

IMK Lübeck, 18./19. November 2004

TOP 2.1

Bericht des Ländervertreters im JI-Rat der EU:

Abschluss des Programms „Tampere I“ und dessen Fortentwicklung durch das „Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union“

(Stand 25.10.2004)

Ein wesentlicher Schwerpunkt der Tätigkeit des Ländervertreters im Rat der europäischen Justiz- und Innenminister (im Folgenden JI-Rat) lag in den letzten Monaten in der Beobachtung der Entwicklung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, namentlich in der Bilanzierung des sog. **Tampere I-Programms** und dem Entwurf eines Nachfolgeprogramms. Was insoweit zunächst als **Tampere II-Programm** bzw. **Mehrjahresprogramm** für die Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts bezeichnet wurde, trägt nun den Titel **„Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union“ (Ratsdok. 13302/04 vom 11.10.04)**. Die Namensänderung erfolgte in Anlehnung an den informellen JI-Rat in Den Haag am 30.9./1.10.2004, auf dem wesentliche Weichenstellungen der inhaltlichen Ausgestaltung des Programms vorgenommen wurden. **Das Haager Programm wird die europäische Politik im Bereich Justiz/Inneres in den kommenden Jahren beherrschen und ist daher für die zukünftige polizeiliche Arbeit auf EU- und Mitgliedstaatenebene richtungweisend.** Das Programm enthält noch keine detaillierte Arbeitsanweisung. Diese zu erstellen ist Aufgabe der kommenden Präsidentschaft und der Kommission. Der Europäische Rat wird dementsprechend voraussichtlich die Kommission auffordern, zur Umsetzung des Haager Programms ein **Aktionsprogramm** mit konkreten Vorschlägen und einem Zeitplan für deren Implementierung vorzulegen.

Bei dem Entwurf zum Haager Programm handelt es sich zunächst um ein politisches Strategiepapier, so dass Fragen der Länderkompetenz noch nicht konkret betroffen sind. Dazu wird es kommen, wenn das vom Rat geforderte Aktionsprogramm, das die Kommission ab 2005 ausarbeiten soll, vorliegt. Die dann den Mitgliedstaaten obliegende Umsetzung wird in Deutschland zu einem großen Teil durch die Länder erfolgen müssen. Daher war und ist die Begleitung des Programms durch die Beteiligung eines Ländervertreters im JI-Rat von großer Bedeutung. An diesem Beispiel wird auch deutlich, wie wichtig die Beteiligung des Ländervertreters generell ist.

I. Abschluss des Tampere-Programms

Die Europäische Kommission hat am 2. Juni 2004 eine Mitteilung angenommen, in der sie eine Bilanz des Tampere-Programms vom Oktober 1999 zur Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zieht und künftige Prioritäten aufzeigt (KOM (2004) 401 endg.). Insgesamt wertet die Kommission die Ergebnisse der letzten fünf Jahre als positiv. So seien in den meisten Themenfeldern große Fortschritte erzielt worden. Allerdings hätten institutionelle Zwänge die Arbeiten behindert. Außerdem müsse die EU infolge ihrer Erweiterung seit dem 1. Mai 2004 unter veränderten Rahmenbedingungen agieren. Nicht alle Handlungsanweisungen des Tampere-Programms konnten schon abschließend abgearbeitet werden. Insoweit müsse insbesondere bei der Umsetzung vereinbarter Maßnahmen nachgebessert werden. Die Kommission hob folgende Schwerpunkte der Arbeit im Bereich Justiz/Inneres der vergangenen Jahre hervor:

1. Strafrecht:

Auf dem Gebiet des Strafrechts belegen das Inkrafttreten des **europäischen Haftbefehls** und die Schaffung von **Eurojust** eindrucksvoll die erzielten Fortschritte. Die Kommission hat außerdem auf der Grundlage des Grünbuchs „Verfahrensgarantien in Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union“ vom Februar 2003 in einem Rahmenbeschluss Instrumente zu den **Verfahrensgarantien** für Beschuldigte vorgeschlagen. Außerdem verfolgt die Kommission die verstärkte Anwendung des Grundsatzes der **gegenseitigen Anerkennung** als Eckpfeiler für die Justizzusammenarbeit in Strafsachen. Konkrete Fortschritte konnten bei der Harmonisierung der Bekämpfung von Menschenhandel, Wirtschafts- und Cyber-Kriminalität sowie Drogenhandel erzielt werden.

