



## Gegengewicht Demokratisierung

Der Europäische Verfassungskonvent und die Politik der inneren Sicherheit in Europa

### EDITORIAL

Spätestens seit dem 11. September 2001 ist eine Schattenseite der globalisierten Welt in den Blickpunkt gerückt: Auch Kriminalität und Terrorismus sind längst grenzüberschreitende Phänomene, die folglich nicht mehr auf der Ebene der Nationalstaaten allein bekämpft werden können.

Die Bemühungen um eine effektivere internationale Kooperation im Bereich der inneren Sicherheit haben durch die terroristischen Anschläge in New York und Washington neue Dynamik erhalten. Innerhalb der Europäischen Union arbeiten die Innen- und Justizminister intensiver zusammen und haben Institutionen wie Europol weiter gestärkt. Doch die vergrößerten Handlungsspielräume für die Herstellung innerer Sicherheit gehen mit einer Erschwerung von parlamentarischer Kontrolle und Grundrechtsschutz einher.

Zur Zeit setzt sich insbesondere der europäische Verfassungskonvent in Brüssel für eine Demokratisierung der Politik innerer Sicherheit ein. Der Autor stellt die verschiedenen Möglichkeiten vor und zeigt, dass Verbesserungen beim Grundrechtsschutz und bei der parlamentarischen Kontrolle möglich sind, ohne Kompetenzen an die Nationalstaaten zurückgeben zu müssen. Nehmen die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union die Vorschläge des Konvents an, wäre dies ein großer Schritt in Richtung einer demokratischen Gemeinschaft der inneren Sicherheit, in der Kompetenzen und Kontrollmechanismen ausgewogen verteilt sind.

Marlar Kin



Eine Gruppe Demonstranten prangert bei einem Antirassismus-Marsch einen Tag nach dem Ende des Kopenhagener EU-Gipfels im Dezember 2002 den „Polizeistaat EU“ an. Auch wenn diese Parole übertrieben scheint, so werden die Befugnisse von Polizei-Organen beständig ausgeweitet, während Mechanismen zur Wahrung von parlamentarischer Kontrolle und Grundrechten dahinter zurück bleiben. Reformen zur Sicherung demokratischer Kontrolle sind daher dringend notwendig.

Bild:dpa

---

### Wolfgang Wagner

---

Seit den terroristischen Anschlägen vom 11. September 2001 hat die Gewährleistung der inneren Sicherheit weltweit an Bedeutung gewonnen und vielerorts zu neuen, häufig restriktiven Maßnahmen geführt. In liberalen Demokratien hat dies zu einem Wiederaufleben des klassischen Konflikts zwischen staatlichen Handlungsspielräumen zur Herstellung innerer Sicherheit einerseits und der Wahrung von parlamentarischer Kontrolle und Grundrechten andererseits geführt.

Dieser Konflikt ist mittlerweile jedoch weitaus komplexer, weil eine grenzüberschreitende Dimension hinzugekommen ist: Ebenso wie Teile der organisierten Krimi-

nalität nutzt der moderne Terrorismus die Möglichkeiten durchlässiger Grenzen und grenzüberschreitender Kommunikation. Infolgedessen verlagert sich auch die Politik der inneren Sicherheit zunehmend auf die internationale Ebene. Mit dieser Verlagerung von Entscheidungsverfahren in internationale Institutionen verschärfen sich jedoch die Spannungen zwischen der effektiven Gewährleistung innerer Sicherheit und der Wahrung von Grundrechten und parlamentarischer Kontrolle.

In mehrfacher Hinsicht handelt es sich dabei um Probleme der Sicherheitspolitik, die gerade für liberale Demokratien charakteristisch sind: Liberale Demokratien lassen ein besonders hohes Maß wechselseitiger Interdependenz zu, was sie gegenüber grenzüberschreitendem Terrorismus besonders

verwundbar werden lässt. Gleichzeitig sind gerade sie fähig und willens, die daraus resultierenden Probleme mit Hilfe internationaler Institutionen gemeinsam und kooperativ zu bearbeiten. Denn die Transparenz und Offenheit demokratischer Regierungssysteme fördern nicht nur das wechselseitige Vertrauen darauf, dass kooperative Politik nicht ausgebeutet wird. Es trägt auch zur Herausbildung einer kollektiven Identität bei, auf deren Grundlage demokratische Regierungen ihre Sicherheitsinteressen in kompatibler oder gar kollektiver Weise definieren.

Beide für Demokratien typische Tendenzen – die Neigung zu wechselseitiger Interdependenz und zu deren Verregelung durch internationale Institutionen – zeigen sich insbesondere bei den Mitgliedern der Europäischen Union deutlich. Zum einen hat die zwischenstaatliche Verflechtung nirgendwo ein so großes Ausmaß erreicht wie in der Europäischen Union, die über einen Binnenmarkt und eine gemeinsame Währung verfügt. Mit der Ausnahme Großbritanniens und Irlands, die dem Schengener Abkommen bislang nicht beigetreten sind, haben außerdem alle EU-Staaten auf wechselseitige Grenzkontrollen verzichtet. Diese Offenheit der Grenzen nutzen neben Touristen, Geschäftsleuten oder Pendlern natürlich auch Kriminelle, die sich so der Strafverfolgung zu entziehen versuchen. Kriminalpolitiker sprechen daher längst von einem gemeinsamen Kriminalitätsraum Europa. Zum anderen bieten die supranationalen Institutionen der Europäischen Union ein außergewöhnlich effektives Instrumentarium zur kooperativen Verregelung von Interdependenz. Mit der Europäischen Kommission existiert eine supranationale Behörde, die als ‚Hüterin der Verträge‘ und ‚Motor der Integration‘ Initiativen ergreifen und voranbringen kann. Im Rat der EU stimmen die Regierungen der Mitgliedstaaten in vielen Bereichen mit qualifizierter Mehrheit ab, sodass die Ineffizienzen der Einstimmigkeit überwunden werden können. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes schließlich hat aus den Römischen Verträgen eine supranationale Rechtsordnung entwickelt, die Vorrang vor dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten genießt. Die Tatsache, dass Zuwiderhandlungen effektiv bestraft werden, verleiht Beschlüssen im Rahmen der

Europäischen Gemeinschaften ein sehr hohes Maß an Durchsetzungskraft.

Während also das hohe Maß an wechselseitiger Interdependenz gerade die EU-Staaten gegenüber grenzüberschreitender Kriminalität und Terrorismus verwundbar macht, geben ihnen die supranationalen Institutionen ein äußerst effektives Instrumentarium an die Hand, grenzüberschreitenden Problemen der inneren Sicherheit gemeinsam zu begegnen. Wie in anderen Politikfeldern auch, geht der Rückgewinn an Handlungsmöglichkeiten jedoch mit einer Erschwerung der demokratischen Kontrolle einher. Im Bereich der Politik der inneren Sicherheit ist das dabei entstehende ‚Demokratiedefizit‘ besonders alarmierend, weil es sich um einen Bereich handelt, der die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger berührt. Über die parlamentarische Kontrolle hinaus kommt daher dem Grundrechtsschutz eine große Bedeutung zu.

Dass das ‚Demokratiedefizit‘ in der Europäischen Union überhaupt überwunden werden kann, wird nicht nur von jenen Euroskeptikern bezweifelt, die eine funktionierende Demokratie an die vopolitischen Bedingungen einer Kommunikations-, Erfahrungs- und Erinnerungsgemeinschaft geknüpft sehen. Zweifel werden auch von Bürgerrechtlern vorgebracht, die in der Europäisierung der Politik der inneren Sicherheit eine Strategie der Exekutiven vermuten, sich der letzten Reste demokratischer Kontrolle zu entledigen. Aus dieser Perspektive ist das ‚Demokratiedefizit‘ kein ungewollter Betriebsunfall, sondern vielmehr der Zweck der ganzen Übung. Da ihre Demokratisierung aus dieser Perspektive aussichtslos erscheint, bleibt konsequenterweise nur, die europäische Zusammenarbeit in der inneren Sicherheit abzulehnen bzw. auf ein Minimum zu beschränken. Eine Aussicht auf Erfolg besitzt diese Strategie jedoch kaum. Denn die Europäisierung der inneren Sicherheit wird nicht nur von den Sicherheitsbehörden betrieben, sondern dabei auch von einer breiten Öffentlichkeit unterstützt.

