

Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Institut für Politikwissenschaft
Sommersemester 2004
Hauptseminar Internationale Politik: „Die EU - ausgewählte Politikaspekte“
Dozent: Prof. Dr. Dr. h.c. Wichard Woyke

Theorie und Praxis im Integrationsprozess der europäischen Innen- und Justizpolitik

Tim Mäkelburg
Friedrich-Ebert-Straße 29
48153 Münster
Telefon: 0251-5304966
Email: tmaekelburg@uni-muenster.de
6. FS (Magister, MPO 97)
Politikwissenschaft, Soziologie, Öffentliches Recht

Münster, den 30. September 2004

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	i
Abkürzungsverzeichnis.....	ii
1. Einleitung.....	1
2. Theoretische Grundlage.....	2
2.1. Die Theorie des Neofunktionalismus nach Haas	2
2.2. Integrationsschwierigkeiten in der Innen- und Justizpolitik	4
3. Integrationsstufen europäischen Innenpolitik	7
3.1. Vorläufer der Zusammenarbeit im Bereich Innen und Justiz	7
3.1.1. Die TREVI-Zusammenarbeit	7
3.1.2. Die Schengen-Zusammenarbeit.....	8
3.2. Neuerungen durch den Maastrichter Vertrag.....	10
3.3. Der Durchbruch mit dem Vertrag von Amsterdam	11
3.3.1. Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes.....	11
3.3.2. Neue vergemeinschaftete Politikfelder	12
3.3.3. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.....	12
3.3.4. Bewertung des Vertrages von Amsterdam	14
3.3.5. Europol	15
3.3.6. Der Europäische Rat von Tampere.....	16
3.4. Maßnahmen nach dem 11. September 2001	17
4. Theorie und Praxis	20
5. Fazit	23
Literaturverzeichnis.....	I

Abkürzungsverzeichnis

BGBI	Bundesgesetzblatt
BRD	Bundesrepublik Deutschland
bzw.	beziehungsweise
EAG	Europäische Atom-Gemeinschaft
EDU	European Drug Unit
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EP	Europäisches Parlament
ER	Europäischer Rat
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
ETA	
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWGV	Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
i. E.	im Erscheinen
IRA	Irish Republikanische Armee
RAF	Rote Armee-Fraktion
RFSR	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SIS	Schengener Informationssystem
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
ZIJ	Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz

1. Einleitung

Die Europäische Union bildet seit nunmehr fast fünfzehn Jahren einen gemeinsamen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts - die Anfänge der innen- und justizpolitischen Kooperation reichen sogar weit bis in die 1970er Jahre zurück. Erst jüngst sind deshalb auch die Innen- und Justizminister der EU-Mitgliedsstaaten im niederländischen Scheveningen zu einem zweitägigen informellen Treffen zusammengekommen, um die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Innen- und Justizpolitik weiter zu intensivieren.

Glaut man der Literatur, so handelt es sich in dem von den Eckpfeilern „*Freiheit*“, „*Sicherheit*“ und „*Recht*“ begrenzten Integrationsbereich der Innen- und Justizpolitik um einen „*eigenständigen, von selbst laufenden Integrationsmotor, der zu einer inzident fortschreitenden Integration führen kann, die sich in Detailbereichen lautlos und ohne Übergang bewegt*“ (Kraus-Vonjahr: 114 f.). Ob es wirklich der Fall ist, dass die Zusammenarbeit innen- und justizpolitischer Art auf EU-Ebene einen „*Selbstläufer-Charakter*“ hat und die verschiedenen Integrationsstufen von Anfang an bis zum heutigen Tag „*lautlos und ohne Übergang*“ vonstatten gingen, möchte ich in der vorliegenden Hausarbeit überprüfen.

Ich werde dabei so vorgehen, dass ich zunächst in Abschnitt 2 die für den Integrationsprozess der Europäischen Union oft verwendete und für meine Überprüfung der These grundlegende Theorie des Neofunktionalismus erläutern und einige Besonderheiten des Politikfeldes der Innen- und Justizpolitik darstellen.

Anschließend soll in Abschnitt 3 ein Abriss über den bisherigen Integrationsverlauf der Innen- und Rechtspolitik in der EU von ihren Anfängen bis zum Jahr 2002 gegeben werden, in dem die wichtigsten Etappen von Kooperation und Integration aufgeführt sind.

Im Abschnitt 4 sollen abschließend Theorie und Praxis miteinander verbunden werden. Ich möchte so die Grundgedanken der Theorie des Neofunktionalismus auf den Integrationsverlauf anwenden, um zu kontrollieren, ob die verschiedenen Stationen europäischer Integration im Bereich Inneres und Justiz wirklich so fließend von staten gegangen sind, wie es die These annimmt.

2. Theoretische Grundlage

2.1. Die Theorie des Neofunktionalismus nach Haas

Um den Integrationsprozess der EU zu erklären, wurde schon sehr früh auf die Theorie des Neofunktionalismus zurückgegriffen, als dessen Entwickler sich ERNST B. HAAS Anfang der 1960er Jahre einen Namen gemacht hat. HAAS entwickelte in seinem Werk „*The Uniting of Europe*“ die von DAVID MITRANY ausgearbeitete Theorie des Funktionalismus weiter und versuchte mit seinem Konzept seinerzeit, die Dynamik der europäischen Integration zu erklären und der Integrationsstrategie JEAN MONNETS zur Gründung der EGKS in den 1950er Jahren eine theoretische Grundlage zu geben. (vgl. Kraus-Vonjahr: 109)

Abzugrenzen vom Begriff der Integration ist der der Kooperation - beides sind Formen von Zusammenarbeit. Von Kooperation spricht man dann, wenn eine „*Zusammenarbeit unter Beibehaltung der kooperierenden Einheiten zwecks Intensivierung der Beziehungen*“ (ebd.: 106) erfolgt. Integration hingegen ist die „*Zusammenarbeit unter Veränderung der ursprünglichen Strukturen zwecks Erreichung einer integrierten Einheit*“ (ebd.).

Mit der Integration bekommt die Zusammenarbeit mehrerer staatlicher Akteure also eine neue Dimension, die schließlich zur Schaffung von gemeinsamen Ebenen, Institutionen, Eliten und Politiken führt:

“The process of attaining this conditions among nationstates we call integration, the process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations, and political activities toward a new and larger center, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states.” (Haas 1961: 366)

Die zwischenstaatliche Zusammenarbeit erstreckt sich zu Beginn der Kooperation zumeist auf kleinere vertragliche Absprachen zwischen den Akteuren, „*ökonomische, und soziale Probleme in kleineren, überschaubaren, versachlichten bzw. unpolitischen Teilbereichen technokratisch und ideologiefrei zu lösen*“ (Meyers: 482). Diese Bereiche werden aufgrund Ihrer Ferne zum eigentlichen Politikgeschäft auch als „*low politics*“ bezeichnet.

So behandelte auch der EWG-Vertrag von 1957 im Wesentlichen lediglich Vorschriften mikroökonomischer Art, die sich auf die Regulierung von Vorgängen in der Wirtschaft bezogen und somit in den Rahmen der „*low politics*“ einzuordnen waren. (vgl. Kraus-Vonjahr: 104)

Als zentrale These seiner Theorie des Neofunktionalismus hat HAAS das „*spill-over Konzept*“ herausgearbeitet, nach dem bei längerfristiger, positiv verlaufender Kooperation im Zuge eines „*Lernprozesses*“ eine Integrationsbejahung bei den beteiligten Akteuren eintritt und somit auch in anderen Bereichen die Bereitschaft zur Kooperation entsteht:

“Learning is based on the perceptions of self-interest displayed by the actors. When actors realize that their interest would best be achieved by adopting new approaches, and if these approaches involve commitment to larger organizations, then and only then does ‘learning’ contribute to integration.” (Haas 1964: 48)

Der Lernprozess setzt voraus, dass jeder der beteiligten Akteure einsieht, dass das gemeinsame Ziel nur durch gezielte, organisierte Zusammenarbeit auf einer gemeinschaftlichen Ebene möglich ist. (vgl. Müller: 76)

Der Kooperations- bzw. Integrationswille schwappt also bildlich gesehen auf andere Bereiche über, dar aufgrund von sachlogischen Verknüpfungen mit anderen Aufgabenbereichen auch in weiteren Sektoren eine Zusammenarbeit nötig wird:

„Earlier decisions, including the ones constituting the Communities, spill over into new functional contexts, involve more and more inter-bureaucratic contact and consultation, thereby creating their own logic in favour of later decisions, meeting, in a pro-community direction, the new problems which grow out of the earlier compromises.” (Haas 1961: 372)

Beschleunigend auf diese Entwicklung hin zu mehr Integration wirken auch die sozioökonomischen Probleme in den heutigen Industriestaaten, die oft nur noch akteursübergreifend gelöst werden können. (vgl. Meyers: 482) Durch die Einbindung in inter- und transnationale Beziehungen erhaltenen „*Herausforderungen durch Terrorismus, organisierte Kriminalität, Umweltverschmutzung sowie transnationale Migration [...] eine globale Dimension*“ (Müller: 76).

An dieser Stelle kommt dann auch die Politik ins Spiel, denn HAAS geht bei einem immer mehr voranschreitenden Integrationsprozess des Weiteren von einer „*zunehmenden Interdependenz von Ökonomie und Politik*“ (Giering: 60) aus - ein enger Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher und politischer Integration ist somit gegeben. Die zuerst noch wirtschaftlichen Initiativen werden so mehr und mehr politisiert und immer weniger technisch ausgerichtet:

“The description between the political and the technical, between the politician and the expert, simply does not hold because issues were made technical by a prior political decision.” (Haas 1964: 23)

Grundlage für eine Ausweitung der Beziehungen ist dabei stets der Erfolg der bisher erreichten Kooperation. Erst wenn die Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure auch einen Nutzen gebracht hat, besteht die Möglichkeit, die Kooperationen konti-

nuierlich auszudehnen, und auch in anderen Politikbereichen zu gemeinsamen Lösungen zu kommen. (vgl. Müller: 73)

Am Ende dieser Entwicklung steht die Herausbildung eines neuen politischen Akteurs, bei denen die souveränen Staaten in der Phase der Kooperation zunächst aber noch die Akteure bleiben. Durch Sachzwänge werden die Akteure aber schnell zu einem weiteren Kompetenztransfer „überlistet“ (Giering: 60), der die Phase der Integration bildet und an dessen Ende eine neu geschaffene supranationale Ebene steht. Die ersten vorsichtigen Kooperationen im Wirtschaftssektor münden schließlich in einem politischen Zusammenschluss der Akteure. (vgl. ebd., Kraus-Vonjahr: 110) Der Integrationsprozess entwickelt mit der Zeit mehr und mehr Eigendynamik. Eine Integration in einem Teilbereich macht weitere Kooperationen nötig, weshalb MÜLLER auch von einem sich herausbilden „Automatismus“ (Müller: 74) spricht, der sich „kontinuierlich fortsetzt und weitere Bereiche der gemeinsamen Problemlösung zuführt“ (ebd.). Die Form folgt demnach der Funktion - das spätere Ausmaß der Entwicklung ist von Beginn an noch nicht ersichtlich.

Konkret angewendet werden kann die Theorie des Neofunktionalismus an mehreren Entwicklungsbereichen der heutigen EU. So wurde beispielsweise die Errichtung der supranationalen Montanunion und der anschließenden Gründung der EWG als empirischer Beleg für die Anwendbarkeit dieses Theoriegebildes herangezogen. Der EWG-Vertrag von 1957 betraf fast ausschließlich Vorschriften technisch-ökonomischer Art, die dem Bereich der „low politics“ zuzuordnen sind und die zur Regulierung einzelner Wirtschaftsvorgänge vorgesehen waren. (vgl. Kraus-Vonjahr: 104f.)