2. Grenzüberschreitende Kriminalität und Terrorismus:

Zur effizienteren Bekämpfung von grenzüberschreitender Kriminalität und Terrorismus wurde auf eine **Angleichung der Rechtsvorschriften** hingewirkt. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang der Rahmenbeschluss Terrorismus (gemeinsame Mindestdefinitionen und Sanktionen für terroristische Straftaten). Nunmehr müssen die EU-Instrumente in den Mitgliedstaaten konsequent angewandt werden. Für die polizeiliche Zusammenarbeit wurden in den letzten Jahren bedeutende Mittel bereitgestellt (**Europol**), die nun zum Einsatz kommen müssen.

II. Weitere Entwicklung: Das „Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union“

Angesichts der Erfolge des Tampere I-Programms, aber auch der offenen Probleme und Herausforderungen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, haben die Kommission und der derzeitige niederländische Ratsvorsitz die Initiative ergriffen und eine Fortführung des Tampere I -Programms

auf den Weg gebracht, das genannte „Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union“.

Die **Schwerpunkte dieses Programms** sind:

- **Im Bereich polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit: verbesserter Informationsaustausch, Kampf gegen den Terrorismus, Verbesserung der Funktionsweise von Europol und Eurojust, Vorbereitung des Ausschusses für Innere Sicherheit sowie Krisenbewältigung;**
- **Verbesserte Bekämpfung der organisierten und grenzüberschreitenden Kriminalität insbesondere durch verbesserte operative Zusammenarbeit, Ausweitung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung und Steigerung des gegenseitigen Vertrauens der mitgliedstaatlichen Strafverfolgungsbehörden untereinander.**
- **Im Bereich Grenzenmanagement, soweit es das polizeiliche Aufgabenfeld betrifft: Ein Solidaritätsmechanismus für die Grenzüberwachung.**

Die für den **polizeilichen Bereich** wichtigen Themen werden im Abschnitt III. 2. des Haager Programms (Stärkung der Sicherheit) behandelt. Weitere inhaltliche Komplexe sind der Abschnitt III. 1., (Stärkung der Freiheit), der insbesondere ausländerrechtliche Aussagen (Asyl, Migration) enthält, sowie die Ziffer III. 3. (Stärkung der Justiz). Dem Teil III. sind vorangestellt eine Einleitung (I.) und kurze allgemeine Ausführungen (II.). Unter I. werden im Wesentlichen die Ziele des Programms genannt; die Bekämpfung des Terrorismus wird dabei herausgehoben. Unter II. wird klargestellt, dass zwar der EU-Verfassungsvertrag als Leitlinie für das Haager Programm gedient hat, die im Programm vorgesehenen Ziele jedoch zunächst mit den geltenden Verträgen bzw. den Instrumenten der dritten Säule des EU-Vertrags umgesetzt werden können und sollen. Es wird betont, dass 2005 mit dieser Umsetzung bzw. deren Vorbereitung begonnen werden soll. Weiterhin wird angesprochen, dass die Durchführung und die Auswirkungen der genannten Maßnahmen ab Juli 2005 evaluiert werden. Dadurch dürfte ein gewisser Druck auf die Mitgliedstaaten ausgeübt werden.

Im Einzelnen beinhalten die Abschnitte folgende Aussagen:

1. Stärkung der Freiheit (Abschnitt III. 1.)

Im ausländerrechtlich geprägten Abschnitt III. 1. (Stärkung der Freiheit) ist aus polizeilicher Sicht die Ziffer 1.4.2. interessant. Visa-Antragsverfahren und Einreise- und Ausreiseverfahren beim Überschreiten der Außengrenzen sollen miteinander verzahnt werden, wodurch die Bekämpfung der Kriminalität, insbesondere des Terrorismus, verbessert werden soll. Dazu bedarf es einer Harmonisierung in Bezug auf biometrische Daten. Der Europäische Rat ersucht ferner den Rat, er möge auf der Grundlage einer im Jahr 2005 zu veröffentlichenden Mitteilung der Kommission über die **Zusammenschaltung des Schengener Informationssystems (SIS II), des Visa-Informationssystems (VIS) und von Eurodac** prüfen, wie die Effizienz der EU-Informationssysteme bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung optimiert und die Grenzkontrollen sowie die Steuerung dieser Systeme verbessert werden können.