Hilfreicher erscheint es daher, über mögliche Verbesserungen der parlamentarischen Kontrolle und des Grundrechtsschutzes innerhalb der Europäischen Union nachzudenken. Die Debatte um eine europäische Verfassung, wie sie derzeit im so genannten Konvent geführt wird, bietet dafür eine will-

kommene Gelegenheit. Wie ich weiter unten ausführlicher zeigen werde, weisen die Arbeiten des Konvent tatsächlich einen Weg auf, der gleichermaßen jenseits einer Renationalisierung und einer von den Sicherheitsbehörden dominierten Politik innerer Sicherheit liegt.

## Die europäische Politik der inneren Sicherheit

Das Thema ‚innere Sicherheit‘ ist nicht erst durch die terroristischen Anschläge vom 11. September 2001 auf die Tagesordnung der Europäischen Union gelangt. Die Kooperation der EU-Staaten in diesem Bereich reicht vielmehr bis in die siebziger Jahre



zurück, als eine Arbeitsgruppe zur Bekämpfung von Terrorismus und politischer Gewalt eingerichtet wurde. Größere Aufmerksamkeit erhielt das Thema aber erst Ende der achtziger Jahre, nachdem im Rahmen des Schengener Abkommens einige Mitgliedstaaten die Abschaffung der Grenzkontrollen beschlossen hatten und über Ausgleichsmaßnahmen zur Gewährleistung der inneren Sicherheit verhandelten. In deren Mittelpunkt steht das Schengener Informationssystem, auf das die Polizeibehörden dezentral zugreifen und Daten über Personen eingeben und abrufen können, denen beispielsweise die Einreise verweigert werden soll. Um die grenzüberschreitende Kriminalität wirkungsvoller bekämpfen zu können, schlug der damalige deutsche Bun-

deskanzler Kohl außerdem die Errichtung einer europäischen Bundespolizei nach dem Vorbild des amerikanischen FBI vor.

Einer engeren europäischen Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit standen aber die Befürchtungen einiger Mitgliedstaaten entgegen, zu viele Kompetenzen nach Brüssel abgeben und einen zu großen Verlust an nationaler Souveränität in Kauf nehmen zu müssen. Im Laufe der 1990er Jahre nahmen diese Widerstände jedoch Schritt für Schritt ab. Ein Grund hierfür dürfte sicherlich darin liegen, dass eine engere Zusammenarbeit zur Bekämpfung der Kriminalität bei den Bürgerinnen und Bürgern große Popularität besitzt: In von der Europäischen Kommission durchgeführten Umfragen sprachen sich etwa zwei Drittel der Befragten dafür aus, Ent-



*Junge Europäer verbrennen Anfang der 50er Jahre an der deutsch-französischen Grenze einen Grenzbaum, um damit für die Idee eines vereinten Europas ohne Grenzen zu demonstrieren. Heute, da die meisten Grenzen zwischen EU-Ländern offen sind, verlagern sich Kontrollen an die Grenzbaume an den Außengrenzen der EU. Innere Sicherheit ist nun ein Thema, mit dem sich die Staaten des vereinten Europas gemeinsam befassen müssen.*

Bild: dpa

scheidungen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität nicht auf nationaler, sondern auf europäischer Ebene zu fällen.<sup>1</sup> Nach den Anschlägen vom 11. September stieg die Zustimmungsrate auf 72%, für die Terrorismusbekämpfung sogar auf 85%.<sup>2</sup>

Durch den Maastrichter Vertrag von 1992 wurde die ‚Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres‘ zu einem von drei Pfeilern der Europäischen Union. Diese Zusammenarbeit fand allerdings weitgehend außerhalb des Gemeinschaftsrechts und mit nur geringer Beteiligung von Europäischer Kommission, Europäischem Parlament und Europäischem Gerichtshof statt. Auf Drängen der integrationsfreundlichen Mitgliedstaaten wurden die Visa-, die Asyl- und die Einwanderungspolitik mit

dem Vertrag von Amsterdam (1997) in den Rahmen der Gemeinschaft überführt. Zusammen mit der polizeilichen und strafjustiziellen Zusammenarbeit, die im ‚3. Pfeiler‘ verblieben sind, sollen sie einen ‚Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts‘ aufbauen. Ein im Dezember 1998 verabschiedeter Aktionsplan zur Umsetzung des Amsterdamer Vertrags half ebenso wie ein eigens der Innen- und Justizpolitik gewidmetes Sondertreffen des Europäischen Rates im finnischen Tampere 1999, Prioritäten zu definieren. Seitdem zählt der Bereich der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit zu den dynamischsten Bereichen der europäischen Integration.

## Der 11. September 2001 als Katalysator verstärkter Zusammenarbeit

Die terroristischen Anschläge auf New York und Washington haben dem Projekt einer gemeinsamen europäischen Politik der inneren Sicherheit zusätzliche Dringlichkeit und Dynamik verliehen. Die außerordentliche Aufmerksamkeit, die der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit durch Medien und Öffentlichkeit, aber auch durch die USA zuteil wurde, half zweifellos, die Entscheidungsprozesse zu beschleunigen und die Bedenken der eher skeptischen Mitgliedstaaten zu überwinden.

Bereits einen Tag nach den Anschlägen kamen die Außenminister zu einer schnell einberufenen Tagung zusammen. Am 21. September 2001 verabschiedeten dann die Staats- und Regierungschefs bei einem außerordentlichen Treffen einen Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung. Zu den innerhalb weniger Monate vereinbarten Maßnahmen gehören eine gemeinsame Definition von Terrorismus, das Einfrieren von Guthaben einer Reihe von Personen und Organisationen, und ein europäischer Haftbefehl, der die schwerfälligen Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten ablöst. Darüber hinaus verstärkte das Europäische Polizeiamt (Europol) seine Arbeiten im Bereich der Terrorismusbekämpfung.

Nach der gemeinsamen Terrorismus-Definition gelten nun in allen Mitgliedstaaten Straftaten wie Mord, Geiselnahme, Flugzeug-

## Aus der Charta der Grundrechte der Europäischen Union

### Artikel 8

#### *Schutz personenbezogener Daten*

*(1) Jede Person hat das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten.*

*(2) Diese Daten dürfen nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage verarbeitet werden. Jede Person hat das Recht, Auskunft über die sie betreffenden erhobenen Daten zu erhalten und die Berichtigung der Daten zu erwirken.*

*(3) Die Einhaltung dieser Vorschriften wird von einer unabhängigen Stelle überwacht.*

### Artikel 47

#### *Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht*

*Jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, hat das Recht, nach Maßgabe der in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen.*

*Jede Person hat ein Recht darauf, dass ihre Sache von einem unabhängigen, unparteiischen und zuvor durch Gesetz errichteten Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Jede Person kann sich beraten, verteidigen und vertreten lassen.*

*Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, wird Prozesskostenhilfe bewilligt, soweit diese Hilfe erforderlich ist, um den Zugang zu den Gerichten wirksam zu gewährleisten.*

Proklamiert in Nizza am 7. Dezember 2000

entführung oder die Herstellung von Massenvernichtungswaffen dann als terroristisch, „wenn sie mit dem Ziel begangen werden, die Bevölkerung auf schwer wiegende Weise einzuschüchtern [...] oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören“.<sup>3</sup> Die EU-Staaten verpflichten sich ferner, das Anführen einer terroristischen Vereinigung mit mindestens 15 Jahren Freiheitsstrafe und die Beteiligung an Handlungen terroristischer Vereinigungen mit mindestens acht Jahren Freiheitsstrafe zu ahnden.

Über diese gemeinsame Definition von Terrorismus hinaus hat sich der Rat auf eine Liste von Personen und Organisationen verständigt, die als ‚terroristisch‘ eingestuft werden. Diese Liste umfasst vor allem Aktivistinnen der ETA, verschiedene nordirische Terrorgruppen und islamistische Organisationen. Die Vermögen aller Personen und Gruppen, die sich auf dieser Liste befinden, werden – ebenso wie jene, die sich auf vergleichbaren Listen des Vereinten Nationen-Sicherheitsrates befinden – automatisch eingefroren.

