states – for example Austria – considerable efforts were necessary in order to meet

this requirement. Anything else but this means that we are only opening a new door for organized cross-border crime to enter the European Union.

It goes without saying that the Member States of the European Union will not leave the candidate countries alone in this matter. We are, in our own interest, already doing as much as possible at the European Union level and in the Member States to support them now in combating crime. There have, for example, been introduced at European Union level numerous forms of cooperation to pass on knowledge and experience of the best practices employed in combating organized crime. One example of the assistance that is being given is the training and equipping of state and border police in the candidate countries. Germany has concluded with all candidate countries in Central and Eastern Europe bi-lateral agreements on the combating of organized crime. The majority of these have already come into force. Close co-operation also exists on the German Länder level.

We may not, however come to a standstill. We must also support those countries, which, after finalization of the presently planned enlargement, will lie on the external borders of the European Union. In order to maintain in future in the enlarged European Union the same high standard of security that we have enjoyed to-date, it is advisable to work closely together with future neighboring countries – especially in the security and border policies sector and inclusive of the asylum and migration policies, leading them up to an area of freedom, security and justice demands more than just being good neighbors. Moreover, the Union has own best interest in this, because this is the only way in which it can protect itself against relevant problems arising at its future external borders.

This is especially applicable to the fight against organized crime. For the European Union Member States this is developing more and more into an economic location factor, whilst for the candidate countries and the other transformation countries, it represents a substantial prerequisite for sound political and economic conditions. The European Commission has taken up this important question through the establishment of a Directorate General for Justice and Home Affairs. We must, however, not fail to recognize that the origins of border-crossing organized crime often lie outside of the Member States and the candidate countries.

In order to translate into reality the area of freedom, security and justice that we are striving for, it is therefore necessary to strengthen the Justice and Home Affairs sector, not only in the candidate countries, but also in

South Eastern European and East European countries, as also in Central Asia. In order to successfully achieve this, the European Union ought to make use of the expertise and experience of other international organizations active in these countries, like the Council of Europe and the United Nations, but also, and in particular, the OSCE.

The OSCE supports with its missions operating in South East Europe, East Europe and Central Asia the participating states in the drawing up and application of legal regulations, as also in police training. Close co-operation between the EU and other international organizations, in particular the OSCE, and joint programms, would best promote efforts to strengthen the Justice and Home Affairs sector in the countries of South East Europe, East Europe and Central Asia.

A condition of secure legal and political surroundings in the neighboring countries of an enlarged European Union is the best prerequisite for the creation of the strived for European Area of Freedom, Security and Justice.

Die Verdienste der Vertriebenen um Europa[17]

Wir stehen heute, zu Beginn dieses neuen Jahrhunderts, an einer der wichtigsten Wegmarken in der Geschichte unseres Kontinents:

55 Jahre nach Ende des Zweiten Weltkrieges und zehn Jahre nach Überwindung des Ost-West-Konflikts bereiten sich Polen und neun andere Staaten in Mittel- und Osteuropa auf den Beitritt zur Europäischen Union vor. Diese Erweiterung der Union liegt in der Logik der wechselhaften, von Kriegen und Vertreibung, Millionen von Toten und Verletzten, Mauer und Eisernem Vorhang geprägten Geschichte unseres Kontinents. Denn endlich haben unsere östlichen Nachbarn, Völker und Staaten, die das geistig-kulturelle Erbe Europas ganz wesentlich mitgeprägt haben, die Chance, ihren angestammten Platz in der europäischen Völkerfamilie wieder einzunehmen. Ost und West sind wieder *geographische*, nicht politische Begriffe.

Dass es heute diese realistische Chance gibt, ist auch ein Verdienst der Vertriebenen. Denn sie haben trotz allen Leids, trotz des schmerzlichen Verlusts von Heimat und Besitz, schon fünf Jahre nach Kriegsende mit der Charta der Heimatvertrieben von 1950 den Grundstock für Verständigung und dauerhafte Aussöhnung mit unseren östlichen

17 Grußwort bei der Landsmannschaft der Ostpreußen am 10. Juni 2000 in Leipzig

Nachbarn gelegt. Und mehr noch: Von vielen unbemerkt haben sie aus Liebe zur Heimat, die noch vor zehn Jahren vielen für immer unerreichbar schien, oft ganz persönliche Beiträge zum kulturellen und wirtschaftlichen Wiederaufbau in Mittel- und Osteuropas geleistet. Denken wir z. B. an Königsberg.

Dafür gebührt ihnen der Dank aller Europäer!

