

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Präsidium

Empfänger: der Konvent

Betr.: **Justiz und Inneres - Stand der Arbeiten und allgemeine Problematik**

Einleitung

1. Unter "Justiz und Inneres" (JI) sind eine Reihe von unterschiedlichen Themen und Fragen zusammengefasst. Sie betreffen in erster Linie die drei Grundelemente des im Amsterdamer Vertrag festgeschriebenen Konzepts des "Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts":
 - die interne und externe Sicherheit (Terrorismus, Kriminalität, Drogenhandel, Menschenhandel, illegale Einwanderung),
 - das Zivilrecht und das Strafrecht sowie
 - die Freiheit, die durch konkrete Maßnahmen wie diejenigen für den freien Personenverkehr oder im Asylbereich umgesetzt wird. Die Freiheit bildet gleichzeitig ein Grundprinzip, das aufgrund der durch die Charta der Grundrechte bekräftigten Menschenrechte für alle Fragen des JI-Bereichs bestimmend ist.
2. Der Ausdruck "europäischer Rechtsraum" kam bereits Ende der 70er Jahre auf, er entwickelte sich jedoch durch den Maastrichter Vertrag und die Bildung der so genannten dritten Säule, mit dem eine besondere institutionelle Verfahrensweise bezeichnet wird, die in der Regel der Regierungszusammenarbeit gleichgestellt wird. Im Rahmen der dritten Säule wird nach anderen Regeln als im Bereich der ersten Säule, der Gemeinschaftspolitik, und der zweiten Säule, die die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik umfasst, verfahren. Das Europäische Parlament hat beispielsweise lediglich ein Recht auf Anhörung.

3. Der Amsterdamer Vertrag bildete eine neue Stufe mit der Aufnahme der Bereiche Einwanderung, Asyl, Kontrollen an den Außen- und Binnengrenzen, Visumpolitik sowie justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen in die erste Säule (Vergemeinschaftung). Darüber hinaus wurden in der dritten Säule neue Rechtsinstrumente, der Beschluss und der Rahmenbeschluss, eingeführt. Schließlich wurde mit dem Amsterdamer Vertrag durch ein Protokoll zum Vertrag der Besitzstand des Schengener Übereinkommens aufgenommen, der seit 1985 entwickelt wurde und ab 1995 die Aufhebung der Kontrollen an den Grenzen zwischen bestimmten Staaten, denen sich später weitere anschlossen, ermöglicht hat. Das Vereinigte Königreich und Irland können beschließen, sich an Maßnahmen zu beteiligen ("opting in"). Für Dänemark gelten Sonderbestimmungen.
4. Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom Oktober 1999 in Tampere ein ehrgeiziges Programm für den Bereich der Freiheit, des Rechts und der Sicherheit angenommen (es enthält fast 50 Themen oder Empfehlungen). Die Staats- und Regierungschefs wollten auf diese Weise einen starken politischen Anstoß für diesen vorrangigen Bereich geben.
5. Der JI-Bereich nimmt eine wichtige Stellung in der Erklärung von Laeken ein: "Der Bürger hat oftmals zu erkennen gegeben, dass er für die Union eine gewichtigere Rolle auf den Gebieten der Justiz und der Sicherheit, der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, der Eindämmung der Migrationsströme sowie der Aufnahme von Asylsuchenden und Flüchtlingen aus fernen Konfliktgebieten wünscht." Ferner heißt es: "Wollen wir uns bei der polizeilichen Zusammenarbeit und bei der Zusammenarbeit in Strafsachen einem stärker integrierten Konzept zuwenden?"
6. Dieser Bereich gehört auch zu denen, die auf den ersten Tagungen des Konvents ("Was erwarten Sie von Europa?" vom 21./22. März und "Die Aufgaben Europas" vom 15./16. April) häufig erörtert wurden. Er bildete mitunter den Schwerpunkt der einleitenden Ausführungen einiger Mitglieder des Konvents und wurde von anderen ausführlich im Zusammenhang mit den Aufgaben Europas erwähnt.
7. Die Informationen in der Ausgabe des Eurobarometers vom April 2002 bestätigen schließlich, was die europäischen Bürger in dieser Hinsicht erwarten, und führen dies näher aus. Die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Drogenhandels bildet die dritte Priorität (nach Frieden und Sicherheit sowie der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit) und wird von 9 von 10 Europäern unterstützt. Während sich die überwiegende Mehrheit der Befragten für eine Beschlussfassung auf Unionsebene im Bereich der Terrorismusbekämpfung (85 %), des Menschenhandels (80 %), der Bekämpfung der organisierten Kriminalität (72 %) und des Kampfes gegen Drogen (71 %) ausspricht, gehen die Meinungen in Bezug auf die Einwanderungs- und Asylpolitik auseinander. Eine Minderheit der Befragten spricht sich für eine Beschlussfassung auf europäischer Ebene im Bereich der Justiz (58 % negative Stimmen) und der Polizei (63 %) aus.

8. In dieser Aufzeichnung sollen eine Bilanz der Zusammenarbeit und der Maßnahmen im JI-Bereich gezogen, eine Reihe von Problemstellungen, die später Gegenstand von Überlegungen sein könnten, ermittelt und schließlich als Beispiel einige Fragen angesprochen werden, die eine Leitlinie für künftigen Überlegungen sein könnten.