Der europäische Haftbefehl, der bis 2004 in Kraft treten soll, ersetzt das bis dahin gültige, aufwendige Auslieferungsverfahren unter den Mitgliedstaaten. Er basiert auf dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung von Gerichtsurteilen und darauf aufbauenden Auslieferungsersuchen. Daher entfällt die

Notwendigkeit zu prüfen, ob eine gesuchte Person auch nach den Strafgesetzen des Landes, das um Auslieferung ersucht worden ist, eine Straftat begangen hat. Der Verzicht auf diese Prüfung wird mit dem Vertrauen in die rechtstaatliche Ordnung der anderen EU-Staaten begründet. Auch Ausnahmen bei eigenen Staatsangehörigen oder im Falle politischer Straftaten (inklusive terroristischer Aktivitäten), wie sie die Mitgliedstaaten bis dahin aufrecht erhalten haben, sind nach dem Europäischen Haftbefehl nicht mehr möglich. Schließlich müssen Auslieferungsersuchen nicht mehr über diplomatische Kanäle übermittelt, sondern können direkt zwischen den zuständigen Gerichten ausgetauscht werden, wodurch sich die Dauer des Auslieferungsverfahrens verkürzt.

Auch Europol ist seit den Anschlägen des 11. September gestärkt worden. Die Terrorismusbekämpfung gehört bereits seit 1998 zu den Aufgaben Europol. Seine Befugnisse sind allerdings auf die Sammlung, die Analyse und den Austausch von Daten beschränkt. Eigene Ermittlungen kann Europol bislang nicht führen. Allerdings soll sich Europol bald an gemeinsamen Ermittlungsteams beteiligen können. Unmittelbar nach den Anschlägen vom 11. September ist in Den Haag eine Sondereinheit geschaffen worden, der auch Verbindungsbeamte der Nachrichtendienste angehören. Sie soll Informationen zum Terrorismus sammeln und Bedrohungsanalysen erstellen. Darüber hinaus hat Europol bereits im Dezember 2001 ein Abkommen mit den USA unterzeichnet,

das den Informationsaustausch in der Terrorismusbekämpfung erleichtern soll. Der Informationsaustausch schloss jedoch zunächst personenbezogene Daten aus, da diese von Europol nur dann an Drittstaaten weitergegeben werden dürfen, wenn deren Datenschutzbestimmungen mindestens den Anforderungen des Datenschutz-Übereinkommens des Europarates genügen. Die USA verfolgen jedoch einen grundlegend anderen Ansatz beim Datenschutz als die EU-Staaten. Eine Einigung kam daher erst im Dezember 2002 zustande, nachdem sich die EU-Staaten entschlossen hatten, ihre datenschutzrechtlichen Bedenken mit Blick auf das gemeinsame Interesse an einer effektiven Terrorismusbekämpfung hintenanzustellen.

### Probleme der demokratischen und gerichtlichen Kontrolle

Die vom Rat getroffenen Maßnahmen tragen zur Erhöhung der inneren Sicherheit in der EU und zur Bekämpfung des Terrorismus bei. Nach dem 11. September ist es der EU gelungen, in außerordentlich kurzer Zeit zu reagieren. Problematisch erscheinen die getroffenen Maßnahmen allerdings, wenn man sie an den demokratischen Kriterien der parlamentarischen Kontrolle und des Grundrechtsschutzes misst.

Wenn Entscheidungsprozesse aus dem Nationalstaat weg auf die Ebene internationa-



*Am deutsch-polnischen Grenzübergang in Frankfurt (Oder) kontrollieren eine Bundesgrenzschutzbeamtin, ihr italienischer Kollege sowie eine Beamtin aus Griechenland gemeinsam den Kofferraum eines Autos. An der EU-Ostaußengrenze zwischen Deutschland und Polen haben Vorbereitungen für ein gemeinsames europäisches Grenzschutzcorps begonnen. Grenzschützer aus Italien, Griechenland, Großbritannien und Deutschland üben im Dezember 2002 zehn Tage lang die Zusammenarbeit an der Grenze.*

*Bild:dpa*

ler Institutionen verlagert werden, wird es für die nationalen Parlamente generell schwieriger, auf die Entscheidungsprozesse einzuwirken bzw. diese zu kontrollieren. Sofern es sich um völkerrechtliche Verträge handelt, müssen die nationalen Parlamente einer Ratifizierung zwar zustimmen, doch bleibt ihnen dabei immer nur die Möglichkeit, den Vertrag in seiner ausgehandelten Form zu akzeptieren oder abzulehnen. Die für innerstaatliche Gesetze typische Möglichkeit, einzelne Änderungen vorzunehmen, entfällt. Der Prozess der europäischen Integration hat diese Entmachtung der nationalen Parlamente noch verstärkt, weil viele Rechtsakte, die die im Rat versammelten Regierungen beschließen, keiner eigenen parlamentarischen Zustimmung mehr bedürfen. Mittlerweile haben daher die Parlamente in vielen Mitgliedstaaten eigene Ausschüsse für Angelegenheiten der EU eingerichtet, um auf Entwicklungen auf europäischer Ebene schnell und effektiv reagieren und somit in einem frühen Stadium auf europäische Rechtsakte Einfluss nehmen zu können. In einigen Staaten sind die Regierungen darüber hinaus verpflichtet, vor ihrer endgültigen Zustimmung zu europäischen Vorhaben die Zustimmung des nationalen Parlaments (bzw. des EU-Ausschusses) einzuholen. Letztlich bleiben den nationalen Parlamenten jedoch nur die beiden Möglichkeiten, die Entscheidung ihrer Regierung mitzutragen oder ihr das Vertrauen ganz zu entziehen. Noch geringer sind die Einflussmöglichkeiten der nationalen Parlamente, wenn im Rat der EU mit qualifizierter Mehrheit beschlossen wird. Denn dann werden auch eventuelle Zustimmungsvorbehalte der nationalen Parlamente zu stumpfen Waffen, weil diese lediglich ‚ihren‘ Regierungsvertreter binden können, der jedoch selbst im Rat überstimmt werden kann. Zusammengenommen sind die nationalen Parlamente die Verlierer einer Internationalisierung und Europäisierung der Politik. Die Exekutive hingegen kann die Verlagerung von Entscheidungen in internationale bzw. europäische Gremien als Strategie einsetzen, um innerstaatliche Widerstände und Politikblockaden zu überwinden.

Gerade der Deutsche Bundestag hat sich daher immer dafür eingesetzt, dass mit der Übertragung von Kompetenzen an die Europäische Union eine Stärkung des Europäischen Parlaments einher geht, insbeson-

dere wenn im Rat qualifizierte Mehrheitsabstimmungen möglich sind. Diese Bemühungen waren zwar in zahlreichen Politikfeldern wie ‚Binnenmarkt‘ oder ‚Umwelt‘ erfolgreich, in denen das Europäische Parlament mit den im Rat vertretenen Regierungen mittlerweile gleichberechtigt beschließt. Im Bereich der Innen- und Justizpolitik hinken die Kompetenzen des Europäischen Parlaments jedoch noch weit hinterher. Bis zum Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages 1999 wurde das Europäische Parlament über die Arbeiten im Bereich der Innen- und Justizpolitik lediglich informiert! Erst der Amsterdamer Vertrag schreibt für einen großen Teil der Ratsbeschlüsse das Anhörungsverfahren vor, wonach das Europäische Parlament eine Stellungnahme abgeben muss, bevor der Rat eine endgültige Entscheidung fällt. Diese Stellungnahmen binden den Rat jedoch in keinerlei Weise. Dennoch stellt der Amsterdamer Vertrag zumindest einen Einstieg in die ‚Parlamentarisierung‘ der europäischen Innen- und Justizpolitik dar. Allerdings bleiben weiterhin Bereiche dieser Politik von der parlamentarischen Kontrolle ausgeschlossen. Beispielsweise wurde das Europäische Parlament bei der Festlegung der Liste terroristischer Personen und Organisationen nicht einmal konsultiert. Gänzlich ausgeschlossen ist es außerdem von den Verhandlungen, die die Innen- und Justizminister mit den USA über eine verstärkte Zusammenarbeit in der Terrorismusbekämpfung führen.

