

VERMERK

des	Sekretariats
für	die Arbeitsgruppe X "Freiheit, Sicherheit und Recht"
<u>Betr.:</u>	<u>Kurzniederschrift (Sitzung vom 8. Oktober 2002)</u>

Die dritte Sitzung der Gruppe fand am 8. Oktober (vormittags und nachmittags) statt. Wie in der Tagesordnung vorgesehen, war das Thema der Sitzung die im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen vorgesehenen Instrumente und Verfahren. Die Gruppe hatte drei Experten um Erläuterungen gebeten - nämlich Herrn Labayle (Professor an der Universität von Bayonne), Frau van den Wyngaert (Professorin an der Universität von Antwerpen) und Herrn de Kerchove, Direktor im Generalsekretariat des Rates. Nach den Ausführungen jedes Experten fand ein Gedankenaustausch statt. Die Sitzung wurde mit einer generellen Diskussion über das Thema der Sitzung abgeschlossen.

Ausführungen von Herrn Henri LABAYLE¹

In seinen Ausführungen wies Herr Professor Labayle zunächst darauf hin, dass der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (nachstehend "RFSR" genannt) sich im Vergleich zu den anderen Politikbereichen der EU einerseits durch ein dringendes Erfordernis der Effizienz und des Pragmatismus (kein Recht auf Irrtum in den Bereichen Sicherheit und Einwanderung) und andererseits durch ein hohes Maß an Subsidiarität (Notwendigkeit, die einzelstaatlichen Traditionen und die Besonderheiten der betreffenden Akteure - nämlich Richter/Staatsanwälte und Polizeibeamte - zu berücksichtigen) auszeichne.

¹ Der vollständige Wortlaut wurde an die Mitglieder in Form des Dokuments WD 3 verteilt.

Im Zusammenhang mit den derzeitigen Instrumenten und Verfahren des RFSR sprach er drei größere Mängel an:

1. Mangel an Kohärenz des Systems, was insbesondere auf vier Faktoren zurückzuführen sei:
 - i) Säulenkonstruktion (sie bereite in der Praxis Probleme bei der Wahl der geeigneten Rechtsgrundlage für einen Rechtsakt - insbesondere im Bereich Strafrecht, Schutz der finanziellen Interessen, Bekämpfung der illegalen Einwanderung, Umweltschutz oder Zollzusammenarbeit; ferner führe sie zu einer unnützen Aufsplitterung bestimmter Bereiche).
 - ii) Unterschiedliche rechtliche Pflichten:
 - aufgrund der ungleichen Ratifizierung der Übereinkommen durch die Mitgliedstaaten, einer ungleichen Umsetzung der Rahmenbeschlüsse, des opting in und opting out von drei Mitgliedstaaten im Rahmen der Union;
 - Problem, das die Übereinkommen erst ab 8 Ratifizierungen in Kraft treten;
 - ungleiche Situation für die Bürger der Union je nach Verhalten des Staates, in dem sie leben;
 - Risiko, dass diese Probleme mit einer künftigen verstärkten Zusammenarbeit und mit den mit der Erweiterung einhergehenden Schwierigkeiten noch zunehmen.
 - iii) Weigerung, Querverbindungen zwischen den Säulen herzustellen;
 - iv) institutionelle Mängel:
 - Weder das EP noch die nationalen Parlamente werden als Gesprächspartner angesehen (obwohl den letztgenannten bei Eingriffen in die Grundrechte, der Festlegung der Kriminalpolitik und dem Legalitätsprinzip eine derartige Funktion zukommt);
 - die Kommission hat Probleme bei der Ausübung ihres Initiativrechts und bei der Kontrolle der Anwendung des Rechts (nationale Richter und Polizeibeamte sind keine Beamten wie die anderen);
 - die Funktion des Rates und der Mitgliedstaaten ist besonders komplex: die bei der Beschlussfassung erforderlichen Kompromisse zwischen Techniken (aus den Bereichen Inneres und Justiz) und Politikern (Diplomaten) sind kein Garant für Einfachheit und Effizienz.
2. Mangel an politischer Vision: Probleme wegen bestimmter Ungenauigkeiten in den Verträgen (in Artikel 62 EGV ist von "Maßnahmen die Rede"); Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich Außenbeziehungen sind sehr kompliziert; das in Artikel 34 EUV für die dritte Säule vorgesehene rechtliche Instrumentarium unterliegt keiner Globalregelung, die eine Gesamtvision zum Ausdruck bringt; Fehlen eines klaren und leicht nachvollziehbaren politischen Konzepts (die verwendeten Instrumente bringen die politischen Grundentscheidungen und Prioritäten nicht klar zum Ausdruck), Notwendigkeit, eine Methode zu verwenden, durch die

die Art des Handelns der Gemeinschaft klarer wird und die auch eine Verbindung zur Methode der offenen Koordinierung (insbesondere im Bereich Einwanderung) herstellt.