I. Sachlage

9. Für die Fragen des JI-Bereichs gelten gegenwärtig zwei verschiedene Verfahrensarten:

a) Gemeinschaftsbereich (Titel IV des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) Artikel 61 bis 69) in Bezug auf Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr, insbesondere die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen. Ziel ist der schrittweise Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Artikel 61). Hierzu erlässt der Rat

- Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Binnen- und Außengrenzen, die Liste der Drittländer, für die die Visumpflicht gilt, die Verfahren und Voraussetzungen für die Visumserteilung und die Bedingungen, unter denen Staatsangehörige dritter Länder während eines Aufenthalts von höchstens drei Monaten Reisefreiheit genießen (Artikel 62),
- Maßnahmen im Asylbereich, insbesondere Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Asylprüfungsverfahrens, die Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern und die Mindestnormen für die Anerkennung von Staatsangehörigen dritter Länder als Flüchtlinge sowie einwanderungspolitische Maßnahmen und Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung (Artikel 63 sowie das Protokoll zum EG-Vertrag über die Gewährung von Asyl für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten);
- Maßnahmen im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen mit grenzüberschreitenden Bezügen, unter anderem in Bezug auf die Vereinfachung der grenzüberschreitenden Zustellungen, die Zusammenarbeit bei der Erhebung von Beweismitteln und die Beseitigung der Hindernisse für eine reibungslose Abwicklung von Zivilverfahren (Artikel 65);
- die Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten sowie deren Dienststellen und der Kommission (Artikel 66).

Für alle diese Fragen sieht der EGV eine geteilte Zuständigkeit vor. Die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten besteht solange, bis die Gemeinschaft tätig geworden ist. Abgesehen davon haben die Mitgliedstaaten in bestimmten Bereichen weiterhin die Möglichkeit, zusätzliche Maßnahmen beizubehalten oder einzuführen, sofern sie mit dem Vertrag vereinbar sind (Artikel 63). Ferner berührt der Vertrag nicht die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten im Bereich der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit (Artikel 64).

Abweichend von den üblichen Regeln liegt das Initiativrecht nach Titel IV derzeit sowohl bei der Kommission als auch den Mitgliedstaaten. Das Europäische Parlament wird angehört. Das geltende Rechtsetzungsverfahren ist komplex. Abgesehen von einem Teil der Visumbestimmungen gilt in der Regel die Einstimmigkeit. Ab 1. Mai 2004 hat die Kommission erneut das alleinige Initiativrecht. Der Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit (und der Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens des EP) kann ebenfalls zu diesem Zeitpunkt erfolgen, sofern die Mitgliedstaaten dies vorher einstimmig beschließen. Neben dieser komplexen Rechtslage ist das Recht des Vereinigten Königreichs und Irlands auf Beteiligung ("opting in") sowie die für Dänemark geltende Sonderregelung zu berücksichtigen.

Der Vertrag von Nizza, dessen Ratifizierung noch nicht abgeschlossen ist, sieht den Übergang zur qualifizierten Mehrheit im Bereich der Zusammenarbeit in Zivilsachen (mit Ausnahme der familienrechtlichen Aspekte) sowie im Asylbereich vor. Was den letztgenannten Bereich betrifft, so müssen allerdings vorher einstimmig die gemeinsamen Vorschriften und wesentlichen Grundsätze festgelegt werden.

b) Bereich der so genannten dritten Säule im Vertrag über die Europäische Union (EUV) (Titel VI EUV, Artikel 29 bis 45) in Bezug auf die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, sofern sie nicht bereits in den Gemeinschaftsbereich fällt. Die Union verfolgt das Ziel, "ein hohes Maß an Sicherheit" zu bieten, indem sie ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit entwickelt sowie Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verhütet und bekämpft. Dieses Ziel wird durch die Verhütung und Bekämpfung der — organisierten oder nicht organisierten — Kriminalität, insbesondere des Terrorismus, des Menschenhandels und der Straftaten gegenüber Kindern, des illegalen Waffenhandels, der Bestechung und Bestechlichkeit sowie des Betrugs erreicht.

Nach dem Vertrag erfolgt hierzu eine engere Zusammenarbeit der Polizeibehörden und anderer Behörden, sowohl unmittelbar als auch unter Einschaltung von Europol (Artikel 30, 31, 32), und zwischen den Justizbehörden, einschließlich der schrittweisen Annahme von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen (Artikel 31 und 32). Die Mitgliedstaaten unterrichten und konsultieren einander im Rat (Artikel 34).

In diesem Bereich haben sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten ein Initiativrecht. Es stehen folgende Rechtsinstrumente zur Verfügung:

- Gemeinsame Standpunkte, durch die das Vorgehen der Union in einer gegebenen Frage bestimmt wird, die häufig die Beziehungen zu externen Partnern betrifft;
- Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse, die für die Mitgliedstaaten verbindlich, aber nicht unmittelbar wirksam sind;
- Übereinkommen, die sodann gemäß den verfassungsrechtlichen Vorschriften jedes einzelnen Mitgliedstaats anzunehmen sind.

Für die Annahme dieser Rechtsinstrumente, mit Ausnahme der Durchführungsmaßnahmen und der Verfahrensfragen, gilt die Einstimmigkeit. Die Kontrolle durch den Gerichtshof ist beschränkt (siehe unten). Über eine "Brücke" ist die Vergemeinschaftung der Maßnahmen in diesem Bereich und der Übergang zur qualifizierten Mehrheit möglich (Artikel 42). Wie in der ersten Säule berührt der Vertrag nicht die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten im Bereich der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit (Artikel 33).

