

Working Group X

Working document 34

## **Gruppe X "Freiheit, Sicherheit und Recht"**

**Betrifft: "Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts"**  
**Beitrag von Prof. Jürgen Meyer, Mitglied des Konvents**

## „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“

Beitrag von Prof. Jürgen Meyer

Die Erweiterung des Raums der Freiheit, Sicherheit und des Rechts ist eine der **zentralen Zukunftsaufgaben der EU**. Herausforderungen wie der Schutz der gemeinsamen Außengrenzen oder der Kampf gegen das organisierte Verbrechen und den Terrorismus können schon längst nicht mehr durch einzelne Mitgliedstaaten gemeistert werden. Die europäischen Bürgerinnen und Bürger erwarten darum zu Recht von der EU ein verstärktes Engagement in Fragen der Justiz- und Innenpolitik, die sie in ihrem täglichen Leben direkt betreffen.

Aufgabe des Konvents ist es sicherzustellen, dass der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auch in einer Union der 27 oder mehr Mitgliedstaaten realisiert und auf der Grundlage der Beschlüsse des Europäischen Rates von Tampere beschleunigt weiterentwickelt werden kann. Dabei müssen die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Demokratie, Transparenz und Rechtsstaatlichkeit als gemeinsame europäische Verfassungstraditionen den Maßstab bilden.

### **A. Asyl, Einwanderung, Visumpolitik (Titel IV EG)**

Freiheit, Sicherheit und Recht gelten nicht nur für die Bürgerinnen und Bürger der Union. Es ist Teil der humanitären Verantwortung Europas, verfolgten Menschen Schutz und Zuflucht zu gewähren. Darum muss die EU ihre gemeinsame Asyl- und Flüchtlingspolitik weiterentwickeln, ausgerichtet am Ziel der uneingeschränkten Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention.

Um die zügige Umsetzung der Beschlüsse des Europäischen Rates in Tampere zur Einrichtung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems zu gewährleisten, muss

- das gegenwärtig noch bestehende Einstimmigkeitserfordernis durch einen – zumindest schrittweisen - **Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen und zum Mitentscheidungsverfahren** abgelöst werden;

- die Beschränkung der europäischen Rechtsetzungskompetenz im Asylbereich auf den Erlass von Mindestnormen durch eine **Neufassung des Art. 63 EG zu einer allgemeinen Rechtsgrundlage für ein gemeinsames europäisches Asylsystem und eine gemeinsame Asylpolitik** aufgehoben werden. Art. 18 der Charta der Grundrechte der EU, der das Recht auf Asyl nach Maßgabe der Genfer Flüchtlingskonvention und des EG-Vertrages gewährleistet, stellt einen ersten Schritt zur Entfaltung eines künftigen gemeinschaftsrechtlichen Asylrechts dar;
- das **Prinzip der Solidarität und der ausgewogenen Lastenteilung**, das in Art. 63 Abs. 2 (b) EG bereits für den Bereich des vorübergehenden Schutzes Eingang gefunden hat, **als allgemeines Prinzip für den Bereich Asyl, Einwanderung und Grenzkontrollen** ausgestaltet werden.

Die EU braucht außerdem ein **umfassendes Migrationskonzept**, das den politischen Aspekten, den Menschenrechten und der Entwicklung in den Herkunftsländern Rechnung trägt. Dazu muß auch gehören, Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten aufhalten, EU-Bürgern vergleichbare Rechte und Pflichten zuzuerkennen. Art. 63 EG eröffnet die Möglichkeit, die Rechte und die Integration von Drittstaatsangehörigen durch gemeinsame Standards z. B. in der Arbeitsmigration, der Familienzusammenführung sowie der Bekämpfung des Menschenhandels zu harmonisieren. Die Europäische Verfassung sollte hierfür ebenso wie für die Schaffung einer gemeinsamen Visumpolitik auf der Grundlage eines vereinfachten Art. 62 Abs. 2 (b) EG den Übergang auf Mehrheitsentscheidung und Mitentscheidung vorsehen.

