

Europäische Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik

MICHAEL LEYENDECKER

Das für die europäische Innen- und Justizpolitik bedeutsamste Ereignis der vergangenen Monate ist der Vertrag von Maastricht über die Europäische Union. Als Folge dieser Zäsur werden sich die Funktionsbedingungen der europäischen Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik grundlegend wandeln. Die Bestimmungen zur Innen- und Justizpolitik bilden im Rahmen der in Maastricht vereinbarten dreigliedrigen Konstruktion die sogenannte 'dritte Säule' der Union neben den Europäischen Gemeinschaften ('erste Säule') und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ('zweite Säule'). Hervorzuheben ist, daß die Zusammenarbeit im Rahmen der 'dritten Säule' nach wie vor intergouvernementalen Charakter besitzt und nicht auf EG-Recht beruht. Neben Maastricht sind folgende bedeutsame Ereignisse und Entwicklungen festzuhalten:

Portugal und Spanien sind der Schengen-Gruppe am 15. Juni 1991 als siebtes und achttes Mitglied beigetreten. Griechenland hat in der Schengen-Gruppe gleichzeitig einen Beobachterstatus erhalten. Dänemark unterzeichnete als letzter Mitgliedstaat das Dubliner "Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags". Das als besonders wichtig geltende Übereinkommen zum Überschreiten der Außengrenzen konnte wider Erwarten 1991 nicht unterzeichnet werden, da Großbritannien und Spanien wegen des besonderen Status von Gibraltar eine Einigung blockierten.

Die Erfahrungen mit dem Schengener Durchführungsübereinkommen und dem Dubliner Übereinkommen demonstrierten, daß zwischenstaatliche Übereinkommen – die bevorzugten rechtlichen Instrumente der europäischen Innen- und Justizpolitik – in der politischen Handhabung problematisch sind, vor allem weil jeweils eine Ratifikation durch alle zwölf Parlamente erforderlich ist. Die Ratifizierung des bereits im Juni 1990 unterzeichneten Schengener Durchführungsübereinkommens ist nicht recht vorangekommen. Frankreich und die Niederlande haben das Übereinkommen ratifiziert. In Deutschland ist das zweite Schengener Übereinkommen ähnlich wie das Dubliner Übereinkommen in die innenpolitische Debatte über das Asylrecht und die Änderung des Art. 16 des Grundgesetzes hineingezogen worden, was die Ratifizierung beider Übereinkommen bisher unmöglich gemacht hat.

Im Rahmen der Arbeitsgruppe der Innen- und Justizminister, TREVI (Terrorisme, Racisme, Extrémisme, Violence Internationale), ist die Gründung von Europol, d. h. einer "Europäischen Polizeibehörde"¹ bzw. eines "Europäischen Polizeiamtes"², beschlossen worden und wird gegenwärtig vorbereitet. Aufgabe von

Europol ist es zunächst, "auf der Ebene der zwölf Mitgliedstaaten ... den Austausch von Informationen über den Drogenbereich zu organisieren"³.

Im Oktober 1991 hat die EG-Kommission zwei umfangreiche Mitteilungen zur Asyl- und Ausländerpolitik vorgelegt. In der Mitteilung zur Einwanderungspolitik schlägt sie eine umfassende Einwanderungsstrategie der Gemeinschaft vor, die auf den Elementen der Einbeziehung der Wanderungsproblematik in die gemeinsame Außenpolitik, der Kontrolle der Wanderbewegungen und der Integration der legalen Einwanderer aufbaut⁴. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß erarbeitete parallel dazu eine Initiativstellungnahme zum Thema Einwanderungspolitik⁵. In ihrer Mitteilung zum Asylrecht schlägt die EG-Kommission eine Reihe von gemeinsamen europäischen Schritten im Bereich des Asylrechts vor⁶. Wie intensiv die Arbeiten oder zumindest die Bemühungen um eine Einwanderungs- und Asylpolitik auf EG-Ebene sind, zeigt ferner die Ausarbeitung eines umfangreichen Berichts zu diesen Themen von den für Einwanderung zuständigen Minister. Dieser Bericht, den der Europäische Rat auf seiner Tagung in Luxemburg am 13./14. Juni 1991 angefordert hatte, ist dem Europäischen Rat in Maastricht inklusive eines detaillierten Arbeitsprogramms (für die Asylpolitik und für die Einwanderungspolitik) vorgelegt und von diesem angenommen worden.