3. Ineffizienz, die insbesondere auf folgende Faktoren zurückzuführen ist:

- i) In der Art der verwendeten Instrumente (von den Mitgliedstaaten nicht ratifizierte Übereinkommen; Rahmenbeschlüsse, die nicht unmittelbar wirksam sind; Beschlüsse werden eher zur Schaffung von Strukturen oder Verfahren verwendet und lassen das materielle Recht unberührt; Komplexität des Schengen-Erbes, Missbrauch von atypischen Rechtsakten) kommt die Weigerung der Mitgliedstaaten zum Ausdruck, zwingende rechtliche Verpflichtungen einzugehen.
- ii) Verfahrenstechnische Blockierung des Rechtsetzungsprozesses: Problem des gemeinsamen Initiativrechts Kommission/Mitgliedstaaten und insbesondere des Einstimmigkeitsgebots im Rat bei der dritten Säule (außer bei den Durchführungsmaßnahmen nach Artikel 34 Absatz 2 Buchstaben c und d) und bei der ersten Säule (bis zum 1. Mai 2004 außer bei bestimmten Aspekten der Visumpolitik); befürchtete Lähmung wegen der Erweiterung;
- iii) Blockierung beim Inkrafttreten der angenommenen Rechtsakte: durchschnittliche Frist von acht Jahren bis zum Inkrafttreten der Übereinkommen: technisches Problem wegen der ungenauen Formulierung der Verpflichtungen (z.B. Rahmenbeschluss über den europäischen Haftbefehl, wonach die Mitgliedstaaten eine minimale Anerkennung der gerichtlichen Entscheidungen der anderen Mitgliedstaaten akzeptieren müssen, obwohl dies noch Probleme bereitet); Probleme im Zusammenhang mit der Umsetzung von Durchführungsmaßnahmen (im Rahmen der dritten Säule ist die Kommission nicht für die Abwicklung von Programmen zuständig).
- iv) Geringe Kontrolle über die Anwendung der Rechtsakte, da die Kommission hier nicht als Wächterin fungiert.
- v) Die richterliche Kontrolle ist vor allem insofern unzureichend, als das Vorabentscheidungsverfahren nur von letztinstanzlichen Gerichten in Anspruch genommen werden kann, die Legalitätskontrolle in Bezug auf den personellen Anwendungsbereich begrenzt ist und es keine Klage wegen Vertragsverletzung gibt.

In Anbetracht der vorstehend beschriebenen Situation schlägt Herr Professor Labayle folgende Änderung auf der Ebene der Akteure, der Verfahren und der Kontrollen vor:

- a) In Bezug auf die Akteure werden folgende Änderungen vorgeschlagen:
 - i) Der Europäische Rat sollte eine Gesamtvision des RFSR vorgeben, wobei er sogar soweit gehen sollte, gemeinsame Standards für die Datensicherheit und -übermittlung festzulegen.

- ii) Das Europäische Parlament sollte im Rahmen der Mitentscheidungsverfahren die ihm zukommende Rolle spielen, zu den externen Fragen im Zusammenhang mit dem RFSR hinzugezogen werden und bei nicht verbindlichen Rechtsakten konsultiert werden;
 - iii) die Kommission sollte die ihr zukommende Rolle als Wächterin der Verträge spielen;
 - iv) es könnte ein RFSR-Beauftragter geschaffen werden, der der Kommission beigeordnet wird und dessen Aufgabe es wäre, die Unzahl der seit Amsterdam geschaffenen Gremien zu koordinieren.
- b) Was die Änderungen bei den Verfahren anbelangt, so argumentierte er, dass der Weg eines einheitlichen Vertrags, innerhalb dessen verschiedene unterschiedliche Verfahren nebeneinander bestehen, die Frage der Einheitlichkeit der Instrumente aufwerfen würde. Ohne eine vollständige Umgestaltung der Verfahren und Instrumente vorschlagen zu wollen, halte er deren Rationalisierung für unerlässlich. Die Attraktivität der ersten Säule nehme er mit Interesse zur Kenntnis, wobei er jedoch nicht unbedingt für eine "orthodoxe Angleichung" plädiere. In diesem Zusammenhang wurden zwei spezielle Probleme angesprochen:
- i) Notwendigkeit, den Platz der "gemeinsamen Standpunkte" in der Hierarchie der Rechtsakte klarer festzulegen;
 - ii) externer Aspekt des RFSR und Umstand, dass die internationalen Abkommen sich sowohl auf die erste und auf die dritte Säule erstrecken können und dass dadurch die Frage des Mandats und des Verfahrens aufgeworfen wird.
- Ferner sollte vorgesehen werden, dass die "Rahmenbeschlüsse" und die "Beschlüsse" der dritten Säule unmittelbar wirksam sind und dass die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Möglichkeit, sich auf eine Richtlinie zu berufen, wenn ein Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen nicht nachkommt, in diesem Zusammenhang Anwendung findet.
- c) Was die Änderungen im Zusammenhang mit den Kontrollen anbelangt, so sind drei Arten von Kontrollen - nämlich die politische, die verwaltungsrechtliche und die gerichtliche Kontrolle - voneinander zu unterscheiden.
- i) Was die politische Kontrolle anbelangt, so schlage er vor, die nationalen Parlamente aus Gründen der Transparenz und der Legitimität enger zu beteiligen.
 - ii) Was die verwaltungsrechtliche Kontrolle anbelangt, so schlage er vor, eine institutionelle Koordinierung vorzusehen, um zu vermeiden, dass sich die verschiedenen geschaffenen Stellen autonom und chaotisch entwickeln. Auch eine Politik der gegenseitigen Evaluierung, die die Mitgliedstaaten in die Verantwortung nimmt, und die Technik des "Fortschrittsanzeigers" seien durchaus erwägenswert.
 - iii) Was die gerichtliche Kontrolle anbelangt, so schlage er vor, die allgemeine Regelung der ersten Säule zu übernehmen.

