

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft: Möglichkeiten und Grenzen einer ausgewogenen Inneren Sicherheits- und Migrationspolitik

DANIELA KIETZ/RODERICK PARKES*

Kaum ein europäischer Politikbereich bewegt die Gemüter der Öffentlichkeit so sehr wie die Innen- und Justizpolitik. Thematische Dauerbrenner wie die Bekämpfung des Terrorismus und der Umgang mit der illegalen Einwanderung münden in eine ausgeprägte Handlungserwartung an die Politik seitens der Bürger. Derartige Situationen, in denen die Stimmen der Staatsrechtler sowie der Menschen- und Bürgerrechtsorganisationen leicht unterzugehen drohen, leisten vor allem einem Phänomen Vorschub: Innenministerien, Polizei und Strafjustiz gelingt das Durchsetzen einer umfassenden Sicherheitsagenda, wobei die wichtige Abwägung der Grundrechtsverträglichkeit und der Proportionalität anvisierter Maßnahmen zur Verbrechensbekämpfung in den Hintergrund treten. In der Folge werden auch weitere Politikbereiche der Erreichung des Gutes Sicherheit untergeordnet.

Vor diesem Hintergrund sollen die Herausforderungen der deutschen Ratspräsidentschaft unter der besonderen Fragestellung analysiert werden: Wo kann und sogar muss sich eine deutsche Ratspräsidentschaft für eine effektive Politik einsetzen, die mit der Wahrung der Grundrechte und breiteren gesellschaftlichen Interessen vereinbar ist und wo bestehen auf der institutionellen Ebene Möglichkeiten, die demokratische Qualität der auf europäischer Ebene getroffenen Entscheidungen zu erhöhen?

Die Aufgaben von Ratspräsidentschaften sind zu einem großen Teil vordefiniert; die Möglichkeiten zur eigenständigen Agendasetzung in der Innen- und Justizpolitik werden durch die vom Europäischen Rat beschlossenen fünfjährigen Arbeitsprogramme begrenzt, die das allgemeine Vertragsziel der Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts mit Leben erfüllen sollen (vgl. Hayes-Renshaw und Wallace 2006 sowie Maurer in diesem Heft). Das derzeit gültige Programm, das so genannte Haager Programm, wurde im Herbst 2004 be-

* Stiftung Wissenschaft und Politik, Forschungsgruppe EU-Integration.

geschlossen. Dennoch sollte die deutsche Ratspräsidentschaft bestrebt sein, trotz des vordefinierten Handlungsrahmens alle sich ergebenden Gelegenheiten wahrzunehmen, um eigene und *richtige* Akzente zu setzen. Hinzu kommen aber auch »interne« Handlungsbeschränkungen: Regierungen sind keine einheitlichen Akteure, sie müssen die gegebenenfalls divergierenden Interessen Ihrer Ministerien mit der vom Haager Programm vordefinierten europäischen Agenda vereinbaren.

1. Die Herausbildung einer europäischen Innenpolitik

Die EU hat sich in den letzten 15 Jahren zu einem wichtigen Akteur in der Innen- und Justizpolitik entwickelt. Seit der formalen Einführung des Politikbereiches auf der EU-Ebene durch den Vertrag von Maastricht durchläuft dieser einen langsamen und nach Teilbereichen differenzierten Integrationsprozess. Die Weichen für die starke Dynamik dieses Politikfeldes stellte der Vertrag von Amsterdam. Er überführte schrittweise die Mehrzahl der justiz- und innenpolitischen Teilbereiche aus der intergouvernementalen Kooperation in den supranationalen Gemeinschaftsrahmen. Dies bedeutet vor allem den effizienzfördernden Übergang zu Mehrheitsentscheidungen im Rat und die aus demokratietheoretischer Sicht wünschenswerte stärkere Beteiligung des Europäischen Parlaments (EP) an der Entscheidungsfindung sowie der Ausweitung der gerichtlichen Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof. Der Vertrag etablierte außerdem die klare Zielsetzung der schrittweisen Errichtung eines einheitlichen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

Auf dieser Grundlage werden zunehmend Aufgaben, die den Kern nationalstaatlichen Handelns und nationalstaatlicher Souveränität konstituieren, zu einem immer größeren Ausmaß auf europäischer Ebene geregelt. Teilweise ist die Zusammenarbeit eine direkte Folge des Abbaus der Binnengrenzen im Schengenraum zur Gewährleistung der Personenfreizügigkeit in den 1990er Jahren. Die Asyl- und Einwanderungspolitik kann beispielsweise in einem Raum ohne Binnengrenzen nur noch bedingt national geregelt werden. Ebenso nimmt die Kooperation der nationalen Sicherheitsbehörden und der Aufbau neuer gemeinsamer Sicherheitsinstitutionen beständig zu. Eine Reihe externer Faktoren wie beispielsweise die immer transnationaler organisierte Kriminalität und Terrorismus haben bereits seit den frühen 1970er Jahren eine Kooperation der EU-Mitgliedstaaten notwendig gemacht.

Ein Merkmal dieses Integrationsprozesses ist jedoch bedenklich: die europäische Justiz- und Innenpolitik ist vor allem sicherheitsorientiert. Vielfach wurde darauf verwiesen, dass die Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in seiner Umsetzung vor allem ein Raum der Sicherheit auf Kosten der anderen zwei Güter bedeutet (vgl. Bigo 2006, Monar 2005); mögliche Synthesen zwischen den drei Zielen werden nicht wahrgenommen.