Der **Schutz der europäischen Außengrenzen** ist ein gemeinsames Interesse aller Mitgliedstaaten. Nach der bevorstehenden Erweiterung darf die gemeinsame Verantwortung der Mitgliedstaaten nicht auf die neuen Mitglieder im Osten der EU delegiert werden. Bei der **Entwicklung eines gemeinsamen Grenzkontrollsystems** entsprechend der Beschlüsse des Europäischen Rates von Sevilla und bei der mittelfristigen **Einrichtung einer Europäischen Grenzpolizei** muss der Grundsatz der Solidarität ein Leitprinzip sein. Eine entsprechend ausgestaltete und für die Zukunft tragfähige Rechtsgrundlage muß Eingang in die Europäische Verfassung finden.

## **B. Zusammenarbeit in Zivilsachen**

Für das materielle Zivilrecht sollte die Binnenmarktkompetenz gemäss Art. 95 EG um einen Tatbestandskatalog ergänzt werden, der eine sachbezogene Kompetenzbeschreibung für das Zivilrecht enthält und Zweifel an der Tragfähigkeit des derzeitigen Artikel 95 ausschließt.

Dieser Katalog sollte folgende Sachgebiete enthalten:

- das Vertragsrecht, insbesondere Rechte und Pflichten aus einem Vertrag;
- ausgewählte Fragen des materiellen Familienrechts, insbesondere das Namensrecht, ein europäischen Wahlgüterstand, das Umgangsrecht und das grenzüberschreitende Sorgerecht;
- bestimmte Fragen des Erbrechts, insbesondere ein europäisches Wahlerbrecht.

## **C. Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Titel VI EU)**

Um den Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts in einer erweiterten Union zu realisieren, muß die EU im J/I-Bereich effizient handeln können. Notwendig sind hierzu:

- die **Reform der bisherigen Rechtsinstrumente und die Vereinfachung der J/I-Gesetzgebungsverfahren**. Rahmenbeschlüsse, Beschlüsse, gemeinsame Standpunkte und Konvention haben sich als ineffizient erwiesen und müssen durch die gemeinschaftlichen Legislativinstrumente - entsprechend der Empfehlungen der AG 9 - ersetzt werden. Gleichzeitig sollten die legislativen Entscheidungen im Rat mit qualifizierter Mehrheit und unter Mitentscheidung des EP getroffen werden. In der Frage des **Initiativrechts** sind Sonderregelungen für den J/I-Bereich gerade vor dem Hintergrund künftiger Mehrheitsentscheidungen und der Mitentscheidung des EP wenig sinnvoll;
- die **Neufassung der Rechtsgrundlagen, insbes. Art. 30 und 31 EU**, um Mindestharmonisierungen im materiellen und prozeduralen Strafrecht sowie Regelungen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten zu ermöglichen. Eine Liste von Verbrechen mit transnationalem Charakter zur Annäherung des materiellen Strafrechts sollte kein Teil der Europäischen Verfassung werden, um das notwendige Höchstmaß an flexiblen Anpassungsmöglichkeiten zu gewährleisten. Zu schaffende Minimumstandards im prozeduralen

Strafrecht, die zum Beispiel für den dringend erforderlichen europäischen Haftbefehl essentiell sind, sollten Bereiche wie Beweiserhebung und – verwertung ebenso umfassen wie die justiziellen Grundrechte auf der Grundlage der Charta der Grundrechte und der EMRK.

