

Aufzeichnung des Vorsitzes für den Rat "Allgemeine Angelegenheiten" (Brüssel, 6. Oktober 1999)

Legende: Am 6. Oktober 1999 richtet der Vorsitz des Rates der Europäischen Union eine Aufzeichnung über das außenpolitische Handeln der Union in den Bereichen Justiz und Inneres an den Rat „Allgemeine Angelegenheiten“.

Quelle: Aufzeichnung des Vorsitzes für den Rat "Allgemeine Angelegenheiten", Betr.: Verstärktes und kohärenteres außenpolitisches Handeln der Union in den Bereichen Justiz und Inneres. 11617/1/99 REV 1. Brüssel: Rat der Europäischen Union, 06.10.1999. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/99/st11/11617-r1d9.pdf>.

Urheberrecht: (c) Europäische Union, 1995-2012

URL:

[http://www.cvce.eu/obj/aufzeichnung_des_vorsitzes_fur_den_rat_"allgemeine_angelegenheiten"_brussel_6_oktober_1999-de-87fc2fba-ead1-4df3-a239-a6484fc760c8.html](http://www.cvce.eu/obj/aufzeichnung_des_vorsitzes_fur_den_rat_)

Publication date: 24/10/2012

Aufzeichnung des Vorsitzes für den Rat "Allgemeine Angelegenheiten" Verstärktes und kohärenteres außenpolitisches Handeln der Union in den Bereichen Justiz und Inneres (Brüssel, 6. Oktober 1999)

I. Einleitung

Auf der Sondertagung des Europäischen Rates am 15. und 16. Oktober 1999 in Tampere werden weitere Leitlinien für Maßnahmen der Union in den Bereichen Justiz und Inneres festgelegt. Die Errichtung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erfordert unter anderem ein kohärentes außenpolitisches Handeln und einen säulenübergreifenden Ansatz. Dieses Ziel ist in verschiedenen Zusammenhängen bekräftigt worden.

Das Erfordernis der Kohärenz und der Kontinuität ist durch die jüngsten Erfahrungen im Bereich der Außenbeziehungen stärker betont worden. Hier muß die Rolle des AStV in diesem Zusammenhang hervorgehoben werden. Die Krisen der Gegenwart, wie die Kosovo-Krise, hatten vielfältige Auswirkungen in der gesamten Union und ihren Mitgliedstaaten. Neben den Herausforderungen der Konfliktbewältigung haben sie einen Massenzustrom von Vertriebenen, die zumeist im Gebiet der Union Schutz suchen, Schleuserkriminalität, den illegalen Handel mit Drogen oder Waffen sowie andere Formen der organisierten Kriminalität zur Folge. Herausforderungen für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts bilden nicht nur externe Krisen. Auch andere Phänomene wie Migration und grenzüberschreitende Kriminalität und insbesondere Geldwäsche spielen eine Rolle. Das übergreifende Ziel der Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erfordert eine eingehende Analyse und Erörterung der Frage, wie die Maßnahmen der Union in den Bereichen Justiz und Inneres im Verhältnis zu Drittstaaten und internationalen Organisationen nach Prioritäten gegliedert und organisiert werden sollten.

Im Vertrag über die Europäische Union wird ein Schwerpunkt auf die Kohärenz und Kontinuität der Maßnahmen der Union gelegt. Gemäß Artikel 3 EUV achtet die Union insbesondere auf die Kohärenz aller von ihr ergriffenen außenpolitischen Maßnahmen im Rahmen ihrer Außen-, Sicherheits-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik. Der Rat und die Kommission sind für diese Kohärenz verantwortlich.

II. Beurteilung des außenpolitischen Handelns in den Bereichen Justiz und Inneres vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam

Bei der Entwicklung der außenpolitischen Aspekte eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sollten die erforderlichen Lehren aus den bisherigen Erfahrungen gezogen werden:

Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht hat sich die außenpolitische Dimension der Politik der Union in den Bereichen Justiz und Inneres schrittweise weiterentwickelt. Unter französischem Vorsitz wurden 1995 Regeln für Kontakte mit Nicht-Mitgliedstaaten vereinbart, mit denen der Troika eine besondere Rolle zugewiesen wurde. Seit 1996 legte jeder neue Vorsitz sein Arbeitsprogramm für die Außenbeziehungen in den Bereichen Justiz und Inneres vor¹. Die EU hat mit mehreren Drittländern (z.B. USA, Türkei, Schweiz, Rußland, Marokko) und Ländergruppen (z.B. Lateinamerika/Karibik, Europa-Mittelmeer-Dialog) einen besonderen JI-Dialog aufgenommen. Außerdem war sie bestrebt, die Standpunkte der Mitgliedstaaten in internationalen Organisationen (z.B. OECD, Europarat, VN) zu koordinieren.

