

Aufzeichnung des Vorsitzes über Prioritäten und politische Ziele der EU im Bereich JI (Brüssel, 24. Mai 2000)

Legende: Am 24. Oktober 2000 richtet der Vorsitz im Rat der Europäischen Union eine Aufzeichnung über die Außenbeziehungen der Europäischen Union in den Bereichen Justiz und Inneres an den AStV.

Quelle: Aufzeichnung des Vorsitzes für den AStV (2. Teil), Betr.: Prioritäten und politische Ziele der Europäischen Union für die Außenbeziehungen im Bereich Justiz und Inneres. 7512/00. Brüssel: Rat der Europäischen Union, 24.05.2000. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st07/07512d0.pdf>.

Urheberrecht: (c) Europäische Union

URL:

http://www.cvce.eu/obj/aufzeichnung_des_vorsitzes_uber_prioritaten_und_politische_ziele_der_eu_im_bereich_ji_brussel_24_mai_2000-de-dd0730a9-d43c-40f3-a58d-18d10d068078.html

Publication date: 25/08/2015

Aufzeichnung des Vorsitzes für den AStV (2. Teil) Prioritäten und politische Ziele der Europäischen Union für die Außenbeziehungen im Bereich Justiz und Inneres (Brüssel, 24. Mai 2000)

A. Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom 15. und 16. Oktober 1999 in Tampere, die Fragen des Bereichs Justiz und Inneres (JI) gewidmet war, hervorgehoben, daß diesem Bereich immer größere Bedeutung zukommt und daß die Union entschlossen ist, diese Themen ganz oben auf die politische Tagesordnung Europas zu setzen.

Auf diesem Gipfeltreffen haben die Staats- und Regierungschefs der 15 Mitgliedstaaten ihre Entschlossenheit zum Ausdruck gebracht, die Union zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auszubauen und dabei die im Vertrag von Amsterdam vorgesehenen Möglichkeiten umfassend zu nutzen, und großes Interesse an der Notwendigkeit gezeigt, JI-Belange in die Definition und Umsetzung von anderen Politiken und Aktivitäten der Union einzubeziehen.

In Tampere hat der Europäische Rat den Rat gebeten, in enger Zusammenarbeit mit der Kommission spezifische Empfehlungen für Prioritäten, politische Ziele und Maßnahmen für das außenpolitische Handeln der Union im JI-Bereich auszuarbeiten, in denen auch auf Fragen der Arbeitsstruktur eingegangen werden sollte; diese Empfehlungen sollten vor der Tagung des Europäischen Rates im Juni 2000 vorgelegt werden (Nummer 61 der Schlußfolgerungen von Tampere).

B. Der beigefügte Bericht an die Staats- und Regierungschefs behandelt die den Bereich Justiz und Inneres betreffende Dimension der Außenpolitik der Union, die Festlegung von Prioritäten, die Mittel zur Umsetzung dieser Prioritäten sowie die Arbeitsstrukturen.

In dem Bericht wird die Notwendigkeit unterstrichen, den Bereich Justiz und Inneres voll in die Außenpolitik der Union einzubeziehen, so daß umfassende, integrierte, säulenübergreifende Maßnahmen von der Union als Ganzer durchgeführt werden. Die Prioritäten für diese Maßnahmen sind in dem Bericht dargelegt und umfassen insbesondere Zuwanderungs- und Asylfragen, die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus, Drogen und Geldwäsche, Hochtechnologiekriminalität und Menschenhandel, die Zusammenarbeit in Zivilsachen und den Aufbau von Partnerschaften mit wichtigen Ländern, einschließlich der Beitrittsländer, internationalen Organisationen und Stellen von Belang für die Prioritäten der Union.

