

Berlin 26. August 2009

Stellungnahme der SPD-Bundestagsfraktion zur Zukunft der europäischen Innen- und Justizpolitik („Stockholmer Programm“)

Einleitung

Mit ihrer Mitteilung „Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger“ hat die Europäische Kommission am 10. Juni ihre Vorschläge für die zukünftige Entwicklung der europäischen Innen- und Justizpolitik vorgelegt. Wie kaum ein anderes Politikfeld hat sich die Innen- und Justizpolitik in den vergangenen zehn Jahren zu einem der dynamischsten Bereiche europäischer Integration entwickelt. Die Asyl- und Migrationspolitik, der verstärkte Datenaustausch zwischen Polizei- und Sicherheitsbehörden der Mitgliedstaaten, die umstrittene Vorratsdatenspeicherung und der Europäische Haftbefehl sind nur einige Beispiele für diese Entwicklung. Sie zeigen zugleich die unmittelbare Bedeutung der europäischen Innen- und Justizpolitik für die Bürgerinnen und Bürger der EU. All diese Maßnahmen greifen in das Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit ein, das der Rechtsstaat definiert.

Die Gestaltung der Innen- und Justizpolitik der EU ist von den Mitgliedstaaten seit 1999 mit dem Ziel der Schaffung eines gemeinsamen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vorangetrieben worden. Maßgeblich für ihre Ausrichtung waren die Mehrjahresprogramme, die in Tampere 1999 und in Den Haag 2004 beschlossen wurden. Die neuen Vorschläge der Kommission sollen die Grundlage für ein Programm der EU bilden, das die Staats- und Regierungschefs Ende 2009 für den Zeitraum von 2010 bis 2014 als „Stockholmer Programm“ beschließen werden.

Wie schon die vorausgegangenen Programme wird auch das „Stockholmer Programm“ weitreichende Auswirkungen darauf haben, wie wir als Bürgerinnen und Bürger zukünftig in Europa miteinander leben, welchen Schutz wir erwarten und welche Rechte wir genießen können. Auch wenn Brüssel dabei nicht unmittelbar bestimmt, so bleibt doch zugleich kaum ein Aspekt unserer nationalen Innen- und Justizpolitik von den europäischen Entscheidungen unberührt.

Vor diesem Hintergrund halten wir eine klare Positionierung zu den Vorschlägen der EU-Kommission für dringend notwendig. Solange der Vertrag von Lissabon noch nicht in Kraft getreten ist, gilt mit Ausnahme der gemeinsamen Asylpolitik sowie dem Großteil der zivilrechtlichen Zusammenarbeit für wesentliche Fragen der Innen- und Justizpolitik weiter das Einstimmigkeitsprinzip im Rat der EU. Angesichts grenzüber-

schreitender Herausforderungen ist die Fortführung der Justiz- und Innenpolitik notwendig. Sie muss aber den Anforderungen demokratischer Legitimation genügen. Die parlamentarische Flankierung der Verhandlungen im Rat ist deshalb unverzichtbar. Der Vertrag von Lissabon schafft auch in diesem Bereich Mitentscheidungsrechte für das Europäische Parlament. Die Position der SPD-Bundestagsfraktion soll deshalb auch als Anregung für eine Positionierung der Sozialdemokratischen Mitglieder des Europäischen Parlaments dienen, die an der Ausgestaltung der Politik in den kommenden Jahren maßgeblich beteiligt sein werden.

Für eine neue Kultur des Miteinander: Bürgerrechte, Sicherheit und der Freiheit in Europa verbinden

Von Benjamin Franklin stammt der Satz, wer die Freiheit aufgeben, um eine vorübergehende Sicherheit zu gewinnen, verdiene weder Freiheit noch Sicherheit. Dieser Grundsatz gilt nach wie vor. Das Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit bleibt heute, wie vor 250 Jahren, eine politische Herausforderung der Demokratie.

Innen- und Justizpolitik ist nicht nur Aufgabe von Polizei und Strafjustiz. Sie ist stets auch Ausdruck eines gesellschaftlichen Vertrauensverhältnisses und Zusammenhalts. Die europäische Innen- und Justizpolitik kann deshalb auch nur gelingen, wenn sie das Vertrauen der Menschen gewinnt und zum Vertrauen der Menschen untereinander beiträgt. Denn Innenpolitik ist Gesellschaftspolitik.

Der Rechtsstaat als Grundlage unseres Gemeinwesens spielt dabei eine zentrale Rolle. Die im Grundgesetz verankerten Grundrechte garantieren den Wertekonsens unserer Gesellschaft und das Rechtsstaatsprinzip garantiert ihre Einhaltung. Gleiches gilt auch für die EU; mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wird die Grundrechtecharta zum verbindlichen Teil der Verträge. Sie beschreibt nicht nur einklagbare Rechte sondern zugleich auch das Wertefundament, das die EU als Gemeinschaft definiert.

Die Rechte der Bürgerinnen und Bürger müssen wir wieder in den Vordergrund stellen. Die EU muss beweisen, dass sie Bürgerinnen und Bürger schützt und ihnen einen erfahrbaren Nutzen bringt.

