

Auf dem Weg zu einem Verfassungsvertrag: Der Reformbedarf der Innen- und Justizpolitik der Union

Jörg Monar

Kein anderer Politikbereich der Europäischen Union – vielleicht mit Ausnahme der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik – ist in den vergangenen zehn Jahren durch umfassendere Reformen gegangen als die Innen- und Justizpolitik. Auf ihren ersten Durchbruch durch den 1993 in Kraft getretenen Vertrag von Maastricht folgten 1999 die sehr umfangreichen Reformen des Vertrages von Amsterdam, die durch die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere im selben Jahr nochmals erweitert wurden und mit ihren ehrgeizigen Zielsetzungen bis heute noch nicht voll umgesetzt sind. Diese Reformen haben wesentlich zu dem beachtlichen Entwicklungstempo des „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (RFSR) in den letzten Jahren beigetragen, das sich sowohl auf das Wachstum des rechtlichen Besitzstandes als auch auf institutionelle Neuerungen wie die Weiterentwicklung von Europol und die Einführung von Eurojust erstreckt.

Zwar ist nicht zu leugnen, dass in vielen Bereichen – wie etwa der Entwicklung einer gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik – die Ergebnisse bislang hinter den deklarierten Zielen zurückgeblieben sind. Aber in vielen Fällen können diese mangelnden Fortschritte mehr auf die hartnäckige Verteidigung nationaler Besitzstände und mangelnden gemeinsamen politischen Willen zurückgeführt werden als auf fundamentale Defizite der Verträge. Wie die außerordentlich rasche und gehaltvolle Reaktion der Europäischen Union im Innen- und Justizbereich auf den 11. September 2001 gezeigt hat,¹ ist die Union auf der Basis der vorhandenen Vertragsbestimmungen, Institutionen, Instrumente und Verfahren bereits jetzt im Bereich der Innen- und Justizpolitik durchaus handlungsfähig.

Dennoch gibt es einige in den Verträgen angelegte Schwächen der Konstruktion des RFSR, die in der nächsten Reformrunde der Union unbedingt berücksichtigt werden sollten. Dies ist aus zwei Gründen notwendig: Zum einen dürfte die für 2004 bevorstehende Erweiterung um zehn neue Mitgliedstaaten aufgrund des Imports massiver neuer Herausforderungen und Kapazitätsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten den Druck auf die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Union im Innen- und Justizbereich erheblich verstärken. Zum anderen könnte die nächste EU-Reformrunde durch die ernsthafte Debatte über eine verfassungsmäßige Grundlegung des Unionsgefüges eine besondere Qualität erhalten, die dann auch „konstitutionelle“ Reformen des RFSR sinnvoll und sogar notwendig machen würde. Im Folgenden werden mögliche Kernelemente solcher „konstitutioneller“ Reformen unter Berücksichtigung der im Dezember 2002 vorgelegten Vorschläge der Arbeitsgruppe X des Konvents identifiziert und näher betrachtet.

Prof. Dr. Dr. Jörg Monar, Director, Sussex European Institute, University of Sussex, Brighton.

Der „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ als Integrationsziel

Die Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ ist als fundamentales Vertragsziel in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) kodifiziert. Nach Gehalt und Position innerhalb der Vertragswerke kommt dieses Ziel durchaus der Kategorie der Staatszielbestimmungen in nationalstaatlichen Verfassungen nahe. Diese wurden von der deutschen „Sachverständigenkommission Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge“ 1983 als „Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben – sachlich umschriebener Ziele – vorschreiben“, definiert.² Im Hinblick auf die hohe integrationspolitische Bedeutung des RFSR, die sowohl durch den erwähnten Artikel 2 EUV als auch durch wiederholte Erklärungen der EU-Organen zum Ausdruck gebracht wird, wäre dieses Ziel gewiss auch als solches in einem EU-Verfassungsvertrag festzuschreiben.

Die gegenwärtige Formulierung des Artikels 2 sagt jedoch nichts über eine gleichgewichtige Verwirklichung der drei Teilziele „Freiheit“, „Sicherheit“ und „Recht“ aus, die allesamt öffentliche Güter von höchstem Rang sind. In der Praxis hat sich bislang eindeutig eine Übergewichtung der „Sicherheit“ als Handlungsziel in der Innen- und Justizpolitik ergeben, eine Tendenz, die sich nach dem 11. September 2001 noch verstärkt hat.

Während jedes Jahr Dutzende von Rechtsakten angenommen wurden, die die innere Sicherheit und den Schutz der Außengrenzen betreffen, ist es der Union bislang noch nicht gelungen, den Begriff der „Freiheit“ innerhalb des RFSR mit Inhalten zu versehen, die über die Freizügigkeitsrechte im Rahmen des Binnenmarkts hinausgehen. Und auch die Initiativen zur Herausbildung eines einheitlichen Rechtsraumes sind deutlich hinter den Ambitionen des Wiener Aktionsplans vom Dezember 1998 zurückgeblieben, der noch davon gesprochen hatte, den Unionsbürgern „eine gemeinsame Vorstellung davon zu vermitteln, was Recht ist“.³ Offenkundige Gelegenheiten, „Freiheit“ und „Recht“ als zentrale Ziele des RFSR aufzuwerten – wie etwa durch ausdrückliche Anbindung der im Dezember 2000 unterzeichneten Grundrechtecharta an den RFSR – wurden versäumt.

Im Schlussbericht der Gruppe X des Konvents wird die Frage der grundlegenden Zielbestimmung des RFSR nur einleitend und ohne konkrete Empfehlung behandelt. Zwar betont der Bericht, dass die Innen- und Justizpolitik „auf einem gemeinsamen Bekenntnis zur Freiheit fußen [solle], das sich auf die Menschenrechte, demokratische Institutionen und Rechtsstaatlichkeit“ stützt, und stellt auch einen Bezug zur Achtung der Bürgerrechte und zum Grundsatz der Nichtdiskriminierung her.⁴ Aber das Problem einer möglichen Degeneration des RFSR zu einem bloßen Projekt der inneren Sicherheit wird damit nicht erfasst. Der in diesem Zusammenhang eingeführte Begriff einer für den europäischen Bürger im täglichen Leben erfahrbaren „europäischen öffentlichen Ordnung“ („ordre public“ im französischen Text) ist nicht unbedingt hilfreicher, da „öffentliche Ordnung“ als Ziel zunächst ebenfalls an die Gewährleistung von innerer Sicherheit denken lässt.

Um der Gefahr einer einseitigen Entwicklung des RFSR zu einem bloßen Sicherheitsraum vorzubeugen, wäre es daher wünschenswert, wenn als grundlegende Zielbestimmung die ausgewogenen Entwicklung des RFSR zu einem Raum festgelegt würde, in dem Freiheit, Sicherheit und Recht als Grundziele gleichgewichtig nebeneinander stehen und sich gegen-

seitig ergänzen. Eine ausdrückliche Erwähnung der Grundrechtecharta als konstituierendes Element des RFSR wäre in diesem Zusammenhang ebenfalls sinnvoll.

Zielbestimmungen der Politik

Die Verträge sehen gegenwärtig unter Titel IV des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) und Titel VI EUV eine Vielzahl von teilweise sehr spezifischen Einzelzielen vor, die sich streckenweise wie ein Gesetzgebungsprogramm lesen. Es ist durchaus unüblich, in Verfassungstexten derartig detaillierte Zielkataloge für einzelne Politikbereiche aufzuführen. Listen von Einzelzielen können zudem dahingehend ausgelegt werden, dass alles, was sie nicht ausdrücklich erwähnen, zunächst auch nicht Handlungsgegenstand der Union beziehungsweise der Gemeinschaft sein kann. Ganz allgemein lässt sich sagen, dass das gegenwärtige System der katalogartigen Zielbestimmungen weder der Effizienz noch der Transparenz der Innen- und Justizpolitik der Union dient: Die detaillierte Aufteilung der Rechtsgrundlagen und die Lücken zwischen den definierten Einzelzielen zwingen in vielen Fällen zu Kombinationen von Rechtsgrundlagen und verdecken, dass es in bestimmten Bereichen eigentlich bereits um die allmähliche Entwicklung umfassender gemeinsamer Politiken geht.