Der Bericht enthält Vorschläge dazu, wie sämtliche der Union zur Verfügung stehenden Instrumente zur Einbeziehung des Bereichs Justiz und Inneres in die Politikfelder der Union, insbesondere Inanspruchnahme des Artikels 300 EGV sowie der Artikel 24 und 38 EUV, voll genutzt werden können, und geht auf die Vertretung der Union in Angelegenheiten des Titels IV und des Titels VI ein. In dem Bericht werden geeignete Arbeitsstrukturen vorgeschlagen, um eine kohärente Herangehensweise an die betreffenden Fragen unter der Ägide des AStV sicherzustellen.

C. Der vorliegende Bericht des Vorsitzes ist entsprechend dem vom AStV erteilten Mandat von den JI-Referenten in den Sitzungen vom 23. April, 8., 16. und 23. Mai 2000 erstellt worden. Er beruht auf einem Entwurf des Vorsitzes und einem Beitrag der Dienststellen der Kommission.

Die JI-Referenten kamen überein, daß die externe Dimension der Arbeiten der Union im Bereich Justiz und Inneres folgende Aufgaben umfaßt:

- i) Entwicklung von Langzeitstrategien,
- ii) Ausarbeitung von Standpunkten zu Themen, die über das Mandat einer Arbeitsgruppe hinausgehen oder säulenübergreifende Aspekte beinhalten,
- iii) Sicherstellung - zur Kenntnisnahme durch den AStV - der Kohärenz der externen Aspekte des JI-Bereichs durch Aufstellung einer Reihe allgemeiner Grundsätze,
- iv) Überwachung der Arbeiten anderer Stellen, die für die Außenbeziehungen im JI-Bereich von Belang

sind,

v) Frühwarnmechanismus für mögliche neue Probleme,

vi) Ermittlung - zur Kenntnisnahme durch den AStV - von Prioritäten in diesem Bereich.

Diese Aufgaben setzen eine gründliche Kenntnis der Programme und Maßnahmen im Bereich Justiz und Inneres, der laufenden Aktivitäten in internationalen Gremien sowie einen Überblick über bevorstehende Ereignisse voraus, damit die Union einen proaktiveren Ansatz zu verfolgen vermag.

Dem AStV kommt in dieser Hinsicht eine entscheidende Rolle zu, da er als einziger in der Lage ist, die außenpolitischen Gesamtziele der Union zu beurteilen.

Zur Vorbereitung der Beratungen des AStV haben die JI-Referenten vier Optionen ermittelt, die alle von verschiedenen Delegationen unterstützt wurden:

- [Einrichtung einer säulenübergreifenden Gruppe, die für die externe Dimension des Bereichs Justiz und Inneres zuständig wäre]
- [regelmäßige Sitzungen der JI-/RELEX-Referenten, die sich mit diesen Fragen befassen]
- [förmliche Ausdehnung des Mandats der zusammengelegten geographischen oder thematischen Gruppen des Rates auf die Dimension Justiz und Inneres]
- [Nutzung der bestehenden Strukturen, insbesondere der hochrangigen Gruppen (Ausschuß "Artikel 36", Strategischer Ausschuß für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen, Ausschuß für Zivilrecht) sowie verstärkte Abstimmung mit den für die Außenbeziehungen zuständigen Gruppen].

Der AStV wird gebeten zu entscheiden, welche Option die geeignetste Struktur für die Umsetzung des Mandats von Tampere ist.

Der AStV wird ferner gebeten, den Gedanken zu befürworten, daß regelmäßig ein politischer Dialog zur Vorbereitung der Beschlüsse des Rates zwischen dem Vorsitz, dem folgenden Vorsitz, der Kommission und dem Generalsekretär/Stellvertreter des Generalsekretärs des Rates stattfindet. Ein solcher politischer Dialog wäre von der Gruppe "Außenbeziehungen im JI-Bereich", die dem AStV Bericht erstattet, vorzubereiten.

D. Der Europäische Rat wird ersucht, die vorstehend dargelegten Orientierungen, die auf dem beigefügten Bericht basieren, zu billigen und den AStV/Rat zu bitten, mit der Umsetzung zu beginnen und dem Europäischen Rat auf der Tagung im Dezember 2001 einen Zwischenbericht zusammen mit dem in den Schlußfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates in Tampere erbetenen Bericht vorzulegen.