Ausführungen von Frau Christine van den Wyngaert

Frau van den Wyngaert ging in ihren Ausführungen auf vier Punkte ein: Wie könnte man den gemeinschaftlichen Besitzstand im Bereich Strafrecht klarer formulieren und besser strukturieren? Wie könnte man das Gesetzgebungsverfahren vereinfachen? Wie könnte man ein "vertikales System" für die Durchsetzung des Rechts schaffen? Soll eine für das Vorverfahren in Strafsachen zuständige Kammer eingerichtet werden?

Was den gemeinschaftlichen Besitzstand anbelange, so sei das derzeitige System insofern nicht sehr befriedigend, als Rechtsakte oft punktuell nach Maßgabe der jeweiligen Umstände - wie z.B. im Anschluss an das Attentat vom 11. September - oder je nach Art der politischen Impulse, die vom jeweils für sechs Monate amtierenden turnusmäßigen Vorsitz des Rates gegeben werden, erlassen würden.

In diesem Zusammenhang führe die Vielfalt der vorhandenen Strukturen (OLAF, Europol, Eurojust, Europäisches Justizielles Netz, Verbindungsbeamte/-staatsanwälte), die auf europäischer Ebene in Strafsachen tätig seien, zu Überschneidungen und Doppelarbeit. Dazu komme noch, dass diese Strukturen über ihre eigenen Datenbanksysteme verfügen.

Frau van den Wyngaert sprach sich für die Kodifizierung der unter den EGV und den EUV fallenden Straftaten aus. Zu diesem Zweck müssten die Straftaten sowie einige spezielle Begriffe des Strafrechts (Versuch der Begehung einer Straftat, Beteiligung an einer Straftat, Strafen, extraterritoriale Zuständigkeit usw.) definiert werden. Bei bestimmten Straftaten besitze die Gemeinschaft bereits eine Gesetzgebungskompetenz (wie bei Straftaten zulasten der finanziellen Interessen der Gemeinschaft (Artikel 280 EGV)), Umweltdelikten oder Straftaten im Zusammenhang mit der Fälschung des Euro. Andere Straftaten fielen unter den EUV und seien in Artikel 31 EUV aufgeführt. Zu nennen wären auch die "*mandate crimes*" (für die Europol und Eurojust zuständig sind) und die Straftaten, für die die gegenseitige Anerkennung gilt (z.B. Liste der 32 Straftaten im Rahmenbeschluss über den europäischen Haftbefehl).

Was die Vereinfachung des Gesetzgebungsverfahrens anbelangt, so äußerte sich Frau van den Wyngaert kritisch zu gewissen Aspekten im Zusammenhang mit den in Artikel 34 EUV aufgeführten Rechtsinstrumenten und den Schwierigkeiten, die ihre Umsetzung bereitet (Übereinkommen, die nicht ratifiziert werden; Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse, die nicht unmittelbar wirksam sind). Sie schlug ferner *de lege ferenda* die Vergemeinschaftung der Dritten Säule mit dem Argument vor, dass dies zu einem höheren Maß an demokratischer Legitimität (Verfahren der Mitentscheidung, Kontrolle durch den EuGH) führt. Im Übrigen sollten künftig Verordnungen und

Richtlinien eingesetzt werden, um langfristig eine Harmonisierung der Straftatbestände und der Strafen in bestimmten Bereichen zu erreichen bzw. sogar die Ausarbeitung eines europäischen Strafgesetzbuchs zu erreichen.

Im Zusammenhang mit der Einrichtung eines "vertikalen" Systems für die Durchsetzung des Rechts schlug Frau van den Wyngaert vor, einen europäischen Staatsanwalt zu schaffen. Die Vorteile wären folgende: direkte Anwendung des Strafrechts (ohne dass auf Rechtshilfeersuchen zurückgegriffen werden muss), Vereinheitlichung der Beweisaufnahmevorschriften im europäischen Rechtsraum (Vorschriften über die Gesetzmäßigkeit der Beweise und Ausschluss von illegal erhobenen Beweisen), Transparenz und Sichtbarkeit und eventuell Ausarbeitung einer gemeinsamen Strafrechtspolitik. Sie sei sich jedoch durchaus der Schwierigkeiten und Herausforderungen bewusst, die die Schaffung eines europäischen Staatsanwalts mit sich bringe. Problematisch seien insbesondere die Frage, welcher Art von politischer und gerichtlicher Kontrolle er unterliegen würde.

Sie schlage vor, dass der künftige europäische Staatsanwalt aus Eurojust hervorgehen solle. Es könnte sich um den Präsidenten von Eurojust handeln. Sie sei sich jedoch darüber im klaren, dass die Idee der Schaffung eines europäischen Staatsanwalts wohl noch nicht reif zu sein scheine, obwohl sie durchaus einige Befürworter habe.

