

**Bericht des Vertreters der Länder im
Europäischen Rat der Justiz- und Innenminister
Herrn Senator Dr. Kuno Böse**

über seine Tätigkeit vom 28. November 2002 bis 30. April 2003

1. Allgemeines

Seit Beginn des Jahres 2003 nimmt die Aufgabe des Ländervertreeters im JI-Rat nicht mehr der IMK-Vorsitzende wahr, sondern ein für jeweils zwei Jahre benanntes Mitglied der IMK (vgl. Beschluß zu TOP 5.4 der IMK vom 05./06.12.2002). War die zugehörige Berichterstattung bislang Bestandteil des Vorsitzberichtes, so ist nun erstmals ein gesonderter Bericht des Ländervertreeters vorzulegen.

Nachdem ich bereits als IMK-Vorsitzender des Jahres 2002 Ländervertreter im JI-Rat gewesen war, wurde ich durch Beschluß des Bundesrates vom 20.12.2002 (BR-Drs. 935/02) für ein weiteres Jahr als Ländervertreter benannt. Bei der Gestaltung dieses Bundesratsbeschlusses habe ich darauf hingewirkt, daß er sich nicht nur auf die Benennung des Ländervertreeters für das Jahr 2003 und seines Vertreters beschränkt, sondern auch den von der IMK beschlossenen Zwei-Jahres-Turnus grundsätzlich festschreibt. Damit ist gewährleistet, daß die IMK-Vereinbarung auch auf Bundesratsebene dauerhaft umgesetzt ist.

Der Beginn des Berichtszeitraums wurde auf November 2002 vorverlegt, weil ich in meinem letzten Vorsitzbericht vom 04.12.2002 (Anlage zu TOP 4.1 der 171. IMK am 05.12.2002) nicht mehr auf den JI-Rat am 28./29.11.2002 eingehen konnte. Mit der Vorverlegung ist eine nahtlose Berichterstattung gewährleistet.

Dieser Bericht ist nicht als umfassende Darstellung sämtlicher Beratungsgegenstände und -ergebnisse der JI-Räte zu verstehen. Derartige Dokumentationen sind in hinreichender Weise bereits an anderer Stelle verfügbar, es sei insbesondere auf die Länderbeobachter-Berichte verwiesen. Stattdessen soll vor allem dargestellt werden, an welchen Punkten Interessen der Länder geltend gemacht wurden und inwieweit dies erfolgreich oder nicht erfolgreich war. Ergänzend soll über den informellen Rat der Justiz- und Innenminister berichtet werden, über den Informationen an anderer Stelle weniger leicht zugänglich sind. Schließlich soll auf die Aufgaben eingegangen werden, die der Ländervertreter jenseits der Vertretung in den JI-Ratssitzungen wahrgenommen hat.

2. Konvent

Im Sinne einer umfassenden Betreuung der EU-Angelegenheiten und einer Bündelung der zugehörigen Aufgaben an einer Stelle bin ich mit dem amtierenden Vorsitzenden der IMK übereingekommen, daß ich neben der Aufgabe des Ländervertreeters im JI-Rat auch die Betreuung des Konventsprozesses fortführe.

In meinem letzten Vorsitzbericht hatte ich bereits über die grundlegende Positionierung der IMK zum Konventsprozeß berichtet. Diese bestand in einem Positionspapier zum Bereich „Freiheit, Sicherheit und Recht“, das am 22.11.2002 von einer länderoffenen Arbeitsgruppe auf Staatssekretärebene unter meinem Vorsitz beschlossen worden war. Dieses Papier bezog sich auf die Verhandlungen in der Arbeitsgruppe X des Konvents, seine Zielsetzung war die Einwirkung auf den Abschlußbericht dieser Arbeitsgruppe.