Viele solche privaten Initiativen sind trotz schwierigster Rahmenbedingungen, gegen viele Widerstände, gegen Mißverständnisse und Misstrauen gewagt worden. Jetzt ist die Chance greifbar nah, auf politisch und rechtlich gesichertem Boden die Einigung Europas zu vollenden und einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu schaffen, in dem die Bürger in den Staaten und Völkern Europas zu Unionsbürgern werden können.

Der Binnenmarkt mit seinen vier Grundfreiheiten, dem freien Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital, wird vor allem für Deutsche und Polen Vorteile und vor allem Chancen im wirtschaftlichen Bereich bringen.

Darüber dürfen wir aber einen ganz wichtigen Aspekt nicht vergessen: Durch die EU-Mitgliedschaft Polens in der EU wird die deutsche Minderheit den Status von Unionsbürgern erhalten. Und die Vertriebenen, die schon Unionsbürger sind, können die Freiheiten des Binnenmarktes nach dem Beitritt Polens auch jenseits der Oder ausüben. Deshalb muss die Bundesregierung sehr darauf achten, dass Übergangsfristen, die Polen auf diesem Feld einfordert, dies nicht unerträglich lang behindern werden.

Es bleibt dabei: Die Rechts- und Wertegemeinschaft der EU bietet in Zukunft die beste Chance auch für die Rechte von Minderheiten.

Auf *gesamteuropäischer* Ebene gibt es schon Regelungen zum Schutz nationaler Minderheiten. Aber diese Vereinbarungen sind entweder, wie die KSZE-Beschlüsse von Kopenhagen und Helsinki nicht rechtsverbindlich, oder, wie das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten von Polen, noch nicht ratifiziert und damit dort noch nicht in Kraft.

Auf der Ebene der Europäischen Union wird zurzeit an einer Charta der Grundrechte gearbeitet. Dort sollen die grundlegenden Rechte der Unionsbürger verankert werden. Sie wissen, dass es vor allem in der CDU Überlegungen gibt, auch das Recht auf Heimat und eine Bestimmung zum Schutz von Minderheiten in diese Charta aufzuneh-

men. Die Geschichte lehrt uns: Nur Recht kann Rechtsfrieden schaffen und Gerechtigkeit kann Wunden heilen.

Die Mitgliedschaft in der Rechts- und Wertegemeinschaft der Europäischen Union bietet auch die Möglichkeit, die Geltung der Vertreibungsdekrete unter einem neuen rechtlichen Aspekt zu überprüfen. Dieses Ziel wird sich umso leichter erreichen lassen, je enger die Beziehungen zwischen den betroffenen Staaten sind, je tragfähiger die Vertrauensbasis ist.

Vertrauen entsteht nicht zwischen *Staaten*. *Menschen* schaffen Vertrauen durch ihr Verhalten. Deshalb ist und bleibt die persönliche Begegnung auf allen Ebenen auch in der Europäischen Union so wichtig. Wir wollen keinen europäischen Zentralstaat. Wir wollen ein Europa der Bürger, ein Europa der Nationen und der Regionen bauen. Die Regionen als Träger der kulturellen Vielfalt, des Brauchtums und von Tradition und Geschichte müssen und werden eine immer größere Rolle in der Europäischen Union spielen.

Für die Vertriebenen und die Minderheiten, die ihr Brauchtum trotz aller geschichtlichen Widrigkeiten bewahrt und gepflegt haben, bietet die Erweiterung der Europäischen Union eine neue und gute Chance, sich auf europäischer Ebene einzubringen.

Die schon jetzt engen wirtschaftlichen und kulturellen Kontakte zwischen Deutschen und Polen können unter einem gemeinsamen europäischen Dach weiter ausgebaut werden. Dies wird *allen* Bewohnern Polens zugutekommen.

Auch mit Russland sind mittlerweile intensivere Kontakte möglich. Russland hat das Kaliningrader Gebiet für Reisen geöffnet. Das kulturelle Erbe von Königsberg und das Vermächtnis des deutschen Philosophen Immanuel Kant sind keine Tabus mehr. Auch hier werden immer engere wirtschaftliche und kulturelle Kontakte gepflegt.

Die Landsmannschaft Ostpreußen, kann einen großen und wichtigen Beitrag zur Förderung des Europagedankens in Deutschland, Polen und im Königsberger Gebiet leisten. Sie wird auch in Zukunft kräftige Impulse geben bei der weiteren Einigung Europas.

Europa ist unsere Zukunft. Wir müssen weiter bauen an der Einigung unseres Kontinents – geschichtsbewußt, mit dem Mut zur Vision, aber klug und mit Augenmaß. Dann haben wir eine gute Chance, auch die durch Krieg, Flucht und Vertreibung geschlagenen Wunden dauerhaft zu heilen.

The Importance of Culture for the European Union[18]

Jean Monnet is often quoted to have said, when looking back on the beginning of the European treaties: *"If I could start anew, I would start with culture"*.

