

Reformen für Justiz und Inneres

Eine Frage der Balance: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Franziska Hagedorn

Die Sitzung des Konvents am 3./4. Oktober hat gezeigt, dass die zukünftige Stellung und Vergemeinschaftung wesentlicher Politikbereiche wie GASP und Justiz und Inneres noch umstritten ist. Doch wird eine konsistente und ausgewogene Politik in diesen Bereichen wohl nur mit einer Ausweitung der gemeinsamen Befugnisse zu erreichen sein. Der Konvent muss die entsprechenden Rahmenbedingungen schaffen.

Der Vertrag von Amsterdam macht die Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) zu einer der Prioritäten der Europäischen Union. Obwohl insbesondere in Amsterdam Fortschritte erzielt wurden, konnte bisher noch keine kohärente Politik entwickelt werden. Vielmehr besteht dieser Aufgabenbereich aus einem Bündel von Eingriffsbereichen, einer Vielzahl von Instrumenten und Verfahren. Dies führt zu Unübersichtlichkeit, Ineffizienz, hohem Arbeitsaufwand für die Verwaltung, ungenügender Transparenz, schwieriger demokratischer Kontrolle und letztlich auch mangelnder Legitimität.

Damit stellt die Weiterentwicklung der europäischen Innenpolitik eine der großen Reformherausforderungen für die Union dar. Ihre Aufgabe ist nun, die verschiedenen Politikelemente von Freiheit und Sicherheit, mitgliedstaatlicher und EU-Kompetenz wie auch Innen- und Außenwirkung in ausgewogenem Verhältnis zueinander weiterzuentwickeln. Freiheit und Grundrechtsschutz der Unionsbürger müssen gleichgewichtig neben sicherheitspolitischen Maßnahmen wie Datenweitergabe und Überwachung stehen. Rechtliche Traditionen in den Mitgliedstaaten

müssen mit notwendiger Harmonisierung und Kooperation ausbalanciert sein. Konzentration auf innenpolitische Ziele in der Union sollte die Außenwirkung nicht vernachlässigen. Nationale Verantwortung, gemeinsame Aufgabenerfüllung und finanzielle Lastenverteilung müssen im Gleichgewicht gehalten werden.

Zahlreiche Vorschläge für eine zukünftige Verfassung Europas sind inzwischen vorgelegt worden – und es werden ständig mehr. Um den Überblick zu behalten, finden Sie daher eine Zusammenstellung der Verfassungsentwürfe mit Downloads, Links und Erläuterungen auf unserer Webseite
<http://www.eu-reform.de/>

Eine in diesem Sinne kohärente und ausgewogene Politik auf diesem Gebiet erfordert ein Bündel von Maßnahmen. Die Konvent-Arbeitsgruppe „Freiheit, Sicherheit und Recht“ sollte sich auf folgende Reformpunkte konzentrieren:

1. Klare Zieldefinition

Der gegenwärtige Vertragstext verwendet einzig die Gewährleistung des freien Personenverkehrs zur Charakterisierung des RFSR. Um als Grundlage für kohärente Politik dienen zu können, bedarf es einer umfassenderen Beschreibung dieses Raumes, die die EU als Rechtsgemeinschaft betont, die insbesondere die Grundrechte (wie in der Charta vorgesehen) achtet und gegen Missbrauch schützt.

Das Kapitel IV EGV ‚Visa, Asyl, Einwanderung‘ sollte ebenfalls klare Verweise auf die Ziele der Union enthalten. Wichtig wäre die Formulierung grundlegender Ziele wie einer gemeinsamen Migrationspolitik und ein Verweis auf das Ziel der Integration von Einwanderern in Gesellschaft und Arbeitsmarkt. Solche klar formulierten Ziele tragen auch dazu bei, Kompetenzen zu klären und ungewollte Zentralisierung zu verhindern.