EUROPÄISCHE UNION

DER VORSITZANLAGE

Prioritäten und Politische Zielen der Europäischen Union für die Aussenbeziehungen im Bereich Justiz und Inneres

ERFÜLLUNG DES MANDATS VON TAMPERE ¹

I. Das Mandat von Tampere

In Tampere hat der Europäische Rat den Rat beauftragt, in enger Zusammenarbeit mit der Kommission "spezifische Empfehlungen für politische Ziele und Maßnahmen betreffend das außenpolitische Handeln der Union" im Bereich Justiz und Inneres "einschließlich Fragen der Arbeitsstruktur ... vor der im Juni 2000 stattfindenden Tagung des Europäischen Rates" auszuarbeiten (Nummer 61 der Schlußfolgerungen von Tampere). Ausgehend von einer Analyse der Merkmale des außenpolitischen Handelns im Bereich Justiz

und Inneres ("JI") wird vorgeschlagen, Ziele für einen kohärenten Ansatz für das außenpolitische Handeln in diesem Bereich zu ermitteln, um politische Prioritäten festlegen und die Mittel zu ihrer Verwirklichung bestimmen zu können.

II. Die JI-Dimension und die Außenpolitik der Union

Bevor Kriterien für die Festlegung von Prioritäten für das außenpolitische Handeln im JI-Bereich (Abschnitt B) aufgestellt werden, ist darauf hinzuweisen, daß sich die nach außen gerichteten Maßnahmen im JI-Bereich nicht grundlegend von den übrigen Aspekten der Außenpolitik der Union unterscheiden und sich daher kohärent in letztere einfügen müssen. Beim außenpolitischen Handeln im JI-Bereich sind deshalb verschiedene Sachzwänge zu berücksichtigen (Abschnitt A).

A. Sachzwänge bei den außenpolitischen Aspekten im JI-Bereich

1. **Die Ziele sind unterschiedlich:** Der Vertrag von Amsterdam faßt die verschiedenen Fragen von gemeinsamem Interesse, die im Vertrag von Maastricht lediglich in Form einer Aufzählung in Artikel K.1 EUV aufgeführt waren (Einwanderungspolitik, Asylpolitik, Kontrollen an den Außengrenzen, Bekämpfung der Drogenabhängigkeit, Zusammenarbeit im Zollwesen, polizeiliche Zusammenarbeit, justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und in Strafsachen) unter dem Gesamtkonzept "Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" zusammen. Die Fragen, um die es hierbei geht, sind jedoch vielfältig und unterschiedlich.

2. **Die Entwicklung der außenpolitischen Dimension des JI-Bereichs ist kein Selbstzweck.** Sie bezweckt in erster Linie, zur Verwirklichung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beizutragen. Es geht keinesfalls darum, eine eigene "Außenpolitik" im JI-Bereich zu führen. Im Gegenteil.

3. **Die JI-Dimension ist in die Gesamtstrategie der Union einzubeziehen.** Diese Dimension ist durch eine "säulenübergreifende" Konzeption und ein "säulenübergreifendes" Handeln in die Außenpolitik der Union einzubeziehen. Sobald die Ziele festgelegt sind, sind sie gemeinsam mit Gemeinschaftsinstrumenten, jene der GASP und jene der Zusammenarbeit nach Titel VI des EUV, zu verwirklichen.

4. **Es sind die notwendigen Mittel für das außenpolitische Handeln bereitzustellen.** Sowohl die Unionsorgane als auch die Mitgliedstaaten müssen unbedingt über ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen verfügen, um diesen außenpolitischen Aspekt umsetzen zu können.

B. Leitprinzipien für die Prioritäten für die JI-Komponente der Außenpolitik der Union

Das außenpolitische Handeln im JI-Bereich war bislang im wesentlichen reaktiv ausgerichtet, ohne die Möglichkeit zu vorausgreifenden Maßnahmen, und zersplittert, weil eine ausreichende Gesamtkohärenz fehlte.