The meaning of this idea also becomes obvious from *Jacques Delors'* rhetoric question: *"Whoever falls in love with a single market?"*

However, it is definitely not recommended to place too high expectations in culture as a bonding agent. The possibilities of cultural policy alone are not sufficient to create an awareness of European identity.

For the time being, public discussion rather concentrates on the revival of regional cultures than on the cultural unity of Europe. Singularity in diversity is the key word for this phenomenon, which makes clear in this way that the interest in the maintenance and development of regional cultures grows in the same way as harmonization tendencies grow in the technical and economic field.

The specifically European about our civilizations is the enormous density of cultural differences in a narrow space. Therefore the idea suggests itself to characterize the unity of European culture by this density. Only too easily one evades the task of describing the features uniting the European cultures by listing what separates them.

Yet reducing cultural European Union to the mutual respect of the differences in regional cultures would be nothing short of cultural provincialism. The aim must therefore consist in rendering possible a European cultural policy with reference to a comprehensive European identity, i.e. to take as a basis the common history in which all European peoples and regions are intertwined.

Almost no regionally significant work of literature, music or architecture is conceivable without reference to common European experiences, and we would be shocked to recognize what would remain of our regional culture if we stripped off all pan-European and Christian elements, since in all regions of Europe the unity of European culture has become manifest and natural in all cultural achievements. Not only do we come across this culture in the museums, theatres and libraries, but almost daily in the everyday culture we see and experience.

As important as culture may be for the creation and acceptance of European Union, as unrealistic would it be to expect that European

18 Léonce Bekemans (Editor), Culture: Building Stone for Europe 2002; College of Europe

cultural policy alone were capable of achieving what the major policies has only succeeded in partially, namely to make the identity of Europe also politically perceptible.

The collapse of the Soviet empire with its totalitarian claim to control the fields of economy, philosophy, history and culture has made clear that Europe is greater and different from the impression that the idol "European Community" may have aroused.

I am convinced that it is not only an economic, but also a cultural challenge, if the attempt is now made to make the peoples of the former Warsaw Pact carefully acquainted with the Western system of values. For these peoples Europe stands for liberty, human rights, self responsibility, and prosperity. For them, democracy is coupled with the ethics of responsibility for the individual and – especially for this reason – means a total departure from the idea of scientific socialism, which – as *Friedrich von Hayek* put it – meant the road to serfdom.

Even if no reference to culture is to be found in the Treaties of Rome of 1957, the signatories at that time were well aware that the cultural dimension is a component pervading all our legal communities. When in 1973 the EC issued a "Declaration on European Identity", a decisive term had been introduced into the European discussion because the subsequent "cultural action" of the EC can be seen as measures to form the community and to create identity. In 1984, this development was supplemented by the "Europe of the citizens" programme and worded as follows in the general guidelines for the 1988–1992 framework catalogue of cultural policy:

"The uniqueness of European culture which is reflected in the history of the diversity of regional and national cultures forms the indispensable foundation of an ambitious development project the objective of which is European Union."

In the final analysis it was therefore no more than logical that a separate article on culture (Art. 128) was included in the "Maastricht Treaty" by including this Article. The Treaty, which entered into force on 1. November 1993, introduced the term "culture" and vests the Community with the relevant powers. However, this does not result in a common cultural policy, but a Community effort to "contribute to the flowering of the cultures of the Member States".

Also after the entry into force of the Maastricht Treaty the Member States and their constituent states, regional and local authorities continue to be competent and responsible for cultural affairs. The basis of the "cultural competence" laid down in Art. 128, was the adoption of

the principle of subsidiarity in Art. 3 b of the Treaty on European Union as the guiding rule for Community action, i.e. the Community may take regulatory action "only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States and can therefore, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved by the Community".

Pursuant to the principle of subsidiarity, the Community can only take over new tasks if these are indispensable in the interest of the citizens at European level and to the extent that their effectiveness can only be ensured at Community level. Furthermore, Art. 128 para 5 provides that the Council shall take action to promote the achievement of these objectives, excluding any harmonization of the laws and regulations of the Member States, only unanimously, and those recommendations on a proposal from the Commission, too, may only be adopted unanimously.

This ensures that the Community will not take any decisions in the cultural field against the will of a Member State. Without the stipulation of the "cultural sovereignty" of the Member States it would have been impossible to include the article regarding culture in the Maastricht Treaty.