Der Weg nach Maastricht

Der Europäische Rat ersuchte auf seiner Tagung in Rom am 14./15. Dezember 1990 die Regierungskonferenz über die Politische Union, zu erwägen, ob die "gegenwärtig im zwischenstaatlichen Rahmen abgewickelten Tätigkeiten in den Geltungsbereich der Union einbezogen werden könnten, so zum Beispiel bestimmte Schlüsselbereiche der Innenpolitik und der Justiz"⁷. Damit setzte er die europäische Innen- und Justizpolitik auf die Tagesordnung der Verhandlungen über die Europäische Union. Von der luxemburgischen Präsidentschaft wurde am 17. April 1991 das sogenannte Non-Paper vorgelegt, das die wichtigsten bis dahin entwickelten Ergebnisse zusammenfaßte⁸. Der luxemburgische Text sah eine dreigliedrige Struktur ('drei Säulen') für die Europäische Union vor, bestehend erstens aus den Europäischen Gemeinschaften, zweitens der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und drittens der Zusammenarbeit in den Bereichen der Innen- und Justizpolitik. Während der Tagung des Europäischen Rates in Luxemburg am 28./29. Juni 1991 legte die deutsche Bundesregierung Vorschläge für die Ausgestaltung der europäischen Innen- und Justizpolitik vor⁹. Sie schlug vor, daß die Regierungskonferenz vertraglich die Harmonisierung der europäischen Asyl-, Einwanderungs- und Ausländerpolitik in "formeller und materieller Hinsicht spätestens bis zum 31.12.1993^{10m} vereinbaren solle und trat für eine "vertragliche Festlegung auf die Einrichtung einer Europäischen kriminalpolizeilichen Zentralstelle ('Europol')" ein¹¹. Die Vorschläge stellten im weiteren Verlauf der Verhandlungen eine wichtige Orientierungsmarke dar und zwar im Sinne eines Katalogs der Maximalziele. Im Herbst 1991 legte die niederländische Präsidentschaft einen ersten Entwurf für den Vertrag über die Europäische Union¹²

vor, der in seiner Grundstruktur bedeutend von dem Non-Paper der luxemburgischen Präsidentschaft abwich, da er die drei 'Säulen' des luxemburgischen Vorschlags in einer einzigen Struktur zusammenfaßte. Der niederländische Entwurf wurde jedoch abgelehnt und die Verhandlungen auf der Grundlage des luxemburgischen Entwurfs fortgeführt. Der in Maastricht verabschiedete Vertragstext beruhte schließlich auf der Drei-Säulen Struktur: Die Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik wurde als dritte Säule unter das Dach der Europäischen Union gestellt.

Wichtige neue Vertragsbestimmungen von Maastricht zur Innen- und Justizpolitik

Zwei Komplexe des in Maastricht beschlossenen Vertrages sind für die Innen- und Justizpolitik von herausragender Bedeutung: die neue, im Rahmen des EWG-Vertrages begründete Zuständigkeit der EG für die Visapolitik nach dem neuen Art. 100 c EGV und der Titel VI des Vertrages über die Europäische Union ("Bestimmungen über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres"), der 'dritten Säule' der Union.

Der Bereich der Visapolitik ist das einzige Feld, für das die volle Vergemeinschaftung, wie in den Luxemburger Vorschlägen der deutschen Delegation vom Juni 1991 für die Ausländer-, Einwanderungs- und Asylpolitik insgesamt gefordert, vereinbart wurde. Art. 100 c Abs. 1 sieht vor, daß der Rat bis Ende 1995 einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments über die gemeinsame Visapolitik beschließt. Ab 1996 trifft der Rat nach Art. 100 c Abs. 3 Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit, wobei die Mitwirkung des Europäischen Parlaments auf ein Anhörungsrecht beschränkt bleibt.

Art. 100 c Abs. 6 enthält ferner eine Überleitungsklausel, wonach die Geltung des Art. 100 c auf bestimmte Politikbereiche der 'dritten Säule' der Union erweitert werden kann. Es wird mit Blick auf das ab 1996 geltende mehrheitliche Entscheidungsverfahren im Rat allerdings der Vorbehalt festgeschrieben, daß das Abstimmungsverfahren im Rat, wie es in Art. 100 c vorgesehen ist, nicht automatisch auf die neuen Politikbereiche übertragen wird.