Im Übrigen rege sie die Einrichtung einer für das Vorverfahren in Strafsachen zuständigen Kammer ("*pretrial chamber*") auf europäischer Ebene an, deren Funktion insbesondere darin bestehen würde, Untersuchungshandlungen auf europäischer Ebene zu kontrollieren und ein "*forum shopping*" der Polizei oder der Staatsanwaltschaft zu vermeiden.

Nach den Ausführungen der beiden Hochschulprofessoren fand ein Meinungsaustausch insbesondere über die beiden folgenden Fragen statt: Welche Rolle sollen die nationalen Parlamente spielen und wie soll die Koordination zwischen den nationalen Parlamenten und dem EP aussehen? Sollte die Kommission künftig über ein Monopol auf dem Gebiet des Initiativrechts im Bereich RFSR verfügen? Sollte die derzeitige Regelung für den Fall, dass die Gesetzgebungsinitiative bei den Mitgliedstaaten verbleibt, dahin gehend geändert werden, dass eine Initiative immer von mehreren Mitgliedstaaten ausgehen muss? Vorteile und Nachteile der Schaffung eines europäischen Staatsanwalts?

Im Rahmen dieses Meinungsaustauschs sprachen sich einige Mitglieder dafür aus, dass die Kommission ein Monopol auf dem Gebiet des Initiativrechts erhält; andere wiederum plädierten dafür, dass das Initiativrecht bei den Mitgliedstaaten verbleibt (wobei eine Initiative gegebenenfalls von mehreren Mitgliedstaaten ausgehen sollte). Angesprochen wurden auch folgende Punkte: Problem, dass die Umsetzung von im Rahmen der Dritten Säule erlassenen Rechtsakten (z.B. europäischer Haftbefehl) Schwierigkeiten bereitet; Notwendigkeit, vor der Harmonisierung von strafrechtlichen Vorschriften die Bestimmungen des Strafverfahrensrechts zu harmonisieren (Problem des freien Verkehrs von Beweisen); Modalitäten der gerichtlichen Kontrolle sowie die Notwendigkeit, Sanktionen für die Mitgliedstaaten, die ihren Verpflichtungen nicht nachkommen, festzulegen.

Ausführungen von Herrn Gilles de Kerchove

Vorabbemerkungen

Herr de Kerchove - der sich im eigenen Namen äußerte - erinnerte zunächst an die wichtigsten Etappen der Errichtung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts seit der Tagung des Europäischen Rates in Dublin, auf der der irische Vorsitz - nach einem Mordanschlag auf einen Journalisten in Irland - das Problem Kriminalität auf die Tagesordnung gesetzt hatte.

Seit dem Vertrag von Maastricht (November 1993) und dem Vertrag von Amsterdam wurden erhebliche quantitative und qualitative Fortschritte erzielt.

Was die Arbeitsschwerpunkte im Bereich der Dritten Säule anbelangt, so erinnerte er daran, dass der zentrale Ausgangspunkt im Rahmen des Vertrags von Maastricht die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen war (z.B. Auslieferungsübereinkommen, Schutz der finanziellen Interessen, Korruption, Rechtshilfe in Strafsachen, europäisches justizielles Netz). Anschließend habe es den Vertrag von Amsterdam gegeben, mit dem insofern ein neuer Ansatz eingebracht wurde, als die Union im strafrechtlichen Bereich nunmehr mit dem Ziel handeln müsse, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu verwirklichen. Dies sei ein begrifflicher Bruch. Der Begriff "Raum" sei ein verfassungsrechtlicher Begriff, da er bestimmte Rechtswirkungen entfalte (der Begriff "Raum" verhalte sich zu dem Begriff "Gebiet" wie der Begriff "Staatsangehörigkeit" zum Begriff "Bürgerschaft"). Es müsse ein Gleichgewicht zwischen der Freiheit und der Sicherheit geben. Der Europäische Rat von Tampere habe dem Rat der Justiz- und Innenminister vier Arbeitsschwerpunkte vorgegeben: gegenseitige Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen, Harmonisierung des Strafrechts, integrierte Zusammenarbeit (Schaffung von Agenturen) und Ausbau der internationalen Beziehungen. Nach dem 11. September 2001 seien rasante Fortschritte bei der Abarbeitung dieser Schwerpunktsbereiche unter belgischem, spanischem und dänischem Vorsitz zu verzeichnen gewesen: Auf dem Gebiet der gegenseitigen Anerkennung habe man sich auf den europäischen Haftbefehl verständigt, auf dem Gebiet der Harmonisierung habe der Rat den Begriff des Terrorismus definiert, auf dem Gebiet der integrierten Zusammenarbeit sei Eurojust geschaffen worden und auf dem Gebiet der internationalen Beziehungen habe der Rat dem Vorsitz den Auftrag erteilt, ein Abkommen zwischen der EU und den USA über die Rechtshilfe in Strafsachen und die Auslieferung auszuhandeln.

Schwierigkeiten, die es zurzeit gibt, weil die Dritte Säule nicht richtig funktioniert

Herr de Kerchove wies auf **vier Arten von Schwierigkeiten** hin: Problem der Wirksamkeit, Problem der Effizienz, Problem der Komplexität und Problem der Rechenschaftspflicht.