Ob das Theoriegebilde HAAS' aber auch für das Vordringen von Kooperation und Integration in genuin politische Bereiche - hier der ZIJ - herangezogen werden kann, soll im weiteren Verlauf dieser Arbeit ergründet werden. In der neofunktionalistischen Theorie wird für solche - für die Nationalstaaten weitaus sensibleren Bereiche - der Begriff der „high politics“ verwendet. (vgl. Meyers: 482)

2.2. Integrationsschwierigkeiten in der Innen- und Justizpolitik

Im Vergleich aller Politikfelder gestaltet sich das der ZIJ als am schwierigsten integrationsfähig. Noch Mitte der 1980er Jahre waren auf europäischer Ebene nur vereinzelt Spuren von Kooperation zu finden, die sich zudem noch alle außerhalb der Gemeinschaft abspielten. (vgl. Knelangen 2000: 147)

Die Literatur benutzt bei Versuchen von Kompetenzübertragung in der Innen- und Justizpolitik stets die gleichen Formulierungen. So spricht beispielsweise KNELANGEN

vom Politikfeld der Innen- und Justizpolitik als einer „*exklusiven Domäne der Mitgliedsstaaten*“ (ebd.), als einem „*souveränitätsgeladenen Politikfeld*“ (ebd.: 149) oder einem „*sensiblen Kooperationsgegenstand*“ (ebd.: 150).

Die Aufgabe der Inneren Sicherheit ist schon seit Beginn des modernen Staatsdenkens die erste und zugleich auch wichtigste Funktion des Staates. Sofern innerhalb des Staates die Sicherheit gewährleistet war, konnte die Gefahr von Bürgerkrieg minimiert werden und der Staat war gegen Angriffe von außen gewappnet. (vgl. Glaeßner: 7; Kraus-Vonjahr: 105)

GLAEBNER bezieht sich wie auch KRAUS-VONJAHR auf die Aussagen von THOMAS HOBBS in dessen Werk „*Leviathan*“ aus dem Jahr 1651. Die Sicherheit gilt darin als Hauptziel, aufgrund derer der Staat begründet und mit der höchsten Herrschaftsgewalt - dem Gewaltmonopol - ausgestattet wird:

„Der einzige Weg, solch eine gemeinsame Macht zu errichten, die fähig ist, die Menschen vor dem Angriff Fremder und vor gegenseitigem Unrecht zu schützen [...], besteht darin, all ihre Macht und Stärke einem Menschen oder einer Versammlung von Menschen zu übertragen. [...] Und wer diese Person verkörpert, wird Souverän genannt und hat, wie man sagt, die souveräne Macht.“ (Hobbes: 145)

Seit HOBBS wird der Staat also über das ihm auferlegte Gewaltmonopol definiert. Seine klassische Aufgabe ist seit jeher die Innen- und Justizpolitik. Denkt man nun daran, heutzutage klassische Staatskompetenzen wie die Asylpolitik, die Politik der Inneren Sicherheit oder die Rechtspolitik auf eine gemeinsame Ebene oberhalb der Nationalstaaten zu übertragen, dann leuchtet ein, dass hier „*Kernbereiche der nationalen Identität*“ (Schily: 884) und der Souveränität der einzelnen Mitgliedsstaaten betroffen sind. Die Mitgliedsstaaten der heutigen Europäischen Union würden sich bei einer Vergemeinschaftung innen- und justizpolitischer Politikfelder nicht immer sehr leicht tun. Dies gibt auch MÜLLER zu bedenken, der umso stärkere nationale und regionale Gegenwehr erwartet, je mehr sich supranationale Absprachen den eigentlichen Zuständigkeitsbereichen der Akteure und den Rechten der ihnen unterstellten Gebietskörperschaften nähern. (vgl. Müller: 79)

Hinzu kommt noch erschwerend, dass sich in den europäischen Nationalstaaten mit der Zeit ihrer Existenz besonders in der Innen- und Justizpolitik nationalspezifische Ausprägungen entwickelt haben, die mit den Systemen der anderen Mitglieder nicht immer kompatibel sind. So nennt KNELANGEN als eines dieser Ausprägungen die verschiedenen Rechtssysteme innerhalb Europas. Mit deren nationalen Gestaltungen und der Auslegung bzw. Beurteilung einzelner strafbarer Delikte und auch dem jeweiligen Verhältnis von Bürgern und Polizei unterscheiden sich die verschiedenen Systeme teilweise gewaltig. Wie das Beispiel Deutschlands mit seiner föderalen Struk-

tur und den Polizeikompetenzen in Länderhand zeigt, kommen mit der organisatorischen Struktur, den rechtlichen Befugnissen und der Stellung der Strafverfolgungsbehörden im Verfassungsgefüge weitere wichtigere Argumente hinzu, weswegen eine Harmonisierung der Innenpolitik Europas auf viele Bedenken stoßen wird. (vgl. Knelangen 2000: 150)

Andererseits gab es im Laufe der europäischen Entwicklung - wie weiter unten in Abschnitt 3 noch ausführlich dargestellt werden soll - aber auch etliche Ereignisse, die aus reinen Kosten- und Nutzenüberlegungen eine Zusammenarbeit in diesem Politikfeld sinnvoll machen würden. Diesem steht aber oft das „*historisch gewachsene Selbstverständnis und die Identität der Mitgliedsstaaten und ihrer Gesellschaften*“ (ebd.: 151) gegenüber, sodass sich die Mitgliedsstaaten laut KNELANGEN hier nicht selten einem „*Kooperationsdilemma*“ (ebd.) gegenüber stehen sehen. Einerseits könnte man zusammen oftmals schneller und effektiver handeln, andererseits würde man aber auch sich selber mehr und mehr in Frage stellen. (vgl. ebd.)

3. Integrationsstufen europäischen Innenpolitik

Um die soeben vorgestellte Theorie des Neofunktionalismus von ERNST B. HAAS auf ihre Tauglichkeit im europäischen Integrationsprozess der Innen- und Justizpolitik überprüfen zu können, möchte ich in diesem Abschnitt erst einmal einen groben Überblick über die wichtigsten Integrationsstufen bieten.

3.1. Vorläufer der Zusammenarbeit im Bereich Innen und Justiz

3.1.1. Die TREVI-Zusammenarbeit

Für KNELANGEN kann das Jahr 1975 als „*Stunde Null*“ (Knellingen 2000: 152) in der Zusammenarbeit bei innen- und justizpolitischen Fragen auf europäischer Ebene angesehen werden. Anfang Dezember eben diesen Jahres wurde auf dem Europäischen Rat von Rom die so genannte TREVI¹-Gruppe ins Leben gerufen.² Die Entscheidung für die erstmalige Schaffung einer Kooperationsstruktur der EG-Staaten im Bereich der Innen- und Justizpolitik war die akute terroristische Gewalt, die in vielen der EG-Staaten zum Ende der 1970er Jahre vorherrschte. Anders als heute stellte der Terrorismus damals ein eher nationales Phänomen mit grenzüberschreitenden Bezügen dar - den deutschen machte die RAF zu schaffen, in Spanien hatte die ETA ihre Hochphase und in Nordirland bereitete die IRA der britischen Regierung Kopfzerbrechen. (vgl. ebd.)

Die beteiligten Regierungen sahen die internationale Polizeibehörde Interpol nicht als angemessenes Forum für die Behandlung einer solch sensiblen Materie wie dem Terrorismus an - eine Befassung mit politisch motivierter Gewalt war bei Interpol zudem ausgeschlossen - und so kamen die Abgesandten der Regierungen zu einer ersten TREVI-Sitzung am 29. Juni 1976 in Luxemburg zusammen. (vgl. ebd.) Die Zusammenarbeit war damals „*streng intergouvernemental*“ (Müller: 123) organisiert, die Treffen verliefen informell und die Entscheidungen waren unverbindlich - juristisch bindende Maßnahmen konnten in den TREVI-Runden also nicht verabschiedet werden. Da innerhalb der EG zur damaligen Zeit nur ökonomische Fragestellungen eine Rolle spielten, wurde die TREVI-Kooperation außerhalb des EG-Rahmens angesiedelt, weshalb weder der EuGH noch das Parlament die Arbeit der Gruppe

¹ Die Herkunft der Abkürzung ist in der Literatur strittig. Zum Teil wird TREVI als Abkürzung von „*terrorisme, radicalisme, extrémisme, violence internationale*“ hergeleitet - andere Autoren verweisen auf den Tagungsort des ER in Rom an der „*Fontana di Trevi*“.

² Siehe Bulletin der EG Nr. 11-1975

kontrollieren konnte. Zudem waren die halbjährlichen Treffen lediglich auf Diskussion und gegenseitige Information ausgelegt und thematisch eng begrenzt. (vgl. ebd., 278; Kraus-Vonjahr: 45)

Trotz des eng umsteckten Themen-Rahmens, in dem die TREVI-Gruppe ihre Sitzungen abhielt, erfolgte bereits in der Mitte der 1980er Jahre eine Ausweitung und Konkretisierung der TREVI-Themenfelder in Form von zwei neuen Arbeitsgruppen. Neben die Arbeitsgruppe TREVI I mit dem Schwerpunkt Terrorismusbekämpfung und der Gruppe TREVI II, die sich mit Polizeiausbildung und Polizeitechnologie beschäftigte, gesellten sich die neuen Arbeitsgruppen TREVI III zum Thema Organisierte Kriminalität und TREVI IV, die sich mit Ausgleichsmaßnahmen für die geplante Vollendung des gemeinsamen Marktes beschäftigte. (vgl. Müller: 279)

Von diesem Zeitpunkt an machte TREVI durch die Ausdehnung des Themenspektrums und einer zunehmenden Institutionalisierung einen großen Schritt weg von der ursprünglichen Idee eines informellen Forums. Ad-hoc-Gruppen wurden gegründet und die TREVI-Gruppe dehnte sich von innen her aus.

Als Gründe für die Erweiterung der Handlungsfelder nennt KNELANGEN zwei wichtige Gründe: Zum einen war mit TREVI *„erstmal eine Struktur geschaffen, die [...] von allen Mitgliedsstaaten getragen wurde und zudem [...] einen fest umrissenen Rahmen besaß.“* (Knelangen 2000: 152) Somit war durch TREVI ein Gerüst entstanden, das als Anknüpfungspunkt für weitere Schritte zwischenstaatlicher Kooperation innerhalb dieses Politikfeldes angesehen werden kann. Zum anderen bot die durch TREVI sich etablierte Struktur den beteiligten Personen *„die Gelegenheit, [...] die Basis für ein vertrauensvolles Miteinander in einem sensiblen Politikfeld zu verbreitern.“* (ebd.: 152 f.)

3.1.2. Die Schengen-Zusammenarbeit

Analog zur fortschreitenden Institutionalisierung in der TREVI-Gruppe kam mit dem Saarbrücker Abkommen im Juli 1984, durch das die BRD und Frankreich erstmals die Aufhebung der Grenzkontrollen zwischen beiden Ländern beschlossen, ein Prozess in Gang, welcher sich später als größter Integrationsschub³ in der ZIJ darstellen sollte. Diese *„Parallelintegration“* (Müller: 126) war vor allem durch zwei Ausgangspunkte hervorgerufen. Zum einen formulierte schon die Einheitliche Europäische Akte vom 28. Februar 1986⁴ das Ziel, einen *„Raum ohne Binnengrenzen“* zu

³ Mehr dazu in Kapitel 4

⁴ Konkret in Art. 8a EWGV

erreichten und durch weitere Intensivierung der Beziehungen die Folgen eines solchen Marktes zu kompensieren. Zum anderen wurde auch in dem von der Kommission vorgelegten „Weißbuch zur Vollendung des gemeinsamen Binnenmarktes“ der Vorschlag unterbreitet, die Personenkontrollen an den Binnengrenzen bis zum Ende des Jahres 1992 abzuschaffen und zur Gewährleistung der Inneren Sicherheit für Ausgleichsmaßnahmen zu sorgen. (vgl. ebd.: 123)

Diese beiden Forderungen hatten durch die zu schaffenden Ausgleichsmaßnahmen zur Reaktion auf die offenen Grenzen laut KNELANGEN einen „*Funktionswandel der Kooperation im Politikfeld innere Sicherheit*“ (Knelangen 2000: 153) zur Folge. Der Wegfall der Personenkontrollen barg für die Mitgliedsstaaten „*die Gefahr von Sicherheitsverlusten*“ (Knelangen 2003a), weshalb sich nach Abschluss des ersten Schengener Abkommens (Schengen I) im Juni 1985⁵ gute fünf Jahre später auch eine zweite Verhandlungsrunde traf, um über konkrete Ausgleichsmaßnahmen zur Abwendung einer Sicherheitslücke zu beraten. Am Ende der Verhandlungen stand das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ oder auch Schengen II), dass im Juni 1990 erstmals gemeinsame Standards für einen obligatorischen Informationsaustausch festlegte, Regelungen für eine grenzüberschreitende polizeiliche Arbeit schuf, und mit dem Schengener Informationssystem (SIS) den Aufbau einer gemeinsamen Datenbank zur Fahndung nach Straftätern, Verdächtigen und gesuchten Gegenständen einforderte.⁶ (vgl. Knelangen 2000: 153) Durch diese polizeilichen Ausgleichsbestimmungen sollte das Spannungsverhältnis zwischen dem Abbau der Grenzkontrollen auf der einen Seite und der sich ungehindert ausbreitenden Kriminalität auf der anderen Seite gelöst werden. Die Maßnahmen wurden so zum „*dominierenden Motiv der Institutionalisierungsprozesse der späteren 80er Jahre*“ (ebd.).