Tatsächlich machen in einigen Bereichen – so vor allem in der Asyl-, Flüchtlings-, Einwanderungs- und Visumpolitik – die bereits in den Verträgen niedergelegten Einzelziele Kernelemente einer wirklichen „gemeinsamen Politik“ aus. Nach den Beschlüssen des Europäischen Rates von Sevilla im Juni 2002 zeichnen sich – auf dem Wege über ein integriertes System der Grenzverwaltung – auch Fortschritte in Richtung auf eine gemeinsame Politik hinsichtlich der Außengrenzkontrollen ab. Die Verwendung des Begriffs „gemeinsame Politik“ war in der Regierungskonferenz von 1996/97 freilich noch nicht konsensfähig, und auch der Europäische Rat von Tampere zog noch im Oktober 1999 den unschuldigeren Begriff eines „gemeinsamen Asylsystems“ dem einer „gemeinsamen Asylpolitik“ vor.

Es wäre daher in Erwägung zu ziehen, im Rahmen eines Verfassungsvertrags allen oder zumindest einigen dieser Bereiche, den sich wie ein Legislativprogramm lesenden Katalog der Einzelziele durch das Globalziel zu ersetzen, allmählich „gemeinsame Politiken“ zu verwirklichen, für die der Rat „geeignete Maßnahmen“ ergreift. Dies käme einer offenen und hinreichend flexiblen Handlungsermächtigung der Union im Hinblick auf dieses Ziel gleich. Widerstände gegen das Globalziel „gemeinsamer Politiken“ ließen sich wahrscheinlich reduzieren, wenn hinreichend klargestellt werden würde, dass diese „gemeinsamen Politiken“ nicht eine ausschließliche Zuständigkeit der Union begründen würden, sondern nur eine geteilte Zuständigkeit. Damit wäre es den Mitgliedstaaten weiterhin möglich, selbst tätig zu werden, soweit die Union nicht ihrerseits bereits zu derselben Materie tätig geworden ist und soweit nationale Maßnahmen nicht im Widerspruch zu den Prinzipien gemeinsamer Politiken stehen. In diesem Zusammenhang ist es zu begrüßen, dass in dem vom Präsidium des Konvents am 2. Oktober 2002 vorgelegten Vorentwurf eines Verfassungsvertrages ausdrücklich zwischen ausschließlichen und geteilten Kompetenzen unterschieden wird.⁵

In anderen Bereichen – vor allem denen der polizeilichen Zusammenarbeit und der Zusammenarbeit in Strafsachen der jetzigen „Dritten Säule“, aber auch der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen – rechtfertigen bislang weder die Vertragsbestimmungen noch der

offenkundig gewordene recht begrenzte gemeinsame politische Wille der Mitgliedstaaten den Begriff „gemeinsame Politik“. Dennoch könnte auch hier der Übergang zu globaler formulierten Politikzielen sowohl Erleichterungen bei der Identifizierung der Rechtsgrundlagen als auch erhöhte Transparenz bringen.

Beispielsweise könnte für die justizielle Zusammenarbeit sowohl in Zivil- als auch in Strafsachen als Globalziel die allmähliche Verwirklichung eines europäischen Rechtsraumes eingeführt werden. Hierbei könnten auch einige von den Mitgliedstaaten bereits mehrfach anerkannte Grundprinzipien für den Aufbau eines gemeinsamen Rechtsraumes Erwähnung finden. Zu denken wäre etwa an das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung oder das des verbesserten Zugangs von EU-Bürgern zur Gerichtsbarkeit wie auch das Prinzip der Rechtsangleichung. Letzteres erforderte allerdings eine gebührende Berücksichtigung der Subsidiarität mit der Beschränkung auf Teilbereiche des materiellen Strafrechts und des Strafprozessrechts, in denen eine Rechtsangleichung zur besseren Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität notwendig erscheint.

Der Schlussbericht der Arbeitsgruppe X des Konvents lässt es in diesem Zusammenhang an einer konsequenten Linie fehlen. Auf der einen Seite werden globale Zielbestimmungen empfohlen wie die Umformulierung des Artikels 63 EGV zum Zweck der Einführung einer allgemeinen Rechtsgrundlage einer „gemeinsamen Asylregelung und einer gemeinsamen Flüchtlings- und Vertriebenenpolitik“, die Verankerung des Ziels einer „gemeinsamen Einwanderungspolitik“ oder die Schaffung einer einzigen Vertragsvorschrift für alle Mitgliedstaaten im Rahmen einer „gemeinsamen Visumpolitik“. Auf der anderen Seite finden sich in den Empfehlungen des Berichts auch weiterhin eine Reihe von Einzelzielen, so zum Beispiel Fördermaßnahmen zur Integration von sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhaltenden Drittstaatsangehörigen im Rahmen der gemeinsamen Einwanderungspolitik. Und die in Artikel 63 Absätze 3 und 4 EGV aufgelisteten einwanderungspolitischen Einzelziele sollen offenbar unverändert beibehalten werden.⁶ Im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit sollen die gegenwärtigen Bestimmungen sogar noch um weitere Rechtsgrundlagen für Einzelziele (beispielsweise die gegenseitige Anerkennung von richterlichen Anordnungen, Geldstrafen und Geldbußen und Entscheidungen über den Entzug der Fahrerlaubnis) ergänzt werden.⁷ Damit würde der Dschungel der Rechtsgrundlagen und Einzelziele – mit allen erwähnten Nachteilen – insgesamt kaum gelichtet.

Im Prinzip zu begrüßen und sicherlich erwägenswert sind allerdings die Vorschläge, eine bessere Rechtsgrundlage für Maßnahmen im Bereich des Strafprozessrechts zu schaffen, die vom gegenwärtigen Artikel 31 EUV nicht wirklich abgedeckt werden, und vertraglich ein „ausgewogenes Verhältnis zwischen vorbeugenden und strafrechtlichen Maßnahmen“ vorzusehen.⁸ Beides könnte unter dem Globalziel der Schaffung eines europäischen Rechtsraumes durch „geeignete Maßnahmen“ untergebracht werden. Ein wünschenswertes ausgewogenes Verhältnis zwischen vorbeugenden und strafrechtlichen Maßnahmen könnte als weiteres Prinzip dieses Rechtsraumes definiert werden.

Rechtlicher Rahmen

Wann immer in den letzten Jahren von Reformen in der Innen- und Justizpolitik die Rede war, gehörte die Säulenstruktur zu den bevorzugten Punkten der Kritik. Man sollte jedoch

nicht dem Eindruck erliegen, dass es sich hier um das zentrale Problem des RFSR handelt. Die rasche und sehr umfassende „säulenübergreifende“ Reaktion auf den 11. September 2001 hat gezeigt, dass die Union auch trotz und auf der Grundlage der Säulenteilung handlungsfähig ist. Solange in den „vergemeinschafteten“ Bereichen des Titels IV EGV noch das Einstimmigkeitsprinzip herrscht und sowohl die Rolle der Kommission (nichtexklusives Initiativrecht) als auch des Europäischen Parlaments (bloßes Anhörungsrecht) nicht von denen im Bereich des Titels VI EUV abweichen, sind die Unterschiede im Entscheidungsprozess zwischen den beiden Säulen zudem minimal. Dennoch hat die Säulenstruktur für die Innen- und Justizpolitik vor allem vier grundlegende Nachteile:

Erstens haben einige der Herausforderungen in der Innen- und Justizpolitik eine eindeutig säulenübergreifende Dimension, so dass es zu Konflikten über die geeignete Rechtsgrundlage kommen kann. Ein wohlbekanntes Beispiel hierfür sind strafrechtliche Maßnahmen im Bereich des Umweltschutzes, die im Rat zu erheblichen Positionsunterschieden hinsichtlich der Frage der anzuwendenden Rechtsgrundlage führen. So ist der Umweltschutz im Bereich der Ersten Säule, die strafrechtliche Zusammenarbeit im Rahmen der Dritten Säule angesiedelt. Zu ähnlichen Auseinandersetzungen ist es hinsichtlich strafrechtlicher Maßnahmen im Bereich der illegalen Einreise, der Geldwäsche, des Schutzes des Euro und von Missbräuchen im öffentlichen Beschaffungswesen gekommen. In allen diesen Fällen hat sich die „Grenze“ zwischen Erster und Dritter Säule als artifizuell und ein die Entscheidungsprozesse verkomplizierender Faktor erwiesen.

