

Notiz über die zukünftige Arbeitsstruktur im Bereich JI (Brüssel, 24. Juni 1998)

Legende: In einer Notiz vom 24. Juni 1998 an den K.4-Ausschuss untersucht der zukünftige österreichische Vorsitzende im Rat der Europäischen Union die Auswirkungen, die die teilweise Überführung des Bereichs Justiz und Inneres in das Gemeinschaftsrecht nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam auf die Arbeitsstrukturen des Rates haben wird.

Quelle: Notiz des künftigen Vorsitzes für den K.4-Ausschuss, Zukünftige Arbeitsstruktur im Bereich Justiz und Inneres nach Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam. 9836/98. Brüssel: Rat der Europäischen Union, 24.06.1998. 16 S.

Urheberrecht: (c) Europäische Union, 1995-2012

URL: http://www.cvce.eu/obj/notiz_uber_die_zukunfftige_arbeitsstruktur_im_bereich_ji_brussel_24_juni_1998-de-343c67f1-40c8-4a77-9eac-83df6430b6b1.html

Publication date: 24/10/2012

Notiz des künftigen Vorsitzes für den K.4-Ausschuss

Betr.: Zukünftige Arbeitsstruktur im Bereich Justiz und Inneres nach Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam

Der am 2. Oktober 1997 unterzeichnete Vertrag von Amsterdam befindet sich derzeit im einzelstaatlichen Ratifikationsverfahren. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags ist in der ersten Hälfte des Jahres 1999 zu rechnen. Es ist also dringend, sich eingehend mit Fragen der Vorbereitung auf diese neue Rechtssituation zu befassen.

Mit Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam wird ein Teil des Bereiches Justiz und Inneres als Titel IV in die Erste Säule übergeleitet. Die Auswirkungen dieser Vergemeinschaftung sind tiefgreifend. Für die Bereiche der Kontrolle der Außengrenzen, der Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik sowie der Zusammenarbeit der Justizbehörden in Zivilsachen gelten dann Richtlinien und Verordnungen statt Übereinkommen, die Kontrolle durch den EuGH sowie - nach einem Übergangszeitraum - das ausschließliche Initiativrecht der Kommission. Fünf Jahre nach Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam kann der Rat einstimmig den Übergang von der Einstimmigkeit zur Beschlußfassung mit qualifizierter Mehrheit beschließen.

Mit der Vergemeinschaftung eines Teils des Bereiches Justiz und Inneres ändert sich auch der Rahmen für die Arbeit zahlreicher Ratsarbeitsgruppen. Einige Ratsarbeitsgruppen werden vom Regime der Dritten Säule in das der Ersten Säule wechseln, andere werden künftig horizontal sowohl das Recht des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft als auch das Recht des Vertrages über die Europäische Union anwenden müssen.

Mit dieser Aufteilung des Bereiches Justiz und Inneres sind prozedurale, rechtliche und möglicherweise auch institutionelle Konsequenzen verbunden. Die in diesem Dokument dargestellten Grundsätze sollen als Diskussionsgrundlage für die Sitzung des K 4 Ausschusses am 15. und 16. Juli 1998 dienen.

I. Auswirkungen der Vergemeinschaftung auf die Tätigkeiten von Rat, K 4 und AStV:

Die Überführung der Bereiche der Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitiken und der justitiellen Zusammenarbeit in Zivilsachen in das Gemeinschaftsrecht hat keine Auswirkung auf die Zuständigkeit des Rates in der Besetzung der Justiz- und Innenminister. Diese Entscheidung wurde unter anderem durch die Justiz- und Innenminister am 9./10. Oktober 1997 in Mondorf bekräftigt, die eine Aufsplitterung dieser Materien auch auf andere Minister als vom Vertrag rechtlich nicht geboten erachteten. Eine solche Aufteilung der Zuständigkeitsbereiche würde zudem auch die Gefahr widersprüchlicher Ergebnisse in sich bergen; der JAI-Rat ist aufgrund seiner Sachkenntnisse und Erfahrungen auch nach der teilweisen Vergemeinschaftung des Bereiches Justiz und Inneres das fachlich kompetente Beschlußfassungsorgan.

Aus Gründen der Zuständigkeit wird in diesem Papier allerdings nicht weiter auf mögliche künftige Entwicklungen im Rat oder im AStV eingegangen, sondern die Darlegung auf den K4-Ausschuß und die Arbeitsgruppen limitiert. Fragen, wie die Möglichkeit der Abhaltung gesonderter Räte der Justizminister und der Innenminister oder die Kompetenz in jenen Bereichen des Binnenmarktes, die in den Mitgliedstaaten den Justiz- und Innenministern zufallen, sind politisch zu lösen.