Wie auch die Kooperation bei TREVI fanden die Treffen der Schengen-Gruppe außerhalb des EG-Rahmens statt. Diesmal war aber nicht wie noch bei TREVI der mangelnde ökonomische Bezug der Schengener Abkommen ausschlaggebend, sondern ein fehlender Konsens über die Frage der Personenfreizügigkeit auf Gemeinschaftsebene. Zwar unterstützten die Kommission und die meisten Mitgliedsstaaten eine Öffnung der Grenzen, doch Großbritannien, Irland, Dänemark und Griechenland waren mit einer totalen Öffnung der Binnengrenzen nicht einverstanden. Eine

⁵ Der Name Schengen ergibt sich aus dem gleichnamigen luxemburgischen Tagungsort an der Mosel, an dem neben der BRD und Frankreich auch die Beneluxländer am 14. Juni 1985 zusammenkamen. Im Jahr 1995 folgten auch Portugal und Spanien. Heute sind alle EU-Staaten bis auf Großbritannien und Irland im Schengen-Verbund organisiert.

⁶ Schengen II trat am 26. März 1995 in Kraft

Aufhebung der Kontrollen für EG-Bürger war für sie aber nicht der ausschlaggebende Punkt. Vielmehr missfiel es ihnen, dass sich auch Angehörige aus Drittstaaten zukünftig frei innerhalb der Gemeinschaft bewegen könnten. Auf EG-Ebene folgte sodann erst einmal eine lange Phase des Stillstandes, obwohl selbst der ER von Brüssel 1985 Ausgleichsmaßnahmen auf EG-Ebene forderte. (vgl. Knellingen 2000: 153; Müller: 124) Die viel konkreter gefassten und weiter gehenden Vereinbarungen der Schengen-Gruppe bildeten von da an also erst einmal ein „*konkurrierendes System*“ (Müller: 126) zur EG und zur späteren EU.

3.2. Neuerungen durch den Maastrichter Vertrag

Während die Schengener Zusammenarbeit nach KNELLINGEN „*das bis dahin formalisierteste Regelwerk für verbindliche Standards bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im polizeilichen und strafjustiziellen Bereich dar[stellte]*“ (Knellingen 2003b), schaffte es der Maastrichter Vertrag von 1993⁷, die Bestimmungen zur Innen- und Justizpolitik erstmals unter einen einheitlichen institutionellen Rahmen zu bringen. (vgl. Kraus-Vonjahr: 53; Nanz: 126)

Das revolutionäre an Maastricht war die Aufteilung in drei Säulen. Die erste, supranationale Säule, beinhaltete den EG-Vertrag, den EGKS-Vertrag und den EAG-Vertrag. In ihr wurden auch erstmals einige wenige Bereiche der ZIJ, nämlich eng begrenzte Kompetenzen in der Visapolitik, vergemeinschaftet. Der weitaus überwiegende Teil der Bestimmungen zur Innen- und Justizpolitik befindet sich seit Maastricht in der dritten Säule der ZIJ, die ebenso wie die zweite Säule der GASP intergouvernemental organisiert ist. (vgl. Nanz: 131)

Da Bereiche aus der neu geschaffenen dritten Säule - wie etwa die Asylpolitik oder die Einwanderungspolitik - in einem engen Bezug zu den vergemeinschafteten Regelungen der Visapolitik standen, kam es nicht selten zu Schwierigkeiten, in vielen Bereichen eine klare Abgrenzung zwischen den Zuständigkeiten der verschiedenen Säulen zu finden. Diese Aufspaltung oder auch „*cross-pillarisation*“ (Monar 2002: 172) bedeutete im politischen Tagesgeschäft eine komplexe Arbeitsstruktur, da in den verschiedenen Säulen höchst unterschiedliche Entscheidungsverfahren und Organisationsprinzipien herrschten. (vgl. Kraus-Vonjahr: 62; Müller: 130)

Der einheitliche institutionelle Rahmen des EU-Vertrages bedeutete zwar, dass jetzt auch die Gemeinschaftsorgane Kommission, Parlament und Gerichtshof Kompeten-

⁷ Unterzeichnet wurde der Vertrag auf der Regierungskonferenz am 7. Februar 1992. In Kraft trat er schließlich am 1. November 1993.

zen bezüglich der ZIJ bekamen, diese waren allerdings sehr eingeschränkt. (vgl. Kne-langen 2003b) Es war weiterhin der Rat, der die Themen in diesem Politikfeld for-cierte - das EP musste lediglich unterrichtet werden und der EuGH konnte nur bei umstrittenen Auslegungsfragen eingebunden werden. Der Konstruktion der ZIJ wurden deshalb auch immer wieder eine „*fehlende demokratische Legitimation*“ (Kraus-Vonjahr: 64) und ein „*latenter Mangel an Rechtstaatlichkeit*“ (ebd.) unterstellt. Durch die Einbindung der ZIJ unter das gemeinsame Dach der EU ist mit dem Maastrichter Vertrag also zunächst „*keine Abkehr von der intergouvernementalen Zu-sammenarbeit*“ (ebd.: 53) erkennbar. Dennoch hat die Eingliederung in das Säulenmodell zur Folge, dass sämtliche in der dritten Säule aufgezählten Politikfelder nun nicht mehr außerhalb des EU-Rahmens auf der Ebene des Völkerrechts bearbeitet werden durften. Ein Alleingang mehrerer Staaten in einem dieser Bereiche wie etwa bei der Schengen-Zusammenarbeit war also von da an nicht mehr möglich. (vgl. Nanz: 133; Kraus-Vonjahr: 53)

Die Regelungen der beiden Schengener Abkommen waren im Übrigen kein Bestand-teil des Maastrichter Vertrages. Alle Maßnahmen zur Abschaffung der Binnengrenzen wurden weiterhin außerhalb des neu geschaffenen einheitlichen Rahmens EU ver-handelt und weiterentwickelt. (vgl. ebd.: 64)

3.3. Der Durchbruch mit dem Vertrag von Amsterdam

3.3.1. Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes

Zur Einbeziehung des so genannten Schengen-Aquis konnte man sich erst im Juni 1997 einigen, als nach anderthalbjährigen Verhandlungen der Vertrag von Amster-dam zu einem Abschluss kam. Nach Inkrafttreten des Vertrages sollten die beiden Schengener Abkommen also erstmalig in den einheitlichen institutionellen und rechtlichen Rahmen der EU einbezogen werden und somit gleichzeitig einen der wichtigsten vergemeinschafteten Bereiche stellen. (vgl. Müller: 304 f.) In seinem vol-lem Umfang wurde Schengen aber dennoch nicht in die supranationale erste EG-Säule überführt - da das Schengener Durchführungsabkommen teilweise auch Berei-che der nicht-vergemeinschafteten Politik der polizeilichen Zusammenarbeit beinhal-tet. Jene Regelungen fanden in die dritte Säule Einzug, was auch in diesem Bereich eine weitere „*cross-pillarisation*“ zur Folge hatte. (vgl. Schily: 885)

3.3.2. Neue vergemeinschaftete Politikfelder

Großartige Änderungen am Vertragstext gab es vor allem auch in den Bereichen, die neben dem Schengen-Besitzstand nach Amsterdam Teil der ersten Säule werden sollten. Hier wurde auf das Problem reagiert, dass die säulenübergreifende Struktur mancher Politikfelder für den Entscheidungsprozess bedeutete. Politiken wie jene zu Kontrollen an den EU-Außengrenzen, zur Asyl- und Einwanderungspolitik, zur Zusammenarbeit in Zollsachen oder zur justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen, die durch ihr gemeinsames Ziel - die Verwirklichung der Freizügigkeit - bereits vorher schon eng mit der ersten Säule verknüpft waren, werden mit dem Amsterdamer Vertrag vergemeinschaftet. Alle restlichen Bereiche, wie die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, bei Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Bekämpfung organisierter und nichtorganisierter Kriminalität wie Terrorismus, Menschenhandel, Straftaten gegenüber Kindern, Drogen- und Waffenhandel, Bestechung und Betrug werden weiterhin nur intergouvernemental auf der Völkerrechtsebene behandelt und verbleiben in der schrumpfenden dritten EU-Säule. (vgl. Müller: 147)

3.3.3. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Den eigentlichen Höhepunkt im Bezug auf die ZIJ im Amsterdamer Vertrag bilden aber nicht die neuen vergemeinschafteten Politikfelder. Vielmehr erregte eine Bezeichnung Aufsehen, die seit dem Vertrag vom Amsterdam Einzug in das EU-Tagesgeschäft erhalten hat. Seither sollte für sämtliche Aktivitäten der EU im Bereich der Innen- und Justizpolitik der Begriff des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (RFSR) gelten, den die EU von nun an bilden sollte.

Konkretisiert wurde dieses Vorhaben noch vor Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages durch einen Aktionsplan des Rates und der Kommission zur „bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrages über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“⁸, der vom ER von Cardiff am 15. und 16. Juni 1998 initiiert und vom ER von Wien am 11. und 12. Dezember 1998 beschlossen wurde. (vgl. Kraus-Vonjahr: 127)

Die Konkretisierung bestand darin, dass die Bedeutung der drei Begriffe „Freiheit“, „Sicherheit“ und „Recht“ für die EU erstmals genauer definiert wurde. So sollte zukünftig unter dem gemeinsamen „Raum der Freiheit“ in der EU nicht nur die Erreichung eines vollständigen Personenverkehrs, sondern vielmehr ein umfassender Freiheitsbegriff verstanden werden. Dieser schließt für alle EU-Bürger die Gewährung

⁸ Amtsblatt der EG 1999 Nr. C 19/1; Bulletin der EU 12-1998, Ziffer 1.4.2.

der Grundrechte und den Schutz vor jeglicher Diskriminierung, den Schutz der Privatsphäre und den Schutz personenbezogener Daten mit ein. Für Drittstaatler mit legalem Aufenthalt in der EU sollten ferner alle Freiheitsrechte im Bezug auf eine gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik gelten. (vgl. Gusy: 532; Kraus-Vonjahr: 36)

Ein gemeinsamer „*Raum der Sicherheit*“⁹ ist eng mit den Freiheitsrechten der Bürger verbunden. Er „*dient dazu, für die Bürger die Voraussetzung für einen bestmöglichen Freiheitsgenuss zu schaffen*“ (Gusy: 532). So soll durch Maßnahmen von Seiten der EU organisierte und nicht organisierte Kriminalität systematisch bekämpft werden, um ein Aufkeimen von Terrorismus, Menschenhandel, Straftaten gegenüber Kindern, illegalem Drogen- und Waffenhandel, Bestechung, Bestechlichkeit oder Betrug frühzeitig zu verhüten. (vgl. ebd.; Kraus-Vonjahr: 36 f.)