Der Wegfall von Grenzkontrollen in der EU, die technologische Entwicklung, insbesondere im Bereich der Daten- und Kommunikationstechnologie, und die starke Zunahme des grenzüberschreitenden Handels haben in den vergangenen zwanzig Jahren einen immer stärker integrierten Binnenmarkt geschaffen. Damit haben Fragen des Zivil- und Wirtschaftsrechts für den grenzüberschreitenden Bereich eine viel größere Rolle als früher erhalten. Gleichzeitig hat auch die Bedeutung grenzüberschreitender organisierter Kriminalität zugenommen. Neue Risiken haben sich durch den internationalen Terrorismus ergeben. Zugleich werden auch lokale Entwicklungen heute mehr denn je durch die internationalen Zusammenhänge beeinflusst.

Freiheit, Sicherheit und Recht bedingen einander und müssen in einem Gleichgewicht stehen. Diesem Dreiklang muss sich die EU stärker verpflichtet fühlen.

Schließlich gilt auch: Nicht jede Aufgabe kann und sollte auf der europäischen Ebene gelöst werden. Die Mitgliedstaaten sind und bleiben bedeutende Akteure zur Gewährleistung von Freiheit, Sicherheit und Recht.

1. Ein europäischer Raum der Grundrechte und der Bürgerrechte

- Die Europäische Union hat Bürgerinnen und Bürgern mehr zu bieten als nur den gemeinsamen Markt. Als Wertegemeinschaft muss die EU Grundrechte und Bürgerrechte sichern und konkret gestalten.
- Die Unionsbürgerschaft wurde durch den Vertrag von Amsterdam geschaffen. Mit der Grundrechtecharta wurde im Jahr 2000 zudem eine gemeinsame Definition der Grundrechte aller Bürgerinnen und Bürger geschaffen, die aber erst mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon rechtsverbindlich wird und auch dann nur für das Handeln der EU, nicht aber der Mitgliedstaaten gelten wird.
- Der Schutz der Grundrechte in der EU und den Mitgliedstaaten ist noch konsequenter als bisher sicherzustellen. Um dies zu gewährleisten müssen in der Europäischen Kommission die Zuständigkeiten und politischen Verantwortlichkeiten für Innen und Justiz getrennt werden. Eine Generaldirektion Inneres sollte für die polizeiliche Zusammenarbeit, Grenzkontrollen, Asyl- und Migrationspolitik sowie Integrationsarbeit zuständig sein. Hierzu gehören auch die Umsetzung von Minderheitenrechten und die gleichberechtigte Integration von Minderheiten in die Gesellschaft. Eine Generaldirektion Justiz sollte den gesamten Justizbereich umfassen, insbesondere Mindestnormen für die Verfahrensgarantien, die Schaffung gemeinsamer Regeln für das Zivilrecht, die Umsetzung gemeinsamer Vorgaben im Grundrechte- und Datenschutz und die bessere Zusammenarbeit von Justizbehörden in den EU-Mitgliedstaaten vorantreiben.

1.1. Gemeinsame Werte in einem Raum, in dem die Grundrechte geachtet werden

- Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon verpflichtet sich die EU den Grundwerten, die in der Grundrechtecharta und Europäischen Menschenrechtscharta aufgeführt sind. Dennoch erleben wir immer wieder Einzelverstöße gegen Menschenrechte sowie die fortwährende systematische Diskriminierung von Minderheiten, etwa von Sinti und Roma in einigen Mitgliedstaaten. Diese Verstöße zeigen, dass mit der

Grundrechtecharta und dem Beitritt zur EMRK erst der Anfang einer glaubwürdigen Politik der Grundrechte in der EU gemacht ist.

- Der Grundrechtsschutz hat gerade für Schwache und benachteiligte Gesellschaftsgruppen eine besondere Bedeutung. Die Ausweitung des Diskriminierungsschutzes ist deshalb zwingend erforderlich. Der Schutz von Kindern, die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und das konsequente Vorgehen gegen Diskriminierung, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit sind essentieller Teil der europäischen Innen- und Justizpolitik. Damit der Grundrechtsschutz auch in der Praxis gewährleistet wird, müssen die Handlungsmöglichkeiten der Grundrechteagentur um die Unterstützungstätigkeit in Einzelfällen zielgenau erweitert werden. Die Vorarbeiten zur Schaffung einer europäischen Staatsanwaltschaft, wie sie der Lissabon-Vertrag ermöglicht, sollten so bald wie möglich in Angriff genommen werden.
- EU-Bürgerinnen und EU-Bürger müssen grundsätzlich gleich behandelt werden. Es darf keine Bürgerinnen und Bürger zweiter Klasse geben. Wir begrüßen deshalb, dass die Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit 2011 aufgehoben wird.
- Konkreter Schutz der Bürger kann letztlich nur vor Ort in den Mitgliedstaaten gewährleistet werden. Die EU kann zu Verbesserungen nur durch Förderprogramme, durch Erfahrungsaustausch und durch politischen Druck beitragen. Das Stockholmer Programm sollte den Erfahrungsaustausch unterstützen und durch ein Bewertungselement mit möglichst konkreten, messbaren Zielvorgaben zum Grundrechtsschutz, zum Schutz besonders gefährdeter Gesellschaftsgruppen und zu den Bürgerrechten enthalten. Hierfür bietet der im Vertrag von Lissabon vorgesehene Prozess der objektiven und unparteiischen Evaluierung der Durchführung der Innen- und Justizpolitik (Art. 70 AEUV) eine Grundlage.