Im Rahmen seiner begrenzten Möglichkeiten setzt sich das Europäische Parlament dafür ein, dass Demokratie und Menschenrechte durch die europäische Politik der Terrorismusbekämpfung nicht zu Schaden kommen. Schon aus institutionellem Eigeninteresse mahnt das Europäische Parlament regelmäßig eine intensivere parlamentarische Kontrolle der europäischen Innen- und Justizpolitik an. Darüber hinaus drängt es auf eine ausgewogene Balance zwischen effektiver Sicherheitspolitik und dem Schutz der Grundrechte. Beispielsweise erreichte es in den Beratungen über den europäischen Haftbefehl von den Regierungen die Zusage, der Sicherung rechtlicher Mindeststandards in Strafverfahren Priorität zu geben. Mit Blick auf Europol fordert das Europäische Parlament eine Änderung der Rechtsgrundlage, um „seine parlamentarische und gerichtliche Kontrolle zu ge-

## Weiterführende Literatur

Manfred Baldus 2001, Transnationales Polizeirecht. Verfassungsrechtliche Grundlagen und einfach-gesetzliche Ausgestaltung polizeilicher Eingriffsbefugnisse in grenzüberschreitenden Sachverhalten. Baden-Baden: Nomos .

Sabine Gleß/Rainer Grote/Günter Heine (Hg.) 2001, Justitielle Einbindung und Kontrolle von Europol, Bd. 2, Polizeiliche Ermittlungstätigkeit und Grundrechtsschutz, Freiburg i. Br.: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht.

Manfred Baldus/Michael Soine (Hg.) 1999, Rechtsprobleme der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit, Baden Baden: Nomos.

Dorine Dubois 2002, The Attacks of 11 September: EU-US Cooperation Against Terrorism in the Field of Justice and Home Affairs, in: *European Foreign Affairs Review*, 7: 3, 317-335.

Jochen Frowein/Nico Krisch 1998, Der Rechtsschutz gegen Europol, in: *Juristenzeitung* 12, 589-597.

Peter Graf von Kielmannsegg 1996, Integration und Demokratie, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hg.), *Europäische Integration*, Opladen: Leske + Budrich, 47-71.

Andreas Hasenclever 2002, The Democratic Peace meets International Institutions. Überlegungen zur internationalen Organisation des demokratischen Friedens, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 9:1, 75-111.

Hans-Christian Krüger/Jörg Polakiewicz 2001, Vorschläge für ein kohärentes System des Menschenrechtsschutzes in Europa: Europäische Menschenrechtskonvention und EU-Grundrechtecharta, in: *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 28: 4/6, 92-105.

Christopher McCrudden 2001, The Future of the EU Charter of Fundamental Rights, New York University: Jean Monet Working Papers No. 10/01.

Berthold Meyer 2002, Im Spannungsfeld von Sicherheit und Freiheit, HSFK-Standpunkte 1/2002.

Thomas Bernhard Petri 2001, Europol. Grenzüberschreitende polizeiliche Tätigkeit in Europa, Baden-Baden: Nomos.

währleisten“.<sup>4</sup> Gleichzeitig begrüßt das Europäische Parlament konkrete Maßnahmen wie den Europäischen Haftbefehl und drängt auf eine zügige Umsetzung der verschiedenen Aktionspläne.

## Probleme des Grundrechtsschutzes

Die auf europäischer Ebene beschlossenen Maßnahmen zur Erhöhung der inneren Sicherheit und zur Bekämpfung des Terrorismus besitzen unmittelbare Relevanz für die Grundrechte der in der EU lebenden Menschen. Auch wenn Europol-Beamte keine Zwangsmaßnahmen wie Verhaftungen durchführen dürfen, stellt bereits die Sammlung, Verarbeitung und Weitergabe personenbezogener Daten einen Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung dar, die nach dem so genannten ‚Volkszählungsurteil‘ des Bundesverfassungsgerichts zu den Grundrechten zu zählen ist. Außerdem geschieht der Austausch und die Analyse von Daten natürlich mit dem Zweck der Erkenntnisgewinnung, die zu Zwangsmaßnahmen führen soll. Weitgehenden Grundrechtseingriffen sind außerdem all jene Personen ausgesetzt, die vom Rat auf die Liste terroristischer Personen gesetzt worden sind und deren Guthaben dadurch eingefroren werden. Schließlich berührt der europäische Haftbefehl das Recht auf Freiheit und Sicherheit und auf ein faires Gerichtsverfahren, wie es unter anderem in Art. 5 und 6 der Europäischen Menschenrechts-Konvention (EMRK) niedergelegt ist. Denn der Europäische Haftbefehl schafft die nochmalige Prüfung der Auslieferungsgründe durch ein Gericht im ersuchten Staat ab. An die Stelle einer Prüfung, ob das entsprechende Vergehen auch im ersuchten Staat strafbar ist und ob die Beweislage auch nach den Standards des ersuchten Staates für eine Festnahme ausreicht, tritt die unbürokratische Überstellung einer gesuchten Person an den ersuchenden Staat. Grundlage dieses effektiveren Verfahrens ist ein hohes Maß an wechselseitigem Vertrauen in das Funktionieren der Rechtstaatlichkeit in den anderen Mitgliedstaaten. Obwohl die Mitgliedschaft aller EU-Staaten in der Europäischen Menschenrechtskonvention Anlass für dieses Vertrauen gibt, bleiben auch unter den

EU-Staaten mit generell hohen rechtstaatlichen Standards Unterschiede bestehen, die sich durch die Osterweiterung noch vergrößern werden. Für Staaten mit sehr hohen rechtstaatlichen Standards birgt der pauschale Vertrauensvorschuss in die Ebenbürtigkeit dieser Standards in allen anderen EU-Staaten daher immer die Gefahr, dass die eigenen Standards unterlaufen werden.

Probleme für den Grundrechtsschutz können dann entstehen, wenn die Gewährleistung des Grundrechtsschutzes bei EU-Rechtsakten und ihrer Umsetzung *nicht mehr* in die Zuständigkeit der nationalen Verfassungsgerichte fällt, während es *noch* an einer supranationalen, für den Grundrechtsschutz zuständigen Verfassungsgerichtsbarkeit fehlt. Zwar geben sich nationale Verfassungsgerichte, Europäischer Gerichtshof (EuGH) und Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) alle Mühe, keinen rechtsfreien Raum entstehen zu lassen. Doch sehen sich Betroffene einem derart komplexen Geflecht aus Rechtsgrundlagen, Gerichtshöfen und umstrittenen Zuständigkeiten gegenüber, dass sich ihre Möglichkeiten zu einer effektiven Verteidigung ihrer Grundrechte verschlechtern.

Die Frage, inwieweit das Bundesverfassungsgericht (BVG) befugt ist, die Rechtsakte internationaler Institutionen, insbesondere der Europäischen Gemeinschaft/ Union auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu überprüfen, hat das Gericht selbst mehrmals beschäftigt. Zum einen hat es dabei wiederholt erklärt, für die Prüfung von Gemeinschaftsrecht nicht zuständig zu sein, da es sich nicht um Akte deutscher öffentlicher Gewalt handele. Nur ein deutsches Zustimmungsgesetz, mit dem Kompetenzen an internationale Institutionen übertragen werden, könne auf seine Verfassungsmäßigkeit hin überprüft werden; das BVG hat dies beispielsweise in seinem so genannten ‚Maastricht-Urteil‘ 1993 getan. Zum anderen hat das BVG jedoch seinen Verzicht auf eine Prüfungskompetenz wiederholt daran geknüpft, dass innerhalb der internationalen Institutionen ein Grundrechtsschutz gewährleistet ist, der dem des Grundgesetzes „im wesentlichen gleichzuachten ist“. Diese Formulierung wird im allgemeinen allerdings so interpretiert, dass der Grundrechtsschutz internationaler Institutionen durchaus hinter dem des Grundgesetzes zurückbleiben kann, damit die Bun-

desrepublik außenpolitisch handlungs- und vertragsfähig bleibt.

Ende der 1980er Jahre attestierte das BVG der Europäischen Gemeinschaft ein ‚im wesentlichen gleichzuachtendes‘ Schutzniveau und erkannte damit die Rechtsprechung des EuGH zum Grundrechtsschutz an. Letzterer stützt sich dabei auf zwei Quellen, nämlich zum einen auf die ‚Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten‘, die alle Mitgliedstaaten der EG/EU ratifiziert haben, und zum anderen auf die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten. Dieser durch die Rechtsprechung des EuGH entwickelte Grundrechtsschutz und seine Quellen wurden im Maastrichter Unionsvertrag auch primärrechtlich kodifiziert. Damit sind die Handlungen der EU an die Europäische Menschenrechtskonvention und den Grundrechtsschutz gebunden, der den Mitgliedstaaten gemeinsam ist.