Mit dem dritten und letzten Element des RFSR, dem „*Raum des Rechts*“ soll erreicht werden, dass „*alle, die die Freiheit und Sicherheit des Einzelnen und der Gesellschaft gefährden, zur Rechenschaft gezogen werden*“ (Gusy: 533). Im Rahmen des Zivilrechts soll allen Bürgern Rechtssicherheit und einen gleichen Zugang zum Recht gewährleistet werden. Beim Strafrecht sollen gemeinsame Tatbestände geschaffen werden, um durch einheitliche Definitionen eine gleiche Rechtsanwendung in der gesamten EU zu erreichen. In beiden Rechtsbereichen, sowohl beim Zivilrecht als auch beim Strafrecht sollen sich die verschiedenen nationalen Rechtssysteme untereinander besser abstimmen und miteinander besser vernetzt werden. (vgl. ebd.; Kraus-Vonjahr: 37)

Alle drei Bereiche des gemeinsamen RFSR zusammen genommen ergibt sich ein „*enges Spannungsverhältnis*“ (Müller: 146) der Begriffe. Neben der „*Programmatik*“ dieser Begriffe sieht MÜLLER deshalb auch die „*Problematik*“ des gemeinsamen Raums, denn ein hohes Maß an Freiheit und Rechtstaatlichkeit bei gleichzeitiger Gewährleistung der Sicherheit sind „*komplementär[e]*“ (Kraus-Vonjahr: 40) Ziele. Denkt man an internationale Herausforderungen wie zum Beispiel den Terrorismus, so schränken Maßnahmen zur Erreichung der Inneren Sicherheit die Freiheitsrechte der Bürger und die Rechtstaatlichkeit nicht selten extrem ein. Ziel des RFSR soll es dabei sein, alle zu treffenden Maßnahmen in der Innen- und Justizpolitik gerecht an den Bereichen Freiheit, Sicherheit und Recht auszurichten. (vgl. ebd.; Müller: 146; Ritter: 180)

⁹ Gemeint ist hier lediglich die Innere Sicherheit (vgl. Kraus-Vonjahr: 36)

Nach *KRAUS-VONJAHR* kann das Verhältnis von Freiheit, Sicherheit und Recht „als ein Dreieck dargestellt werden, in dem sich Freiheit und Sicherheit an den jeweils unteren Seiten befinden, während das Recht oben das Spannungsverhältnis zwischen beiden bewahrt“ (Kraus-Vonjahr: 41)¹⁰. Durch die Auslegung des Rechts soll demnach also eine allzu starke Verlagerung einzelner Maßnahmen - entweder auf die Freiheits- oder die Sicherheitsseite - verhindert werden.

3.3.4. Bewertung des Vertrages von Amsterdam

Betrachtet man die Neuerungen des Amsterdamer Vertrages, so können etliche Fortschritte, aber auch einzelne, nicht zu übersehende Schwächen des Verhandlungsergebnisses erkannt werden. Auch bei den betroffenen Akteuren viel die Bewertung der Verhandlungsergebnisse höchst unterschiedlich aus. So bewertete der ehemalige Bundeskanzler HELMUT KOHL den Vertrag als „*außerordentlichen Erfolg*“¹¹, während der Franzose JACQUES DELORS die Ergebnisse als „*Fiasko*“¹² bezeichnete.

Auch in der Literatur wurde eine geteilte Bilanz der Verhandlungen gezogen. So spricht JÖRG MONAR beispielsweise von „*Licht- und Schattenseiten*“ (Monar 2000: 22), die der Vertragstext aufweisen würde. Als Fortschritt sei laut MONAR dabei neben der Aufnahme des Schengen-Besitzstandes als erstes die Vergemeinschaftung der oben erwähnten Politikbereiche zu nennen. Zudem wurde mit dem Amsterdamer Vertrag erstmals ein Zielkatalog für die innen- und justizpolitischen Bereiche der ersten und dritten Säule geschaffen, der vorschreibt, in welche Richtung sich die Union in diesem Politikfeld in Zukunft bewegen will. Als weiterer wichtiger Fortschritt wird von MONAR die Einführung einer Fünfjahresfrist zur Ergreifung wesentlicher Maßnahmen in der ersten Säule bewertet, um gemeinsame Mindestnormen für die Bereiche Asyl und Einwanderung festzulegen.

Ebenfalls einen Fortschritt bedeuten die verbesserten rechtlichen Instrumente, die im Entscheidungsprozess eine große Rolle spielen. So können ab Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam in der dritten Säule „*Rahmenbeschlüsse*“ und „*Rahmenentscheidungen*“ getroffen werden. Für die vergemeinschafteten Bereiche in der ersten Säule finden mit den „*Verordnungen*“ und „*Richtlinien*“ jetzt auch die bewährten Instrumente ihre Anwendung. Durch sie waren von dort an auch die Institutionen der EU besser in den Prozess der Entscheidungsfindung eingebunden. So wurde der EuGH

¹⁰ Darstellungen des Spannungsverhältnisses finden sich sowohl bei Kraus-Vonjahr (S. 41) oder in etwas abgewandelter Form auch bei Ritter (S. 180).

¹¹ So Kohl in der Pressekonferenz nach dem Gipfeltreffen, erschienen in FAZ vom 19. Juni 1997

¹² So Delors auf Seite 4 eines Artikels der International Herald Tribune vom 23. Juni 1997

gestärkt, die Kommission bekam ein erweitertes Initiativrecht zugesprochen und für das EP galt eine generelle Anhörpflicht. (vgl. Monar 2000: 21)

All diesen Fortschritten stehen nach MONAR aber auch etliche Schwächen entgegen. Als schwerwiegendsten Mängel sieht er den fortschreitenden Prozess der „Flexibilisierung“ (ebd.: 22) des Integrationsprozesses an, womit die zahlreichen Sonderregeln gemeint sind, die für einige der EU-Mitglieder gelten. So sind auch nach der Einbeziehung von Schengen weiterhin nur dreizehn der damals fünfzehn EU-Mitglieder an diesem Prozess beteiligt. Zudem ist mit Amsterdam die Möglichkeit weiterer Formen der „engeren Zusammenarbeit“ gegeben, die es einzelnen Staaten erlaubt, auch ohne die Einbeziehung aller EU-Mitglieder in Teilbereichen stärker miteinander zu kooperieren. (vgl. ebd.)

Neben der Nichtteilnahme an den Schengen-Maßnahmen nehmen Großbritannien und Irland auch an den neuen vergemeinschafteten innen- und justizpolitischen Bereichen der ersten Säule nicht teil. Eine Sonderregelung gibt es auch für Dänemark, das jeweils innerhalb von sechs Monaten nach dem Beschluss des Rates über die Einführung neuer Regeln entscheiden darf, ob es diese umsetzen will oder sich nicht an der gemeinsamen Politik beteiligen will. Neben Dänemark ist auch Belgien nicht vollständig auf der Linie der anderen EU-Akteure, denn in Belgien gelten hinsichtlich der Asylanträge von Staatsangehörigen anderer EU-Staaten etliche Sonderpositionen. (vgl. Müller: 309; Monar 2000: 22)

Neben diesen Flexibilisierungstendenzen kritisiert MONAR auch die „Lückenhaftigkeit“ (ebd.) der in Amsterdam neu geschaffenen Zieldefinitionen für die Weiterentwicklung des RFSR auf europäischer Ebene und die nur geringen Fortschritte, die die Verhandlungen hinsichtlich des Entscheidungsprozesses gebracht haben. So sollte das Einstimmigkeitsprinzip vorerst bis zum Jahr 2004 erhalten bleiben und erst dann erneut - wiederum einstimmig - entschieden werden, ob in den vergemeinschafteten Bereichen des RFSR das Mitentscheidungsverfahren eingeführt wird und somit erstmals auch qualifizierte Mehrheitsentscheidungen möglich sind. So lange dies noch nicht der Fall ist, muss auch die Kommission ihr Initiativrecht mit dem Rat teilen und sich das EP mit der niedrigsten Stufe parlamentarischer Beteiligung - der Anhörung - begnügen. (vgl. Schily: 885; Monar 2000: 22)

3.3.5. Europol

Das zentrale Handlungsinstrument der EU bei der Schaffung eines Raums der Sicherheit ist das Europäische Polizeiamt. (vgl. Gusy: 532) Dieses nahm seine Tätigkeit ab dem 1. Juli 1999 auch offiziell auf, nachdem es eine mehr als vierjährige Initiali-

sierungs- und Übergangsphase durchlaufen hat. So hatten bereits im Jahr 1995 erste nationale Verbindungsbeamte ihre Arbeit noch unter dem Dach der European Drug Unit (EDU) aufgenommen. Sie bildeten einen Stab für den Austausch und die Analyse von Informationen im Bereich der Betäubungsmittelkriminalität.¹³ (vgl. Gleß: 623)

Mit der Zeit wurde der Aufgabenbereich der ursprünglich reinen Drogendeliktsebekämpfungsbehörde EDU kontinuierlich erweitert. Bereits im ersten Jahr des Bestehens der Behörde bekamen die Beamten Kompetenzen bei der Bekämpfung von illegalem Handel mit radioaktiven und nuklearen Materialien, Schleuserkriminalität, Verschiebung von Kraftfahrzeugen sowie die mit diesen Kriminalitätsfeldern zusammenhängende Geldwäsche zugesprochen. Seit 1996 gehörte auch die Bekämpfung des Menschenhandels zu dem Kompetenzkatalog der EDU, der mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages im Jahr 1999 noch um die Ermittlungen bei Straftaten in Zusammenhang mit terroristischen Handlungen sowie Geldfälschung erweitert wurde. Mit Amsterdam war die nun unter dem offiziellen Namen Europol tätige Behörde auch erstmals Teil des gemeinsamen Rahmens der EU und wurde in die dritte Säule eingegliedert. (vgl. ebd.; Müller: 150, 316)

3.3.6. Der Europäische Rat von Tampere

Einen weiteren Schub bekam die Entwicklung des RFSR nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages im finnischen Tampere. Dort traf sich am 15. und 16. Oktober 1999 der Europäische Rat zur ersten Sondersitzung bezüglich Fragen der Innen- und Justizpolitik.¹⁴ Bezüglich der Weiterentwicklung des RFSR wurde in Tampere auf drei Feldern verhandelt. (vgl. Monar 2000: 27; Kraus-Vonjahr: 129)

Zum einen wurde im Bereich „*Asyl und Einwanderung*“ ein umfassendes Migrationskonzept entwickelt und die Einführung eines „*Gemeinsamen Europäischen Asylraums*“ mit gemeinsamen Standards in den Asylverfahren und einem unionsweit geltenden Status der Asylbewerber beschlossen. (vgl. ebd.: 28; ebd.)

Zum anderen haben sich die Verhandlungspartner im Bereich „*Schaffung eines Europäischen Rechtsraums*“ darauf geeinigt, in Zukunft Mindeststandards für grenzüberschreitende Gerichtsverfahren festzulegen, um beispielsweise Verfahrensregeln und Formulare zu vereinheitlichen und so Einzelpersonen wie Unternehmen einen besse-

¹³ vgl. dazu BGBl 1995 II, 155; Amtsblatt der EG L 62 vom 20. März 1995

¹⁴ vgl. hierzu die Schlussfolgerungen von Tampere in Bulletin der EU 6-1999

ren und vor allem erschwinglichen Zugang zu europäischem Recht zu gewährleisten. (vgl. ebd.: 29; ebd.)

Die wichtigste Neuerung institutioneller Art fand bei den Verhandlungen im Bereich „*Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität*“ statt. Da durch die unterschiedlichen Politiken der Mitgliedsstaaten zur Kriminalitätsverhütung gemeinsame Maßnahmen auf diesem Gebiet bisher unmöglich gemacht haben, soll eine neu zu schaffende Institution „*Eurojust*“ in Zukunft eine Koordinierung der nationalen Staatsanwaltschaften ermöglichen. Eurojust soll ähnlich wie Europol als ein Koordinationsinstrument fungieren, das keine eigenen Strafverfolgungskompetenzen besitzt, aber die Arbeit der nationalen Staatsanwaltschaften zwecks Effektivierung der unionsweiten Bekämpfung der Organisierten Kriminalität untereinander abstimmt. (vgl. ebd.: 30; ebd.: 130; Knelangen 2003c)

Trotz dieser in Tampere beschlossenen Weiterentwicklung des RFSR blieben einige der verhandelten Themen nicht von Erfolg gekrönt. So erwies sich das Bemühen über eine breit angelegte Harmonisierung der nationalen Strafrechtssysteme erneut als politisch nicht durchsetzbar. Der ER sprach sich zwar für eine zukünftige Vereinbarung gemeinsamer Definitionen, Tatbestandsmerkmale und Sanktionen bei grenzüberschreitenden Delikten aus, zu einer präzisen Formulierung dieses Vorhabens kam es in Tampere jedoch nicht. (vgl. Monar 2000: 30)

3.4. Maßnahmen nach dem 11. September 2001

Was in den vielen Verhandlungsrunden zum RFSR bisher nicht als durchsetzbar erschien, kam in einem der dynamischsten Prozesse am Ende des Jahres 2001 schneller zur Umsetzung, als es sich viele der Beteiligten vorher ausgemalt hatten. Ausschlaggebend für diese Hochphase der europäischen Innen- und Justizpolitik waren die „*vernichtenden Terroranschläge*“ (Monar 2002: 171) des 11. Septembers 2001 in New York und Washington. Trotz der weiten Entfernung zu den Orten des Geschehens auf der anderen Seite des Atlantiks waren die Anschläge auch für den europäischen RFSR eine „*unerhörte Herausforderung*“ (ebd.), denn durch die globale Bedrohungskapazität der Attentate stellten sie auch eine enorme Herausforderung an die Handlungsfähigkeit und die Glaubwürdigkeit der EU in den Bereich der Inneren Sicherheit dar. (vgl. ebd.)

