

Innere Sicherheit, Ausländer- und Asylpolitik

MICHAEL LEYENDECKER

Die verschiedenen Ansätze der innenpolitischen Zusammenarbeit der EG-Staaten können in ihrer Gesamtheit als Frühform einer "EG-Innenpolitik" verstanden werden. Geregelt werden im Rahmen dieser weitgehend außerhalb der EG-Strukturen angesiedelten Zusammenarbeit im wesentlichen Fragen der inneren Sicherheit sowie der Asyl- und Ausländerpolitik. In der innenpolitischen Zusammenarbeit drückt sich aus, wie sehr das Zusammenwachsen der europäischen Staaten bereits über die rein wirtschaftliche Ebene hinausreicht und europäische Regelungen in immer neuen, in den EG-Gründungsverträgen nicht vorgesehenen, Bereichen erforderlich werden. Die neuen innenpolitischen Materien weisen jedoch insofern besondere Züge auf, als daß sie politisch sensible und konfliktträchtige Fragen (polizeiliche Zusammenarbeit, Asylrecht) berühren und von äußerst verschiedenen Motiven und Interessenlagen geprägt sind. Der besondere Charakter der innenpolitischen Problemstellungen ist sicherlich ein Grund dafür, daß diese Fragen bisher größtenteils außerhalb des EG-Gefüges auf intergouvernementaler Ebene behandelt wurden. Im Hinblick auf die zwischenstaatliche Kooperationsform bei der inneren Sicherheit, der Asyl- und Ausländerpolitik könnte in Analogie zur Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) von einer "Europäischen Innenpolitischen Zusammenarbeit" gesprochen werden.

In den letzten Jahren ist die Zusammenarbeit in der inneren Sicherheit vor allem wegen des im Binnenmarktprogramm '92 vorgesehenen Grenzabbaus stark vorangetrieben worden. Dies liegt darin begründet, daß Grenzkontrollen ein Instrument der Verbrechensbekämpfung sind. Sie stellen, so die allerdings nicht allerorts geteilte Auffassung von Bundesinnenminister Schäuble, eine "strategische Linie der Gefahrenabwehr"¹ dar. Ihr Wegfall erfordere, so Schäuble, eine europäische Zusammenarbeit zum Ausgleich möglicher Sicherheitsdefizite². In der Asyl- und Ausländerpolitik wird mit dem Verschwinden der Binnengrenzkontrollen eine Koordinierung bzw. eine gemeinsame Politik auf EG-Ebene notwendig, da dann jeder in ein Land der Gemeinschaft Eingereister automatisch Freizügigkeit in allen EG-Staaten genießt und damit einer nationalstaatlichen Politik in diesen Bereichen der Boden entzogen ist.

Es lassen sich drei Ebenen der innenpolitischen Zusammenarbeit unterscheiden: Erstens gibt es rein zwischenstaatliche Arbeitsgruppen, die rechtlich außerhalb des EG-Rahmens stehen. Dazu gehören die Schengen-Gruppe (innere Sicherheit, Ausländer- und Asylpolitik), die TREVI-Gruppe (innere Sicherheit) sowie die Gruppe der "Für Einwanderung zuständigen Minister" (Ausländer- und Asylpolitik). Zweitens nehmen Gremien innenpolitische Aufgaben wahr, die eng

an das EG-Gefüge angelehnt sind, ohne daß sie darin wirklich integriert wären, wie etwa die beiden vom Europäischen Rat eingesetzten Koordinatorengruppen. Drittens schließlich werden einzelne innenpolitische Fragen auch innerhalb der EG-Strukturen, d. h. von EG-Organen, behandelt.