Die anderen Regelungen befinden sich in Titel VI des Unionsvertrages. Art. K. 1 zählt die innen- und justizpolitischen Sachbereiche auf, die von "gemeinsamem Interesse" sind und in denen die Union daher Zuständigkeiten wahrnimmt: 1. Asylpolitik, 2. Vorschriften für das Überschreiten der Außengrenzen, 3. Einwanderungspolitik, 4. Bekämpfung der Drogenabhängigkeit, 5. Bekämpfung von Betrügereien internationalen Ausmaßes, 6. justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen und 7. in Strafsachen, 8. Zusammenarbeit im Zollwesen und 9. die Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus, des illegalen Drogenhandels und sonstiger schwerwiegender Formen der internationalen Kriminalität.

Das Entscheidungsverfahren für die in Art. K. 1 genannten Zuständigkeitsbereiche der Union ist gespalten. Für die Sachbereiche Nr. 1-6 kann der Ministerrat auf Initiative eines Mitgliedstaats oder der Kommission entscheiden, während er in den Bereichen Nr. 7-9 ausschließlich auf Initiative eines Mitglied-

staats tätig werden kann. Grundsätzlich entscheidet der Rat nach Art. K. 4 Abs. 3 einstimmig. Mehrheitsbeschlüsse sind in bezug auf Durchführungsbestimmungen jedoch möglich¹³.

Die Kommission erfährt im Entscheidungsverfahren eine deutliche Aufwertung: Art. K. 4 Abs. 2 garantiert ihr die volle Einbeziehung in die Innen- und Justizpolitik. Neu ist die Schaffung eines aus hohen Beamten bestehenden Koordinierungsausschusses (Art. K. 4 Abs. 1). Unklar ist dessen Verhältnis zum im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften tätigen Ausschuß der ständigen Vertreter (AStV). Der AStV nimmt eine ähnliche Koordinierungsaufgabe im Rahmen der 'ersten Säule' wahr, wie sie der neue Ausschuß vornehmlich in der 'dritten Säule' wahrnehmen soll. Abstimmungsprobleme zwischen den beiden Ausschüssen dürften vor allem im Rahmen der 'ersten Säule' auftreten (Visapolitik), wo sie beide eine Koordinierungsfunktion besitzen. In Art. 100 d EGV heißt es dazu nur kurz, daß der Koordinierungsausschuß "unbeschadet" der Aufgaben des AStV zur "Vorbereitung der Arbeiten des Rates in den in Art. 100 c genannten Bereichen" beiträgt.

Die Informations- und Konsultationsrechte des Parlaments werden in Art. K. 6 festgeschrieben. Bisher gab es eher informelle Verfahren, über die das Parlament zur Innen- und Justizpolitik in Kenntnis gesetzt wurde. Demgegenüber räumt Art. K. 6 dem Parlament einen festgeschriebenen Anspruch auf Anhörung und Information ein. Eine Bewertung der neuen Rechte des Europäischen Parlaments in der Innen- und Justizpolitik ist zwiespältig. Einerseits ist das Parlament als die einzige direkt legitimierte europäische Institution nach wie vor weit von wirklichen Mitentscheidungsrechten entfernt. Andererseits bedeutet Maastricht einen Gewinn an Kompetenzen für das Parlament, da es nicht mehr aus der politischen Debatte über die europäische Innen- und Justizpolitik ausgeschlossen werden kann¹⁴.

Art. K. 8 Abs. 1 verknüpft auf institutioneller Ebene den Titel VI zur Innen- und Justizpolitik mit den Europäischen Gemeinschaften, indem er ein gemeinsames institutionelles Gefüge schafft. Die Mehrzahl der EG-Organe (Europäisches Parlament, Rat und Kommission, nicht aber der Gerichtshof) sind danach als Organe der Europäischen Union auch im Bereich der 'dritten Säule' tätig.

Die Vereinbarungen von Maastricht tragen, was die Vergemeinschaftung der Innen- und Justizpolitik angeht, sehr vorläufigen Charakter. Dies zeigt die Überleitungsklausel des Art. K. 9, die dem Rat die Möglichkeit eröffnet, nach einstimmigem Beschluß Art. 100 c EGV auf die ersten sechs Politikbereiche aus Art. K. 1 anzuwenden und diese damit voll zu vergemeinschaften. Die Überleitungsklausel ist damit ein Instrument, nach Maßgabe des sachlich Notwendigen und politisch Möglichen, innenpolitische Kompetenzbereiche zu vergemeinschaften und damit die dritte Säule mit ihren immer noch weitgehend zwischenstaatlichen Verfahrensweisen auszudünnen. In der dem Vertrag beigefügten "Erklärung zur Asylfrage" kommt die Regierungskonferenz über die Politische Union überein, daß der Rat bis Ende 1993 die Anwendung der Überleitungsklausel von Art. K. 9

auf die Asylpolitik prüft und bis Anfang 1993 eine Harmonisierung der Asylpolitik beschließen soll¹⁵.