Tatsächlich reagierten die europäischen Institutionen außerordentlich schnell auf die weltweite Bedrohung durch den internationalen Terrorismus. So fand nur einen Tag nach den verheerenden Anschlägen am 12. September eine außerordentliche Sitzung statt, auf der der Rat der EU-Außenminister gemeinsam mit der Kommission und

dem Parlament ihre gemeinsame Solidarität zur USA erklärten. Doch blieb es nicht bei reinen Verbundenheitsbekundungen. Schon zehn Tage nach dem 11. September wurde am 21. September 2001 ein Sondergipfel des Europäischen Rates in Brüssel abgehalten, auf dem das „Herzstück“ (Knelangen 2004: Nr. 4) eines Handlungsprogramms zur Reaktion auf die Anschläge von New York und Washington - der „*Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus*“¹⁵ - verabschiedet wurde. Das besondere an diesem Aktionsplan war die politikfeld- und säulenübergreifende Dimension der dort beschlossenen Maßnahmen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, der Verbesserung der Luftsicherheit und einem stärkeren Engagement der EU in der Weltpolitik. (vgl. Monar 2002: 171 f.; Knelangen 2004: 4) So umfasste dieser Plan also auch Punkte der GASP und der ESVP - hier soll es jetzt aber lediglich um die internen Maßnahmen gehen, die mit der Aufrechterhaltung der Inneren Sicherheit eng in Verbindung stehen. (vgl. ebd.)

Eine engere Zusammenarbeit auf diesem Gebiet der Inneren Sicherheit wurde bereits in der „*ersten, noch von der Unfassbarkeit der Ereignisse geprägten Aussprache*“ (Hausmann) am 12. September gefordert, als sich mehrere Abgeordnete sowie auch der Ratsvorsitzende Guy Verhofstadt und der Kommissionspräsident Romano Prodi für gemeinsame Maßnahmen zur wirksamen Terrorismusbekämpfung aussprachen. (vgl. ebd.) Doch erste Schritte wurden erst durch den verabschiedeten Aktionsplan unternommen. Dabei merkte man schnell, dass der RFSR zwar auf eine ganze Reihe von Handlungsmöglichkeiten und Strukturen zur Herstellung der Inneren Sicherheit zurückgreifen konnte - ein „*spezifisch auf die Bekämpfung des Terrorismus ausgerichteter Besitzstand*“ (Monar 2002: 173) war aber nicht vorhanden. (vgl. ebd.)

Diskutiert wurde die Einführung von Maßnahmen wie dem Europäischen Haftbefehl, der die Voraussetzung für eine rasche Auslieferung von Terroristen darstellt, der Einführung einer gemeinsamen Definition des Terrorismusbegriffes samt Mindeststrafen und das Einfrieren von Vermögenswerten terroristischer Organisationen oder Personen schon viel früher, doch erst durch den Handlungsdruck des 11. Septembers schien eine Einigung in diesen Bereichen möglich und wurde nach zähen Verhandlungen und einem beinahe Scheitern am 6. und 7. Dezember 2001 in einem „*Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung*“¹⁶ auch verabschiedet. (vgl. ebd.: 174; Knelangen 2004: Nr. 4; Hausmann)

¹⁵ Ratsdokument SN 140/01

¹⁶ Amtsblatt der EG Nummer L 164 vom 13. Juni 2002

Neben diesen ersten, wesentlichen Maßnahmen zur Terrorismus-Bekämpfung, gab es noch einen zweiten Schwerpunkt des gemeinsamen Vorgehens, der aus einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen zur Stärkung der operationellen Kapazitäten des RFSR bestand. So sollten die bereits bestehenden Institutionen wie Europol, die Task Force der Polizeichefs oder das im Aufbau befindliche Eurojust stärker zusammenarbeiten, um gemeinsam eine effektive Strategie gegen terroristische Bedrohungen zu entwickeln. (vgl. Monar: 175)

Aber auch neue Strukturen wurden zeitnah nach dem 11. September geschaffen. So kam es bereits einen Monat später regelmäßig zu Sitzungen der Anti-Terror-Beauftragten der nationalen Nachrichtendienste, weiterhin zur Gründung eines Europol-Spezialteams mit Anti-Terror-Spezialisten und zur ständigen gegenseitigen Evaluation der Mitgliedsstaaten im Bezug auf die jeweiligen nationalen Anti-Terror-Maßnahmen. (vgl. ebd.)

Bei vielen der in dieser Zeit umgesetzten Schritte handelte es sich um Projekte, die oft schon lange Zeit vor dem 11. September in den Schubladen der EU lagen - die aufgrund deren politischer Brisanz aber entweder bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht durchsetzbar oder in den einzelnen Mitgliedsstaaten noch nicht umgesetzt waren. So konnten dem Rat durch die Vorarbeit der Kommission bereits am 20. September 2001 ausformulierte Entscheidungsvorschläge zum Haftbefehl, der Terrorismusdefinition und dem Einfrieren terroristischer Vermögenswerte vorgelegt werden, ohne die eine so rasche Umsetzung dieser Punkte sicherlich nicht möglich gewesen wäre. (vgl. Knelangen 2004: Nr. 4; Monar 2002: 173 f.)

4. Theorie und Praxis

Nach diesem Überblick über die Entwicklungen der europäischen Innen- und Justizpolitik bis zum Jahr 2002 soll die Entwicklung des RFSR jetzt unter einem integrationstheoretischen Blickwinkel betrachtet werden:

Die Anfänge der Zusammenarbeit in den Bereichen Innen und Justiz fanden zweifelsohne außerhalb des EG-Rahmens in Kooperationsfeldern wie der TREVI-Gruppe oder der Schengen-Zusammenarbeit in den 1970er und 1980er Jahren statt. Geht man aber noch weiter im europäischen Integrationsprozess zurück, so kann ohne Frage der EWG-Vertrag von 1957 als ausschlaggebend für die spätere Zusammenarbeit innen- und justizpolitischer Art angesehen werden.

So bezeichnet beispielsweise PETER-CHRISTIAN MÜLLER-GRAFF den „*dritte[n] Pfeiler als Langzeitfolge des funktionalen Integrationskonzepts der EWG*“ (Müller-Graff: 24). Er sei eine „*folgenreichtige Konsequenz*“ (ebd.) des Zieles der Schaffung eines gemeinsamen Marktes, das schon im EWG-Vertrag vereinbart war und so eine der verschiedenen mikroökonomischen Vorschriften im Rahmen der „*low politics*“ darstellt, die sich später mehr und mehr auch auf die Bereiche der „*high politics*“ ausbreiten sollten. (vgl. Kraus-Vonjahr: 104)

Vor allem die mit den Schengener Abkommen in Verbindung stehenden Entwicklungen der ZIJ sollten sich als besonders wichtig herausstellen. So bezeichnet KRAUS-VONJAHR die Schengener Übereinkommen auch als „*eigentliche Vorläufer der dritten Säule*“ (Kraus-Vonjahr: 48). Und auch KNELANGEN sieht die mit Schengen zusammenhängende Verbindung von Maßnahmen des Grenzkontrollabbaus mit den dazugehörigen polizeilichen Ausgleichsmaßnahmen als „*dominierendes Motiv der Institutionalierungsprozesse der späteren 80er Jahre*“ (Knelangen 2000: 153).

Ausschlaggebend für die weiter fortschreitende Integration in der Innen- und Justizpolitik war auch, dass der Schengener Prozess „*weit über seinen ursprünglichen Antrieb – die Herstellung von Personenfreizügigkeit – hinaus[ging]*“ (Knelangen 2000: 153), da nebenbei auch das bis dahin „*formalisierteste und verbindlichste Regelwerk für die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden im Grenzraum entstand*“ (ebd.). Hierzu hatte auch die Zusammenarbeit unter dem TREVI-Rahmen seinen Beitrag geleistet, denn durch die Blockierung Großbritanniens beim Thema Personenfreizügigkeit verlagerte sich die Diskussion bei TREVI zusehends mehr auf Aspekte wie den Drogenhandel oder der Bekämpfung von organisierter Kriminalität, die nicht unmittelbar mit dem Wegfall der Grenzkontrollen in Verbindung standen. (vgl. ebd.)

Auch wenn die Schengener Zusammenarbeit noch kein Bestandteil des Maastrichter Vertrages gewesen ist, ergaben sich durch die Verflechtung des Binnenmarktkonzepts mit weiteren innenpolitischen Maßnahmen als Langzeitfolge des Gemeinsamen Marktes in der Zeit von Maastricht erstmals bedeutende „*spill-over-Effekte*“ auf Politikbereiche der „*high politics*“. Der einheitliche rechtliche Rahmen der EU wirkte dabei unterstützend auf eine Weiterentwicklung der Zusammenarbeit. Er sollte laut NANZ „*nicht als eine organisatorisch-technische Formalie verkannt werden*“ (Nanz: 126), sondern vielmehr als „*Keim einer weiteren Entwicklung einer europäischen Innen- und Justizpolitik hin zur echten Gemeinschaftszuständigkeit*“ (ebd.) gesehen werden. Institutionell bedeutet Maastricht somit einen wichtigen Schritt im Integrationsprozess. Von nun an konnten die Mitgliedsstaaten in den Bereichen der 3. Säule nicht mehr ohne die Einbeziehung des Rates und ohne die Unterrichtung des Parlaments agieren und in der herkömmlichen Form intergouvernementaler Zusammenarbeit kooperieren. Die spätere Vergemeinschaftung dieser Politikbereiche der 3. Säule wird laut Nanz „*wesentlich dadurch vorbereitet und gefördert werden*“ (ebd.), dass sie nun unter den einheitlichen institutionellen Rahmen und unter das Dach der Gemeinschaftsinstitutionen gestellt werden. Diese Entwicklung ist auch aus der Sicht von KRAUS-VONJAHR „*aus weiteren, integrationstaktischen [Überlegungen], nicht zu unterschätzen*“ (Kraus-Vonjahr: 53).

Die Bewertung des Amsterdamer Vertrages kann trotz der enormen Kritik, die am Fortschreiten der so genannten Flexibilisierungstendenzen geübt wurde, insgesamt positiv ausfallen. Die Bemühungen zu einer steten Weiterentwicklung der Beziehungen im Innen- und Justizpolitischen Bereich haben bei der Umsetzung des Vertrages nach KNELANGEN zu einer „*signifikanten Dynamisierung der Zusammenarbeit*“ (Knelangen 2003b) geführt. Die Sondertagung in Tampere hätte die „*politische Wertigkeit dieses Prozesses [...] noch einmal unterstrichen*“ (ebd.).

Eine eher pessimistische Bewertung der Beschlüsse um Amsterdam gibt MONAR ab. Neben den schon zitierten „*Licht- und Schattenseiten der Amsterdamer Reformen*“ (Monar 2000: 23) spricht er sogar davon, dass das Ziel einer Einheit im innen- und justizpolitischen Integrationsprozesses „*vorerst aufgegeben werden musste*“ (ebd.: 22). Durch die erheblichen Anstrengungen zur Fortentwicklung des RFSR, die mit dem Zeitpunkt der Vertragsunterzeichnung begonnen haben und sich mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages noch ausgeweitet haben, wurden jedoch frühzeitig Schritte unternommen, um das positive Potential des Vertragstextes kontinuierlich weiterzuentwickeln. (vgl. ebd.: 23)

In der Bewertung von Tampere wird MONAR aber wieder pessimistisch und warnt davor, dass sich die *„Entwicklung in den nächsten Jahren [nicht] ohne Schwierigkeiten und besondere Herausforderungen vollziehen wird“* (ebd.: 32). Aufgrund den nach wie vor großen Unterschieden in den nationalen Rechts- und Strafverfolgungssystemen und den enormen Widerständen in den nationalen Regierungen bei der Verlagerung innen- und justizpolitischer Bereiche auf die EU-Ebene, wird sich die *„Umsetzung vieler der beschlossenen Maßnahmen [...] als schwieriger erweisen als die kraftvollen Worte der Schlussfolgerungen von Tampere dies annehmen lassen“* (ebd.).