Im Berichtszeitraum entstand nun die Aufgabe, diese Positionierung in konkrete Änderungsvorschläge umzusetzen. Am 18.03.2003 hat das Präsidium des Konvents seine Entwürfe für die Bestimmungen eines künftigen Verfassungsvertrages zum „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ vorgelegt. Damit ist die Arbeit des Konvents nun auch für den uns betreffenden Bereich in die abschließende Phase des Formulierens eingetreten. Innerhalb einer Frist von etwa einer Woche konnten dem Konvent Änderungsanträge mit alternativen Formulierungsvorschlägen vorgelegt werden. Deshalb hatte ich die entsprechend mandatierten Gremien der IMK gebeten, solche Änderungsanträge zu erarbeiten und unmittelbar dem Vertreter der Länder im Konvent, Herrn Ministerpräsidenten Teufel, zu übermitteln. Für den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen einschließlich der Grenzkontrollen ist die Projektgruppe Konvent des AK II tätig geworden, für den Aspekt Asyl und Einwanderung übernahm der Vorsitz der UAG Europa des AK I aufgrund seines entsprechenden Mandats zur Äußerung in Eilfällen die Koordinierung der Formulierungsarbeiten. Ergänzend habe ich mit Schreiben vom 26.03.2003 Herrn Ministerpräsidenten Teufel nochmals auf unsere wesentlichen Positionen hingewiesen. Die Änderungsanträge sind sodann vom Vertreter der Länder im Konvent eingebracht worden.

Inhaltlich standen die nachfolgend aufgeführten Punkte im Vordergrund. Das Initiativrecht für die Mitgliedstaaten (Artikel 8 und Artikel 7) war eine Kernforderung der Länder; es darf nicht durch ein Quorum weitgehend entwertet werden. Die Bestimmung zur eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle im Bereich Inneres (Artikel 9) muß so gefaßt werden, daß jede Unklarheit über die Reichweite der Kontrollbefugnis der europäischen Gerichtsbarkeit

ausgeschlossen ist. Die Qualität der Grenzkontrollen (Artikel 10) spielt eine bedeutende Rolle für die Gewährleistung der inneren Sicherheit in Europa. Deshalb sollte der Vertrag auf qualitative Standards abstellen. Dabei sollte auch begrifflich an den bislang erreichten Regelungsstand angeknüpft werden, indem man am eingeführten Begriff des „integrierten Grenzmanagements“ festhält. In den Bereichen Asyl und Einwanderung (Artikel 11 und 12) darf es kein weiteres Vordringen des Mehrheitsprinzips über den bisher erreichten Stand hinaus geben. Der Übergang zum Mehrheitsprinzip muß auch weiterhin von einer vorherigen einstimmigen Entscheidung des Rates abhängig sein. Eurojust und Europäische Staatsanwaltschaft (Artikel 19 Artikel 20) müssen in ein zweckmäßiges Verhältnis zu Europol gesetzt werden. Eine justizielle Überwachung von Europol ist erst dann notwendig, wenn die Option einer Europäischen Staatsanwaltschaft umgesetzt werden sollte. Vorher besteht dazu kein Anlaß, stattdessen würde die Effektivität der gegenwärtigen Servicefunktion von Europol unnötig gefährdet. Weiterhin ist es für die Länderpolizeien von entscheidender Bedeutung, daß klare Weisungsverhältnisse bestehen und keine Unklarheiten über die Kompetenzverteilung zwischen nationaler und europäischer Staatsanwaltschaft auftreten können. Dies setzt eine ausreichend klare Beschreibung der Kompetenzen einer Europäischen Staatsanwaltschaft voraus. Das vorgesehene Kriterium „schwere Kriminalität mit grenzüberschreitenden Bezügen“ ist nicht geeignet, diese Abgrenzung zu leisten. Hinzu kommt, daß auch kein sachliches Bedürfnis für eine zentralisierte – also nicht nur im Sinne von Eurojust koordinierte – Strafverfolgung besteht. Deshalb sollten Ermittlungs- und Exekutivbefugnisse auf europäischer Ebene nur für den Schutz eigener Gemeinschaftsinteressen geschaffen werden. Hinsichtlich der polizeilichen Zusammenarbeit (Artikel 21) ist darauf hinzuweisen, daß die Regelung der personellen und sächlichen Mittel polizeilicher Aufgabenerfüllung zum Kernbereich der Länderkompetenzen zählt. Zwar ist auch aus Sicht der Länder ein Harmonisierungsbedürfnis unabweisbar. Allerdings würde es hierfür ausreichen, für die Bereiche Aus- und Weiterbildung, Ausrüstungsgegenstände und Personalaustausch nur Mindeststandards festzulegen und die Entscheidungen hierüber dem Einstimmigkeitsprinzip zu unterwerfen. Im Hinblick auf Europol (Artikel 22) sollte die Reichweite des qualifizierten Mehrheitsverfahrens klarer abgegrenzt werden. Hierzu schlägt die IMK folgende Unterscheidung vor: Kompetenzerweiterungen für Europol sind eine Angelegenheit von so grundlegender Bedeutung, daß sie dem Einstimmigkeitsprinzip vorbehalten bleiben müssen. Dagegen sollte die Zuweisung neuer Zuständigkeiten durchaus dem Mehrheitsverfahren unterworfen werden, um auf neue Kriminalitätsphänomene schnell reagieren zu können.