1.2 Datenschutz

- Artikel 8 der Grundrechtecharta stellt Kriterien für den Datenschutz in der EU auf, zu denen auch die Zweckbindung und die Verhältnismäßigkeit gehören. Für die Privatwirtschaft besteht mit der Richtlinie 95/46/EG ein gemeinsamer Rechtsrahmen, dessen Umsetzung in den Mitgliedstaaten jedoch sehr unterschiedlich ausfällt und große Lücken aufweist. Dies gilt auch für den Schutz der Daten von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, den es zu verbessern gilt.
- Der europäische Datenschutzbeauftragte und die Datenschutzgruppe gemäß Art. 29 der Datenschutzrichtlinie verleihen dem Datenschutz in der EU eine Stimme. Ihre Anmerkungen oder Empfehlungen sind jedoch unverbindlich und bleiben all zu häufig unbeachtet. Durch die Beachtung der Empfehlungen und Stellungnahmen muss der europäische

Gesetzgeber deutlich machen, dass die Schaffung dieser Institution kein Selbstzweck war. Der Datenschutzbeauftragte sollte in seiner Bedeutung als einzige zentrale Stelle für den Datenschutz gestärkt werden. Darüber hinaus sollte er eng mit den nationalen Datenschutzaufsichtsbehörden kooperieren.

- Das Mandat der Grundrechteagentur umfasst die in der der Charta der Grundrechte der Europäischen Union definierten Rechte. Damit fällt auch der Datenschutz nach Artikel 8 der Charta in den Anwendungsbereichen der Agentur. Dementsprechend sollte die Agentur die Einhaltung des Datenschutzes und der europäischen Vorgaben in den Mitgliedstaaten verstärkt durch Gutachten und Analysen unterstützen. Damit würde auch die Arbeit der nationalen und des europäischen Datenschutzbeauftragten unterstützt.
- Das Europäische Parlament hat sich wiederholt für eine stärkere Berücksichtigung des Datenschutzes und der Bürgerrechte bei der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit zur Strafverfolgung in der EU ausgesprochen. Wirksam kann es aber nur dort die politischen Ergebnisse beeinflussen, wo schon nach dem Nizza-Vertrag Mitbestimmungsrechte bestehen, also im Bereich der Visa-Politik und bei Regelungen auf der Grundlage von Binnenmarktkompetenzen (Beispiel Vorratsdatenspeicherung). Die Beteiligung des Europäischen Parlamentes an Entscheidungen im Bereich der Innen- und Justizpolitik, wie sie der Vertrag von Lissabon vorsieht, ist auch deshalb zwingend.
- Die Zuständigkeiten der Artikel 29-Gruppe sollten auf datenschutzrechtliche Fragen der europäischen Innen- und Justizpolitik ausgeweitet werden.
- Eine globale Strategie für den Datenschutz wird kein Ersatz für die Pflicht von Kommission und Mitgliedstaaten sein, im Rat bei konkreten Rechtssetzungsakten hohe Standards für den Datenschutz zu schaffen. Der jüngst gefasste Rahmenbeschluss zum Datenschutz in der dritten Säule darf dabei nicht als Vorbild dienen, denn er bleibt hinter dem wünschenswerten Datenschutzniveau zurück. Auch die im Zukunftsbericht der Innenminister enthaltenen Überlegungen zu einer stärkeren Vernetzung von Datenbanken zum Zwecke der Kriminalitätsbekämpfung stehen in einem Spannungsverhältnis zu dem Vorschlag einer Strategie für den Datenschutz.
- Um einen konkreten Nutzen zu erlangen, sollte im Stockholmer Programm eine Klausel zum Vorrang des Datenschutzes enthalten sein. Datenschutzrechtlich relevante Maßnahmen müssten auf dieser Grundlage stets einer Risiko-Nutzen-Prüfung unterworfen werden. Der Europäische Datenschutzbeauftragte und die sogenannte „Artikel 29“ Datenschutzgruppe im Rat sollte aufgewertet werden. Rat und Kommission sollten verpflichtet werden, auf die Kommentare des

Datenschutzbeauftragten und der Datenschutzgruppe mit Stellungnahmen zu reagieren. So müssten sie auf geäußerte Datenschutzbedenken eingehen und darlegen, ob und wenn nicht weshalb diese nicht berücksichtigt werden konnten.

- Für den Datenschutz im Bereich der Privatwirtschaft erwachsen mit der zunehmenden Digitalisierung und Vernetzung Probleme für die Kundinnen und Kunden, denen mit einer nationalen Regelung immer weniger begegnet werden kann. Zu prüfen ist, ob das EU-Recht heute noch eine ausreichende Grundlage darstellt. Vor allem aber bestehen bei der Umsetzung des bestehenden Rechts erhebliche Mängel. Ein intensiver Monitoring-Prozess sollte eingeleitet werden, um hier zu besseren Regelungen und wirksamer Umsetzung zu kommen.