Es stellt sich aber die Frage, welche Gremien die Arbeiten des Rates für Justiz und Inneres in beiden Säulenbereichen koordinierend vorbereiten sollen. Hier besteht Bedarf an einer säulenübergreifenden Koordination auf Ebene der Beamten. Diese wird derzeit und auch nach dem Vertrag von Amsterdam zunächst durch den AStV herbeigeführt. Damit sind aber nicht alle Koordinationsprobleme gelöst:

In der Dritten Säule (Art. 36 EU-V) ist ein Koordinierungsausschuß der hohen Beamten ausdrücklich vorgesehen. Es stellt sich die Frage, inwieweit dieser Ausschuß gleichzeitig auch Lenkungs- und Koordinierungsorgan für Initiativen und Vorschläge für die vergemeinschafteten Bereiche sein kann, wengleich er in diesem Bereich nicht tätig werden muß. Verneint man diese Frage, dann bliebe noch der

Weg, ein neues Koordinationsgremium zu schaffen oder auf Koordination überhaupt zu verzichten.

Für die Lösung dieses Problems sind theoretisch mehrere Varianten vorstellbar, die nachfolgend dargestellt werden. Ihre Zweckmäßigkeit und Realisierbarkeit kann allerdings schon von vornherein sehr differenziert beurteilt werden.

1. Variante:

Der AStV II übernimmt im Rahmen seiner Zuständigkeit die säulenüberschreitende Koordinierung.

2. Variante:

Einrichtung eines AStV III als neuen Lenkungsausschuß für alle Bereiche der Justiz- und Innenpolitik durch den Rat Allgemeine Angelegenheiten.

3. Variante:

Der Art. 36-Ausschuß erhält ein vom AStV oder vom Rat verliehenes Mandat für die Koordinierung auch jener Bereiche der Ersten Säule, die Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik und den Zivilrechtsbereich betreffen.

4. Variante:

Einrichtung eines Lenkungsausschusses nur für die genannten Bereiche der Ersten Säule, der neben dem Art. 36 EU-V-Ausschuß eingerichtet wird. Die Einsetzung und Mandatserteilung erfolgt durch den AStV.

Wägt man die für und gegen diese Varianten sprechenden Argumente gegeneinander ab, so begegnen die Varianten 2 und 4 den gravierendsten Einwänden: die zweite Variante würde die Entscheidungsfindung in der unmittelbaren Ratsvorbereitung zersplittern und sie sachferner ansiedeln; die vierte Variante bringt einen Verlust an Koordination mit sich. Geht man davon aus, daß der Bereich Justiz und Inneres einer Gesamtkoordinierung bedarf, spricht eine erste Beurteilung am ehesten für die Variante 3.

II. Auswirkungen der Vergemeinschaftung auf die Struktur der Ratsarbeitsgruppen:

In Anlage A findet sich eine tabellarische Übersicht der derzeitigen Ratsarbeitsgruppen, die die Säulenzuordnungen aufzeigt, die sich durch das Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam im Bereich Justiz und Inneres ergeben.

III. Auswirkungen des Protokolls über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands und des Protokolls über die Position Dänemarks sowie des Protokolls zur Einbeziehung des Schengen Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union auf die Entscheidungsfindung und Beschlußfassung:

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam ändert sich auch die Zahl und der Personenkreis der entscheidungsbefugten Organe. Die Zulässigkeit der Teilnahme des Vereinigten Königreichs, Irlands und Dänemarks an der Behandlung eines Dokumentes und an der Beschlußfassung - sowie die Rolle Norwegens und Islands - wird durch verschiedene Faktoren bestimmt:

An den Diskussionen zu Vorschlägen und Initiativen auf Grundlage des Schengen-Besitzstands können das Vereinigte Königreich und Irland teilnehmen und mitstimmen, sofern sie dem Präsidenten des Rates innerhalb eines vertretbaren Zeitraums schriftlich mitteilen, daß sie sich beteiligen wollen (Art. 5 Schengen-

Protokoll). Die Beteiligung Dänemarks richtet sich danach, ob es sich um einen Vorschlag im Rahmen der Ersten oder der Dritten Säule handelt. Während im Bereich der Dritten Säule Dänemark vollberechtigt mitarbeiten und mitbeschließen wird, beteiligt sich Dänemark nicht bei der Beschlußfassung über Initiativen im Bereich des Titels IV nach Art. 1 Dänemark-Protokoll (mit Ausnahme der Festlegung der Visumliste und der Visumgestaltung).