Das Kammingespräch möchte ich für die Bewertung des geschilderten Standes der Konventsberatungen nutzen.

3. Strukturverbesserungen

Die Verlängerung des Mandats des Ländervertreeters im JI-Rat hat sich aus meiner Sicht bereits jetzt bewährt. Sie gewährleistet nicht nur Kontinuität in der Vertretung bei den Ratssitzungen, die deshalb besonders wichtig ist, weil es sich um eine sehr stark von persönlichen Kontakten geprägte Arbeit handelt. Sie gibt auch die Gelegenheit, grundsätzliche Überlegungen zur Effizienz der Strukturen in der Ländervertreuung anzustellen. Hierbei hat sich gezeigt, daß erheblicher Verbesserungsbedarf besteht. Auch die Erfahrungen der Ländervertreter in den nachgeordneten Gremien des Rates belegen dies. Es handelt sich um eine grundlegende Frage, die angesichts der Intensivierung europäischer Rechtsetzung im Innenbereich zunehmende Bedeutung gewinnen wird. Deshalb sehe ich es als wichtige Aufgabe des Ländervertreeters an, hier Verbesserungen anzustreben.

Der Kernpunkt betrifft die Zusammenarbeit mit dem BMI. Auch wenn über weite Strecken ein großer Wille zur Zusammenarbeit deutlich wird, bleiben hier zu viele Dinge dem Zufall überlassen. Deshalb möchte ich das Gespräch mit dem BMI suchen, um grundsätzliche Verfahrensweisen zu vereinbaren, die eine verlässliche Grundlage für die effektivere Vertretung der Länderinteressen auf EU-Ebene schafft.

Ein weiterer wichtiger Punkt wird es sein, noch mehr als bisher eine rechtzeitige Beschlußfassung des Bundesrates zu anstehenden Rechtsetzungsvorhaben auf europäischer Ebene zu erreichen.

Die Details der wünschenswerten Verbesserungen möchte ich gerne im Kaminesgespräch erörtern.

4. Vertretung der Länder

Damit komme ich zum eigentlichen Kernbereich der Tätigkeit des Ländervertreeters, der Begleitung der Sitzungen des JI-Rates. Im Berichtszeitraum fanden Tagungen des Rates Justiz und Inneres am 28./29.11.2002, am 19.12.2002, am 27./28.02.2003 sowie am 08.05.2003 statt. Außerdem gab es ein informelles Treffen der Justiz- und Innenminister am 28./29.03.2003 in Veria (Griechenland). Ich habe an allen Sitzungen mit Ausnahme der Dezembersitzung teilgenommen.

Die Berichterstattung konzentriert sich auf diejenigen Inhalte der Ratstagungen, die aus Ländersicht von besonderer Bedeutung sind, und nimmt die Perspektive der Länder ein. Eine vollständige Darstellung der Verhandlungen des Rates aus allgemeiner Perspektive ist bereits durch andere Quellen hinreichend gewährleistet. Insoweit sei insbesondere auf die Berichte des Länderbeobachters verwiesen.

4.1 Tagung des Rates am 28./29.11.2002 in Brüssel

Der JI-Rat im November 2002 bildete den entscheidenden Schritt zur Verabschiedung der „Verordnung des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrages zuständig ist“ (sog. Dublin-II-Verordnung). Auf Grundlage der dortigen Verhandlungen hat der Rat am 6.12.2002 im schriftlichen Verfahren politisches Einvernehmen über diese Verordnung hergestellt. Am 18.2.2003 hat der ECOFIN-Rat die Dublin-II-Verordnung als A-Punkt verabschiedet. Nach der Veröffentlichung im Amtsblatt am 25.02.2003 ist sie mittlerweile in Kraft getreten.