#### **D. Verstärkung der operationellen Zusammenarbeit**

Die offenen Grenzen sollen den Bürgerinnen und Bürgern nützen, nicht aber dem organisierten Verbrechen. Sowohl die Anhörung zahlreicher Experten als auch die Diskussionen innerhalb der Gruppe haben deutlich gemacht, dass die gegenwärtige Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten an Effizienz und an Transparenz erheblich zu wünschen übrig lässt. Die Verbesserung der Kooperation und Koordinierung der Polizei- und Justizbehörden der Mitgliedstaaten, die Weiterentwicklung von Europol, Eurojust und OLAF sowie die Schaffung eines Europäischen Staatsanwalts und einer Europäischen Grenzpolizei sind zentrale Reformfragen. Dagegen ist die Schaffung eines „Mr. J/I“ oder eines „Hohen Beamten“ im Ratssekretariat zur Koordinierung der operationellen Aktivitäten zu Recht von der großen Mehrheit der Mitglieder der AG X abgelehnt worden.

Der Konvent muß tragfähige und transparente Voraussetzungen für den **Ausbau der Kohärenz von Europol, Eurojust und OLAF** schaffen. Dazu gehören:

- die **Neufassung von Art. 30 EU in eine allgemeine Rechtsgrundlage für Europol**, die die zentrale Europol-Rolle im Rahmen der europäischen polizeilichen Zusammenarbeit deutlich macht, dem europäischen Gesetzgeber mehr Flexibilität für den Ausbau der künftigen Europol-Aufgaben gibt und die Ausstattung Europols mit operativen bzw. exekutiven Befugnissen im Zusammenwirken mit den Behörden der Mitgliedstaaten oder gemeinsamen Ermittlungsteams ermöglicht;
- die **Überführung der Europol-Konvention in eine Verordnung**, um die unter der Konvention fehlende Flexibilität zur Anpassung der Europol-Rechtsgrundlagen künftig zu gewährleisten. Die Immunität von Europol-Bediensteten muss dabei angesichts neuer operativer bzw. exekutiver Aufgaben entfallen;

- die Sicherstellung der vollständigen **rechtlichen Kontrolle von Europol durch den EuGH und der politischen Kontrolle durch das EP**, die durch die Kontrolle der Behörden der Mitgliedstaaten durch die nationalen Parlamente ergänzt wird;
- den **Ausbau der justiziellen Zusammenarbeit im Rahmen von Eurojust** und die Einführung einer Rechtsgrundlage zur **Schaffung eines Europäischen Staatsanwalts** zum Schutz der finanziellen Interessen der EU.

Die Betrügereien zum Nachteil der finanziellen Interessen haben in den vergangenen Jahren in besorgniserregender Weise zugenommen und verursachen jährlich Schäden in Höhe von etwa 1 Milliarde Euro, deren Opfer die europäischen Steuerzahler sind. Angesichts der bevorstehenden Erweiterung der EU ist es nicht verantwortbar, einen Rechtszustand beizubehalten, in dem der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften gegenüber jedweder Art von Betrug und Korruption nicht in der erforderlichen Weise gewährleistet werden kann. Es gibt derzeit keine Strafverfolgungsbehörde, die befugt wäre, zum Schutz der finanziellen Interessen Ermittlungen innerhalb der Gemeinschaftsorgane und –einrichtungen vorzunehmen. OLAF kann den Justizbehörden als verwaltungsrechtliche Untersuchungsbehörde lediglich Hilfe anbieten. Gleichzeitig stößt die Weitergabe von Informationen zwischen den Mitgliedstaaten und von OLAF an die Mitgliedstaaten auf rechtliche und tatsächliche Schwierigkeiten. Ist für Ermittlungen wegen derselben Tatbestände in einigen Mitgliedstaaten eine Staatsanwaltschaft und in anderen eine Verwaltungsbehörde zuständig, sind direkte Beziehungen zwischen den einen und den anderen oft unmöglich bzw. unzulässig.

