

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
Politikwissenschaft III
Tel.: 0221-81-14032/-11588

PD Dr. Hartwig Hummel

Expertenworkshop „Post-Nizza-Prozess / Positionierung des Landes NRW“,

25.10.2001

**Aufgabenverteilung zwischen den
Handlungsebenen:
Innere Sicherheit**

Manuskript Stand 22.10.2001

Innere Sicherheit als Gegenstand der zweifachen europäischen Integration¹

Der europäische Integrationsprozess bezog sich lange Zeit im wesentlichen auf den schrittweisen Auf- und Ausbau einer europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Fragen der inneren Sicherheit hatten im Rahmen dieses Integrationsprozesses zunächst keinen eigenständigen Stellenwert, sondern wurden als Folgeprobleme der ökonomisch begründeten Freizügigkeit behandelt. Der EWG-Vertrag von 1957 führt als konstitutiven Bestandteil der Wirtschaftsgemeinschaft das Prinzip der Freizügigkeit ein, das nicht nur den freien Warenverkehr, sondern auch den freien Personenverkehr (zunächst für Arbeitnehmer, Konsumenten, Unternehmer) umfasst. Mit der Vertiefung der Wirtschaftsintegration wird die Freizügigkeit immer weiter ausgedehnt, was wiederum die damit verbundene Sicherheitsproblematik verschärft (z.B. Drogenhandel, illegale Migration, organisierte Kriminalität).

Ab Mitte der 1970er Jahre entwickelt sich ein eigenständiger, zweiter europäischer Integrationsprozess, der zusätzlich zur Wirtschaftsgemeinschaft auf die Schaffung einer europäischen Sicherheitsgemeinschaft abzielt (vgl. Anhang 1).² Diesem Projekt liegt ein umfassenderer Sicherheitsbegriff zugrunde, der sowohl die innere Sicherheit (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) als auch die äußere Sicherheit (gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) umfasst.

Der Beginn dieses Prozesses läßt sich auf die 1976 vereinbarte TREVI-Zusammenarbeit datieren, d.h. die Kooperation der Fachbehörden der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Terrorismus, Radikalismus, Extremismus und internationaler Gewaltkriminalität³. Seit 1984 kommen die Innen- und Justizminister der Mitgliedstaaten regelmäßig alle sechs Monate zu Gipfeltreffen zusammen. Themen der Zusammenarbeit sind zunächst Einwanderung, Asylrecht, Flüchtlinge, Terrorismus und internationale Kriminalität, also Sicherheitsprobleme, die mit dem allmählichen Abbau der Grenzkontrollen zusammenhängen.

Dass es sich bei der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit um einen eigenständigen Integrationsprozess handelt, der sich nicht direkt vom wirtschaftlichen Integrati-

¹ Für die hilfreichen und detaillierten Auskünfte über die Praxis der Polizeizusammenarbeit auf europäischer Ebene bedanke ich mich ganz herzlich bei Jörg Krauss (Innenministerium Baden-Württemberg und Vertreter der Bundesländer im Ausschuss nach Art. 36 EUV) und natürlich auch bei Bernd Hummel (Polizeidirektion Tübingen, ehemals Innenministerium Baden-Württemberg) für die vielfältige Hilfe bei der Informationsbeschaffung und viele spannende Diskussionen. Bedanken möchte ich mich auch bei Patricia Bauer (Universität Osnabrück) für wichtige Hinweise und Einschätzungen zur Rolle des Föderalismus in der EU:

² Aus der Sicht der funktionalistischen Integrationstheorie könnte dieser Prozess als lange erwarteter "spill over"-Effekt interpretiert werden: die Beteiligten haben bei der bisherigen Zusammenarbeit in Sachfragen der "low politics" so gute Erfahrungen gemacht und so viel gegenseitiges Vertrauen aufgebaut, dass sie nun auch willens sind, Fragen der "high politics", bei denen höchst sensible Kernelemente staatlicher Souveränität berührt werden, gemeinsam zu regeln.