Von besonderer Bedeutung aus Ländersicht war ein weiterer Rechtssetzungsakt, über den auf dem JI-Rat vom November 2002 eine politische Einigung erzielt wurde, die „Richtlinie des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern“. Diese - mittlerweile verabschiedete - Richtlinie legt Mindestrechte der Asylbewerber für die Dauer des Asylverfahrens fest. Sie berührt in einem Punkt ein wichtiges Anliegen der Länder. Die Länder haben stets eine Regelungskompetenz der EG für den Arbeitsmarktzugang von Asylbewerbern verneint. Insoweit sei auf die Beschlüsse des Bundesrates vom 21.06.2002 (Drs. 282/02) sowie vom 13.07.2001 (Drs. 437/01) verwiesen. Dem steht die Haltung der Kommission gegenüber, wonach der EG eine solche Kompetenz sehr wohl zukommt. Auch im Kreis der übrigen Mitgliedstaaten ist Deutschland mit seiner Auffassung isoliert. Daher

hatte auch in der vorherigen Ratssitzung der Wunsch Deutschlands keine Unterstützung gefunden, die den Zugang von Asylbewerbern zum Arbeitsmarkt betreffende Vorschrift vollständig zu streichen.

Die fragliche Bestimmung (Art. 11 Abs. 2) sollte nach der Ausgangsfassung des Richtlinienentwurfs lauten: „Ist ein Jahr nach Einreichung des Asylantrags keine Entscheidung in erster Instanz ergangen [...], so gewähren die Mitgliedstaaten dem Asylbewerber vorbehaltlich der von den Mitgliedstaaten festgelegten Voraussetzungen Zugang zum Arbeitsmarkt.“ Diese Formulierung deutete eher darauf hin, daß den Mitgliedstaaten nur die Regelung des „Wie“ eines Arbeitsmarktzugangs überlassen bleibe und implizierte damit zugleich eine Regelungskompetenz der EG.

Die dänische Präsidentschaft hatte angesichts der deutschen Vorbehalte auf der vorherigen Ratstagung die Kompromißformulierung vorgeschlagen „[...]“, so gewähren die Mitgliedstaaten vorbehaltlich der von den in den Mitgliedstaaten zuständigen Behörden festgelegten Voraussetzungen Zugang zum Arbeitsmarkt.“ Dieser Vorschlag beruhte offenbar auf dem Mißverständnis, daß es Deutschland um ein Problem der innerstaatlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern gehe und nicht um die Kompetenzverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten.

Die IMK hat daraufhin einen eigenen Kompromißvorschlag erarbeitet, der Gegenstand eines Umlaufbeschlusses vom 21.11.2002 wurde. Er schlug als Formulierung vor: „[...]“, so entscheiden die Mitgliedstaaten, unter welchen Voraussetzungen dem Asylbewerber Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt werden kann.“ Zusätzlich hat die IMK den BMI gebeten, für Deutschland eine Protokollerklärung abzugeben, wonach mit dieser Formulierung eine Regelungskompetenz der EG nicht anerkannt werde.

Der Bund hat den IMK-Vorschlag im Rat eingebracht, sich allerdings gegen eine Protokollerklärung entschieden. Als Ergebnis wurde auf der Sitzung des Rates am 28.11.2002 folgende Formulierung vereinbart: „[...]“, so beschließen die Mitgliedstaaten, unter welchen Voraussetzungen dem Asylbewerber Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt wird.“ Diese Fassung trägt den Belangen der Länder vor allem insoweit Rechnung, als die Mitgliedstaaten den Zugang zum Arbeitsmarkt selbst bestimmen und ausgestalten können. Damit hat sich das Anliegen der Länder in einer Weise niedergeschlagen, die angesichts der Meinungslage im Rat durchaus als Erfolg zu werten ist.

In einem Schreiben an den BMI vom Januar 2003 habe ich diese Thematik wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung nochmals aufgegriffen. Sie wird bei zahlreichen der demnächst zur Beratung anstehenden Rechtsakte immer wieder eine Rolle spielen. Ich habe daher nochmals bekräftigt, daß die Länder weiterhin eine Regelungskompetenz für den Zugang zum Arbeitsmarkt als nicht gegeben ansehen. Gleichzeitig habe ich drauf hingewiesen, daß die für die „Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern“ gefundene Kompromißformulierung eine Bedingungsausgestaltung über einen Arbeitsmarktzugang u.a. auch dergestalt zuläßt, daß vor Zugangsgewährung für Asylbewerber keine einheimischen oder EU-angehörigen Arbeitskräfte in ausreichendem Maße auf dem heimischen Arbeitsmarkt vorhanden sein dürfen. Schließlich habe ich angedeutet, daß eine entsprechende Kompromißformel auch bei anderen Richtlinienentwürfen in Frage kommen könnte, wobei allerdings die Länder entsprechend bisheriger Übung im jeweiligen Fall entscheiden würden.