Die pessimistischen Prophezeiungen MONARS sollten sich nicht bestätigen. Durch den enormen Handlungsdruck, dem die Staats- und Regierungschefs nach den terroristischen Anschlägen des 11. September 2001 auch in der EU unterlagen, konnten hinsichtlich der Harmonisierung der materiellen Strafrechtsnormen in etlichen der zuvor als nicht kompromissfähig geltenden Politikfeldern Maßnahmen ergriffen werden, die über das für möglich gehaltene weit hinaus gingen:

„Trotz der unvermeidlichen Positionsunterschiede zwischen fünfzehn Mitgliedsstaaten mit unterschiedlichen politischen Prioritäten und Rechtssystemen, trotz des Problems der notwendigen Einstimmigkeit und eines - durch die Dreisäulenstruktur und eine hochdifferenzierte Gremienstruktur im Rat - sehr komplexen Entscheidungssystems, konnte im Rat binnen weniger Tage eine Einigung auf einen breit angelegten und säulenübergreifenden Aktionsplan erzielt werden.“ (Monar 2002: 179)

Tatsächlich haben die Aktionen im Schatten des 11. Septembers gezeigt, dass im Zuge der Anti-Terrorismus-Maßnahmen auch solche Projekte Einzug in den Anti-Terror-Plan erhielten, die *„lediglich einen mittelbaren Bezug zur Bekämpfung des Terrorismus aufwiesen“* (Knelangen 2004), von den handelnden Akteuren aber als für die Bekämpfung des Terrorismus maßgeblich empfunden wurden. So geschah es, dass durch diese zusätzlichen *„spill-over Effekte“* ein wichtiger Schritt zur Bildung eines einheitlichen europäischen Raums der Inneren Sicherheit gegangen wurde, der weit über das akute Problem der terroristischen Bedrohung hinaus reichte. (vgl. Monar 2002: 177; Knelangen 2004)

5. Fazit

Es ist ein gewaltiger Schritt, den die Integration in der europäischen Innen- und Justizpolitik in den vergangenen dreißig Jahren gegangen ist. Wer hätte am Anfang der Kooperation einzelner Nationalstaaten gedacht, zu welchem wichtigen Integrationsbereich sich dieses Politikfeld entwickeln wird.

Doch waren es auch - besonders in diesem Integrationsbereich - die vielen nationalen Vorbehalte, die dem Integrationsprozess immer wieder Steine in den Weg gelegt haben und ihn in den Monaten nach den Verhandlungen zum Amsterdamer Vertrag durch die vielen Flexibilisierungstendenzen in den Verträgen fast zum Stillstand gebracht hätten.

Kommt man zurück auf die Ansicht KRAUS-VONJAHR, so kann ich seine Ausgangsthese nur zum Teil bestätigen. Für diese Mutmaßung spricht dabei, dass es innerhalb des gesamten Integrationsprozesses durchweg immer wieder zu Kompetenzerweiterungen in Form von „*spill-over Effekten*“ kam, die durch sachlogische Verknüpfungen unterschiedlichster Politikfelder miteinander zustande kamen und oft ungewollt, „*automatisch*“ weit über die anfangs beabsichtigten Ziele hinausschossen.

Dieser Vorgang spielte sich aber wie dargelegt zu keinem Zeitpunkt „*lautlos und ohne Übergang*“ ab oder konnte gar als „*selbstlaufend*“ beschrieben werden. Vielmehr handelte es sich um einen „*kantigen*“, „*keineswegs lautlos*“ fortschreitenden Prozess, der durchaus auch einige Tiefpunkte zu verzeichnen hatte. Zudem bedurfte es immer wieder außergewöhnlichen Auslösern wie der Verwirklichung des Binnenmarktes oder der Terroranschläge des 11. September 2001, die den Prozess der Integration erneut anstießen und fortführten.

Abzuwarten bleibt, wohin der Weg der Integration weiter führen wird. Spannend wird dabei sein, ob sich die Nationalstaaten eines Tages damit anfreunden können, auf ihre Souveränität im Bereich Innen- und Rechtspolitik ganz zu verzichten oder ob sie auch in Zukunft weiterhin das letzte Wort in diesem noch so sensiblen Feld behalten werden. Aktuelle Beispiele der Sonderbestimmungen für Großbritannien, Irland oder Dänemark zeigen dabei sicherlich in eine andere Richtung.

Literaturverzeichnis

- GIERING, Claus: Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozeß der europäischen Integration. Bonn, 1997.
- GLAEBNER, Gert-Joachim: Sicherheit und Freiheit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. 10-11 2002. S. 3-13.
- GLEß, Sabine: Europol. In: Neue Strafrechts-Zeitschrift. Heft 12/2001. S. 623-628.
- GUSY, Christoph und Hans Arnold: Die Rechts- und Asylpolitik der Europäischen Union. In: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Europa-Handbuch. Bonn, 2000. S. 531-542.
- HAAS, Ernst B.: International Integration. The European and Universal Process. In: International Organization, Vol. 15, No. 3, 1961, s. 366-392
- HAAS, Ernst B.: Beyond the Nation-State. Stanford, 1964.
- HAUSMANN, Hartmut: "Wir führen einen Kampf um die Kultur". Die EU reagierte ungewohnt schnell auf die Terrorbedrohung. In: Das Parlament. Nr. 15/16 vom 12./19. April 2002.
- HOBBS, Thomas: Leviathan. Aus dem Englischen übertragen von Jutta Schlösser. Hamburg, 1996.
- KNELANGEN, Wilhelm: Die EU-Zusammenarbeit im Politikfeld innere Sicherheit an der Integrationsschwelle? In: Janssen, Manfred und Frank Sibom (Hrsg.): Perspektiven der europäischen Integration. Sozioökonomische, politische und kulturelle Aspekte. Opladen, 2000. S. 147-169.
- KNELANGEN, Wilhelm: Stichwort „Schengener Zusammenarbeit“. In: Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.): Begriffe der Sicherheitspolitik. Opladen, 2003(a).
i. E. (siehe Anhang)
- KNELANGEN, Wilhelm: Stichwort „EU-System der Inneren Sicherheit“. In: Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.): Begriffe der Sicherheitspolitik. Opladen, 2003(b).
i. E. (siehe Anhang)
- KNELANGEN, Wilhelm: Stichwort „Eurojust“. In: Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.): Begriffe der Sicherheitspolitik. Opladen, 2003(c). i. E. (siehe Anhang)
- KNELANGEN, Wilhelm: Die Ambitionen Europas und die Erfahrung des Scheiterns. Die EU und der "Krieg gegen den Terrorismus". In: Pradetto, August (Hrsg.): Die internationale Politik nach dem 11. September 2001. Frankfurt am Main, 2004. S. 177-200.

- KRAUS-VONJAHR, Martin: Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa. Die Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union nach Amsterdam und Nizza. Frankfurt am Main, 2002.
- MEYERS, Reinhard: Theorien internationaler Kooperation und Verflechtung. In: Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch Internationale Politik. S. 448-489. Opladen, 2000. 8. aktualisierte Auflage.
- MONAR, Jörg: Die Entwicklung des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“: Perspektiven nach dem Vertrag von Amsterdam und dem Europäischen Rat von Tampere. In: Integration 1/2000. S. 18-33.
- MONAR, Jörg: Die EU als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und die Herausforderung des internationalen Terrorismus. In: Integration 2/2002. S. 171-186.
- MÜLLER, Thorsten: Die Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union. Eine Analyse der Integrationsentwicklung. Opladen, 2003.
- MÜLLER-GRAFF, Peter-Christian: Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres – Funktion, Ausgestaltung und Entwicklungsoptionen des dritten Pfeilers der Europäischen Union. In: Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Baden-Baden, 1996. S. 11-40.
- NANZ, Klaus-Peter: Der „3. Pfeiler der Europäischen Union“: Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik. In: Integration 3/1992. S. 126-140.
- RITTER, Tamara: Besondere Bestimmungen zur Verwirklichung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. In: Carsten Berg und Georg Kristian Kampfer (Hrsg.): Verfassung für Europa. Zwischen Gipfeltreffen und Europawahl. Taschenkommentar für junge Bürgerinnen und Bürger. Bielefeld, 2003. S. 179-189.
- SCHILY, Otto: Die Europäisierung der Innenpolitik. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2000. S. 883-889.

Schengener Zusammenarbeit

Die Schengener Zusammenarbeit ist ein zentraler Baustein sowohl der praktischen als auch der politischen Kooperation im → EU-System der Inneren Sicherheit. Sie umfasst die Aktivitäten, die von den beteiligten Regierungen aus sicherheitspolitischer Perspektive für die Flankierung einer Personenfreizügigkeit ohne Grenzkontrollen in der EU als notwendig angesehen werden. Im Einzelnen handelt es sich dabei um (1) die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Polizei- und Justizbehörden, insbesondere entlang der Binnengrenzen, (2) die Überwachung der Außengrenzen des Schengener Raumes, (3) den Fahndungsverbund des → Schengener Informationssystems (SIS) sowie (4) ein gemeinsames Asyl- und Einwanderungsregime. Die Schengener Zusammenarbeit fußt nicht auf einer eigenständigen Organisation mit eigenen Kompetenzen, sondern stellt vielmehr einen Rahmen dar, innerhalb dessen die nationalen Polizei- und Justizbehörden grenzüberschreitend nach vertraglich vereinbarten Grundsätzen agieren. Zunächst außerhalb der Strukturen von EG/EU entstanden, ist die Schengener Zusammenarbeit seit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags (1999) in den Besitzstand der Europäischen Union überführt worden.

Belgien, die BR Deutschland, Frankreich, Luxemburg und die Niederlande vereinbarten im Schengener Abkommen vom 14. Juni 1985, ihre Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen schrittweise abzubauen und an die gemeinsamen Außengrenzen zu verlagern. Da aus Sicht der Regierungen mit dem Wegfall der Personenkontrollen die Gefahr von „Sicherheitsverlusten“ verbunden war, wurde die Realisierung dieses Vorhabens an die Vereinbarung eines Bündels von innen- und justizpolitischen „Ausgleichsmaßnahmen“ geknüpft. Am Ende langjähriger Verhandlungen gelang die Einigung auf das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) vom 19. Juni 1990, das bis heute die zentrale Rechtsgrundlage der Schengener Zusammenarbeit ist. Das SDÜ enthält Regelungen zur Außengrenzkontrolle, zur Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik und zur justiziellen Rechtshilfe in Strafsachen. Den inhaltlichen Schwerpunkt stellt aber die polizeiliche Zusammenarbeit dar. Die Vertragspartner haben sich verpflichtet, sich nach Maßgabe des nationalen Rechts gegenseitig bei Gefahrenabwehr und Strafverfolgung zu unterstützen. Insbesondere wurde den Behörden in den Grenzregionen die Möglichkeit des direkten Austauschs von Informationen eröffnet. Auch sieht das SDÜ die Möglichkeit

der grenzüberschreitenden Observation und der Nacheile vor. Schließlich schuf das SDÜ die Grundlage für die Errichtung des SIS. Das SIS ist ein automatisiertes System zur Personen- und Sachfahndung und, mehr noch, zur Verhinderung illegaler Einreise. Die Dateneingabe erfolgt in der Verantwortung nationaler Zentralstellen (in Deutschland: → Bundeskriminalamt) in den nationalen Systemteil und wird über die technische Unterstützungseinheit in Straßburg an die anderen nationalen Systeme weitergeleitet. Im Resultat steht für die etwa 39.000 abfrageberechtigten Stellen im Schengener Raum (Stand: 1999) jeweils ein gemeinsamer aktueller Fahndungsbestand online zur Verfügung.

Es entspricht der Logik der Schengener Zusammenarbeit, dass die Grenzkontrollen an den Binnengrenzen erst aufgehoben werden, sobald der Schutz der Außengrenzen nach den Schengener Kriterien gewährleistet und die effektive Anwendung der Ausgleichsmaßnahmen sichergestellt ist. Die praktische Inkraftsetzung des SDÜ erfolgte deshalb für die fünf Erstunterzeichner sowie für Portugal und Spanien erst am 26. März 1995. Seitdem ist die Schengener Zusammenarbeit kontinuierlich territorial ausgeweitet worden: Mit der Ausnahme von Großbritannien und Irland sind in den vergangenen Jahren die Personenkontrollen an den Binnengrenzen auch zwischen allen anderen EU-Mitgliedstaaten abgebaut worden. Für die Mitglieder der seit vielen Jahren grenzkontrollfreien Nordischen Passunion musste eine gesonderte Lösung gefunden werden. Die Nicht-EU-Mitglieder Island und Norwegen wurden beim Beitritt von Schweden, Dänemark und Finnland assoziiert; die Regelungen des SDÜ finden für diese ebenfalls Anwendung. Gegenwärtig verhandelt der Schweizer Bundesrat mit der EU über einen Beitritt der Schweiz zur Schengener Zusammenarbeit.

