

Working Group X

Working document 32

Gruppe X "Freiheit, Sicherheit und Recht"

Deutsch-französische Vorschläge für den Europäischen Konvent zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, vorgelegt von Herrn Joschka Fischer und Herrn Dominique de Villepin.

Deutsch-französische Vorschläge für den Europäischen Konvent zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Die Vollendung eines europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts weckt sehr hohe Erwartungen bei unseren Mitbürgern, die es nicht mehr hinnehmen, dass das Handeln von Polizisten und Richtern an den Grenzen Halt macht, während Kriminelle diese leicht überschreiten; ebenso wenig akzeptieren sie, dass Erscheinungen von europäischer Tragweite zersplittert bearbeitet werden, ob es sich nun um Zuwanderung oder die Bekämpfung bestimmter Formen internationaler Kriminalität handelt.

Nach dem Binnenmarkt und dem Euro stellt sie die nächste ehrgeizige Etappe des europäischen Aufbauwerks dar. Die Bürger sollen gleichzeitig unter Einhaltung rechtsstaatlicher Garantien durch Kriminalitätsbekämpfung und Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit geschützt, die Mitgliedstaaten in der effektiven Wahrnehmung ihrer eigenen Verantwortung für die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit unterstützt und den Bürgern Europas bei der Wahrnehmung ihres Rechts auf Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit in unserem gemeinsamen Raum das Alltagsleben erleichtert werden.

Die Vertreter der französischen und der deutschen Regierung im Europäischen Konvent wünschen sich ein zielstrebiges Vorgehen mit hohem Anspruch, damit diese große Herausforderung bewältigt wird. Zu diesem Zweck legen sie die folgenden Vorschläge vor und fordern alle Mitglieder des Konvents, die dies wünschen, auf, sich diesem Vorgehen anzuschließen.

I. Umfang der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen

Im neuen einheitlichen Verfassungsvertrag sollten getrennte Titel für die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und die polizeiliche Zusammenarbeit geschaffen werden.

1. Europäische Staatsanwaltschaft

Im Vertrag wird eine Ermächtigung zur Schaffung einer europäischen Staatsanwaltschaft eingeführt. Die europäische Staatsanwaltschaft sollte stufenweise aus Eurojust heraus entwickelt werden, um dann nach und nach von einfachen Koordinierungsbefugnissen ausgehend die Befugnis zur Einleitung und Durchführung von Ermittlungsverfahren und zur Übernahme von Verfahren zu erhalten.

Sie kann insbesondere für den Schutz von Gemeinschaftsrechtsgütern und für die Verfolgung bestimmter Formen schwerer grenzüberschreitender Kriminalität zuständig sein.

Der Rat könnte über die Prioritäten staatlichen Tätigwerdens auf europäischer Ebene beschließen.

Die europäische Staatsanwaltschaft müsste die nationalen Gerichte befassen.

2. Europäische Polizeibehörde: Europol

Wir verfolgen das Ziel, Europol die Befugnis zu verleihen, Ermittlungen durchzuführen. Dieses Ziel, Ermittlungen durchzuführen und damit zu einem europäischen Strafverfolgungsorgan zu werden, ist parallel zur fortschreitenden Entwicklung von Eurojust und langfristig der europäischen Staatsanwaltschaft zu verfolgen.

Europol soll so zu einem europäischen Strafverfolgungsorgan werden.

Die Zentralstellenfunktion von Europol wird ausgebaut. Die Möglichkeiten für den Einsatz des SIS in diesem Zusammenhang gilt es noch eingehender zu behandeln.

