

Kietz, Daniela; Parkes, Roderick

Research Report

Das Stockholmer Programm: Schwierige Weichenstellung in der europäischen Justiz- und Innenpolitik

SWP-Aktuell, No. 51/2009

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Kietz, Daniela; Parkes, Roderick (2009) : Das Stockholmer Programm: Schwierige Weichenstellung in der europäischen Justiz- und Innenpolitik, SWP-Aktuell, No. 51/2009, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254855>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Das Stockholmer Programm

Schwierige Weichenstellung in der europäischen Justiz- und Innenpolitik

Daniela Kietz / Roderick Parkes

Die EU-Institutionen haben die Arbeit am Stockholmer Programm aufgenommen, einem Strategiedokument, das die Weichen für die Justiz- und Innenpolitik (JI) der nächsten fünf Jahre stellen soll. Die anstehenden Verhandlungen eröffnen die Chance für eine längerfristige Ausrichtung der sensiblen JI-Politiken und eine kohärente Entwicklung des differenzierten Politikfelds. Doch der von der Kommission im Juni vorgelegte Vorschlag nimmt zu viel Rücksicht auf den schwierigen Verhandlungskontext. Damit läuft die EU Gefahr, kurzfristigen politischen Beschränkungen zum Opfer zu fallen. Bevor sie geschäftsmäßig die Vorbereitungsphase weitertreibt, sollte sie sich zunächst darüber klar werden, was sie mit dem Stockholmer Programm längerfristig erreichen will und kann.

Das Stockholmer Programm, das der Europäische Rat gegen Ende der schwedischen Ratspräsidentschaft im Dezember verabschiedet soll, wird unweigerlich mit seinen Vorgängern verglichen werden: den in ihrer Wirkung beachtlichen Programmen von Tampere (1999) und Den Haag (2004).

Diese wurden jedoch vor einer deutlich rosigeren Kulisse verabschiedet. Heute befinden sich die diversen JI-Politiken in sehr unterschiedlichen Entwicklungsstadien, viele Mitgliedstaaten stehen einem supranationalen Vorgehen zunehmend skeptisch gegenüber und die Zukunft des Lissabonner Vertrages, der das Politikfeld grundlegend reformieren würde, ist weiter ungewiss. Der schwedische Ratsvorsitz wird es schwer haben, in dieser Situation ein zukunftsorientiertes Programm zu ver-

fassen, das die längerfristige Kohärenz der Zusammenarbeit sichert.

Die Mitteilung der Kommission vom 10. Juni »Ein Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts im Dienste der Bürger« bildet die Grundlage der anstehenden interinstitutionellen Arbeiten am Stockholmer Programm. Übersteht der Kommissionsvorschlag die Verhandlungen weitgehend unversehrt, vertäten die mitgliedstaatlichen Regierungen eine Chance. Denn die Mitteilung weist deutliche Defizite auf: bei Kommunikation, Politikplanung und dem Schnüren von Kompromisspaketen.

Die Mitteilung entschlüsselt

Strategie der inneren Sicherheit: Unter dem Hut der inneren Sicherheit präsentiert die Mit-

teilung Vorschläge für die polizeiliche und strafjustitielle Zusammenarbeit, den Schutz der EU-Außengrenzen und die Visapolitik. Grundlage der künftigen Aktivitäten soll eine umfassende, eng mit der Europäischen Sicherheitsstrategie für die EU-Außenpolitik zu verzahnende Strategie der inneren Sicherheit bilden. Die Aussagen zu den Kerninhalten der Strategie bleiben vage, der vom Lissabonner Vertrag vorgesehene Ausschuss für innere Sicherheit im Rat, der eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der Strategie spielen dürfte, wird mit keinem Wort erwähnt. Die Mitteilung verlagert somit strategische Überlegungen auf ein künftiges Dokument.

Datenerhebung und -austausch: Die Einigung auf ein europäisches Informationsmodell spielt in vielen vorbereitenden Dokumenten eine zentrale Rolle und wird von einer Mehrheit der Mitgliedstaaten angestrebt. Solch ein Modell ist dringend nötig. Denn es fehlt der EU an einem globalen und kohärenten Vorgehen bei der Erhebung und dem Austausch von Informationen und der Entwicklung von Informationstechnologien. In den letzten Jahren wurde eine Vielzahl von Maßnahmen verfügt, um den Informationsaustausch zwischen allen Arten von Strafverfolgungsbehörden in der EU und mit Drittstaaten auszubauen. Sie wurden jedoch häufig allzu rasch und unkoordiniert entwickelt, viele sind bis heute nicht umgesetzt. Wiederum verschiebt die Mitteilung den Großteil der nötigen strategischen Überlegungen zu konkreten Komponenten des Modells auf später.