Das Europäische Parlament hat das Recht auf Anhörung (Artikel 39). Nach dem Protokoll zu den Verträgen über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente steht diesen abweichend von den allgemeinen Regeln ein Zeitraum von sechs Wochen zwischen der Vorlage eines Vorschlags der Kommission und dessen Prüfung durch den Rat zu, damit sie gegebenenfalls ihren Standpunkt geltend machen können. Diese Bestimmung gilt auch für Vorschläge für Rechtsakte der ersten Säule aus dem II-Bereich.

Der Vertrag von Nizza sieht insbesondere die Errichtung der Europäischen Stelle für justizielle Zusammenarbeit (Eurojust) vor und legt ihre Aufgaben fest.

II. Bilanz

10. Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom Dezember 2001 in Laeken eine gemischte Bilanz der seit Tampere verzeichneten Ergebnisse gezogen. Er stellte fest, "dass zwar gewisse Fortschritte erzielt wurden, es jedoch neuer Impulse und Leitlinien bedarf, um die in bestimmten Bereichen eingetretenen Verzögerungen aufzuholen".
11. Auch wenn dies sicherlich eine vereinfachte Darstellungsweise ist, so können die behandelten Fragen in drei Kategorien eingeteilt werden, die in absteigender Reihenfolge den jeweils erzielten Fortschritten entsprechen:

a) Justizieller Bereich

Tatsächliche Fortschritte konnten in diesem Bereich in den letzten Jahren insbesondere durch die Anerkennung von Entscheidungen in Zivilsachen ("Brüssel I-Verordnung" und "Brüssel II-Verordnung") gemacht werden, durch die der freie Verkehr der Gerichtsurteile und -entscheidungen ermöglicht wurde.

Im Rahmen der dritten Säule haben die Attentate vom 11. September unmittelbar zu einer beschleunigten Annahme einiger grundlegender Maßnahmen geführt, wie insbesondere des Europäischen Haftbefehls und des Rahmenbeschlusses zur Terrorismusbekämpfung. Dieses wichtige Zwischenziel konnte erreicht werden, indem der Europäische Rat, insbesondere durch die Festlegung einer Frist, verstärkten politischen Druck auf die JI-Gremien ausgeübt hat. Mitunter wird festgestellt, dass sich mit diesen Maßnahmen allmählich ein Konzept der europäischen inneren Sicherheit herausbildet, das eine Ergänzung zum einzelstaatlichen Rahmen darstellt.

Für alle diese Texte, die gerade angenommen wurden oder zu denen die Verhandlungen laufen, werden die innovativen Rechtsinstrumente des Beschlusses oder des Rahmenbeschlusses genutzt. Sie sind nicht unmittelbar rechtswirksam, aber für die Mitgliedstaaten verbindlich. Es wurde darauf hingewiesen, dass nur recht begrenzte Mittel zur Verfügung stehen, um tätig zu werden, wenn ein Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen nicht nachkommt (siehe unten).

Schließlich wurde am 6. März diesen Jahres die innovative Einrichtung Eurojust errichtet, ohne dass das Inkrafttreten des Vertrags von Nizza, in dem sie vorgesehen ist, abgewartet wurde. Es handelt sich um ein flexibles Koordinierungsgremium, das sich aus jeweils einem abgeordneten Staatsanwalt je Mitgliedstaat zusammensetzt und derzeit in Brüssel tagt. Eurojust kann einen Mitgliedstaat um die Einleitung von Ermittlungen ersuchen. Der betreffende Mitgliedstaat ist nicht verpflichtet, diese durchzuführen, muss die Ablehnung des Ersuchens jedoch begründen.

Die Kommission hat im Rahmen eines Grünbuchs¹ Vorschläge zum Aufbau einer Europäischen Staatsanwaltschaft unter Berücksichtigung der Verschiedenheit der Rechtssysteme und -traditionen vorgelegt. Die Staats- und Regierungschefs haben den Rat auf ihrer Tagung in Laeken aufgefordert, diese Vorschläge "zügig zu prüfen" und ihn dazu aufgerufen, "bald ein europäisches Netz für die Förderung der Ausbildung von Richtern und Staatsanwälten zu schaffen".

Auch wenn Fortschritte erzielt wurden, so sind viele der Ansicht, dass es der Zusammenarbeit im justiziellen Bereich an einer umfassenden Kohärenz mangelt: es werden nacheinander verschiedene Maßnahmen getroffen, die nicht auf einem Gesamtkonzept beruhen; die Aufteilung auf die erste und die dritte Säule stellt eine weitere Schwierigkeit dar. Schließlich sind die erzielten Fortschritte wie manche meinen, für den Bürger nur schwer wahrzunehmen.

Nach dem in Laeken geäußerten Wunsch der Staats- und Regierungschefs sind "die Anstrengungen zur Überwindung der durch die unterschiedlichen Rechtsordnungen bedingten Schwierigkeiten fortzusetzen, insbesondere durch Förderung der Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen im zivil- und im strafrechtlichen Bereich".

¹

KOM(2001) 715.