Zweitens zwingt die Säulenstruktur die Union zur Nutzung unterschiedlicher Rechtsinstrumente in den Bereichen der Ersten Säule (Richtlinien und Verordnungen) und der Dritten Säule (Rahmenbeschlüsse, Beschlüsse und Übereinkommen). Dies hat zur Folge, dass in Fällen, in denen „säulenübergreifende“ Maßnahmen erforderlich sind, wie zum Beispiel bei der Bekämpfung der Geldwäsche, die sowohl eine Binnenmarkt- als auch eine strafrechtliche Dimension hat, parallel unterschiedliche Rechtsakte im Bereich der Ersten und der Dritten Säule angenommen werden müssen. Dies gestaltet nicht nur den Entscheidungsprozess im Rat komplizierter sondern führt auch zu Verwerfungen im sich entwickelnden rechtlichen Besitzstand des RFSR. So entfalten Rechtsakte im Rahmen des Titels VI EUV im Unterschied zu denen der gemeinschaftsrechtlichen Ersten Säule keine unmittelbare Wirksamkeit.⁹ Sie sind formell nicht Teil des EG-Rechts und ihre Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof unterliegt einer Reihe von Beschränkungen außerhalb des EG-Rechtsrahmens.

Drittens kann die Säulenstruktur die Position der Union bei der Aushandlung von internationalen Abkommen im Bereich der Innen- und Justizpolitik insofern komplizierter gestalten, als für säulenübergreifende Verhandlungsgegenstände im Prinzip zwei getrennte internationale Abkommen erforderlich sind: ein durch die Gemeinschaft für die Bereiche der Ersten Säule abgeschlossenes und ein durch die Union bzw. die Mitgliedstaaten für die Bereiche der Dritten Säule abgeschlossenes. Dass dies weder der Effizienz noch der Transparenz der Union als Akteur auf der internationalen Ebene dient, bedarf keiner weiteren Erklärung.

Viertens hat die Säulenstruktur eine artifizuelle Teilung der Entscheidungsstränge im Rat zur Folge. Der unterschiedliche rechtliche Rahmen führt in der Praxis dazu, dass es oft genug an einer wirksamen Interaktion zwischen den Arbeitsgruppen und Ausschüssen im Bereich der Ersten und der Dritten Säule kommt. Koordinationsprobleme zwischen den beiden

Säulen des RFSR können dadurch oft erst auf der Ebene des Ausschusses der Ständigen Vertreter (AStV) geklärt und ausgeräumt werden. Dies kann sowohl zu Defiziten bei der Entwicklung möglicher säulenübergreifender Ansätze führen – die in einem Entscheidungsstrang vorhandene Expertise fließt nicht ausreichend in die des anderen ein – als auch zu Kontroversen, die bei einem einheitlichen Entscheidungsstrang frühzeitig hätten ausgeräumt werden können.

Vor dem Hintergrund dieser Probleme wäre es zweifellos sinnvoll, die formelle Säulentrennung aufzuheben, wobei eine Eingliederung der Dritten Säule in den EGV (oder ein dessen Bestimmungen übernehmendes neues einheitliches Vertragswerk) die einfachste und pragmatischste Lösung wäre. Dies würde auch nicht – wie einige Mitgliedstaaten dies immer noch zu befürchten scheinen – zu einer automatischen „klassischen“ Vergemeinschaftung der Bereiche des jetzigen Titels VI EUV führen. Wie auch im Schlussbericht der Arbeitsgruppe des Konvents betont wird, würde ein einheitlicher Rechtsrahmen für den RFSR keinesfalls zwangsläufig bedeuten, dass in allen Bereichen die gleichen Entscheidungsverfahren angewandt werden müssen.¹⁰ Für wesentliche Teile der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit könnten beispielsweise nach wie vor Einstimmigkeit und das Fortbestehen eines Initiativrechts der Mitgliedstaaten gelten. Die Aufhebung der Säulenstruktur würde auch in diesem Fall noch einen ganz erheblichen Beitrag zur Rechtseinheit und Transparenz des RFSR leisten.

Problematisch auch im Hinblick auf die Einheit des rechtlichen Rahmens der Entwicklung des RFSR erscheint die von der Konventsarbeitsgruppe vorgeschlagene Unterscheidung zwischen der Rechtsetzung und der verstärkten Koordinierung der operativen Zusammenarbeit auf Unionsebene.¹¹ In teilweise recht unscharfen Formulierungen wird im Schlussbericht der Gruppe die „Stärkung der operativen Zusammenarbeit“ – zu der wesentliche Teile der Zusammenarbeit an den Außengrenzen gezählt werden – von Bereichen der Rechtsetzung getrennt. Vorgeschlagen wird in diesem Zusammenhang auch eine Unterscheidung zwischen dem Rat als einem „gesetzgebenden“ und einem „exekutive Aufgaben wahrnehmenden“ Organ.¹² Zumindest potenziell wird die operative Zusammenarbeit damit zu einem der Rechtsetzung entzogenen Bereich der Innen- und Justizpolitik. Dies wäre weder im Interesse der Rechtseinheit des RFSR noch im Interesse wirksamer richterlicher Kontrolle und angemessener Transparenz. Die operative Zusammenarbeit ist als ein ganz wesentlicher Bestandteil der Entwicklung des RFSR zu betrachten und kann Grundrechte und Bürgerrechte berühren. Der Verfassungsvertrag sollte keine Möglichkeiten eröffnen, unter dem Vorwand „pragmatischer“ Kooperation zwischen den Exekutiven operative Zusammenarbeit in einem von EU-Recht freien Raum zu entwickeln.

Eindeutig nicht der Einheit des rechtlichen Rahmens des RFSR dienen die bestehenden Opt-in- und Opt-out-Klauseln für Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich sowie die Möglichkeiten einer „verstärkten Zusammenarbeit“, die bislang nur im Falle des Schengen-Systems genutzt worden ist. Bei ersteren handelt es sich um Sonderregelungen, die einheitlichen Verfassungsprinzipien entgegenstehen und daher eigentlich in einem Verfassungsvertrag keinen Platz finden sollten. Ob sie sich bei der nächsten Regierungskonferenz aufheben lassen werden, scheint fraglich. In keinem Fall allerdings sollten neue derartige Sonderpositionen in einem Verfassungsvertrag kodifiziert werden. Die Möglichkeit weiterer Formen der „verstärkten Zusammenarbeit“ im Innen- und Justizbereich, obwohl sie der Idee der Einheit des RFSR fundamental widerspricht, muss angesichts der Notwendigkeit

einer „Flexibilisierung“ einer Union von 25 oder mehr Mitgliedstaaten wohl akzeptiert werden. Hierbei handelt es sich allerdings um eine für die Union insgesamt zu definierende Möglichkeit, die in einem Verfassungsvertrag keiner spezifischen Regelung für den Innen- und Justizbereich bedarf.

Subsidiarität

Das Subsidiaritätsprinzip hat in der Diskussion über die Weiterentwicklung der Innen- und Justizpolitik bislang nur eine sehr begrenzte Rolle gespielt, obwohl sich in diesem Bereich wichtige Fragen stellen: In der Vorbereitungsphase des Europäischen Rates von Tampere 1999 beispielsweise stieß der Vorschlag der britischen Regierung, gemeinsame Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendkriminalität zu ergreifen, bei einigen anderen Mitgliedstaaten unter anderem mit Hinweis auf das Subsidiaritätsprinzip auf große Zurückhaltung, da es sich hierbei in erster Linie nicht um ein grenzüberschreitendes Problem handele. Zu dessen Lösung existierten zudem recht unterschiedliche nationale Ansätze, die in gesellschaftlichen Einstellungen und Traditionen wurzeln. Tatsächlich gibt es in der Innen- und Justizpolitik eine ganze Reihe von Bereichen, in denen deutlich differierende Vorstellungen hinsichtlich der Gewährleistung von öffentlicher Ordnung, den Befugnissen von Polizeibehörden und Strafmaßnahmen für bestimmte Delikte nicht den Harmonisierungsbestrebungen auf europäischer Ebene geopfert werden sollten. Der mögliche gesamteuropäische Effizienzgewinn wäre zu gering, um den Eingriff in nationale Traditionen und Einstellungen zu rechtfertigen.

