

Europäische Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik

REINHARD RUPPRECHT

Den "großen Schritten" der Unterzeichnung des Schengener Durchführungsübereinkommens (Schengen II) im Juni 1990¹ und der Aufnahme der Bestimmungen über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres in den Vertrag von Maastricht über die Europäische Union im Februar 1992 folgten im weiteren Verlauf dieses Jahres eine Reihe "kleinerer Schritte" auf dem Weg zu einer Europäischen Gemeinschaft der Inneren Sicherheit.

Vorbereitungen zum Inkrafttreten von Schengen II

Griechenland ist als neuntes Mitglied am 6. November 1992 der Schengen-Gruppe beigetreten². Schengen II enthält Bestimmungen zu den notwendigen Voraussetzungen und Konsequenzen des Wegfalls der Polizei- und Zollkontrollen an den Binnengrenzen dieser Staatengruppe. Insbesondere regelt das Abkommen ein breites Spektrum indirekter Ausgleichsmaßnahmen für den zu erwartenden Sicherheitsverlust. Das Verfahren der Ratifizierung ist inzwischen in Luxemburg, Frankreich, Spanien, Deutschland, den Niederlanden und Belgien abgeschlossen.

Das gemeinsame automatisierte Fahndungssystem (Schengener Informationssystem – SIS) befindet sich in der Testphase, nachdem die organisatorischen, rechtlichen und technischen Voraussetzungen für den Systembetrieb in einigen Mitgliedstaaten beendet werden konnten. Besonderes Gewicht wurde 1992 auf die Verbesserung des Kontroll- und Überwachungsstandards an den Außengrenzen der Schengen-Gruppe gelegt. Nachträglich vereinbarten die Staaten, Angehörige von Drittstaaten beim Überschreiten der Außengrenze entsprechend der drittstaatrelevanten Gefährdungslage zu kontrollieren. An die Stelle der Kontrollen an den Binnengrenzen ist inzwischen eine vielfältige Zusammenarbeit der grenznahen Polizeidienststellen getreten. Sie umfaßt unter anderem die Festlegung von gegenseitigen Ansprechstellen, den Austausch von Verbindungsbeamten bei besonderen Lagen, gemeinsame Übungen und einen intensiven Informations- und Erfahrungsaustausch. Am 12. Oktober 1992 wurde hierzu zwischen Frankreich auf der einen, Deutschland und den an Frankreich grenzenden Bundesländern auf der anderen Seite ein 28-Punkte-Katalog vereinbart.

Abgeschlossen werden konnten die Verhandlungen über "kontrollierte Rauschgiftlieferungen". Die rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten sowie die Erreichbarkeit von Auskunftsstellen wurden in einem Handbuch dokumentiert, so daß kontrollierende Beamte sich ohne Zeitverlust orientieren können. Geregelt

wurde ferner das Erlaubnisverfahren für das Mitführen von Suchtstoffen und Psychodrogen im Rahmen einer ärztlichen Behandlung.

Entsprechend der Verpflichtung der Schengenstaaten, ihre Sichtvermerkspolitik im Einvernehmen weiter zu harmonisieren³, haben die zuständigen Minister und Staatssekretäre am 15. Dezember 1992 die wesentlichen Kriterien zur Aufnahme von Ländern in die gemeinsame Liste der vispflichtigen Staaten bestätigt. Sie betreffen sowohl die Bewertung des Risikos der illegalen Einwanderung und für die Innere Sicherheit – sogenannte grundlegende Kriterien – wie den Grundsatz der Gegenseitigkeit, der politischen Opportunität, Gründe nationaler und internationaler Politik, regionaler Kohärenz sowie die automatische Anwendung bestehender Grundsätze und Ausgleichsmaßnahmen – sogenannte weitere Kriterien. Gleichzeitig wurde das "Urmuster" für ein einheitliches Visum beschlossen. Die einheitliche Visamarke wird mit Inkraftsetzung von Schengen II eingeführt.