Anmerkung: Grünbücher sind Mitteilungen der Kommission zu einem bestimmten politischen Bereich. Diese Dokumente richten sich in erster Linie an die betroffenen Parteien – Organisationen und Privatpersonen –, die aufgefordert werden, sich am Konsultationsprozess und an den Erörterungen zu beteiligen. In manchen Fällen bilden sie die Grundlage für die Ausarbeitung späterer Rechtsakte.

b) Polizeiliche Zusammenarbeit

Der Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit zeigte im Anschluss an die Annahme des Maastrichter Vertrags eine vielversprechende Entwicklung. Die spätere Einbeziehung des Schengener Übereinkommens in die Verträge bildete eine wichtige neue Etappe. Nach Auffassung zahlreicher Sachverständiger ist jedoch eine differenzierte Bilanz der Ergebnisse zu ziehen.

Dies gilt für Europol: Trotz eigenständiger Haushaltsmittel in Höhe von 30 Mio. Euro pro Jahr, die von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden, sind die 300 Europol-Beamten mit Sitz in Den Haag nicht in der Lage, unmittelbar Ermittlungen zu führen oder an gemeinsamen Ermittlungen teilzunehmen. Offenbar erschwert die geringe oder unzureichende Bereitstellung von Informationen durch die nationalen Behörden die Erstellung der Analysen, um die sie gebeten werden, was der Inanspruchnahme von Europol nicht förderlich ist.

Auf der Tagung des JI-Rates vom 25. April diesen Jahres konnten die Innenminister eine politische Einigung darüber erzielen, dass sich Europol an den gemeinsamen Ermittlungsteams beteiligt und die Mitgliedstaaten darum ersuchen kann, derartige Ermittlungen durchzuführen. Da jedoch keine Einigung über ein vereinfachtes Verfahren zur Änderung des Europol-Übereinkommens erzielt wurde, wird diese Vereinbarung in Form eines Protokolls, das von den nationalen Parlamenten zu ratifizieren ist, möglicherweise erst in mehreren Jahren in Kraft treten.

Die direkte Zusammenarbeit zwischen den Polizeidiensten der Mitgliedstaaten bzw. zwischen einigen dieser Dienste funktioniert offenbar zufrieden stellend. Ferner ist auf das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) hinzuweisen, das zur Kommission gehört, etwa 250 Bedienstete umfasst und bei der Bekämpfung von Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften tätig ist.

c) Asyl und Einwanderung

Im Anschluss an die Aufnahme dieser Bereiche in die erste Säule und nach Maßgabe des Artikels 63 EGV sowie der in Tampere vom Europäischen Rat angenommenen Schlussfolgerungen hat die Kommission dem Rat zahlreiche Vorschläge für Richtlinien über den Flüchtlingsstatus, die Aufenthaltsbedingungen usw. unterbreitet. Die meisten dieser Vorschläge sind immer noch nicht angenommen worden, auch wenn einige Fortschritte in Bezug auf den vorübergehenden Schutz und die Einrichtung eines Europäischen Flüchtlingsfonds erzielt werden konnten. Der Europäische Rat äußerte auf seiner Tagung in Laeken seine Bedenken angesichts dieser Situation; er räumte ein, dass man im Asyl- und Einwanderungsbereich "doch weniger rasch und in geringerem Umfang als vorgesehen vorangekommen" ist, und brachte den Wunsch zum Ausdruck, dass "ein neues Konzept entwickelt" wird, damit "innerhalb kürzester Zeit eine gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik beschlossen" wird.

Zahlreiche Beobachter schreiben die Verzögerungen der Einstimmigkeitsregel zu oder sind der Ansicht, dass die meisten Mitgliedstaaten in erster Linie eine Harmonisierung bevorzugen, die für sie keine Änderung des geltenden Rechts zur Folge hat, was das Erreichen eines für alle annehmbaren Kompromisses erschwert. Die mit diesen neuen Instrumenten verbundenen Belastungen des Haushalts auf Gemeinschafts- oder nationaler Ebene sind ferner nach Auffassung mancher der Grund für die zögerliche Haltung der Mitgliedstaaten.

Auf der Tagung vom 25. April diesen Jahres konnte der Rat der Innenminister jedoch eine politische Einigung über den Vorschlag für eine Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern erzielen. Die Mitgliedstaaten müssen die Richtlinie zwei Jahre nach ihrer endgültigen Annahme anwenden. Trotz ihres allgemeinen Charakters und der zahlreichen, in der Richtlinie vorgesehenen Ausnahmeregelungen und Anpassungsmöglichkeiten stellt sie einen wichtigen Schritt dar. Diese Richtlinie gehört nämlich zu den Instrumenten, um deren rasche Annahme der Europäische Rat ersucht hatte.

Ein regelmäßig angesprochenes Thema ist die Errichtung einer Europäischen Grenzpolizei. Der Europäische Rat hat den Rat und die Kommission ersucht, "die Mechanismen für eine Zusammenarbeit zwischen den für die Kontrolle der Außengrenzen zuständigen Dienststellen festzulegen und die Voraussetzungen für die mögliche Schaffung eines Mechanismus oder gemeinsamer Dienststellen für die Kontrolle der Außengrenzen zu prüfen". Die Kommission hat zu dieser Frage in einer Mitteilung vom 7. Mai 2002 Leitlinien und erste Vorschläge unterbreitet¹. Sie schlägt insbesondere vor, zunächst einen gemeinsamen Grundstock von Grenzschutzbeamten und ein Europakolleg für Grenzschutz zu bilden, die mittelfristig zu einem Europäischen Grenzschutzkorps führen. Italien wird voraussichtlich am 30. Mai ebenfalls eine Mitteilung zu dieser Frage veröffentlichen.