Der Grund hierfür liegt darin, dass die Politikgestaltung auf europäischer Ebene vor allem von den nationalen Innenministerien dominiert wird. Deren Handlungsspielraum unterliegt auf europäischer Ebene wesentlich weniger Beschränkungen als im nationalen Raum. Denn hier wird die Sicherheitspolitik auf Grund des Spannungsverhältnisses zwischen Menschen- und Bürgerrechten auf der einen Seite und staatlichen Maßnahmen zur Wahrung der Sicherheit auf der anderen Seite durch eine Vielzahl von Gegenspielern kontrolliert (Parlamente, Justiz, Datenschutzbehörden, Nichtregierungsorganisationen); der Koordinierungszwang mit den Interessen anderer Ministerien und die Richtlinienkompetenz der jeweiligen Regierungschefs schränken den Handlungsspielraum der Akteure in den Innen- und Justizministerien ein. Im Gegensatz dazu ist deren Steuerungskapazität auf europäischer Ebene wesentlich ausgeprägter, die üblichen rechtlichen, normativ-demokratischen und politisch-administrativen Beschränkungen ihres Handlungsraums werden umgangen (vgl. Wolf 2000, Guiraudon 2000).

In vielfacher Hinsicht stellen die daraus entstehenden Politiken eine irrationale und ineffektive Antwort auf die komplexen Herausforderungen dar, denen die Mitgliedstaaten in diesem Bereich gegenüberstehen. Allerdings mindert der zwar zögerliche aber voranschreitende Prozess der Vergemeinschaftung der Politikgestaltung – die zunehmende Beteiligung des Europäischen Parlaments (EP), der Kommission und die erweiterten Kontrollrechte des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) – die Dominanz der Innenministerien. Vor dem Hintergrund der Debatte um die Aktivierung der Brückenklauseln zur Überführung weiterer Bereiche in den supranationalen Rahmen kommt dem deutschen Ratsvorsitz bei der Beförderung dieses institutionellen Demokratisierungsprozesses der europäischen Justiz- und Innenpolitik eine Schlüsselrolle zu.

2. Das Politikfeld der Inneren Sicherheit unter der deutschen Ratspräsidentschaft

2.1 Die größten Herausforderungen: Grundrechtsschutz und demokratische Entscheidungsabläufe

Die jüngeren Entwicklungen im Bereich des internationalen Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration erhöhen aus Sicht der Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten die Notwendigkeit zur Vertiefung der Kooperation der Strafverfolgungsbehörden vor allem im grenzfreien Schengenraum. Im geschichtlichen Verlauf der polizeilichen Zusammenarbeit in der EU generell und im Haager Programm insbesondere zeichnen sich zwei spezifische Kooperationsformen ab: Zum einen geht es um einen – immer umfangreicheren und technisch versierteren – Austausch von personenbezogenen Daten und Informationen zum Zweck der Strafverfolgung und -prävention (Verlinkung nationaler, biometrischer Polizeidatenbanken, Auf- und Ausbau europäischer Datenbanken, vgl. Bunyan, Busch 2006), zum anderen um die Vertiefung der praktischen, grenzüberschreitenden polizeilichen Kooperation (Weiterentwicklung Europol und grenzüberschreitende gemeinsame Polizeiaktionen). Auf diesen Themen wird auch der Hauptschwerpunkt des deutschen Ratsvorsitzes liegen.

Die größte Herausforderung für den deutschen Ratsvorsitz wird in diesem Politikfeld der Balanceakt sein, zwischen dem Erlass von Maßnahmen zur Wahrung des Gemeinwohls der Sicherheit auf der einen Seite und der Wahrung der Grund- und Freiheitsrechte der Individuen auf der anderen. Aufgrund dieser grundrechtlichen Sensibilität gilt es zudem ein Höchstmaß an demokratischer Legitimation der getroffenen Entscheidungen und der Entscheidungsträger zu gewährleisten. Jede Entscheidung über potentielle Grundrechts- und Freiheitseinschränkungen muss auf einem umfassenden gesellschaftlichen Meinungsaustausch sowie öffentlichen und parlamentarischen Debatten in einem demokratischen Entscheidungsprozess fußen. Im ersten Halbjahr 2007 wird eine Reihe von Maßnahmen behandelt, wie die Reform Europol, bei denen der deutsche Ratsvorsitz maßgeblich eine effizientere Politik und gleichzeitig eine demokratischere Gestaltung der Entscheidungsabläufe vorantreiben kann.

2.2 Der Prümmer Vertrag: Fragmentierung und Entdemokratisierung der Justiz- und Innenpolitik?

Im Februar 2005 unterschrieben sieben EU-Mitgliedstaaten – Deutschland, die Benelux-Staaten, Frankreich, Spanien und Österreich – den auf deutsche Initiative verhandelten Vertrag von Prüm über die Vertiefung der polizeilichen Zusammenarbeit. Analog zur Schengen-Kooperation handelt es sich um eine Art der verstärkten Zusammenarbeit – ein Pilotprojekt – außerhalb des EU-Vertragsrahmens, dessen Ziel es ist, später in den EU-Rechtsrahmen überführt zu werden (vgl. Kietz/Maurer 2006, Balzacq u.a. 2005). Das inhaltliche Ziel des Prümmer Vertrages, eine effizientere grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden zu ermöglichen, wird von allen Akteuren in der europäischen Innen- und Justizpolitik geteilt. Zur Debatte steht jedoch der gewählte Weg, nämlich das Ausweichen in den zwischenstaatlichen Raum und die damit verbundene Umgehung der Kontrollrechte des Europäischen Parlaments, des Europäischen Gerichtshofs und der nationalen Parlamente sowie die Gefahr einer weiteren Fragmentierung der europäischen Innen- und Justizpolitik. Die zentrale Herausforderung, der sich der deutsche Ratsvorsitz gegenüber sehen sollte, besteht darin, sich angesichts der vorherrschenden Sicherheitssituation für eine effizientere polizeiliche Zusammenarbeit stark zu machen, ohne dabei jedoch den Weg grundlegender demokratischer Beschlussfassung zu verlassen und ohne eine weitere rechtliche und praktische Verkomplizierung dieses Politikfeldes herbeizuführen.