Nach Auffassung des Vorsitzes kann die bisherige Entwicklung der Außenbeziehungen im JI-Bereich einige Erfolge verzeichnen, auf denen künftige Bemühungen aufbauen sollten:

- Insbesondere hat der Rat vier Gemeinsame Standpunkte nach ex-Artikel K.3 EUV festgelegt, die die laufenden Verhandlungen über die im Rahmen von Europarat und OECD entworfenen Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption, über den Entwurf des Übereinkommens über die sogenannte Cyber-Kriminalität (die Verhandlungen des Europarates sind noch im Gange) und über den Entwurf des VN-Übereinkommens über organisierte Kriminalität (die Verhandlungen der VN sind noch im Gange) betreffen². Diese gemeinsamen Standpunkte haben sich in den verschiedenen internationalen Verhandlungen als sehr

nützlich erwiesen, da sie die Union in die Lage versetzt haben, mit einer Stimme zu sprechen und in koordinierter und kohärenter Weise zu handeln.

- Der Aufbau und die Inanspruchnahme von Einrichtungen wie Europol und der Beobachtungsstelle in Lissabon haben die Fähigkeiten der Union zu außenpolitischem Handeln in den Bereichen Justiz und Inneres erheblich verbessert.
- Die Ausarbeitung eines umfassenden Aktionsplans zur Drogenbekämpfung zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika/dem karibischen Raum war das Ergebnis eines erfolgversprechenden Ansatzes, der nun als Modell für eine Strategie für andere Regionen und Themenbereiche dient.
- Die Hochrangige Gruppe "Asyl und Migration" hat inzwischen ihre beeindruckende Arbeit in relativ kurzer Zeit abgeschlossen.

Auch wenn das Engagement der aufeinanderfolgenden Vorsitze und der Kommission auf diesem Gebiet völlig außer Frage steht, muß bei einer ausgewogenen Beurteilung der bisher erzielten Ergebnisse doch eingeräumt werden, daß einige Defizite bestehen:

- Die Außenbeziehungen waren in einigen Fällen nicht ausreichend "problemorientiert" und proaktiv. Der von den betreffenden Drittländern gewünschte Dialog wurde häufig in nicht-kohärenter Weise aufgenommen.
- Die Umsetzung der Aktionspläne und der anderen vereinbarten Maßnahmen war nicht immer perfekt und sollte in Zukunft gründlicher evaluiert werden.
- Insbesondere der unter italienischem Vorsitz im Frühjahr 1996 unternommene Versuch, einen koordinierteren, umfassenderen und stärker proaktiv ausgerichteten Ansatz zu verfolgen, der insbesondere auf die Gefahrenabschätzung, die Festlegung von Prioritäten, die Außenvertretung und die Einführung einer spezifischen Arbeitsstruktur abstellte, wurde nicht uneingeschränkt akzeptiert. Der später im Herbst 1996 vereinbarte pragmatischere Ansatz, nach dem z.B. den JI-Referenten eine besondere Rolle zugewiesen wird, wurde nicht immer uneingeschränkt durchgeführt.
- Die Diskussionen im Rat, die zur Festlegung der vier Gemeinsamen Standpunkte führten, waren schwierig und zeitraubend, und ihre Effizienz litt unter einer manchmal schwierigen Koordinierung zwischen den Arbeitsgruppen des Rates und den EU-Verhandlungsführern in den jeweiligen internationalen Einrichtungen; dadurch wurden Versuche zunichte gemacht, weitere gemeinsame Standpunkte in anderen Gremien festzulegen.

Für die Errichtung eines wirklichen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wird es in Zukunft wichtig sein, daß klare außenpolitische Prioritäten auf der Grundlage des besten gemeinsamen Interesses festgelegt werden und daß die Union und ihre Mitgliedstaaten ihre Kräfte mobilisieren, um diese Prioritäten nachdrücklich zu verfolgen. Aus vorliegenden Informationen ergibt sich in der Tat ein klares Bild darüber, aus welchen Ländern der Großteil des Heroins, des Kokains, des Haschisch bzw. der synthetischen Drogen stammt, die auf dem Schmuggelweg in der EU gelangen. Vergleichbare Informationen gibt es in den Bereichen Geldwäsche, organisierte Kriminalität und Menschenhandel. Wenn die Union beschließt, den erforderlichen Willen und Mut aufzubringen, ist sie in der Lage, ihr politisches und wirtschaftliches Gewicht, ihren Sachverstand und ihre Finanzmittel besser zu nutzen, um diese Länder zu überzeugen, die Strafverfolgung und die Zusammenarbeit zu verbessern, und ihnen dabei zu helfen.