Fortsetzung der TREVI-Kooperation

Die gerade auf praktische Zusammenarbeit ausgerichtete Tätigkeit in den Arbeitsgruppen der TREVI-Kooperation⁴ wurde unter besonderer Berücksichtigung des von den Innen- und Justizministern am 15. Juni 1990 genehmigten "Aktionsprogramms" fortgesetzt. Die TREVI-Mitglieder hatten Bereiche und Methoden einer künftig intensivierten Zusammenarbeit im Hinblick auf den Wegfall der Binnengrenzkontrollen festgelegt. Themen in der für Schwerpunkte der Verbrechensbekämpfung zuständigen AG TREVI III⁵ waren 1992 u. a. die Harmonisierung von Methoden und Techniken der Kriminalitätsanalyse, der "Abfalltourismus", der illegale Handel mit Kunstwerken und die Erarbeitung übereinstimmender Elemente der organisierten Kriminalität in den Mitgliedstaaten. Ferner wurden die Möglichkeiten der gesicherten Kommunikation zwischen den TREVI-Verbindungsbüros verbessert.

Dagegen konnte leider bisher keine Einigung über den vorläufigen Standort der Zentralstelle für die Bekämpfung der Drogenkriminalität (EDU) als erste Stufe von Europol und über die Ernennung eines vorläufigen Koordinators der EDU erzielt werden. Diese Uneinigkeit, die im Zusammenhang zu sehen ist mit ungeklärten Standortfragen anderer geplanter europäischer Institutionen der EG-Staaten, hat dazu geführt, daß entgegen der bisherigen Planung die erste Stufe von Europol am 1. Januar 1993 ihre Arbeit nicht aufnehmen konnte.

Zuwanderungs- und Asylpolitik

In den meisten EG-Staaten war in den letzten Jahren ein deutlicher Anstieg des Zuwanderungsdrucks zu verzeichnen. Erwartungsgemäß wird daher in dem Bericht von Maastricht über die Harmonisierung der Zuwanderungs- und Asylpolitik deutlich gemacht, daß eine Zuwanderungspolitik der Mitgliedstaaten grundsätzlich restriktiv sein und die Zuwanderung neben der Aufenthaltsgewährung aus humanitären Gründen grundsätzlich auf Fälle des Familiennachzuges beschränkt bleiben muß.

Die Bundesregierung konnte zwar ihre Forderung nach Vergemeinschaftung der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Maastricht nicht durchsetzen, aber für den begrenzten Bereich der einheitlichen Visagegestaltung und des Visumzwanges für Angehörige von Drittstaaten wurde der Einstieg in die Vergemeinschaftung erreicht. Solange die Asylpolitik im Bereich der Regierungszusammenarbeit verbleibt, gibt die Bundesregierung einer umfassenden Asylkonvention den Vorzug vor einer Harmonisierung der Asylpolitik durch bloße Entschließungen – während andere Staaten dieses nicht bindende "soft law" bevorzugen. In einem ersten Schritt haben sich die für Einwanderungsfragen zuständigen Minister der EG-Staaten daher in ihrer Sitzung am 1. Dezember 1992 auf drei Entschließungen geeinigt:

- In der Entschließung über die Behandlung von offensichtlich unbegründeten Asylanträgen werden Fallgruppen behandelt, die einem beschleunigten Verfahren zugeführt werden sollen (Anträge von Bewerbern, die aus sicheren Herkunftsländern oder aus sicheren Drittstaaten kommen; Anträge, die offensichtlich nicht aus Furcht vor politischer Verfolgung gestellt werden; Fälle schwerwiegender Verletzung von Mitwirkungspflichten; Anträge in mißbräuchlicher Absicht).
- Entschließung über die materiellen Voraussetzungen, die an einen "sicheren Drittstaat" gestellt werden (Ratifizierung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 bzw. tatsächliche Schutzgewährleistung entsprechend diesem Abkommen): Gewährleistung keiner politischen Verfolgung, keiner unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung, keiner Abschiebung in den Verfolgerstaat entgegen den Vorschriften der Genfer Flüchtlingskonvention und Möglichkeit, sich an der Grenze oder im Landesinnern mit einem Schutzersuchen an die zuständigen Behörden zu wenden.
- Entschließung über Kriterien für eine Einstufung als "sicherer Herkunftsstaat", die eine widerlegliche Vermutung der Verfolgungsfreiheit begründen (Höhe der Anerkennungsquote in den vergangenen Jahren; allgemeine politische Lage, demokratische Struktur und rechtsstaatliche Verfassung des Staates; Achtung der Menschenrechte; Bereitschaft, unabhängigen internationalen Organisationen zur Überwachung der Menschenrechtslage den Zutritt zu gewähren; Stabilität des Landes).