4.2 Tagung des Rates Justiz und Inneres am 19.12.2002 in Brüssel

Der letzte JI-Rat der dänischen Präsidentschaft 2002 umfaßte nur wenige Tagesordnungspunkte des Innenbereichs. Allerdings wurde eine Angelegenheit behandelt, die zu einer Stellungnahme aus Ländersicht besonderen Anlaß gab. Es handelte sich hierbei um die „Schlussfolgerungen des Rates zur Informationstechnologie und zur Ermittlungsarbeit und Verfolgung im Bereich der organisierten Kriminalität.“ Konkret ging es um Ziffer 7 der Schlussfolgerungen. Sie betrifft die Frage, inwiefern eine EU-weit vereinheitlichte Verpflichtung von Telekommunikationsunternehmen und Internet Providern zur Speicherung von Verkehrsdaten von einem vorausgehenden Dialog dieser Unternehmen mit den Strafverfolgungsbehörden abhängig gemacht wird.

Eine entsprechende Initiative des BMI in den Ratsgremien hatte zu dem Ergebnis geführt, daß sich der vorgeschaltete Dialog nicht mehr mit dem „Wie“ einer Speicherung befaßt, sondern mit dem „Ob“. Mit dieser Initiative, die auch von mehreren anderen Mitgliedstaaten kritisiert wurde, hat sich der Bund nach Auffassung des Ländervertreters gegen die Beschlußlage des Bundesrates gestellt. Die Länder hatten mit Bundesratsbeschluß vom 27.09.2002 (Drs. 675/02) ausdrücklich den Vorschlag der dänischen Präsidentschaft unterstützt, wonach Telekommunikationsunternehmen europaweit verpflichtet werden sollten, Telekommunikationsverbindungen für eine gewisse Zeit aufzubewahren, damit sichergestellt ist, dass diese Daten verfügbar sind, wenn sie für strafrechtliche Ermittlungen von Bedeutung sind.

Nachdem sich bereits die Ländervertreter in den betroffenen Ratsgremien ohne Erfolg unter Hinweis auf die genannte Beschlussfassung gegen die Verhandlungsposition des Bundes gewandt hatten, habe ich mich in einem Schreiben unmittelbar vor der Ratstagung an den Bundesminister des Innern gewandt. Darin habe ich ihn gebeten, dafür Sorge zu tragen, daß bei der Beschlussfassung im JI-Rat die Haltung des Bundesrates in angemessener Weise Berücksichtigung findet. Leider ist festzustellen, daß auch dies nicht zu einer Änderung der Verhandlungsposition der Bundesregierung geführt hat. Der Bundesminister des Innern hat sich in Beantwortung meines Schreibens dahin geäußert, daß die Beschlußlage des Bundesrates sehr wohl beachtet worden sei. Die vereinbarte Fassung der Ziffer 7 lasse ja die vom Bundesrat gewünschten Festlegungen unter bestimmten Voraussetzungen zu. Im Übrigen sei die Position des Bundes Ergebnis einer Abwägung mehrerer bedeutsamer Faktoren.

4.3 Tagung des Rates Justiz und Inneres am 27./28.02.2003 in Brüssel

Der erste JI-Rat unter der griechischen Präsidentschaft 2003 erzielte eine politische Einigung über die „Richtlinie betreffend das Recht auf Familienzusammenführung“. Ziel der Richtlinie ist die Regelung des Familiennachzugs zu Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat befinden.

Im Vorfeld der Ratssitzung habe ich den BMI in einem Schreiben nochmals auf die aus Sicht der Länder entscheidenden Fragen hingewiesen.

Eine besondere Bedeutung spielte insoweit die Frage des Kindernachzugsalters. Hier war aus Sicht der Länder eine Regelung anzustreben, die ein Nachzugsalter ermöglicht, das deutlich unter den im geltenden Ausländergesetz vorgesehenen 16 Jahren liegt (vgl. Beschluß des Bundesrates vom 14.02.2003, Drs. 63/03, Ziffern 3 und 5). Wie angesichts der Verhandlungssituation zwischen den Mitgliedstaaten nicht anders zu erwarten, bleibt es im wesentlichen bei der schon vor der Ratssitzung gefundenen Kompromißlösung. In einer geschlossenen Sitzung auf Ministerebene wurde eine Paketlösung zu mehreren noch strittigen Fragen vereinbart, in die auch diese Frage einbezogen wurde. Es wird eine standstill-Klausel eingeführt, die es den Mitgliedstaaten ermöglicht, bei Kindern über 12 Jahren Integrationsvoraussetzungen aufzustellen, sofern solche Voraussetzungen bei Inkrafttreten der Richtlinie im nationalen Recht vorgesehen sind: „Abweichend davon kann ein Mitgliedstaat bei einem Kind über 12 Jahre, das unabhängig vom Rest seiner Familie ankommt, prüfen, ob es ein zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Richtlinie in den