Angesichts der vielfältigen Forderungen unserer Partner muß die Union bestrebt sein, Prioritäten festzulegen, die mit den Zielen der Union übereinstimmen, anstatt sich darauf zu beschränken, auf die an sie gerichteten Forderungen zu reagieren. Für die Festlegung von Prioritäten sollten künftig fünf Kriterien maßgebend sein:

1. **Sie müssen notwendig sein für die Verwirklichung des "Raums":** Das Vorhandensein interner Politiken oder Maßnahmen ist der zentrale Parameter für ein Handeln nach außen. Diese Dimension muß eine Fortsetzung der Maßnahmen darstellen, die in der Übersicht zur Überwachung der Umsetzung der vom Europäischen Rat in Tampere beschlossenen Maßnahmen aufgeführt sind.

2. **Sie müssen einen Mehrwert gegenüber dem Handeln der Mitgliedstaaten bewirken:** Der Grundsatz der Subsidiarität gebietet es, daß die Gemeinschaft/Union nur dann tätig wird, wenn ihr Handeln einen Mehrwert gegenüber dem bilateralen Handeln der Mitgliedstaaten bewirkt. Die Zielsetzung darf nicht auf

allgemeine politische Verbindungen abheben, sondern darauf, eine wirksame Zusammenarbeit in den Bereichen zu fördern, in denen das Tätigwerden der Union einen tatsächlichen Mehrwert erbringt. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Einbeziehung des JI-Bereichs in die gemeinsamen Strategien. Diese politischen Entscheidungen sind umzusetzen, damit das außenpolitische Handeln in konkreten Maßnahmen zum Ausdruck kommen kann.

3. Sie müssen zu den allgemeinen politischen Zielen der Außenpolitik der Union beitragen: Die Maßnahmen im JI-Bereich sind von wesentlicher Bedeutung angesichts der globalen Herausforderungen, denen sich die Union gegenüber sieht, wie Wiederaufbau eines Rechtsstaats, Steuerung der Migrationsbewegungen und Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Über die strategische Bedeutung eines Landes hinaus ist ein umfassender Ansatz geboten.

4. Sie müssen innerhalb einer vertretbaren Frist verwirklicht werden können: Die Union hat zahlreiche Programme und Aktionspläne aufgestellt. Es ist jetzt an der Zeit, sie in konkrete Maßnahmen umzusetzen. Künftig ist darauf zu achten, daß die eingegangenen Verpflichtungen auch tatsächlich umgesetzt und anschließend bewertet werden. Die außenpolitische Dimension des JI-Bereichs wird ihre Nützlichkeit noch stärker durch konkrete Ergebnisse als durch reine Absichtsbekundungen unter Beweis stellen.

5. Sie müssen längerfristig angelegt sein: Es ist wesentlich, daß der Zeithorizont für das außenpolitische Handeln im JI-Bereich erweitert und über den Halbjahresrahmen eines Vorsitzes hinaus ausgedehnt wird.

III. Vorrangige Bereiche der Zusammenarbeit

Ausgehend von den vorstehend dargelegten Leitprinzipien wird vorgeschlagen, folgende vorrangige Bereiche für die Zusammenarbeit festzulegen:

Allgemeine Ziele der Außenpolitik der Union: Die zwingend gebotene Einbeziehung in die Außenpolitik der Union macht es erforderlich, daß zunächst die JI-Aspekte der wichtigsten Gesamtpolitiken bestimmt werden, die dem erklärten politischen Willen der Union entsprechen.