Außengrenzschutz: Im Grenzschutz scheint Aktivismus vorzuherrschen. Obwohl die bestehenden und sich in der Umsetzung befindenden Informationssysteme nicht einmal evaluiert sind, sieht die Mitteilung die Einrichtung weiterer Systeme vor. Die Kommission bestätigt die ehrgeizigen Ziele ihres »Grenzpakets« vom Februar 2008. Gedacht ist unter anderem an die schrittweise Einrichtung eines europäischen Grenzüberwachungssystems und eines elektronischen Systems zur Registrierung aller Ein- und Ausreisen in den Schengen-

raum. Ob solche Systeme die Bekämpfung von Kriminalität und irregulärer Einwanderung wirklich effektiver machen, ist fraglich. Zudem nähren die negativen Erfahrungen mit der Einrichtung des neuen Schengener Informationssystems berechtigte Zweifel an der technischen Umsetzbarkeit solcher Maßnahmen. Doch derlei Bedenken sucht man in der Mitteilung vergeblich.

Polizeiliche und strafjustitielle Zusammenarbeit: Die Mitteilung spiegelt die Vorbehalte einzelner Mitgliedstaaten gegen eine weitere Vertiefung der Zusammenarbeit in diesen sensiblen Feldern wider. Die Kommission betont daher die Konsolidierung und einheitliche Umsetzung bestehender Instrumente, etwa durch Ausweitung vertrauensbildender Maßnahmen für Polizei- und Grenzschutzbeamte und Angehörige der Rechtsberufe. Im strafjustitiellen Bereich schlägt die Mitteilung lediglich die Neuverhandlung von Maßnahmen vor, auf die sich der Rat unter dem Haager Programm nicht einigen konnte (Mindeststandards für Verfahrensrechte in Strafverfahren) oder die bisher nur bescheidene Fortschritte gemacht haben (Europäische Beweisverordnung). In der polizeilichen Zusammenarbeit verlagert sich die Aufmerksamkeit von »harten« EU-Maßnahmen auf »weiche« Vorhaben wie die Förderung und Vernetzung regionaler Zusammenarbeit außerhalb des EU-Rahmens. Einzig für die Außendimension, wo der Dissens unter den Mitgliedstaaten weniger stark ausgeprägt ist, sind die Vorschläge ambitionierter. Neben Kooperationsabkommen mit Drittstaaten ist vorgesehen, die Verbindungen von Europol zu den ESVP-Missionen der Polizei weiter zu intensivieren.

Asyl: Vorgeschlagen wird die Einrichtung einer gut ausgestatteten EU-Unterstützungsagentur für Asylfragen, ein Verfahren für die Umsiedlung von Flüchtlingen innerhalb der EU und die gegenseitige Anerkennung nationaler Asylentscheidungen bis zum Jahr 2014. Nicht alle diese Ziele sind so ehrgeizig, wie sie klingen – die Umsetzung einiger Maßnahmen, so die Einrichtung der

Unterstützungsagentur, ist als Überbleibsel früherer Pläne bereits im Gange. Andere sind vielleicht zu ehrgeizig. Die Vorschläge zur gegenseitigen Anerkennung der Asylentscheidungen sind bereits auf den Widerstand einiger Staaten gestoßen. Ohnehin steht eine Mehrheit der Mitgliedstaaten einer weiteren rechtlichen Harmonisierung der Asylpolitik skeptisch gegenüber. Sie geben stattdessen der administrativen Zusammenarbeit der mitgliedstaatlichen Behörden Vorrang, um die einheitliche Umsetzung bestehender Maßnahmen zu gewährleisten.

Einwanderung: Die Mitteilung sieht einen flexiblen Rahmen für die Zuwanderung in die EU vor, einen Kodex, der geltende Rechte legaler Zuwanderer zusammenfasst und wo nötig ausbaut, sowie ein Verfahren zur Koordinierung der nationalen Integrationspolitiken. Diese Ziele sind ebenso bescheiden wie unverbindlich und täuschen über das erhebliche Potential zur Vertiefung der Zusammenarbeit in diesem Bereich hinweg. Die ursprünglich ehrgeizigen Pläne der Kommission für dieses Feld sind in den letzten zehn Jahren wiederholt an der Gegenwehr einzelner Mitgliedstaaten gescheitert. Nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags bedürftigen Entscheidungen zur legalen Zuwanderung einer qualifizierten Mehrheit und nicht mehr der Einstimmigkeit im Rat. Dies erlaubte es der Kommission, zu ihrer ehrgeizigeren Zielsetzung zurückzukehren. Davon ausgenommen ist lediglich die im Vertrag vorgesehene Einschränkung, dass die Mitgliedstaaten selbst über den konkreten Umfang der Arbeitszuwanderung entscheiden.