It is certainly too early to assess already now which effect the new article on culture will have, but against the background with cultural action by the EC to date, it may be expedient to make some remarks on possible contents and powers as laid down in the individual sub-paras of Art. 128: *"Improvement on the knowledge and dissemination of the culture and history of the European peoples."*

In this respect, the Community might rely on experience gained from former activities and put emphasis primarily on improving of its citizens' knowledge of foreign languages. Language and communication is the key to better understanding, comprehending and respecting other cultural developments, and therefore are particularly important against the background of the politico-cultural opening up of the former Eastern Bloc.

The fundamental objective would be to contribute to improving the exchange, knowledge and finally also to enriching the substance of culture by providing the prerequisites of communication (language teaching at all educational levels, translations, dubbing of films, etc.). Such promotion programms should not only be extended and intensified, but at the same time also be opened up for all European countries.

In addition, the Community might consider supporting existing initiatives such as the European history book which was drafted by twelve European historians and was published by renowned edu-

cational publishers as a history book for the first and second stage of secondary education.

By enhancing the infrastructure and making available more funds for European educational institutions, the Community might support the integration of the states of the former Eastern Bloc and thus make an important contribution to eliminating prejudice and stereotype judgments.

The Community should develop and open up for all European countries the "Kaleidoscope" which has started successfully programme and is aimed at giving awards to events of European dimension in the field of arts and culture, and supports measures designed to conduct research about and represent the European cultural heritage in a broad sense and to make the general public aware of its value.

In addition to already well-known and successful measures of a symbolic nature such as the European Youth Orchestra, the European Youth opera, the European Festival of Poetry, the European Translation Prize, the Cultural Capitol of Europe, the European Month of Culture, it might be possible to introduce a European cultural passport which would allow especially young Europeans to become acquainted with the diversity of European cultural tradition and the joint features reflected therein, or the award of a European medal of merit to citizens who have made an important contribution to achieving the aims of the Community by private initiatives.

This comprises both: the movable and the immovable heritage. So far, Community action was focused on the conservation of buildings and monuments. The "New Guidelines", submitted by the Commission on 29 April 1992, for cultural action by the Community will also include movable private heritage (private collections) in so far as it is of "European significance".

Other aspects, too, will be included which are connected with training, research, technology and environmental issues. In this context, special emphasis of Community action should be on training in heritage trades and professions. The training of restorers on a European scale is necessary and urgent so as to ensure the conservation of irreplaceable European cultural assets.

As the Community has been given cultural competence by the Treaty and is thus no longer forced to take into account economic concerns when launching cultural activities, it can dedicate its efforts to a greater extent to the assistance of artistic and literary creation.

I would find it useful and necessary to interlock this task with the "improvement of the knowledge and dissemination of the culture and history of the European peoples". The Community should diligently examine the proposals made by the European Parliament to grant professional training scholarships to artists ("Rubens-Programme").

The promotion of the book and of reading, the promotion of the audiovisual sector, the promotion of cultural creation by private companies and of cultural training and further training are the four priorities set by the Council and by the Ministers Responsible for Cultural Affairs.

The best way of giving an incentive for literary creation would be to improve the basic legal provisions. It is true that these issues are governed by other articles of the Treaty, but they are of vital importance for the overall cultural sector.

It is obvious that there is an immediate connection between literary creation and translation. 1990 was the first year to see the realization of the European Literature Prize and of the European Translation Prize. Besides, a pilot project was realized under which financial assistance was given towards the translation of contemporary literature; however, a sustained increase in the financial means is required for such project, this must be tied into scholarships for the qualified training of translators, to achieve the desired effect.

Furthermore, the Community might consider whether to initiate the establishment of a European Library, i.e. to translate such books into all European languages which embody the spirit of the Europe of today and which would then achieve wide dissemination as inexpensive paperbacks. Thus, an intellectual-cultural basis would be created over the years. This would be the common property of all European peoples.

The audiovisual sector is also one of the priorities of Community activity; this is reflected by the decision of the Council of 21 December 1990 to carry out a programme of action to promote the development of the European audiovisual industry (MEDIA). This programme has been designed in assistance of cultural creation in the audiovisual sector. The audiovisual sector has been extended by the Community contribution to EUREKA-Audiovisual. The financial means earmarked for the joint funding of European co-productions, however, would have to be notably increased so as to support this project effectively.

In this context the important role of sponsoring by private companies should also be mentioned. Their commitment to the European cultural

heritage and to cultural activities in general constitutes an important assistance and adds usefully to the existing public funding. The cultural engagement of private companies is to a large extent related to the problem of direct taxation.

It would be desirable to create a tax legislation environment on the European level which is favorable to sponsorship and actively to support the efforts of the European Committee for business, the Arts and Culture (CEREC).

