

## Mitteilung der Kommission zu ihrem Initiativrecht (15. Juli 1998 )

**Legende:** Mitteilung der Kommission vom 15. Juli 1998 über ihre Rolle beim schrittweisen Aufbau eines Raums der Freiheit der Sicherheit und des Rechts, insbesondere in Bezug auf ihr Initiativrecht im Anschluss an die entsprechenden Änderungen des Amsterdamer Vertrags.

**Quelle:** RAPID. The Press and Communication Service of the European Commission. [ONLINE]. [Brüssel]: Europäische Kommission, [16.08.2000]. MEMO/98/55. Disponible sur <http://europa.eu.int/rapid/start/welcome.htm>.

**Urheberrecht:** (c) Europäische Union

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/mitteilung\\_der\\_kommission\\_zu\\_ihrem\\_initiativrecht\\_15\\_juli\\_1998-de-c5976688-3a4e-4df6-b876-cfe4216ce1eb.html](http://www.cvce.eu/obj/mitteilung_der_kommission_zu_ihrem_initiativrecht_15_juli_1998-de-c5976688-3a4e-4df6-b876-cfe4216ce1eb.html)

**Publication date:** 14/09/2016



## Auf dem Weg zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

[...]

### **Der Vertrag von Amsterdam: ein entscheidender Durchbruch**

Diese kontrastreiche Bilanz steht nicht im Einklang mit den ständigen Anliegen der Öffentlichkeit in den Mitgliedstaaten, auf die im übrigen der Europäische Rat wiederholt eingegangen ist.

Daher sind die in Amsterdam angenommenen neuen Bestimmungen insofern wichtig, als sie die Möglichkeit bieten, signifikante Fortschritte zu erzielen. Zum einen bekräftigen sie das Ziel der Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung der Union als ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, wobei gleichzeitig seine verschiedenen Aspekte im einzelnen aufgeführt werden.

Zum anderen geben sie der Union den erforderlichen Rahmen, damit sie diesen Raum verwirklichen kann, und verstärken die hierfür benötigten Instrumente, wobei diese gleichzeitig einer besseren gerichtlichen und demokratischen Kontrolle unterzogen werden.

Die Gemeinschaftsmethode wird bestätigt: sei es durch die Vergemeinschaftung mehrerer Bereiche des derzeitigen „Dritten Pfeilers“, sei es durch die Festigung der Rolle der Gemeinschaftsorgane im Bereich der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit. Mit der Einbeziehung von Schengen schließlich werden die Bemühungen der Mitgliedstaaten, die sich für diese Zusammenarbeit entschieden haben, sanktioniert und der Union eine Grundlage verliehen, die auszubauen nun ihre Aufgabe sein wird.

Vor diesem Hintergrund ist die vollständige Umsetzung der Bestimmungen des Vertrages von Amsterdam eine einzigartige Chance. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, daß die Zusammenarbeit zumindest in den nächsten fünf Jahren weiterhin der Einstimmigkeitsregel unterliegt.

### **Die künftigen Aufgaben**

#### **Ein neuer Geist interinstitutioneller Zusammenarbeit**

Die Umsetzung der ehrgeizigen Ziele des Vertrages von Amsterdam in konkrete Maßnahmen ist eine wichtige Aufgabe, die von den Organen gemeinsam wahrzunehmen ist. Es bei Absichtserklärungen zu belassen oder sich auf marginale Änderungen zu beschränken, hieße, die Union der Gefahr auszusetzen, daß sie die hohen Erwartungen der Öffentlichkeit enttäuscht.