Erste Eindrücke: Zugleich ehrgeizig und bescheiden, progressiv und konsolidierend, sendet die Mitteilung teils widersprüchliche Botschaften aus. Einige rote Fäden sind dennoch erkennbar – etwa die Verschiebung substantieller strategischer Politikplanung auf einen späteren Zeitpunkt.

Dies kann angesichts der unmittelbaren politischen Zwänge nicht verwundern, unter denen die Mitteilung verfasst wurde: die Ungewissheit über den zukünftigen

Rechtsrahmen erschwert die Politikplanung erheblich; trotz des Anspruchs der schwedischen Ratspräsidentschaft, ein ehrgeiziges Programm zu entwerfen, lässt der enge Zeitplan bis zu dessen Annahme wenig Raum für Diskussionen über potentiell strittige Vorschläge; zudem sollen die irischen Wähler vor dem Lissabon-Referendum nicht mit allzu kontroversen Vorschlägen verschreckt werden; und nicht zuletzt beeinträchtigt kommissionsinternes Kompetenzgerangel die Kohärenz der Mitteilung. Die Auswirkungen dieser Restriktionen sind dem Dokument durchgehend anzumerken.

Viele Analysen der Mitteilung werden sich ungeachtet dessen auf eine rein normative Bewertung ihres Inhalts konzentrieren und beispielsweise die uralte Frage beleuchten, ob die Ziele der EU zu sicherheitsorientiert sind. Solche Schwerpunkte jenseits des unmittelbaren politischen Kontextes sind wichtig: Das künftige Programm soll ein Instrument zur längerfristigen inhaltlichen Ausrichtung der Politik sein. Was aber, wenn das Programm wegen der genannten Zwänge in einer Weise konstruiert ist, dass es kaum Auswirkungen auf die Politik der nächsten fünf Jahre haben kann?

Kommunikation

Dank der hohen Sichtbarkeit europäischer Gipfeltreffen kann die Annahme des Programms durch den Europäischen Rat das Bewusstsein der Bürger für die justiz- und innenpolitische Zusammenarbeit schärfen.

Wie der Titel »im Dienste des Bürgers« zeigt, wurde denn auch versucht, die Mitteilung auf das Leitmotiv des Bürgers auszurichten. Dies zeugt allerdings nicht nur von dem Wunsch, die Legitimität der JI-Politik zu verbessern. Vielmehr spielten auch kurzfristige Erwägungen eine zentrale Rolle: Vor dem irischen Referendum sollte die Mitteilung eine positive Botschaft an die EU-Bürger senden. Dass der Entwurf der Mitteilung mehrfach vollständig umgeschrieben wurde, deutet bereits auf die

mit dieser Absicht verbundenen Schwierigkeiten hin.

Die anstehenden Verhandlungen müssen sich mit drei grundlegenden Fragen auseinandersetzen:

1. Konstruktive Vorschläge oder Selbstzensur?

Die Kommission hat jeglichen Verweis auf den Lissabonner Vertrag aus der Mitteilung verbannt. Die Abwesenheit jedweden Bezugs zum Vertrag gab Anlass zu Spekulationen. Viele Beobachter hegen den von der Kommission nachdrücklich zurückgewiesenen Verdacht, dass diese für den Fall, dass die irischen Wähler zugunsten des Vertrages abstimmen, eine ›Lissabon-Ergänzung‹ zu ihrer Mitteilung in petto hat.

Ohne eine derartige Ergänzung ist es selbst für Entscheidungsträger schwierig nachzuvollziehen, welche Vorschläge ohne den Lissabonner Vertrag umgesetzt werden können und welche nicht. Einige direkt mit dem Schicksal des Vertrags verbundene Themen, wie der Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention, werden genannt, andere fehlen, etwa die Möglichkeit, eine europäische Staatsanwaltschaft einzusetzen.

Nimmt man diese ›Selbstzensur‹ als Indiz für die weitere Entwicklung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger, haben die Iren allen Anlass zur Skepsis. Die schwedische Ratspräsidentschaft, die immer wieder die Bedeutung transparenter politischer Prozesse betont, sollte daher bei der weiteren Ausarbeitung des Programms häufiger Formulierungen nutzen wie: »Wenn der Lissabonner Vertrag in Kraft tritt, dann [...]«. Nicht zuletzt würde es die nötigen Anpassungen vereinfachen, sollte die EU-weite Ratifizierung des Vertrags wirklich noch während der Formulierung des Programms bis Ende 2009 vollzogen werden.