Soferne das Vereinigte Königreich oder Irland nicht mitteilen, daß sie sich an einer Initiative beteiligen wollen, haben diese Staaten "Beobachterstatus" ohne Vetorecht. Gleiches gilt für Dänemark im Bereich des Titels IV EG-V. Dänemark ist ferner berechtigt, binnen 6 Monaten ab Beschlußfassung des Rates eine Entscheidung darüber zu treffen, ob es diesen Beschluß in einzelstaatliches Recht umsetzen will. Dadurch wird eine völkerrechtliche Verpflichtung zwischen Dänemark und den übrigen Mitgliedstaaten, die in Artikel 1 des Schengen-Protokolls genannt sind und gegebenenfalls gegenüber Irland oder dem Vereinigten Königreich begründet (Art. 5 Dänemark-Protokoll).

Die Art und Weise der Beteiligung von Norwegen und Island an der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands ist Gegenstand der Diskussionen in der RAG Schengen-Island/Norwegen. Auch hier sind zwischen einer bloßen Fortsetzung der derzeitigen Schengen-Praxis und einem sehr differenzierten neuen Modell die verschiedensten Varianten denkbar.

Für Vorschläge und Initiativen, die nicht auf Grundlage des Schengen-Besitzstands zustandekommen, gelten dieselben Grundsätze mit folgenden Ausnahmen:

- Im Bereich der Dritten Säule ändert sich mit Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam die bestehende Rechtslage nach Maastricht für Dänemark, Irland und Vereinigtes Königreich nicht.
- Gemäß Art. 3 des Protokolls über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands sind diese berechtigt, binnen drei Monaten nach Vorlage eines Vorschlags auf dem Sektor des Titels IV mitzuteilen, sich an seiner Annahme und Anwendung beteiligen zu wollen.
- Im Bereich des Titels IV hat Dänemark kein dem Artikel 5 Dänemark-Protokoll entsprechendes Recht.
- Jegliche Beteiligung Norwegens und Islands ist ausgeschlossen.

Grafisch dargestellt, gibt es also folgende Varianten:

Varianten

Auf die Möglichkeit der verstärkten Zusammenarbeit nach Art. 40 EU-V bzw. nach Art. 11 EG-V - jeweils in Verbindung mit Art. 43 bis 45 EU-V - wird an dieser Stelle lediglich hingewiesen. Da diese Flexibilitätsermächtigungen als letztes Mittel heranzuziehen sind und daher nicht sofort mit Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam zur Anwendung kommen, bedürfen die mit diesen Bestimmungen verbundenen Fragen derzeit noch keiner Klärung.

Es ist also offenkundig, daß je nach dem Gegenstand der Verhandlungen und je nach den autonomen Entscheidungen einzelner Staaten der Kreis der Staatenvertreter ein unterschiedlicher ist. Aufgrund des vorgegebenen Systems sind diese Unterschiede aber nicht auf Institutionen bezogen - also eine RAG immer in 15er, eine andere immer in 12er-Besetzung -, auch nicht auf die jeweilige Materie - also die RAG Visa in der einen und die RAG Grenzen in der anderen Form -, sondern auf das jeweilige Verfahren im Einzelfall.

Aus dieser Erkenntnis ist der Schluß zu ziehen, daß es offenbar künftig nicht darum geht, für die Kompetenzbereiche Erste Säule, Dritte Säule, Schengen-Bereich, Vorbehaltsbereich DK, Irl, UK jeweils eigene Institutionen zu bilden. Eine solche Vorgangsweise würde zu einem institutionellen Wildwuchs und zu völlig unübersichtlichen Entscheidungsstrukturen führen. Es geht vielmehr darum, ein möglichst einfaches institutionelles Gefüge zu schaffen, wobei dieselbe Institution dann je nach Aufgabenbereich und Optierungsentscheidungen unterschiedliche Verfahren für die Erledigung unterschiedlicher Projekte

anwendet. In Zukunft wird es also notwendig sein, bereits in der Erstellung der Tagesordnung auf die unterschiedlichen Optionen einzugehen und die Tagesordnung entsprechend zu gliedern.

IV. Auswirkungen auf die Struktur der Ratsarbeitsgruppen, insbesondere im Lichte der Schengen-Integration:

Wie zu Punkt I dargestellt, wird der Rat für Justiz und Inneres künftig säulenübergreifend zu handeln haben. Dieser wird daher seine Sitzungen in verschiedene Abschnitte untergliedern müssen, für die unterschiedliche Teilnahmebedingungen und Beschlußerfordernisse gelten.

Gleiches gilt für den AStV und könnte für einen Art. 36-Ausschuß oder für ein anderes, einzurichtendes Gremium gelten, dem Aufgaben der Koordination im Bereich der Ersten Säule übertragen werden und/oder dem die Aufgaben der Schengener Zentralen Gruppe verbleiben.