Es ist auch unabdingbar, daß die Interessen in den Bereichen Justiz und Inneres "aufgewertet" werden, so daß sie zu wirklichen Zielen der Außenpolitik werden. Weitere Voraussetzungen für eine wirksame Politik sind eine säulen- und organübergreifende Transparenz, eine größtmögliche Koordinierung der Standpunkte der Union in allen internationalen Einrichtungen (auch in solchen, in denen nicht alle Mitgliedstaaten vertreten sind), eine Konzentration der Kräfte auf diesen Politikbereich in den Mitgliedstaaten und in den Organen sowie geeignete Mechanismen für eine Überwachung der Durchführung.

Die Rolle der Kommission ist hierbei selbstverständlich wesentlich, insbesondere im Hinblick auf die Außenvertretung in der großen Anzahl von ehemals unter die Dritte Säule und nun unter Titel IV EUV fallenden Bereichen und auf die Durchführung der Politik im allgemeinen.

III. Vorschläge des Vorsitzes

Aus der vorstehenden Analyse ergibt sich, daß die dringende Notwendigkeit besteht, klare Prioritäten für das außenpolitische Handeln in den Bereichen Justiz und Inneres festzulegen. Dies würde bedeuten, daß nicht nur die Bereiche und Themen, bei denen es für die Union einen echten Bedarf an enger Zusammenarbeit mit Drittländern - sei es mit einzelnen Ländern oder mit Ländergruppen - gibt, sondern auch die Art der Beziehungen der Union mit den betroffenen Ländern und deren Weiterentwicklung bestimmt werden müssen.

Zu diesem Zweck sollte der AStV an den Rat spezielle Empfehlungen über Politikziele und -maßnahmen für das außenpolitische Handeln der Union in den Bereichen Justiz und Inneres auf der Grundlage eines vom Vorsitz und der Kommission gemäß ihren jeweiligen Zuständigkeiten in diesem Bereich unterbreiteten Vorschlags richten. In diesem Zusammenhang wird auch auf die Bestimmungen über die Rolle des Generalsekretärs/Hohen Vertreters hingewiesen (vgl. Artikel 37 EUV mit Bezugnahmen auf die Artikel 18 und 19 EUV; siehe auch Erklärung Nr. 6 zum Vertrag von Amsterdam). In diesen Empfehlungen sollte ein besser koordinierter und stärker verzahnter Einsatz der verschiedenen Instrumente der Union und der Gemeinschaft nahegelegt werden (z.B. kombinierter Einsatz von Instrumenten der Zweiten und Dritten Säule und der Ersten Säule).

In diesen Empfehlungen könnte speziell auf folgende Aspekte näher eingegangen werden.

1. Inhaltliche Prioritäten

- Ansatz bei den Gründen für den Flucht- oder Migrationsdruck (insbesondere in den Herkunftsländern, mit denen sich die Hochrangige Gruppe derzeit und – vorbehaltlich einer Erweiterung ihres Mandats - in der Zukunft befaßt),
- Bekämpfung von Drogenproduktion und -handel, unter besonderer Berücksichtigung des Aktionsplans zur Drogenbekämpfung für den Zeitraum 2000-2004 (insbesondere in den Beziehungen mit den Erzeugerländern in Lateinamerika, Zentralasien und Afrika sowie mit Ländern wie Marokko und der Türkei),
- organisierte Kriminalität, Terrorismus und Geldwäsche (schwerpunktmäßig sollten nach einer gründlichen Bedarfsanalyse zunächst die Beziehungen zu Rußland und den Rechtsordnungen, die keine internationalen Standards betreffend die Geldwäsche angenommen haben, aber auch zu anderen Ländern in Angriff genommen werden),
- Menschenhandel, insbesondere Frauenhandel,
- destabilisierte Krisengebiete wie die Balkanländer, die für die EU in verschiedenen Teilgebieten des

Bereichs Justiz und Inneres eine Herausforderung darstellen; im Zusammenhang mit dem Kosovo sollte eine spezielle Initiative im Hinblick auf die Gewährleistung von Stabilität und die Bekämpfung der organisierten Kriminalität erwogen werden,

- intensivierte Zusammenarbeit bei der Grenzkontrolle und anderen Bereichen mit den an die Außengrenzen der Union angrenzenden Gebieten, insbesondere (aber nicht ausschließlich) mit den Bewerberländern,
- neue Technologien (z.B. Aspekte des elektronischen Handels, des Datenschutzes und damit zusammenhängende Kriminalitätsprobleme),
- Zusammenarbeit mit den internationalen Organisationen im Bereich des Zivilrechts (z.B. anwendbares Recht),
- Zusammenarbeit und Dialog mit den Bewerberländern sowie kollektiver Evaluierungsmechanismus,
- Unterstützung beim Aufbau eines rechtsstaatlichen Systems.