2. Bestandsaufnahme oder Absichtserklärung?

Berichten zufolge legte die Kommission großen Wert darauf, dass die Mitteilung den Bürgern vor dem irischen Volkstentscheid eine Bestandsaufnahme von zehn Jahren Zusammenarbeit bietet und gleichzeitig über die Prioritäten der nächsten

zehn Jahre informiert: Ein Jahrzehnt nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags, der die Dynamik des Politikfeldes einleitete, bietet sich eine Gelegenheit, die Einigung auf zukünftige Ziele mit einer öffentlichkeitswirksamen kritischen Bilanz zu verknüpfen und dadurch die Legitimität der europäischen Zusammenarbeit zu stärken. Der Versuch, dieses Ziel und den ursprünglichen Zweck der Mehrjahresprogramme – die politischen und operativen Leitlinien für die nächsten *fünf* Jahre festzulegen – unter einen Hut zu bringen, sorgt indes für Unübersichtlichkeit.

Es ist schwierig, in der Mitteilung zwischen laufenden Projekten (wie die Maßnahmen, die 2008 im ›Grenzpaket‹ der Kommission oder im Einwanderungspakt vorgeschlagen wurden) und neuen, durch das Stockholmer Programm zu lancierenden Vorschlägen zu unterscheiden. Dabei lässt die Mitteilung zudem bei der Rekapitulation laufender Projekte die kontroverseren Maßnahmen unerwähnt – etwa die derzeitige Agenda im Bereich der legalen Zuwanderung.

3. Kann Justiz und Inneres eine rein bürgerzentrierte Angelegenheit sein? Die gesamte Mitteilung auf das Leitmotiv des Bürgers abzustimmen ist irreführend. Und dies nicht nur, weil Politikfelder wie die Einwanderungspolitik Angehörige von Drittstaaten ebenfalls einbeziehen: Im Zuge des Bemühens, die Vorteile für EU-Bürger zu betonen, werden Politiken zusammengewürfelt, die wenig miteinander zu tun haben. Anstatt die Mitteilung wie die früheren Mehrjahresprogramme entlang der einzelnen JI-Bereiche zu strukturieren, wird nun beispielsweise der Zivilschutz unter der Überschrift ›Rechte des Bürgers‹ abgehandelt. Die Vorschläge zum Datenschutz finden sich neben Ausführungen zur Unionsbürgerschaft und zum Recht auf Freizügigkeit. Sie wären sinnvoller im Kapitel zur inneren Sicherheit untergebracht. Aussagen zu anderen Politikbereichen werden wiederum auseinandergerissen und auf verschiedene Kapitel verstreut, wie im Fall der strafjustitiellen

Zusammenarbeit. Ob dies im Hinblick auf die beabsichtigte Kommunikation sinnvoll ist, darf zumindest bezweifelt werden. Einer kohärenten Politikplanung und -steuerung ist es allemal abträglich.

Politikplanung und -steuerung

Als Institution besitzt der Europäische Rat die vorausschauende strategische Übersicht über die Politikgestaltung im inhaltlich breit gefächerten JI-Bereich, die der Kommission und dem Rat fehlt. Daher wurde ihm die Aufgabe zugeteilt, mittels der Mehrjahresprogramme die legislativen und operativen Leitlinien festzulegen, um so die JI-Politik koordiniert zu steuern. Orientierung liefern die Vorgängerprogramme: Selbst das vielgeschmähte Haager Programm setzte relativ klar definierte Ziele und Zeitpläne. Auf dieser Grundlage erstellten Rat und Kommission einen technischen Aktionsplan mit mehr als 250 Vorschlägen für konkrete Maßnahmen zur Umsetzung des Programms.

Der Mitteilung fehlen viele Steuerungsqualitäten eines solchen Programms. Dafür sind wiederum vor allem kurzfristige politische Erwägungen ursächlich: Um Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten zu umschiffen und das Programm zügig zu verabschieden, berücksichtigte die Kommission die Prioritäten einer Vielzahl von Akteuren. Eine öffentliche Internetkonsultation wurde lanciert; Kommissions-Vizepräsident Jacques Barrot führte zahlreiche Gespräche mit Regierungsvertretern, NGOs und Experten; verschiedene Generaldirektionen der Kommission (GD) wurden um Beiträge gebeten. Ergebnis dieser umfassenden Konsultation ist eine Mitteilung von beachtlicher Komplexität, deren Kapitel sich jeweils in Aufbau und Abstraktionsniveau voneinander unterscheiden.