Darüber hinaus zeigt der unregelte Zustrom von Bürgerkriegsflüchtlingen aus dem früheren Jugoslawien die Notwendigkeit, einen Mechanismus der EG-Staaten für den vorläufigen Aufenthalt von Bürgerkriegsflüchtlingen zu entwickeln, der zu einer annähernd gerechten Kostenverteilung führt.

Intensivere Zusammenarbeit der Zollbehörden

Die Zollverwaltungen der EG-Staaten haben neben der "Gruppe gegenseitige Unterstützung" (Group Assistance Mutuelle – GAM) eine Arbeitsgruppe GAM 92 eingerichtet, die Fortschritte bei der Erarbeitung eines Abkommens über ein Zoll(Fahndungs)informationssystem (Customs Information System – CIS) erzielt

hat. In einigen EG-Staaten – so in Deutschland – wurde das Personal an den Außengrenzen, vor allem zur Intensivierung der Rauschgiftfahndung, verstärkt. Einzelne Staaten haben damit begonnen, die bisherigen Zollkontrollen zur Fahndung nach Rauschgift an den Binnengrenzen teilweise auf Straßenkontrollen im Inland zu verlagern.

Ausblick

Ob 1993 beträchtliche Fortschritte in der europäischen Zusammenarbeit und vor allem in der europäischen Integration auf den Gebieten der Innen- und Justizpolitik erreicht werden, hängt in erster Linie von der Entwicklung der "Großwetterlage" ab. Wenn alle zwölf Mitglieder den Vertrag ratifizieren, kann noch 1993 die Konferenz der für die Innere Sicherheit in den EG-Staaten zuständigen Innen- und Justizminister in den in Art. K. 3 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) vorgesehenen Fachministerrat umgewandelt werden. Aufgrund der in Art. K. 3 EUV geregelten Kompetenzen des Rates wird mit dessen Bildung eine neue Dynamik in die europäische Innen- und Justizpolitik kommen. Die Kommission wird in den ihr durch Art. K. 1 Nr. 1–6 EUV zugewiesenen Politikbereichen (Asyl- und Einwanderungspolitik, Drogenbekämpfung, vorbeugender Kampf gegen die internationale Betrugskriminalität und justitielle Zusammenarbeit in Zivilsachen) Initiativen entfalten können. Der gemäß Art. K. 4 EUV eingerichtete Koordinierungsausschuß wird dem Rat in anderen, in Art. K. 1 EUV als Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse bezeichneten Politikfeldern gemeinsame Maßnahmen vorschlagen sowie gemäß Art. 100 c, 100 d EGV eine gemeinsame Visapolitik vorantreiben. Mit der Ratifizierung des Vertrages von Maastricht wird auch der Aufbau eines Europäischen Polizeiamtes (Europol) neue Antriebskräfte erhalten. Das gilt umso mehr, als die Mitgliedstaaten sich in Maastricht in einer Erklärung zur polizeilichen Zusammenarbeit bereitgefunden haben, in einer ersten Stufe konkrete Maßnahmen im Rahmen von Europol in Aussicht zu nehmen⁶.

Aber erst wenn sich die Mitgliedstaaten in einer "Paketlösung" über den Sitz einer Reihe europäischer Institutionen wird endlich auch die Entscheidung über den Sitz des Europäischen Polizeiamtes getroffen werden. An der für die zweite Stufe – Einrichtung eigener Arbeitsdateien bzw. eines Datenverbundes – notwendigen Konvention wird derzeit gearbeitet.