The cultural dialogue between the Community and third countries is an important aspect of international cooperation and has therefore been given a basis in Article 128 para3 of the Treaty. The principles of the Treaty on European Union provide that there is an interest in the Community becoming active also in the cultural sphere in its relationships with European and non-European third countries beyond the existing bi- and multi-lateral cultural programms of the Member States. It has become common practice to include cultural cooperation in general agreements with these countries (including the Lomé Agreement and other agreements with several countries in Latin America, in the Mediterranean area and in Asia). Now that the Agreement on the Single Area has been ratified, the cultural relationships with the EFTA States should be deepened.

It is true that the association agreements with Poland, Hungary and Eastern European countries contain a clause on culture, but further are needed for them to be implemented effectively. The problem is caused by two facts: Firstly, international relationships generally come under the Directorate General I, "Foreign Affairs", whereas cultural activities come under the responsibility of the Directorate X, "Culture", and secondly the funds that have been made available are extremely modest.

The cultural relationships with the Arab countries are intricate and problematic. Here we are dealing with two different areas of civilization, The "Islamic" civilization and the "European" Civilization.

The dialogue between Europe, which is secularized in spite of its pronounced religious characteristics and the confessional Arab world sometimes proves difficult and full of conflicts. This should be another reason for the Community to deepen the dialogue so that communication between two civilizations can be improved.

We might be faced with a challenge which will be among the predominant features of the century to come. *Samuel P. Huntington* has recently put forward the hypothesis in the American magazine

"Foreign Affairs" that the fundamental source of conflict in this new world will not be primarily ideological or primarily economic. The great divisions among human kind and the dominating source of conflict will be cultural. Nation States will remain the most powerful actors in world affairs, but principal conflicts of global politics will occur between nations and groups of different civilizations.

The Community must offensively face the questions and potential conflicts arising there from, because it is only from a superficial point of view that the western civilization is prevailing universally. Of late, tendencies towards "asiatization" in Japan or debates about "russification" versus "westernization" in Russia are becoming increased heard of.

For some time now the Community has maintained cooperation with the Council of Europe as expressly laid down in Article l28 para 3. The Community takes part in all conferences of the Council of Europe as an obverse and from time to time participates in cultural actions initiated by it, but is particularly in the present situation that an intensified concrete networking would be beneficial to the numerous new members of the Council of Europe.

In Article 128 para 4 it is said:

"The Community shall take cultural aspects into account in its action under other provisions of this Treaty."

This "Clause on Cultural Compatibility" contains a political obligation to consider cultural concerns in all areas of Community policy and may contribute to underpinning the great importance of culture for the development of the European Union. The Community, if not in all cases with the general approval of the Member States as regards the details, has taken account of this cultural aspect in different areas, for instance when adopting a Council regulation on the export of cultural goods, or the directive on the return of unlawfully exported cultural goods, a directive on copyrights and related rights, when harmonizing VAT provisions for books, when adopting a number of measures in the audiovisual sector and when defining the artists' status.

The "Clause on Cultural Compatibility" aims at the protection of culture and cultural diversity in the Community which was jeopardized not only directly, i.e. by harmonization in the cultural sphere, but also indirectly, i.e. by harmonization in other areas with a cultural dimension. In this field, however, it will be necessary to develop a procedure which will make the clause effective both within the

Commission as well as in the relationships among the decision-making bodies in the Council. Also within the Member States of the European Union it will have to be considered what procedural provisions will be required so as effectively to implement the clause on cultural compatibility.

Article 92 para 3d of the Treaty, which concerns State aid, reads as follows:

"Aid to promote culture and heritage conservation where such aid does not affect trading conditions and competition in the Community to an extent that is contrary to the common interest."

Thus, it has been laid down that the aid provisions may in principle be applied to the national promotion of culture, which has given rise to some concern, because the conservation and stimulation of cultural creation is not based on the principles of supply and demand.

It is safe to assume that artists will not compete internationally for the majority of national cultural prizes, competitions and scholarships, which is why there will be no distortions of competition. The term "affecting trade" in principle also includes the exchange of cultural "services" and cultural objects as "goods". As a rule however international trade will not be notably affected in this field, either. In some cases, though, artists are competed for across Europe.

If we intend not to just describe in talks and declarations the predominant importance of culture as the most perpetual bonding agent in European history, but to concretely begin to translate such importance into concrete projects, we must drastically increase the disgracefully low share of funds which are earmarked for culture in the Community budget.

The culture of Europe requires the diversity of the individual cultures and thus the federal character of the Community. The diversity of the cultures therefore does not pose an obstacle to the European Union, but mirrors its intellectual richness and is a lasting factor of the development of individual cultures and thus of the Pan-European culture.