Die Verfasser der Mitteilung hatten vorrangig mit drei Konfliktlagen zu kämpfen. Die daraus resultierenden Defizite müssen in den anstehenden Verhandlungen ausgegült werden:

1. Kommissionsinterne Zwänge: Die konkurrierenden Beiträge der verschiedenen GD zu berücksichtigen erwies sich als schwieriges Unterfangen. Die Entscheidung der Kommission, außenpolitische Aspekte nicht in einem eigenständigen Kapitel abzuhandeln, sondern in die jeweiligen Kapitel einzubinden, erscheint logisch und ist der Kohärenz der Politik zuträglich. Allerdings kam der Verdacht auf, die Kommission versuche auf diese Weise lediglich Spannungen zwischen ihren GD abzubauen. Beamte der Mitgliedstaaten spekulieren, dass die in letzter Minute getroffene Entscheidung gegen ein eigenständiges Außenkapitel die Bedenken der GD für Justiz, Freiheit und Sicherheit widerspiegelt, fürchtete sie doch, dass mit einem solchen Kapitel ungewollt die GD für Außenbeziehungen gestärkt würde. Die Mitgliedstaaten werden nun aller Voraussicht nach ein separates Kapitel für die Außendimension formulieren.

2. Skeptische Mitgliedstaaten: Außer vielleicht beim Außengrenzschutz, der illegalen Einwanderung und dem Datenaustausch stehen viele Mitgliedstaaten einer weiteren legislativen Harmonisierung zunehmend skeptisch gegenüber. In weiten Teilen beugt sich die Kommission dieser politischen Willenslage und gibt sich bewusst unambitioniert. So betont sie in den kontroversesten Bereichen weniger die künftige Ausrichtung der Politik als vielmehr deren Voraussetzungen (»breite Konsultationen« vor einem möglichen Erlass von Vorschriften über Familienzusammenführungen; Machbarkeitsstudien zu einer möglichen gemeinsamen Bearbeitung von Asylanträgen). Werden solche Maßnahmen ernst genommen, können sie die Qualität zukünftiger Gesetzgebung steigern und deren Umsetzung begünstigen. Da die Kommission solche Instrumente jedoch nur widerwillig vorzuschlagen scheint, wirken viele ihrer Ideen halbherzig. Die Ambivalenz in ihrem Bekenntnis zu Evaluierung und Konsolidierung bestehender Maßnahmen zeigt sich auch beim Grenzschutz und beim Datenaustausch. In diesen Bereichen,

in denen die Kommission sich weniger verpflichtet fühlt, Zurückhaltung gegenüber den Mitgliedstaaten zu üben, versäumt sie, durchaus angebrachte Evaluierungsmaßnahmen einzufordern.

3. *EU-Ratspräsidentschaften*: Den Möglichkeiten der schwedischen Ratspräsidentschaft, sich als produktiv zu profilieren, sind durch die Ungewissheit über das Schicksal des Lissabonner Vertrags Grenzen gesetzt. Umso mehr drängt der Vorsitz auf die Annahme des Prestigeprojekts Stockholmer Programm. Dabei schränkt die Vertragsfrage wiederum seinen Gestaltungsspielraum bei dem Versuch ein, ein wohlüberlegtes und aussagekräftiges Programm zu entwerfen. Die Mehrheit der Beobachter erwartet daher, dass die Substanz der Vorausplanung in den nachfolgenden Aktionsplan verschoben wird. Dieses eher technische Dokument von Rat und Kommission kann jedoch die strategische Steuerungs- und Koordinierungskomponente eines Leitlinienprogramms des Europäischen Rates nicht ersetzen – der Aktionsplan setzt das Programm vielmehr um. Leider ist es kaum wahrscheinlich, dass die Schweden die Optionen des Systems der Trio-Präsidentschaften nutzen werden, um dafür zu sorgen, dass das Programm nach Ende ihrer Amtszeit in einem zuträglicheren Kontext verabschiedet wird. Insofern müssten sie dafür Sorge tragen, dass die Verhandlungssubstanz im Programm selbst enthalten bleibt.

Die Wirksamkeit des Aktionsplans wird ohnehin bereits durch die Pläne der nächsten Ratspräsidentschaft in Frage gestellt. Berichten zufolge drängt die spanische Regierung auf eine Annahme des Plans in der frühen Phase ihrer Amtszeit, die im Januar 2010 beginnt. Entsprechend wird die Kommission bereits im September die Arbeit am Aktionsplan aufnehmen, also lange bevor das übergeordnete Programm selbst überhaupt finalisiert sein wird.