Die Verhandlungen über die Harmonisierung des Asylrechts müssen fortgesetzt werden: Wesentliche Vorbedingung dafür, daß die Entscheidung über die Flüchtlingseigenschaft eines Ausländers in allen Mitgliedstaaten akzeptiert werden kann, ist eine gemeinsame Auslegung der Flüchtlingskriterien der Genfer Flüchtlingskonvention (z. B. die Frage, wann von einer Gruppenverfolgung auszugehen ist oder wann eine Verfolgung aus religiösen Gründen vorliegt). Es müssen Kriterien erarbeitet werden, die in allen nationalen Verfahrensregelungen zur Gewährleistung eines rechtsstaatlichen Verfahrens zu beachten sind (über Fragen des Aufenthalts während des Verfahrens und über Verfahrensrechte, die Rechtsstellung von Familienangehörigen, die Überprüfung der Verwaltungsentscheidung

und für den Wegfall des Flüchtlingsstatus). Um Mehrfachanträge in verschiedenen Mitgliedstaaten erkennen zu können, sollte eine zentrale Erfassung aller Asylbegehrenden erfolgen. Eine Einigung über die Grundzüge des Asylrechts bildet die Voraussetzung über die volle gegenseitige Anerkennung ablehnender Entscheidungen und damit für die wirksame Umsetzung der Regelungen des Dubliner Übereinkommens. Ebenso würde das noch immer nicht über das Entwurfsstadium hinausgekommene Übereinkommen über das Überschreiten der Außengrenzen der Gemeinschaft wesentlich besser greifen, wenn die Zuwanderungspolitik, insbesondere die Visapolitik, harmonisiert wäre.

Subsidiaritätsprinzip

Die Bekräftigung der Geltung des Subsidiaritätsgrundsatzes durch die Staats- und Regierungschefs bei ihren Tagungen in Lissabon, Birmingham und Edinburgh als Reaktion auf die in der Öffentlichkeit immer stärker artikulierten Ängste vor einer zu weit gehenden oder zu raschen Entwicklung der Europäischen Union wird sich auf den politischen Prozeß der europäischen Integration in den Bereichen der Justiz- und der Innenpolitik auswirken. Das ausdrücklich auch in Art. K. 3 Abs. 2b EUV verankerte Subsidiaritätsprinzip – der Rat kann danach gemeinsame Maßnahmen nur annehmen, soweit sich die Ziele der Union aufgrund des Umfangs oder der Wirkungen der geplanten Maßnahme durch gemeinsames Vorgehen besser verwirklichen lassen als durch Maßnahmen der einzelnen Mitglieder – darf jedoch nicht im Sinne unvernünftiger Restriktion überinterpretiert werden. Der Europäische Rat hat das Subsidiaritätsprinzip als einen dynamischen Grundsatz bezeichnet, der im Lichte der Vertragsziele angewandt werden sollte. Angesichts der statistisch nachweisbaren Zunahme internationaler Kriminalität, insbesondere der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität, angesichts des mit der Vollendung des Binnenmarktes angestrebten Abbaus der Grenzkontrollen zwischen den EG-Staaten und in Anbetracht des mit der Öffnung der Grenzen zu den osteuropäischen Staaten drohenden Kriminalitätsimports, sprechen die gegebenen Umstände für einen stetigen dynamischen Ausbau der Zusammenarbeit der EG-Staaten im Justiz- und Sicherheitsbereich. Die Entwicklung der Inneren Sicherheit in den EG-Staaten ebenso wie ihre kriminelle Bedrohung von außen her lassen eine Beschränkung oder Verlangsamung der Integration ihrer Sicherheitsbehörden nicht zu. Auch das vom Europäischen Rat mit dem Subsidiaritätsgrundsatz gleichgestellte Prinzip der Bürgernähe bildet kein Argument gegen eine fortschreitende Kooperation und Integration. Gerade um die Effizienz der Polizei zu sichern, sind neben den bürgernahen dezentralen Polizeifunktionen zentrale Einrichtungen im Informationswesen, in Forschung, Technik und Logistik im nationalen wie im internationalen Bereich unabdingbar. Je umfangreicher bzw. vollständiger erkennungsdienstliche und kriminaltechnische Sammlungen, Fahndungsdateien, Kriminalaktennachweise und kriminalistische Arbeitsdateien sind, um so höher ist ihre Effizienz und die Wahrscheinlichkeit eines Treffers. Für gemeinsame Einrichtungen im Bereich der Polizei- und Kriminaltechnik, der For-