Obwohl somit auch europäisches Recht generell an die Grundrechte gebunden ist, bleiben zwei Probleme bestehen: Zum einen sind die Möglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger, europäische Rechtsakte durch eine Nichtigkeitsklage direkt vor dem EuGH anzufechten, begrenzt. Denn der EG-Vertrag lässt solche Klagen nur von Personen zu, die sowohl unmittelbar als auch individuell von einer Verordnung oder einer Entscheidung betroffen sind. So haben beispielsweise Personen, deren Guthaben eingefroren wurden, weil der Rat sie auf die schon erwähnte Liste terroristischer Personen gesetzt hat, vor dem EuGH geklagt. Derartige Fälle sind jedoch selten, weil die Voraussetzungen einer individuellen *und* unmittelbaren Betroffenheit vom Europäischen Gerichtshof sehr eng ausgelegt worden sind. Von vielen Experten wird die Nichtigkeitsklage daher als unzureichendes Instrument zum Grundrechtsschutz angesehen.

Ein zweites Problem besteht darin, dass die Zuständigkeiten des Europäischen Gerichtshofs, die etwa im Binnenmarkt eine effektive supranationale Rechtsordnung gewährleisten, für den Bereich der polizeilichen und strafjustiziellen Zusammenarbeit stark eingeschränkt ist. Denn die größte Wirkung erzielt der EuGH dadurch, dass die letztinstanzlichen Gerichte der Mitgliedstaaten *verpflichtet* sind, schwebende Ver-

fahren, bei denen es um Gemeinschaftsrecht geht, dem Europäischen Gerichtshof zur Entscheidung vorzulegen. Auf diese Weise stellt der EuGH vor allem sicher, dass Gemeinschaftsrecht einheitlich ausgelegt wird. Im Bereich der Innen- und Justizpolitik war eine generelle Verpflichtung für die letztinstanzlichen Gerichte, bei schwebenden Verfahren in diesem Bereich den EuGH anzurufen, am Widerstand Großbritanniens gescheitert. Allerdings kann jeder einzelne Mitgliedstaat eine Erklärung abgeben, in der er die Zuständigkeit des EuGH anerkennt. Die Mehrzahl der EU-Staaten, darunter die Bundesrepublik, hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Ein einheitlicher Grundrechtsschutz, der sich auf die gesamte Europäische Union erstreckt, fehlt im Bereich innerer Sicherheit jedoch. Außerdem sind Maßnahmen der Polizei und der Strafverfolgungsbehörden sowie Maßnahmen der Mitgliedstaaten zum Schutz der inneren Sicherheit explizit von der Zuständigkeit des EuGH ausgenommen.<sup>5</sup>

Diese ohnehin wenig transparente und daher unbefriedigende Gemengelage wird mit der Einrichtung von Europol nochmals verkompliziert. Denn für die grundrechtliche Kontrolle der Tätigkeiten Europols ist überhaupt kein Gerichtshof, sondern eine eigens eingerichtete ‚Gemeinsame Kontrollinstanz‘ zuständig. Diese setzt sich aus Vertretern von nationalen Kontrollinstanzen zusammen, die die Zulässigkeit der Eingabe und des Abrufs personenbezogener Daten durch die Mitgliedstaaten überwachen (im Falle der Bundesrepublik ist dies der Bundesbeauftragte für den Datenschutz). Anträge von Personen, Auskunft über ihre bei Europol gespeicherten Daten zu erhalten, richten sich zunächst an die nationalen Kontrollinstanzen und werden nach dem jeweiligen Recht des Mitgliedstaates bearbeitet. Da sich die datenschutzrechtlichen Bestimmungen in den Mitgliedstaaten erheblich unterscheiden, entsteht so ein äußerst ungleicher Grundrechtsschutz. Antragsteller können allerdings bei der Gemeinsamen Kontrollinstanz gegen den Bescheid Beschwerde einlegen. Anders als ein Gericht kann sich diese jedoch nur mit einer Zweidrittelmehrheit gegen Europol bzw. einen Mitgliedstaat durchsetzen. Entscheidungen der Gemeinsamen Kontrollinstanz sind gegenüber allen betroffenen Personen verbindlich. Eine weitere Überprüfung

durch den Europäischen Gerichtshof oder den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ist nicht möglich. Ob die Gemeinsame Kontrollinstanz rechtstaatlichen Mindeststandards im Grundrechtsschutz genügt, ist von Experten stark bezweifelt worden. Erstens wird von den Mitgliedern der Gemeinsamen Kontrollinstanz keine Qualifikation für das Richteramt verlangt. Zweitens berät die Gemeinsame Kontrollinstanz Europol und ist somit in die Verantwortungsstruktur der Verwaltung eingebunden, was sich schlecht mit ihrer Unabhängigkeit verträgt. Drittens erschwert die erforderliche, für Gerichte unübliche Zweidrittelmehrheit den Rechtsschutz.

### Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention?

Um den Grundrechtsschutz in der EU zu stärken, ist wiederholt ein Beitritt der EU zur EMRK vorgeschlagen worden. Denn der EGMR – keine Institution der EU, sondern des Europarates in Straßburg – kann mittlerweile von jeder Person direkt angerufen werden, die sich von einer Vertragspartei in ihren durch die Menschenrechtskonvention garantierten Rechten verletzt sieht und den nationalen Rechtsweg ausgeschöpft hat. Zunächst hatten nicht alle Europarats-Mitglieder ihren Bürgern die Möglichkeit einer solchen Individualbeschwerde gewährt. Seit 1998 ist diese jedoch für alle Mitgliedstaaten verbindlich in den Text der Menschenrechtskonvention aufgenommen worden und hat – neben der Ausweitung der Mitgliedschaft auf eine Reihe von Staaten mit problematischer Menschenrechtssituation – zu einem sprunghaften Anstieg der Fälle beigetragen. Obwohl der EGMR nur einen Teil der Individualbeschwerden überhaupt für zulässig erklärt und sich zunächst um eine gütliche Einigung bemüht, fällt er jährlich in mehreren hundert Fällen Urteile, die für die betroffenen Vertragsstaaten verbindlich sind. Das Ministerkomitee überwacht dann die Einhaltung des Urteils in den betroffenen Mitgliedstaaten.

Der EGMR ist jedoch nur für die Jurisdiktion der Vertragsparteien zuständig, und *nicht* für die der EU. Tatsächlich hat die Europäische Kommission für Menschenrechte regelmäßig Beschwerden für unzulässig er-

## Meilensteine der europäischen Politik der Inneren Sicherheit

1976

Erstes Treffen der europäischen Innenminister im Rahmen der Gruppe ‚TREVİ‘ (Terrorisme, Radicalisme et Violence International)

1985

Schengener Abkommen: Abschaffung der Grenzkontrollen zwischen Frankreich, Deutschland und den Benelux-Staaten

1991

Vertrag von Maastricht: Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres wird eigener ‚Pfeiler‘ der Europäischen Union

1997

Vertrag von Amsterdam: ‚Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts‘ wird Ziel der EU; Europäisches Parlament wird gestärkt

1999

Europol nimmt Arbeit in vollem Umfang auf Sondergipfel im finnischen Tampere legt Prioritäten für innere Sicherheit fest

2000

Feierliche Verkündung der Charta der Grundrechte

2001

EU beschließt Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung

2002/03

Europäischer Verfassungskonvent debattiert Reformen

# Das System des internationalen Grundrechtsschutzes in Europa



Graphik: Tobias Semmet

klärt, wenn sie zwar gegen Mitgliedstaaten gerichtet waren, aber im Kern Fragen des EG-Gemeinschaftsrechts betreffen, beispielsweise die Vollstreckung eines Bußgeldbescheids der EG-Kommission durch deutsche Behörden.