In der Essenz sieht der Vertrag fortschrittliche, aber aus einer Grundrechtsperspektive höchst sensible Regelungen zur grenzüberschreitenden Polizeikooperation (grenzüberschreitende Observierung, gemeinsame Einsätze) und die Verlinkung der nationalen DNA-, Fingerabdrucks- und Fahrzeugregisterdatenbanken vor. Er erlaubt den Strafverfolgungsbehörden aller Prüm-Staaten den *direkten Online-Zugriff* auf die Datenbanken der anderen Vertragsstaaten. Damit nimmt der Vertrag mehrere auf europäischer Ebene geplante Rechtsakte mit ähnlichen Inhalten und Zielen vorweg.¹ Deren Verabschiedung gestaltet sich unter den institu-

1. Vorschlag für einen Ratsbeschluss zur Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten an den Binnengrenzen, KOM(2005)317; Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Austausch von Informationen nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit KOM (2005)490. Die Kommission will

tionellen Bedingungen in der intergouvernementalen Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) schwierig. Angesichts des aus den unterschiedlichen Rechts- und Polizeitraditionen resultierenden Misstrauens ist es schwierig, zwischen 27 Mitgliedstaaten Einstimmigkeit herzustellen. Das Gros der Vorschläge kommt in den Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten daher nur mühsam voran.

Die Befürworter des Prüm- »Weges« erhoffen sich von dieser Vorgehensweise eine Beschleunigung des bislang nur stockend verlaufenden Entwicklungsfortschritts in der PJZS. Kritiker argumentieren jedoch, dass der Vertrag das Ziel der Schaffung eines *einheitlichen, EU-weiten* Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts verhindert. Mittlerweile besteht ein umfassender Rechtskörper in der Europäischen Innen- und Justizpolitik. Die Prüm-Regelungen laufen daher Gefahr, äquivalente EU-Regelungen zu duplizieren bzw. zu Koordinierungsproblemen zwischen Maßnahmen des Prüm-Kreises und denen der EU-27 zu führen. Zum anderen umgehen die Prüm-Staaten durch das Ausweichen in den zwischenstaatlichen Raum den demokratischen Entscheidungsprozess und die justizielle Kontrolle innerhalb des EU-Rahmens. Zwar steht den nationalen Parlamenten nach Unterzeichnung des Vertrages das Ratifizierungsrecht zu, inhaltlich können sie mit diesem Instrument jedoch nichts bewirken.

Der deutsche Ratsvorsitz muss sich darum bemühen, die Prüm-Regelungen möglichst bald in die EU-Verträge zu integrieren, um einer weiteren Fragmentierung der PJZS entgegenzuwirken. Dabei gibt es mehrere Möglichkeiten.² Idealerweise sollte der deutsche Ratsvorsitz darauf hinwirken, dass die auf EU-Ebene in Planung befindlichen äquivalenten Rechtsakte mit für alle 27 Mitgliedstaaten gültigen Regeln im Rat verabschiedet werden. Laut Prüm-Vertrag werden dessen Regelungen hinfallig, sobald äquivalente EU-Maßnahmen erlassen werden. Es ist selbstverständlich davon auszugehen, dass es das Ziel der Prüm-Vertragsstaaten sein wird, die EU-Regelungen nicht hinter das zwischen Ihnen vereinbarte Kooperationsniveau zurückfallen zu lassen. Es sollte dennoch nicht passieren, dass die Prüm-Staaten die Annahme von euro-

zudem in Kürze jeweils einen Vorschlag zur Verlinkung der nationalen DNA-Datenbanken und der Fingerabdruckdatenbanken vorlegen.

2. Es bestünde die Möglichkeit einer verstärkten Zusammenarbeit innerhalb der Verträge nach Art. 40 EUV (Europäischer Vertrag bzw. Vertrag von Maastricht). Daran sind jedoch eine Reihe von Voraussetzungen gebunden, die in diesem Fall kaum gegeben sind, vgl. Kietz/Maurer 2006.

päischen Regeln im Rat verhindern, falls sich keine Einigung auf einem so hohen Kooperationsniveau, wie Prüm es vorgibt, abzeichnet. Eine Überführung des Vertrages in die Strukturen der PJZS ginge zudem zumindest mit einer rudimentären parlamentarischen und justiziellen Kontrolle einher, die mittelfristig noch durch die Überführung der PJZS in den supranationalen Gemeinschaftsrahmen verbessert werden kann (siehe 2.4).

Die Frage nach der demokratischen Beschlussfassung und dem Grundrechtsschutz im Zuge eines stetig steigenden Austausches von personenbezogenen Daten zwischen nationalen Sicherheitsbehörden stellt sich nicht nur in der Kooperation zwischen den EU-Staaten, sondern auch in der Kooperation mit Drittstaaten. Während der deutschen Ratspräsidentschaft stehen die Neuverhandlungen des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten über den Austausch von Flugpassagierdaten zum Zweck der Terrorismusbekämpfung an. In ihrer Funktion als Vorsitz wird die Bundesregierung, unterstützt von der Kommission und vom Rat mit der Verhandlungsführung beauftragt werden. Das derzeitige Abkommen wurde vielfach für seinen Mangel an Vorkehrungen zum Grundrechtsschutz kritisiert. Es verpflichtet Fluggesellschaften, bis zu 34 Einzelinformationen über Fluggäste an die amerikanischen Sicherheitsbehörden weiterzuleiten – von Kreditkartennummern über den Menüwunsch, der einen Hinweis auf die Religionszugehörigkeit des Passagiers geben könnte, bis hin zu gesundheitlichen Merkmalen.