2. Überwindung der Pfeilerstruktur

Die grundsätzliche Trennung der Maßnahmen zur Umsetzung des RFSR in zwei verschiedene Säulen (polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in der dritten Säule, Einwanderung, Asyl und Visa in der ersten Säule) ist nicht länger aufrechtzuerhalten: Die Verfahren und Maßnahmen sind unübersichtlich und die Aufspaltung ist inhaltlich nicht schlüssig. Politikbereiche, in denen die Bürger eine gemeinsame europäische Politik vorziehen würden – wie der Kampf gegen Drogenhandel und organisierte Kriminalität, – verbleiben im Bereich der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit. Darüber hinaus verschwimmen heutzutage die Grenzen zwischen innerer und äußerer Sicherheit, so dass eine Trennung nach Säulen nicht angemessen erscheint. Eine Zusammenführung unter einem Dach würde die Notwendigkeit verdeutlichen, eine kohärente Politik zu entwickeln. Darüber hinaus würde dies die Verfahren vereinfachen, sowie die Effizienz und Transparenz erhöhen. Maßnahmen im Bereich Justiz und Inneres sollten aufgrund ihres grenzüberschreitenden Bezuges und ihrer Bedeutung für die Umsetzung elementarer Vertragsziele überwiegend als gemeinsame Politiken betrachtet werden.¹

3. Entscheidungsverfahren

Die Aufteilung des Bereichs Justiz und Inneres auf zwei Säulen und die damit verbundene Anwendung unterschiedlicher Entscheidungsverfahren ist kompliziert, für Bürger schwer zu überblicken und führt zu Ineffizienz.

¹ Vgl. Konvent-Spotlight 01/2002 zur Zukunft der Arbeitsteilung.

Die Entscheidungsprozesse für den gesamten Bereich sollten deshalb an diejenigen der ersten Säule angelehnt werden. Mehrheitsentscheidungen sollten somit so weit als möglich ausgedehnt werden; insbesondere sind hier diejenigen Aufgabenfelder zu berücksichtigen, die laut Amsterdamer Vertrag ab 2004 in die Mehrheitsentscheidung übergehen können. Insbesondere im Bereich Asyl und Einwanderung ist qualifizierte Mehrheitsentscheidung notwendig, um zu einem fairen Lastenausgleich innerhalb der EU-Länder zu gelangen. Für jene Bereiche, in denen nationale Interessen Mehrheitsentscheidungen kritisch gegenüberstehen, müssten abgestufte Lösungen gefunden werden. Wichtig wäre jedoch eine klare Perspektive, diese Elemente später in die Mehrheitsentscheidung zu überführen. Die Kommission sollte dabei mittelfristig eine größere Rolle und das alleinige Initiativrecht erhalten. Sie kann damit eine Koordinationsfunktion als Scharnier zwischen den Politiken übernehmen.

4. Kontrolle durch das Parlament

Das Europäische Parlament muss in die Lage versetzt werden, seine notwendige demokratische Kontrollfunktion im Bereich Justiz und Inneres auszuüben. Das Mitentscheidungsverfahren sollte in allen Aufgabenbereichen von Justiz und Innerem Anwendung finden. Eine Sonderlösung muss für den Fall der verstärkten Zusammenarbeit gefunden werden. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, welche Rolle Europa-Parlamentarier aus denjenigen Mitgliedsstaaten spielen können, die nicht an der Zusammenarbeit beteiligt sind. Europol, Olaf, Eurojust und eine entstehende europäische Staatsanwaltschaft müssen ebenfalls der Kontrolle durch das EP und – gegebenenfalls – durch den EuGH unterliegen. Dasselbe gilt für eine gemeinsame Grenzpolizei, die als langfristige Option in Sevilla beschlossen wurde.

5. Vereinheitlichung der Instrumente

Die verfügbaren Instrumente im Bereich Justiz und Inneres tragen durch ihre vielfältige rechtliche Natur zur Unübersichtlichkeit bei. Während in der ersten Säule Verordnung, Richtlinie und Entscheidung verwendet werden, sind die Instrumente der dritten Säule Gemeinsame Standpunkte, Rahmenbeschlüsse, Beschlüsse und Übereinkommen. Nachteilig ist hierbei, dass keines der Instrumente der dritten Säule unmittelbar wirksam ist und Gemeinsame Standpunkte nicht bindend sind.