In einem Gutachten hat der EuGH festgestellt, dass die EG bzw. EU der EMRK nach derzeitiger Rechtslage überhaupt nicht beitreten kann. Der EuGH weist darauf hin, dass weder der EG-Vertrag noch der EU-Vertrag den Unionsorganen eine Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge auf dem Gebiet der Menschenrechte gibt.<sup>6</sup> Darüber hinaus erlaubt die Menschenrechtskonvention selbst nur den Mitgliedstaaten des Europarates einen Beitritt. Damit die EG/EU der EMRK beitreten könnte, müssten also sowohl die EG/EU-Verträge als auch die Menschenrechtskonvention selbst geändert werden. Dies wiederum erfordert nicht nur einen einstimmigen Beschluss der jeweiligen Vertragsstaaten, sondern auch dessen innerstaatliche Ratifizierung. Im Ergebnis ist der Beitritt zur EMRK also keineswegs unmöglich, kann

aber aufgrund der langwierigen Ratifikationsverfahren einige Jahre in Anspruch nehmen.

Insgesamt ergibt sich so im Grundrechtsschutz eine Situation, die „durch einen sowohl lückenhaften als auch mehrgleisigen Rechtsweg“ gekennzeichnet ist, der „weder für die Bürger noch für die betroffenen Staaten befriedigend sein kann“.<sup>7</sup>

## Strategien zur Wahrung von demokratischer Kontrolle

Wie gesehen, bietet die Europäische Union den Mitgliedstaaten ein Instrumentarium, um in der Terrorismusbekämpfung effektiv zusammenzuarbeiten. Nach den Terroranschlägen vom 11. September haben die EU-Staaten davon verstärkten Gebrauch gemacht. Dabei nutzen die Regierungen auch die Möglichkeiten, sich durch eine Europäisierung der inneren Sicherheit über parlamentarische und gesellschaftliche Widerstände hinwegzusetzen. Gerade im Bereich der inneren Sicherheit können Einschränkungen

von Demokratie und Grundrechten jedoch nicht umstandslos hingenommen werden. Gefragt sind daher Strategien zur Verbesserung von parlamentarischer und gerichtlicher Kontrolle auf europäischer Ebene.

Ein Ausbau der Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments ist ein nahe liegender Ansatzpunkt. Es gibt überhaupt keinen Grund, weshalb das Europäische Parlament nicht im Rahmen des Zustimmungsverfahrens an der innen- und justizpolitischen Rechtsetzung beteiligt werden sollte. Sollten sich die Mitgliedstaaten darüber hinaus auf Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit verständigen, wäre sogar das Mitentscheidungsverfahren angemessen. Die bisherigen Stellungnahmen im Rahmen des Anhörungsverfahrens haben deutlich gemacht, dass das Europäische Parlament das Ziel einer effektiven europäischen Politik der inneren Sicherheit teilt und unterstützt. Gleichzeitig hat es eine besondere Sensibilität für den individuellen Grundrechtsschutz gezeigt. Ein größerer Einfluss des Europäischen Parlaments könnte somit zu einer dringend er-

forderlichen Verbesserung des Grundrechtsschutzes beitragen. Unabhängig von einer Stärkung des Europäischen Parlaments sollten die nationalen Parlamente stärker in die innen- und justizpolitische Kooperation in der EU eingebunden werden.

Die Verlagerung von Kompetenzen im Bereich der inneren Sicherheit auf europäische Institutionen ist soweit vorangeschritten, dass ein europäischer Grundrechtsschutz durch ein supranationales Gericht unumgänglich erscheint. Dies gilt umso mehr für den wahrscheinlichen Fall, dass Europol zu einer Behörde mit operativen Befugnissen ausgebaut wird. Der bestehende Grundrechtsschutz durch die Gemeinsame Kontrollinstanz wäre vollends unzureichend, wenn Europol-Beamte Ermittlungen einleiten bzw. an ihnen beteiligt sein können.

Im Prinzip stehen für einen europäischen Grundrechtsschutz zwei Wege offen: Eine Möglichkeit besteht in einem Beitritt der EU zur EMRK. Wie oben gesehen, gibt es einige Hindernisse für einen solchen Beitritt, die aber nicht unüberwindlich sind. Eine Änderung der Verträge erscheint, den entsprechenden politischen Willen vorausgesetzt, ohne weiteres möglich. Bürgerinnen und Bürger könnten dann – nach Ausschöpfung des nationalen bzw. EU-spezifischen Rechtsweges – den EGMR in Straßburg auch dann direkt anrufen, wenn sie sich durch EU-Recht in ihren Grundrechten verletzt sehen. Gegenüber einer rechtsverbindlichen und einklagbaren Grundrechtecharta besitzt dieses Modell mehrere Vorzüge: Erstens könnten Widersprüche in der Rechtsprechung zwischen dem EuGH und dem EGMR vermieden werden, denn die beiden Gerichte könnten sich auf eine Arbeitsteilung verständigen, wonach der EGMR für die Grundrechte und der EuGH für das Europarecht zuständig wäre. Zweitens bliebe die derzeitige Machtbalance zwischen Mitgliedstaaten und supranationalen Institutionen bestehen, denn der Europäische Gerichtshof bekäme nicht mit dem Grundrechtsschutz eine zusätzliche Kompetenz, die er zu einer weitreichenden Kontrolle der mitgliedstaatlichen Regierungen und Parlamente nutzen könnte. Aus der Perspektive der Mitgliedstaaten wäre der Souveränitätsverlust bei einem EMRK-Beitritt begrenzt, weil nationale Hoheitsakte ohnehin einer Prüfung durch den EGMR ausgesetzt sind. Gleichzeitig könnte es sogar

attraktiv erscheinen, Rechtsakte der EU-Institutionen selbst an eine externe Kontrollinstanz zu binden.

Von einigen Kritikern wird bemängelt, dass ein Beitritt der EU zur EMRK mit der Autonomie der Rechtsordnung der EG bzw. EU unvereinbar sei. Diese findet darin ihren Ausdruck, dass die Auslegung und Anwendung des Europarechts ausschließlich dem EuGH obliegt und andere Verfahren ausdrücklich ausgeschlossen werden. Diese klare Zuständigkeit des EuGH ist in der Tat ein hohes Gut, weil sie divergierende Auslegungen in den Mitgliedstaaten verhindert und damit wesentlich zur Rechtssicherheit in der EU beigetragen hat. Das Gemeinschaftsrecht entfaltet in den Mitgliedstaaten unmittelbare Wirkung und genießt gegenüber dem nationalen Recht Vorrang. Insofern weist die Rechtsordnung der EG mehr Ähnlichkeiten mit innerstaatlichem Recht als mit Völkerrecht auf. Gerade deshalb erscheint es allerdings nur konsequent, die EG bzw. EU den gleichen externen Kontrollmechanismen zu unterwerfen wie ihre Mitgliedstaaten. Damit die Autonomie des Gemeinschaftsrechts weitest möglich erhalten bleibt, erscheint ein Verfahren sinnvoll, bei dem der EuGH dem EGMR Fälle, die die Auslegung der Menschenrechtskonvention betreffen, zur ‚Vorabentscheidung‘ vorlegt, so wie es die letztinstanzlichen Gerichte in den Mitgliedstaaten gegenüber dem Europäischen Gerichtshof müssen.

Eine zweite Möglichkeit besteht darin, die ‚Charta der Grundrechte der Europäischen Union‘ im Rahmen der nächsten Regierungskonferenz in die europäischen Grundlagenverträge aufzunehmen. Die Charta war im Jahr 2000 durch ein Gremium („Konvent“) erarbeitet worden, das sich aus 15 Beauftragten der Staats- und Regierungschefs, 16 Mitgliedern des Europäischen Parlaments und 30 Mitgliedern der nationalen Parlamente zusammensetzte. Auf dem Europäischen Rat von Nizza im Dezember 2000 wurde die Charta vom Rat, dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission feierlich verkündet. Welche Wirkung von dieser feierlichen Verkündung ausgeht, ist allerdings noch unklar. Zwar haben sich einige Mitgliedstaaten erfolgreich dagegen gewehrt, die Charta in die Verträge einzubeziehen und ihr so einen eindeutigen rechtlichen Status zu verleihen. Andererseits haben sich eine Reihe von Generalanwälten

## Weiterführende Links

<http://europa.eu.int>  
Portal zu allen Sites der Europäischen Union

<http://www.coe.int>  
Portal zum Europarat

<http://european-convention.eu.int>  
Portal zum Konvent der Europäischen Union

[http://www.europarl.eu.int/comparl/libe/elsj/default\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/comparl/libe/elsj/default_en.htm)  
Site des Europäischen Parlaments, die einen umfassenden Überblick über Entwicklungen der inneren Politik in der EU gibt

<http://www.europol.eu.int/home.htm>  
Homepage von Europol

<http://www.statewatch.org>  
Kritische Site zum Thema von der internationalen Nichtregierungsorganisation „State Watch“

vor dem Europäischen Gerichtshof auf die Charta berufen, und die Europäische Kommission hat beschlossen, jeden Vorschlag für einen Rechtsakt erst auf seine Vereinbarkeit mit der Charta zu prüfen. Durch eine Aufnahme der Charta in die Basisverträge wären die Institutionen der EU nicht nur im Rahmen einer politischen Selbstverpflichtung, sondern auch rechtlich an diesen Grundrechtskatalog gebunden.