Als Vorbild für die Neuverhandlungen könnte das äquivalente Abkommen der EU mit Kanada dienen. Die kanadischen Behörden erachten deutlich weniger personenbezogene Daten für die Terrorbekämpfung als relevant und halten damit den Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung so gering wie möglich. Die Notwendigkeit für die deutsche Ratspräsidentschaft, sich bei den Neuverhandlungen mit den Vereinigten Staaten für einen verstärkten Grundrechtsschutz in diesem Abkommen einzusetzen, ist umso dringlicher. Denn in den Vorgängerabkommen mit den USA hatten sich das Europäische Parlament und NGOs um hohe Schutzstandards bemüht. Auf der derzeitigen Rechtsgrundlage der Neuverhandlungen wird das Parlament jedoch nur noch konsultiert und hat damit keinen maßgeblichen Einfluss auf den Inhalt des Abkommens.

2.3 Datenschutz und demokratische Kontrolle des Europäischen Polizeiamtes

Ein weiterer Teil der im Haager Programm definierten Bemühungen zur effizienteren Gestaltung der polizeilichen Zusammenarbeit ist die Reform Europol's. Dreh- und Angelpunkt der Reform ist die Erneuerung der Rechtsgrundlage des Amtes.

Das Europol-Übereinkommen aus dem Jahr 1995 soll durch einen einfachen Ratsbeschluss ersetzt werden, denn bislang konnten die operativen Tätigkeiten des Amtes nur mühsam erweitert werden, da jede geringfügige Änderung des Übereinkommens per Protokoll von allen nationalen, nunmehr 27 Parlamenten der Mitgliedstaaten, ratifiziert werden muss. Ratsbeschlüsse hingegen können einstimmig vom Rat geändert und Maßnahmen zu ihrer Durchführung können sogar mit qualifizierter Mehrheit angenommen werden. Die inhaltlichen Reformen zielen auf die Steigerung der Effizienz Europol's durch die Flexibilisierung interner Entscheidungsabläufe sowie der Ausweitung des Mandats und der operativen Tätigkeiten, z.B. die Koordinierung von gemeinsamen Ermittlungsgruppen ab.

Jegliche Aufgabenerweiterung Europol's sollte jedoch nur unter drei Bedingungen vorgenommen werden:

- ▶ Erstens argumentieren insbesondere die nationalen Parlamente, außerdem das Europäische Parlament und Bürgerrechtler, dass bei einer Ausweitung der operativen Aufgaben Europol's die Einführung parlamentarischer Kontrollmechanismen zwingend notwendig ist (vgl. Hayes 2006). Diese Debatte über die Kontrolle und Verantwortlichkeit Europol's begleitet die Behörde seit ihrer Geburtsstunde (vgl. Wagner 2004).

Von der Umwandlung des Übereinkommens in einen Ratsbeschluss erhofft sich das Europäische Parlament die Überführung des kompletten Europol-Haushalts in den EU-Haushalt und dadurch die Anwendung seiner Haushaltsrechte (wie auch im Fall von Eurojust, der Stelle zur Koordinierung der justiziellen Zusammenarbeit der nationalen Strafverfolgungsbehörden, und Frontex, der europäischen Grenzschutzbehörde) sowie die Ausweitung der gerichtlichen Kontrolle Europol's durch den Europäischen Gerichtshof. Gleichzeitig fordert das Europäische Parlament das formale Recht, den Direktor Europol's zusammen mit dem Rat zu bestellen, über Europol's Arbeitsprogramm mitzuberaten und zwei Repräsentanten in den

Europol-Verwaltungsrat zu entsenden.³ Ebenso in der Diskussion ist ein gemeinsamer Kontrollausschuss von Europäischem Parlament und den nationalen Parlamenten.⁴

- ▶ Zweitens müssen bei der Reform Europols auch die datenschutzrechtlichen Bestimmungen aktualisiert und der Ausgabenerweiterung Europols angepasst werden. Datenschutzrechtler bemängeln Teile der entsprechenden Vorkehrungen des Übereinkommens bereits seit langem. Insbesondere der im Reformverlauf vorgesehene Zugang Europols zu den Netzwerken nationaler polizeilicher Datenbanken sowie zu nichtpolizeilichen EU-Datenbanken wie dem Visainformationssystem oder Eurodac⁵ erfordert höhere Datenschutzvorkehrungen. Es ist daher von höchster Wichtigkeit, dass das in Planung befindliche, umfassende Datenschutzregime für alle im Rahmen der PJZS verarbeiteten personenbezogenen Daten auch auf Europol Anwendung findet. Bisher nimmt der Vorschlag der Kommission Europol vom Anwendungsbereich dieses Rechtsaktes aus.⁶ Seit langem fordern europäische Datenschutzbehörden, dass der massive Ausbau des zwischenstaatlichen Datenaustausches, wie er momentan auf europäischer Ebene betrieben wird, nur mit der Etablierung eines umfassenden und einheitlichen Datenschutzregimes einhergehen darf. Bisher fehlte den Mitgliedstaaten im Rat jedoch der politische Wille zur Verabschiedung des entsprechenden Rechtsaktes. Der deutsche Ratsvorsitz muss sich hier ganz besonders einbringen.
- ▶ Drittens muss die Arbeit Europols besser mit der Tätigkeit der anderen im Politikfeld der Inneren Sicherheit angesiedelten Institutionen sowie deren Zusammenarbeit mit den Arbeitsgruppen und Ausschüssen des Rates koordiniert werden, um Duplikationen und Kom-

3. Bericht über die Initiative der Republik Österreich im Hinblick auf die Annahme des Beschlusses des Rates zur Anpassung der Grundgehälter und Zulagen der Europol-Bediensteten, A6-0278/2006.

4. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, *Die demokratische Kontrolle von Europol*, KOM (2002) 0095.

5. EURODAC ist ein EU-weites elektronisches System zur Identifizierung von Asylbewerbern, das durch die Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 geschaffen wurde und seit dem 15. Januar 2003 im Einsatz ist: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/asylum/identification/fsj_asylum_identification_de.htm.

6. Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, KOM (2005)0475.

petenzkonflikte zu vermeiden. Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam entstand eine in ihrer Gesamtheit kaum mehr zu überblickende Fülle an Agenturen und hochrangigen, zumeist informellen Koordinierungs- und Informationsverarbeitungsgremien. Neben den offiziellen Agenturen Eurojust und Frontex wurden unter anderem die Task Force der Polizeichefs und das gemeinsame Lagezentrum (SitCen) eingerichtet, die trotz fortwährend wachsender Aufgaben weder eine Rechtsgrundlage noch eine konkrete Aufgabenstellung haben. Klare Rechtsgrundlagen sind nicht nur notwendig, um mehr Transparenz, sondern vor allem Rechtssicherheit, die Anwendung von Datenschutzregelungen und eine klare Verantwortlichkeit und demokratische Kontrolle dieser Gremien zu sichern.

2.4 Mehr Demokratie und mehr Effizienz: Die Aktivierung der Brückenklausel

Eine Möglichkeit, viele der bisher angesprochenen Punkte hinsichtlich einer stärkeren demokratischen Kontrolle und eines höheren Grundrechtsschutzes in der europäischen Politik der inneren Sicherheit umzusetzen, ist die Überführung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen aus der intergouvernementalen Kooperation in den Gemeinschaftsrahmen. Der gesamte Bereich oder Teile der PJZS würden hierbei in das Verfahren der qualifizierten Mehrheit im Rat, vom einfachen Konsultationsrecht des Europäischen Parlaments zumindest mittelfristig zum Mitentscheidungsverfahren sowie zur Stärkung der gerichtlichen Kontrolle dieser Materien durch den Europäischen Gerichtshof übergehen.

Damit wäre es zum Beispiel möglich, die Polizeikooperation unter Einbezug *aller* Mitgliedstaaten zu vertiefen, ohne dabei wie die Prüm-Staaten in den intergouvernementalen Bereich auszuweichen. Denn die derzeitige mühsame Entscheidungsfindung würde dann durch die Einführung der qualifizierten Mehrheit effizienter werden. Vor allem würde auch die demokratische Kontrolle der Prozesse und die Legitimation der Entscheidungen durch die Einbeziehung des EP in den Gesetzgebungsprozess gewährleistet. Ebenso wäre die demokratische Kontrolle und Verantwortlichkeit Europols garantiert.

Dieses insbesondere von Frankreich, der Finnischen Präsidentschaft, der Kommission und dem Europäischen Parlament unterstützte Projekt scheitert bisher jedoch an einem, insbesondere von Deutschland aus-

gehenden Widerstand einiger Mitgliedstaaten. Die Bundesregierung lehnt die Vergemeinschaftung der PJZS ab, da diese auch im Verfassungsvertrag (Vertrag über eine Verfassung für Europa, VVE) vorgesehen ist. Diesen möchte die Bundesregierung soweit wie möglich in seiner Gänze retten. Durch das Vorziehen einzelner Teile des Verfassungsvertrags würde sie wichtige Verhandlungsmasse aus der Hand geben. Neben dieser offiziellen Linie der Bundesregierung entsteht jedoch der Eindruck, dass zumindest das deutsche Innen- und das Justizministerium grundsätzlichere Bedenken haben. Zwar ist dem Bundesinnenministerium und den Innenministerien der Länder an einer Vertiefung der Polizeikooperation gelegen, nicht aber notwendigerweise innerhalb der EU-Verträge und schon gar nicht unter dem Prinzip der Mehrheitsentscheidungen im Rat sowie im Mitentscheidungsverfahren. Denn hier könnte Deutschland leicht überstimmt werden. Aus ihrer Sicht ist eine Integration à la Schengen oder Prüm die souveränitätsschonendere Variante – auf Kosten parlamentarisch-demokratischer Entscheidungsfindung und Transparenz. Sollte sich die deutsche Regierung angesichts dieser internen Interessenlage dauerhaft gegen eine Vergemeinschaftung der PJZS sträuben, droht ihr ein Glaubwürdigkeitsverlust. Denn eine stärkere Zusammenarbeit innerhalb des EU-Rahmens zu blockieren und gleichzeitig nach deutschem Gusto die Kooperation außerhalb der Verträge in Projekten wie Prüm voranzutreiben, stößt nur bei wenigen Mitgliedstaaten auf Verständnis.

3. Immigrations- und Asylpolitik unter der Deutschen Ratspräsidentschaft

3.1 Der Druck nach einem Politikwechsel unter der deutschen Präsidentschaft

Die EU-Migrationspolitik scheint im Vorfeld der deutschen Ratspräsidentschaft die Merkmale eines hoch politisierten politischen Prozesses zu tragen: Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Dominanz der inneren Sicherheit⁷ sind kontrollorientierte, reaktive Politiken zur Be-

7. Migranten werden nicht nur als »harte« Bedrohung in Anbetracht des internationalen Terrorismus oder als »weiche« im Kontext der transnationalen Kriminalität verstanden; sie werden auch als »Sicherheitsrisiko« für den sozialen Zusammen-

schränkung der Migration relativ weit entwickelt, während sachliche sozial-, wirtschafts- sowie außenpolitische Prioritäten bis jetzt in der Politikgestaltung verdrängt worden sind. Die üblichen rechtlichen, normativ-demokratischen⁸ und politisch-administrativen⁹ Beschränkungen des Handlungsraums der Exekutive, die Migration sowie das soziale Verhalten von Zuwanderern in den Mitgliedstaaten zu steuern, werden umgangen.

Wesentlicher Grund hierfür scheint aber nicht die Politisierung der Politikgestaltung sondern die proaktive Rolle der nationalen Justiz- und Innenminister in der europäischen Zusammenarbeit in der Migrationspolitik zu sein: Diese Akteure nutzten und nutzen die Möglichkeiten des europäischen institutionellen Gerüsts aus, um kontrollorientierte Prioritäten gegenüber nationalen Parlamenten, NGOs und Gerichtshöfen sowie rivalisierenden nationalen Ministerien *und* ihren politischen »Auftraggebern« zu fördern (Guiraudon 2000).