- **Erweiterung:** Der heranrückende Beitritt neuer Mitgliedstaaten bringt es mit sich, daß ganz besonderer Nachdruck auf die tatsächliche Übernahme des JI-Besitzstands durch die Bewerberländer zu legen ist. Es ist dafür zu sorgen, daß der Besitzstand nicht unterschiedlich angewendet und das derzeitige Niveau der Leistungsfähigkeit zwischen den Mitgliedstaaten gesenkt wird. Es geht nicht darum, in die Beitrittsverhandlungen einzugreifen, sondern zu sehen, wie eine positive Wirkung in den Beziehungen zu Drittstaaten als auch im Wege bilateraler Abkommen mit den Bewerberländern selbst erzielt werden kann.
- **Stabilitätspakt für den Balkan:** Die Union hat mehrfach hervorgehoben, wie wichtig es ist, daß in der Region die Rechtsstaatlichkeit wiederhergestellt wird (siehe Nr. 55 der Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Lissabon, in denen dieser nachdrücklich die Notwendigkeit hervorhebt, die Politiken der Union gegenüber dem westlichen Balkan kohärenter zu gestalten). Um dies zu erreichen, ist die JI-Dimension von wesentlicher Bedeutung. Es ist dafür zu sorgen, daß die konkreten Maßnahmen mit der grundsätzlichen Willensbekundung übereinstimmen.
- **Gemeinsame Strategien** für Rußland, die Ukraine und demnächst den Mittelmeerraum.
- **Nichtmilitärische Aspekte der Krisenbewältigung:** Die Ereignisse im Kosovo haben die Notwendigkeit deutlich gemacht, nichtmilitärische Sicherheitsaspekte mittels polizeilicher Zusammenarbeit mit Krisengebieten verstärkt zu beachten. Hier sollten so rasch wie möglich die rechtlichen Bedingungen sowie die technischen und operative Aspekte für außerhalb der Gemeinschaft stattfindende Interventionen von Polizeikräften der Mitgliedstaaten in Krisengebieten, wie gegenwärtig im Kosovo, festgelegt werden.

Querschnittsthemen der außenpolitischen Dimension des JI-Bereichs: Außer diesen spezifischen Merkmalen sind einige Querschnittsbereiche insofern unbedingt zu berücksichtigen, als sie mit der Beachtung rechtsstaatlicher Grundsätze und mit der Sicherheit der Bürger eng zusammenhängen:

- **Außenpolitische Dimension der Migrationspolitik:** Der Europäische Rat (Tampere) hat den Grundgedanken der Partnerschaft für die Beziehungen zu den Herkunftsländern unterstützt. Die Aktionspläne der hochrangigen Gruppe haben gezeigt, daß es sich um einen Bereich handelt, in dem ein säulenübergreifender Ansatz erforderlich ist. Der Europäische Rat hat außerdem nachdrücklich die Bedeutung einer wirksamen Kontrolle an den künftigen Außengrenzen der Union sowie den Abschluß gemeinschaftlicher Rückübernahmeabkommen hervorgehoben.
- **Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus:** Zahlreiche Drittländer müssen in die betreffenden Maßnahmen eingebunden werden; Europol sollte hier als bevorzugtes Instrument dienen; dies zeigt, wie dringlich ein Abkommen über die Wahrnehmung der Beziehungen von Europol zu den im Beschluß des Rates vom 27. März 2000 ermittelten externen Partnern ist.
- **Bekämpfung bestimmter spezifischer Formen der Kriminalität:** Die Finanzkriminalität, die Geldwäsche, die Korruption, der Menschenhandel, die "High-Tech-Kriminalität" oder die Umweltkriminalität bedürfen nachhaltiger Aufmerksamkeit, insbesondere in Gremien wie dem Europarat, der OECD oder der G8. Die Union muß dort ihre diesbezügliche Politik verfechten.
- **Bekämpfung des Drogenhandels:** Der Ausgangspunkt der zu lösenden Probleme ist wohlbekannt. Einige Länder oder Regionen spielen eine entscheidende Rolle bei der Erzeugung, Verarbeitung oder der Durchfuhr von Drogen. Auch die Gegenmaßnahmen sind relativ gut bekannt (siehe Drogenstrategie der Europäischen Union (2000-2004)): alternative Entwicklung, allgemeine Präferenzen, direkte Beihilfen für die Entwicklung, Beihilfen für die Ausbildung von Beamten der Polizei- und Justizbehörden, Informationsaustausch über Europol. [Die Gemeinschaft finanziert Maßnahmen, die dazu dienen, den Drogenanbau und -handel in vielen Regionen der Welt zu unterbinden und zu bekämpfen. Die Zweckmäßigkeit der Entscheidungen und die Wirksamkeit der Strategien sollten im Rahmen des Rates noch weitergehend erörtert werden.]²
- **Aufbau und Festigung des Rechtsstaats in den Reformstaaten: Übergang zur Demokratie.**