1.3 Die Bürgerrechte stärken

- Die schwache Wahlbeteiligung und das rückläufige bürgerschaftliche Engagement geben in allen Mitgliedstaaten der EU Anlass zur Sorge. Die Vereinheitlichung des Wahltermins zu den Europawahlen wird hierfür aber ebenso wenig Abhilfe leisten, wie die Schaffung eines europäischen Statuts für Europäische Stiftungen – wenngleich dieser Vorschlag als zusätzliche Möglichkeit der zivilgesellschaftlichen Organisation durchaus zu begrüßen ist. Voraussetzung ist aber, dass die Europäische Stiftung nicht als Steuersparmodell oder zur Umgehung von Arbeitsstandards missbraucht werden kann. Sie sollte vielmehr höchste ethische, rechtliche, insbesondere arbeitsrechtliche Standards setzen.
- Die Verbesserung und Ausweitung des konsularischen Schutzes für EU-Bürgerinnen und Bürger in Drittländern muss weiterhin angestrebt werden.

1.4. Das Leben der Bürger im Alltag vereinfachen und erleichtern

- Bürgerinnen und Bürger messen den Nutzen Europas an alltäglichen Erfahrungen, weshalb es richtig ist, gerade verwaltungstechnische Hürden zu überwinden und die „Virtuellen Grenzen“ rechtlicher und administrativer Art abzubauen.
- Ein gemeinsames europäisches Format und eine einheitliche Gestaltung für Personalausweise könnten dazu beitragen, Verwaltungsverfahren und die Bestätigung der Authentizität von Personenangaben zu vereinfachen, zumindest in jenen Staaten, die über ein Ausweiswesen verfügen. Zugleich könnte eine solche Angleichung europäische Identität stiften.
- Besonders in den familienrechtlichen Beziehungen wollen wir mehr Rechtssicherheit erreichen. Das Familienrecht berührt die Lebenswirklichkeit von immer mehr Europäerinnen und Europäern ganz

unmittelbar - sei es, dass sie heiraten, sich scheiden lassen oder sich über die Ausübung des Sorgerechts ihrer Kinder einigen müssen. Dazu brauchen wir kein vollständiges einheitliches Familienrecht. Wir brauchen aber endlich klare, nachvollziehbare Regeln, die feststellen, welches Recht auf solche internationalen Fälle anwendbar ist, damit jeder Richter im Streitfall zum gleichen Recht kommt. Das Fehlen einheitlicher Regeln steht der Freizügigkeit von Personen, aber auch der Stärkung europäischer Identität im Wege. Sprechen wir von einer Unionsbürgerschaft so muss es verlässliche Regelungen für die betroffenen Menschen geben.

- Auch für gleichgeschlechtliche Partnerschaften ist der rechtliche Status bei einem Umzug in ein anderes Mitgliedsland unklar und behindert die Mobilität der Menschen. Die Bandbreite reicht hier von Staaten wie Spanien, den Niederlanden und Belgien, in denen die gleichgeschlechtliche Partnerschaft rechtlich einer Ehe gleichgestellt ist, über Länder wie Deutschland, in denen es eingetragene Lebenspartnerschaften gibt, die der Ehe jedoch rechtlich nicht völlig gleichgestellt sind, bis hin zu Ländern, in denen es die Möglichkeit der Verrechtlichung einer gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaft überhaupt nicht gibt. Auch die gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaften sollten daher in die familienrechtlichen Arbeiten auf EU-Ebene einbezogen werden, mit dem Ziel einer vollständigen Gleichstellung im Verhältnis zur Ehe.
- EU-Bürgerinnen und Bürger, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben möchten und einen Lebenspartner aus einem Drittstaat haben, stoßen auf Hindernisse. Innerhalb der EU dürfen sie keiner Diskriminierung gegenüber EU Bürgerinnen und Bürgern unterliegen, die nicht einen Drittstaatler geheiratet haben. Auch hier müssen die Freizügigkeitsregelungen derart ausgestaltet werden, dass sie den freien Personenverkehr nicht behindern und EU-Bürgerinnen und Bürger innerhalb der Mitgliedstaaten keiner Diskriminierung unterliegen.

2. Ein europäischer Rechtsraum für EU-Bürger

- Jenseits des alltäglichen Nutzens muss die EU auch und gerade dann Rechtssicherheit bieten, wenn Bürgerinnen und Bürger sich in Konfliktsituationen befinden. Den Ansatz, einen einheitlichen Rechtsraum durch die Angleichung der Rechtssysteme zu schaffen, unterstützen wir deshalb.

2.1. Gegenseitige Anerkennung

- Die gegenseitige Anerkennung von Gerichtsurteilen hat sich als wesentliches Prinzip des Europäischen Rechts etabliert. Voraussetzung ist aber die Festlegung und Einhaltung von konkreten

Mindestverfahrensregeln und Verfahrensstandards.

- Eine Abschaffung des Exequaturverfahrens im Zivilrecht ist pauschal nicht möglich. Sie kann nur schrittweise durch zusätzliche Regeln im Verfahren und zum anwendbaren Recht erfolgen. Um das Ziel einer Vereinfachung von Verfahren nicht aus dem Auge zu verlieren, plädieren wir aber für eine Strategie zur Abschaffung des Exequaturverfahrens, mit dem Ziel einer fortlaufenden Ausweitung gemeinschaftlicher Regelungen von Verfahrensregeln in einzelnen Rechtsbereichen.
- In der Vergangenheit haben wir auch im Bereich der strafrechtlichen Zusammenarbeit sehr viel erreicht – Stichwort: Europäischer Haftbefehl. Die Praktiker in der Justiz sind sich einig, dass jetzt eine Phase der konkreten Anwendung dieser Instrumente erfolgen muss. Neue Vorschläge und Projekte müssen sich daher einmal mehr dem Test des Mehrwerts stellen.