Was die Wirksamkeit anbelange, so gebe es trotz der unzähligen Übereinkommen, gemeinsamen Maßnahmen und Rahmenbeschlüssen, mit denen der Rat neue Begriffe (gegenseitige Anerkennung,

Einrichtung gemeinsamer Ermittlungsteams) eingeführt habe, einen erheblichen Rückstand bei der Durchführung der erlassenen Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten, obwohl sie diese doch einstimmig angenommen hätten (von den 14 angenommenen Übereinkommen seien nur 2 durch die Mitgliedstaaten ratifiziert worden; bei den gemeinsamen Maßnahmen und den Rahmenbeschlüssen gebe es das Problem, dass diese nicht bzw. unvollständig oder verspätet umgesetzt werden). Das Problem der Wirksamkeit stelle sich nicht nur bei den Rechtsinstrumenten, sondern auch bei der Durchführung der Kooperationsmechanismen (z.B. Agenturen), wie dies bei Europol der Fall sei, das von den Mitgliedstaaten nur unzureichend mit Informationen versorgt wird.

Zu erwähnen sei in diesem Zusammenhang auch, dass Klagen wegen Vertragsverletzung nicht vorgesehen seien und dass die Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse nicht unmittelbar wirksam seien.

Was die Effizienz anbelange, so führe das Einstimmigkeitsgebot dazu, dass die Verhandlungen nur sehr langsam vonstatten gehen. Wenn die qualifizierte Mehrheit vorgeschrieben sei, würden die Delegationen im Rat schneller verhandeln. Außerdem bewirke die Einstimmigkeit auch eine inhaltliche Schwächung der Rechtsinstrumente (Scheinharmonisierungen oder Harmonisierungen, bei denen das geltende Recht in der Substanz unverändert bleibt).

Was das Problem der Komplexität anbelange, so würde sich dadurch, dass man sich auf zwei Säulen stützt, die Frage der Grenzfälle stellen - insbesondere wenn es darum gehe, die geeignete Rechtsgrundlage auszuwählen (z.B. Schutz der Umwelt durch das Strafrecht, Bekämpfung der illegalen Einwanderung, Schutz des Euro, Schutz der finanziellen Interessen) ¹.

Was das Problem der Rechenschaftspflicht anbelange, so sehe der Vertrag von Amsterdam zwar die Hinzuziehung des EP und eine gewisse gerichtliche Kontrolle vor, die diesbezüglichen Modalitäten, die er enthalte, seien jedoch unbefriedigend. Zwar müsse das EP eine Stellungnahme zu den Übereinkommen, Rahmenbeschlüssen oder Beschlüssen abgeben, dies geschehe jedoch zu einem Zeitpunkt, zu dem der Rat sich bereits mit Einstimmigkeit auf einen Entwurf geeinigt habe. Die Mitgliedstaaten wollten es aus diesem Grund nicht mehr riskieren, die Diskussion noch einmal neu zu eröffnen. Im Übrigen werde das EP weder zu den Arbeitsprogrammen, von denen einige von großer Bedeutung seien (z.B. Programm für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität oder für die Bekämpfung des Terrorismus), noch zu den gemeinsamen Standpunkten (die einen gewissen Einfluss auf den Fortgang der internationalen Verhandlungen haben können), noch zu den internationalen Abkommen nach Artikel 38 EUV (die für die Abwicklung der Rechtshilfe in Strafsachen auf internationaler Ebene von erheblicher Bedeutung sein können) gehört. Was die Kontrolle durch den Gerichtshof anbelange, so sei das System der Unterbreitung von Vorabentscheidungsersuchen mit variabler Geometrie im Bereich Grundrechtsschutz mehr als

¹ Der Rat habe sich u.a. deshalb nicht auf die Einrichtung eines Ausbildungsinstituts für Richter/Staatsanwälte verständigen können, weil es schwierig gewesen sei, ein Ausbildungsinstitut einzurichten, das sich sowohl an im Bereich des Zivilrechts als auch an im Bereich des Strafrechts tätige Richter/Staatsanwälte wendet, und somit zwei gesonderte Rechtsinstrumente vorzusehen; Schwierigkeiten dieser Art gäbe es auch in Bezug auf internationale Abkommen, die sich sowohl auf den Gemeinschaftsbereich als auch auf die Dritte Säule erstrecken.

fragwürdig. Klagen wegen Vertragsverletzung seien nicht vorgesehen. In diesem Zusammenhang sollte auch darüber nachgedacht werden, dass die Kontrolle von Europol in dem Maße, wie dieser Organisation zunehmend operative Zuständigkeiten übertragen werden, verstärkt werden müsse.

Reformperspektiven

Der zentrale Vorschlag bestehe darin, künftig besser zwischen der gesetzgebenden und der regierenden Funktion zu unterscheiden. Die gesetzgebende Funktion müsse stärker an die Gemeinschaftsmethode angenähert werden, während bei der regierenden Funktion ihr zwischenstaatlicher Charakter gewahrt bzw. noch verstärkt werden sollte.