## Der europäische Konvent

Eine Reform der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit gehört zu den Themen, mit denen sich der so genannte Verfassungskonvent in Brüssel intensiv beschäftigt. Eingesetzt wurde der Konvent auf Druck jener Mitgliedstaaten, die von der Arbeitsweise und den Ergebnissen der letzten Regierungskonferenz enttäuscht waren. Nach einjährigen Vorverhandlungen hatten die Staats- und Regierungschefs auf dem Europäischen Rat von Nizza im Dezember 2000 drei Tage lang über effizientere europäische Institutionen gestritten, ohne ein befriedigendes Ergebnis zu erzielen. Die integrationsbereiteren Mitgliedstaaten befürchteten, dass die erzielten Ergebnisse nicht ausreichen würden, um die europäischen Institutionen auch in einer um zehn Staaten erweiterten EU noch effektiv arbeiten zu lassen. Sie konnten allerdings durchsetzen, dass sich im Jahr 2004 eine weitere Regierungskonferenz nochmals mit einer Reform der EU befassen würde. Vor allem aber erreichten sie, dass die Vorarbeiten zu dieser Regierungskonferenz von einem Gremium geleistet werden würden, dessen Zusammensetzung und Arbeitsweise sich an dem Grundrechte-Konvent orientiert.

Im Februar 2002 nahm der Verfassungskonvent in Brüssel seine Arbeit auf. Neben dem Vorsitzenden und seinen beiden stellvertretenden Vorsitzenden umfasst der Konvent 15 Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, 30 Vertreter der nationalen Parlamente, 16 Mitglieder des Europäischen Parlaments, 2 Vertreter der Europäischen Kommission sowie 39 Vertreter aus den beitriftswilligen Ländern (jeweils ein Regierungs- und zwei Parlamentsvertreter)<sup>8</sup>. Unter der Leitung des ehemaligen französischen Staatspräsidenten Giscard d'Estaing be-

Konvent zur Zukunft Europas (EU-Verfassungskonvent)										
Zusammensetzung:										
<b>Präsident</b>										
Valéry Giscard d'Estaing (Frankreich)										
<b>Vizepräsident</b>					<b>Vizepräsident</b>					
Giuliano Amato (Italien)					Jean-Luc Dehaene (Belgien)					
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 15 Regierungsvertreter der EU-Mitgliedstaaten</li> <li>• 30 Mitglieder der nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten</li> <li>• 16 Mitglieder des Europäischen Parlaments</li> <li>• 2 Vertreter der Europäischen Kommission</li> <li>• 13 Regierungsvertreter der Beitrittskandidaten*</li> <li>• 26 Mitglieder der nationalen Parlamente der Beitrittskandidaten*</li> <li>• 13 Beobachter**</li> </ul>										
Arbeitsgruppen:										
i	ii	iii	iv	v	vi	vii	viii	ix	x	xi
Subsidiarität	Charta	Rechts- persönlichkeit	Einzelstaatliche Parlamente	Ergänzende Zuständigkeiten	Ordnungspolitik	Außenpolitisches Handeln	Verteidigung	Vereinfachung	Freiheit, Sicherheit und Recht	Soziales Europa
<small>*bestehend</small>										
<small>** Wirtschafts- und Sozialausschuss (3), europäische Sozialpartner (3), Ausschuss der Regionen (6), Europäischer Bürgerbeauftragter</small>										

Graphik: Tobias Semmet

schloss der Konvent rasch, den Regierungen der Mitgliedstaaten nicht mehrere Optionen für die weitere Reform der EU, sondern einen einzigen Entwurf für einen europäischen Verfassungsvertrag vorzulegen. Die Arbeiten daran sollen bis zum Juni 2003 abgeschlossen sein.

In der Arbeit des Konvents spielt die innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit eine herausragende Rolle. Ihrer Reform widmet sich eine eigene Arbeitsgruppe unter der Leitung von John Bruton. Eine Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle und des Grundrechtsschutzes in der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit wurde darüber hinaus in der Arbeitsgruppe ‚Einbeziehung der Charta/Beitritt zur EMRK‘ diskutiert. In ihrem Schlussbericht stellt die Arbeitsgruppe ‚Freiheit, Sicherheit und Recht‘ zunächst fest, die „Menschen können mit Recht erwarten,

dass sie [die EU] etwas gegen die Bedrohung ihrer Freiheit und ihrer Rechte durch Terrorismus und schwere Kriminalität unternimmt“<sup>9</sup>. Durch die Überführung der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit aus dem ‚Dritten Pfeiler‘ der EU in die Europäische Gemeinschaft soll die EU effektiver handeln können. An die Stelle von Konventionen (beispielsweise zu Europol), deren Ratifizierung oft viele Jahre in Anspruch nimmt, und von Rahmenbeschlüssen (beispielsweise zum Haftbefehl), die keine unmittelbare Wirkung entfalten können, sollen dann die im Gemeinschaftsrecht bewährten Richtlinien und Verordnungen treten.

Gleichzeitig betont der Abschlussbericht die Bedeutung einer ‚europäischen öffentlichen Ordnung‘, die sich auf die Menschenrechte, demokratische Institutionen und

Rechtstaatlichkeit stützt. Daher soll beispielsweise die Arbeit von Europol der gerichtlichen Kontrolle durch den EuGH unterstellt werden. Eine verstärkte demokratische Kontrolle durch das Europäische Parlament ist ebenfalls vorgesehen. Gleichzeitig hält die Gruppe eine weiterhin wichtige Rolle der nationalen Parlamente für geboten, weil die Inhalte des nationalen Strafrechts und die Organisation der einzelstaatlichen Polizei zu den Kernzuständigkeiten eines Staates zählen. Die nationalen Parlamente sollen an der Festlegung strategischer Leitlinien und Prioritäten durch den Europäischen Rat beteiligt werden. Die für Justiz und Inneres zuständigen Ausschüsse der einzelstaatlichen Parlamente sollen sich regelmäßig zu interparlamentarischen Konferenzen treffen. Auch in die Prüfung der jährlichen Tätigkeitsberichte von Europol sollen sie mit eingebunden werden.

Während sich die Arbeitsgruppe ‚Freiheit, Sicherheit und Recht‘ auf die Effektivierung und Demokratisierung der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit konzen-

sungsrang zu geben. Ebenso einvernehmlich empfiehlt die Arbeitsgruppe, die Voraussetzungen für einen Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskommission zu schaffen.<sup>10</sup> Durch einen EMRK-Beitritt würde „die Kohärenz zwischen der Union und dem ‚größeren Europa‘“ hervorgehoben und „eine harmonische Entwicklung der Rechtsprechung der beiden europäischen Gerichtshöfe in Menschenrechtsfragen“ gewährleistet. Schließlich würde die Glaubwürdigkeit der Union erhöht, wenn sie den Bürgern in Bezug auf ihre Handlungen einen ähnlichen Schutz garantiert, wie sie ihn derzeit in Bezug auf die Handlungen der Mitgliedstaaten genießen. Die Gruppe betont, dass die Einbeziehung der Charta in die Verträge und der Beitritt zur EMRK keine einander ausschließenden Alternativen, sondern vielmehr komplementäre Maßnahmen darstellen, die einen uneingeschränkten Grundrechtsschutz gewährleisten.