2.2. Stärkung des gegenseitigen Vertrauens

- Wir müssen mehr gegenseitiges Vertrauen schaffen und zwar auf allen Ebenen, beispielsweise bei Staatsanwälten und Richtern. Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung setzt eine gemeinsame Vertrauensbasis voraus. Es geht dabei um die Vereinbarkeit von Werten und deren Umsetzung in der Praxis. Die Schaffung einheitlicher Mindestnormen, z.B. bei Verfahrensrechten, und die Mindestdefinition von sogenannten Listendelikten (Europäischer Haftbefehl) sind deshalb zentrale Aufgaben für die kommenden fünf Jahre. Durch den Vertrag von Lissabon wird die Handlungsfähigkeit in diesem Bereich verbessert, gerade für das Strafrecht gilt dies aber nur in Bezug auf Mindeststandards, sofern diese nicht grundlegende Aspekte der Strafrechtsordnung eines Mitgliedstaates betreffen (Art. 82 AEUV).
- Die Weiterentwicklung von Austausch- und Fortbildungsprogrammen, intensivere praktische Zusammenarbeit der nationalen Justiz- und Verwaltungsbehörden und die Weiterentwicklung der E-Justiz leisten einen sinnvollen Beitrag zur besseren Vernetzung und einer besseren Zusammenarbeit.

2.3. Verbraucherschutz auf hohem Niveau

- Der gemeinsame Markt braucht gemeinsame Regeln. Der europäische Binnenmarkt ist eine der wesentlichen Errungenschaften der europäischen Integration. Durch den Abbau von Zöllen und nichttariflichen Handelshemmnissen ermöglicht er den Zugang zu neuen Märkten; die Verbraucherinnen und Verbraucher profitieren von einer größeren Auswahl und niedrigeren Preisen.

- Die regelmäßigen Berichte der Europäischen Kommission über die Leistungsfähigkeit der Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkte in der EU zeigen jedoch, dass gerade Verbraucherinnen und Verbraucher sowie kleine und mittlere Unternehmen bislang nicht den vollen Nutzen des gemeinsamen Marktes ausschöpfen. Denn sowohl für Händler als auch für Verbraucherinnen und Verbraucher gelten beim Kauf je nach Mitgliedstaat und Produkt unterschiedliche Regeln und ein unterschiedliches Verbraucherschutzniveau. Hieraus entstehende hohe Informationskosten sind für große Unternehmen kein Problem. Für Kunden und kleine Händler hingegen schon.
- Diese Hindernisse werden letztlich nur über eine zielgenaue Vollharmonisierung des Verbraucherrechtes zu erreichen sein. Kurzfristig ist das nicht möglich. Zu unterschiedlich sind die Rechtstradition und -praktiken in den Mitgliedstaaten ausgeprägt. Aber der Trend ist klar. Wir müssen uns hierüber bewusst sein und darauf achten, dass in der europäischen Rechtsetzung hohe einheitliche Verbraucherschutzstandards geschaffen und eingehalten werden müssen. Die Absenkung national hoher Verbraucherschutzstandards lehnen wir ab. Es muss es den Mitgliedstaaten offen stehen, höhere Standards festzulegen und sich nicht dem „race to the bottom“-Prinzip unterwerfen zu müssen.
- Hohe Qualitätsstandards bei Produkten, Transparenz und verbesserte Verbraucherinformation sowie eine gestärkte Rechtsstellung der europäischen Verbraucher und Verbraucherinnen sind wesentlich, damit die Menschen in Europa von den erweiterten Konsummöglichkeiten im europäischen Binnenmarkt auch tatsächlich profitieren.

3. Ein Raum, der die Bürgerinnen und Bürger schützt

- Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts muss den Bürgerinnen und Bürgern Schutz bieten, und zwar gegen jede Form der Gewalt – sei es Terrorismus, sei es die sinnlose Gewalt von Hooligans und Randalierern oder politisch motivierte Gewalt von Rechtsextremen und Islamisten. Dabei ist der Einsatz vor Ort zweifellos eine Aufgabe der lokalen Behörden. Dennoch sollten auch hier gemeinsame Grundsätze gelten. Erfahrungs- und Informationsaustausch kann außerdem wichtige Erkenntnisse liefern. Wir dürfen auf die Zusammenarbeit mit unseren europäischen Partnern nicht verzichten, denn Terrorismus und Organisierte Kriminalität machen an Grenzen nicht Halt.

3.1. Bessere Handlungsmöglichkeiten im strafrechtlichen Bereich

- Die polizeiliche Zusammenarbeit hat in den vergangenen zehn Jahren wichtige Fortschritte gemacht. Eine zentrale Rolle spielt dabei das

Europäische Polizeiagentur Europol, das an erster Stelle Informationen der Mitgliedstaaten sammelt, auswertet und weiterleitet.