Doch wird diese Art der Politikgestaltung unter der Ägide der deutschen EU-Ratspräsidentschaft weder haltbar noch wünschenswert sein, da der Druck auf einen Politikwechsel gestiegen ist: Die sozial-, wirtschafts-, außen- und sogar die inneren sicherheitspolitischen Interessen der Mitgliedstaaten haben darunter gelitten, dass die Politikgestaltung von den Innen- und Justizministerien dominiert wurde (Maurer/Parkes 2006). Bisher marginalisierte Akteure haben sich in den letzten Jahren auf der europäischen Ebene behaupten können: Die Selbstbehauptung der Europäischen Kommission sowie – vor allem – nationaler Außenministerien hat neue politisch-administrative Beschränkungen in der Politikgestaltung durch die Justiz- und Innenminister eingeführt. Die Er-

halt, das wohlfahrtsstaatliche System sowie die Beschäftigungsaussichten von Bürgern konzipiert.

8. Die Interessen von Drittstaatenangehörigen sind vor allem in nationalen und internationalen Menschenrechten kodifiziert, die von der Judikative, von NGOs als auch von Parlamentariern vertreten werden. Diese Rechte bilden die Basis der rechtlichen und normativ-demokratischen Beschränkungen des exekutiven Handlungsraums in diesem Bereich.
9. Diese Beschränkungen leiten sich aus der Verhandlung der nationalen Migrationspolitik zwischen verschiedenen Ministerien mit unterschiedlichen und oftmals konkurrierenden Präferenzen her; Migrationspolitik kann am besten als »diffuser« Politikbereich verstanden werden, der für breitere funktionale Politikfelder (Sozial-, Wirtschafts-, Außen- und innere Sicherheitspolitik) relevant ist. Die Prioritäten dieser Ministerien sind unterschiedlich und oftmals schwer zu vereinbaren, so dass die allgemeine Steuerungskapazität des Staates leidet.

weiterung der Kompetenzen des Europäischen Gerichtshofs sowie des Europäischen Parlaments seit Ende der 1990er Jahre hat zudem die rechtlichen und normativ-demokratischen Beschränkungen des exekutiven Handlungsraums gestärkt: Das Parlament genießt beispielsweise Mitentscheidungsrechte mit dem Rat über alle Fragen der europäischen Migrationspolitik bis auf die legale Zuwanderung.

Es ist eine Herausforderung für die deutsche Präsidentschaft, die Entwicklung einer Migrationspolitik zu begünstigen, welche die legalen und normativen Rechte von Immigranten respektiert und eine breite Palette der sozial-, wirtschafts-, und außenpolitischen Interessen der EU-25 verfolgt, ohne die bisherigen Bemühungen zur Herstellung der inneren Sicherheit aufs Spiel zu setzen. Im Rahmen der Vorgaben des Haager Programms präsentieren sich mehrere Gelegenheiten, solch eine Politik mitzugestalten. Da die öffentliche Debatte – und damit das Politisierungspotential der EU-Migrationspolitik mittlerweile zugenommen hat, dürfte es aus politischer Sicht schwer sein, Fortschritte zu erreichen.

3.2 Ein Politikwechsel

Rechtliche und normativ-demokratische Prioritäten

Die Flüchtlings- und Menschenrechte beschränken die Steuerungskapazität der Regierungen in der Migrationspolitik. Um sie mit der heutigen Situation der Massenmigration in Einklang zu bringen, haben die EU-Regierungen auf europäischer Ebene vor allem versucht, diese Rechte abzuschwächen: In der *außenpolitischen* Dimension der Migrationspolitik haben sie beispielsweise ein System der »Fernsteuerung« errichtet, wodurch »unerwünschte« Migranten von der EU reaktiv ferngehalten werden – sollten sie auf das Territorium der EU gelangen, könnten sie nämlich die Flüchtlings- und Menschenrechte aktivieren (Parkes 2006). Asylbewerber werden hierzu oftmals als »illegale Immigranten« konzipiert, um rechtliche Beschränkungen der Migrationskontrolle abzuschwächen und ihren Zugang zum Territorium einzuschränken.

Es gibt jedoch alternative außenpolitische Ansätze, die mit der rechtlichen Basis der internationalen Migrationsregime viel mehr vereinbar sind. Diese setzen an den externen Ursachen (die »Push«-Faktoren) der Migration an und versuchen, diese durch entwicklungspolitische, humanitäre oder sogar sicherheitspolitische Interventionen pro-aktiv zu lindern. Ende 2006 wird die Bewertung des »Gesamtansatzes zur Migra-

tionsfrage« seitens des Europäischen Rats beginnen. Diese Strategie befasst sich vor allem mit dem Problem der Zuwanderung aus Afrika und besteht sowohl aus Politiken zur »Fernsteuerung« als auch neueren »problemlindernden« Ansätzen. Die deutsche Ratspräsidentschaft könnte diesen letzteren Ansätzen Gewicht verleihen.

Gleichermaßen haben die meisten *innenpolitischen* europäischen Ansätze versucht, die Rechte von Migranten zu beschränken, um die Migration zu kontrollieren – die prozeduralen Rechte von Asylbewerbern bei der Behandlung ihrer Anträge wurden beispielsweise eingeschränkt. Die europäische Integration hat jedoch Möglichkeiten hervorgebracht, die die Kontrolle der Migration verbessern sollten, ohne die Rechte der Migranten einzuschränken. Die administrative Zusammenarbeit in der Asylpolitik – die laut dem Haager Programm 2007 vorangetrieben werden sollte – kann die Qualität der Entscheidungen über Asylanträge verbessern. Die Weitergabe von Informationen über die menschenrechtliche Situation in Herkunftsländern kann beispielsweise die administrative bzw. justizielle Handhabung der Asylanträge beschleunigen. Diese Rationalisierung ist sogar im Interesse der »wahren« Asylbewerber, weil sie die Asylverfahren beschleunigt und Missbrauchsmöglichkeiten der nationalen Asylsysteme beschränkt. Die schnellere Handhabung ihrer Asylanträge bietet »Scheinasylanten« weniger Gelegenheit, in der EU zu bleiben und zu arbeiten.