III. Die fünf Herausforderungen im JI-Bereich

12. Die vorstehend dargelegte Bilanz dient der Feststellung allgemeiner Problemstellungen und soll das Verständnis der im JI-Bereich auftretenden Schwierigkeiten erleichtern. Die im Folgenden genannten Probleme sind nicht alle spezifische Probleme dieses Bereichs. Es handelt sich in den meisten Fällen um bereichsübergreifende Schwierigkeiten, die jedoch für diesen Bereich von besonderer Bedeutung sind oder zumindest größere Auswirkungen haben.

¹ KOM(2002) 233 endg.

a) Kohärente Aufteilung der Zuständigkeiten

Im Bereich der Strafverfolgung gibt es keine genaue Abgrenzung zwischen den Angelegenheiten, die auf europäischer Ebene geregelt werden, und denjenigen, die weiterhin in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen sollen. In Titel VI Artikel 29 VEU werden allgemeine Ziele genannt, die unterschiedlich ausgelegt werden können ("...verfolgt die Union das Ziel, den Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ..."). Es folgt eine – nicht erschöpfende – Aufzählung von Sachgebieten, darunter die Verhütung der organisierten Kriminalität, des Terrorismus, des Menschenhandels und der Straftaten gegenüber Kindern, des illegalen Drogen- und Waffenhandels, der Bestechung sowie des Betrugs. Dabei wird nicht angegeben, ob es sich dabei um europaweite oder grenzüberschreitende Erscheinungen handeln muss, damit ein gemeinsames Vorgehen oder gemeinsame Maßnahmen eingeleitet werden können.

Auch ist darauf hinzuweisen, dass die Gemeinschaft und die Union befugt sind, Rechtsvorschriften für die Ahndung von Verstößen gegen ihre eigenen Regelungen zu erlassen (z.B. kann in gemeinschaftlichen Umwelt- oder Finanzvorschriften die Einführung von strafrechtlichen Sanktionen bei Verstößen vorgesehen werden).

Da die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten im Vertrag nicht eindeutig geregelt ist und es diesbezüglich auch an einer wirksamen richterlichen Kontrolle fehlt, wird in der Praxis manches Problem auf europäischer Ebene behandelt, das sich zwar unzweifelhaft europaweit stellt, jedoch für einen oder mehrere Mitgliedstaaten eine politische Priorität darstellt (z.B. die Behandlung von Sexualstraftaten und Pädophilie, wenn in einem Mitgliedstaat mehrere solcher Straftaten begangen wurden, oder die Forderung einiger Mitgliedstaaten nach Einführung des Begriffs der Umweltkriminalität). Die Tatsache, dass jeder Mitgliedstaat das Recht hat, Vorschläge zu unterbreiten, und dass der Vorsitz wechselt, erschwert die Auswahl der Prioritäten zusätzlich, so dass diese sich ständig ändern.

Weit verbreitet ist daher die Auffassung, dass es einer klaren Aufteilung der Zuständigkeiten und einer Konzentration der Gemeinschaftsmaßnahmen bedarf: Wichtigste Kriterien hierfür könnten die grenzüberschreitende Dimension der betreffenden Straftaten bzw. ihrer Folgen sein oder auch die Tatsache, dass bestimmten Formen der Kriminalität nicht auf einzelstaatlicher Ebene, sondern nur auf Ebene der Union beizukommen ist.

b) Wirksame Rechtsinstrumente

Die Erfahrung hat gelehrt, dass die Rechtsinstrumente der dritten Säule nicht mehr unbedingt ausreichen, um die in den Schlussfolgerungen von Tampere angekündigten ehrgeizigen Rechtsetzungsvorhaben zu verwirklichen. Dieser Mangel ist zum Teil auf ihre ursprüngliche Konzeption zurückzuführen. Sie orientieren sich weitgehend an den Rechtsinstrumenten, die mit dem Maastrichter Vertrag im Rahmen der zweiten Säule (GASP) angenommen wurden, und eignen sich trotz der im Amsterdamer Vertrag vorgenommenen Verbesserungen sicher kaum für eine fortgesetzte Rechtsetzung.

Folgendes ist festzustellen:

- Das Rechtsinstrument eines Übereinkommens zwischen den Mitgliedstaaten wird nicht mehr verwendet, da es zu langsam und im Hinblick auf die Ratifizierung mit Unwägbarkeiten verbunden ist (Die Ratifizierung allein nimmt vier bis fünf Jahre in Anspruch). Angesichts der Schwerfälligkeit dieses Instruments stellt sich zudem die Frage nach einem weiteren – politisch höchst erwünschten – Ausbau der bestehenden Übereinkommen, insbesondere des Europol-Übereinkommens.
- Andererseits wurde bei den jüngsten Fortschritten zwar systematisch auf die neuen Instrumente des Rahmenbeschlusses oder des Beschlusses zurückgegriffen, doch werden auch diese Instrumente zuweilen kritisiert, da sie keine unmittelbare Wirkung entfalten.