Auch andere Komponenten werden bereits umgesetzt: Die spanische Regierung hat mit der Arbeit an der obengenannten Strategie der inneren Sicherheit begonnen.

Kurzfristige Bestrebungen beeinträchtigen hier ebenfalls die längerfristige Entwicklung: Im Bemühen, ihren Bürgern während der Amtszeit als EU-Ratsvorsitz zu demonstrieren, dass sie sich für ihren Umgang mit dem baskischen Terrorismus der Solidarität der übrigen Mitgliedstaaten versichert hat, formulierte die spanische Regierung inzwischen einen mit heißer Nadel gestrickten Entwurf von wenig strategischer Qualität.

Kompromisspakete

Nahezu im gesamten JI-Bereich sind die Spannungen zwischen den mitgliedstaatlichen Regierungen stark ausgeprägt. Ein Mehrjahresprogramm kann die Verhandlungen im Ministerrat erleichtern, indem es einen Teil der zwischen den Mitgliedstaaten bestehenden Konfliktlinien antizipiert. Die Staats- und Regierungschefs können ihr politisches Gewicht nutzen, um neben Zielen auch Kompromisspakete zu identifizieren. In dem Interesse, die Verabschiedung des Programms nicht zu erschweren, hat die Kommission jedoch die aktive Auseinandersetzung mit diesen Konfliktlinien vermieden.

Die Konflikte, die im Zeitraum 2010–2014 fortbestehen dürften, beruhen häufig auf materiellen Interessen und entspringen dem Anspruch der Staaten, sich eine faire Beteiligung an der Zusammenarbeit zu sichern. In den anstehenden Verhandlungen über das Programm bietet sich den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, diese Konflikte durch Kompromisse zu entschärfen.

1. *Klein vs. Groß*: Kleine Mitgliedstaaten bevorzugen häufig einen vergleichsweise hohen Grad an Zentralisierung innen- und justizpolitischer Maßnahmen und haben die Kommission bei der Förderung solcher Maßnahmen meist unterstützt. Insbesondere bei der Einrichtung europäischer Agenturen begrüßen sie es, wenn größere Staaten verpflichtet werden, den Löwenanteil der nötigen technischen, personellen und finanziellen Ressourcen für europäische Projekte beizusteuern. Der für große Mitgliedstaaten typische Widerstand

gegen zentrale Lösungen kann zu einem Konfliktpunkt werden, sollte die EU ihre Agenturen für die asyl- und grenzpolitische, polizeiliche, justitielle und statistische Zusammenarbeit in den nächsten Jahren ausbauen.

Vor allem größere Mitgliedstaaten wie Deutschland haben sich der Einrichtung einer starken Unterstützungsagentur für Asylfragen – etwa mit der Kompetenz zur Entscheidung über die Asylvergabe – erfolgreich widersetzt. Die nun entstehende Agentur wird eine deutlich begrenztere Rolle spielen. Doch die Kommission und einige kleinere Staaten sind weiterhin bestrebt, deren Kompetenzen auszuweiten. Hier könnte die Unterstützung großer Staaten für die Stärkung der Grenzschutzagentur Frontex ein wirksames Zugeständnis an Länder sein, die zentrale Lösungen unterstützen, insbesondere an kleinere Staaten an der Peripherie der EU.

2. *Reich vs. Arm*: Ärmere Mitgliedstaaten mit unzureichenden und modernisierungsbedürftigen Verwaltungsstrukturen fordern von ihren wohlhabenden Mitstreitern Solidarität bei der Bewältigung von Migrations- und Asylproblemen und bei der Kriminalitätsbekämpfung. Wohlhabendere Staaten unterstellen ärmeren Mitgliedstaaten im Gegenzug, dass sie die gebotenen Verwaltungsstrukturen nicht ausbauen, weil sie von den negativen Auswirkungen weniger betroffen sind als die vermögenden Staaten.

Besonders in der Asylpolitik sind daher Fragen der Lastenverteilung und der Solidarität Anlass erheblicher Spannungen zwischen den EU-Staaten. Reichere Staaten wehren sich gegen formale Verpflichtungen, Ländern Hilfestellung zu leisten, die die Asylströme allein kaum zu bewältigen vermögen. Wohlhabende Staaten wie Deutschland dürften etwa mit dem in der Mitteilung vorgesehenen Verfahren zur Umsiedlung von Flüchtlingen innerhalb der EU einverstanden sein, wahrscheinlich aber nur so lange, wie es auf freiwilliger Basis betrieben wird. Im Ausgleich werden sie ärmere Staaten weiterhin drängen, die Verwaltung ihrer Asylsysteme zu ver-

bessern, vor allem wenn die gegenseitige Anerkennung mitgliedstaatlicher Asylentscheidungen bis 2014 erreicht werden soll.

