

CONV 386/02

WG X 11

VERMERK

des	Sekretariats
für	die Gruppe X "Freiheit, Sicherheit und Recht"
<u>Betr.:</u>	<u>Kurzniederschrift über die Sitzung vom 29./30. Oktober 2002</u>

Die vierte Sitzung der Gruppe hat am 29./30. Oktober 2002 (vormittags und nachmittags) unter dem Vorsitz von Herrn Bruton (Mitglied des Präsidiums) stattgefunden. Gemäß der Tagesordnung wurden in der Sitzung die Themen Asyl, Einwanderung und Kontrollen an den Außengrenzen (am 29. Oktober nachmittags) sowie justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen (am 30. Oktober vormittags) behandelt. Die Teilnehmerliste ist in der Anlage beigelegt.

Die Gruppe hörte zum ersten Thema drei Sachverständige, nämlich Herrn Oberst Marek Adamczyk, Direktor beim polnischen Grenzschutz, Herrn Eckehart Wache, Leiter des Bundesgrenzschutzamts Frankfurt/Oder (Deutschland) sowie Herrn Jean-Louis de Brouwer, Referatsleiter bei der Europäischen Kommission.

Zum zweiten Thema hörte die Gruppe Frau Alegria Borrás, Professorin an der Universität Barcelona (Spanien).

I. Asyl, Einwanderung und Kontrollen an den Außengrenzen

Ausführungen von Herrn Oberst Marek Adamczyk¹

Oberst Adamczyk verwies in seinen Ausführungen auf die Anstrengungen, die sein Land – Polen – unternommen habe, um für die Überwachung der künftigen Außengrenzen der Europäischen Union gewappnet zu sein. Die Vorbereitungen hatten frühzeitig begonnen und würden energisch

¹ Das genannte Exposé (WD 10) wurde an die Mitglieder verteilt.

vorangetrieben, wobei vor allem die Grenzposten schrittweise modernisiert würden. Die internen Rechtsvorschriften für den Grenzschutz seien ebenfalls geändert worden, um sie an die Gemeinschaftsvorschriften anzupassen. Ausbildung, Mobilität und Standort der Truppen seien bereits überprüft worden oder würden demnächst überprüft. Infolgedessen glaube Polen, die Verpflichtungen im Rahmen des Schengen-Besitzstandes Ende 2003 erfüllen zu können.

Oberst Adamczyk unterstrich, dass die Zusammenarbeit in Europa nach der Erweiterung verstärkt werden müsse. Dies erfordere in erster Linie die Einführung von Mechanismen für den Austausch von Erfahrungen und bewährten Praktiken, den Aufbau eines effizienten Grenzüberwachungssystems, die Abstimmung zwischen allen Diensten (Zoll, Grenzpolizei) und die Durchführung gemeinsamer Maßnahmen. Insgesamt müsse die Europäische Union auf eine allmähliche Vereinheitlichung der Verfahren und Methoden für die Überwachung der Außengrenze hinwirken, um letztlich zu einer integrierten Überwachung der Grenzen zu gelangen. Diese Abstimmung könne beispielsweise in Form eines Informationsaustauschs oder gemeinsamer Streifendienste erfolgen. Herr Adamczyk betonte, wie wichtig der SAEGA+ (Strategischer Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen), dessen Sachverständige den Mitgliedstaaten angehören, für die Abstimmung der einzelstaatlichen Maßnahmen sei. Er begrüßte die Berichte bzw. Arbeiten über die Realisierbarkeit eines gemeinsamen Grenzschutzkorps.

Ausführungen von Herrn Wache¹

Herr Wache trug seine persönliche Einschätzung vor, wobei er sich auf seine gründliche Kenntnis der Lage an der deutsch-polnischen Grenze stützte. Auf dem Grenzabschnitt, für den er verantwortlich sei, seien im vergangenen Jahr 50 Millionen Übertritte beobachtet worden. Lediglich bei 10.000 dieser Übertritte sei eine Zurückweisung erfolgt, weil die betreffenden Personen die vorgeschriebenen Voraussetzungen nicht erfüllten. Was die Bekämpfung der illegalen Einwanderung betrifft, so zog Herr Wache eine gemischte Bilanz: Die Gesamtzahl der illegalen Grenzübertritte sei zwei spürbar zurückgegangen, doch nehme der Anteil der illegalen Einwanderer, die durch eine kriminelle Organisation eingeschleust werden, ständig weiter zu (auf inzwischen 50 %). Diese Kriminalität gehe mit anderen Delikten wie Drogenhandel, Zigarettenschmuggel usw. einher.