³ TREVI = terrorisme, radicalisme, extremismisme, violence internationale

onsprozess ableiten läßt, zeigt sich unter anderem daran, dass die Integration der Sicherheitspolitik in den Gemeinschaftsrahmen nicht in vollem Umfang gelingt. Deutlich wird dies bei der Frage der vollständigen Abschaffung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen. Hier mißlingt eine Einigung unter allen Mitgliedstaaten der Wirtschaftsgemeinschaft. Mit dem Schengen-Abkommen von 1985, dem sich zunächst nur fünf Mitgliedstaaten der Wirtschaftsgemeinschaft anschließen, bildet sich sozusagen eine neue europäische Sicherheitsgemeinschaft jenseits des rechtlichen und institutionellen Rahmens der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.⁴ Die sicherheitspolitische Zusammenarbeit kann eben nicht unmittelbar auf dem wirtschaftlichen Grundkonsens aufbauen, der die Basis für die europäischen Gemeinschaftsinstitutionen bildet. Die Mitgliedstaaten müssen vielmehr zu einem eigenständigen sicherheitspolitischen Grundkonsens, zu einer eigenen sicherheitspolitischen Identität finden.

Die europäische sicherheitspolitische Zusammenarbeit entwickelte sich zunächst ohne institutionelle Rahmenvorgaben. Dies führte zu einem Wildwuchs von ad-hoc-Gremien. Es entstand die Notwendigkeit, diese Gremien zu koordinieren und zu kontrollieren, d.h. Doppelarbeit zu vermeiden, die Effizienz zu steigern, die politischen Initiativen zu harmonisieren und eine parlamentarische und gerichtliche Kontrolle zu ermöglichen. Die Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz wurde daher anfangs aus praktischen Gründen - und nicht etwa, weil ein sicherheitspolitischer Grundkonsens gefunden worden wäre - in den rechtlichen und institutionellen Rahmen der Gemeinschaft integriert.

Die Integration der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit in den Gemeinschaftsrahmen begann bereits im Zusammenhang mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986. Nunmehr sollten an allen sicherheitspolitischen ad-hoc-Gruppen Beobachter der Kommission teilnehmen und die Sekretariate dieser Arbeitsgruppen teilweise beim Ratssekretariat eingerichtet werden.

Im EU-Vertrag von Maastricht wurde die Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz mit Ausnahme des Schengen-Systems als sogenannter dritter Pfeiler in den Gemeinschaftsrahmen integriert. An den Bestimmungen des Vertrags wird deutlich, dass es in erster Linie um die Rationalisierung der Gremienarbeit und weniger um die Fusion von Wirtschafts- und Sicherheitsgemeinschaft ging. Der Vertrag legte den inhaltlichen Umfang der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit fest, in dem er neun Bereiche von gemeinsamem Interesse definierte: Asyl, Überschreiten der Außengrenzen, Einwanderung, grenzüberschreitende Drogenbekämpfung, grenzüberschreitender Betrug, justizielle Zusammenarbeit in Zivil- bzw. in Strafsachen, Zu-

⁴ In ähnlicher Weise ist auch die militärpolitische Zusammenarbeit im Rahmen der bereits seit 1954 bestehenden WEU (Westeuropäische Union) nie deckungsgleich mit dem Kreis der Mitglieder der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gewesen.

sammenarbeit der Zollbehörden und Zusammenarbeit der Polizeibehörden. Der Vertrag vereinheitlichte außerdem das Beschlussfassungsverfahren in den Gremien. Eine Mitwirkung der Gemeinschaftsorgane an der sicherheitspolitischen Gremienarbeit wurde zunächst nur in beschränktem Rahmen vorgesehen: der Europäische Gerichtshof sollte vor allem für die Vertragsauslegung zuständig sein, das EU-Parlament nur nachträglich informiert werden, die Kommission ein Initiativrecht nur in sechs der neun Bereiche haben, das sie zudem mit den Mitgliedstaaten zu teilen hatte, und der Rat nach dem Einstimmigkeitsprinzip entscheiden.