Die regierende Funktion umfasse zwei Aspekte: zum einen Festlegung der großen strategischen Schwerpunkte und der Prioritäten für die europäische Kriminalpolitik durch den Rat (und evtl. auch durch den Europäischen Rat) und zum anderen Koordinierung der operativen Maßnahmen der Polizeien, Gerichte und Staatsanwaltschaften in Europa. Was die gesetzgebende Funktion anbelange, so würde - sofern der Rat (oder der Europäische Rat) einstimmig einen Deliktsbereich bestimmt hätten, der durch eine europäische Gesetzgebung geregelt werden müsse, - der Gesetzgebungsprozess zu einem Gemeinschaftsprozess - d.h. qualifizierte Mehrheit und Mitentscheidung des EP, wobei die Kommission jedoch nicht unbedingt über ein Monopol auf dem Gebiet des Initiativrechts verfügen würde. Dies sei in der Praxis kein großes Problem, da die Kommission letztlich (und sogar schon heute) bereits de facto ein Monopol ganz einfach deswegen hat, weil die Mitgliedsstaaten nicht über die Ressourcen verfügen, um das zu tun, was die Kommission tut (d.h. zwei oder drei Beamte ein Jahr lang für die Prüfung sämtlicher Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten abzustellen und ihren Vorschlag bei der Zivilgesellschaft zu testen).

Würde man jedoch am Initiativrecht der Mitgliedstaaten festhalten - wie dies Herr de Kerchove vorschlägt -, so müsste es einer Regelung unterworfen werden, wonach einerseits die vom Rat einstimmig erlassenen kriminalpolitischen Prioritäten zu beachten sind und andererseits eine Initiative nur dann zulässig ist, wenn sie von mindestens einem Drittel der Mitgliedstaaten ausgeht. Eventuell könnte ein Beschlussfassungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit vorgesehen werden, wenn die Initiative von der Kommission kommt.

Gesetzgebende Funktion

Was die Frage anbelangt, wie die Kompetenzen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten im Bereich Strafrecht festgelegt werden sollen, damit das Subsidiaritätsprinzip besser eingehalten wird, so sprach sich Herr de Kerchove dagegen aus, dass im Vertrag eine Liste von Straftaten fixiert wird. Die Festlegung einer derartigen Liste wäre sehr kompliziert und würde bewirken, dass die Regelung zu starr ist. Im Übrigen würde es den Handlungsspielraum der Union zu sehr einengen, wenn sie nur in grenzüberschreitenden Fragen tätig werden könnte ("*cross boarder test*").

Mit der Harmonisierung des Strafrechts würden fünf Ziele verfolgt:

- iv) Signalfunktion (gegenüber dem europäischen Bürger und nach außen): unabhängig davon, ob eine bestimmte Verhaltensweise grenzüberschreitende Bezüge aufweist oder nicht, besteht die Möglichkeit, dass die Union eine (innerstaatliche) Verhaltensweise, die gegen die Grundwerte der Union verstößt (z.B. Rassismus, Kinderpornografie) strafrechtlich ahnden möchte;
- v) zu vermeiden, dass es Zufluchtsländer für Straftäter gibt, d.h. dass die Kriminalität sich an den Orten konzentriert, wo bestimmte Arten von Straftaten weniger hart bestraft werden;
- vi) Bemühen, den Bürgern ein gemeinsames Gefühl der Sicherheit zu vermitteln;
- vii) Recht der Bürger, sich frei zu bewegen und ihren Aufenthaltsort frei zu wählen; dieses Recht kann durch bestimmte Erscheinungsweisen der organisierten Kriminalität ernsthaft beeinträchtigt werden;
- viii) ein Mindestmaß an Harmonisierung ist für die Umsetzung der (in Tampere vorgesehenen) Grundsätze der gegenseitigen Anerkennung und der integrierten Zusammenarbeit notwendig; eine gegenseitige Anerkennung setzt voraus, dass jeder Mitgliedstaat Vertrauen in die Qualität des materiellen und des formellen Strafrechts der anderen Mitgliedstaaten hat (d.h. dass er es akzeptiert, gerichtliche Entscheidungen ohne irgendeine Art von Kontrolle zu vollstrecken). Um dieses gegenseitige Vertrauen zu erleichtern, müssten die Vorschriften der Mitgliedstaaten (insbesondere im Bereich Strafprozessrecht) aneinander angeglichen werden (siehe dazu Grünbuch der Kommission über die Notwendigkeit, die Mindestgarantien auf dem Gebiet des Strafverfahrens innerhalb der Europäischen Union zu harmonisieren)¹. Wichtig ist dies auch für die integrierte Zusammenarbeit, wenn man will, dass Europol oder Eurojust nach einem harmonisierten Ansatz auf der Basis von harmonisierten Straftatbeständen arbeiten.