Zwischenstaatliche Gremien

Einen wichtigen Schritt hin zum Abbau der Binnengrenzkontrollen machten die Regierungen von fünf EG-Staaten (Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Niederlande) im Juni 1985, als sie im luxemburgischen Städtchen Schengen das Schengener Übereinkommen ("Schengen I") unterzeichneten. In der Schengen-Gruppe ist, neben den mittlerweile acht Regierungen, auch die EG-Kommission vertreten³. Inhaltlicher Kernpunkt von Schengen I war der vollständige Abbau der Grenzkontrollen "möglichst bis zum 1.1.1990"⁴. Dazu wurde eine enge Zusammenarbeit bei der polizeilichen Fahndung, bei der Verbrechensbekämpfung, der Rechtshilfe und der Auslieferung sowie eine Angleichung nationaler gesetzlicher Vorschriften vereinbart. Die Schengen-Gruppe konnte ihr Ziel nicht realisieren: Wegen ungelöster Probleme in der inneren Sicherheit und wegen der Kritik der Datenschützer mußte der Termin für den Grenzabbau auf den 1. Januar 1993 verschoben werden. Bis Dezember 1989 wurde ein unterschriftsreifes Durchführungsabkommen ("Schengen II") ausgehandelt, mit dem die administrativen Voraussetzungen für den Grenzabbau geschaffen werden sollten. Seine Unterzeichnung mußte wegen der Öffnung der innerdeutschen Grenze und der Kritik in einzelnen EG-Ländern zunächst verschoben werden und konnte erst im Juni 1990 erfolgen; bevor das Übereinkommen in Kraft treten kann, muß es von den nationalen Parlamenten noch ratifiziert werden.

Neben der Schengen-Gruppe beschäftigt sich die seit 1976 bestehende TREVI-Gruppe der europäischen Innen- und Justizministerien mit Fragen der inneren Sicherheit. Die Abkürzung TREVI steht für Terrorisme, Racisme, Extremisme, Violence Internationale⁵. Im Gegensatz zur Schengen-Gruppe sind in diesem Gremium alle Mitgliedstaaten der EG, jedoch nicht die EG-Kommission vertreten. Die TREVI-Gruppe hat vier Arbeitsgruppen eingerichtet, von denen sich eine, TREVI IV, mit Ausgleichsmaßnahmen für die aus dem Grenzabbau resultierenden Sicherheitsdefizite beschäftigt. Im Rahmen von TREVI befassen sich alle zwölf EG-Staaten gegenwärtig – als Flankierung zum Abbau der Personengrenzkontrollen ab 1993 – mit einem umfassenden Abkommen zu den Fragen des Asylrechts, des Datenschutzes, der Migrations- und der Drogenpolitik⁶.

Die Regierungen der EG-Staaten kooperieren bei Fragen der Asyl- und Ausländerpolitik in der Gruppe der "Für Einwanderung zuständigen Minister" – das sind die Innen- bzw. Justizminister – und in der von dieser eingesetzten Ad-hoc-Gruppe "Einwanderung" zusammen. An den Beratungen der für Einwanderung zuständigen Minister und der Ad-hoc Gruppe "Einwanderung" ist jeweils ein Vertreter der EG-Kommission beteiligt.

Zwischenstaatliche Gremien und EG-Organen

Der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs setzte die Koordinatoren-Gruppe "Freizügigkeit" auf seiner Tagung in Rhodos im Dezember 1988 ein, um – unter Beteiligung der EG-Kommission – die Arbeiten der verschiedenen Gremien, die nach Lösungen für die mit dem Grenzabbau verbundenen innenpolitischen Probleme suchen, zu koordinieren. Auf Initiative des französischen Staatspräsidenten wurde 1989 eine zweite Koordinatorengruppe, die "Gruppe der Koordinatoren – Drogenbekämpfung" (CELAD), ins Leben gerufen, um auf europäischer Ebene Schritte gegen die internationale Drogenkriminalität vorzubereiten.

Im Kontext des Binnenmarktprogramms – aber auch darüber hinaus – beschäftigen sich auch die EG-Organen mit einzelnen Aspekten der europäischen Innenpolitik. Exemplarisch sei auf die Richtlinienvorschläge der EG-Kommission zum kommunalen Ausländerwahlrecht⁷, zur Bekämpfung der Geldwäsche⁸ sowie zum Erwerb und Besitz von Schusswaffen⁹ verwiesen.

