

Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres

REINHARD RUPPRECHT

Im Vordergrund des Interesses an der Entwicklung der Innen- und Justizpolitik in Europa stand im Jahr 1993 die Frage, wie sich die Aufnahme der Bestimmungen über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres in den Vertrag über die Europäische Union auswirken würde. Mit diesem "dritten Pfeiler" des Gebäudes der Europäischen Union (EU) wurde ein neuer Anfang gesetzt, wenngleich die hierdurch erzielten Fortschritte auf dem Weg zu einer Europäischen Innen- und Justizpolitik im Jahre 1993 mäßig blieben.

Bei ihrer ersten Tagung am 29./30. November 1993 verabschiedeten die Justiz- und Innenminister der EU-Staaten einen Aktionsplan mit den sechs Schwerpunkten Aufbau von Europol und der Europol-Drogenstelle, Bekämpfung von Drogensucht und Drogenkriminalität, Asylrecht, Visa, Justitielle Zusammenarbeit sowie Verknüpfung der Bereiche Inneres und Justiz mit den Außenbeziehungen der Union. Um innerhalb dieser breiten Arbeitsfelder Prioritäten zu setzen und die praktische Lösung der Probleme voranzutreiben, hat der Rat dem Aktionsplan ein Arbeitsprogramm für 1994 beigefügt und die dafür vorgesehenen Arbeitsstrukturen festgelegt. Der Europäische Rat hat daran die Erwartung geknüpft, daß der Rat nach Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union rasch weitere konkrete Maßnahmen beschließt, insbesondere zur Bekämpfung des Drogenhandels und der organisierten Kriminalität (OK).

Europol

Rechtsgrundlage für die Tätigkeit von Europol wird nach der ersten Errichtungsphase, in der Verbindungsbeamte der Mitgliedstaaten den polizeilichen Informationsaustausch auf der Basis der nationalen Rechtssysteme vollziehen, eine Konvention sein, deren Rohentwurf die Ad-hoc-Arbeitsgruppe Ende Juni 1993 vorgelegt hat. Der vom Rat der Innen- und Justizminister beschlossene Aktionsplan sieht vor, in der Konvention den datenschutzrechtlichen Regeln Vorrang einzuräumen, die Kriminalitätsbereiche, für die Europol zuständig sein soll und ihr Verhältnis zu anderen Einrichtungen des "dritten Pfeilers" festzulegen. Nachdem die Entscheidung über den Standort gefallen war, wurde Europol am 16. Februar 1994 in Den Haag eingeweiht. Bis zur für Oktober 1994 vorgesehenen Fertigstellung der Konvention wird Europol zunächst weiterhin als Informations- und Datenzentrale funktionieren und mittels eines Computernetzsystems Kriminalitätstrends analysieren.

Bekämpfung von Drogensucht und Drogenkriminalität

Über die Ergebnisse der ersten Europäischen Drogenbekämpfungswoche im November 1992 hat die Kommission einen Abschlußbericht erstellt. Am 8. Februar 1993 hat der Rat die Verordnung zur Schaffung einer Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht angenommen. Die in Lissabon angesiedelte Institution wird 1994 ihre Arbeit aufnehmen und die Mitgliedstaaten mit verlässlichen und vergleichbaren Angaben über Drogen und Drogensucht versorgen. Im Aktionsplan des Rates ist die Einrichtung eines zentralen wissenschaftlichen Erfassungssystems vorgesehen, das auf der technischen Analyse der in Europa beschlagnahmten Drogen beruht. Es soll eine Gesamtstrategie für die Bekämpfung des illegalen Drogenhandels, die Reduzierung der Nachfrage und Maßnahmen gegenüber außergemeinschaftlichen Erzeuger- und Transitländern eingeführt werden, wobei der Schwerpunkt auf die Verstärkung der Kontrollen an Außengrenzen sowie auf Maßnahmen gegen den "Drogentourismus" gelegt wird. Dazu bedarf es nach Ansicht des Rates

- einer wirksamen Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden,
- einer Verstärkung der operativen Kontrolle und der Zusammenarbeit im Seeverkehr,
- der Umsetzung des Berichts über die Zollstrategie für die Außengrenzen, der am 29. Mai 1993 verabschiedet wurde und
- einer möglichst raschen Fertigstellung des Übereinkommens über das Zollinformationssystem.

Der Europäische Rat hat bei seiner Tagung am 10./11. Dezember 1993 die Anwendung einer globalen Strategie bei der Drogenbekämpfung ausdrücklich gebilligt, einschließlich wirksamer Maßnahmen gegen die Geldwäsche und der Zusammenarbeit mit Drittländern, die im Kampf gegen die unerlaubte Herstellung von Drogen und gegen den internationalen Drogenhandel stehen.