Entlang dieser Konfliktlinie können reichere Staaten ihre Ablehnung von ›harten‹ Formen der Lastenverteilung abmildern, indem sie ›weichere‹ Formen der Solidarität mit anderen Mitgliedstaaten zeigen und sie an ihrer Expertise teilhaben lassen (etwa beim Umgang mit besonders schutzbedürftigen Asylanträgern). Diese weiche Solidarität dient im Kern dem eigenen Interesse: Sie hilft Mitgliedstaaten mit schwachen Verwaltungen, ihre Standards zu heben, ohne dabei übermäßige Kosten für reichere Länder zu verursachen. Die Weitergabe von Expertise kann auch bei der Einrichtung von leistungsfähigen Informationssystemen in der Kriminalitätsbekämpfung von Nutzen sein. Finanzielle Aspekte spielen auch hier eine nicht unwichtige Rolle. Die Alternative besteht häufig in der Einrichtung EU-finanzierter zentraler Systeme oder in der Verlinkung nationaler Datenbanken. Letzteres ist in der Regel technisch einfacher umzusetzen und weniger kostenträchtig, setzt aber die Existenz moderner Systeme in den Mitgliedstaaten voraus.

3. *Ost vs. Süd*: In vielen EU-Politikfeldern bilden sich lose Koalitionen von Mitgliedstaaten, die Fairness in der regionalen Verteilung der Gemeinschaftsressourcen fordern. Im JI-Bereich besteht dieser Ressourcenkonflikt insbesondere zwischen den südlichen Mitgliedstaaten, die sich aufgrund ihrer Nähe zu Afrika mit einem Bündel von Problemen konfrontiert sehen, und den Mitgliedstaaten an der östlichen und südöstlichen Peripherie der EU, die sich wegen ihrer geographischen Lage ebenso benachteiligt fühlen.

Erst seit dem Jahr 2005 befasst sich die EU intensiver mit der Außendimension der JI-Politik. Im Rahmen von Pilotprojekten wurde in dem vergleichsweise neuen Bereich der Zusammenarbeit vorsichtig versucht, den Nutzen politischer Instrumente zu testen. Solche Projekte sind in der Regel auf einzelne Regionen begrenzt,

so dass sich andere benachteiligt fühlen. Angesichts der sich daraus ergebenden Spannungen werden auf Regionen jenseits der EU-Südgrenze zugeschnittene Projekte aus Gründen der politischen Balance zunehmend auf die östlichen Grenzgebiete übertragen und umgekehrt. Die Mitteilung sieht die Weiterentwicklung beispielsweise der regionalen Schutzprogramme im Asylbereich oder der Mobilitätspartnerschaften in der Einwanderungspolitik vor. Durch seine Nähe zur EU-Ostgrenze und aufgrund seiner wachsenden Unterstützung von Projekten für den Umgang mit der Migration aus Afrika könnte Deutschland eine Schlüsselrolle bei der Kompromissfindung in diesem Verteilungskonflikt einnehmen.

Ausblick

Planungs- und Steuerungsinstrumente wie das Stockholmer Programm eignen sich nur selten als Medium dafür, politische Botschaften zu kommunizieren. Sie sollten gleichwohl so verfasst sein, dass sie es der Öffentlichkeit ermöglichen, die Richtigkeit bestimmter Botschaften nachzuprüfen, etwa die Bürgerfreundlichkeit der JI-Politik. Im Hinblick darauf müsste der vorliegende Entwurf des Stockholmer Programms bis zu seiner Verabschiedung inhaltlich und sprachlich deutlich klarer formuliert werden. Jedes Bestreben, das Programm selbst zur Übermittlung politischer Botschaften zu nutzen, geht zu Lasten seiner Funktion als Planungsinstrument. Zur Kommunikation mit den EU-Bürgern bietet sich statt des Programms eher die *Zeremonie* seiner Verabschiedung an. Vor der Pressekonferenz zum EU-Gipfel im Dezember 2009 müssen die Mitgliedstaaten die wichtigsten bisherigen Erfolge und zentralen künftigen Herausforderungen im JI-Bereich herausarbeiten und darstellen.