Die Arbeitsgruppe ‚Charta‘ hat auch über verbesserte Möglichkeiten, Grundrechte vor Gericht einzuklagen, diskutiert. Die Mehr-



Außenminister Fischer ist Vertreter der Bundesrepublik im Europäischen Verfassungskonvent.  
Bild: dpa

triert hat, stand die Verbesserung des Systems des Grundrechtsschutzes im Mittelpunkt der Arbeitsgruppe ‚Einbeziehung der Charta/Beitritt zur EMRK‘. Obwohl der Arbeitsgruppe auch Mitglieder angehörten, die einer Aufwertung der Charta traditionell skeptisch gegenüberstehen, konnte ein breiter Konsens erzielt werden, der Charta rechtsverbindlichen Charakter und Verfas-

heit der Mitglieder hat jedoch Bedenken gegen die Einführung einer ‚europäischen Verfassungsbeschwerde‘ geäußert, die Bürgerinnen und Bürger einen direkten Klageweg zum Europäischen Gerichtshof eröffnet hätte. Vielmehr soll die gegenwärtige Arbeitsteilung zwischen EuGH und nationalen Gerichten und damit ein wesentlicher Bestandteil der Machtverteilung zwischen na-

## Anmerkungen:

<sup>1</sup> Vgl. Eurobarometer No. 54, S. B.57f. Die Umfrage wurde im November/Dezember 2000 durchgeführt.

<sup>2</sup> Vgl. Eurobarometer No. 56, S. B.43f. Die Umfrage wurde im Oktober/November 2001 durchgeführt.

<sup>3</sup> Art. 1 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung, Amtsblatt L 164 vom 22.6.2002, 3-7.

<sup>4</sup> Entschließungsantrag zu den Fortschritten bei der Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vom 11. Januar 2002 (PE 310.968).

<sup>5</sup> Art. 35 (5) EU-Vertrag (Fassung von Amsterdam)

<sup>6</sup> EuGHE 1996 I, 1759ff.

<sup>7</sup> Hans-Christian Krüger/Jörg Polakiewicz 2001: Vorschläge für ein kohärentes System des Menschenrechtsschutzes in Europa: Europäische Menschenrechtskonvention und EU-Grundrechtecharta, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 28: 4/6, 97.

<sup>8</sup> Das Mandat legt fest, dass die Bewerberländer zwar in vollem Umfang an den Beratungen beteiligt werden, aber einen Konsens, der sich zwischen den Mitgliedstaaten abzeichnet, nicht verhindern können.

<sup>9</sup> Schlussbericht der Gruppe X ‚Freiheit, Sicherheit und Recht‘ (CONV 426/02) vom 2. Dezember 2002.

<sup>10</sup> Die Arbeitsgruppe betont, dass ihr Mandat lediglich die Prüfung der Modalitäten und Auswirkungen eines etwaigen Beitritts vorsieht, während die politische Entscheidung über einen Beitritt – ebenso wie über die Übernahme der Charta in den Verfassungsvertrag – dem Konventsplenum vorbehalten bleibt.

tionaler und europäischer Ebene beibehalten werden.

Der Verfassungskonvent hat tatsächlich die Eigendynamik angenommen, die sich seine Befürworter nach den Erfahrungen des Grundrechte-Konvents erhofft hatten. Die Berichte der Arbeitsgruppen jedenfalls lassen einen Verfassungstext erwarten, der in vielerlei Hinsicht weit über den jetzigen Integrationsstand hinausgeht. Wie schon beim Grundrechte-Konvent wird der für den Frühsommer zu erwartende Text für sich genommen keinerlei Rechtsverbindlichkeit besitzen. Sollte er sich jedoch auf einen breiten Konsens der im Konvent vertretenen Gruppen stützen können, wird es den Regierungen zumindest schwer gemacht, allzu weit hinter den Vorschlägen des Konvents zurückzubleiben, wenn sie im Anschluss zu einer weiteren Regierungskonferenz zusammentreten.

Gerade weil eine Europäisierung der inneren Sicherheit den Regierungen die Möglichkeit bietet, ihre Position gegenüber nationalen Parlamenten und Zivilgesellschaften zu stärken, leistet der Europäische Konvent wertvolle Arbeit. Die Zusammensetzung des Konvents aus Regierungsvertretern und Parlamentariern aus den nationalen und dem Europäischen Parlament stellt sicher, dass Fragen der parlamentarischen und gerichtlichen Kontrolle nicht so stiefmütterlich behandelt werden wie in den bisherigen Regierungskonferenzen. Der Europäische Konvent erinnert vielmehr daran, dass die Europäische Union nicht nur ein Instrumentarium zur effektiven Regierungszusammenarbeit bereit stellt, sondern mit dem Europäischen Parlament und dem Europäischen

Gerichtshof auch über die Instrumente für eine supranationale parlamentarische und gerichtliche Kontrolle verfügt.

Mit dem Europäischen Konvent ist der für Demokratien charakteristische Konflikt zwischen ‚Sicherheit‘ und ‚Freiheit‘ endgültig auf der europäischen Ebene angekommen. Die bisherigen Arbeiten weisen dabei in die richtige Richtung, denn sie zielen auf eine Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle und des Grundrechtsschutzes *innerhalb* des politischen Systems der Europäischen Union anstatt die Probleme der demokratischen Kontrolle zum Anlass für eine Renationalisierung der Politik der inneren Sicherheit zu nehmen. Eine solche Renationalisierung ginge an den Erwartungen der europäischen Öffentlichkeit vorbei und würde nur die Handlungsunfähigkeit der EU in einem Bereich illustrieren, dem die Bürgerinnen und Bürger hohe Bedeutung beimessen. Der Konvent tut daher gut daran, auf die bislang ungenutzten Möglichkeiten einer Demokratisierung der innen- und justizpolitischen

Zusammenarbeit hinzuweisen und sich für eine Demokratisierung innerhalb des EU-Systems einzusetzen. Sollten sich die Vorschläge der Arbeitsgruppen des Konvents durchsetzen, hätten die westeuropäischen Demokratien nicht nur demonstriert, dass sie auch im Bereich der inneren Sicherheit zu einer Sicherheitsgemeinschaft zusammengewachsen sind. Sie hätten darüber hinaus vermieden, dabei ihren Charakter als demokratische Rechtsstaaten aufzugeben.



*Dr. Wolfgang Wagner (Jahrgang 1970) ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter der HSFK und Mitglied der Forschungsgruppe „Internationale Organisation“.*

#### **HSFK-Standpunkte**

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik. Sie setzen den Informationsdienst der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung fort, der früher unter dem Titel „Friedensforschung aktuell“ herausgegeben wurde.

Die HSFK, 1970 vom Land Hessen gegründet, arbeitet mit rund 30 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in drei Forschungsgruppen vor allem zu den Themen: Rüstungskontrolle und Abrüstung, Internationale Organisation, Entwicklung und Demokratie sowie in dem Bereich Friedenspädagogik/Konfliktpsychologie. Die Arbeit der HSFK ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden.

Neben den *HSFK-Standpunkten* gibt das Institut mit den „HSFK-Reports“ und „PRIF Reports“ wissenschaftliche Analysen aktueller Probleme und politische Empfehlungen in Deutsch und Englisch heraus. Die „Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Kon-

fliktforschung“ stellen darüber hinaus grundlegende Forschungsergebnisse des Instituts dar. Mit dem „Friedensgutachten“ legen die HSFK und andere Friedensforschungsinstitute (IFSH, FEST, INEF und BICC) ein gemeinsames Jahrbuch vor, das die laufenden Entwicklungen in Sicherheitspolitik und internationalen Beziehungen analysiert, kritisch kommentiert und Empfehlungen für Politik und Öffentlichkeit gibt.

V.i.S.d.P.: Marlar Kin, Publikationen und Vorstandsangelegenheiten der HSFK, Leimenrode 29, 60322 Frankfurt am Main, Telefon (069) 95 91 04-0, Fax (069) 55 84 81 E-Mail: [info@hsfk.de](mailto:info@hsfk.de), Internet: [www.hsfk.de](http://www.hsfk.de)

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Angabe der Quelle und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der *HSFK-Standpunkte* ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse, BLZ 500 502 01, Konto 200 123 459

Design: David Hollstein, [www.hollstein-design.de](http://www.hollstein-design.de) · Layout: HSFK · Druck: CARO Druck ISSN 0945-9332

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung  
Leimenrode 29, 60322 Frankfurt am Main  
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-0945-9332