Sozial-, wirtschafts- und außenpolitische Prioritäten

Außenpolitische Prioritäten wurden bis jetzt in der Gestaltung der Migrationspolitik verdrängt: Die Politik der »Fernsteuerung« der Migration hat beispielsweise die Last der (europäischen) Migrationskontrolle faktisch auf Drittstaaten verschoben (Lavenex 2006). Im Gegensatz dazu sind neue entwicklungspolitische und humanitäre Ansätze zur Migrationskontrolle im Interesse von Drittstaaten.

Neben dem »Gesamtansatz zur Migrationsfrage« werden weitere Maßnahmen mit einer außenpolitischen Dimension unter der deutschen Ratspräsidentschaft behandelt. Wie viele andere Mitgliedstaaten ist Deutschland der Auffassung, dass der Entwurf für eine Richtlinie über »gemeinsame Normen zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger« illegalen Immigranten zu viele Rechte zugesteht, um effektiv zu sein. Hier sollte die Präsidentschaft daran denken, dass diese Rechte nicht nur eine rechtliche und normativ-demokratische Dimension haben

(das EP scheint bereit, alle ihm zur Verfügung stehenden Mittel einzusetzen, um die Annahme einer »menschenrechtsfreundlichen« Maßnahme zu erzielen), sondern auch eine außenpolitische Dimension: Senegal hat sich kürzlich über die Behandlung seiner abgeschobenen Bürger beklagt und als Erwiderung europäische Maßnahmen zur »Fernsteuerung« der Migration in seinem Territorium eine Zeitlang blockiert.

Problematischer erscheint die Frage, wie sozialpolitische Prioritäten in die Politikgestaltung wiedereingeführt werden können – dies ist zur Priorität der nächsten drei Ratspräsidentschaften geworden. Bisher sollte der »soziale Zusammenhalt« in den EU-Mitgliedstaaten aus Gründen der inneren Sicherheit durch die Restriktion der Zuwanderung verfestigt werden. Die sozialen Rechte von Zuwanderern wurden verringert, um die »Pull«-Faktoren der unkontrollierten oder unerwünschten Zuwanderung zu beschränken. 2004 haben die Innenminister gemeinsame Grundprinzipien zur gesellschaftlichen Integration von Immigranten erarbeitet. Diese schienen mit der bisherigen Kontrollorientierung der Politik zu brechen, da die sozialpolitische Handhabung von Immigration keineswegs als »Pull«-Faktor konzipiert wurde. Doch dieser offensichtliche Bruch täuscht: Indem sie implizit verneinten, dass die gesellschaftliche Behandlung von Immigranten einen »Pull«-Faktor darstellt, basierten die Minister ihre Empfehlungen auf einem unrealistischen Szenario – einem Szenario, in dem sie komplette Kontrolle über die Migration genießen, so dass die soziale Situation von Migranten keine negativen Implikationen für die Migrationssteuerung hat. Tatsächlich jedoch werden sicherheits- und innenpolitische Überlegungen weiterhin bestimmen, dass die Handhabung von Immigration als »Pull«-Faktor verstanden wird.

Paradoxerweise können sozialpolitische Ziele also nur erreicht werden, wenn intern (realistische) sicherheitspolitische Prioritäten gesetzt werden und der Zusammenhang zwischen Migrationskontrolle und der Handhabung von Immigration berücksichtigt wird. Auch außenpolitische Prioritäten werden in den Grundprinzipien verdrängt: Solche Prioritäten fördern nicht immer die langfristige Integration von Drittstaatsangehörigen in der EU sondern oftmals die Beibehaltung ihrer Beziehungen mit ihrem Herkunftsstaat und langfristig sogar ihre Rückkehr. Die Spannung zwischen wirtschafts- und sozialpolitischen Prioritäten ist ebenso deutlich: Die im Rahmen des G6-Treffens von dem französischen Innenminister Nicolas Sarkozy und seinem deutschen Pendant Wolfgang Schäuble vorgestellten Pläne für eine zeitlich befristete Zuwanderung

(»circular migration«) basiert teilweise auf Prinzipien, die bereits in den 1970er Jahre diskreditiert wurden. Die Erfahrungen mit der Gastarbeiterpolitik haben gezeigt, dass, obwohl Staaten die Zuwanderung in ihr Territorium auf diese Weise regulieren können, ihr Ausgang viel schwieriger zu kontrollieren ist.

3.3 Institutionelle Änderungen

Mögliche institutionelle Änderungen der Gestaltung der Migrationspolitik, die unter der deutschen Präsidentschaft gegebenenfalls behandelt werden, sind eng mit der Frage der inhaltlichen Ausrichtung der europäischen Migrationspolitik verbunden. Die Erweiterung der Befugnisse bisher marginalisierter Akteure wie das Europäische Parlament (Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens auf die Politik der legalen Zuwanderung) und der Europäische Gerichtshof (Ausweitung seiner in der ersten Säule üblichen Rechte auf die Bereiche illegale Einwanderung sowie Asylpolitik) würden die Steuerungskapazität der Innenministerien weiter beschränken; kontrollorientierte Politiken müssten rechtlichen und demokratischen Normen weitaus mehr Beachtung schenken.