Von daher wäre es zu erwägen, in einem künftigen Verfassungsvertrag – neben einer generellen Verankerung des Subsidiaritätsprinzips – eine gesonderte Ausformulierung dieses Prinzips für die Weiterentwicklung des RFSR aufzunehmen. Als entscheidendes Kriterium könnte in diesem Zusammenhang der Nachweis eines grenzüberschreitenden Regelungsbedarfs dienen. Im Bereich der Jugendkriminalität – um nochmals auf dieses Beispiel zurückzukommen – wäre es in den meisten Fällen sicher schwierig, einen solchen grenzüberschreitenden Regelungsbedarf nachzuweisen.

Auch der Schlussbericht der Konventsarbeitsgruppe nimmt mehrfach Bezug auf das Subsidiaritätsprinzip. Dies gilt allerdings ausschließlich für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, die bisher der Dritten Säule zugeordnet ist. Eine gesonderte Subsidiaritätsprüfung im Hinblick auf nachweisbaren grenzüberschreitenden Handlungsbedarf könnte aber auch in anderen Bereichen des RFSR sinnvoll sein. Recht unterschiedliche Praktiken der Mitgliedstaaten – teilweise sogar der Regionen und Kommunen – gibt es beispielsweise hinsichtlich der Integration von Einwanderern. Sie sollten nicht notwendigerweise der Zwangsjacke gemeinsamer Regelungen unterworfen werden.

Das Kriterium der grenzüberschreitenden Natur des EU-Handlungsbedarfs wird im Bericht der Konventsarbeitsgruppe besonders für Angleichungen in bestimmten Gebieten des materiellen Strafrechts (Tatbestandsmerkmale und Strafen) empfohlen, allerdings verbunden mit den Kriterien einer „besonders schweren“ oder einer „gegen ein gemeinsames Interesse Europas“ gerichteten Straftat.¹³ Das Kriterium der „besonders schweren“ Straftat erscheint nicht unbedingt überzeugend, nicht nur weil auch die grenzüberschreitende Natur weniger schwerer Straftaten – wie etwa Alkohol- und Zigarettenschmuggel – gemeinsame

Maßnahmen durchaus sinnvoll machen, sondern auch weil diese Kategorie unter den Mitgliedstaaten gewiss sehr unterschiedlich ausgelegt werden würde. Dass eine Straftat „gegen ein gemeinsames Interesse Europas“ gerichtet sein müsste – die Fälschung des Euro beispielsweise – wird eigentlich bereits durch das Kriterium der grenzüberschreitenden Dimension abgedeckt. Schließlich würden alle denkbaren gegen die Union gerichteten Straftaten dieses Kriterium erfüllen. Es sollte daher nicht in einen möglichst kurz zu haltenden Verfassungsvertrag aufgenommen werden.

Noch umständlicher und hinsichtlich des rechtlichen Gehalts schwer definierbar erscheint das von der Konventsarbeitsgruppe empfohlene dritte Kriterium, demzufolge Rechtsangleichung dann erforderlich ist, wenn dadurch ein „hinreichendes gegenseitiges Vertrauen“ unter anderem für die uneingeschränkte Anwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen geschaffen werden kann. Ist schon der Begriff der Schaffung von Vertrauen als Rechtsgrundlage für Unionshandeln höchst fragwürdig, so gilt dies sicher umso mehr für die Kategorie des „hinreichenden Vertrauens“.

Eine Mehrheit der Mitglieder der Arbeitsgruppe hat sich offenbar dafür ausgesprochen, die als „grenzüberschreitend“ zu betrachtenden Kriminalitätsformen im Vertrag aufzuzählen. Diese Liste solle dann nur durch den Rat einstimmig und nach Zustimmung oder Anhörung des Parlaments geändert werden können.¹⁴ Dies scheint unnötig schwerfällig. So würden sich die Mitgliedstaaten wohl kaum dazu entschließen, die Jugendkriminalität in diese Liste aufzunehmen. Dies könnte es ihnen dann aber erschweren, in Teilbereichen wie beispielsweise kriminellen Nutzungen des Internets, in denen grenzüberschreitende EU-Maßnahmen sinnvoll scheinen, auf EU-Ebene zügig tätig zu werden. Gerade im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung kann es zu sehr raschen Veränderungen der Bedrohungslage kommen, so dass ein EU-Verfassungsvertrag hier keine zusätzlichen Hürden zu der Subsidiaritätsprüfung in jedem Einzelfall einführen sollte.

Solidarität

Die Belastungen, die sich aus dem Integrationsziel der Schaffung eines gemeinsamen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ergeben, sind für die einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich und werden dies auch bleiben. Mitgliedstaaten mit langen Land- oder Seeaußengrenzen fällt ganz offenkundig eine weitaus größere Verantwortung mit weitaus größerem personellen und materiellen Aufwand für die Sicherung der Außengrenzen der Union zu als anderen. Ein weiteres Beispiel für erhebliche Belastungsunterschiede findet sich in der Asyl- und Einwanderungspolitik: Hier verhalten sich die Zahlen der Asylsuchenden und illegalen Einwanderer immer noch alles andere als proportional zu den Bevölkerungszahlen zwischen den Mitgliedstaaten. Doch auch eine umfassende Vergemeinschaftung dieses Politikfeldes der Union würde nichts an der ungleichen Verteilung der Belastung ändern, da eine Reihe spezifischer „Anziehungsfaktoren“, wie etwa die geographische Lage, sprachliche Affinität, eine koloniale Vergangenheit und bereits vorhandene größere Einwandererkolonien aus denselben Ursprungsländern, weiterhin Bestand haben werden.

Die sich hieraus ergebende Asymmetrie ist unvermeidlich. Und sie führt nicht nur häufig zu politischen Reibungen sondern kann auch im Kontext der Erweiterung um Mitgliedstaaten,

die erhebliche Kapazitätsdefizite in der Innen- und Justizpolitik aufweisen und wohl auch noch für einige Jahre aufweisen werden, zu Schwachpunkten in Teilbereichen des RFSR führen. Personal- und Infrastrukturdefizite an den künftigen neuen Außengrenzen und ungenügend entwickelte nationale EDV-Systeme im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung sind besonders offenkundige Beispiele hierfür.

Eine Reform der Innen- und Justizpolitik der Union im Rahmen des RFSR sollte daher die formelle Einführung eines auf einen wirksamen Lastenausgleich ausgerichteten Prinzips der Solidarität einschließen. Als Instrumente könnten sowohl Finanzhilfen als auch personelle oder materielle Hilfen („Ausleihen“ von Personal und Material) ausdrücklich vorgesehen werden. Mit dem Europäischen Flüchtlingsfonds wurde bereits ein erster Prototyp eines Finanzhilfeinstruments eingeführt. Auf der Grundlage eines in einen Verfassungsvertrag aufzunehmenden Lastenausgleichsprinzips im Rahmen des vorgesehenen integrierten Grenzverwaltungssystems, das den Aufbau gemeinsamer Grenzschutzeinheiten nicht ausschließen sollte, wäre es denkbar, den neuen Mitgliedstaaten sowohl personelle als auch materielle Unterstützung für ihre Außengrenzschutzfunktionen zukommen zu lassen. In einem Verfassungsvertrag wären sicherlich nicht die Details derartiger Unterstützungsmechanismen festzulegen, wohl aber eine ausdrückliche Bezugnahme auf „geeignete Maßnahmen“ der Solidarität oder des Lastenausgleichs bei der Konstruktion des RFSR.