Schwerpunkte der innenpolitischen Zusammenarbeit

Die Diskussion über die europäische innenpolitische Zusammenarbeit konzentriert sich auf sechs Felder:

Drogenkriminalität: Auf EG-Ebene wurde auf die sich verschärfenden Drogenprobleme u. a. mit der Einsetzung der Koordinatorengruppe "Drogenbekämpfung" (CELAD) und mit dem Richtlinienvorschlag zur Bekämpfung der Geldwäsche reagiert. Die CELAD-Gruppe erhielt den Auftrag, die nationalen und internationalen Maßnahmen gegen den Drogenhandel aufeinander abzustimmen. Auf Aufforderung des Europäischen Rates in Dublin¹⁰ (25.–26.6.1990) legte die CELAD-Gruppe im Dezember 1990 einen umfassenden Aktionsplan zur Bekämpfung des Drogenproblems auf europäischer Ebene vor. Der Aktionsplan umfaßt fünf Schwerpunkte: 1. Koordinierungsmaßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten, 2. Schaffung eines europäischen Drogenüberwachungszentrums, 3. Maßnahmen zur Reduzierung der Drogennachfrage, 4. Maßnahmen zur strafrechtlichen Verfolgung des illegalen Drogenhandels und 5. internationale Maßnahmen.

Asylrecht: Das Verschwinden der Grenzkontrollen ab 1993 wird eine EG-weite Freizügigkeit für Asylbewerber mit sich bringen. Damit dies nicht zu einer Aushöhlung der nationalen Asylpolitiken führt, hatte die EG-Kommission in ihrem Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes von 1985 eine EG-Richtlinie zur Koordinierung der nationalen Asylrechtsbestimmungen vorgeschlagen. Da der Vorschlag keine Zustimmung im EG-Ministerrat fand, setzten die EG-Staaten zur Behandlung der Asylfragen auf die intergouvernementale Zusammenarbeit außerhalb des EG-Gefüges: Elf EG-Staaten¹¹ – alle außer Dänemark – unterzeichneten im Juni 1990 ein völkerrechtliches Übereinkommen, das die Zuständigkeit für die Bearbeitung eines Asylantrags zwischen ihnen regelt. Ferner enthielt das Schengener Durchführungsübereinkommen vom Juni 1990 (Schengen II)

zahlreiche asylpolitische Bestimmungen¹². Das Europäische Parlament lehnte beide Übereinkommen u. a. wegen der damit verbundenen Mißachtung der Rechte des Europäischen Parlamentes und der Gefahren für die individuellen Freiheiten von Asylbewerbern ab¹³.

Visa- und Einwanderungspolitik: Ähnlich wie in der Asylpolitik wird der Grenzabbau einer rein nationalen Einwanderungspolitik den Boden entziehen. Die Ad-hoc Gruppe "Einwanderung" der für Einwanderung zuständigen Minister verhandelt deswegen gegenwärtig über ein weiteres zwischenstaatliches Übereinkommen, mit dem die nationalen Visapolitiken angeglichen werden sollen. Der Aufforderung des Juni-Gipfels des Europäischen Rates von Dublin, das Visa-Übereinkommen bis Ende 1990 zu unterzeichnen, konnte die Ad-hoc Gruppe "Einwanderung" nicht nachkommen, obwohl die Verhandlungen bereits sehr weit fortgeschritten waren¹⁴. Die Einwanderungspolitik der EG-Staaten hat durch den Zusammenbruch der planwirtschaftlichen Ein-Parteien-Diktaturen in Mittel- und Osteuropa und die damit verbundenen wirtschaftlichen Krisenerscheinungen eine neue Zuspitzung erfahren. Das Potential der Auswanderungswilligen in Osteuropa wird auf mehrere Millionen Personen geschätzt¹⁵. Auf Aufforderung des Europäischen Rates in Straßburg (8./9. 12. 1989) wurden zu dieser Thematik zwei Berichte, der eine von der Koordinatorengruppe "Freizügigkeit" in Zusammenarbeit mit der Ad-hoc-Gruppe "Einwanderung", der andere von einer Gruppe von Sachverständigen im Auftrag der EG-Kommission, erstellt. Auf Grundlage dieser Berichte forderte der Europäische Rat in Rom (14./15. 12. 1990) den Rat und die Kommission auf, weitere Schritte zu prüfen¹⁶. Es ist zu erwarten, daß das Thema der Migration von Ost-/Mitteleuropa nach Westeuropa auf Jahre hinweg die Europäische Gemeinschaft beschäftigen wird.