schung und des Erkennungsdienstes spricht ein Effizienzgewinn ebenso wie eine höhere Auslastung und vor allem Kosteneinsparungen durch Vermeidung doppelter Entwicklung und Beschaffung. Besonders strikt wird das Subsidiaritätsprinzip vor gemeinsamen Maßnahmen im Rechtsetzungsbereich und vor der Schaffung gemeinsamer Einrichtungen mit exekutiven Kompetenzen zu prüfen sein.

Ausgebaut wird in naher Zukunft die Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsbehörden der westeuropäischen und denen der mittel- und osteuropäischen Staaten. Dies wird auch im Verhältnis zu mitteleuropäischen Staaten, die in die EG drängen, zunächst durch bilaterale Abkommen geschehen. Deutschland hat 1991 mit Polen, der ČSFR und Ungarn Abkommen über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, insbesondere der Rauschgiftkriminalität geschlossen. Entsprechende Abkommen mit Rußland und Bulgarien sind in Vorbereitung. Solche Kooperationsvereinbarungen ergänzen in sinnvoller Weise die notwendige Verstärkung der Kontrollen an den Grenzen zu den osteuropäischen Nachbarn. Zwischen den Zentralstellen der Polizei werden Verbindungsbeamte ausgetauscht. Die Notwendigkeit der Verbesserung der operativ-polizeilichen Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas macht es zugleich erforderlich, der Anhebung des gesamtpolizeilichen Ausbildungs- und Ausbildungswesens in diesen Staaten erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken, weil auf Dauer eine derartige Zusammenarbeit nur wirklich effektiv sein kann, wenn sie mit einer Niveaueinrichtung einhergeht.

Anmerkungen

- 1 Die Gründungsmitglieder der Schengen-Gruppe von 1985 sind die Benelux-Staaten, Deutschland und Frankreich.
- 2 Sechstes, siebtes und achttes Mitglied waren Italien, Portugal und Spanien.
- 3 Art. 9 Abs. 1 Satz 2 Schengen II.
- 4 Die Abkürzung TREVI steht für Terrorism, Racisme, Extremisme, Violence Internationale. Die Innen- und Justizminister aller EG-Mitgliedstaaten nehmen an der TREVI-Kooperation teil.
- 5 Vgl. zum Aufbau von TREVI: Rupprecht, Reinhard/Hellenthal, Markus u. a.: Innere Sicherheit im europäischen Binnenmarkt, Gütersloh 1992, S. 151–153.
- 6 Vgl. Erklärung zur polizeilichen Zusammenarbeit in der Schlußakte des Vertrages zur Europäischen Union.

Weiterführende Literatur

- Hailbronner, Kay: Perspektiven einer europäischen Asylrechtsharmonisierung nach der Maastrichter Gipfelkonferenz, in: ZAR 1992, S. 52 ff.
- Nanz, Klaus-Peter: Der "3. Pfeiler der Europäischen Union": Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik, in: Integration 1992, S. 126 ff.
- O'Keefe, David: The Free Movement of Persons and the Single Market, in: European Law Review, Februar 1992, S. 3 ff.
- Pauly, Alexis (Hrsg.): Les accords de Schengen: Abolition des frontières intérieures ou menace pour les libertés publiques? Actes du colloque tenu à Luxembourg les 18 et 19 juin 1992, Maastricht 1993.
- Poerting, Peter/Störzer, Udo: Kleine Schritte – großes Ziel. Verbrechensbekämpfung in europäischer Dimension, in: Kriminalistik 1/1992, S. 2 ff.