Die Europäische Staatsanwaltschaft kann als Schnittstelle zwischen der Gemeinschaftsebene und den nationalen Justizbehörden die empfindlichen Lücken beim Schutz der finanziellen Interessen schließen. Damit ist keineswegs die Schaffung eines umfassenden und eigenständigen gemeinschaftlichen Strafrechtssystems verbunden. Ebenso wenig wird die Einrichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft zu einer materiellrechtlichen Kompetenzerweiterung der EU führen. Die nationalen Strafjustizsysteme sind unerlässlich und werden weiterhin die Ecksteine des strafrechtlichen Schutzes gegen transnationale Kriminalität bilden. Notwendig ist aber der Ausbau der Kohärenz zwischen den bereits

bestehenden Strukturen von Europol, Eurojust und OLAF auf der Grundlage des von der Kommission am 11. Dezember 2001 vorgelegten Grünbuchs zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft. Die Vorschläge der Kommission sehen für den Europäischen Staatsanwaltschaft nur eine begrenzte Einzelermächtigung vor, die nach den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit auf das strikte Minimum beschränkt ist, das zur effektiven Verfolgung von gegen die finanziellen Interessen der EU gerichteten Betrugs- und Finanzdelikte erforderlich ist.

Der Europäische Staatsanwalt sollte aus Eurojust und OLAF hervorgehen, wobei auf die reichhaltigen Erfahrungen von OLAF und die sachliche und persönliche Unabhängigkeit des Staatsanwalts besonderer Wert zu legen ist; er muss das Recht zur Anklageerhebung vor den nationalen Strafgerichten zum Schutz der finanziellen Interessen der EU erhalten.

### **E. Juristische Kontrolle**

Ein wesentliches Defizit des heutigen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist die eingeschränkte Zuständigkeit des EuGH durch die Sonderbestimmungen der Art. 35 EU und 68 EG. So führt z.B. im Asylbereich die fehlende Vorlageberechtigung der in den Mitgliedstaaten regelmäßig zuständigen unterinstanzlichen Gerichte nach Art. 68 Abs. 1 EG dazu, dass die Rechtsschutzfunktion des Vorabentscheidungsverfahrens erheblich beschnitten wird. Solange nicht der nationale Instanzenzug ausgeschöpft ist, sind nationale Gerichte sowohl zur Anwendung von Rechtsnormen verpflichtet, die sie für (grund-) rechtswidrig halten, als auch von der Möglichkeit ausgeschlossen, einstweiligen Rechtsschutz zu gewähren, was mit dem Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes unvereinbar ist und unter dem Blickwinkel des Art. 6 EMRK mehr als zweifelhaft erscheint. Eine weitere schwerwiegende Einschränkung statuiert Art. 68 Abs. 2 EG, wonach der EuGH keine Zuständigkeit für Maßnahmen und Beschlüsse der EU-Organe nach Art. 62 Nr. 1 EG hat, die der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und dem Schutz der inneren Sicherheit im Zusammenhang mit dem Wegfall der Grenzkontrollen an den Schengen-Binnengrenzen dienen. Einstimmig vom Rat angenommene Verordnungen, Richtlinien oder Entscheidungen in diesem Bereich sind einer Rechtmäßigkeitskontrolle vollständig entzogen.

Die gegenwärtig eingeschränkte Zuständigkeit des EuGH in J/I-Fragen und die Beibehaltung justizfreier EU-Rechtsakte ist für den künftigen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, der die Rechte des einzelnen EU-Bürgers direkt und unmittelbar berührt, nicht mehr akzeptabel. **In der künftigen Europäischen Verfassung muss die Jurisdiktion des EuGH den gesamten J/I-Bereich umfassen**, einschliesslich der Tätigkeit von EU-Institutionen wie Europol und Eurojust im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Gleichzeitig muß der **Zugang von Einzelpersonen zum EuGH** im Interesse eines wirksamen Rechtsschutzes überarbeitet werden, wie es die AG II hinsichtl. **Art. 230 Abs. 4 EG** bereits vorgeschlagen hat (vgl. CONV 354/02 und mein Formulierungsvorschlag zur Erweiterung der Nichtigkeitsklage in WD 17 - AG II).