Wo finde ich …

A

Amnesie Vorwort
Agenda 9, 16, 70, 106, 113
Akzeptanz 30, 50, 60
Altersversorgung 15
Amsterdam 69, 86, 87, 93, 126
Arbeitsgemeinschaften 22
Arbeitsmarkt 118
Arbeitslosigkeit 84
Arbeitsrecht 118
Arbeitsschutz 116, 117
Arbeitsumwelt 118
Asyl Vorwort, 68, 70
Athen 85,
Atomkraft Vorwort
Außengrenzabkommen 30, 32, 33, 48, 59
Außengrenzen 37, 38, 45, 46, 59, 65, 83, 87-91, 94
Autonome Gemeinschaften 12, 20

B

Beckstein 64, 66
Beförderungsunternehmen 36,
Beitritt 37, 48, 52, 74, 75, 79, 85, 89–91, 97–99, 102, 128
Belgien 108,
Berliner Erklärung 77, 78, 110
Berliner Konferenz 35, 36, 129
Berufsfreiheit 117,
Besitzstand 75,
Besserformel 120,
Bildung 52, 79, 89, 90, 98, 117, 118
Binnengrenzen 24, 28, 30, 33, 37, 42, 45, 48, 49, 57, 79, 87, 88, 90, 91
Binnengrenzkontrollen 38, 48, 86
Binnenmarkt Vorwort, 31, 32, 37, 41, 75, 83, 87, 97, 115, 117, 129
Brandenburg 90, 98
Bürgernähe 9,
Bundesregierung 20, 27, 29, 30, 36, 38, 41, 42, 43, 54, 60, 67, 68, 69, 71, 129,
Bundesstaat 19, 26, 60
Bundesverfassungsgericht 68, 121
Bürger 9,
Bürgschaften 38,
Bundesgrenzschutz 65, 73, 89

C

CAWG 36
CIREFI 75
Culture 131, ff.

D

Dänemark 28, 29, 36, 37, 48, 79, 108
Delors 10, 14, 119
Demokratie 76, 82, 98
Devolution 13,
Diskriminierung 66, 116
D-Mark 111,
Drogenkriminalität 50,
Dublin 113,

E

EFTA 136
EGKS 115
Einzelermächtigung 31, 120
EIS 48
Eiserner Vorhang 28, 65, 76, 92, 128
Enzyklika 119,
Enlargement 124, ff.
Erweiterung 7, 27, 49, 75, 78, 85, 86, 88, 99, 101, 102, 123, 128, 130,
Essen 43, 112, 113
Ethik 119,
Europa der Bürger 9,
Europaminister 19, 64
Europäische Grenzpolizei 92,
Europäische Interessen 106,
EUREKA 135

EUROPOL 23, 25, 27, 39, 40, 50, 51, 54, 64, 75, 87, 92–94, 96, 97, 106, 107
EUROJUST 87, 96, 126

F

Fälschungssicherheit 25, 33, 59, 81
Familie 9, 46
Federalism 13,–19, 61, 103, 104, 109, 110–113, 124, 138
Finanzhoheit 40,
Flüchtlinge 30, 31
Föderalismus 9, 11, 12–19, 23, 61, 74, 103, 104, 109, 110–113, 138
Forum Shopping 97,
Frankreich 33, 40, 45, 48, 71, 72, 73
Freihandelszone 100,
Freiheit Vorwort, 28, 83, 84, 86, 88, 89, 92, 94, 98,129
Freizügigkeit 24, 37, 43, 45, 46, 83, 85–87, 116, 117
Frieden Vorwort, 9, 28, 30, 77, 82–86, 99
Friedensnobelpreis Vorwort

G

G 7/G8 61, 79
Geldwäsche 52, 84
Gemeinschaft 10, 11, 12, 23
Gemeinschaftskompetenzen 26,
Gemeinschaftsorgane 84,
Gemeinschaftszuständigkeit 24,
Gerechtigkeit Vorwort
Geschichtsbewusstsein Vorwort
Gesundheit 118,
Gesundheitsschutz 117, 118
Gewerkschaften 114,
Gleichberechtigung 116,
Grenzabbau 79,
Grenzen 22, 28, 31, 35-39, 42, 45, 47, 49, 57, 65, 67, 70, 73, 76, 79, 83, 86, 91, 98
Grenzgebiete 89, 90
Grenzkontrollen 28, 42, 46, 48, 70, 88, 90
Grenzpolizei 41, 72, 87–89
Grenzregionen 13,
Grenzschutz 35, 89, 91
Grenzsicherheit 49, 75, 91
Grenzübergangsstellen 38, 39, 46, 88, 91
Grenzüberschreitende Klagen 96,
Grenzüberschreitende Kriminalität 24, 27, 35, 49, 50, 79, 80, 82, 86–88
Grenzüberschreitende Rechtsverhältnisse 97,
Grenzüberschreitende Zusammenarbeit 22, 24
Grenzübertritt 47, 70
Grenzüberwachungstrupps 39,
Griechenland 43, 108
Gründungsstaaten 44,
Grüne Grenze 38, 72
Grundfreiheiten Vorwort, 129
Grundrechte Vorwort, 68, 70, 76, 85, 117, 129
Grundrechtecharta 85, 129
Grundwerte Vorwort