- Gerade bei der Bekämpfung der internationalen Kriminalität ist Europol wichtig. Durch den neuen Europol-Beschluss werden die Handlungsoptionen und Zuständigkeiten von Europol hierfür verbessert. Mittelfristig muss die Handlungsfähigkeit von Europol dahingehend verbessert werden, dass eine direkte Mitwirkung und die mittelbare Initiierung von Ermittlungen und ein direkter Datenfluss aus den und in die Mitgliedstaaten möglich werden. Die dafür notwendigen Voraussetzungen der parlamentarischen und justiziellen Kontrolle werden mit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags erfüllt.
- Die im Vertrag von Lissabon angelegte Option einer Europäischen Staatsanwaltschaft zur Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union sollte frühestmöglich genutzt werden. Diese Staatsanwaltschaft sollte weiterhin in enger Absprache mit den nationalen Strafverfolgungs- und -ermittlungsbehörden arbeiten. Dabei kann auf dem aktuellen Änderungsbeschluss zu Eurojust aufgebaut werden, der Verbesserungen bei den Kompetenzen von Eurojust vorsieht und gegenwärtig von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden muss. Im Gegensatz zu dem bereits existierenden Eurojust, das die Zusammenarbeit nationaler Staatsanwaltschaften nur koordiniert, sollte eine solche europäische Staatsanwaltschaft aber eine stärkere Wirkung erzielen, indem sie gegebenenfalls selbst Ermittlungen vorantreibt.
- Die operative Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität wurde auf europäischer Ebene bislang zu sehr vernachlässigt. Europol und die europäische Staatsanwaltschaft sollten deshalb auch im Bereich der internationalen Wirtschaftskriminalität tätig sein. Zugleich müssen auch die Mitgliedstaaten mehr tun, um diese Art der Kriminalität zu verhindern.
- Die Europäische Polizeiakademie (EPA) unterstützt die Vernetzung und Zusammenarbeit der nationalen Ausbildungseinrichtungen der Mitgliedstaaten. Ihr Aufgabenfeld sollte ausgeweitet werden und die Beschränkung auf hochrangige Führungskräfte aufgehoben werden.
- Der Vertrag von Lissabon eröffnet neue Möglichkeiten zur Einführung von gemeinsamen Ermittlungstechniken (nicht mehr nur deren Bewertung) und Maßnahmen für die operative Zusammenarbeit zwischen Polizei, Zoll und anderen Strafverfolgungsbehörden, ohne dabei ausreichende rechtsstaatliche Garantien über Bord zu werfen. Diese Möglichkeiten sollten genutzt und gefördert werden, wobei Europol über seine bisherige Funktion als Informationsrelais eine koordinierende und integrierende Rolle übernehmen sollte.

3.2. Eine Strategie der inneren Sicherheit – Prävention statt Repression

- Jenseits der Planung und Durchführung von Polizeieinsätzen und Strafvermittlungsverfahren muss die Präventionsarbeit im Sinne einer frühzeitigen Vermeidung von Kriminalisierung und Radikalisierung gestärkt werden. Wir brauchen einen umfassenden Ansatz, der die Verbindungen terroristischer Gruppen mit der organisierten Kriminalität nicht aus dem Blick verliert und vor allem seine Ursachen angeht. Dabei gilt, dass Inklusion in Form sozialer, wirtschaftlicher und politischer Teilhabe das beste Mittel gegen die Radikalisierung bestimmter Gesellschaftsgruppen ist.
- Zwar bietet das Europäische Netzwerk für Kriminalitätsprävention (EUCPN) schon heute einen Rahmen für den Erfahrungsaustausch. Allerdings bewegt sich die Arbeit des EUCPN bislang vorrangig auf der Ebene von Experten aus Ministerien oder oberen Leitungsebenen.
- Um einen nachhaltigen und effektiven Beitrag zur Prävention in der Kriminalität leisten zu können, muss das EUCPN institutionell und politisch gestärkt werden. Dabei müsste insbesondere identifiziert werden, wo Kriminalisierung und Radikalisierung international stattfinden, um hier einen echten europäischen Mehrwert präventiver Arbeit verfolgen zu können. Beispiele wären dabei international agierende Hassprediger, Verlage und Menschenschmugglerbanden, die durch ihr Handeln in gesellschaftliche Strukturen hineinwirken.
- Im Strafvollzug könnten Mindeststandards, etwa ein Anspruch auf Resozialisierungsmaßnahmen, nachhaltig zur EU-weiten Kriminalitätsprävention beitragen. Der Austausch von Erfahrungen und guten Praktiken sollte hier so bald wie möglich anfangen.

3.3. Für bessere Integration

- Um den Erfahrungsaustausch und die konsequente Umsetzung von Inklusionsmaßnahmen zu unterstützen sollte die Europäische Kommission in diesem Bereich eine "Inklusions-Strategie" für die EU entwerfen. Ein wesentlicher Bestandteil einer solchen strategischen Zielvereinbarung wären europaweit einheitliche, terminierte politische Zielmarken mit quantifizierten Gestaltungszielen im Bildungsbereich. Diese könnten etwa darin bestehen, den Rückstand der Migrantinnen und Migranten etwa in den Leistungsmessungen oder bei den Anteilen an den unterschiedlichen Bildungsabschlüssen bis zu einem bestimmten Zieljahr zu halbieren bzw. aufzuholen. Das Ziel der Vergleichbarkeit und gegenseitige Anerkennung von Schul-, Bildungs-, und Ausbildungsabschlüssen der einzelnen Mitgliedsstaaten und von Drittstaaten sollte Bestandteil der Inklusionsstrategie sein.