Die Festlegung der Prioritäten wirkt sich auch auf die von der Union auszuwählenden Partner aus, seien es Drittländer, Staatengruppen oder internationale Organisationen. Ein stärker proaktives Vorgehen der Union setzt daher voraus, daß für jedes der vorrangigen Themen die einschlägigen Partner bestimmt werden.

Bestimmung der Partner:

1. Bi- oder multilaterale Zusammenarbeit: Diese Straffung entsprechend den bestehenden Kooperationsbeziehungen und der allgemeinen Ziele der Außenpolitik ist eine Voraussetzung, um der derzeitigen Zersplitterung der Zusammenarbeit entgegenzuwirken. Die Dimension der Erweiterung ist ein spezifischer Aspekt, da sie es den Bewerberstaaten ermöglichen soll, der Union beizutreten.

a) Staaten, die strukturierte Beziehungen zur Union unterhalten: Im JI-Bereich gilt dies für Norwegen und Island, die Teil des Raums bilden, in dem der freie Personenverkehr verwirklicht ist.

b) *Traditionelle Partner der Union*: Dies betrifft die bereits bestehenden Formen des Dialogs, nach dem Muster des transatlantischen Dialogs, und die im Rahmen der gemeinsamen Strategien geschaffenen Formen der Zusammenarbeit.

c) *Staaten, mit denen die Union durch vertragliche Beziehungen verbunden ist*: Dies betrifft die bilateralen oder die multilateralen Kooperationsabkommen, wie das Lomé-Abkommen.

2. Internationale Organisationen: Die Union muß koordinierte Standpunkte in Gremien mit umfassenderer geographischer Reichweite einnehmen, in denen ergänzende Dimensionen der internen Tätigkeit der Union zur Sprache kommen. Zu unterscheiden sind hier folgende Gremien:

a) *Organisationen*, die politische Leitlinien und Rechtsinstrumente ausarbeiten und an denen sämtliche Mitgliedstaaten teilnehmen (Vereinte Nationen, Europarat, OECD, FATF, Haager Konferenz). In diesen Gremien ist im Wege der im Vertrag vorgesehenen Verfahren dafür zu sorgen, daß die international eingegangenen Verpflichtungen mit den Zielen und internen Politiken der Union vereinbar sind.

b) *Gremien, in denen die praktische Zusammenarbeit im Vordergrund steht* - gleich, ob sie formellen Charakter (z.B. UNHCR, UNDCP) oder informellen Charakter (Budapest-Gruppe) haben - und die eine geeignete Koordinierung erforderlich machen können.

c) *Gremien, an denen nicht alle Mitgliedstaaten teilnehmen* (z.B. G8, Visby-Gruppe) und in denen die teilnehmenden Mitgliedstaaten gemäß Artikel 19 Absatz 1 EUV für die gemeinsamen Standpunkte eintreten.

IV. Mittel und Instrumente

Damit die Union ihre Prioritäten für das außenpolitische Handeln im JI-Bereich wirksam umsetzen kann, sind einige Ausführungen zu den hierzu einzusetzenden Mitteln und Methoden angebracht.