Die Vertragsrevision von Amsterdam geht über das, jedenfalls in sicherheitspolitischer Hinsicht eher halbherzige Maastrichter System deutlich hinaus. Im Vertrag wird die Schaffung eines "Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" als eigenständiges Integrationsprojekt definiert. Große Teile der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit werden - nach einer Übergangsfrist bis zum 30. April 2004 - in den ersten Pfeiler übernommen und für die volle Mitwirkung der Gemeinschaftsorgane geöffnet. Im dritten Pfeiler der intergouvernementalen Kooperation verbleiben die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen sowie die Verhütung und Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.⁵ Das Beschlussfassungsverfahren wird weiter präzisiert und standardisiert. Die Bestimmungen des Schengen-Abkommens werden in den Rahmen der Union integriert, obwohl nach wie vor nicht alle Mitgliedstaaten daran beteiligt sind.⁶ Eingeführt wird dadurch die parlamentarische und gerichtliche Kontrolle durch die Gemeinschaftsorgane. Der Schengener Exekutivrat geht in den Rat der EU auf. Zu erkennen ist der Wille, zu einer geographischen Deckung der beiden Integrationsprojekte zu kommen. Unklar und umstritten bleibt allerdings, ob dies vor allem aus Rationalisierungsgründen geschieht oder ob die Fusion der beiden Integrationsprozesse zu einem sich entwickelnden einheitlichen staatlichen Gebilde gelingt. Die Sondertagung des Europäischen Rats vom Oktober 1999 in Tampere jedenfalls deutet auf die zweite Interpretation, denn er konkretisiert das Projekt eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und betont erneut, dass es die gleiche Bedeutung habe wie das Binnenmarktprojekt.

Die Vertragsrevision von Nizza betrifft die sicherheitspolitische Zusammenarbeit kaum. Die einzige wesentliche Änderung betrifft die Einführung von Eurojust als Stelle, zu der die Mitgliedstaaten eigene Richter und Staatsanwälte entsenden, um nationale Ermittlungen zu koordinieren. Die von der Kommission vorgeschlagene Einrichtung einer gemeinsamen europäischen Staatsanwaltschaft fand nicht die Zustimmung der Mitgliedstaaten.

⁵ Art. 29 EUV

⁶ In ähnlicher Weise wird auch die WEU in den zweiten Pfeiler der Union integriert, wobei die Neutralität einzelner EU-Mitglieder einerseits und die assoziierte WEU-Mitgliedschaft von Nicht-EU-Mitgliedern andererseits ebenfalls Probleme aufwirft.

Die Terroranschläge auf die Vereinigten Staaten am 11. September 2001 könnten dem Projekt einer europäischen sicherheitspolitischen Integration endgültig zum Durchbruch verhelfen. Der Rat (Justiz und Inneres) beschloss auf seiner Sondersitzung am 20. September 2001, die bereits in Tampere verabschiedeten Maßnahmen zu beschleunigen.⁷ Zusätzlich vereinbarte er ausdrücklich die Zusammenarbeit der Nachrichtendienste. Im Mittelpunkt der getroffenen Maßnahmen stehen die gemeinschaftlichen Gremien Europol und Eurojust, die allerdings angesichts ihrer geringen personellen Ausstattung und begrenzten Kompetenz mit den in sie gesetzten Erwartungen völlig überfordert sein dürften. Zu erwarten ist daher ein weiterer Ausbau dieser Institutionen. Die aktuellen Ereignisse bedeuten nicht zuletzt eine unerwartete Aufwertung der sicherheitspolitischen Integration in der Öffentlichkeit der Unionländer.

Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und die Kompetenzen der Bundesländer

Die angestrebte europäische Sicherheitsgemeinschaft wurde im Vertrag von Amsterdam durch den Begriff eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts konkretisiert. Es gibt verschiedene Listen, was im einzelnen zu diesem Projekt zu zählen ist.⁸ Diese Unübersichtlichkeit belegt den inkrementalistischen Charakter dieses Projekts und zeigt, dass dessen Konturen noch lange nicht feststehen. Angesichts der Terroranschläge auf die USA wurde beispielsweise die Zusammenarbeit der Nachrichtendienste zusätzlich in diesen Prozess aufgenommen. Die Konturen der europäischen Sicherheitsgemeinschaft können auch gar nicht feststehen, da der europäische Integrationsprozess bislang nicht im Sinne einer "Finalität" definiert wurde bzw. auch nicht definiert werden soll. Auf der Basis der Vertragsbestimmungen, der Ratsdokumente, der Kommissionstexte und der politischen Praxis lassen sich diese Einzellelemente des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts folgendermaßen zusammenfassen:

⁷ Dabei geht es vor allem um die Ersetzung des Auslieferungs- durch ein einfaches Überstellungsverfahren auf der Grundlage eines europäischen Haftbefehls, die gemeinsame Definition des Terrorismusbegriffs, die Einrichtung gemeinsamer Ermittlungsteams und die Intensivierung der Informationsübermittlung einschließlich des Schengen Informationssystems (SIS), vgl. Rat der Europäischen Union: Beratungsergebnisse des Rates (Justiz und Inneres) vom 20. September 2001, betr. Schlussfolgerungen des Rates (Justiz und Inneres), Dokument 12156/01. Brüssel, 2001.