innerstaatlichen Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaates vorgesehene Integrationskriterium erfüllt, bevor er ihm die Einreise und den Aufenthalt gemäß dieser Richtlinie gewährt“ (Art. 4 Abs. 1 UAbs. 3 RL). Der Begriff „Inkrafttreten“ in dieser Bestimmung beruht auf einem Übersetzungsfehler; der englische Text spricht von „date of implementation“, was mit „Zeitpunkt der Umsetzung“ zu übersetzen wäre. In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, daß die Umsetzungsfrist (Art. 20 der RL) auf 24 Monate heraufgesetzt wurde.

Ergänzend wurde als Bestandteil der genannten Paketlösung der folgende neue Erwägungsgrund in die Präambel aufgenommen: „Mit der Möglichkeit, das Recht auf Familienzusammenführung bei Kindern über 12 Jahre, die ihren Hauptwohnsitz nicht bei dem Zusammenführenden haben, einzuschränken, soll der Integrationsfähigkeit der Kinder in den ersten Lebensjahren Rechnung getragen und gewährleistet werden, daß sie die erforderliche Allgemeinbildung und Sprachkenntnisse in der Schule erwerben.“

Auch die Richtlinie zur Familienzusammenführung enthält eine Bestimmung zum Arbeitsmarktzugang (Art. 14 Abs. 2). Deshalb habe ich auch in diesem Zusammenhang wieder darauf hingewiesen, daß nach Auffassung der Länder die Europäische Union keine Kompetenz für die Regelung des Zugangs zum Arbeitsmarkt hat. Gleichzeitig habe ich dargestellt, daß für die Länder die vom griechischen Vorsitz vorgeschlagene Formulierung zu Art. 14 Abs. 2 als Kompromiß nicht akzeptabel ist, solange der Begriff "Modalitäten" (des Arbeitsmarktzugangs) nicht ersetzt wird durch den Begriff „Bedingungen“ oder einen vergleichbaren Begriff. Die Paketlösung hat zur Aufnahme des Begriffs „Bedingungen“ unter Umformulierung des gesamten Absatzes geführt. Die Bestimmung lautet jetzt insgesamt: „Die Mitgliedstaaten können gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften beschließen, unter welchen Bedingungen die Familienangehörigen eine abhängige oder eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben können. In diesen Bedingungen wird eine Frist von maximal 12 Monaten vorgegeben, in der die Mitgliedstaaten die Lage auf ihrem Arbeitsmarkt prüfen können, bevor sie den Familienangehörigen gestatten, eine abhängige oder eine selbständige Erwerbstätigkeit auszuüben.“ Es handelt sich um eine Kompromißformulierung, die wiederum die Frage der Regelungskompetenz nicht präjudiziert, was im Sinne der Rechtsauffassung der Länder ist. Der zweite Satz ist für Deutschland ohne Bedeutung.

Als weiteres Thema In diesem Zusammenhang steht auch die Frage, inwieweit zwingend der Nachzug von Ehegatten zu Ausländern ermöglicht werden muss. Jedenfalls dann, wenn der hier lebende Partner nicht bereits als Verheirateter seinen Aufenthaltstitel erhalten hat, sollte die Möglichkeit eröffnet sein, über den Ehegattennachzug im Rahmen des Ermessens zu entscheiden, um insbesondere den Gesichtspunkt der Integration im Einzelfall

berücksichtigen zu können. Der Rat hat sich auf einen Kompromißvorschlag der Präsidentschaft für den Fall der Eheschließung nach Einreise geeinigt, der den deutschen Bedenken Rechnung trägt: Es wird der folgende neue Unterabsatz in Art. 16 Abs. 2 b) eingefügt: "Wenn die MS diesen Sachverhalt beurteilen, können sie der Tatsache besondere Bedeutung beimessen, daß die Eheschließung, die Schließung der Lebenspartnerschaft oder die Adoption nach Erteilung des Aufenthaltstitels des Zusammenführenden erfolgt ist." Art. 4 Abs. 1 wird entsprechend angepaßt: "Vorbehaltlich der in Kapitel IV sowie in Art. 16 genannten Bedingungen ...".