Regierende Funktion

Zunächst einmal empfiehlt es sich, dass der Rat und (eventuell auch der Europäische Rat) einstimmig im Benehmen mit dem EP die strategischen Prioritäten für die Kriminalpolitik der Union festlegen, wobei sie sich insbesondere auf die Beiträge von Europol und Eurojust stützen würden. Der Bereich operative Maßnahmen - insbesondere die unionsweite Koordination von Polizeieinsätzen - ist sicherlich einer der Bereiche, in denen bei der Union Verbesserungsbedarf besteht. In Tampere haben die Staats- und Regierungschefs sich insofern darum bemüht, diesen Aspekt zu verbessern, als sie die Einrichtung einer Task Force der Polizeichefs gefordert haben; bislang sind die Ergebnisse jedoch nicht befriedigend. Im Vertrag von Amsterdam (Artikel 30 Absatz 2 EUV) sind mehr operative Kompetenzen für Europol vorgesehen (Teilnahme an gemeinsamen Ermittlungsteams oder Recht, den Polizeien der Mitgliedstaaten Ermittlungsaufträge zu erteilen), der Rat hat jedoch noch nicht die dafür notwendigen Rechtsakte des abgeleiteten Rechts erlassen.

¹ Herr de Kerchove wies in diesem Zusammenhang auf das Beispiel der Schweiz hin, in der zurzeit die Strafprozessordnungen der einzelnen Kantone mit dem Ziel der Verabschiedung einer föderalen Strafprozessordnung harmonisiert werden.

Lösungsansätze für die vier oben genannten Arten von Schwierigkeiten

Was die Wirksamkeit anbelangt, so schlug Herr de Kerchove vor, ein Recht auf Klage wegen Vertragsverletzung auf der Grundlage von Artikel 226 EGV vorzusehen. Zum Punkt Rechtsinstrument vertrat er die Auffassung, dass die Übereinkommen gestrichen werden könnten, die Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse unmittelbar wirksam sein sollten und die Rechtsinstrumente aus Gründen der Lesbarkeit vereinheitlicht und durch Verordnungen und Richtlinien ersetzt werden sollten. Das geeignete Rechtsinstrument wäre je nach der zu regelnden Materie auszuwählen: Die Harmonisierung des Strafprozessrechts (z.B. europäischer Haftbefehl) würde in der Regel in Form einer Verordnung erfolgen, wohingegen die Harmonisierung des materiellen Strafrechts im Wege von Richtlinien (die den Mitgliedstaaten einen größeren Ermessensspielraum für die Umsetzung lassen) geschehen würde. Die gemeinsamen Standpunkte könnten beibehalten werden, da sie durchaus von gewissem Nutzen sind, sollten aber mit qualifizierter Mehrheit festgelegt werden. Außerdem sollten die Rechtswirkungen – d.h. der verbindliche Charakter – der in Artikel 38 EUV vorgesehenen internationalen Abkommen – sowie ihre Wirkungen auf bilaterale Verträge – präzisiert werden.

Was die Effizienz anbelangt, so sollte das Erfordernis der Einstimmigkeit zugunsten der qualifizierten Mehrheit aufgegeben werden (bzw. es sollte zumindest ein System der Quasi-Einstimmigkeit – Einstimmigkeit minus 1 – vorgesehen werden). Die verstärkte Zusammenarbeit sollte zulässig sein (so könnten z.B. 8 Mitgliedstaaten die beiderseitige Strafbarkeit abschaffen und unter sich einen echten integrierten Rechtsraum verwirklichen).

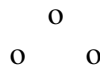
Außerdem sollte die Kommission die Rechtsakte des Rates durchführen können, wenn eine Durchführung dieser Rechtsakte auf Unionsebene erforderlich ist (die derzeitige Fassung von Artikel 41 Absatz 1 EUV enthält keine Bezugnahme auf Artikel 202 EGV; der Rat muss sich jeweils im Einzelfall fragen, ob er der Kommission Durchführungsbefugnisse übertragen soll oder nicht).

Was die Komplexität anbelangt, so wäre die Frage der Verschmelzung der Verträge und der Abschaffung der derzeitigen Säulenstruktur zu prüfen.

Was die Rechenschaftspflicht anbelangt, so wird auf die Ausführungen zur Rolle des EP verwiesen. Was die Kontrolle anbelangt, so könnte man sich vom belgischen System eines auf die Kontrolle der Polizeibehörden spezialisierten Ausschusses, der dem Parlament verantwortlich ist, inspirieren lassen. Was die gerichtliche Kontrolle anbelangt, so wird auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen. Was die Kontrolle von Eurojust anbelangt, so sollte geprüft werden, ob im EuGH nicht eine für das Vorverfahren in Strafsachen zuständige Kammer eingerichtet werden könnte, die Eurojust mit den jeweiligen Ermittlungsverfahren zu befassen hätte, damit es nicht zu "*forum shopping*" kommt.