⁸ Die Kommission legt dem Rat und dem Europäischen Parlament alle sechs Monate einen "Anzeiger der Fortschritte bei der Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Europäischen Union" vor. Die dort vorgenommene Einteilung in sieben große Kapitel mit einer Vielzahl von Einzelpunkten genügt m.E. den Anforderungen an eine systematische Übersicht noch nicht.

(1) Raum der Freiheit

- freier Personenverkehr, einschließlich begleitender Maßnahmen im Bereich Visa, Ausweise, effektive Grenzkontrollen an den Außengrenzen, Schengener Informationssystem (SIS);
- Asyl- und Einwanderungspolitik, einschließlich Harmonisierung der Asylpolitik, Steuerung der Einwanderungsströme und gerechte Verteilung der Lasten in der Flüchtlingspolitik;
- Schutz der Grundrechte, einschließlich Grundrechtecharta, Unionsbürgerschaft und Suspendierung bestimmter Rechte eines Mitgliedsstaats, der die Grundrechte verletzt;
- Antirassismus, Kampf gegen Fremdenfeindlichkeit und Nichtdiskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit;
- Schutz der Privatsphäre und Datenschutz.

(2) Raum der Sicherheit

- Intensivierung der Zusammenarbeit bei der Verbrechensbekämpfung auf der Ebene der Union, einschließlich gemeinsamer Ermittlungsteams bei grenzüberschreitender Kriminalität, Eurojust, Rechtshilfe, Opferschutz, Zusammenarbeit der Polizeichefs und Polizeiakademien, Zusammenarbeit der Zollbehörden;
- Bekämpfung bestimmter Formen der Kriminalität, einschließlich Drogenhandel, illegaler Waffenhandel, Menschenhandel, sexuelle Ausbeutung von Kindern / Kinderpornographie im Internet, rassistische und ausländerfeindliche Gewalt, Hooliganismus, Korruption und Betrug im Bereich des öffentlichen Auftragswesens (v.a. innerhalb der Gemeinschaftsinstitutionen), Computerkriminalität, Scheckkartenbetrug, Euro-Fälschung, Umweltkriminalität;
- Sondermaßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche in Kooperation mit anderen Internationalen Organisationen;
- Kampf gegen die organisierte Kriminalität;
- Kampf gegen den Terrorismus, einschließlich der Zusammenarbeit der Nachrichtendienste;
- Unterstützung osteuropäischer Länder bei der Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität, einschließlich des Ausbildungsprogramms Octopus in Kooperation mit dem Europarat;
- Zusammenarbeit bei polizeilichen CIVPOL-Einsätzen im Rahmen internationaler Peacekeeping-Maßnahmen

(3) Raum des Rechts

- besserer Rechtszugang, einschließlich Mindestnormen für Gerichtsverfahren, Informationsaustausch über alternative Streitbeilegungsverfahren, gegenseitiger Austausch und Anerkennung von Rechtsdokumenten, Mindestnormen für Entschädigung und Opferhilfe;
- Zusammenarbeit in zivilrechtlichen Angelegenheiten, einschließlich gegenseitige Anerkennung und Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen, unionsweite Wirkung von Gerichtsentscheidungen, größere Konvergenz im Bereich des Zivilrechts;
- Zusammenarbeit in Strafsachen, einschließlich Auslieferung bzw. Überstellung, europäischer Haftbefehl, Zeugenschutz, Opferschutz, Rechtshilfe, Austausch von Verbindungsrichtern und -staatsanwälten, Koordinierung strafrechtlicher Ermittlungen und Verfolgung im Bereich der Organisierten Kriminalität durch Eurojust, Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen (incl. Beweismaterial und Beschlagnahme).

Dieser Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts berührt sowohl rechtliche Kompetenzen des Bundes als auch solche der Bundesländer. Zu den Kernkompetenzen der Länder gehört in erster Linie die Polizeiarbeit, und die Länder stellen in Deutschland auch den weit überwiegenden Teil des Polizeipersonals. Weitere Länderkompetenzen betreffen im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 GG die Bereiche bürgerliches Recht, Strafrecht, Strafverfahrensrecht, Ausländer- und Asylrecht. Insofern sind die Bundesländer auch an der europäischen Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz zu beteiligen, die durch Artikel 23 GG und durch das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) geregelt ist.