In all diesen Bereichen muß die Union ihre Beziehungen zu einer Reihe von Drittländern intensivieren, die Partner in internationalen Organisationen oder Gremien – wie z.B. dem Europarat, der OECD oder der G8 - sind oder mit denen die Zusammenarbeit verstärkt werden sollte.

2. Koordinierung, Vertretung und Methodik

a) Es ist notwendig, eine möglichst sachgerechte und effiziente Koordinierung zwischen den für die Bereiche Justiz und Inneres und für die anderen Politikbereiche zuständigen Strukturen zu entwickeln. Dies ist insbesondere bei den Außenbeziehungen - in Bereichen wie Einwanderung, organisierte Kriminalität, Terrorismus und Drogen - der Fall.

Es sollte geprüft werden, ob die bereits erwähnte Evaluierung auch Fragen der Arbeitsstruktur umfassen sollte, um die Kohärenz und die säulenübergreifende Koordinierung zwischen den Bereichen Justiz und Inneres und anderen Politiken, insbesondere den Außenbeziehungen, zu gewährleisten; diese Prüfung sollte sich auf den Trumpf/Piris-Bericht und auf die Vorschläge des Rates, die auf der Grundlage dieses Berichts angenommen werden, stützen.

Die Vorschläge, die der Vorsitz und der AStV in diesem Zusammenhang zu prüfen hätten, könnten folgendes umfassen:

- Übertragung des Ansatzes der Hochrangigen Gruppe "Asyl und Migration" auf andere spezifische Bereiche, z.B. betreffend Aktionspläne gegenüber Ländern, in denen Drogen hergestellt und gehandelt werden.
- Sondierung von Möglichkeiten zur Gewährleistung einer aktiveren und regelmäßigen Interaktion zwischen den verschiedenen Zusammensetzungen des Rates.
- Einen Versuch zur Rationalisierung der Arbeitsgruppenstrukturen mit dem Ziel, Überschneidungen bei Fragen der außenpolitischen Dimension der Bereiche Justiz und Inneres zu vermeiden.
- Einberufung - durch den Vorsitz - von regelmäßigen Treffen zwischen dem aktuellen und dem künftigen Vorsitz - jeweils vertreten durch die für auswärtige Beziehungen und die für Justiz und Inneres zuständigen Minister -, den für auswärtige Beziehungen und für Justiz und Inneres zuständigen Kommissionsmitgliedern

sowie dem Generalsekretär/Hohen Vertreter. Diese Treffen könnten erforderlichenfalls vom AStV vorbereitet werden.

b) Die diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Mitgliedstaaten sowie die Außenstellen der Kommission in Drittländern sollten über die Bereiche Justiz und Inneres umfassend informiert werden und untereinander im Hinblick auf die Förderung der externen Dimension der Politikbereiche Justiz und Inneres eng zusammenarbeiten. Deshalb sollten zu justiz- und innenpolitischen Fragen unter anderem regelmäßige Treffen stattfinden und mehr gemeinsame Analysen erstellt werden. Die engere Zusammenarbeit sollte gegebenenfalls auch die Missionen von Drittländern umfassen. Als Beispiele sind zu nennen die Evaluierung der Wirksamkeit von Klauseln betreffend die Rückübernahme oder Drogen in den Assoziations- und Kooperationsabkommen der EU oder die Überwachung der Durchführung der von der Hochrangigen Gruppe "Asyl und Migration" ausgearbeiteten Aktionspläne. Der Sachverstand der mehr als 300 Verbindungsbeamten der Mitgliedstaaten in Drittländern sollte besser genutzt werden.

c) Die Außenbeziehungen von Europol sollten rasch und in Übereinstimmung mit der globalen Politik der Union in bezug auf die externen Aspekte der Bereiche Justiz und Inneres weiterentwickelt werden.

3. Instrumente

a) In bezug auf die Außenbeziehungen der Gemeinschaft sollten die vorhandenen Vertragsbestimmungen und die einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs umfassend angewandt werden.