- Zugleich sollte der Austausch von guten Praktiken („best practice“) zwischen den EU Staaten im Bereich Inklusion, weiter gefördert und systematisiert werden. Hierzu gehören entsprechende Handbücher, Fortbildungen und Austauschprogramme, wie es sie im Bereich kommunale Integration auch bereits gibt.
- Denkbar sind auch Maßnahmen wie beispielsweise die Schaffung oder den Ausbau nationale oder europäischer Stipendien, die sich zwar nicht ausschließlich an Migrantengruppen richten, aber auch dazu dienen, die Bildungsbenachteiligung an dieser Stelle zu verringern.
- Aufzugreifen ist der Vorschlag, eine Diskussion über die Zukunft der bereits 1977 verabschiedeten EU-Richtlinie über die schulische Betreuung der Kinder von Wanderarbeitern zu führen. Dabei geht es um Kinder, die Staatsangehörige eines anderen Mitgliedsstaates sind, aber im Gastland der Schulpflicht nachgehen müssen. Diesen Kindern soll auch mit Blick auf eine Reintegration in das Herkunftsland kostenloser Sprachunterricht angeboten werden und zwar einerseits in der Sprache des Gastlandes aber auch in Kooperation mit ihrem Herkunftsland in der Landessprache und Landeskunde ihrer Heimat. Hier ist eine Evaluation der Wirkungen der Richtlinie ein unverzichtbarer Beitrag zur Diskussion. Eine solche Evaluation muss in Zusammenarbeit mit den Migrantenverbänden erfolgen und sollte zeitnah angestoßen werden.

3.4. Eine effiziente Verwaltung unserer Außengrenzen

- Mit immer neuen Konzepten zur integrierten Verwaltung der Außengrenzen unter Einsatz modernster Technologien wird der Anschein erweckt, illegale Migration ließe sich dadurch stark vermindern und jeder Terrorist sich abfangen. Auch eine lückenlose Überwachung der Außengrenzen durch ein europäisches Grenzkontrollsystem wird nicht verhindern, dass Menschen aus Krisenregionen dieser Welt nach Europa kommen werden. Die wahren Ursachen für Migration und Terrorismus geraten dabei aus dem Blick.
- Das Kosten-Nutzen-Verhältnis muss gewahrt bleiben. Das Streben nach absoluter Sicherheit darf nicht Rechtfertigungsgrund für ins Uferlose laufende Kosten für den Grenzschutz sein.
- Die effiziente Verwaltung der Außengrenzen darf nicht zu Lasten flüchtlings- und menschenrechtlicher Verpflichtungen gehen. Bereits in den „Eckpunkten für eine kohärente Migrationspolitik in Deutschland und in Europa“ der SPD-Bundestagsfraktion haben wir uns für die Entwicklung eines europäischen Sekundärrechts für irreguläre Migration ausgesprochen. Darin sollten humanitäre und asylrechtliche

Mindeststandards eingefordert und die Geltung flüchtlings- und menschenrechtlicher Verpflichtungen außerhalb des eigenen Hoheitsgebietes anerkannt werden. Die EU-Staaten sollten verpflichtet werden, auf See aufgegriffene Personen („Boat People“) zur Prüfung ihres Asylantrages in die EU zu bringen.

4. Ein Raum, der gegenüber Drittländern offen ist

- Die Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union wirkt auch nach Außen. Die externe Dimension dieses Politikfeldes kann deshalb nicht ignoriert werden. Dazu braucht die EU endlich eine kohärente Strategie, mit welchen Partnern sie welche Ziele erreichen will – es reicht nicht einen Flickenteppich an bilateralen Abkommen zu schaffen, ohne sich über Inhalte und Prioritäten zu einigen. Wir bedauern deshalb, dass die Kommission in ihrem Entwurf diesen Aspekt nur unzureichend berücksichtigt hat.

4.1. Kooperation mit Drittstaaten

- Infolge der Anschläge vom 11. September ist die Zusammenarbeit insbesondere mit den USA zunehmend von restriktiven Maßnahmen geprägt, die sich der parlamentarischen Kontrolle weitgehend entzogen haben. Dabei bleiben Bürgerrechte wie Datenschutz nur allzu oft auf der Strecke. Insbesondere im Bereich der Tätigkeit von Polizei- und Strafverfolgungsbehörden hat sich gezeigt, dass die USA nicht bereit sind, europäische Datenschutzstandards in entsprechenden Abkommen zu akzeptieren. Daher sollten auf EU-Ebene datenschutzrechtliche Musterklauseln erarbeitet werden, die in entsprechende bi- und multilaterale Abkommen von EU-Mitgliedstaaten mit Drittstaaten einfließen müssen.
- Wir wollen und brauchen die Zusammenarbeit mit den USA, allerdings darf sie nicht einseitig sein. Bisweilen überwiegt die Nachfrage der USA nach dem Zugriff auf Datenbanken und Informationssystemen. Auf der anderen Seite besteht nach wie vor für Bürgerinnen und Bürger aus fünf Mitgliedstaaten der EU eine Visumpflicht für die Einreise in die USA.
- Legt man den Fokus der Zusammenarbeit auf sicherheitspolitische Anliegen, fördert man unter Umständen die Herausbildung von Strukturen, die unseren Grundsätzen von Freiheit und gesellschaftlichem Frieden widersprechen. Ergebnis können die Missachtung von Menschenrechtsstandards im Außengrenzschutz sowie korrupte Visumsvergabepraktiken sein.
- Für eine erfolgreiche Außenwirkung der europäischen Justiz- und Innenpolitik müssen wir deshalb ein gemeinsames Wertefundament errichten!