Die Tätigkeit von EUROPOL und die polizeiliche Zusammenarbeit sollten folgende Bereiche umfassen:

- Datenaustausch, -analyse,
- Betrieb eines gemeinsamen Fahndungssystems;
- Operative Zusammenarbeit unter Einschluss grenzüberschreitender polizeilicher Operationen eines oder mehrerer Mitgliedstaaten;

- Wechselseitige Unterstützung bei der polizeilichen Aufgabenwahrnehmung unter Einschluss der wechselseitigen Abstellung und Unterstellung von Polizeikräften;
- Übertragung ausgewählter polizeilicher Aufgaben auf Nachbarstaaten oder gemeinsame Polizeibehörden;
- Zusammenarbeit in den Bereichen Technik, Forschung, Ausrüstung, Aus- und Fortbildung;
- Zusammenarbeit mit anderen Behörden, insbesondere mit Zollbehörden und anderen Finanzbehörden;
- Zusammenarbeit zwischen Polizei und Justiz in Strafverfahren mit grenzüberschreitenden Bezügen.

Die Regelungen können auch vorsehen, dass Polizeikräfte eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats in bestimmten Fallkonstellationen hoheitliche Befugnisse ausüben dürfen, sofern hierdurch die Effektivität polizeilicher Aufgabenwahrnehmung erhöht werden kann und die zuständigen Behörden des betroffenen Mitgliedstaats unverzüglich unterrichtet werden.

Gemeinschaftsregelungen zu den o.g. Bereichen berühren nicht:

- die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit und Ordnung innerhalb ihres Hoheitsgebiets;
- Aufklärungsaufgaben, wenn sie von Kräften der inneren Sicherheit für die Regierung eines Staates durchgeführt werden;
- die Berechtigung der Mitgliedstaaten zum Erlass weitergehender Regelungen – je für sich wie auf völkerrechtlicher Ebene untereinander sowie im Verhältnis zu Drittstaaten (keine Kompetenzsperre);
- die Berechtigung der Mitgliedstaaten zum Erlass von Ausführungsbestimmungen zu den europäischen Regeln – wiederum je für sich wie auf völkerrechtlicher Ebene untereinander sowie im Verhältnis zu Drittstaaten.

3. Harmonisierung des materiellen Strafrechts

Zur Präzisierung der Kompetenzen für die Harmonisierung des materiellen Strafrechts, die derzeit in der dritten Säule auf der Basis von Art. 31 EUV erfolgt, wird ein dreigliedriger Ansatz vorgeschlagen:

a) Aufzählung bestimmter Delikte

Terrorismus, illegaler Drogenhandel, illegaler Handel mit Gegenständen, die zum Kriegseinsatz geeignet sind, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung, sexuelle Ausbeutung von Kindern einschließlich Kinderpornographie, Schleuserkriminalität, Geldwäsche, Korruption, Fälschungen im Zahlungsverkehr, Wirtschaftskriminalität, soweit es sich um Verstöße gegen europäisch normierte Gebote und Verbote handelt, Umweltkriminalität, Computerkriminalität, Bildung einer kriminellen Vereinigung und Delikte zum Nachteil von Gemeinschaftsrechtsgütern.

Es bleibt noch zu prüfen, ob diese Liste recht offen gehalten werden soll und sich ggf. ergänzen ließe, oder ob sie als abschließend angesehen werden soll.

b) Festlegung bestimmter Kriterien

Die Gemeinschaftskompetenz greift ein, wenn folgende einschränkende Kriterien erfüllt sind: die Delikte sind so schwer, dass ihre Bekämpfung konstitutiv für den gemeinsamen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist und daher auch unerlässlich erscheint, um „sichere Häfen“ zu vermeiden, oder die Delikte werden typischerweise in organisierter Form begangen, oder die Delikte werden typischerweise mit grenzüberschreitender Wirkung begangen.

c) Beschränkung auf Mindestvorschriften

Bei der Harmonisierung des Strafrechts sind zwei Ansätze möglich. Deutschland bevorzugt die Beschränkung auf Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen. Für Frankreich ist das Ziel die Schaffung eines

gemeinsamen Sockels von Vorschriften zu den Bestandteilen der Straftaten und Sanktionen.