So umfasst der Europäische Haftbefehl, der nach den Attentaten vom 11. September in Form eines Rahmenbeschlusses angenommen wurde, sehr detaillierte Verfahrensregeln, die auf einem System der sofortigen gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen eines Mitgliedstaats in den anderen Mitgliedstaaten beruhen und die schwerfälligen Auslieferungsverfahren ersetzen. Dieses System lässt sich mit den Systemen der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Zivilsachen vergleichen. Solche Systeme können nur effizient funktionieren, wenn alle Justizbehörden die gleichen Bestimmungen anwenden. Daher wurde für den Bereich der Zivilsachen auch eine Verordnung gewählt. Der Europäische Haftbefehl kann also erst dann wirklich zum Einsatz kommen, wenn die Mitgliedstaaten ihn Wort für Wort in ihr einzelstaatliches Recht umgesetzt haben. Abweichungen könnten nämlich dazu führen, dass die gegenseitige Anerkennung verweigert wird. Die Tatsache, dass es keinen wirksamen Mechanismus gibt, um Sanktionen gegen Mitgliedstaaten zu verhängen, die ihren Verpflichtungen, insbesondere in Bezug auf eine fristgerechte Umsetzung, nicht nachkommen, ist ein weiteres Manko dieser Regelung. Nur ein Mitgliedstaat ist nämlich befugt, vor dem Gerichtshof gegen einen anderen Mitgliedstaat zu klagen; der Kommission steht dieses Rechtsmittel bei Verstößen nicht zur Verfügung. Die Erfahrung lehrt jedoch, dass die Mitgliedstaaten nur zögerlich Klagen gegen einen anderen Mitgliedstaat erheben.

c) Verstärkung der politischen und richterlichen Kontrolle

Polizei und Justiz waren schon immer Bereiche, in denen die individuelle und/oder kollektive Verantwortung eindeutig festgelegt werden und schnell und wirksam zum Tragen kommen muss. Wenn etwas schief läuft, wollen die Bürger sofort wissen, wer dafür verantwortlich und zu bestrafen ist.

Einige Beobachter vertreten die Auffassung, dass das derzeitige europäische institutionelle Gefüge dieser Forderung nach Zuweisung der politischen Verantwortung nur unzureichend gerecht wird, da insbesondere die Tätigkeiten von Europol nicht der Kontrolle des Europäischen Parlaments unterliegen. Für die Annahme eines gemeinsamen Standpunkts des Rates ist die Anhörung des Europäischen Parlaments ebenfalls nicht erforderlich.

Würde angestrebt, ein europäisches Strafrecht, einen europäischen Staatsanwalt, eine wirklich gemeinsame europäische Asylregelung oder eine europäische Polizei – wenn auch nur mit Einschränkungen und allmählich – einzuführen, so stellte sich umso mehr die Frage nach der politischen Verantwortung.

Gleiches gilt für das Rechtsetzungsverfahren. In dem Maße, wie in der Praxis mehr und mehr vom traditionellen Prinzip der Aushandlung von Übereinkommen abgewichen wird, werden die Transparenz und die Legitimität des Rechtsetzungsverfahrens immer wichtiger für das reibungslose Funktionieren und die Akzeptanz des Systems. Ist es denkbar, dass der Rat unter Ausschluss der Öffentlichkeit so heikle politische Fragen wie ein gemeinsames Asylrecht oder die Befugnisse und Strukturen einer europäischen Polizei erörtert? Was ist mit der Rolle des Europäischen Parlaments, das derzeit in allen diesen Bereichen lediglich angehört wird? Welche Aufgaben sollen die nationalen Parlamente übernehmen?

Der Europäische Gerichtshof kann gegenwärtig im II-Bereich nur eine begrenzte Kontrolle ausüben. Die Verträge übertragen dem Gerichtshof keinerlei Zuständigkeiten für die dritte Säule, auch nicht für den vergemeinschafteten Bereich im Falle von Maßnahmen zur Wiedereinführung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen oder allgemein für die Kontrolle von einzelstaatlichen polizeilichen Maßnahmen oder Maßnahmen der öffentlichen Ordnung. Die Bestimmungen des EUV haben, was das Vorabentscheidungsverfahren im Rahmen der dritten Säule betrifft, zu einem äußerst komplizierten System der "variablen Geometrie" geführt. Überdies gibt es neben diesem System gleichzeitig verschiedene Verfahren, die im Rahmen von Übereinkommen (insbesondere des Europol-Übereinkommens) vor dem Amsterdamer Vertrag eingeführt wurden.

Auf der Ebene der Europäischen Union gibt es keine Rechtsmittel gegen Maßnahmen von Europol. Zwar besteht die Möglichkeit, auf nationaler Ebene Rechtsmittel einzulegen, doch ist sie umstritten und auf jeden Fall nicht eindeutig festgelegt. Auf Kritik stößt bisweilen auch die Tatsache, dass in den Bereichen Asyl und Einwanderung eine Vorlage zur Vorabentscheidung nur bei den letztinstanzlichen Gerichten der Mitgliedstaaten eingereicht werden darf.

Einige Beobachter sind der Auffassung, dass diese Umstände eine einheitliche Auslegung und Anwendung der diesbezüglichen Rechtsvorschriften der Union erschweren und die Effizienz des Systems, das auf dem gegenseitigen Vertrauen der Mitgliedstaaten beruht, beeinträchtigen.

d) Vereinfachung: Nichtbeteiligungsklausel und Aufteilung in Säulen

Der II-Bereich gehört heute in vieler Hinsicht zu den kompliziertesten Politikfeldern.