4.2 Außeneinsätze

- Grundlage der parlamentarischen Zustimmungserfordernis für Auslandseinsätze der Bundeswehr war bis 2005 die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts "Bundeswehreinsatz, AWACS, Somalia" (BVerG 90, 286), in dem die Zustimmungserfordernis auf der Grundlage von Art. 24(2) [Übertragung von Hoheitsrechten – Kollektives Sicherheitssystem] abgeleitet wurde.
- Diese Entscheidung wurde 2004 in den Entwurf für das Parlamentsbeteiligungsgesetz aufgenommen. Zentral ist dabei §1 Abs. 2 des Parlamentsbeteiligungsgesetzes vom 18. März 2005: "Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte außerhalb des Geltungsbereiches des Grundgesetzes bedarf der Zustimmung des Bundestags."
- Vor dem Hintergrund, dass die Einsätze der deutscher Polizisten heute ein immer bedeutenderer Teil des deutschen Engagements in Missionen der Vereinten Nationen und der EU darstellen, ist eine Diskussion über die rechtlichen Rahmenbedingungen und Voraussetzungen solcher Einsätze überfällig. Der entscheidende Unterschied zwischen den Einsätzen der Bundeswehr und jenen der Polizei liegt zweifellos in der grundsätzlichen Befähigung der Bundeswehr zu Kampfeinsätzen. Allerdings steht dies z.B. bei den Einsätzen im Libanon und am Horn von Afrika nicht im Vordergrund, weshalb eine so grundsätzliche Unterscheidung bei den Verfahren im Allgemeinen schwer nachzuvollziehen ist.

4.3 Einwanderung und Asyl

- Zur zukünftigen Gestaltung der Europäischen Einwanderungspolitik, insbesondere der Arbeitsmigration, hat die SPD-Bundestagsfraktion mit ihren „Eckpunkten für eine kohärente Migrationspolitik in Deutschland und in Europa“ bereits umfassend Stellung bezogen.
- Zur zukünftigen Gestaltung der Europäischen Asylpolitik begrüßen wir den im Stockholmer Programm enthaltenen Ansatz, das Schutzniveau in Bezug auf Verfahren und Status zu vereinheitlichen. In diesem Sinne sprechen wir uns an den im Grünbuch Asyl enthaltenen Vorschlag, subsidiär Geschützte in Bezug auf die Rechte und Leistungen mit Konventionsflüchtlingen gleichzustellen und so einen einheitlichen Status für beide Gruppen zu schaffen.
- Daneben sprechen wir uns für die von der Kommission vorgeschlagenen Verbesserungen der Aufnahmebedingungen aus.
- Auch begrüßen wir die im Stockholmer Programm angesprochene Solidarität unter den Mitgliedstaaten. Der Vorschlag der freiwilligen Übernahme reicht aber nicht aus. Stattdessen muss langfristig ein echtes System der Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten angestrebt wer-

den. Die von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen der Dublin II-VO sind für sich genommen sinnvoll. Doch ändern sie nicht die Konzeption der Dublin II-VO als Zuständigkeitssystem.

5. Schutz der Bevölkerung vor Katastrophen

- Für die Bürger Europas haben sich in den letzten zwei Jahrzehnten die Sicherheitsrisiken tiefgreifend verändert. Das sind vor allem: Klimawandel, Pandemie und die Möglichkeit des Zusammenbruchs Kritischer Infrastrukturen, allen voran der Stromversorgung. Auf diese neuen Herausforderungen müssen wir uns gemeinsam mit einem solidarisch-subsidiären Krisenbewältigungssystem einstellen.

5.1 Neue Risiken brauchen neue Krisenbewältigungsstrategien

- Klimawandel und Naturzerstörung führen zu häufigeren und heftigeren Extremwetterereignissen in Europa. Mobilität von Mensch und Gütern sowie der Klimawandel haben neue Infektionskrankheiten und ein rasantes Ausbreiten von Infektionskrankheiten vorwiegend über internationale Flughäfen zur Folge. Darum wollen wir den Mechanismus gemeinsamer gegenseitiger Hilfe innerhalb und außerhalb Europas (Gemeinschaftsverfahren) stärken. Die Instrumente der Koordinierung sollen ausgebaut und gemeinsame Ausbildung und Übungen ausgeweitet werden.
- Alle Lebensbereiche sind heute auf ein reibungsloses Funktionieren kritischer Infrastrukturen, wie Energie- und Wasserversorgung, Informationstechnologie, Abwasser- und Müllentsorgung, Transport- und Logistikketten, angewiesen. Kritische Infrastrukturen sind großteils privatisiert oder privatrechtlich organisiert. Die Unternehmen sind EU-weit oder global strukturiert. Betriebswirtschaftliche Notwendigkeiten korrespondieren nicht automatisch mit Anforderungen an Versorgungssicherheit. Darum brauchen wir schrittweise eine Vereinheitlichung der Sicherheitsstandards bei zentralen Kritischen Infrastrukturen. Dies liegt nicht nur im Interesse der von Kritischen Infrastrukturen abhängigen Wirtschaft, insbesondere der Dienstleistungswirtschaft, sondern dient auch der Vermeidung von Konkurrenzverzerrung durch unterschiedliche Sicherheitsstandards.