In ebensolcher Weise könnten die Ratsarbeitsgruppen verfahren, wobei hier noch ein weiteres Problem zu lösen ist:

Die zukünftige Ratsarbeitsgruppenstruktur wird auch durch die Weiterentwicklung des Schengener Rechtsbestands geprägt. Das Protokoll zur Einbeziehung des Schengener Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union erlaubt den Schengen-Vertragspartnern, innerhalb des institutionellen Rahmens der Europäischen Union untereinander eine verstärkte Zusammenarbeit zu begründen. Alle Vorschläge und Initiativen auf Grundlage des Schengen-Besitzstands unterliegen den einschlägigen Bestimmungen der Verträge und sind in den Arbeitsgruppen des Rates (oder möglicherweise auch in anderen EU-Einrichtungen) zu behandeln. Das heißt, daß zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrages von Amsterdam die Schengen-Arbeitsgruppen als solche aufgelöst sind - aber ihre Aufgaben auf bestehende RAG oder auf neu zu schaffende übergehen.

Im Annex B befindet sich daher eine erster Entwurf einer Gegenüberstellung der Schengen AGen mit den EU Ratsarbeitsgruppen. Die Grafik enthält vier Spalten. Die Spalte "A" zählt alle Schengen AG, UAG sowie ad-hoc Gruppen auf. Die Spalte "B" beinhaltet alle bestehenden EU Ratsgremien. Die Spalte "C" enthält Vorschläge für neu einzusetzende Gruppen. Die Spalte "D" beschreibt die Säulenzugehörigkeit einer RAG.

Zur Vermeidung schwerwiegender nachteiliger negativer oder positiver Kompetenzstreitigkeiten sind daher noch vor dem Inkrafttreten von Amsterdam die künftigen Verantwortungsbereiche der EU-Ratsarbeitsgruppen festzulegen. Grundsätzlich sollte dies durch "Fusionierung" der Schengen-Arbeitsgruppen mit den bestehenden EU-Ratsarbeitsgruppen erfolgen, wo immer dies möglich erscheint. So könnte beispielsweise die RAG "Visa" die Arbeit der Schengen AG "Personenverkehr und Visa" fortsetzen. Diese Vorgangsweise empfiehlt sich auch bei jeweils inhaltlich vergleichbaren Aufgabenstellungen (also etwa K4 und ZG). In jenen Fällen, in denen für ein Schengen-Gremium allerdings kein geeignetes Ratsarbeitsgruppen-Pendant in der EU existiert, wird es notwendig sein, dem AStV vorzuschlagen, eine neue RAG einzurichten.

V. Als weitere Vorgangsweise empfiehlt der Vorsitz,

1. einen Vorschlag dafür zu machen, nach welcher der in Punkt I genannten Varianten vorgegangen werden soll;
2. anzuerkennen, daß es zulässig ist, in einer Ratsarbeitsgruppe unterschiedliche Verfahrensmechanismen anzuwenden, und hierfür die operationellen Konsequenzen zu klären;
3. den AStV zu ersuchen, der RAG "Schengen-Besitzstand" das Mandat zu erteilen, die Prüfung der Zuordnung der Schengen Arbeitsgruppen zu den Ratsarbeitsgruppen vorzunehmen und gegebenenfalls Vorschläge für die Schaffung neuer Ratsarbeitsgruppen zu unterbreiten;

4. den AStV zu ersuchen, dem K4-Ausschuß das Mandat zu erteilen, Vorschläge für Strukturänderungen außerhalb des Schengen-Bereichs, insbesondere auch für den Aspekt der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen, auszuarbeiten;

5. weitere Überlegungen anzustellen, inwieweit andere Ratsarbeitsgruppen einer Zuordnung für die Zeit nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam bedürfen. Zu denken ist dabei beispielsweise an die Evaluierungsgruppe im Bereich der Dritten Säule oder an die RAG Norwegen-Island.

Anlage

Annex A

Tätigkeitsbereiche der Ratsgremien im Bereich Justiz und Inneres nach Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam: 1

EU – Ratsgremien	1. Säule	3. Säule
JAI	X	X
K 4		X
Multidisziplinäre Gruppe		X
Horizontale Gruppe Drogen	X	X
Polizeiliche Zusammenarbeit		X
Europol	X	
Terrorismus	X	
Gefälschte Dokumente	X	X
Migration	X	
Rückführung	X	
Visa	X	
Asyl	X	
CIREA	X	
CIREFI	X	
AUSSENGRENZEN	X	
EURODAC	X	
Zivilrecht (derzeit Rom II)	X	
Strafrecht/Gemeinschaftsrecht		X
Rechtshilfe	X	
Zollzusammenarbeit	X	
[...]		

¹ Diese Auflistung ist gemäß der Entscheidung über die Optionen in Punkt I zu ergänzen.