Methoden: Die Methoden sind in dreifacher Hinsicht zu prüfen:

1. Institutionelle Ebene: Es ist wesentlich, daß der Rechtsrahmen der Verträge beachtet wird. Dies bedeutet, daß die außenpolitischen Standpunkte so festgelegt werden, daß die Kohärenz mit den internen Beschlüssen unter Einhaltung der Verfahren des Titels IV EGV und des Titels VI EUV sichergestellt ist.

a) *Die Vergemeinschaftung des Titels IV EGV* bedeutet, daß die bei Verhandlungen in internationalen Gremien und zur Wahrnehmung der bi- oder multilateralen Beziehungen bewährten Vorschriften angewendet werden.

b) *Titel VI EUV:* Im Amsterdamer Vertrag sind die Verfahren für das außenpolitische Handeln der Europäischen Union im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (siehe die Artikel 37 und 38 des Titels VI EUV, die unter Verweis auf die Artikel 18, 19 und 24 EUV die jeweiligen neuen Aufgaben des Vorsitzes und des Generalsekretärs/Hohen Vertreters regeln und der Union³ die Möglichkeit geben, Übereinkünfte in diesen Bereichen zu schließen)⁴ so angepaßt worden, daß die Mitgliedstaaten [als Union]⁵ auf internationaler Ebene handeln können. Auf diese Verfahren sollte verstärkt zurückgegriffen werden. Das Vorgehen in internationalen Gremien muß so weit wie möglich in Form der Festlegung gemeinsamer Standpunkte erfolgen, wie es in Artikel 37 EUV vorgesehen ist, wenn die Verhandlungen auf die Annahme von Rechtstexten abzielen. Wird kein gemeinsamer Standpunkt festgelegt, ist eine vorherige systematische Koordinierung der Mitgliedstaaten geboten.

2. **Administrative Ebene:** Sowohl auf Ebene der Unionsorgane wie auf einzelstaatlicher Ebene sind ausreichende personelle Ressourcen bereitzustellen. Ein von der Union erbrachter Mehrwert besteht darin, daß die Finanzmittel der Gemeinschaft und der Sachverstand der Mitgliedstaaten, über den die Organe nicht in gleichem Maße verfügen, miteinander verbunden werden können. Erstrebenswert ist ferner, daß die diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Mitgliedstaaten sowie die Außenstellen der Kommission in Drittländern noch stärker für JI-Themen sensibilisiert werden und daß sie untereinander enger zusammenarbeiten, um die außenpolitische Dimension bei diesen Fragen verstärkt zum Ausdruck zu bringen.

3. **Finanzielle Ebene:** Über die allgemeinen Programme (PHARE, TACIS, MEDA) hinaus, die JI-Aspekte umfassen, ist bei der nächsten Überarbeitung der Rechtsgrundlagen für die im Rahmen des Titels VI angenommenen Programme darüber nachzudenken, ob es - unter strikter Einhaltung der finanziellen Vorausschau - zweckmäßig ist, über flexible Finanzinstrumente zu verfügen, damit punktuelle Ziele im Rahmen der Zusammenarbeit mit den Bewerberstaaten oder zumindest mit anderen Drittländern verwirklicht werden können. Auf diese Weise ließen sich die Programme wieder auf ihren ersten Zweck, nämlich die Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten, ausrichten.

V. Strukturen

A. Gremien:

Die derzeitige Arbeitsstruktur im JI-Bereich umfaßt keine Gruppe, die für die Außenbeziehungen zuständig ist, so daß der Notwendigkeit entsprochen werden könnte, die Verfolgung eines säulenübergreifenden Ansatzes und die Gesamtkohärenz der Außenpolitik der Europäischen Union zu garantieren.

Hinzu kommt, daß die vorgeordneten, der Koordinierung dienenden Gruppen (Ausschuß "Artikel 36", Strategischer Ausschuß für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen, Ausschuß für Zivilrecht) keinen Gesamtüberblick über den JI-Bereich haben, da sie jeweils nur Teilzuständigkeiten besitzen.