Organisierte Kriminalität, Terrorismus und Ausländerfeindlichkeit

Auf ihrer Konferenz am 2. Juni 1993 nahmen die für die innere Sicherheit zuständigen Minister Beschlüsse und Empfehlungen an, die eine weiterhin enge Kooperation bei der Bekämpfung des Terrorismus, der fremdenfeindlich motivierten Straftaten und der organisierten Kriminalität zum Ziel haben. Im Vordergrund der Überlegungen zur besseren Bekämpfung der Umweltkriminalität stand der illegale Transport umweltschädlicher Abfälle in das Ausland ("Abfalltourismus"). Ferner wurden Vorschläge zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Motorradbandenkriminalität gebilligt, insbesondere im Zusammenhang mit dem grenzüberschreitenden Drogenschmuggel. Über die Verbreitung des organisierten Verbrechens in den Mitgliedstaaten soll eine systematische Sammlung und Analyse durchgeführt werden. Das vom Rat verabschiedete vorrangige Arbeitsprogramm bezeichnet als Schwerpunkte der Bekämpfung organisierter Kriminalität

vor allem die Bekämpfung des Menschenhandels, des Schlepperunwesens, des illegalen Handels mit radioaktiven Erzeugnissen, Kunstwerken und Fahrzeugen und des Waschens der Erträge aus Straftaten.

Zu den Schwerpunkten im Informationsaustausch über die terroristische Bedrohung gehörten auch 1993 der Staatsterrorismus, die Ausbreitung des islamischen Fundamentalismus, rechtsextremistische und ausländerfeindliche Gewalt in den Mitgliedstaaten. Aufbauend auf der Auswertung von zwei Fragebogenaktionen hat der Rat der Innen- und Justizminister eine Entschließung verabschiedet. Es handelt sich nach dem Ergebnis der Umfragen um ein gesamteuropäisches Problem, das gemeinsamer Bekämpfungsstrategien bedarf. Zunächst gilt es, einheitliche oder zumindest vergleichbare Erfassungskriterien zu erarbeiten.

Entschlüsse des Europäischen Parlaments zur Kriminalitätsbekämpfung

In seiner Sitzung am 16. Dezember 1993 hat das Europäische Parlament in einer "Entschlüsselung zur Alltagskriminalität in Ballungszentren und ihrer Verbindung zur organisierten Kriminalität" unter anderem ein Programm zur Unterstützung kommunaler Strategien zur Bekämpfung der Kriminalität gefordert, das darauf abzielt, neben den städtischen Politiken zur Kriminalitätsbekämpfung eine Politik zur sozialen Wiedereingliederung ehemaliger Straftäter und Politiken zur Opferhilfe zu erleichtern. Diese Forderung basiert auf der Ansicht, daß Prävention und Kriminalitätsbekämpfung im Sinne der Subsidiarität vor allem auf kommunaler Ebene, insbesondere in den Großstädten sowie auf regionaler und nationaler Ebene erfolgen müssen, wobei vor allem die Bekämpfung der organisierten Kriminalität durch europäische Zusammenarbeit wirksam unterstützt werden kann. In einer weiteren Entschlüsselung am selben Tag "zur polizeilichen Zusammenarbeit" begrüßt das Europäische Parlament den baldigen Abschluß einer Interinstitutionellen Vereinbarung über Titel VI EUV, in der das Recht des Parlaments auf Konsultierung und Anhörung zu Europol und zu allen anderen Aspekten der Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden im operativen Bereich voll zur Geltung kommt. Es fordert den Rat auf, dafür Sorge zu tragen, daß Europol der Exekutivverantwortung der Kommission, der rechtlichen Kontrolle des EuGH und der Parlamentarischen Kontrolle des Europäischen Parlaments untersteht. Es fordert ferner klare Beziehungen zwischen Europol und Interpol sowie verbesserte Rechtshilfe- und Auslieferungsvereinbarungen. Die Aufnahme der Bekämpfung organisierter Kriminalität in den Zuständigkeitsbereich der EG forderte das Europäische Parlament in einer Entschlüsselung vom 10. März 1994.