H

Harmonisierung Vorwort, 10, 18, 20, 25, 30–32, 34, 37, 53, 57, 58, 59, 84, 92, 107, 108, 115, 116, 119, 131, 133
Harmonization 107, 108, 131, 133, 137
Haushaltsdisziplin Vorwort
Herausforderungen Vorwort, 20, 29, 30, 35, 43, 44, 48, 50, 64, 66, 72, 76, 77, 83, 92, 98, 99, 102,
Herkunftsland 35, 57, 69, 71
Herz 20, 99
Herzegowina 67, 8
Hoheitsgebiet 46, 57
Hoher Flüchtlingskommissar 30, 56

I
IATA 36
ICAO 36
Immigration 106, 107, 108
Innere Sicherheit 24, 26, 29, 31, 37, 39, 40, 43, 48, 54, 60, 64
Integration Vorwort, 9, 12, 13, 16, 19, 24, 26, 29, 44, 45, 54, 60, 84, 92, 99, 100, 119, 134
Intergouvernemental 24, 32, 49, 79, 93, 111
Interpol 43,
Irak 71–73
Iron curtain 103,
Italien 108,

J
Jugendliche 117,
Justiz Vorwort, 23, 24
Justizminister 23, 25

K
Kaliningrad 91,
Karlsruhe 21,
Katastrophe Vorwort
Kfz-Verschiebung 52,
Kinder 33, 67, 88
Kleiner Grenzverkehr 46,
Kohl 113,
Kohle Vorwort
Kommission 27, 31, 32, 33, 41, 42, 51–59, 75, 88, 98, 101, 117, 119, 123
Kommunismus 84,
Kompetenzen Vorwort, 10, 12, 26, 42, 51, 58–60, 93, 101, 119, 120, 121
Konvent 15,
Konvention 23, 31, 50, 58, 70, 72, 73, 75, 78, 93, 95, 102
Kooperation Vorwort
Kopenhagen 113,
Kosovo 36,
Krisen Vorwort, 30, 33, 56
Kritik Vorwort, 47, 70, 93
KSZE 129
Kultur 131,ff.

L
Landesgrenzen 45,
Landesregierung 20,
Lastenteilung 33,
Lissabon 85, 115
Litauen 91,

M
Maastricht 13, 17, 18, 23, 24, 25, 29, 44, 49, 54, 60, 69, 93, 106, 113, 114, 115, 118, 123, 124, 132, 133
Marktwirtschaft 80,
Marokko 44,
Mauer 128,
MEDIA 135
Medien Vorwort, 22
Mehrheitsentscheidungen 43,
Migration 64,-67, 69, 70, 71, 73-76, 86, 87, 108, 111, 125, 126, 127
Minderheiten 129,
Mindestbedingungen 10, 30, 31, 32, 38, 46, 69, 95, 117, 122, 124
Mitgliedstaaten Vorwort, 10–12, 23–28, 30–35, 39, 40, 44, 48, 49–51, 54–60, 69, 78–80, 83–89, 92–102, 114–118,120–124, 129, 130
Mitterrand 113,
Moskau 111,
Mut 19, 47, 48, 92, 102, 130

N
Nachbarschaftspolitik 20, 28, 36, 37, 42, 46, 47, 57, 66, 85, 89, 98, 99, 102, 128, 129,
Nacheile 37, 47, 48
Nationale Kompetenzen 17, 20, 40, 60, 64, 68, 92, 96, 112, 115, 116, 123
Nationale Interessen Vorwort, 69, 106

Nationale Sicherheit 48,
Nationale Strukturen 42,
Nationale Parlamente 18,
Nationales Visum 33,
Nationalstaaten 9, 12, 18–22, 29, 35, 130, 137
NATO 100 ff.
Neapel 43,
Niederlande 40, 45, 47
Nizza 72,
Nooteboom 13,
Nordirland 114,
Nordsee 10,
Nuklearhandel 42,
Nuklearkriminalität 28, 43
Nuklearstoffe 42, 43, 45
Nukleartechnik Vorwort, 50, 52

O

Observation 37, 47
OLAF 97
Österreichische Grenze 88, 108
Ostblock 28, 54
Osterweiterung 12, 13, 14 86, 88
Osteuropa 36, 41, 43, 45, 51–53, 75–82, 84–86, 89, 92, 99–101, 128, 129,
Ostgrenze 28, 71, 95
Ostpreußen 130,
Ost-West-Konflikt 10, 65, 80, 84, 85, 86
OSZE 76 ff., 102 ff., 128
Ozonloch 10,