2. Stärkung der Sicherheit (Abschnitt III. 2.)

Schwerpunkte der Erörterungen im Bereich „Stärkung der Sicherheit“ sind die Komplexe Optimierung der **Terrorismusbekämpfung** sowie des **Informationsaustauschs**.

a. Informationsaustausch (Ziffer 2.1.)

Das Haager Programm sieht vor, dass sich mit Wirkung vom 1. Januar 2008 der Austausch von strafverfolgungsrelevanten Informationen nach dem **Grundsatz der Verfügbarkeit** richten soll, was bedeutet, dass unionsweit ein Strafverfolgungsbeamter in einem Mitgliedstaat, der für die Erfüllung seiner Aufgaben Informationen benötigt, diese aus einem anderen Mitgliedstaat erhalten kann und dass die Strafverfolgungsbehörde in dem anderen Mitgliedstaat, die über diese Informationen verfügt, sie für den erklärten Zweck bereitstellt. Vorzugsweise soll der Informationsaustausch erfolgen durch gegenseitigen Zugriff oder durch die Zusammenschaltung von nationalen Datenbanken auf der Grundlage ihrer Interoperabilität, daneben durch direkten Zugang zu den bestehenden zentralen Datenbanken der EU, z.B. SIS. Um rechtsstaatlichen Bedenken Rechnung zu tragen, soll die Kommission bis Juli 2006 Vorschläge für Sicherheitsvorkehrungen gegen Datenmissbrauch vorlegen.

b. Terrorismus (Ziffer 2.2.)

Es wird betont, dass der Terrorismus nur wirksam bekämpft werden kann, wenn die Mitgliedstaaten ihre Tätigkeiten nicht allein auf die Aufrechterhaltung ihrer nationalen Sicherheit beschränken, sondern auch auf die Sicherheit der Union insgesamt abstellen. Das erfordert insbesondere einen gut funktionierenden **Informationsaustausch**. Die Erklärung des Europäischen Rates vom 25. März 2004 und der EU-Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung sind voll umzusetzen. Die externe Komponente der Terrorismusbekämpfung soll gestärkt werden, namentlich durch effektiven Grenzschutz und Unterstützung von Institutionen und Behörden in Drittländern.

c. Polizeiliche Zusammenarbeit (Ziffer 2.3.)

Für die wirksame Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität und anderer Formen der Schwerekriminalität sowie des Terrorismus ist es erforderlich, die **praktische polizeiliche Zusammenarbeit** zwischen den Mitgliedstaaten und mit **Europol** zu intensivieren und die auf diesem Gebiet vorhandenen Instrumente besser zu nutzen. Insoweit werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Arbeit von Europol durch Umsetzung der entsprechenden Rechtsinstrumente und praktische Kooperation zu unterstützen. Der Rat sollte möglichst bald nach Inkrafttreten des Verfassungsvertrags, spätestens aber zum 1. Januar 2008, das in Artikel III-276 des Vertrags vorgesehene Europäische Gesetz über Europol erlassen. Bis dahin ist die Kooperation zwischen Europol und Eurojust zu verbessern und dem Rat hierüber zu berichten. Jeder Mitgliedstaat soll einen nationalen Experten für gemeinsame Ermittlungsgruppen benennen. Der Rat soll gemeinsame Grundsätze für die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit ausarbeiten. Der Rat und die Mitgliedstaaten sollen bis Ende 2005 in Zusammenarbeit mit der Europäischen

Polizeiakademie (EPA) Standards und Module für Ausbildungsseminare für die nationalen Polizeibeamten zu praktischen Aspekten der polizeilichen Zusammenarbeit in der EU ausarbeiten.

Weitere Themenkomplexe im Abschnitt III.2. (Stärkung der Sicherheit) sind die **Bewältigung interner Krisen** (Ziffer 2.4.), die Verbesserung der **Koordinierung der operativen Tätigkeiten** durch die Strafverfolgungsbehörden im Sinne des gemäß Art. III-261 EU-Verfassungsvertrags einzusetzenden Ausschusses (Ziffer 2.5.) sowie die Prävention (Ziffer 2.6.).