Bilanz und Ausblick

Mit den Vereinbarungen von Maastricht zur Innen- und Justizpolitik ist eines der sich am dynamischsten entwickelnden europäischen Politikfelder enger an die Europäischen Gemeinschaften angebunden worden. Gleichzeitig ist der zwischenstaatliche Charakter dieses Politikfelds mit Ausnahme der Visapolitik weitgehend erhalten geblieben. Wegen der engen Verknüpfung der dritten Säule mit den EG-Organen handelt es sich jedoch um eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit von veränderter, gemeinschaftsnaher Qualität. Die Überleitungsklauseln nach Art. K. 9 des Vertrages über die Europäische Union sowie nach Art. 100c Abs. 6 EGV eröffnen zudem die Möglichkeit einer weiteren Vergemeinschaftung von innen- und justizpolitischen Materien. Das vorherige eklatante demokratische Defizit der Innen- und Rechtspolitik ist durch die Verbriefung von Informations- und Konsultationsrechten des Europäischen Parlaments abgemildert worden. Auf praktischer Ebene wird der Vertrag über die Europäische Union erfordern, neue Elemente im Entscheidungsverfahren auszuprobieren und einzuüben – etwa die umfassende Einbeziehung der EG-Kommission, die garantierten Anhörungsrechte des Europäischen Parlaments oder die Schaffung eines Ausschusses hoher Beamter. Letztlich handelt es sich bei den Vertragsbestimmungen zur Innen- und Justizpolitik um einen sehr vorsichtigen Kompromiß, da im wesentlichen das, was in der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit ohnehin bereits praktiziert worden ist, festgeschrieben und vorsichtig weiterentwickelt wurde.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Europäischer Rat von Maastricht vom 9./10. Dezember 1991, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, abgedruckt als Dok. Nr. 2 in diesem Band.
- 2 Art. K. 1 Abs. 9, Vertrag über die Europäische Union, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 16 v. 12. 2. 1992.
- 3 Europäischer Rat von Maastricht, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, a. a. O.
- 4 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zum Thema Einwanderung, SEK (91) 1855 endg. v. 23. 10. 1991.
- 5 Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema "Einwanderungspolitik", CES 1394/91 v. 28. 11. 1991. Außerdem wurde vorgelegt: Ergänzende Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema "Rechtlicher Status der Wanderarbeitnehmer aus Drittländern", CES 1122/91 v. 26. 9. 1991.
- 6 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über das Asylrecht, SEK (91) 1857 endg. v. 11. 10. 1991.
- 7 Europäischer Rat von Rom, 14./15. Dezember 1990, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, abgedruckt in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1990/91, S. 440–452.
- 8 Der Text des Non-Papers ist abgedruckt in: Europe-Dokumente, Nr. 1722/1723 (1991).

- 9 Europäischer Rat von Luxemburg, 28./29. Juni 1991, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Anlage 1: Weiteres Gemeinsames Vorgehen in der Innen- und Justizpolitik, abgedruckt als Dok. Nr. 1 in diesem Band.
- 10 Ebd.
- 11 Ebd.
- 12 Der niederländische Vertragsentwurf ist abgedruckt in: Europe-Dokumente, Nr. 1733/1734 (1991).
- 13 Dies nach Art. K.3 Abs. 2 Buchstabe b sowie nach Art. K. 4 Abs. 3.
- 14 Ein Ergebnis der verbesserten Stellung des Europäischen Parlaments in der Innen- und Justizpolitik ist die Einrichtung eines neuen Parlamentsausschusses zu diesen Fragen (Ausschuß für bürgerliche Freiheiten und innere Angelegenheiten).
- 15 Vgl. "Erklärung zur Asylfrage" des Vertrages über die Europäische Union, a. a. O.

Weiterführende Literatur

- Amnesty International, Europa: Human rights and the need for a fair asylum policy, AI INDEX EUR 01/03/91, November 1992.
- Clutterbuck, Richard: Terrorism, Drugs and Crime in Europe after 1992, London 1990.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über das Asylrecht, SEK (91) 1857 endg., Brüssel, 11. 10. 1991.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zum Thema Einwanderung, SEK (91) 1855 endg., Brüssel, 23. 10. 1991.
- Rupprecht, Reinhard/Hellenthal, Markus u. a.: Innere Sicherheit im Europäischen Binnenmarkt, Gütersloh 1992.