Politikwissenschaftlich läßt sich eine Länderkompetenz für die innere Sicherheit und damit auch für die europäische sicherheitspolitische Zusammenarbeit folgendermaßen begründen:

(1) Bürgernähe

Die Einbettung in das lokale gesellschaftliche Umfeld stellt ein zentrales Merkmal der Polizeiarbeit in demokratischen Gesellschaften dar. Die Polizei verkörpert im Gegensatz zum Militär gewissermaßen die dezentrale Selbstregulierung der Gesellschaft und ist gerade nicht Ausdruck zentraler Machtausübung oder gar Fremdbestimmung. Diese Bürgernähe ist durch eine föderalistische Organisation eher zu gewährleisten als durch eine zentralstaatliche oder unionsweite. Die dezentrale Organisation der polizeilichen Staatsgewalt im Rahmen des Föderalismus fungiert darüber hinaus als Mechanismus der Gewaltenteilung sowohl zwischen Bund und Ländern als auch unter den einzelnen Ländern. An ihre Grenzen stößt die föderalistische, dezentrale Organisation der Polizeiarbeit allerdings bei überregionalen oder grenzüberschreitenden Herausforderungen der inneren Sicherheit.

(2) Verwaltungspraxis

Verwaltungsaufgaben sind nach dem Grundgesetz grundsätzlich Ländersache. Dies trifft auch auf die Polizei- und Justizbehörden zu. Zum Bereich des Bundes gehört mit dem Bundeskriminalamt, dem Bundesgrenzschutz, dem Bundesverfassungsschutz, der Bundesanwaltschaft und den Bundesgerichten nur ein quantitativ geringer Teil der Administration im Bereich Inneres und Justiz. Die Länder verfügen insofern über den Großteil der Verwaltungserfahrungen und der Problemlösungsfähigkeit. Die Einbeziehung der Länder in den Entscheidungsprozess ist daher auch deswegen erforderlich, um eine realitätsbezogene Formulierung und sachgemäße Ausführung politischer Beschlüsse zu gewährleisten. Eine Einschränkung muss für Spezialprobleme gemacht werden, für die sich unter Umständen eine Übertragung auf zentrale oder gemeinschaftliche Einrichtungen anbietet.

(3) Vielfältigkeit

Die föderalistische Struktur eröffnet einen Spielraum, um unterschiedliche Praxismodelle zu erproben und um die Implementierung von Beschlüssen flexibel an spezifische örtliche Umstände anzupassen. Diese Vielfältigkeit stellt im Sinne neuerer organisationstheoretischer Überlegungen eine Konkurrenz um die "best practice" dar und kann insofern zur Innovationsfähigkeit des Systems innerer Sicherheit beitragen. Die Vielfältigkeit der föderalistischen Struktur steht jedoch in einem dauernden Spannungsverhältnis zur grundgesetzlich anzustrebenden Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse. Außerdem muss die Wettbewerbsfähigkeit der Länder im Sinne der Erhaltung ihrer Innovationsfunktion durch begleitende und unterstützende ordnungspolitische Maßnahmen sichergestellt werden, ähnlich wie beim Wettbewerb zwischen Unternehmen. Daher bleiben Ausgleichsmechanismen und Bestandsgarantien unverzichtbare Bestandteile des Föderalismus.

Diese Logik des Föderalismus hat, auch auf Drängen der deutschen Bundesländer, über das Subsidiaritätsprinzip Eingang in das politische System der Europäischen Union gefunden. Der erstmals in den EU-Vertrag von Maastricht eingeführte Subsidiaritätsgrundsatz besagt inhaltlich, dass politische Maßnahmen "soweit wie möglich von der untersten Gliederung aus entschieden werden, soweit diese dazu in der Lage ist".⁹ Weiter konkretisiert wurde das Subsidiaritätsprinzip durch das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, das

⁹ Schmitz-Rixen, Jutta: Subsidiarität, in: Mickel, Wolfgang W. (Hrsg.): Handlexikon der Europäischen Union. Köln, 1998, 2. Aufl., S. 452-455, hier S. 453. Die Bundesländer verstehen sich übrigens in der Regel bereits als unterste Ebene und sprechen den Kommunen den Charakter einer eigenständigen politischen Ebene ab.