Die wichtigste institutionelle Veränderung der bis dahin außerhalb der EU angesiedelten Schengener Zusammenarbeit erfolgte mit der Überführung des gesamten Schengener Besitzstandes in die Europäischen Union im Jahre 1999, die im „Schengen-Protokoll“ des Amsterdamer Vertrages vereinbart worden ist. An die Stelle des Schengener Exekutiv Ausschusses trat damit der Rat der EU. Die Fortentwicklung der Zusammenarbeit wird auf der Grundlage des Gemeinschafts- (Titel IV EGV) bzw. Unionsrechts (Titel VI EUV) stattfinden. Die weiterhin assoziierten Mitglieder Island und Norwegen werden über den „Gemischten Ausschuss“ voll an der Anwendung und Weiterentwicklung des Schengener Besitzstandes im Rahmen von EG und EU beteiligt. Großbritannien und Ir-

land haben von der „opt-in“-Regelung des Art. 4 des „Schengen-Protokolls“ Gebrauch gemacht, nach der sie sich an der polizeilichen und strafjustiziellen Kooperation beteiligen können, obwohl sie weiterhin Grenzkontrollen durchführen. Dänemark beteiligt sich lediglich an der auf Titel VI EUV, nicht aber an der auf Titel IV EGV gestützten Weiterentwicklungen der Schengener Zusammenarbeit.

Wie Kriminalstatistiken zeigen, hat sich die von Seiten der Polizei und der Strafverfolgungsbehörden formulierte Furcht vor „Sicherheitsverlusten“ im Zuge des Abbaus der Grenzkontrollen nicht bestätigt. Neben der Fortentwicklung des übergeordneten rechtlichen Rahmens der Schengener Zusammenarbeit ist in den vergangenen Jahren ein dichtes Netz von bilateralen Vereinbarungen für die praktische Zusammenarbeit der Behörden in den unmittelbaren Grenzregionen entstanden. Dennoch kritisieren Praktiker, dass die Funktionsweise der Schengener Zusammenarbeit nach wie vor von erheblichen Unterschieden der nationalen Rechtsgrundlagen und der Rechtsanwendung beeinträchtigt wird.

Der Logik der Schengener Zusammenarbeit entsprechend, ist die nach einheitlichen Standards vorgenommene Überwachung der Außengrenzen des Schengener Raumes in den vergangenen Jahren mit erheblichem personellen und finanziellen Aufwand verstärkt worden. Das hat jedoch im Gegenzug nicht zu einer generellen Abnahme der Kontrollintensität an den Binnengrenzen geführt, da nahezu alle Mitgliedstaaten in ihrem nationalen Recht Grundlagen für verdachtsunabhängige Personenkontrollen im Grenzraum geschaffen haben (→ Schleierfahndung). Auch haben mehrere Schengener Staaten von der Möglichkeit des Art. 2 (2) SDÜ Gebrauch gemacht, Grenzkontrollen für einen begrenzten Zeitraum wieder einzuführen, etwa während der Fußball-Europameisterschaft 2000. Im Zuge der Erweiterung der EU werden alle beitretenden Staaten zu Mitgliedern der Schengener Zusammenarbeit. Die Grenzkontrollen an der bisherigen östlichen Schengen-Außengrenze werden allerdings auf absehbare Zeit erhalten bleiben. Im Rahmen des → Anti-Terrorismusprogramms der EU wird gegenwärtig geprüft, ob → Europol und anderen Behörden direkter Zugriff auf das SIS gewährt werden soll und ob im Falle einer „terroristischen Bedrohung von außergewöhnlicher Schwere“ die Grenzkontrollen im Schengener Raum gemäß Art. 2 (2) SDÜ koordiniert wieder eingeführt werden können.

Literatur:

- Achermann, Alberto u.a.: 1995: Schengen und die Folgen: der Abbau der Grenzkontrollen in Europa. Bern, München, Wien 1995.
- Bundesministerium des Innern: Schengener Zusammenarbeit. Textsammlung. Berlin 2001. (<http://www.bmi.bund.de/Anlage8375/Textsammlung.pdf>)
- Hailbronner, Kay/ Thiery, Claus 1998: Amsterdam – Vergemeinschaftung der Sachbereiche Freier Personenverkehr, Asylrecht und Einwanderung sowie Überführung des Schengen-Besitzstandes auf EU-Ebene. In: Europarecht 33, S. 583-615.
- Rat der EU: In die Europäische Union übernommener Schengen-Besitzstand. Brüssel 1999. (<http://ue.eu.int/jai/schengen/sch.acquis-de.pdf>)
- Taschner, Hans Claudius: Schengen. Die Übereinkommen zum Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen von EU-Staaten. Baden-Baden 1997.

Wilhelm Knelangen

EU-System der Inneren Sicherheit

In der Europäischen Union hat sich seit Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages (1993) ein System der Inneren Sicherheit herausgebildet, das die nationalen Systeme der Mitgliedstaaten in zunehmendem Maße überwölbt. Es handelt sich dabei um ein Mehrebenensystem, das neben der Ebene der EU-Institutionen auch die mitgliedstaatliche und die regionale Ebene umfasst. Seine primäre Funktion besteht darin, Rahmenbedingungen für eine effektive grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Polizei- und Justizbehörden der Mitgliedstaaten zu schaffen. Kennzeichnend für das EU-System der Inneren Sicherheit ist einerseits, dass die Wahrnehmung der Aufgabe Innere Sicherheit keiner supranationalen Lenkung unterliegt. Rechtsetzung und -durchsetzung bleiben insoweit formal in der Verantwortung der Mitgliedstaaten. Andererseits ist unverkennbar, dass das EU-System eine erhebliche koordinierende und steuernde Funktion für die Gestaltung der Politik der Inneren Sicherheit in den Mitgliedstaaten übernimmt. Seine vertragliche Grundlage findet sich mit den „Bestimmungen zur polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen“ in Titel VI des EU-Vertrages.

Die Dynamik der Zusammenarbeit im Politikfeld Innere Sicherheit setzte Mitte der 1980er Jahre ein, als die Regierungen der EG/EU-Mitgliedstaaten den Abbau der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen an die Vereinbarung flankierender Maßnahmen im innen- und justizpolitischen Bereich knüpften (→ Schengener Zusammenarbeit). Das außerhalb der EG verhandelte Schengener Durchführungsübereinkommen von 1990 stellte das bis dahin formalisierteste Regelwerk für verbindliche Standards bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im polizeilichen und strafjustiziellen Bereich dar. Es entfaltete zudem darüber hinaus gehend katalysierende Wirkung, weil es das Bewusstsein für den Interdependenzcharakter transnationaler Kriminalität schärfte. Mit dem Maastrichter Vertrag über die Europäische Union fand diese Einsicht ihren institutionellen Niederschlag, als mit dem „dritten Pfeiler“ der EU ein eigenständiger Handlungsrahmen für die Zusammenarbeit im Politikfeld Innere Sicherheit geschaffen wurde. Neben anderen Feldern der Innen- und Justizpolitik erklärten die Mitgliedstaaten in Art. K.1 EUV die polizeiliche und die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen zu Angelegenheiten von „gemeinsamem Interesse“. Institutionell orientierte sich die Zusammenarbeit weitgehend an intergouvernementalen Mustern: die Einstimmigkeit blieb

obligatorisch, Rechtsakte wurden erst mit der Umsetzung in nationales Recht der Mitgliedstaaten wirksam und die Gemeinschaftsorgane Kommission, Parlament und Gerichtshof erhielten nur eingeschränkte Kompetenzen. Vom → Europol-Projekt abgesehen, blieben die konkreten Ergebnisse der Zusammenarbeit zunächst überaus bescheiden.

Die heutige institutionelle Ausprägung des EU-Systems der Inneren Sicherheit fußt auf den Bestimmungen des Amsterdamer Vertrages, der am 1.5.1999 in Kraft getreten ist. Mit dem Ziel der Erhaltung und Weiterentwicklung eines „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ sieht Art. 29 EUV eine engere Zusammenarbeit der mitgliedstaatlichen Polizei- und Zollbehörden einschließlich der → Europol-Kooperation, eine engere Zusammenarbeit der Justizbehörden sowie eine Annäherung der Strafvorschriften der Mitgliedstaaten vor. Die Kompetenzen der Gemeinschaftsorgane, das Entscheidungsverfahren und die Klarheit der Rechtsinstrumente haben eine behutsame Verbesserung erfahren. Schließlich ist mit dem Amsterdamer Vertrag der bislang außerhalb der EU angesiedelte Schengener Besitzstand in die EU überführt worden. Die Bemühungen um eine Umsetzung des Amsterdamer Vertrags haben zu einer signifikanten Dynamisierung der Zusammenarbeit im Politikfeld Innere Sicherheit geführt. Die erste Sondertagung des Europäischen Rates zur Innen- und Justizpolitik im finnischen Tampere hat im Oktober 1999 die politische Wertigkeit dieses Prozesses mit den Plänen für eine gegenseitigen Anerkennung von richterlichen Entscheidungen sowie für die Intensivierung der grenzüberschreitenden polizeilichen und strafjustiziellen Zusammenarbeit noch einmal unterstrichen. Zuletzt hat der Rat der EU einen umfangreichen Maßnahmenkatalog zur Kooperation im Bereich der Terrorismusbekämpfung als Reaktion auf die Anschläge des 11. September 2001 verabschiedet (→ Anti-Terrorismusprogramm der EU). Im Zentrum der Entscheidungsprozesse des EU-Systems der Inneren Sicherheit steht der Rat der Innen- und Justizminister, der in allen zentralen Fragen einstimmig beschließt. Damit verfügt jede Regierung über ein Vetorecht. Dem Rat stehen zur Verwirklichung der Vertragsziele verschiedene Rechtsinstrumente zur Verfügung. Der „Gemeinsame Standpunkt“ legt das Vorgehen der EU in einer gegebenen Frage fest. Der „Rahmenbeschluss“ soll eingesetzt werden, um die Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten anzugleichen. Er ist im Hinblick auf das vereinbarte Ziel (politisch) verbindlich, überlässt den Mitgliedstaaten jedoch die Wahl der Mittel zur Er-

reichung dieses Ziels. Im Unterschied zur Richtlinie des Gemeinschaftsrechts geht von einem Rahmenbeschluss keine unmittelbare Wirkung aus. Der (einfache) Beschluss steht für alle anderen Bereiche zur Verfügung, ist ebenfalls (politisch) verbindlich, aber nicht unmittelbar wirksam. Schließlich verbleibt dem Rat die Möglichkeit, völkerrechtliche „Übereinkommen“ zu beschließen, die von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden müssen. In allen Fällen werden die Rechtsakte des EU-Systems der Inneren Sicherheit damit erst durch die Umsetzung in nationales Recht wirksam. Die Europäische Kommission hat mit dem Amsterdamer Vertrag auch für die polizeiliche und strafjustizielle Zusammenarbeit das Recht der Initiative erhalten, das sie sich allerdings mit den Mitgliedstaaten teilt. Das Europäische Parlament verfügt über keine Mitentscheidungskompetenzen, sondern ist lediglich zu hören, bevor der Rat einen Rechtsakt beschließt. Die parlamentarische Kontrolle des EU-Systems der Inneren Sicherheit obliegt damit weiterhin den nationalen Parlamenten im Rahmen ihrer allgemeinen Kontrolle des Regierungshandelns im EU-Kontext. Der Europäische Gerichtshof besitzt im Grundsatz die Kompetenz, im Wege der Vorabentscheidung über die Gültigkeit und die Auslegung von Rahmenbeschlüssen und Beschlüssen sowie die Auslegung von Übereinkommen zu entscheiden. Ausdrücklich nicht zuständig ist der EuGH hingegen für die Überprüfung der Gültigkeit oder Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen von Polizei und Strafverfolgungsbehörden in den Mitgliedstaaten.