Der Bericht der Konventsarbeitsgruppe erkennt die Bedeutung des Grundsatzes der Solidarität einschließlich seiner finanziellen Dimension ausdrücklich als Grundprinzip der Asyl-, Einwanderungs- und Grenzkontrollmaßnahmen der Union an und empfiehlt auch die Einführung einer entsprechenden Rechtsgrundlage.¹⁵ Die Möglichkeit eines Lastenausgleichs sollte jedoch für alle Bereiche der Innen- und Justizpolitik vorgesehen werden. Auch im Bereich der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit könnten sich Solidaritätsmaßnahmen zugunsten von Mitgliedstaaten mit erheblichen Ausbildungs- und Infrastrukturdefiziten als hochnotwendig erweisen.

Initiativrecht

Das Initiativrecht in der Innen- und Justizpolitik kommt gegenwärtig gemäß der Artikel 67 Absatz 1 EGV und Artikel 34 Absatz 2 EUV sowohl der Kommission als auch den Mitgliedstaaten zu. In den Bereichen des Titels IV EGV soll die Kommission allerdings gemäß Artikel 67 Absatz 2 EGV fünf Jahre nach Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam, das heißt im Mai 2004, ein ausschließliches Initiativrecht erhalten. Es gibt durchaus gewichtige Argumente, die gegen das Initiativrecht der Mitgliedstaaten angeführt werden können: Nationale Initiativen sind oft durch kurzfristige politische Erwägungen oder aktuelle Entwicklungen motiviert, die längerfristige Strategien und Prioritäten erschweren. Oft werden in sehr offenkundiger Weise rein nationale Interessen verfolgt. Außerdem kann eine Flut nationaler Initiativen die Entscheidungsprozesse belasten und überlasten. Und schließlich lässt auch die rechtliche Qualität der Initiativen gelegentlich arg zu wünschen übrig – gemessen am Niveau der Vorschläge der Kommission.

Dennoch hat das Initiativrecht der Mitgliedstaaten auch seine positiven Seiten: Mitgliedstaaten sind in den vergangenen drei Jahren aufgrund bestimmter nationaler Sonderinteressen und ihrer oft größeren Expertise gelegentlich mit der Vorlage bestimmter Initiativen schnell

ler als die Kommission gewesen, haben wichtige zusätzliche Punkte in den Entscheidungsprozess eingebracht (wie beispielsweise im Bereich der Beschlagnahmung von Geldern aus kriminellen Aktivitäten) und konnten durch die Bildung von „Initiativkoalitionen“ gelegentlich genügend kritische Masse im Rat für die Beschleunigung wichtiger Entwicklungen erzeugen (so etwa im Falle der „Vier Präsidenschaften“-Initiative zur Errichtung von Eurojust vom Juli 2001). Mitgliedstaaten können in ihren Vorschlägen teilweise auch mehr politischen „Mut“ aufbringen als die Kommission, die sich stets von vorne herein um Kompromisslösungen zwischen den Mitgliedstaaten bemühen muss.

Eine gänzliche Aufhebung des nationalen Initiativrechts erscheint daher nicht ratsam. Vor allem in den Bereichen, in denen die Einstimmigkeitsregel beibehalten werden könnte, sollte es den Mitgliedstaaten nach wie vor möglich sein, den Prozess durch eigene Initiativen zu dynamisieren. Um allerdings eine Proliferation von einzelstaatlichen Initiativen zu vermeiden, könnten Bedingungen eingeführt werden. Eine von diesen könnte die Einführung eines Quorums für mitgliedstaatliche Initiativen sein. Hierfür hat sich – für die Bereiche der Dritten Säule – auch die Konventsarbeitsgruppe ausgesprochen, die eine Mindestzahl von einem Viertel der Mitgliedstaaten vorgeschlagen hat.¹⁶ Eine weitere Möglichkeit wäre die Einführung einer „Stillstands-Klausel“, nach der die Mitgliedstaaten nationale Initiativen im selben Bereich nur in einem gewissen zeitlichen Abstand von etwa sechs Monaten voneinander einbringen können.

Entscheidungsregeln

Das den Innen- und Justizbereich immer noch dominierende Einstimmigkeitsprinzip ist zu Recht – dies sogar in ungewöhnlich deutlichen Worten im Bericht der belgischen Präsidentschaft zur Umsetzung der Beschlüsse von Tampere vom Dezember 2001¹⁷ – als eines der zentralen Probleme der Entscheidungskapazität der Union identifiziert worden, sowohl wegen der hierdurch bedingten Verzögerungen als auch wegen der damit oft genug verbundenen Ausdünnung der Substanz der Entscheidungen. Im Bereich der Asylpolitik etwa, wo die Mitgliedstaaten bereits auf wesentliche gemeinsame Grundnormen wie die der Genfer Konvention verpflichtet sind, erscheint nach den langwierigen vergeblichen Bemühungen um einstimmige Entscheidungen zu den von der Kommission vorgelegten Vorschlägen ein Übergang zu Mehrheitsentscheidungen mittlerweile mehr als überfällig.

Die Antwort auf das Problem der bislang generellen Einstimmigkeitserfordernis kann aber auch nicht einfach eine Generalisierung der Mehrheitsentscheidungen sein. Es gibt Bereiche, in denen die Möglichkeit, einer Minderheit von Mitgliedstaaten rechtliche Regelungen über die qualifizierte Mehrheit aufzuzwingen, in der Sache kaum zu rechtfertigen und politisch äußerst problematisch ist. Dies gilt vor allem für:

- die Bereiche der möglichen Harmonisierung des Straf- und Familienrechts, wo es immer noch beträchtliche Unterschiede zwischen den nationalen Rechtssystemen gibt, die aufs Engste mit nationalen Traditionen, kulturellen Faktoren und Auffassungen der jeweiligen Gesellschaften verknüpft sind;
- nationale Hoheitsrechte berührende Aspekte der polizeiliche Zusammenarbeit, wo gemeinsame europäische Normen leicht in Konflikt mit nationalen Verfassungsregeln

geraten können (man denke etwa an eine mögliche Übertragung operationeller Befugnisse auf Europol);

- die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Staatsanwaltschaften, wo erhebliche Unterschiede in den Befugnissen nationaler Staatsanwaltschaften und – auch hier – mögliche verfassungsbedingte Hindernisse zu berücksichtigen sind (man denke etwa an eine Weiterentwicklung der Befugnisse von Eurojust oder die Einführung einer Europäischen Staatsanwaltschaft);
- den Bereich der Einsetzung beziehungsweise Weiterentwicklung gemeinsamer Behörden in den Bereichen der grenzüberschreitenden Strafverfolgung und Außengrenzkontrollen, deren Aufgaben und Befugnisse erheblich in Kompetenzen nationaler Behörden eingreifen können (ein Beispiel wäre der Aufbau einer gemeinsamen Grenzschutzbehörde), sowie
- den Bereich der legalen Einwanderung, in dem der unterschiedlich starke Einwanderungsdruck auf die Mitgliedstaaten zu ungleichen Wirkungen gemeinsamer Regelungen führen kann und in dem erhebliche Unterschiede in der Akzeptanz von Einwanderern und der Regelungen und Praktiken ihrer Integration zu berücksichtigen sind.

Vor diesem Hintergrund würde es am sinnvollsten erscheinen, die qualifizierte Mehrheitsentscheidung – zwecks Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments am besten in Form des Mitentscheidungsverfahrens – zur Regel zu machen, gleichzeitig aber eine Reihe von Bereichen, wie die obengenannten, hiervon auszunehmen. Der Verfassungsvertrag könnte die Möglichkeit eröffnen, zu einem späteren Zeitpunkt durch einstimmige Entscheidung des Rates einzelne oder alle der vorerst noch der Einstimmigkeit unterliegenden Bereiche dem Mitentscheidungsverfahren zu unterwerfen.