der Amsterdamer Revision des EG-Vertrags von 1997 - auf Drängen der deutschen Bundesländer - beigefügt wurde. Dort heißt es in Artikel 5, dass Gemeinschaftsmaßnahmen nur dann gerechtfertigt sind, wenn Aufgaben durch einzelstaatliche Maßnahmen nicht ausreichend erreicht werden können, weil

- transnationale Aspekte gegeben sind,
- rein einzelstaatliche Maßnahmen Gemeinschaftsgrundsätze (Verbot protektionistischer Maßnahmen, Verbot von Wettbewerbsverzerrungen, Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts) oder erhebliche Interessen der Mitgliedstaaten beeinträchtigen würden, oder
- Gemeinschaftsmaßnahmen wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen im Vergleich zu einzelstaatlichen Maßnahmen deutliche Vorteile mit sich bringen würden.

Die Bundesländer beklagen eine Aushöhlung ihrer Kompetenzen im Zusammenhang mit der europäischen Integration. Sie befürchten den Verlust ihrer Regelungs- und Gestaltungskompetenz und die Beschränkung auf reine Verwaltungsfunktionen. Um der befürchteten Kompetenzaushöhlung entgegenzutreten, forderten die Bundesländer bereits in der Vorbereitung auf die Regierungskonferenz von Nizza eine klare Abgrenzung der EU-Kompetenzen.¹⁰

Diese Sorge scheint jedenfalls für den Bereich Inneres und Justiz überzogen zu sein. Die Bundesländer erhöhen die demokratische Legitimität und Kontrolle der europäischen Sicherheitsintegration durch die von ihnen verkörperte Bürgernähe. Dies ist auch deswegen wichtig, um die Macht Deutschlands als größtem Mitgliedsland der EU gerade in dem sensiblen Bereich der inneren Sicherheit zu relativieren.¹¹ Die Bundesländer verfügen nach wie vor sowohl gegenüber dem Bund, als auch gegenüber der Union (Europol, Eurojust) über weit überlegene Problemlösungskapazitäten. Die Bundesländer erhöhen auch die Innovationsfähigkeit und Flexibilität der europäischen Sicherheitsintegration. Als Beispiel dafür können die Regelungen über grenzüberschreitende Exekutivbefugnisse im Rahmen des deutsch-schweizerischen Polizeivertrag genannt werden, der in Kürze in Kraft tritt und ganz wesentlich von den Initiativen Baden-Württembergs als Grenzland profitiert hat. Diese Regelungen könnten auch für die europäische Zusammenarbeit Modellcharakter haben.¹²

¹⁰ Große Hüttmann, Martin/ Knodt, Michèle: Die Europäisierung des deutschen Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 50(2000)52-53, 31-38.

¹¹ Das Argument der Machtbeschränkung Deutschlands spielt auch im Bereich der äußeren Sicherheit eine wichtige Rolle, wird aber hier vor allem durch die vollständige internationale Einbindung der Bundeswehr sichergestellt.

¹² Diesen Hinweis verdanke ich Herrn Jörg Krauss vom Innenministerium Baden-Württemberg.

Die dargelegten sachlichen Gründe sprechen auch in Zukunft für eine überwiegend föderalistische Struktur des Politikfelds Innere Sicherheit.

Die Beteiligung der Bundesländer an der europäischen Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz

Solange die Europapolitik als Teil der Auswärtigen Angelegenheiten definiert wurde, kollidierten die Länderkompetenzen im Bereich Inneres und Justiz mit der Kompetenz des Bundes bzw. des Auswärtigen Amtes in der Außenpolitik. Inzwischen wird die Europapolitik nicht mehr als Teil der klassischen Außenpolitik angesehen, sondern besitzt einen eigenen Rechtsstatus zwischen Innen- und Außenpolitik. Dies bedeutet zunächst einmal eine grundsätzliche Aufwertung der inhaltlichen Kompetenzen und Mitwirkungsrechte der Länder zu Lasten des allgemeinen Außenvertretungsanspruchs des Bundes