Dadurch wird die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit gestärkt und die Weiterentwicklung der Rechtshilfe sowie die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung erleichtert.

II. Umfang der justiziellen Zusammenarbeit im Zivilrecht

Wie in Nizza vereinbart soll durch Verfahren, mit denen die Texte langfristig mit qualifizierter Mehrheit angenommen werden, mit der Zusammenarbeit im Zivilrecht ein auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen beruhender wirklicher Rechtsraum entstehen. Diese Maßnahmen umfassen die Verbesserung und Vereinfachung der Anerkennung und Ausführung von zivil- und handelsrechtlichen Entscheidungen, was sich im Recht durch die Abschaffung des Exequatur niederschlagen kann. Die justizielle Zusammenarbeit muss sich insbesondere auf das europäische Justiznetz stützen.

Die justizielle Zusammenarbeit im Familienrecht könnte den allgemeinrechtlichen Regelungen des Titels IV unterstellt werden, wie sie im Vertrag von Nizza vorgesehen sind.

Die Überlegungen sollten auf die Möglichkeit einer eigenen Rechtsgrundlage für Rechtsharmonisierungen im Zivilrecht in binnenmarktrelevanten Bereichen ausgedehnt werden.

III. Visa, Asyl, Einwanderung, Personenkontrollen an Außengrenzen

1. Asyl- und Migrationspolitik

Zum Aufbau eines gemeinsamen Raumes der Freiheit der Sicherheit und des Rechts muss die Union auch ihre Harmonisierungsarbeit im Hinblick auf eine gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik fortsetzen. Diese Politik muss auf der Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention und anderen relevanten Instrumenten der Menschenrechtspolitik und auf der Solidarität in humanitären Belangen beruhen, wobei die Notwendigkeit zu berücksichtigen ist, dass an den Außengrenzen eine wirkungsvolle Kontrolle stattfindet, um illegale Zuwanderung zu stoppen und die organisierte Kriminalität zu bekämpfen. Die Union muss einen gemeinsamen Ansatz für die Integration von Drittstaatlern, die einen legalen Wohnsitz in der Union haben, in die Gesellschaften der Mitgliedstaaten entwickeln.

Unser Ziel ist - wie im Vertrag von Nizza vorgesehen - die Anwendung von Mehrheitsentscheidungen im Bereich Visa, Asyl, Einwanderung und Personenkontrollen an den Außengrenzen. Wie in den anderen Bereichen ist auch hier schnellstmöglich ein gemeinsamer Sockel von Vorschriften anzustreben.

2. Sicherung der Außengrenzen

Die Sicherung der EU-Außengrenzen wird - besonders mit Blick auf die Erweiterung - zu einer gemeinsamen Aufgabe der Mitgliedstaaten und der EU. Es geht vor allem um eine bessere Kontrolle der Migrationsströme sowie die Bekämpfung von Menschenhandel und Schleuserkriminalität sowie Warenschmuggel.

Es wird ein Zieldatum für die Einrichtung einer europäischen Grenzpolizei mit hoheitlichen Befugnissen und eine entsprechende Rechtsgrundlage im neuen Verfassungsvertrag vereinbart.

IV. Katastrophenschutz

Der Katastrophenschutz ist ein Tätigkeitsfeld der EG (Art. 3 Abs. 1 Buchst. u EGV), für das bisher eine spezielle Rechtsgrundlage fehlt, die Verfahren und Befugnisse der EG in diesem Bereich regelt. In der Vergangenheit wurde auf die Auffangnorm des Art. 308 EGV (Einstimmigkeit im Rat, Anhörung des EP) zurückgegriffen.

Wir sollten prüfen, ob eine Rechtsgrundlage für gemeinschaftliches Handeln beim Katastrophenschutz geschaffen werden soll.