Beim Familiennachzug zu Flüchtlingen sollte es möglich sein, im Rahmen einer Einzelfallprüfung im Ermessenswege den Nachweis von Wohnraum, Krankenversicherung und ausreichenden Einkünften zu verlangen, um einer unerwünschten Zuwanderung in die Sozialsysteme in geeigneten Fällen entgegenwirken zu können. In dieser Form wurde die Länderforderung nicht umgesetzt, allerdings wurden Verschärfungen hinsichtlich des Nachzugs zu Flüchtlingen vorgenommen. Es wurde ein neuer Unterabsatz in Art. 12 eingefügt: „Unbeschadet internationaler Verpflichtungen können die Mitgliedstaaten in Fällen, in denen eine Familienzusammenführung in einem sicheren Drittstaat möglich ist, zu dem eine besondere Bindung des Zusammenführenden/Familienangehörigen besteht, einen solchen Nachweis jedoch verlangen.“ Außerdem wurde auf Betreiben der Niederlande ein weiterer zusätzlicher Unterabsatz aufgenommen, wonach die Voraussetzungen des Art. 7 der Richtlinie (Wohnraum, Krankenversicherung, Einkünfte usw.) auch dann gelten, wenn der Antrag auf Familienzusammenführung nicht innerhalb von 3 Monaten nach Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft gestellt wird.

Zu begrüßen ist, daß extremistische Betätigung durch die Aufnahme eines neuen Erwägungsgrundes in die Präambel berücksichtigungsfähig gemacht wird. Dieser Erwägungsgrund bezieht sich auf Art. 6 der Richtlinie und lautet wie folgt: „Das Konzept der öffentlichen Ordnung und der öffentlichen Sicherheit deckt auch Fälle ab, in denen ein Drittstaatsangehöriger einer Vereinigung angehört, die den internationalen Terrorismus unterstützt, eine solche Vereinigung unterstützt oder extremistische Bestrebungen hat.“ Dabei ist m. E. allerdings zu bedauern, dass hinsichtlich der Beweisanforderungen Tatsachen, die eine solche Annahme jeweils rechtfertigen, nicht genügen sollen, sondern dies jeweils durch entsprechende Tatsachen belegt, also nachgewiesen werden soll. Unter dem Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr ist dieser hohe Beweismaßstab unbefriedigend.

Hinsichtlich des ebenfalls auf der Februarsitzung des JI-Rates behandelten Entwurfs einer „Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von

Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen“ zeigte sich, daß noch ein erheblicher Verhandlungsbedarf besteht.

4.4 Informelles Treffen der Justiz- und Innenminister am 28./29.03.2003 in Veria

Die informelle Sitzung der Justiz- und Innenminister im griechischen Veria befaßte sich mit den folgenden Hauptgegenständen:

Zunächst wurde das weitere Vorgehen im Zusammenhang mit der Krise im Irak erörtert. Deutschland stellte den Vorschlag zur Diskussion, die Erkenntnisse der Mitgliedstaaten hinsichtlich terroristischer Potentiale bei Europol zu einem EU-Lagebild zusammenzuführen. Der Vorschlag wurde von zahlreichen Mitgliedstaaten unterstützt, der Vorsitz schlug vor, daß die Task Force Terrorismus bei Europol ihre Arbeit wieder aufnehmen solle.

Weiterhin griff die deutsche Delegation das Thema der Einführung biometrischer Merkmale für Visa, Aufenthaltstitel und Pässe auf. Sie setzte sich dafür ein, die diesbezüglichen Bemühungen um eine Vereinheitlichung auf europäischer Ebene zu beschleunigen. Die Forderung, über eine Öffnungsklausel in der betreffenden Verordnung die Voraussetzungen für die Einführung solcher Merkmale zu schaffen, fand breite Unterstützung bei den anderen Mitgliedstaaten. Die Kommission erklärte sich bereit, Vorschläge für Rechtsänderungen vorzulegen, die eine spätere Festlegung eines biometrischen Merkmals unter Berücksichtigung der Arbeiten innerhalb der International Civil Aviation Organization (ICAO) zulasse.