Im Zusammenhang mit den Verträgen von Maastricht und Amsterdam konnten die Bundesländer ihre Mitwirkungsrechte in der Europapolitik rechtlich absichern und ausbauen. Grundlage der Länderbeteiligung ist jetzt der sogenannte Europaartikel des Grundgesetzes, der 1992 als neuer Artikel 23 eingefügt wurde. Grundsätzlich wird dort festgelegt, dass die Länderbeteiligung in erster Linie über den Bundesrat erfolgen soll. In Artikel 23, Absatz 2 heißt es: "In Angelegenheiten der Europäischen Union wirken der Bundestag und durch den Bundesrat die Länder mit." Desweiteren verpflichtet das Grundgesetz die Bundesregierung, den Bundesrat in europapolitischen Angelegenheiten umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten und gibt dem Bundesrat das Recht zur Stellungnahme in Rechtsetzungsakten der Europäischen Union, die die Bundesregierung bei den europäischen Verhandlungen berücksichtigen muss. Sind schwerpunktmäßig Länderkompetenzen betroffen, ist die Entscheidung des Bundesrats für die deutsche Position in europäischen Verhandlungen maßgeblich. Im Falle von ausschließlichen Länderkompetenzen wird Deutschland nicht durch den Bund, sondern durch einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder vertreten. Diese Verfassungsbestimmungen werden durch das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) vom März 1993 konkretisiert.

Die Bundesländer sind insgesamt in etwa 490 europäischen Gremien vertreten, davon in über 20 Gremien der Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz¹³ (vgl. Anhang 2). Die Länder Baden-Württemberg und Bayern engagieren sich im Rahmen der Arbeitsteilung zwischen den Bundesländern traditionell besonders stark in diesem Bereich. Während Bayern für die Ländervertretung im sicherheitspolitischen

¹³ Laut Auskunft von Herrn Krauss.

Lenkungsausschuss des ersten Pfeilers (Strategischer Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen) zuständig ist, übernimmt Baden-Württemberg die Ländervertretung im Lenkungsausschuss des dritten Pfeilers (Ausschuss nach Artikel 36 EUV).¹⁴

Nach anfänglichen Schwierigkeiten hinsichtlich eines raschen und umfassenden Informationsflusses zwischen den Europäischen Gremien und den Bundesländern scheint für die Bundesländer das Informationsmanagement inzwischen weitgehend gelöst zu sein. Dazu beigetragen haben auch die eigenständige Länderrepräsentanz in Brüssel durch den Länderbeobachter des Bundesrats und die Verbindungsbüros der Bundesländer bei der Europäischen Union.

Praktische Probleme und Defizite bei der Länderbeteiligung in der europäischen sicherheitspolitischen Zusammenarbeit bestehen gegenwärtig in folgenden Punkten:

- Wegen der Schwerfälligkeit der Bundesratsverfahren erfolgt die Entscheidungsfindung der Länder de facto überwiegend auf der Ebene der Fachministerkonferenz, d.h. der Innen- und der Justizministerkonferenz. Andererseits wäre aber der Bundesrat besser geeignet als die auch geographisch verstreuten Länderminister, um im Verhältnis zum Bund die Länderinteressen mit entsprechendem Gewicht in die Europapolitik einzubringen.
- Bei der Zusammenarbeit im ersten Pfeiler werden die Initiativen der Kommission über den Bundesrat an die Bundesländer weitergeleitet, woraufhin die Koordination unter den Bundesländern stattfinden kann. Bei der intergouvernementalen Zusammenarbeit dagegen, wo häufig der Ratsvorsitz die Initiative ergreift, bleibt der Zeitpunkt und Ort der Einschaltung des Bundesrats und der Länderabfrage bislang unklar.
- Insgesamt ist die Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz durch eine hohe institutionelle, rechtliche und sachliche Komplexität gekennzeichnet, die die öffentliche Transparenz und demokratische Kontrolle erschwert.

Aufgrund der guten verfassungsrechtlichen Absicherung sind bislang keine substantiellen Kompetenz- und Mitwirkungsverluste der Bundesländer im Zuge der europäischen sicherheitspolitischen Zusammenarbeit zu beklagen. Die Länder sind aber gut beraten, darauf zu drängen, dass der erreichte inhaltliche und institutionelle Standard in der Sicherheitspolitik auch durch die Erweiterung der Europäischen Union nicht beeinträchtigt wird.

¹⁴ Baden-Württemberg kümmert sich aus diesem Grund Bereich besonders stark um die personelle "Europafähigkeit" in diesem Politikfeld und hat eigens einen "Europapool" zur Rekrutierung und kontinuierlichen Qualifizierung von Fachpersonal gebildet.