Dem AStV kommt in dieser Hinsicht insofern eine zentrale Zuständigkeit zu, als er als einziger in der Lage ist, die politischen Gesamtziele der Union zu beurteilen. (...) Zur Vorbereitung der Beratungen des AStV wird vorgeschlagen [nach Erörterung im AStV zu ergänzen - siehe die in der vorangestellten Aufzeichnung aufgeführten verschiedenen Optionen].

(...)

Somit könnte eine dreifache Zielsetzung in Erwägung gezogen werden: zunächst Ausarbeitung von Langzeitstrategien, dann Ausarbeitung von Standpunkten zu Themen, die über die Zuständigkeiten einer Gruppe hinausgehen oder gar eine säulenübergreifende Dimension aufweisen, schließlich Sicherstellung der Gesamtkohärenz bei der außenpolitischen Komponente des JI-Bereichs durch Aufstellung einer Reihe allgemeiner Grundsätze.

[Es wird vorgeschlagen, in regelmäßigen Abständen Sitzungen zwischen dem amtierenden Vorsitz und dem künftigen Vorsitz - beide jeweils vertreten durch den Außenminister und die für den Bereich Justiz und Inneres zuständigen Minister -, der Kommission und dem Generalsekretär/ Stellvertreter des Generalsekretärs des Rates abzuhalten.]⁶

B. Führung des Dialogs mit bestimmten Partnern:

Drei Konstellationen sind denkbar:

- a) Der durch die Europa-Abkommen oder die Kooperationsabkommen geschaffene institutionelle Rahmen ist so weit wie möglich zu nutzen. Diese Art der Zusammenarbeit läßt sich im Rahmen der bestehenden Strukturen sowohl auf politischer Ebene als auch auf Gruppenebene durchführen. Unterliegt der Dialog rechtlichen Einschränkungen, verbleibt die Möglichkeit zu gekoppelten Sitzungen in unterschiedlicher Eigenschaft, um die durch diese Abkommen nicht erfaßten JI-Dimensionen zu erörtern.
- b) Fehlt ein solcher institutionalisierter Referenzrahmen mit bestimmten Partnern (Europarat), können flexible Lösungen in Betracht gezogen werden.
- c) In bezug auf internationale Gremien, an denen nicht alle Mitgliedstaaten teilnehmen, ist - wie es übrigens in Artikel 19 Absatz 2 EUV vorgesehen ist - ein Mechanismus zur Unterrichtung aller Mitgliedstaaten durch den Vorsitz, sofern dieser an den betreffenden Arbeiten teilnimmt, oder anderenfalls durch einen anderen Teilnehmer ⁷ einzurichten. [Diese Unterrichtung könnte in dem Gremium erfolgen, das für die Vorbereitung der Beratungen des AStV zuständig ist, damit die Ergebnisse von dessen Beratungen in die allgemeinen Überlegungen über die Außenbeziehungen im JI-Bereich einfließen können.] ⁸

¹ Gemäß Nr. 61 der Schlußfolgerungen von Tampere wurde dieses Dokument vom Rat in enger Zusammenarbeit mit der Kommission ausgearbeitet.

² Die Kommission beantragt die Streichung der Passage in eckigen Klammern.

³ Die finnische und die niederländische Delegation wollten den Ausdruck "Union" durch "Rat" ersetzen; die Frage, in wessen Namen die betreffenden Übereinkünfte zu schließen sind, ist noch nicht geklärt. - Siehe hierzu das Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates vom 23. Februar 2000, Dok. SN 1628/00.

⁴ Die schwedische Delegation will den Text in runden Klammern streichen.

⁵ Die schwedische Delegation will den Text in eckigen Klammern streichen.

⁶ Die Kommission sowie die französische und die schwedische Delegation beantragen die Streichung des Texts in eckigen Klammern.

⁷ Die Kommission und die belgische Delegation beantragen, daß die Worte "... und die Kommission" eingefügt werden.

⁸ Ob dieser Satz beibehalten wird, richtet sich nach den Erörterungen über die Strukturen.