¹ Das Exposé von Herrn Wache ist in WD 11 enthalten.

Herr Wache hob die Bedeutung hervor, die den Bedingungen für die Erteilung von Visa beizumessen sei, für die die Vertretungen der Mitgliedstaaten in den Drittländern verantwortlich seien. Die Lage sei diesbezüglich recht unterschiedlich. In den allermeisten Fällen erfolge die illegale Einwanderung nach einem legalen Grenzübergang, d.h. nachdem ein Schengen-Visum erteilt worden sei. Dies bedeute, dass der Drittstaatsangehörige erst im Verlauf seines Aufenthalts die Einreisebedingungen nicht mehr beachte (z.B. Ablauf seines Touristenvisums).

Herr Wache wünschte eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den für die Überwachung der Grenzen verantwortlichen Stellen nach dem Vorbild der deutsch-polnischen Zusammenarbeit. Er befürwortete den Austausch von Beamten bzw. gemeinsame Streifendienste.

Bei dem anschließenden Meinungsaustausch äußerten sich die Mitglieder zu den folgenden Aspekten:

- Europäische Grenzpolizei: Die Redner vertraten mehrheitlich die Auffassung, dass die Schaffung einer europäischen Grenzpolizei erst in weiterer Zukunft ins Auge gefasst werden könne. Zunächst seien Zwischenschritte erforderlich, wie die Einführung gemeinsamer Kontrollen (gemeinsame Streifendienste, Ausbildungsprogramm, Annahme gemeinsamer Normen und Vorschriften usw.). Ein Mitglied schlug zudem vor, langfristig eine europäische Einheit aufzubauen, die die nationalen Einheiten an dem einen oder anderen Punkt der Außengrenze verstärken könnte.
Auch wurde auf die verfassungsrechtlichen Aspekte verwiesen, die bei der etwaigen Einrichtung einer europäischen Grenzpolizei oder gemeinsamer Streifendienste zu beachten wären. In Deutschland ist die Teilnahme von Beamten anderer Mitgliedstaaten an den Kontrollen unter bestimmten Voraussetzungen bereits jetzt möglich.
- Visumpolitik: Die Teilnehmer stellten die Frage, wie die derzeitige Visumpolitik verbessert und die Zuverlässigkeit des Überwachungssystems erhöht werden kann. Dabei wurde erörtert, ob die Aufnahme biometrischer Daten in die Visa zweckmäßig sei. Die vortragenden Sachverständigen äußerten sich zurückhaltend; es sei zu befürchten, dass dies zu Verzögerungen beim Grenzübergang führe.

- Abschaffung der Grenzkontrollen für die künftigen Mitglieder: Mehrere Redner wünschten, dass die Voraussetzungen für die Abschaffung der Grenzkontrollen geklärt werden. Es wurde bestätigt, dass die Kontrollen erst nach dem Beitritt der neuen Mitglieder und nach einem entsprechenden Ratsbeschluss abgeschafft werden, sofern eine Reihe objektiver Kriterien erfüllt seien. Einstweilen werde an den jetzigen Kontrollen festgehalten. Die Abschaffung erfolge also nicht automatisch mit dem Beitritt.
- Wiedereinführung der Kontrollen an den Binnengrenzen: Im Rahmen des derzeitigen Systems hat jeder Mitgliedstaat das Recht, die Kontrollen an den Binnengrenzen unter bestimmten Bedingungen wieder einzuführen; ein Mitglied schlug eine Bestimmung vor, nach der diese nationalen Maßnahmen immer dann, wenn die Sicherheit (beispielsweise durch Terrorismus) in mehreren Mitgliedstaaten gleichzeitig bedroht sei, bis zu einem gewissen Grade abgestimmt werden müssten.