Zum einen zeichnet er sich durch eine Aufteilung der Befugnisse zwischen der ersten und der dritten Säule aus, wobei sich auch die Rechtsinstrumente, Verfahrensregeln und Aufgaben der Organe unterscheiden. Dieser Umstand bietet oft Anlass für Rechtsdebatten über die Abgrenzung

zwischen den beiden Säulen. Er zwingt den Gesetzgeber oft, auf eine einzige politische Herausforderung mit zwei Rechtsinstrumenten zu reagieren, wobei die Gefahr besteht, dass die Wirksamkeit und Kohärenz darunter leidet. Zu den jüngsten Beispielen zählen die Einführung von strafrechtlichen Sanktionen, etwa in den Bereichen illegale Einwanderung, Schutz der finanziellen Interessen oder der Umwelt, die Entwicklung des Schengener Informationssystems (SIS), die Zollzusammenarbeit sowie die Frage der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen. Die Existenz zweier Systeme für den Abschluss internationaler Abkommen - Gemeinschaftssystem (Artikel 300 EGV) und dritte Säule (Artikel 38 EUV) - wirft vergleichbare Probleme auf.

Ferner wurden im JI-Bereich mehrere unterschiedliche und sehr komplizierte "opting in"-Regelungen für das Vereinigte Königreich und Irland sowie – in Bezug auf Titel IV EGV (Einwanderung und Asyl, Zusammenarbeit in Zivilsachen) und den Schengenraum – für Dänemark vereinbart. Festzuhalten ist allerdings, dass sich diese drei Länder in der Praxis meist bereit erklärt haben, die europäischen Initiativen und Maßnahmen mitzutragen.

Zu dieser komplizierten Situation kommt noch hinzu, dass einige Drittstaaten - Norwegen und Island, eines Tages vielleicht die Schweiz - am Schengener Raum für den freien Personenverkehr teilnehmen wollen.

Die Kompliziertheit des institutionellen Gefüges ist nicht nur für den JI-Bereich kennzeichnend, aber gerade hier besteht eine besondere Diskrepanz zu den Erwartungen der Bürger in Bezug auf Verständlichkeit und Transparenz.

e) Gegenseitige Anerkennung

Vertrauen ist eine wesentliche Voraussetzung für eine funktionierende Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im JI-Bereich. Es ist jedoch bei einer größeren Anzahl von Partnern zuweilen nur schwer herzustellen, wie das Beispiel der polizeilichen Zusammenarbeit, insbesondere im Rahmen von Europol, zeigt. Daher wird manchmal der Zusammenarbeit zwischen nur wenigen Mitgliedstaaten oder der bilateralen Zusammenarbeit der Vorzug gegeben.

Vertrauen ist auch im Falle des Rechtssystems der anderen Mitgliedstaaten, insbesondere bei Aspekten der Strafverfolgung, notwendig. Für das Justizwesen können kaum messbare Qualitätsmerkmale festgelegt werden: Wie lässt sich die Effizienz eines Rechtssystems messen? Das Fundament eines gemeinsamen Rechtsraums ist also das gegenseitige Vertrauen. Gleiches gilt für den Bereich der Strafverfolgung, will man die Mitgliedstaaten verpflichten, ihre eigenen Staatsangehörigen in andere Mitgliedstaaten auszuliefern, damit sie dort ihre Strafe oder Teile ihrer Strafe

verbüßen. Gegenwärtig gibt es von Land zu Land unterschiedliche Bedingungen, was die Mitgliedstaaten davon abhalten könnte, ihre Zusammenarbeit zu intensivieren.

In diesem Zusammenhang sind die Auswirkungen, welche die Erweiterung mit dem Beitritt neuer Staaten von 2004 an haben könnte, nicht zu unterschätzen. Beispielsweise könnte sich durch die Erweiterung die Auffassung darüber, wie die Außengrenzen verwaltet werden sollen, ändern. Nach dem Schengener Übereinkommen ist nämlich grundsätzlich jeder Mitgliedstaat weiterhin für die Kontrolle seines Abschnitts der gemeinsamen Außengrenze verantwortlich. Es findet lediglich eine gemeinsame Bewertung statt. Eine solche Regelung ist bei einer nahezu gleichmäßigen Verteilung der Lasten und einem ähnlichen Entwicklungsstand im Großen und Ganzen akzeptabel. Wird der Schengenraum beträchtlich erweitert, könnten zunehmend Forderungen nach einer gemeinsamen Verwaltung der Grenzen laut werden. Unterschiedliche Vorschläge in diesem Sinne sind übrigens bereits wiederholt von einigen Konventsmitgliedern aus den Bewerberländern¹ vorgetragen worden.

IV. Fragen und mögliche Lösungsansätze

Aus der vorausgehenden Analyse ergeben sich mehrere Fragen, über die weiter nachgedacht werden sollte, wobei die folgende Aufzählung natürlich nicht erschöpfend ist:

- Sollten im Bereich Asyl und Einwanderung Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit ins Auge gefasst werden, damit die großen Vorhaben, die bereits in Tampere erörtert worden sind, verwirklicht werden können, nämlich eine wirklich gemeinsame Asylregelung, Solidarität bei einem Massenzustrom, rechtlicher Status und Freizügigkeit für langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige?
- Sollte man an den derzeit geltenden Verfahren des "opt in" und "opt out" festhalten? Wenn ja, sollten sie uneingeschränkt beibehalten werden? Wäre eine Neufestlegung je nach Themenbereich denkbar, oder soll es – wie derzeit – auch weiterhin möglich sein, diese Verfahren von Fall zu Fall ohne weiteres anzuwenden?
- Sollte der Einstimmigkeitszwang in den Bereichen, die derzeit unter die dritte Säule fallen, beibehalten werden?
- Lassen sich im Bereich der Strafverfolgung die Befugnisse der Union einfacher und eindeutiger definieren, so dass die Gemeinschaft eine begrenzte, aber genau umrissene Zuständigkeit erhält? Wenn ja: Wie und anhand welcher Kriterien? Nach welchem Verfahren sollte eine Änderung dieser Kompetenzenverteilung gegebenenfalls erfolgen?