Asylpolitik und Asylpraxis

Angesichts der weiterhin hohen Zahlen von Asylbewerbern, Bürgerkriegsflüchtlingen und Emigranten, die aus wirtschaftlichen und sozialen Gründen in EU-Staaten einreisen, standen Fragen der Asyl- und Flüchtlingspolitik auch 1993 im

Mittelpunkt. Zur Umsetzung des Dubliner Übereinkommens — es ist bisher von sieben Staaten (Dänemark, Griechenland, Großbritannien, Italien, Luxemburg, Portugal und — im Januar 1994 — Frankreich) ratifiziert worden — über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags billigten die für Einwanderungsfragen zuständigen Minister eine "Sammlung zur europäischen Asylpraxis" und einen "gemeinsamen Leitfaden für die Anwendung des Dubliner Übereinkommens". Die Sammlung enthält Grundsätze für die Beweisführung sowie Beweismittellisten zu jedem bei der Anwendung des Übereinkommens in Betracht kommenden Beweisthema.

Die Minister verabschiedeten ferner eine Empfehlung über Kontrollen und die Rückführung von Drittlandsangehörigen ohne Aufenthalts- oder Arbeitserlaubnis, eine Empfehlung über die flexiblere Anwendung der Bestimmungen über den Transit zum Zwecke der Abschiebung, eine EntschlieÙung über die Harmonisierung der nationalen Politiken im Bereich der Familienzusammenführung und eine EntschlieÙung über gemeinsame Leitlinien für die Aufnahme von besonders schutzbedürftigen Personengruppen aus dem ehemaligen Jugoslawien.

Das Informations-, Reflektions- und Austauschzentrum für Asylfragen (ZIRA) beschäftigte sich mit der Frage der Erstellung gemeinsamer Lageberichte über Herkunftsländer von Asylbewerbern. Die Mitgliedstaaten tauschten Informationen über Rechtsvorschriften und statistische Daten im Asylbereich aus. ZIRA hat das neue Statistiksistem für die Erfassung der Anzahl von Asylbewerbern und der Anzahl der Anerkennungen in jedem Mitgliedstaat erarbeitet, das ab dem 1. Januar 1994 angewandt werden soll. Dieses neue System ermöglicht einen umfassenderen und genaueren Überblick über die Situation im Asylbereich.

Der Europäische Rat hat auf die Notwendigkeit einer engen vertrauensvollen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in der Asylpolitik hingewiesen und daher den Beschluß des Rates der Innen- und Justizminister begrüÙt, den Flüchtlingsbegriff des Genfer Abkommens einheitlich zu definieren, Mindestgarantien im Asylverfahren festzulegen sowie Möglichkeiten einer stärkeren Verknüpfung von Innen- und Außenpolitik zu prüfen, insbesondere durch Aufnahme von Forderungen zur Drogenbekämpfung und zur Rückübernahme von illegalen Einwanderern in Abkommen mit Drittländern.

Ferner hat der Europäische Rat auf seiner Tagung am 10./11. Dezember 1993 entschieden, daß der Lenkungsgruppe "Einwanderung und Asyl" fünf Arbeitsgruppen (für Wanderung, Asyl, Visa, Außengrenzen und gefälschte Dokumente) zuarbeiten.

Über eine Lastenverteilung der in die EU-Staaten einströmenden Flüchtlinge wurde zwar in der Ratstagung der Innen- und Justizminister am 29./30. November 1993 keine Einigung erzielt. Als Prüfauftrag ist die Problematik aber auf Drängen Deutschlands, das in einem einzigen Jahr mit 370.000 und damit zwei Drittel aller Flüchtlinge belastet wurde, die in den Mitgliedstaaten Aufnahme fanden, in das Arbeitsprogramm 1994 aufgenommen worden.

Justitielle Zusammenarbeit

Die Arbeitsgruppe Justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen hat im ersten Halbjahr 1993 gemeinsame Standpunkte zur Vereinfachung des Auslieferungsverfahrens beraten. Ferner wurde eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe beauftragt zu prüfen, auf welche Weise die Mitgliedstaaten bei strafrechtlichen Maßnahmen der Entziehung der Fahrerlaubnis zusammenarbeiten können und welche Auswirkungen die Entziehung der Fahrerlaubnis in einem Mitgliedstaat auf das Recht des Betroffenen in den übrigen Ländern haben soll.

Breiten Raum nimmt die justitielle Zusammenarbeit im Aktionsplan und im Arbeitsprogramm des Rates der Innen- und Justizminister ein. Im strafrechtlichen Bereich soll die Prüfung einer Verbesserung des Auslieferungsverkehrs oberste Priorität haben. Der Rat hat auch einen Arbeitsplan zur Intensivierung der justitiellen Zusammenarbeit bei Maßnahmen gegen die organisierte Kriminalität beschlossen. Er umfaßt

- Möglichkeiten gemeinsamer Anklageerhebung,
- die Möglichkeit strafrechtlicher Haftung von juristischen Personen,
- Ratifikation des Übereinkommens im Rahmen des Europarates vom 8. November 1990 zur Geldwäsche,
- die Anwendung der Richtlinie 91/308/EWG vom 10. Juni 1991 zur Durchführung der Nutzung des Finanzsystems zur Geldwäsche,
- die Möglichkeit der Einziehung von Erträgen auf Straftaten, unabhängig von einer Verurteilung des Täters sowie
- die Amtshilfe bei Rechtshilfeersuchen im Zusammenhang mit modernen Ermittlungsmethoden wie dem Abfangen von Nachrichten im Kommunikations- und Telekommunikationssystem.