Die britischen Vorschläge zum Asylverfahren, die bereits Gegenstand der Beratungen des Europäischen Rats in Brüssel am 21.3.2003 gewesen waren, wurden auch auf dem informellen JI-Rat diskutiert. Kernpunkte des britischen Papiers sind die Forderungen nach einer stärkeren Vorbeugung gegen Fluchtursachen und nach einem verbesserten Flüchtlingsschutz in der Herkunftsregion, nach einer Umsiedlung von Flüchtlingen in die EU-Staaten nach Quoten sowie nach einer verbesserten Rückführung. Mittelfristig wird die Einrichtung regionaler Durchgangszentren für Flüchtlinge und Asylsuchende angestrebt. Die meisten Mitgliedstaaten sahen noch erheblichen Diskussionsbedarf bei diesen Vorschlägen, auch Deutschland äußerte sich zurückhaltend zur Durchführbarkeit der Vorschläge. Ebenso betonte der Vorsitz, daß zahlreiche Fragen noch der Klärung bedürften, insbesondere die Vereinbarkeit der Vorschläge mit der Genfer Flüchtlingskonvention, die Kriterien für die

Aufteilung der Personen auf die Mitgliedstaaten und die Bereitschaft der Drittstaaten zur Kooperation.

Ein weiteres Thema des informellen JI-Rates bildete das „Follow-up“ zum Europäischen Rat von Sevilla. Der Vorsitz kündigte an, dem Europäischen Rat von Thessaloniki im Juni 2003 einen Bericht zur Umsetzung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Sevilla und zur weiteren Entwicklung der Migrations- und Grenzpolitik vorzulegen. Die vom Vorsitz vorgeschlagenen objektiven Kriterien für ein integriertes Management der Außengrenzen (Länge und Anfälligkeit der Außengrenzen sowie benötigte Mittel für Grenzüberwachung und Ausrüstung) wurden von den meisten Mitgliedstaaten begrüßt, wobei einige Mitgliedstaaten verschiedene ergänzende Kriterien vorschlugen. Zur Frage einer gemeinsamen Einheit der Leiter der Grenzkontrollbehörden schlug die Kommission unwidersprochen vor, die Ergebnisse des Europäischen Rates von Thessaloniki abzuwarten, bevor die Arbeit von „SCIFA +“ abschließend bewertet werde.

Weiterhin beschäftigte sich der informelle Rat mit der sozialen Integration von Drittstaatsangehörigen, die sich in der EU legal aufhalten. Der Vorsitz hatte zu diesem Thema ein allgemeines Papier vorgelegt, das als Beitrag zur Vorbereitung der Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Thessaloniki konzipiert war. In der Diskussion betonte Deutschland, daß Integrationsleistungen für anerkannte Flüchtlinge vorgesehen werden sollten, nicht jedoch für Asylbewerber. Der Vorsitz kündigte an, den Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten durch die Vorlage eines jährlichen Berichts zur Integration zu fördern. Bei den derzeit beratenen Rechtsetzungsvorschlägen – insbesondere beim Richtlinienvorschlag zum Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen – solle der Mobilität der Zuwanderer besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Der Definition der Rechte und Pflichten der Zuwanderer und der Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen solle in Zukunft breiterer Raum eingeräumt werden.

Der informelle Rat wurde auch zu einem Meinungsaustausch mit dem Vorsitzenden der Arbeitsgruppe X „Freiheit, Sicherheit und Recht“ des Konvents, Herrn Bruton, genutzt. Es wurde über die Beratungsergebnisse der AG X berichtet. Eine Aussprache zum diesem Thema fand nicht statt. Gegenstand eines weiteren Meinungsaustausches mit Herrn Lubbers (UNHCR) waren die Vorbereitungen im Zusammenhang auf die seinerzeit erwarteten Flüchtlingsbewegungen aus dem Irak.

Tagung des Rates Justiz und Inneres am 08.05.2003 in Brüssel

Die nächste Tagung des JI-Rates wird am 08.05.03 stattfinden. Dieser Termin ist zwar noch vor der IMK, aber erst nach Redaktionsschluß dieses Berichtes. Deshalb war es nicht mehr möglich, die Ergebnisse dieses Rates aufzunehmen. Insofern muß ich also auf den nächsten Bericht des Ländervertreeters im JI-Rat verweisen.

Im Mittelpunkt der Beratungen der Tagung vom 08.05.2003 werden stehen die Entwürfe zu einer „Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen“ sowie zu einer „Richtlinie betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen“. Zu der erstgenannten Richtlinie strebt die Präsidentschaft eine politische Einigung auf der Ratssitzung vom Mai an.