Der Bericht der Konventsarbeitsgruppe geht auch in die Richtung einer selektiven Beibehaltung der Einstimmigkeit im Rahmen eines Übergangs zum Mitentscheidungsverfahren mit seiner qualifizierten Mehrheitserfordernis als Regelverfahren der Rechtsetzung. Es kann allerdings kaum überraschen, dass es in der Gruppe erhebliche Meinungsunterschiede hinsichtlich der auch künftig der Einstimmigkeitsregel zu unterwerfenden Bereiche gab. Für den Regelungsrahmen des Titels IV EGV schlägt der Schlussbericht daher zwar den Übergang zum Mitentscheidungsverfahren für die Bestimmungen zur Asyl-, Flüchtlings-, Vertriebenen- und Einwanderungspolitik vor, gibt aber hinsichtlich der Grenzkontrollen keine ausdrückliche Empfehlung ab. Auch macht er deutlich, dass es bezüglich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen keinen Konsens hinsichtlich der Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens auf den Bereich des Familienrechts gab.¹⁸

Vor dem Hintergrund der in der Konventsgruppe deutlich gewordenen Differenzen wird man wohl auch in den bereits „vergemeinschafteten“ Bereichen nach wie vor nicht ohne der Einstimmigkeit vorbehaltene Teilbereiche auskommen. Dies könnten in der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen das Familienrecht und im Bereich der Außengrenzkontrollen alle Maßnahmen sein, die die Ausübung von Hoheitsrechten an den Grenzen berühren. Solange einige Mitgliedstaaten aus den bereits erwähnten Gründen einem deutlich höheren Einwanderungsdruck ausgesetzt sind als andere, erscheint ein genereller Übergang zu Mehrheitsentscheidungen im Bereich der Einwanderungspolitik ebenfalls bedenklich. Im

Bereich des Ausländerrechts sollte jeder Mitgliedstaat weiterhin die Möglichkeit haben, sein Veto gegen Drittstaatsangehörige betreffende gemeinsame Bestimmungen einzulegen, sofern diese zu zusätzlichen Belastungen führen können oder nationalen einwanderungspolitischen Prioritäten entgegenstehen.

Hinsichtlich der Bereiche des jetzigen Titels VI EUV spricht sich der Schlussbericht zwar für das Mitentscheidungsverfahren als Regelverfahren der Rechtsetzung aus, identifiziert dann aber nur sechs Teilbereiche – von einem „gemeinsamen Sockel“ von Vorschriften über Tatbestandsmerkmale bis hin zu Maßnahmen für die Verhütung von Kriminalität – für die das Mitentscheidungsverfahren zur Anwendung gelangen soll. Gleichzeitig wird empfohlen, für die Aspekte der Zusammenarbeit in Strafsachen wie etwa die Schaffung von Unionseinrichtungen mit operativen Befugnissen, welche die „ureigensten Aufgaben der Mitgliedstaaten berühren und zum Kernbestand der verschiedenen Rechtstraditionen gehören“, die Einstimmigkeitsregel beizubehalten.¹⁹ Im Ergebnis würde dieser Ansatz zu zwei Listen mit Teilbereichen der polizeilichen und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen führen: eine mit Punkten, die unter das Mitentscheidungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit fallen, und eine, deren Punkte weiterhin der Einstimmigkeit unterliegen würden. Eine solche Lösung würde nicht nur den entsprechenden Teil des Verfassungsvertrags unnötig kompliziert gestalten, sondern auch die Gefahr von Lücken bergen. Teilbereiche, die weder in der ersten noch in der zweiten Liste ausdrücklich aufgeführt wären könnten Anlass zu Kontroversen über die Rechtsgrundlage werden. Die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens als Regelverfahren mit der Definition von Ausnahmereichen, zu denen wohl die Strafrechtsharmonisierung und die Ausübung polizeilicher Hoheitsbefugnisse zählen würden, wäre dem entsprechend vorzuziehen.

Struktur des Rates

Die Organisationsstruktur des Rates ist in ihrer Bedeutung für die Entscheidungskapazität der Union nicht zu unterschätzen. Natürlich darf man sich fragen, ob es Sinn macht, in einem möglichst kurz zu haltenden Verfassungsvertrag besondere Organisationsvorschriften für den Rat im Bereich der Innen- und Justizpolitik aufzunehmen. Das gegenwärtige System der hohen Ratsausschüsse im Innen- und Justizbereich verfügt allerdings in Gestalt des Ausschusses nach Artikel 36 EUV über eine ausdrückliche Vertragsgrundlage. Dieses System hat sich als nicht optimal erwiesen. In der Praxis operieren die beiden hohen Ausschüsse – „Artikel 36“ und „SCIFA“ (Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum) – vielfach als eine zusätzliche intermediäre Entscheidungsebene zwischen den Arbeitsgruppen und dem AStV, die viel Zeit für Konsensfindung benötigen, obwohl dann oft genug im AStV doch noch weiterer Klärungsbedarf besteht. Die nationalen Vertreter in den hohen Ausschüssen dies häufig auch mit sehr unterschiedliche Positionen in ihrer Ministerialhierarchie konfrontiert, was ihre Verhandlungsautonomie und die Entscheidungsprozesse beeinträchtigt. Die Alternativen wäre hier entweder eine Abschaffung der hohen Ausschüsse oder deren Stärkung durch die Sicherstellung hochrangiger Mitgliedschaft und eine permanente Etablierung in Brüssel. In letzterem Falle könnte der Ausschuss nach Artikel 36 sicherlich – wie im Bericht der Konventsgruppe vorgeschlagen – auch Aufgaben hinsichtlich der Koordinierung der operativen Zusammenarbeit wahrnehmen. Aber es erscheint wenig sinnvoll, ihm im Gegenzug die Mitwirkung an der Rechtsetzungsarbeit des Rates zu entziehen, wo er nicht weniger koordinierend tätig werden könnte.²⁰ Ob dies in den Verfassungs-

vertrag aufgenommen werden müsste, hinge wesentlich davon ab, ob institutionelle Sonderregelungen auch für andere Politikbereiche (wie etwa für die Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik) aufgenommen würden.

Entscheidungsumsetzung

Die Innen- und Justizpolitik der Union leidet gegenwärtig an erheblichen Problemen der Entscheidungsumsetzung: Sowohl Aktionspläne als auch rechtlich verbindliche Entscheidungen des Rates werden von den Mitgliedstaaten teilweise nur mit sehr erheblicher Verzögerung und oft genug auch unvollständig umgesetzt. Das Inkrafttreten und die volle Umsetzung grundlegender Rechtsakte kann sich – vor allem im Falle der Übereinkommen und Rahmenbeschlüsse – oft jahrelang verzögern.²¹ Diese Schwierigkeiten bei der Ausführung von Entscheidungen des Rates kann die weitere Entwicklung des RSFR in erheblicher Weise unterminieren, zumal sich Umsetzungsprobleme aufgrund der Kapazitätsdefizite der neuen Mitgliedstaaten noch verstärken dürften.

Vor diesem Hintergrund sollte daher im gesamten Bereich der Innen- und Justizpolitik – unabhängig vom Ausmaß einer weiteren „Vergemeinschaftung“ – die Vertragsverletzungsverfahren des EG-Vertrages (Artikel 226 bis 228 EGV) mit den entsprechenden Rollen von Kommission und Europäischem Gerichtshof (EuGH) in vollem Umfang zur Anwendung gelangen. Die bestehenden Beschränkungen für Kommission und EuGH wären im Rahmen eines Verfassungsvertrages für alle Bereiche des RSFR zu eliminieren.

Hilfreich für eine verbesserte „Umsetzungsmoral“ der Mitgliedstaaten könnte auch eine generalisierte Anwendung des Prinzips der „gegenseitigen Bewertung“ sein (oft auch als „peer review“ bezeichnet), das vor allem im Schengen-Kontext durchaus positive Ergebnisse gezeitigt hat. Obligatorische gegenseitige Bewertungsverfahren könnten in einem Verfassungsvertrag für besonders sicherheitsempfindliche Bereiche – wie etwa die Außengrenzkontrollen – ausdrücklich vorgesehen werden und notfalls mit über die gegenwärtig vorgesehenen Sanktionen hinausgehenden Strafmaßnahmen bis hin zur Suspendierung von Mitgliedsrechten – beispielsweise im Rahmen von Europol – armiert werden.

Der Bericht der Konventsarbeitsgruppe empfiehlt das Verfahren der gegenseitigen Bewertung sogar an erster Stelle der Mittel zu einer verbesserten Umsetzung der Rechtsakte im Rahmen der Innen- und Justizpolitik und sieht das Vertragsverletzungsverfahren als Mittel nach dem Versagen des ersteren vor.²² Die vorgeschlagene Weiterleitung der Evaluierungsberichte an das Europäische Parlament erscheint allerdings fragwürdig, da damit beispielsweise der organisierten Kriminalität direkte Hinweise auf Schwachstellen im Sicherheitssystem der Union gegeben werden könnten. Die mögliche Suspendierung von Mitgliedsrechten wird in dem Bericht nicht angesprochen, obwohl diese – etwa im Falle einer schweren Verletzung von Datenschutzregelungen im Rahmen von Europol oder Eurojust – gewiss zu rechtfertigen wäre.