Auch der Europarat war bemüht, die justitielle Zusammenarbeit zu verbessern. Die Justizminister berieten am 22. Juni 1993 über das Thema "Föderalismus, Regionalismus und Schutz von Minderheiten". Das Komitee der Ministerbeauftragten nahm den vom Lenkungsausschuß für rechtliche Zusammenarbeit gefertigten Text des Übereinkommens über die zivilrechtliche Haftung für Schäden an, die aus umweltgefährlichen Tätigkeiten herrühren. Der Lenkungsausschuß für rechtliche Zusammenarbeit stimmte dem Empfehlungsentwurf über die Privatisierung öffentlicher Unternehmen und öffentlicher Tätigkeiten zu.

Geheimschutz

Bislang gibt es — mit Ausnahme des Euratom-Bereichs — innerhalb der EG weder für den personellen noch für den materiellen Geheimchutz eine gemeinschaftliche Rechtsgrundlage. Den Entwurf einer entsprechenden Verordnung hat die Kommission zurückgezogen, weil er nach Auffassung des Europäischen Parlaments nicht den Erfordernissen der Rechtssicherheit und -klarheit und nach Meinung der Kommission dem Subsidiaritätsgrundsatz nicht entsprach.

Schengener Durchführungsübereinkommen

Der Exekutivausschuß für das inzwischen für Belgien, Frankreich, Deutschland, Luxemburg, Niederlande, Portugal und Spanien in Kraft getretene, aber insgesamt noch nicht in Kraft gesetzte Schengener Durchführungsübereinkommen zum Abbau der Grenzkontrollen zwischen den Staaten Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Portugal und Spanien hat auf seiner Sitzung am 14. Dezember 1993 wichtige Beschlüsse gefaßt, insbesondere

- die Annahme des Gemeinsamen Handbuchs mit den Anweisungen für die mit den Außengrenzkontrollen betrauten Behörden,
- die Annahme der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion,
- die Festlegung von Listen der Staaten, deren Angehörige in allen Schengener Staaten bzw. in einigen bzw. in keinem Schengener Staat visumpflichtig sind,
- die Bestimmung eines einheitlichen Visums und
- die Annahme des SIRENE-Handbuchs für den konventionellen Informationsaustausch im Zusammenhang mit dem Schengener Informationssystem.

Ohne ein betriebsbereites und mit den wichtigsten Personendaten geladenes gemeinsames automatisiertes Fahndungssystem als "Herzstück" aller Ausgleichsmaßnahmen (Schengener Informationssystem = SIS) ist der vollständige Verzicht auf Kontrollen an den Binnengrenzen der Schengener Staaten nicht zu verantworten. Die technische Betriebsfähigkeit dieses Systems erfordert noch einen Eignungstest des zentralen Systemteils und Globaltests aller Komponenten (zentrale und nationale Systemteile sowie Verschlüsselungstechnik) sowie das "Nachladen" von Fahndungsdaten aus den nationalen Systemen. Es ist das Ziel des deutschen Vorsitzes im zweiten Halbjahr 1994, die Betriebsbereitschaft herzustellen und damit die Voraussetzung für das Inkraftsetzen des Schengener Durchführungsübereinkommens zu schaffen.

Weiterführende Literatur

Gimbal, Anke: Innen- und Justizpolitik — die dritte Säule der Europäischen Union, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Maastricht in der Analyse, Gütersloh 1994, S. 71–89.

Myers, Philip: Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik — ein dynamischer aber unerforschter Politikbereich, Arbeitskreis Europäische Integration — Tagungsbericht, in: integration 1 (1994), S. 49–54.

Nanz, Klaus-Peter: Das Schengener Übereinkommen. Personenfreizügigkeit in integrationspolitischer Perspektive, in: integration 2 (1994), S. 92–108.

Rupprecht, Reinhard/Hellenthal, Markus/Weidenfeld, Werner: Internal Security and the Single Market, Gütersloh 1994.

Weber, Albrecht: Einwanderungs- und Asylpolitik nach Maastricht, in: ZAR 1993, S. 11 ff.