Eine europäische Polizei mit exekutiven Befugnissen, eine europäische Staatsanwaltschaft und ein europäisches Strafprozess- und Polizeirecht können auf absehbare Zeit nicht als Zielvorgabe des EU-Systems der Inneren Sicherheit dienen. Dem stehen einstweilen nicht nur Souveränitätsvorbehalte der mitgliedstaatlichen Regierungen, sondern vor allem die zersplitterten nationalen Rechtssysteme und unterschiedlichen Rechtskulturen entgegen. Es sind deshalb weiterhin national verfasste Polizei- und Strafverfolgungssysteme, auf denen das EU-System aufbaut. Daran ändern auch Einrichtungen wie → Europol und → Eurojust zunächst wenig, da sich ihr Auftrag auf die Unterstützung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nationaler Behörden konzentriert. Auf der anderen Seite ist nicht zu übersehen, dass das EU-System mit Blick auf die funktionalen Erfordernisse einer effektiven horizontalen Kooperation der Behörden einen erheblichen Anpassungsdruck auf die nationalen Systeme hervorgerufen hat, der künftig noch zunehmen dürfte. Wenn die faktische Bedeutung des EU-Systems

für die Gestaltung der Politik der Inneren Sicherheit deshalb als hoch zu veranschlagen ist, dann erweist sich zum einen die gegenwärtige Konstruktion der parlamentarischen Kontrolle als wenig befriedigend. Denn während das Europäische Parlament lediglich ein Anhörungsrecht besitzt, werden die nationalen Parlamente in wachsendem Ausmaß mit Kompromisspaketen europäischer Regierungsverhandlungen konfrontiert, die auf nationaler Ebene nur selten aufgeschnürt werden können. Zum anderen ist festzustellen, dass die Politikgestaltung im EU-System primär pragmatischen und effizienzorientierten Gesichtspunkten folgt. Die Entwicklung eines grundsätzlichen kriminalpolitischen Programms, das der Komplexität der Kriminalität, ihrer Ursachen und den zweifellos vorhandenen politischen Implikationen der Kriminalitätsbekämpfung in einer demokratischen und rechtsstaatlichen Werten verpflichteten EU gerecht würde, steht aus.

Literatur

- Aden, Hartmut: Polizeipolitik in Europa. Eine interdisziplinäre Studie über die Polizeiarbeit in Europa am Beispiel Deutschlands, Frankreichs und der Niederlande. Opladen 1998.
- Anderson, Malcolm u.a.: Policing the European Union. Oxford 1995.
- Gimbal, Anke: Die Innen- und Justizpolitik der EU nach Amsterdam. In: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Amsterdam in der Analyse. Gütersloh 1998, S. 121-162.
- Knellingen, Wilhelm: Das Politikfeld Innere Sicherheit im Integrationsprozess. Die Entstehung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit. Opladen 2001.
- Monar, Jörg: Die Entwicklung des „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“: Perspektiven nach dem Vertrag von Amsterdam und dem Europäischen Rat von Tampere. In: Integration 23 (2000), S. 18-33.

Wilhelm Knellingen

(9400 Zeichen)

Eurojust

Eurojust ist eine Einrichtung der Europäischen Union mit Sitz in Den Haag, deren Auftrag darin besteht, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Strafjustizbehörden der EU-Mitgliedstaaten zu fördern, zu verbessern und zu koordinieren. Damit handelt es sich nicht um eine europäische Staatsanwaltschaft mit originären Befugnissen im Strafverfahren. Vor dem Hintergrund der Unübersichtlichkeit der bi- und multilateralen Vereinbarungen zur Rechtshilfe soll Eurojust vielmehr für die mitgliedstaatlichen Strafverfolgungsbehörden Serviceaufgaben zur Vereinfachung und Beschleunigung der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen übernehmen. Rechtsgrundlage von Eurojust ist der „Beschluss des Rates über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität“ vom 28. Februar 2002.

Die Politik des → EU-Systems der Inneren Sicherheit hat bis sich bis Ende der 1990er Jahre auf die polizeiliche Zusammenarbeit konzentriert. Die Kooperation der Strafjustizbehörden und namentlich der Staatsanwaltschaften (bzw. der Richter und Polizeibeamten, die in einigen Mitgliedstaaten staatsanwaltschaftliche Befugnisse besitzen) stand demgegenüber lange hintan. Wachsende Bedeutung hat dieser Bereich erst im Rahmen der Umsetzung des Amsterdamer Vertrags erhalten. Mit einer Gemeinsamen Maßnahme hat der Rat 1998 die Grundlage für die Schaffung des „Europäischen Justitiellen Netzes“ (EJN) gelegt. Es setzt sich aus Kontaktstellen in den Mitgliedstaaten zusammen, die in Rechtshilfeangelegenheiten Unterstützung leisten und praktische Informationen über das Recht und die Anwendung der mitgliedstaatlichen Straf- und Strafverfahrensgesetze zur Verfügung stellen sollen.

Der Plan zur Errichtung von Eurojust geht auf einen Beschluss des Europäischen Rates von Tampere vom Oktober 1999 zurück, wonach zur „Verstärkung der Bekämpfung der schweren organisierten Kriminalität“ bis zum Ende des Jahres 2001 eine Stelle einzurichten sei, die die Koordinierung der nationalen Staatsanwaltschaften erleichtern und die strafrechtlichen Ermittlungen mit Bezug zur organisierten Kriminalität unterstützen solle. Im Vorgriff auf eine endgültige Einigung ist bereits im März 2001 eine Vorläuferorganisation Pro-Eurojust eingesetzt worden, in der nationale Vertreter auf Grundlage des nationalen Rechts bei bi- und multilateralen Ermittlungen und Strafverfahren bis zum Ablauf des Jahres 2001 in ca. 130 Fällen unterstützend tätig waren. Die Entstehung

von Eurojust hat daher nur mittelbar mit der sicherheitspolitischen Diskussion nach dem 11. September 2001 zu tun. Obwohl es im → Anti-Terrorismusprogramm der EU an prominenter Stelle genannt wird, waren die entscheidenden Weichen bereits vorab gestellt worden. Die Sicherheitsdebatte wird allerdings wesentlich zur tatsächlichen Einhaltung des vom Europäischen Rat avisierten Zieldatums beigetragen haben.

Jeder Mitgliedstaat entsendet einen Staatsanwalt (bzw. Richter oder Polizeibeamten mit staatsanwaltschaftlichen Befugnissen) als Mitglied zu Eurojust, wobei sich die Mitglieder von weiterem Personal unterstützen lassen können. An der Spitze von Eurojust steht ein Präsident. In den Mitgliedstaaten werden Kontaktstellen eingerichtet bzw. benannt, wobei hier eine Überschneidung mit den EJM-Kontaktstellen zu erwarten ist. Eurojust kann tätig werden bei Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität, die mindestens zwei Mitgliedstaaten betreffen. Das Mandat umfasst dabei neben den Kriminalitätsfeldern, in denen auch → Europol tätig werden kann, die Computerkriminalität, Betrug und Korruption einschließlich der Straftaten zum Nachteil der EG, Geldwäsche, Umweltkriminalität, Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung sowie alle Straftaten, die im Zusammenhang mit den eben genannten Feldern begangen worden sind. Dabei verfolgt Eurojust vor allem zwei Ziele: Zum einen soll die Stelle die Koordinierung der Ermittlungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen zwischen den zuständigen Behörden fördern und verbessern. Zum anderen soll die Zusammenarbeit der Behörden, vor allem bei der Rechtshilfe in Strafsachen, erleichtert werden, indem bei Eurojust Expertenwissen zur Anwendung und Auslegung der einschlägigen internationalen und europäischen Vereinbarungen zur Rechtshilfe bereit gehalten wird.

Eurojust kann durch seine nationalen Mitglieder oder als Kollegium handeln. Der Schwerpunkt wird dabei das Handeln der nationalen Mitglieder sein. Durch sie kann Eurojust nach Art. 6 des Beschlusses die zuständigen Behörden der betroffenen Mitgliedstaaten „ersuchen, in Erwägung zu ziehen“, Ermittlungen zu bestimmten Tatbeständen zu führen oder Strafverfolgungsmaßnahmen aufzunehmen, diese an eine andere zuständige Behörde zu übergeben oder eine Koordinierung zwischen den Behörden vorzunehmen. Ebenso können die nationalen Mitglieder um die Einsetzung eines gemeinsamen Ermittlungsteams oder die Übermittlung aller notwendigen Informationen ersuchen. Die Ersuchen haben in keinem Fall bindende Wirkung. Eurojust kann des Weite-

ren koordinierende und unterstützende Maßnahmen übernehmen und unter bestimmten Voraussetzungen als Übermittlungsweg für Rechtshilfeersuchen genutzt werden. Alle Informationen, die zwischen Eurojust und den mitgliedstaatlichen Behörden ausgetauscht werden, sind über die nationalen Eurojust-Mitglieder weiterzuleiten. Als Kollegium handelt Eurojust nach Art. 5 des Beschlusses vor allem, wenn es von einem oder mehreren Mitgliedern beantragt wird oder in Fällen, in denen es um Ermittlungen oder Strafverfolgungsmaßnahmen geht, „die Auswirkungen auf der Ebene der Union haben oder die andere als die unmittelbar beteiligten Mitgliedstaaten betreffen könnten“. Das in Art. 7 des Beschlusses festgelegte Aufgabenspektrum von Eurojust als Kollegium entspricht im Wesentlichen dem für die nationalen Mitglieder genannten.

Grundlage der Tätigkeiten von Eurojust bleibt das mitgliedstaatliche Recht. Die nationalen Mitglieder können lediglich in dem Rahmen handeln, der von den Mitgliedstaaten festgelegt ist. Sie haben Zugang zum nationalen Strafregister und zu den Informationssystemen, die auch im nationalen Bereich einem Staatsanwalt mit gleichwertigen Befugnissen offen stehen. Daraus ergibt sich bereits, dass Eurojust im Rahmen seiner Zuständigkeiten personenbezogene Daten verarbeiten darf. Die Stelle verfügt über einen Datenschutzbeauftragten, der dem Eurojust-Kollegium unterstellt ist, und eine unabhängige Gemeinsame Kontrollinstanz mit einem Mitglied pro Mitgliedstaat.

Die Einrichtung von Eurojust folgt offensichtlich pragmatischen Gesichtspunkten: Die Stelle wird permanent erreichbar sein, sie mindert das Problem der Sprachenvielfalt und sie stellt ein Verbindungsglied zwischen den Strafverfolgungsbehörden dar. Die nachholende Einbindung der strafjustiziellen Zusammenarbeit in das → EU-System der Inneren Sicherheit, für die Eurojust ein bedeutendes Symbol darstellt, unterliegt insoweit weniger dem Primat der Verbesserung justizieller Kontrolle der europäischen polizeilichen Zusammenarbeit als vielmehr dem Interesse an einer effizienten Strafverfolgung. Die von Kritikern vielfach beklagte mangelhafte justizielle Kontrolle namentlich von Europol wird sich durch Eurojust denn auch nicht substantiell verändern, sieht der Eurojust-Beschluss doch keine Weisungs- oder Sanktionsrechte vor. Dieser Zustand wird insbesondere dann unbefriedigend, wenn dem Europäischen Polizeiamt eigene operative Kompetenzen zugewiesen werden sollten. Unabhängig davon wird die tatsächliche Aufgabenwahrnehmung von Eurojust einstweilen davon abhängen, welche Rahmenbe-

dingungen die Mitgliedstaaten für die nationalen Mitglieder im Rahmen ihrer Eurojust-Tätigkeiten setzen.

Literatur

Beschluss des Rates vom 28. Februar 2002 über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität. Veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 63 vom 6.3.2002, S. 1.

Gemeinsame Maßnahme vom 29. Juni 1998 zur Errichtung eines europäischen justitiellen Netzes. Veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 191 vom 7.7.1998, S. 4.

Mokros, Reinhard: Polizeiliche Zusammenarbeit in Europa. In: Lisken, Hans/ Denninger, Erhard (Hrsg.): Handbuch des Polizeirechts. 3. Aufl. München 2001, S. 1133-1230.

Schomburg, Wolfgang: Eurojust neben Europol. Kooperation bei der Kooperation in Europa. In: Kriminalistik 54 (2000), S. 13-21.

Wilhelm Knelangen

(8457 Zeichen)