¹ Beispielsweise haben sich Herr Martikonis und Frau Birzniece auf der Tagung vom 15./16. April für eine gemeinsame Verwaltung der Grenzen ausgesprochen.

- Wäre es nicht angebracht, die in Artikel 35 EUV und in Artikel 68 EGV enthaltene Regelung der Zuständigkeit des Gerichtshofs an die allgemeine Regelung anzupassen? Sollten auch der Kommission als Hüterin der Verträge Befugnisse für sämtliche Bereiche der dritten Säule übertragen werden, damit sie über die ordnungsgemäße Umsetzung der von den Mitgliedstaaten angenommenen Maßnahmen wachen kann?
- Wie lassen sich die Rechtsinstrumente der dritten Säule wirksamer gestalten? Sollten sie den Rechtsinstrumenten des Gemeinschaftssystems angenähert oder sogar daran angepasst werden?
- Sollte man an der Säulenkonstruktion festhalten ¹? Welche Vorteile bietet sie, oder macht sie alles nur komplizierter? Müssen unter der Voraussetzung, dass die Bereiche der dritten Säule auf die erste Säule übertragen werden, besondere Verfahrensregeln eingeführt werden oder könnten durchweg die allgemeinen Rechtsvorschriften zur Anwendung gelangen?
- Muss im Bereich des Zivilrechts der Beilegung von Streitfällen im Bereich Familienrecht Vorrang eingeräumt werden, auch wenn nach dem Vertrag von Nizza bei diesem Aspekt Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit ausgeschlossen sind?
- Wie lässt sich das gegenseitige Vertrauen, insbesondere in die Justiz, auch in die Strafverfolgung, stärken? Sollte eine Annäherung der materiellen Bedingungen zwischen den Mitgliedstaaten angestrebt werden? Sollten neue Regelungen für die Überprüfung/Kontrolle, den Austausch vorbildlicher Verfahrensweisen oder die Genehmigung der Haftbedingungen eingeführt werden?
- Sollte die Einrichtung einer regelrechten europäischen Polizei ins Auge gefasst werden, die für die Verbrechen und Verstöße zuständig ist, die auf europäischer Ebene verfolgt werden müssen? Wenn nicht: Sollte und kann die Zusammenarbeit der Polizeikräfte der Mitgliedstaaten im europäischen Rahmen verstärkt werden, und auf welche Weise ließe sich dies bewerkstelligen?
- Sollte Eurojust als Vorläufer einer europäischen Staatsanwaltschaft betrachtet werden? Welchen zusätzlichen Nutzen könnte eine solche Staatsanwaltschaft bringen? Sollte sie dafür zuständig sein, bei Straftaten, die in die europäische Domäne fallen, Ermittlungen einzuleiten und zu führen, mit denen eine europäische Polizei befasst würde ², oder sollte eher eine Zusammenarbeit zwischen dem europäischen Staatsanwalt und den Staatsanwälten der Mitgliedstaaten angestrebt werden? Falls eine europäische Staatsanwaltschaft eingerichtet wird, müssen dann – wie einige meinen – ihre Zuständigkeiten auf den Schutz der finanziellen

¹ Vgl. den Beitrag von Herrn Teufel (Dok. CONV 24/02), der wie Herr Duff dafür plädiert, die Säulenkonstruktion aufzugeben.

² Vgl. beispielsweise die Beiträge von Herrn Barrau (Dok. CONV 30/02), Frau Lena Hjelm Wallén (CONV 29/02) und Frau Idrac (CONV 44/02).

Interessen der Gemeinschaft oder die Bekämpfung der Euro-Fälschung begrenzt werden?
Sollte anderenfalls auf eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Staatsanwälten der Mitgliedstaaten hingewirkt werden? Durch weiteren Ausbau von Eurojust und/oder auf andere Weise?

- Sollte zudem die Einführung eines europäischen Strafrechts oder einer europäischen Strafkammer am Gerichtshof ins Auge gefasst werden? Wenn ja: Welche Zuständigkeiten sollten diesem Gericht übertragen werden?
- Sollte die Frage der Kontrolle der gemeinsamen Grenzen erörtert werden und, wenn ja, wie? Wäre beispielsweise eine europäische Grenzschutzeinheit für die Außengrenzen denkbar oder sollte die Zusammenarbeit zwischen den bestehenden Grenzschutzeinheiten der Mitgliedstaaten verstärkt werden?
- Angenommen, die Einrichtung gemeinsamer operativer Einrichtungen (Polizei, europäischer Grenzschutz, Staatsanwaltschaft) wird angestrebt: Nach welchen Verfahrensregeln sollen sie arbeiten? Wie sollte unter dieser Voraussetzung die politische Verantwortung im II-Bereich aussehen? Sollte sie sich weiterhin aus dem allgemeinen Recht der Verträge herleiten oder müsste sie anders geregelt werden?