Einer der Schlüssel zum Erfolg ist ein neuer Geist interinstitutioneller Zusammenarbeit. Zwar ist das neue Regelwerk von Amsterdam insbesondere durch eine Änderung der Verantwortlichkeiten gekennzeichnet, die auf eine Stärkung der Rolle der Kommission hinausläuft. Doch wichtig ist nicht so sehr, über ein - konkurrierendes oder ausschließliches- Initiativrecht zu verfügen : was zählt, ist vielmehr die Art und Weise, wie dieses Recht ausgeübt wird. Auf jeden Fall sieht der Vertrag ein gemeinsames Initiativrecht der Kommission und der Mitgliedstaaten während eines Fünfjahreszeitraums für die auf den Gemeinschaftsrahmen übertragenen Bereiche vor. In diesen Bereichen besteht daher mehr noch als in anderen die Notwendigkeit, einen konstruktiven Dialog zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission fortzuführen.

Die Kommission für ihren Teil möchte, daß sich ihr Vorgehen von folgenden Orientierungen leiten läßt:

- Selbstverständlich wird sie von ihrem Initiativrecht Gebrauch machen, aber unter Festlegung von Prioritäten, die insbesondere dem im Vertrag selbst festgesetzten Zeitplan für die Vollendung des freien Personenverkehrs Rechnung tragen. Stützen wird sie sich dabei auf ein rechtes Verständnis des Subsidiaritätsprinzips sowie eine Analyse der Möglichkeiten, die der neue Vertrag bietet, um das Vorgehen der Gemeinschaft und der Union in Bereichen zu konsolidieren, in denen es durch die Unzulänglichkeiten des derzeitigen institutionellen Rahmens behindert worden war. Ein erster Überblick über diese Prioritäten

wird in dem nachstehenden Kapitel „Prioritäten“ gegeben.

- Sie wird dafür Sorge tragen, daß die Chance, die der Vertrag von Amsterdam bietet, nicht vertan wird. Daher warnt sie vor einer Haltung, die dem Geist dieses neuen Vertrages zuwiderlaufen würde. Konkret wird sie darauf achten, daß dieser Geist - auch in bezug auf das institutionelle Gleichgewicht - gewahrt wird; dies gilt sowohl mit Blick auf die Übergangszeit für die laufenden Arbeiten als auch mit Blick auf die Einbeziehung des Schengen-Besitzstands. Hierauf wird in dem nachstehenden Abschnitt eingegangen.

### **Der Übergang zum neuen Vertrag**

Vier Übergangsprobleme müssen angegangen werden:

Der Schengen-Besitzstand. Seine Aufteilung auf den künftigen „Ersten“ und „Dritten Pfeiler“ wird nachhaltige Auswirkungen auf die Arbeiten in diesem Bereich haben. Es ist möglich, daß - wenn in diesem Rahmen keine Einigung erzielt wird - die im Protokoll des Vertrags von Amsterdam zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands vorgesehene Ausweichmöglichkeit, den gesamten Schengen-Besitzstand in den künftigen Titel VI aufzunehmen, Anwendung findet. Nach Ansicht der Kommission wäre ein solches Ergebnis nicht akzeptabel und müßte im Laufe der Zeit durch die Annahme geeigneter Gemeinschaftsrechtsakte korrigiert werden, um diejenigen Teile des Schengen-Besitzstands zu übernehmen, die dem künftigen „Ersten Pfeiler“ zuzuordnen sind.

„Noch nicht erledigte Vorlagen“. Im Rat stehen derzeit eine Reihe von Entwürfen von Rechtsakten zur Erörterung, die vor Unterzeichnung des Vertrages von Amsterdam vorgelegt wurden, über die aber im Rat Einigung erzielt werden könnte, bevor der Vertrag in Kraft tritt. Die Kommission wird die bereits laufenden Bemühungen im Hinblick auf die Einführung einer angemessenen, auf dem Vertrag von Amsterdam basierenden Terminologie weiterhin unterstützen. Sollten diese Bemühungen jedoch scheitern, bestünde ein eindeutiger Bedarf an auf dem Vertrag von Amsterdam aufbauenden Ersatzrechtsakten, die unmittelbar nach Inkrafttreten des Vertrages vorzulegen wären.