Aus deutscher Sicht erscheint der Vorschlag besonders problematisch, Entscheidungen zur legalen Migration (einschließlich Wirtschaftszuwanderung) mit qualifizierter Mehrheit im Ministerrat anzunehmen, um den zögerlichen Fortschritt in diesem Bereich in Schwung zu bringen. Auch hier hat die deutsche Regierung »praktische« Bedenken: wie die institutionellen Änderungen im Bereich der PJZs (siehe 2.4) würden derartige Änderungen einem »Rosinenpicken« aus dem Verfassungsvertrag gleichen und den Druck auf die aus deutscher Sicht wünschenswerte Annahme des VVE mindern. Diese »Bedenken« dienen jedoch nicht nur den Verfechtern der Verfassung; auch die *grundsätzlichen* Gegner der weiteren Vergemeinschaftung der Migrationspolitik innerhalb der deutschen Regierung können jetzt die erwünschte Unversehrtheit des VVE zitieren, um die institutionellen Änderungen zu blockieren. Die Bedenken dieser Akteure basieren auf der Wahrnehmung, dass Interessen der Mitgliedstaaten in diesem Bereich (noch) zu divers sind, um den Übergang zu Mehrheitsentscheidungen erstrebenswert zu machen.

Jedoch besteht das Problem fort, dass die EU-Migrationspolitik auf die *illegale* Migration gerichtet ist, so dass wirtschaftliche Prioritäten leiden. Diese müssen in die Gestaltung der Migrationspolitik wieder eingeführt werden. Wenn der Übergang zur qualifizierten Mehrheit im Rat

der deutschen Regierung als traditionellem Blockierer der wirtschaftlichen Migrationspolitik nicht die passende Methode scheint, um diese Prioritäten wieder einzuführen, muss sie zumindest der Regulierung der Wirtschaftsmigration unter dem Einstimmigkeitsprinzip gegenüber offener sein. Die Kommission scheint dazu auf die Bedenken der deutschen Regierung eingegangen zu sein: Der Vorschlag zur Wirtschaftsmigration, den die Kommission wahrscheinlich in der ersten Jahreshälfte 2007 vorlegen wird, wird – laut dem diesbezüglichen Aktionsplan (KOM (2005) 669) – die unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Interessen beachten, und vor allem einen europäischen Mehrwert bieten.

In seinen gemeinsam mit Nicolas Sarkozy erarbeiteten Plänen hat der deutsche Innenminister Wolfgang Schäuble aber seine eigene Vorstellung der europäischen Regulierung der legalen Migration vorgestellt: Maßnahmen zu zeitlich befristeter Zuwanderung und Aufenthalt würden auf europäischer Ebene formuliert werden. Die Mitgliedstaaten würden aber selber entscheiden, ob sie die Maßnahmen anwenden würden. Hinter diesem neuen deutschen Engagement und dieser scheinbaren Offenheit in der europäischen rechtlichen Zuwanderungspolitik scheint sich der Wunsch nach einem *opt-out* zu verstecken.

Die Abneigung, legale Zuwanderung auf einer europäischen Ebene zu regulieren, scheint innerhalb der deutschen Regierung relativ weit verbreitet. Ebenso übernehmen die Ministerien die einheitliche Regierungslinie gegen eine Überführung der PJZs in den Gemeinschaftsrahmen, um das Projekt des Verfassungsvertrags nicht zu gefährden. So wünschenswert und wichtig eine proaktive Rolle der Ratspräsidentschaft in der Behandlung der legalen Migration oder der PJZs ist, so unwahrscheinlich ist deren Verwirklichung aufgrund der innenpolitischen Interessenlage. Andere Beispiele zeigen, dass es »regierungsinterne« Interessen- und Meinungsverschiedenheiten in innen- und justizpolitischen Fragen gibt. Auch diese schränken dabei den Handlungsspielraum der deutschen Ratspräsidentschaft auf der europäischen Ebene ein, wie zum Beispiel bei der Frage einer stärkeren demokratischen Kontrolle Euro-pols oder den Modalitäten der Überführung des Vertrages von Prüm in den Gemeinschaftsrahmen. Es bleibt abzuwarten, inwiefern es der Regierung gelingt, die abweichende Haltung einzelner Ministerien ihrer Position unterzuordnen.

Literatur

- Balzacq, Thierry u.a. (2006): Security and the Two-Level Game: The Treaty of Prüm, the EU and the Management of Threats, CEPS Working Document 234.
- Bigo, Didier (2006): »Liberty, whose Liberty? The Hague Programme and the Conception of Freedom«, in: Thierry Balzacq und Sergio Carrera, *Security versus Freedom*, Ashgate, 35–44.
- Bunyan, Tony (2006): »Verfügbarkeit: Binnenmarkt für Polizeidaten«, in: *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 84, 21–28.
- Busch, Heiner (2006): »EU-Informationssysteme: Stand und Planung«, in: *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 84, 29–43.
- Guiraudon, Virginie (2000): »European Integration and Migration Policy: Vertical Policymaking as Venue Shopping«, in: *Journal of Common Market Studies*, 38/2: 249–69.
- Hayes, Ben (2006): »Europol: mehr Befugnisse und weniger Regeln«, in: *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 84 (2/2006), 46–55.
- Kietz, Daniela und Maurer, Andreas (2006): »Der Vertrag von Prüm: Vertiefungs- und Fragmentierungstendenzen in der Justiz- und Innenpolitik der EU«, in: *Integration* 3/06, 201–212.
- Lavenex, Sandra (2006): »Shifting Up and Out: the Foreign Policy of European Immigration Control«, in: *West European Politics*, 29 (2), 329–350.
- Maurer, Andreas und Roderick Parkes (2006): Asylum Policy and Democracy in the EU from Amsterdam towards the Hague Programme, SWP-Diskussionspapier.
- Monar, Jörg (2005): »Die politische Konzeption des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Vom Amsterdamer Vertrag zum Verfassungsentwurf des Konvents«, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, Baden-Baden, 29–41.
- Parkes, Roderick (2006): Gemeinsame Patrouillen an Europas Südgrenze, SWP-Aktuell.
- Wagner, Wolfgang (2004): »Halt, Europol! Probleme der europäischen Polizeikooperation für parlamentarische Kontrolle und Grundrechtsschutz«, HSK-Report Nr. 15/2004.