Anhang 1: Übersicht über die Entwicklung der europäischen Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz

Jahr	Vereinbarung	Inhalt
1950	Konvention des Europarats zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten („Europäische Menschenrechtskonvention“)	Europäisches Menschenrechtsregime
1951	UN-Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge („Genfer Flüchtlingskonvention“)	Definition Flüchtling, administrative Mindeststandards, Verbot der Ausweisung bei Gefahr für Freiheit und Leben (Art. 33)
1967	Kooperation der Zollverwaltungen	Beginn der institutionellen Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz
06/1976	TREVI-Kooperation	Zusammenarbeit der Fachminister in den Bereichen Terrorismus, Radikalismus, Extremismus und internationale Gewalt
06/1985	Schengener Abkommen („Schengen I“)	Projekt des Abbaus der Personenkontrollen an den Binnengrenzen und sicherheitspolitische Ausgleichsmaßnahmen
1986	Einheitliche Europäische Akte	Ad-hoc Arbeitsgruppen zur inneren Sicherheit mit Beobachtern der Kommission
06/1990	Übereinkommen zur Durchführung des Schengener Abkommens („Schengen II“)	u.a. Exekutivausschuss eingesetzt
06/1990	Dubliner Abkommen („Dublin“)	Regelung der Zuständigkeit für Asylanträge
02/1992	Vertrag über die Europäische Union („Maastricht“)	Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres (ZJI) teilweise in den rechtlich-institutionellen Gemeinschaftsrahmen integriert
06/1993	Vereinbarung über Europol-Drogenstelle	Einrichtung der Europol-Drogenstelle als Vorläufer von Europol
07/1995	Europol-Übereinkommen (in Kraft 1.10.98, kann seit 1.7.99 angewendet werden)	Einrichtung von Europol in Den Haag (EuGH-Zuständigkeit 06/1996 geregelt)
06/1997	novellierter Vertrag über die Europäische Union („Amsterdam“)	ZJI wird überwiegend in ersten Pfeiler überführt, europäischer Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als eigenständiges Integrationsprojekt definiert
10/1999	Sondertagung des Europäischen Rats in Tampere	Konkretisierung der ZJI, u.a. Eurojust, Operative Task Force der europäischen Polizeichefs, Europäische Polizeiakademie
02/2001	novellierter Vertrag über die Europäische Union („Nizza“)	Eurojust, aber kein europäischer Staatsanwalt
09/2001	Beratungsergebnisse des Rates (Justiz und Inneres)	Anti-Terrorismus-Maßnahmen, Beschleunigung der Tampere-Beschlüsse, Zusammenarbeit der Nachrichtendienste

Anhang 2: Vertretung der Bundesländer in den für Innenthemen zuständigen Gremien der Europäischen Union im Jahre 2000¹⁵

IMK - Vorsitz:

- Rat der Justiz- und Innenminister der EU (JI-Rat)

Baden-Württemberg:

- Ausschuss nach Art. 36 EUV (Innenthemen),
- Ständiger Bewertungs- und Anwendungsausschuss Schengen,
- AG Schengen-Acquis,
- AG „Asyl/Eurodac/Dubliner Übereinkommen“.

Bayern:

- Strategischer Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen,
- Horizontale Gruppe Drogen,
- AG „Illegaler Drogenhandel“,
- AG „Informationssystem SIS“ (Schengen Informationssystem),
- AG „Grenzen“.

Brandenburg:

- AG „Terrorismus“.

Hessen:

- AG „Migration“.

Niedersachsen:

- Hochrangige Gruppe Asyl/Migration,
- Multidisziplinäre Gruppe Organisierte Kriminalität,
- AG „CIREA“ (Informationsaustausch über Anerkennungspraxis in Asylfragen)

Nordrhein-Westfalen:

- AG „Strafrechtliche Zusammenarbeit“ (Polizeithemen),
- UAG „Telekom/Kriminaltechnik“ der AG „Polizeiliche Zusammenarbeit“.

Rheinland-Pfalz:

- AG „Polizeiliche Zusammenarbeit“.

Sachsen:

- AG „Gemeinsame Bewertung des Besitzstandes im Bereich Justiz und Inneres in den mittel- und osteuropäischen (MOE) Staaten“,
- AG „Visa“.

Sachsen-Anhalt:

- AG „Europol“ / Verwaltungsrat von Europol,
- AG „CIREFI“ (Informationsaustausch zur illegalen Migration).

¹⁵ Quelle: Gemeinsamer Bericht der Ländervertreter im Strategischen Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen und im Ausschuss nach Artikel 36 EUV über die Beteiligung der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union im Jahr 2000