Das Programm wird seine Planungs- und Steuerungsfunktion nur dann erfüllen können, wenn es sinnvoll umstrukturiert wird. Statt das Programm um das Leitmotiv der Bürgerfreundlichkeit der JI-Politik zu strukturieren, könnten die einzelnen Kapi-

tel entlang der JI-Bereiche (Asyl und Einwanderung, Polizei und strafjustizielle Zusammenarbeit etc.) nach folgenden Punkten gegliedert werden: die längerfristigen Herausforderungen, mit denen sich die EU in dem jeweiligen JI-Bereich konfrontiert sieht; die relevanten, eng mit diesem Bereich verknüpften Ziele anderer JI- sowie weiterer relevanter EU-Politiken (Nachbarschaftspolitik etc.); die sich daraus ergebenden Ziele für den betreffenden JI-Bereich; geeignete Politikinstrumente zur Umsetzung dieser Ziele.

Wollen die Mitgliedstaaten bei den anstehenden Verhandlungen ihre Interessen zur Geltung bringen, sollten sie nicht nur ihre roten Linien und Kompromisspunkte identifizieren. Sie müssen für die bilateralen Gespräche im Herbst auch mit Ideen und Beiträgen aufwarten, selbst wenn dies den deutschen Akteuren im Kontext der Bundestagswahl erschwert wird. Die Wirksamkeit eines solchen ›weichen‹ Beitrags wurde kürzlich einmal mehr bestätigt, als das Vereinigte Königreich ein Ideenpapier zur Außendimension der JI-Politik taktisch klug lancierte. In der Vergangenheit war diese Art von Beitrag keine ausgesprochene Stärke der deutschen Akteure. Nicht zuletzt aufgrund der komplexen Koordinierung innerhalb der Bundesregierung und zwischen Bund und Ländern verhielt sich die deutsche Politik insbesondere in Einwanderungsfragen häufig reaktiv, anstatt frühzeitig die Agenda mitzugestalten. Ein positives Gegenbeispiel stellten die deutschen Vorschläge zur zirkulären Migration dar. Die Bundesregierung könnte daran anknüpfend Ideen für Bereiche formulieren, in denen strategischer Input dringend benötigt wird und in denen sie besondere Interessen hegt und mit Expertise aufwarten kann: in der Strategie der inneren Sicherheit, dem europäischen Informationsmodell, der operativen Zusammenarbeit im Asylbereich oder der externen Dimension sowohl der Migrationspolitik als auch der polizeilichen Zusammenarbeit.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Schaubild

Aktueller Zeitplan für die Verabschiedung des Stockholmer Programms

Juni 2008	Berichte der ›Zukunftsgruppen‹, bestehend aus den Innen- und Justizministern der letzten und künftigen EU-Ratsvorsitze, einem Beobachter für Länder mit Wohnheitsrecht, dem Vizepräsidenten der Kommission und dem Vorsitzenden des Ausschusses für Bürgerrechte, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments
Oktober 2008	Einwanderungspakt, formuliert von den EU-Innenministern und verabschiedet durch den Europäischen Rat
9. Juni 2009	Arbeitspapier der britischen Regierung zur Außendimension der JI-Politik
10. Juni 2009	Kommissionsmitteilung zum Stockholmer Programm
22. Juli 2009	Austausch mit Jacques Barrot über die Kommissionsmitteilung im Ausschuss für Bürgerrechte, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments, auf der Basis parlamentarischer Entschlüsse (Asyl/Unionsbürgerschaft/Einwanderungspolitik) und Empfehlungen an den Rat (Strafjustiz)
September 2009	Bilaterale Gespräche über das Programm in Stockholm, geführt von den schwedischen Staatssekretären mit einzelnen mitgliedstaatlichen Regierungen, möglicherweise auf Basis eines ›Non-Paper‹
2. Oktober 2009	Irisches Referendum über den Lissabonner Vertrag
6. Oktober 2009	COSAC-Treffen (Vertreter der EU-Ausschüsse der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments), unter anderem zur Beratung über das Stockholmer Programm
Mitte/Ende Oktober 2009	Vorstellung eines Entwurfs des Programms durch den schwedischen Ratsvorsitz im Ausschuss der Ständigen Vertreter (COREPER) auf Basis der mitgliedstaatlichen Stellungnahmen zur Kommissionsmitteilung, der Beratungen der Ratssitzungen und der Seminare des Ratsvorsitzes zur Asylpolitik, Zuwanderungspolitik etc.
November 2009	Berichte der zuständigen Ausschüsse des Europäischen Parlaments, dienststellenübergreifende Konsultation der Kommission zum Aktionsplan
30. November 2009	Sitzung des Rats für Justiz und Inneres
10./11. Dezember 2009	Verabschiedung des Stockholmer Programms durch den Europäischen Rat
Anfang 2010	Verabschiedung des gemeinsamen Aktionsplans von Kommission und Rat zur Umsetzung des Programms

Quelle: offizielle EU-Dokumente und Interviews der Autoren.