Die Zahl der Instrumente sollte verringert werden, um die Einheitlichkeit des Gemeinschaftsrechts zu wahren. Folglich müssten für alle Politikbereiche die Instrumente der ersten Säule, also Verordnungen, Richtlinien oder verbindliche Entscheidungen angewandt werden. Der Einsatz von Instrumenten mit direkter Wirkung würde auch zur Effizienzsteigerung beitragen.

6. Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof

Gemessen an den politischen Gestaltungsmöglichkeiten und den weitreichenden Eingriffsbefugnissen in die Grundrechte des Einzelnen ist die gerichtliche Kontrolle im Bereich Justiz und Inneres noch zu gering ausgeprägt.

Vorabentscheidungen, in denen Gerichte aus den Mitgliedsstaaten dem Europäischen Gerichtshof strittige Fragen aus laufenden Verfahren vorlegen, sollten von jeder Instanz eines Mitgliedsstaates vorgebracht werden können. Alle Mitgliedstaaten sollten die Zuständigkeit des Gerichts für Vorabentscheidungen anerkennen. Damit würde die momentane Regelung abgeschafft, nach der jeder Mitgliedsstaat die Zuständigkeit des Gerichtshofs durch eine Erklärung ausdrücklich anerkennen muss. Eine Rechtsbindung nach Wahl ist zu vermeiden. Folglich müsste Art. 35 (2) EUV entsprechend geändert werden.

Schließlich sollte die Beschränkung der Rechtssprechungsbefugnis nicht über den in anderen Teilen des EGV üblichen Schutz der mitgliedstaatlichen Kompetenz hinausgehen. Dieser spezielle Schutz der Mitgliedsstaaten wird nur im Bereich der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gewährt.

7. Transparenz

Der Zugang zu Dokumenten sollte so offen wie möglich gestaltet, und diese Öffnung in den Verträgen noch deutlicher werden. Dazu gehört nicht nur das Recht der Bürger auf einen solchen Zugang, sondern auch die tatsächliche Möglichkeit, dieses Recht zu nutzen – also Zugang zu Archiven oder gezielte Informationen über e-mail und Internet. Gleichzeitig darf der vereinfachte Zugang zu den Dokumenten aber nicht zu einer Informationsüberflutung führen. Sinnvoll wäre deshalb eine Einrichtung, die dafür sorgt, dass Dokumente aufbereitet, geordnet und zugänglich gemacht werden, und die die Bürger bei der Suche nach Dokumenten unterstützt.

Liste wichtiger Dokumente des EU-Konvents zur Innen- und Justizpolitik:

Mandat der Arbeitsgruppe „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“:

CONV 179/02

<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00179d2.pdf>

Erläutertes Mandat der Arbeitsgruppe X „Freiheit, Sicherheit und Recht“:

CONV 258/02

<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00258d2.pdf>

Justiz und Inneres - Stand der Arbeiten und allgemeine Problematik:

CONV 69/02

<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00069d2.pdf>

Link zur Arbeitsgruppe X „Freiheit, Sicherheit und Recht“:

http://european-convention.eu.int/doc_register.asp?lang=DE&Content=WX

Fazit

Sicherung von Freiheit und Schutz der individuellen Rechte im Rahmen von demokratischer Kontrolle bilden den Kern einer europäischen Erfolgsgemeinschaft. Nur wenn es den Mitgliedern der Europäischen Union gelingt, die Balance zwischen den vielfältigen Anforderungen herzustellen, kann sie langfristig Legitimität für eine europäische Innenpolitik schaffen. Politische Führung und Responsivität gegenüber den Wünschen der Bürger müssen in Einklang gebracht werden.