II. Asyl und Einwanderung

Ausführungen von Herrn De Brouwer

Herr De Brouwer, der in eigener Sache sprach, wies in seinen Ausführungen auf die Fortschritte auf dem Gebiet Asyl und Einwanderung im Verlauf der letzten zehn Jahre (seit den Verträgen von Maastricht und Amsterdam) hin. Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (Tampere) von 1999 seien eine entscheidende Etappe gewesen, und das Programm, das damals angenommen wurde, diene seither als Richtschnur für die Tätigkeit der Europäischen Union. Der Bereich Asyl und Einwanderung falle unter die Gemeinschaftsverfahren der so genannten ersten Säule (Titel IV EGV). Allerdings habe sich die Aufteilung in Säulen in diesem Bereich besonders nachteilig ausgewirkt, denn sie führe dazu, dass zuweilen für verwandte Sachgebiete zwei Texte nach unterschiedlichen Verfahren angenommen werden müssten; dies gelte beispielsweise für die Bekämpfung der illegalen Einwanderung, die eine wichtige strafrechtliche Komponente aufweise.

Herr De Brouwer ging insbesondere auf die folgenden Aspekte ein:

- Einführung einer gemeinsamen Asylregelung: Der Europäische Rat (Tampere) habe in seinen Schlussfolgerungen zwei Etappen unterschieden: Danach sollten zunächst die in Artikel 63 EGV vorgesehenen Maßnahmen verwirklicht werden, für die die Kommission

bereits die erforderlichen Vorschläge (Mindestnormen, gemeinsame Definition) unterbreitet habe, bei denen es wegen des Zwangs zur Einstimmigkeit jedoch bislang kaum Fortschritte gegeben habe. Als Stichdatum sei Ende 2003 angesetzt. Der Europäische Rat (Tampere) habe sich darauf verständigt, dass längerfristig eine echte gemeinsame europäische Asylregelung eingeführt werden solle, die über die gemeinsamen Mindestnormen hinausgehe und einen einheitlichen Flüchtlingsstatus sowie ein gemeinsames Verfahren umfasse. Nach Auffassung von Herrn De Brouwer engt der recht vage formulierte Artikel 63 als Rechtsgrundlage den Handlungsspielraum allerdings so ein, dass nur Mindestnormen angenommen werden können. Er gestatte somit nicht die Durchführung der in der ehrgeizigen politischen Einigung von Tampere vorgesehenen zweiten Phase.

- Zulassungs- und Eingliederungspolitik: Aus Sicht von Herrn De Brouwer ist zwischen der gemeinsamen Eingliederungspolitik einerseits und der Zulassungspolitik andererseits zu unterscheiden. Die Zulassungspolitik müsse nach übereinstimmender Auffassung aller Beobachter weiterhin in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, auch wenn der Vertrag als Rechtsgrundlage Schritte in Richtung auf eine Gemeinschaftspolitik gestatte. Man könne lediglich eine Reihe von allgemeinen gemeinsamen Kriterien ins Auge fassen. Die Einstimmigkeitsregel habe auch hier dazu geführt, dass die erhofften Ergebnisse nicht erzielt worden seien. Was die Eingliederung betrifft, so verwies Herr De Brouwer insbesondere darauf, dass in den Schlussfolgerungen von Tampere eine gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in der Union aufhalten, angemahnt werde. Es sei zu erwägen, ob für diese Personen, die sich für längere Zeit in der Union aufhalten, nicht einheitliche Rechte eingeführt werden könnten. Herr De Brouwer unterstrich jedoch gleichzeitig, wie wichtig der Grundsatz der Subsidiarität in diesem Bereich sei; von der offenen Koordinierungsmethode verspreche er sich hier mehr als von der Annahme von Rechtsakten.
- Gemeinsame Bewältigung der Migrationsströme und Bekämpfung der illegalen Einwanderung: In diesem Bereich habe es insoweit Fortschritte gegeben, als zwei (demnächst drei) Pläne angenommen worden seien, für deren Umsetzung die Mitgliedstaaten verantwortlich seien. Allerdings sei der Inhalt dieser Pläne nach wie vor vage.