Weitere konkrete Vorschläge

- Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen in Straf- und Zivilsachen sollte in den Vertrag (nach dem Vorbild der "*full faith and credit clause*" in der amerikanischen Verfassung) aufgenommen werden. Diese Klausel würde dem EuGH die Auslegung der im Rahmen des RFSR angenommenen Rechtsakte erleichtern.
- Die Artikel des Vertrags über die Strafgerichtsbarkeit sollten so formuliert werden, dass sie nicht nur auf die Repression, sondern auch auf die Prävention abstellen (indem sie z.B. die Wiedereingliederung von Straftätern vorsehen).
- vorgesehen werden sollte die Zusammenarbeit mit den Geheimdiensten.
- Die Befugnisse der derzeitigen Akteure sollten verstärkt werden. Was Europol angeht, so erhebt sich die Frage, ob es mehr an das Gemeinschaftsmodell angeglichen werden soll? Mit welchen operativen Befugnissen könnte es über die im Vertrag von Amsterdam vorgesehenen Befugnisse hinaus ausgestattet werden? In Bezug auf Eurojust könnte man schrittweise vorgehen und ihm die Rolle des europäischen Staatsanwalts für den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft übertragen (entweder wäre dies Aufgabe des fünfzehnköpfigen Kollegiums oder es würde ein sechzehntes Mitglied benannt, das als europäischer Staatsanwalts für den Schutz der finanziellen Interessen fungiert). Was OLAF angeht, so müsste diese Stelle (nach Abschaffung der Säulenstruktur) mit Europol verschmolzen werden. Übrig bleiben würde dann nur noch ein hausinterner Dienst der fünf Organe für die Bekämpfung der Korruption. In Bezug auf den EuGH, so wird vorgeschlagen, eine für das Vorverfahren in Strafsachen zuständige Kammer einzurichten (diese Kammer ist wichtig für die reibungslose Abwicklung von Ermittlungen auf europäischer Ebene).



Nach den Ausführungen von Herrn de Kerchove stellten die Mitglieder der Arbeitsgruppe Fragen an ihn. Danach fand ein allgemeiner Meinungsaustausch statt.

In diesem Meinungsaustausch zeigten sich einige Mitglieder aufgeschlossen für die Idee, die dritte Säule an das Gemeinschaftsmodell anzunähern.

Angesprochen wurde auch die Frage der Harmonisierung des Strafrechts und der Liste der Straftaten: Einige Mitglieder vertraten die Auffassung, dass eine derartige Liste anhand von drei Kriterien aufgestellt werden könnte: Zum Einen sollte ein grenzüberschreitender Bezug vorliegen und zum Anderen sollte das Handeln auf europäischer Ebene sinnvoll sein (Mehrwert). Eine derartige Liste könnte auf Artikel 29 der derzeitigen Fassung des EUV gestützt werden. Der Rat könnte sie mit qualifizierter Mehrheit festlegen. Alle weiteren Straftaten, die auf der Grundlage dieser beiden Kriterien noch auf die Liste gesetzt werden, sollten einstimmig beschlossen werden (einige Mitglieder schlugen vor vorzusehen, dass die qualifizierte Mehrheit die Regel ist). Andere Mitglieder äußerten sich skeptisch zur Aufstellung einer derartigen Liste.

Zum Monopol der Kommission auf dem Gebiet des Initiativrechts vertraten einige Mitglieder der Arbeitsgruppe die Auffassung, dass im RFSR-Bereich ein derartiges Monopol eingeführt werden sollte, während andere der Ansicht waren, dass das Initiativrecht der Mitgliedstaaten beibehalten werden sollte, wobei gegebenenfalls vorzusehen sei, dass eine Initiative gemeinsam von mehreren Mitgliedstaaten ausgehen muss.

Es wurde angeregt, dass das EP für den Fall, dass der Rat zu Mehrheitsentscheidungen übergeht, die Funktion eines Mitgesetzgebers übernehmen sollte. Die Frage der Beteiligung der einzelstaatlichen Parlamente wurde in diesem Zusammenhang ebenfalls angesprochen.

Mehrere Mitglieder der Arbeitsgruppe griffen die mangelnde Effizienz der Verfahren im RFSR-Bereich auf. Es wurde festgestellt, dass die Mitgliedstaaten ihre Verpflichtungen nur in sehr begrenztem Umfang einhalten und dass es inakzeptable Rückstände bei der Ratifizierung (von Übereinkommen) und bei der Umsetzung der angenommenen Rechtsakte gibt. Einige Mitglieder hoben hervor, dass das Einstimmigkeitserfordernis zu ernsthaften Problemen führe, da es den Gesetzgebungsprozess blockiere. Andere äußerten den Wunsch, dass ermittelt wird, in welchen Bereichen sich die Einstimmigkeit noch rechtfertigen lasse.

Abschließend wurde vorgeschlagen vorzusehen, dass Europol eine Institution nach dem Gemeinschaftsmodell wird und über eine Außenstelle in jedem Mitgliedstaat verfügt, um wirksamer handeln zu können.

Die Idee der Schaffung eines europäischen Staatsanwalts wurde von mehreren Mitgliedern angesprochen. Ein Mitglied äußerte den Wunsch, dass im neuen Vertrag eine diesbezügliche Rechtsgrundlage aufgenommen wird. Es wurde der Vorschlag gemacht, dass dieser europäische Staatsanwalt aus Eurojust hervorgehen sollte.

**Liste der Mitglieder der Arbeitsgruppe, die an der
Sitzung vom 8. Oktober 2002 teilgenommen haben**

Herr John BRUTON, Vorsitzender, Mitglied des Präsidiums

BIRZNIECE Inese

de BRUIJN Thom

CAREY Pat

CHABERT Josef

COSTA Alberto

FLOCH Jacques

GLOTZ Peter (PLEUGER Gunter)

HEATHCOAT AMORY David

KUTZKOVA Neli

LEKBERG Sören

MENDEZ DE VIGO Iñigo

PELTOMAKI Antti

Baroness SCOTLAND of Asthal

VASSILIOU Androula

VITORINO Antonio