Rolle des Europäischen Parlamentes: Die faktische Ausschaltung des Europäischen Parlamentes aus der Europäischen innenpolitischen Zusammenarbeit ist ein beständiger Stein des Anstoßes für das Parlament selber¹⁷ sowie für zahlreiche politische Beobachter¹⁸. Die zwischenstaatliche, die EG-Strukturen umgehende Verfahrensweise hebt die ohnehin bescheidenen Kontrollbefugnisse des Europäischen Parlamentes aus. Dies ist umso gravierender, als die nationalen Parlamente ebenfalls kaum (mehr) in der Lage sind, die europäische Zusammenarbeit in der Innenpolitik zu kontrollieren.

Politische Union: Die Regierungskonferenz zur Schaffung der Politischen Union beschäftigt sich u. a. mit der Übertragung neuer Kompetenzen in der inneren Sicherheit, der Asyl- und Ausländerpolitik auf die EG. Im Rahmen der Vorbereitung der Regierungskonferenz wurden dazu von verschiedenen Seiten¹⁹ Vorschläge gemacht. Eine derartige Erweiterung der Aufgaben würde das gravierendste Defizit der innenpolitischen Zusammenarbeit, die völlig unzureichende parlamentarische Kontrolle, wenn nicht beseitigen, so doch vermindern.

Ausblick

Die europäische Zusammenarbeit bei innenpolitischen Problemen, die vom Abbau der Binnengrenzen für die EG ausgehen, muß sicherlich intensiviert werden. Dies sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß zahlreiche Probleme im Sicherheitsbereich (Terrorismus, internationale Drogenkriminalität) ohnehin mit den herkömmlichen Grenzkontrollen kaum noch ernsthaft bekämpft werden können. Das entscheidende strukturelle Defizit bleibt die weitgehende Abschottung des Europäischen Parlamentes von den Gremien der europäischen innenpolitischen Zusammenarbeit. Um dieses Defizit abzuschwächen, müßte die innenpolitische Zusammenarbeit – möglicherweise im Rahmen der gegenwärtigen Vertragsreformen – in die EG-Strukturen eingefügt werden. Auf diese Weise wäre eine Minimalkontrolle durch das Europäische Parlament und durch den EuGH gewährleistet. Langfristig sollte das Ziel sein, das Europäische Parlament über die Grundausrichtung der europäischen inneren Sicherheit sowie der anderen Felder der innenpolitischen Zusammenarbeit entscheiden zu lassen und deren Umsetzung parlamentarisch zu kontrollieren.

Anmerkungen

- 1 Schäuble, Wolfgang: Europa ohne Grenzen – eine sichere Gemeinschaft, in: Europa-Archiv 6 (1990), S. 206.
- 2 Kritisch zur polizeilichen Bedeutung der Grenzkontrollen etwa Gössner, Rolf: Gemeinschaft der "Inneren Sicherheit", in: Neue Kriminalpolitik, Nr. 3/1990, S. 26 sowie die "Schengen-Erklärung" des 14. Strafverteidigertags, abgedruckt in: Europa und Strafverteidigung, 14. Strafverteidigertag, 23.–25. 3. 1990, Köln 1990, S. 19.
- 3 Am 27. 11. 1990 schloß sich Italien dem Kreis der Schengen-Länder an. Spanien und Portugal folgten im Juni 1991.
- 4 Art. 30, Schengen I.
- 5 Vgl. zu TREVI-Gruppe: Diederich, Otto: TREVI – Europas Geheimkabinett für Sicherheit und Ordnung, in: Die Bullen greifen nach den Sternen – Europäische Gemeinschaft der Inneren Sicherheit, Bürger kontrollieren die Polizei u. a. (Hrsg.), Hamburg 1990, S. 8–9.
- 6 Vgl. Europäisches Parlament, Entscheidung zum Schengener Abkommen sowie zu der von der Ad-hoc-Arbeitsgruppe "Einwanderung" ausgearbeiteten Konvention zum Asylrecht und zum Flüchtlingsstatus v. 14. 6. 1990, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 175 v. 16. 7. 1990, S. 171.
- 7 Vgl. dazu Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über das Wahlrecht der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten bei den Kommunalwahlen im Aufenthaltsstaat, KOM (89) 524 endg. v. 17. 10. 1989.
- 8 Vgl. dazu Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche, KOM (90) 106 endg./2, Brüssel, 23. 3. 1990. Es gibt dazu einen gemeinsamen Standpunkt des Rates; vgl. VWD-Europa, 18. 2. 1991, S. 1.
- 9 Vgl. dazu Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen, Kom (90) 453 endg. v. 27. 9. 1990. Der Rat hat sich dazu auf einen gemeinsamen Standpunkt geeinigt; vgl. VWD-Europa, 6. 2. 1991, S. 3.
- 10 Vgl. dazu Europäischer Rat in Dublin,