Die Gemeinschaft sollte vorrangig Rückübernahmeabkommen mit einzelnen Transit- und Herkunftsländern oder mit Gruppen derartiger Länder - insbesondere mit den in das Arbeitsgebiet der Hochrangigen Gruppe fallenden Ländern - aushandeln. Der Abschluß weiterer Gemeinschaftsübereinkommen über Fragen, die unter Titel IV EGV fallen, insbesondere im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen, wäre erforderlich.

b) Im Hinblick auf künftige Abkommen des Rates zu Fragen, die unter Titel VI EUV fallen, sollte vorrangig die Aufnahme von Verhandlungen mit den betreffenden Ländern über eine multilaterale Übereinkunft oder mehrere bilaterale Übereinkünfte betrieben werden (z.B. über die Fälschung des Euro und die Geldwäsche, letzteres insbesondere mit Ländern, die keine internationalen Standards betreffend die Geldwäsche angenommen haben). Ein weiteres vorrangiges Anliegen sollte ein Abkommen des Rates über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mit Rußland sein. Hierfür könnte die Form eines allgemeinen Rahmenabkommens - das durch einzelstaatliche bilaterale Abkommen zu ergänzen wäre - oder eines Abkommens über Einzelbereiche wie Geldwäsche oder gestohlene Fahrzeuge gewählt werden.

c) Die Wünsche der Union im Hinblick auf die Aspekte der Bereiche Justiz und Inneres werden von den Drittländern nicht erfüllt werden, wenn sie nicht an andere Aspekte ihrer Politik gekoppelt werden. Aus diesem Grund sollten die Aspekte der Bereiche Justiz und Inneres systematisch in die Gemeinsamen Strategien einbezogen werden, wie dies bereits bisher geschehen ist.

d) Um die Standpunkte der Mitgliedstaaten in internationalen Organisationen oder Gremien in den unter Titel VI EUV fallenden Angelegenheiten besser zu koordinieren, sollten häufiger Gemeinsame Standpunkte festgelegt werden. Da Zeit ein entscheidender Faktor in diesem Zusammenhang ist, sollten flexible Arbeitsweisen angewendet werden, um die Beratungen über Entwürfe Gemeinsamer Standpunkte im Rat zu beschleunigen. Außerdem sollte in Betracht gezogen werden, einen Mechanismus zu entwerfen, um den Standpunkt der Union in internationalen Gremien, in denen nicht alle Mitgliedstaaten vertreten sind, (z.B. G8) zu koordinieren und zu vertreten.

e) Eine intensivere Evaluierung - durch die Kommission und den Rat - der Umsetzung der Aktionspläne und der in EU-Assoziations- oder Kooperationsabkommen enthaltenen JI-Klauseln³ sollte ebenso in Erwägung gezogen werden wie die Möglichkeit der Verschärfung derartiger Bestimmungen.

¹Diskussionspapier unter italienischem Vorsitz: 6891/96 JAI 25
Anhaltspunkte für eine Strategie unter irischem Vorsitz: 6891/96 JAI 25 REV 2 + ADD 1
Programm NL: 5360/2/97 JAI 2 REV 2
Programm L: 10383/1/97 JAI 25 REV 1
Programm UK: 13506/1/97 CK4 48 REV 1
und Ergebnisberichte: 10117/98 CK4 33
Programm A: 9627/98 CK4 24
Programm D: 14414/98 CK4 54 ADD 1
Programm FIN: 9622/99 JAI 57 ² Gemeinsamer Standpunkt vom 6. Oktober 1997, ABl. L 279/1 vom 13. Oktober 1997 und
Zweiter Gemeinsamer Standpunkt vom 13. November 1997, ABl. L 320/1 vom 21. November 1997 (Übereinkommen des
Europarats sowie der OECD über die Bekämpfung der Korruption), Gemeinsamer Standpunkt vom 29. März 1999, ABl. vom 31.
März 1999 (VN-Übereinkommen gegen die organisierte Kriminalität); Gemeinsamer Standpunkt vom 27. Mai 1999, ABl. L 142/1
vom 5. Juni 1999 (Entwurf eines Übereinkommens des Europarats über Cyber-Kriminalität).
³Der letzte Überblick der Kommission über die JI-Klauseln in diesen Abkommen ist in Dokument 7703/95 JAI 17 enthalten, in dem
die Klauseln betreffend "freier Personenverkehr", "Suchtstoffe", "rechtswidrige Handlungen" und "Einwanderung" aufgeführt sind.