3. Stärkung der Justiz (Abschnitt III. 3.)

Der justizielle Abschnitt III. 3. betont zunächst die Bedeutung der Grundrechte (durch die Aufnahme der Grundrechtecharta in Verfassungsvertrag), die Bedeutung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) als „Wächter“ und justizielle Instanz im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und die Bedeutung gegenseitiger Vertrauensbildung für den leitenden Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung.

Der Grundsatz der **gegenseitigen Anerkennung** wird als auch zukünftig wichtiger Eckstein der justiziellen Zusammenarbeit bezeichnet. Zur Umsetzung des Grundsatzes schlägt das Haager Programm ein System zur objektiven und unparteiischen Bewertung der Qualität der Justiz in den Mitgliedstaaten vor.

Auf die Ausführungen zur **justiziellen Zusammenarbeit** und **Eurojust** wird im Rahmen der Bewertung (s.u. Punkt III.) näher eingegangen.

III. Bewertung

Grundsätzlich ist das Haager Programm, das eine Vertiefung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit vorsieht, **zu begrüßen**. Das Programm verringert die Gefahr, dass sich grenzüberschreitend agierende Täter noch bestehende Lücken im Bereich dieser Zusammenarbeit oder Unterschiede in den Strafrechtssystemen der Mitgliedstaaten zu Nutze machen. Ebenso ist zu begrüßen, dass im Bereich der Terrorismusbekämpfung ein verstärktes Augenmerk auf die Finanzierung des Terrorismus durch organisierte Kriminalität gerichtet werden soll.

Indem für den **Informationsaustausch** Sicherheitsvorkehrungen gegen Datenmissbrauch ausdrücklich angemahnt werden, wird auch rechtsstaatlichen Bedenken begegnet. Die Positionierung des Haager Programms zum Informationsaustausch entspricht damit der **IMK-Beschlusslage**. Gelingt die in dem Programm angestrebte Vernetzung, wäre das der **Durchbruch bei der Terrorismus-Bekämpfung und ein sicherheitspolitischer Meilenstein**.

Die **Fortentwicklung des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ)** ist ein besonders wichtiger Schritt zur Verbesserung der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit. Eine ausdrückliche Nennung der Weiterentwicklung des SDÜ fehlt zwar im Programmmentwurf. Durch gemeinsame Anstrengungen sollte aber die Weiterentwicklung des SDÜ forciert werden. Wichtige Fragen sind dabei

z.B. der Ausbau der grenzüberschreitenden Nacheile und Observation (Vereinfachung der Voraussetzungen, erweiterte Befugnisse), Vereinfachung und Beschleunigung des grenzüberschreitenden Informationsaustauschs, Regelung gemeinsamer Einsatzformen (gemeinsame Streifen etc.), grenzüberschreitende polizeiliche Gefahrenabwehr, ausnahmsweise Unterstellung von Beamten unter die Leitung eines anderen Vertragsstaates und unmittelbare Stellung von Ersuchen um Beweissicherung an den Nachbarstaat.

Nach Ziffer III.3.3. soll die **justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen** gefördert werden durch den Abbau bestehender rechtlicher Hindernisse und durch eine verstärkte Koordinierung der Ermittlungen sowie in grenzüberschreitenden Fällen „wenn möglich“ durch „die Konzentrierung der Strafverfolgung bei einer Stelle“. Diese Konzentrationsabsicht fördert eine Zentralisierung, die bei der Strafverfolgung auf Skepsis stößt. Ebenso begegnet der Passus zu **Eurojust** (Ziffer 3. 3. 3.) aus Ländersicht Bedenken. In der Formulierung „eine effiziente Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität, anderer schwerer Kriminalität und des Terrorismus erfordert eine Zusammenarbeit, Koordinierung der Ermittlungen und *wenn möglich* Konzentrierung der Strafverfolgungen bei Eurojust in Zusammenarbeit mit Europol“ ist der Begriff „andere schwere Kriminalität“ zu offen und vage. Ferner ist Konzentration richtig, wenn sie „*nötig*“ und nicht wenn sie „*möglich*“ ist. Der Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft stünde auch eine engere Formulierung nicht entgegen.