- 25./26. 1990, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, abgedruckt als Dok. Nr. 2 in diesem Band.
- 11 Dänemark unterzeichnete das Übereinkommen wegen bevorstehender Parlamentswahlen zunächst nicht.
- 12 Eine eher kritische Einschätzung der asylpolitischen Bestimmungen des Dubliner Übereinkommens und von Schengen II findet sich bei Grenz, Wolfgang: Asylpolitik in Europa, Stellungnahme von Amnesty International – Sektion der Bundesrepublik Deutschland –, Bonn, 15. 11. 1990. Eine positive Einschätzung gibt de Lobkowicz, Wenceslas: Die Dubliner Konvention: Eine nützliche Ergänzung zum humanitären Völkerrecht, in: Projekt Europa, Nr. 10 (1990).
- 13 Vgl. Europäisches Parlament, Entschliebung zum Schengener Abkommen sowie zur Asylrechtskonvention, a. a. O., S. 172.
- 14 Vgl. Europäischer Rat in Dublin, 25./26. Juni 1990, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, a. a. O.
- 15 Vgl. zu den verschiedenen Schätzungen über das Wanderungspotential in der UdSSR: Segbers, Klaus: Wanderungs- und Flüchtlingsbewegungen aus der bisherigen UdSSR, Ausgangsbedingungen und perspektivische Überlegungen, Ebenhausen, Januar 1991, S. 5.
- 16 Vgl. Europäischer Rat in Rom, 14./15. 12. 1990, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, abgedruckt als Dok. Nr. 4 in diesem Band.
- 17 Vgl. Europäisches Parlament, Entschliebung zum Schengener Abkommen sowie zur Asylrechtskonvention, a. a. O., S. 170 ff.
- 18 Vgl. "Schengen-Erklärung" des 14. Strafverteidigertags, a. a. O., S. 19 sowie Jean-Marc Brassac, L' "Espace Schengen" et la circulation des étrangers, in: Homme et Migrations, Nr. 1137/1990, S. 12.
- 19 Vgl. die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Stellungnahme der Kommission v. 21. 10. 1990 zu dem Entwurf zur Änderung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Zusammenhang mit der Politischen Union, KOM(90) 600 endg., 23. 11. 1990, abgedruckt in: Weidenfeld (Hrsg.): Wie Europa verfaßt sein soll – Materialien zur Politischen Union, Gütersloh 1991 sowie die Vorschläge des französischen Präsidenten, François Mitterrand, und des Bundeskanzlers der Bundesrepublik Deutschland, Helmut Kohl, zur Gestaltung der Politischen Union v. 6. 12. 1990, insbesondere Punkt 1, ebd.

Weiterführende Literatur

- Bürger kontrollieren die Polizei u. a. (Hrsg.): Die Bullen greifen nach den Sternen – Europäische Gemeinschaft der Inneren Sicherheit, Hamburg 1990.
- Europa und Strafverteidigung, 14. Strafverteidigertag, 23.–25. März 1990: Köln 1990.
- Hailbronner, Kay: Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Koordinierung des Einreise- und Asylrechts, Baden-Baden 1989.
- House of Lords, Select Committee on the European Communities, 1992: Border Control of People, Session 1988–89, 22nd Report, London 1989.
- Taschner, Claudius: Die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Europäischen Gemeinschaft und ihre Folgen, in: Magiera, Siegfried (Hrsg.): Das Europa der Bürger in einer Gemeinschaft ohne Binnengrenzen, Baden-Baden 1990, S. 229–235.
- Weichert, Thilo: Drittausländer in der Europäischen Gemeinschaft (EG), in: Informationsbrief Ausländerrecht, Nr. 9/1990, S. 257–268.