Entwicklung von besonderen Unionseinrichtungen im Innen- und Justizbereich

Die Einsetzung von besonderen Unionseinrichtungen („special agencies“), die von Überwachungsstellen (wie der Drogenbeobachtungsstelle in Lissabon und der Rassismusbeobach-

tungsstelle in Wien) bis zu Einrichtungen mit operativen Informations- und Koordinierungsinstitutionen (wie Europol und Eurojust) reicht, ist zu einem der besonderen Charakteristika der Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union geworden. Diese Proliferation neuer Einrichtungen führt nicht immer zu überzeugenden Resultaten, dies vor allem dann nicht, wenn – wie im Falle der Task Force der Polizeichefs – Aufgaben und Position der neuen Struktur nur unzureichend definiert werden. Zudem besteht die Gefahr, dass sich die neugeschaffenen Strukturen in einer intergouvernementalen Grauzone mangelnder Transparenz und weitgehend unwirksamer parlamentarischer Kontrolle entwickeln. Je mehr Aufgaben gemeinsamen Einrichtungen wie Europol und Eurojust übertragen werden, und sei es auch nur hinsichtlich der Analyse von Daten und der Unterstützung der Kooperation nationaler Behörden, desto wichtiger wird die Einführung klarer Regeln für die Etablierung solcher Einrichtungen, die auch eine hinreichende Transparenz und demokratische Kontrolle sicherstellen können.

Es wäre daher wünschenswert, eine klare Trennungslinie zwischen Strukturen mit primär beratender oder dem routinemäßigen Informationsaustausch dienlichen Funktionen und Einrichtungen mit operativ relevanten Analyse- und Koordinationsfunktionen einzuführen. Erstere sollten im Regelfall voll in die betreffenden Ausschussstrukturen des Rates oder der Kommission integriert werden, zweite hingegen formell auf der Rechtsgrundlage einer „special agency“ mit eigener Verwaltung und eigener EU-Haushaltsgrundlage errichtet werden. Die letzteren sollten ihre Weisungen vom Rat oder der Kommission erhalten, dem Europäischen Parlament gegenüber berichtspflichtig sein und uneingeschränkter Kontrolle durch den EuGH unterworfen sein. Außerdem sollten sie in einem Verfassungsvertrag ausdrücklich vorgesehen werden. Um eine unnötige Proliferation zu verhindern, könnte die Einführung von „special agencies“ an Einstimmigkeit im Rat und an die Zustimmung des Parlaments gebunden werden. Diese Rechtsgrundlage könnte in Zukunft beispielsweise für den Aufbau einer gemeinsamen Grenzschutzbehörde oder einer – falls sich diese Funktion nicht mit Eurojust verbinden ließe – mit dem Schutz der finanziellen Interessen der Union betrauten Europäischen Staatsanwaltschaft genutzt werden. Dies würde entsprechend auch für die Schaffung einer mit deutlich weiter gehenden Befugnissen, wie etwa der Durchführung von Ermittlungsverfahren bei der Verfolgung bestimmter Formen schwerer, grenzüberschreitender Kriminalität, ausgestatteten europäischen Staatsanwaltschaft gelten.²⁴

Europol und Eurojust sollten als bereits bestehende „special agencies“ in einem Verfassungsvertrag ausdrücklich erwähnt werden, wobei ihre Aufgaben allerdings – wie auch im Bericht der Konventsgruppe empfohlen²³ – in sehr viel kürzerer und allgemeiner Form bestimmt werden sollten, als dies gegenwärtig in Artikel 30 Absatz 2 EUV der Fall ist. Es kann nicht die Aufgabe eines Verfassungsvertrages sein, Einzelheiten der Aufgaben und Zuständigkeiten von einzelnen Behörden zu definieren, zumal – wie sich im Falle Euopols gezeigt hat – diese Aufgaben und Zuständigkeiten fortwährend neuen Herausforderungen angepasst werden müssen. Solche Einzelheiten wären auf dem Wege der Gesetzgebung zu regeln.

Internationale Handlungsfähigkeit

Die Außendimension des RFSR wird in den nächsten Jahren erheblich an Bedeutung gewinnen. Die Union bedarf im Bereich der Innen- und Justizpolitik einer internationalen

Handlungsfähigkeit, die es ihr erlaubt, ihren rasch wachsenden internen Besitzstand extern wirksam abzusichern und zu ergänzen. Rückführungsabkommen mit Drittstaaten, die Kooperation an den Außengrenzen mit den neuen Nachbarn im Osten und die Zusammenarbeit in der Bekämpfung des internationalen Terrorismus sind nur einige von vielen möglichen Beispielen für den äußeren Handlungsbedarf.

Um die bereits erwähnten Nachteile der Säulenstruktur beim Abschluss internationaler Übereinkünfte zu vermeiden, sollte in einem Verfassungsvertrag – statt der jetzigen Trennung zwischen Artikel 300 EGV für die Erste und Artikel 24 und 38 EUV für die Dritte Säule – eine einheitliche Rechts- und Verfahrensgrundlage für Verhandlungen und den Abschluss von Übereinkünften mit Drittstaaten und internationalen Organisationen geschaffen werden. Da in einer „verfassten“ Union das gesamte außenpolitische Handeln nach möglichst einheitlichen Prinzipien gestaltet werden sollte, würde es wenig Sinn machen, eine separate Rechtsgrundlage für die Bereiche der Innen- und Justizpolitik einzuführen. Sollte es aber nach wie vor eine Differenzierung zwischen einem eher an dem jetzigen gemeinschaftsrechtlichen Modell (Artikel 300 EGV) und einem eher an dem jetzigen, mehr intergouvernemental bestimmten Modell der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik orientierten Verfahren (Artikel 24 EUV) geben, dann würde ersteres ohne Zweifel für die Außenaspekte des RFSR vorzuziehen sein. Dessen höhere Kontinuität in der Verhandlungsführung (Kommission statt Präsidentschaft) und einheitliche Verantwortung für die rechtliche Umsetzung entspräche eher den Erfordernissen eines auf Rechtssetzung statt auf politische Vereinbarungen gegründeten Politikbereichs.

In einem Verfassungsvertrag sollte auch verbindlich geregelt werden, dass alle mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen im Bereich der Innen- und Justizpolitik getroffenen Vereinbarungen formell als Abkommen der Union zu verhandeln und abzuschließen sind. Europol hat aufgrund eines Mandats der Mitgliedstaaten mittlerweile bereits mehrere selbständige Abkommen mit Regierungsbehörden von Drittstaaten geschlossen, darunter zwei mit den USA, die unter anderem auch den Zugang zu gewissen Kategorien von Europol-Daten regeln. Die Bildung derartiger „Grauzonen“ des internationalen rechtlichen Besitzstandes der Union im Innen- und Justizbereich, die sich zudem bislang außerhalb jeglicher effektiver Kontrollmöglichkeit des Europäischen Parlaments entwickelt haben, sollte durch eine ausschließliche Handlungskompetenz der Union als solche vermieden werden.

Demokratische und gerichtliche Kontrolle

Angesichts der erheblichen potenziellen Auswirkungen von Maßnahmen im Innen- und Justizbereich auf Menschen- und Bürgerrechte ist eine umfassende parlamentarische und gerichtliche Kontrolle der Innen- und Justizpolitik der Union wichtiger als die vieler anderer EU-Politikbereiche. Das gegenwärtige bloße Anhörungsrecht des Europäischen Parlaments ist in diesem Zusammenhang eindeutig nicht ausreichend. Wünschenswert wäre – wie bereits erwähnt – die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens in allen „mehrheitsentscheidungsfähigen“ Bereichen. Da die vom Rat in vielen Bereichen angenommenen „Aktionspläne“ Schwerpunkte für die künftige Rechtsetzung und operative Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten etablieren, sollten auch diese obligatorisch der Mitentscheidung unterworfen werden. Derselbe Grundsatz wäre auch auf internationale Übereinkünfte innerhalb der Bereiche anzuwenden, die der Mitentscheidung unterworfen sind.