Derzeit dem Rat vorliegende Initiativen der Kommission. Diese Initiativen, von denen der Entwurf des Übereinkommens über die Zulassung und der Entwurf einer gemeinsamen Maßnahme für den vorübergehenden Schutz die wichtigsten sind, beruhen auf dem Maastricht-Vertrag. Es ist unwahrscheinlich, daß sie vor Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages angenommen werden. Wie bereits in den Vorschlägen der Kommission vorgesehen, werden neue Rechtsakte ausgearbeitet, damit sie bei Inkrafttreten des Vertrages umgehend vorgelegt werden können. Gleiches gilt für alle neuen Initiativen, die die Kommission bis zum Inkrafttreten des Vertrages ergreifen wird.

Der Besitzstand des bestehenden Dritten Pfeilers, der den Bewerberländern übermittelt wurde; hier stammen einige Rechtsakte, z.B. das Dubliner Übereinkommen, sogar aus der Zeit vor Maastricht. Im Falle dieser Rechtsinstrumente wird zu prüfen sein, ob und - wenn ja - innerhalb welchen Zeitrahmens auf der Grundlage des Amsterdamer Vertrages überarbeitete Fassungen vorzulegen sind. Zusätzlich zu jedem festgestellten Bedarf an sachlichen Verbesserungen dieser Rechtsinstrumente werden die bestehenden Rechtsinstrumente durch diese Überarbeitungen zumindest in bezug auf die Beteiligung der Organe der Union angepaßt.

[...]

### **Schlussfolgerung**

Der Europäische Rat von Cardiff hat mit seinem Auftrag an den Rat und die Kommission demonstriert, daß es ihm ein Anliegen ist, die Möglichkeiten zu nutzen, die der Amsterdamer Vertrag in für die Union, die Mitgliedstaaten und die Bürger so wichtigen Bereichen bietet. Die Staats- und Regierungschefs haben ihre Entschlossenheit bekundet, einige Fragen in Angriff zu nehmen, denen die Union nicht ausweichen kann, so kompliziert oder heikel sie auch sein mögen.

Die Kommission geht davon aus, daß sie den Aktionsplan gemeinsam mit dem Rat erstellen und durchführen wird. Auch ist sie der Auffassung, daß das Europäische Parlament, dessen Rolle im neuen institutionellen Gefüge erfreulicherweise stärker ist, in die Arbeit eingebunden werden sollte. Schließlich hält sie einen Dialog mit den einschlägigen Einrichtungen in der Gesellschaft für unabdingbar. Diese Mitteilung, in der die Kommission ihren Ansatz skizziert, ist ein erster Beitrag zu den Debatten, die in den nächsten Monaten stattfinden sollten. Sie wird zu einem späteren Zeitpunkt durch Überlegungen über die zur Verwirklichung dieses Ansatzes prioritär erforderlichen Maßnahmen ergänzt.

Die Kommission ist sich darüber im klaren, daß die Vorbereitung des in Cardiff geforderten Aktionsplans mit dem Rat koordiniert werden muß, insbesondere solange sie sich das Initiativrecht mit den Mitgliedstaaten teilt. Was die Ausübung ihres Initiativrechts anbelangt, so wird sie sich von folgenden Überlegungen leiten lassen:

- 1) Vorschläge, die bereits vorliegen, bis zum Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags jedoch nicht angenommen werden können, müssen mit dem neuen Vertrag in Übereinstimmung gebracht werden;
- 2) bei Vorschlägen zur Weiterentwicklung und/oder zur Ergänzung des bereits Erreichten (z.B. im Visumbereich) ist für Kohärenz mit bereits existierenden Rechtsinstrumenten Sorge zu tragen;
- 3) die derzeitigen Fachkompetenzen der Kommission sind bestmöglich zu nutzen, bis sie auch in den Bereichen, in denen sie bislang über keine Befugnisse verfügte, Sachkenntnisse entwickelt hat;
- 4) es ist zu prüfen, inwieweit für die bereits bestehenden Gemeinschaftspolitiken eine „law enforcement“-Dimension zu entwickeln ist;
- 5) es gilt, in sämtlichen Bereichen ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Freiheit einerseits und Sicherheit und Recht andererseits anzustreben.