Bei der anschließenden Aussprache wurde zunächst der Verzicht auf die Einstimmigkeitsregel erörtert. Einige Redner sprachen sich dafür aus; zwei Mitglieder äußerten jedoch grundsätzliche Vorbehalte gegen eine gemeinsame Politik der Union in diesen Bereichen. Mehrere Redner befürworteten den Vorschlag, eine Rechtsgrundlage zu schaffen, die – über die Einführung von Mindestnormen hinaus – eine echte gemeinsame Asylpolitik gestatten würde. Schließlich wurde die Frage der Lastenteilung (burden sharing) erörtert, d.h. die Frage der Solidarität der Mitgliedstaaten untereinander bei der Aufnahme von Asylbewerbern. Mehrere Konventmitglieder äußerten den Wunsch nach mehr Solidarität, auch in finanzieller Hinsicht. Herr De Brouwer schlug vor, diesen Grundsatz im Vertrag horizontal für die Bereiche Asyl, Einwanderung und Grenzkontrollen zu verankern.

III. Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen

Ausführungen von Frau Borrás ¹

Frau Borrás befasste sich mit Titel IV EGV im Zusammenhang mit Zivilsachen (Artikel 65, 68 und 69). Sie plädierte für einen eigenen Titel über die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen, damit die Entwicklung in diesem Bereich von den Fragen Asyl, Visa und Einwanderung abgekoppelt werden könne. Zudem solle der Passus "für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes" gestrichen werden.

Überdies sei die Formulierung des Artikels 65 unbefriedigend; die Zuständigkeiten müssten darin klarer und eindeutiger beschrieben werden. Frau Borrás zeigte sich beunruhigt angesichts der Anwendung der Rechtsprechung des Gerichtshofs (AETR-Rechtsprechung), wonach die interne Zuständigkeit auch die externe Zuständigkeit einschließt; dies könne die Verfahren für die Ratifizierung von internationalen Übereinkünften in die Länge ziehen.

Frau Borrás bemängelte die Sonderregelung in Artikel 68 EGV, mit der das Vorabentscheidungsverfahren im Verhältnis zur Gemeinschaftsregelung eingeschränkt werde; die Einführung dieser Regelung mit dem Vertrag von Amsterdam sei ein Rückschritt insbesondere im Vergleich zu dem normalen Vorabentscheidungsverfahren, das bis dahin vor allem für das Brüsseler Übereinkommen gegolten habe.

Frau Borrás bedauerte, dass die Einstimmigkeitsregel im Vertrag von Nizza nicht gestrichen worden sei. Hierdurch seien in den Bereichen, die das Familienrecht betreffen, unklare Rechtsnormen entstanden. Den Mitgliedstaaten sollte für diese Bereiche im Vertrag ein Initiativrecht eingeräumt werden.

Durch die Bestimmungen in Artikel 65 erübrige sich schließlich – zumindest bei Fragen der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen – der Rückgriff auf Artikel 293 (ex-Artikel 220), der vorsieht, dass die Mitgliedstaaten internationale Übereinkünfte untereinander aushandeln. Daher solle seine Streichung erwogen werden.

¹ Die Ausführungen von Frau Borrás sind in WD 08 enthalten.

Diesen Ausführungen schloss sich eine Aussprache an. Dabei wurden in erster Linie die Vorschläge zur Änderung des derzeitigen Wortlauts von Artikel 65 erörtert; ein Mitglied plädierte dafür, den Artikel unverändert beizubehalten, wobei das Vorabentscheidungsverfahren nach Artikel 68 EGV jedoch auf erstinstanzliche Gerichte ausgedehnt werden könnte.

**Liste der Mitglieder der Gruppe, die an der
Sitzung vom 29./30 Oktober 2002 teilgenommen haben**

Herr John BRUTON, Vorsitzender, Mitglied des Präsidiums

BIRZNIECE Inese

BREJC Mihael

de BRUIJN Thom

CAREY Pat

COSTA Alberto

DEMETRIOU Panayiotis

FARNLEITNER Hannes

FAYOT Ben

FLOCH Jacques

GRABOWSKA Genowefa

HEATHCOAT AMORY David

KIRKHOPE Timothy

KUTZKOVA Neli

LEKBERG Sören

MENDEZ DE VIGO Iñigo

MEYER Jürgen

NAGY Marie

PACIOTTI Elena

PELTOMAKI Antti

Baroness SCOTLAND of Asthal

VAN LANCKER Anne

VITORINO Antonio