In den weiterhin der Einstimmigkeit unterliegenden Bereichen sollte man ebenfalls über eine Stärkung der Rolle des Europäischen Parlamentes nachdenken, eventuell in Form einer suspensiven oder definitiven Vetomöglichkeit.

Vor allem in den Einstimmigkeit erfordernden Bereichen erscheint eine stärkere Beteiligung nationaler Parlamente durchaus erwägenswert. Die Arbeitsgruppe des Konvents hat hierzu auch eine ganze Reihe von Vorschlägen vorgelegt.²⁵ Das grundsätzliche Dilemma hier bleibt allerdings, dass alle nichtlegislativen Kontrollmöglichkeiten stets die Gefahr letztendlicher Ineffizienz bergen, jede echte legislative Kontrollfunktion für die nationalen Parlamente aber die Entscheidungsprozesse im Rat zusätzlich verkomplizieren und die Rolle des Europäischen Parlamentes unterminieren würden. Die bisherigen Erfahrungen mit interparlamentarischen Kontrollgremien, man denke vor allem an die Konferenz der parlamentarischen Europa-Ausschüsse (COSAC), geben auch keinen Anlass zu großem Optimismus. Hierbei handelt es sich allerdings um eine Frage, die weit über den Innen- und Justizbereich hinausgeht und allgemein die demokratische Grundlage einer „verfassten“ Union betrifft.

Das Ziel einer Reform der gerichtlichen Kontrolle im Bereich der Innen- und Justizpolitik kann nur die Aufhebung der entsprechenden gegenwärtig dem EuGH auferlegten Beschränkungen sein. Im Rahmen eines Verfassungsvertrags wäre vor allem zweierlei aufzuheben: einerseits die den Mitgliedstaaten bislang mögliche Wahl, Vorabentscheidungen des Gerichtshofes in der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen formell entweder an- oder nicht anzuerkennen (Artikel 35 Absatz 2 EUV), andererseits die Nichtzuständigkeit des Gerichtshofes für die Überprüfung der Gültigkeit oder Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen nationaler Strafverfolgungsbehörden für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit (Artikel 35 Absatz 5 EUV und Artikel 68 Absatz 2 EGV). Immer wenn Mitgliedstaaten nationale Maßnahmen zur Durchführung gemeinsamer Entscheidungen auf EU-Ebene ergreifen, sollten diese auch Gegenstand von Verfahren vor dem EuGH sein können.

Ein EU-Verfassungsvertrag sollte zweifellos die größtmögliche Gewähr für Rechtssicherheit und Zugang zur Gerichtsbarkeit bieten. Von daher sollten alle nationalen Gerichte – und nicht nur, wie gegenwärtig durch Artikel 68 Absatz 1 EGV vorgesehen, letztinstanzliche nationale Gerichte – die Möglichkeit haben, den EuGH um eine Vorabentscheidung hinsichtlich der Auslegung oder Gültigkeit eines Rechtsaktes eines EU-Organs zu ersuchen. Wie dies auch im Bericht der Konventsgruppe betont wird,²⁶ ist diese Beschränkung vor allem für den Bereich der Asylpolitik problematisch, wo Auslegungsfragen vor allem bei erstinstanzlichen Gerichten auftreten können und langwierige mehrinstanzliche Verfahren nach Möglichkeit vermieden werden sollten. In diesem Zusammenhang wäre allerdings auch über die Schaffung eines erstinstanzlichen Gerichtshofs für die zu erwartende beträchtliche Zahl asylrechtlicher Fälle nachzudenken.

Abschließende Bemerkungen

Die die Innen- und Justizpolitik betreffenden Vertragsreformen könnten ohne Zweifel noch sehr viel umfassender und detaillierter ausfallen als es hier dargestellt wurde. Wenn als Ergebnis des durch die Erklärung von Laeken eingeleiteten Reformprozesses allerdings ein

Verfassungsvertrag angestrebt wird, dann sollten auch hierbei Vereinheitlichung, Vereinfachung und größtmögliche Transparenz die wichtigsten Leitlinien für die Redaktion eines solchen Vertrages sein. Der in der Substanz sehr gehaltvolle Schlussbericht der Arbeitsgruppe X des Konvents wird diesen Leitlinien nicht durchgängig gerecht. Allzu detailreiche Politikziele sollten ebenso vermieden werden wie detaillierte Sonderregelungen, dies sowohl um einer verfassten Union eine hinreichende Anpassungsfähigkeit an die sich rasch verändernden Herausforderungen in der Innen- und Justizpolitik zu ermöglichen, als auch um das bedeutende Integrationsprojekt des „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ für die Unionsbürger verständlicher zu gestalten.

Anmerkungen

Die Studie ist im Rahmen des Forschungsprojektes „Welche Verfassung braucht Europa?“ entstanden, das gemeinsam vom Institut für Europäische Politik (IEP) und der ASKO EUROPA-STIFTUNG durchgeführt wird (siehe auch: www.iep-berlin.de/forschung/verfassung).

1. Vgl. Monar, Jörg: Die EU als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und die Herausforderung des internationalen Terrorismus, in: *integration* 3/02, S. 171-186.
2. Bundesminister des Innern/Bundesminister der Justiz (Hg.): Staatszielbestimmungen, Gesetzgebungsaufträge. Bericht der Sachverständigenkommission, Bonn 1983, S. 21.
3. Amtsblatt der EG Nr. C 19 vom 23.1.1999, Paragraph 15.
4. Europäischer Konvent: Schlussbericht der Gruppe X „Freiheit, Sicherheit und Recht“, CONV 426/02, 2. Dezember 2002, S. 2.
5. Vgl. Artikel 10 und 11 des Vorentwurfes, Dokument CONV 369/02, S. 3 und 11.
6. Vgl. Konvent: Schlussbericht Gruppe X, 2002, S. 4, 5 und 6.
7. Vgl. Konvent: Schlussbericht Gruppe X, 2002, S. 6 und 10-11.
8. Konvent: Schlussbericht Gruppe X, 2002, S. 11 und 12.
9. Artikel 34 Absatz 2 Buchstaben b und c EUV.
10. Konvent: Schlussbericht Gruppe X, 2002, S. 3.
11. Konvent: Schlussbericht Gruppe X, 2002, S. 3 und 15-20.
12. Konvent: Schlussbericht Gruppe X, 2002, S. 16.
13. Konvent: Schlussbericht Gruppe X, 2002, S. 10.
14. Vgl. Konvent: Schlussbericht Gruppe X, 2002, S. 10.
15. Vgl. Konvent: Schlussbericht Gruppe X, 2002, S. 4 und 17.
16. Vgl. Konvent: Schlussbericht Gruppe X, 2002, S. 15.
17. Vgl. Rat der Europäischen Union, Dokument Nr. 14926/01 vom 6. Dezember 2001.
18. Vgl. Konvent: Schlussbericht Gruppe X, 2002, S. 4-7.
19. Konvent: Schlussbericht Gruppe X, 2002, S. 14.
20. Vgl. die entsprechenden Vorschläge, Konvent: Schlussbericht Gruppe X, 2002, S. 16.
21. Vgl. hierzu den von Professor Henri Labayle für die Arbeitsgruppe X des Konvents verfassten Beitrag, Dokument CONV WGX-WD3, S. 2, 8 und 11.
22. Vgl. Konvent: Schlussbericht Gruppe X, 2002, S. 21.
23. Vgl. Konvent: Schlussbericht Gruppe X, 2002, S. 18.
24. Für eine solche haben sich Joschka Fischer und Dominique de Villepin in ihren gemeinsamen Vorschlägen für die Arbeitsgruppe X vom 27. November 2002 ausgesprochen; vgl. Dokument CONV WGX-WD32.
25. Vgl. Konvent: Schlussbericht Gruppe X, 2002, S. 22.
26. Vgl. Konvent: Schlussbericht Gruppe X, 2002, S. 25.