P

Papst Pius XI. 119
Plutonium 111,
Politische Union Vorwort, 26, 60, 83, 100, 102
Politische Verfolgung 68, 72
Polizei Vorwort, 24–28, 35, 39, 41, 47–55, 60, 70, 72, 73, 77, 79,83, 84, 87–90, 92, 93, 94, 96, 98
Polen 136,
Polnische Grenze 88, 89, 90, 91
Pompidou-Gruppe 78,
Portugal 33, 37, 45, 108,
Prozesskostenhilfe 95,

R

Rassismus 113,
Realismus 29, 30
Rechtsfrieden 130,
Rechtssicherheit 9, 11
Reformen 64, 80, 84, 85, 92, 99
Reformstaaten 84,
Regierungschefs 82,
Regierungskonferenz 25, 99, 102
Regierungszusammenarbeit 26, 59, 94
Regionalausschuss 23,
Regionalisierung von Flüchtlingsströmen 68,
Regionen 10,–13, 18–23, 30, 67, 79, 83, 91, 99, 110, 119, 121, 124, 130–132
Rotes Kreuz 30,
Rückübernahmeabkommen 58, 71
Russland 91, 111, 130, 137, 42, 43, 78, 79, 80, 81, 89, 91, 99, 102

S

Schengen Vorwort, 32, 33, 35, 37, 38, 45–49, 63, 64, 70–72, 74, 75, 77, 79, 87, 88, 90, 91, 108–110, 126,
Schleuserkriminalität 35, 65
Schmidbauer 42, 111
Schuman 83, 84
Schweiz 44,
Seegrenzen 36,
Selbständige 31, 34
Selbstbestimmung 9,
Selbstverantwortung 9,
Selbstverwaltung 9, 12, 124
Sichere Drittstaaten 69,
Sicherheit Vorwort, 9, 35, 43, 54, 116, 117, 118, 129

Sicherheitsbehörden Vorwort, 42
Sicherheitseinrichtungen 41,
Sicherheitsinteressen 48,
Sicherheitslage 52,
Sicherheitsorgane 49,
Sicherheitspakt 35, 43
Sicherheitspartnerschaft 54,
Sicherheitspolitik 23, 34, 44
Sicherheitsproblem 24, 45
Sicherheitsrisiko 33, 42
Sicherungsmaßnahmen 42, 43
SIS 46
Skandinavien 36, 37, 48, 49,
Solidarität Vorwort, 14, 29, 36, 55, 56, 62, 64, 67, 95, 112, 121
Souveränität 21, 26, 27, 47, 55, 60, 84, 101
Sozial 9,
Sozialdumping 23,
Soziale Dimension 12, 25, 28
Soziale Gerechtigkeit 84,
Soziale Rechte 9,
Sozialer Besitzstand 10, Sozialer Dialog 117,
Soziale Sicherheit 9, 10, 11, 84
Soziallehre 41,
Sozialgesetzgebung 70,
Sozialminister 71,
Sozialpolitik 15, 70
Sozialordnung 15,
Sozialpolitik 10,
Sozialprodukt 80,
Sozialraum Europa 114,
Sozialsysteme 70, 76
Sozialunion 33,
Sozialversicherung 122,
Staat 9,
Staatschefs 82,
Stabilität Vorwort
Stahl Vorwort
Strauß 10
Streibl 14,
Subsidiaritätsprinzip 6, 9, 10–12, 15–18, 23, 114, 115, 119–124, 133

T

Tarifautonomie 122, Terrorism 61,
TREVI 23, 44
Tschechische Grenze 76,

U

UCLAF 97
UDSSR 24
Ukraine 91,
UNDCP 53, 79, 82
Ungarn 136,
Unionsbürger 20, 109
Unionsidentität 4,
UN 30, 53, 56, 61, 79, 83, 97–99, 128
USA 44, 111

V

Vereinte Nationen 30, 53, 56, 61, 79, 83, 97–99, 128
Verfassungsvertrag ■■???????
Vergemeinschaftung 26, 27
Versicherungslösung 122,
Verstand 20, 99
Vertriebene 128, ff.
Verwaltungshoheit 123,
Visa 59,
Visumsmarke 25, 26, 33, 59

W

Weißrussland 91,
Weltfrieden Vorwort
Werte 9,
Wirtschaftspolitik Vorwort
Wiston House 13,
Wohlstand Vorwort

X

Xenophobia 113,

Z

Zentralstaat 9,
Zuwanderung 28,
Zweckgemeinschaft 12,