V. Institutionelle Architektur

1. Überwindung der Säulenstruktur

Die ausdrückliche Zuweisung der Rechtspersönlichkeit an die Union zieht die Fusion des EG- und des EU-Vertrags und damit die Überwindung der Säulenstruktur nach sich. Die Aufhebung der Säulenstruktur verhindert nicht, dass in diesem Bereich erforderlichenfalls spezifische Bestimmungen eingeführt werden. Gleichzeitig muss die Rolle des Rates "Justiz und Inneres" als geeignete Entscheidungsinstanz in diesem Bereich beibehalten werden.

Grundsätzlich sollten die Instrumente der ersten Säule Anwendung finden. In jedem Fall muss das inzwischen veraltete Übereinkommen abgeschafft werden. Ferner sollte der an der Richtlinie ausgerichtete Rahmenbeschluss durch diese ersetzt werden.

Es sollte zudem geprüft werden, ob und gegebenenfalls welche Rechtsgrundlagen erforderlich sind, damit die EU ihren Verpflichtungen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus gerecht werden kann.

2. Übergangsregime im polizeilichen Bereich

Ziel ist die allgemeine Einführung der qualifizierten Mehrheit, außer bei Maßnahmen, bei denen es zur Anwendung von Zwang kommt.

Für den Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit wird ein Übergangsregime - vergleichbar dem des Art. 67 EGV - vereinbart:

- Einstimmige Beschlussfassung im Rat für eine Übergangszeit von drei bis fünf Jahren; es ist zu prüfen, ob dem Europäischen Parlament im legislativen Bereich das Mitentscheidungsrecht eingeräumt wird.
- Vereinbarung eines Grundbestands von Gemeinschaftsvorschriften, die innerhalb dieser Zeit erlassen werden – vergleichbar Art. 62 und 63 EGV.
- Anschließend Übergang zum Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 (und damit qual. Mehrheitsabstimmung im Rat) durch einstimmigen Ratsbeschluss.

3. Übergang zur qualifizierten Mehrheit im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen

Grundsätzlich wird auch hier der Übergang zur qualifizierten Mehrheit angestrebt.

Da es sich um teilweise sensible Materie handelt, die stark durch nationale Traditionen geprägt ist, sollte in bestimmten Kernbereichen an der Einstimmigkeit festgehalten werden.

4. Institutionelle Sonderregelungen

- Das Initiativrecht im polizeilichen Bereich liegt bei der Kommission und bei den Mitgliedstaaten.
- Die Kommission ist zum Erlass von Durchführungsbestimmungen auf Grundlage eines einstimmigen Ratsbeschlusses befugt. Bei der Komitologie wird der Rat im Bereich Innere Sicherheit zum Erlass spezieller Verfahren befugt, in denen den Mitgliedstaaten stärkeres Gewicht zukommt als nach allgemeinen institutionellen Regeln.
- Polizeiliche Gemeinschaftsregelungen im exekutiven Bereich können Klauseln für ein befristetes „opting-out“ der Mitgliedstaaten enthalten. Einzelne Mitgliedstaaten können danach Gemeinschaftsregelungen in besonderen Fällen befristet aussetzen.

- Das Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit bei der polizeilichen Zusammenarbeit kann auch dann angewendet werden, wenn ein Regelungsvorschlag im Rat weniger als acht Unterstützer findet.

5. Die Rolle des EuGH

Die Zuständigkeit des EuGH richtet sich nach den allgemeinen Regeln. Insbesondere soll das Vertragsverletzungsverfahren eingeführt werden. Der EuGH ist jedoch nicht zuständig für die Prüfung der Gültigkeit von Maßnahmen, die von der Polizei in einem Mitgliedstaat durchgeführt werden, und hat nicht über die Wahrnehmung der Zuständigkeiten zu befinden, die die Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und des Schutzes der inneren Sicherheit haben. Ferner soll die Vereinheitlichung der Regelungen für zur Vorabentscheidung vorgelegte Fragen und insbesondere die Rolle der verschiedenen einzelstaatlichen Gerichte geprüft werden.

Joschka Fischer

Dominique de Villepin