

**ÜBERMITTLUNGSVERMERK**

---

des Sekretariats  
für den Konvent

---

**Betr.:** Beitrag des Mitglieds des Konvents, Herrn Erwin Teufel, und des  
stellvertretenden Mitglieds, Herrn Wolfgang Senff:  
"Freiheit, Sicherheit und Recht"

---

Der Generalsekretär des Konvents hat den in der Anlage wiedergegebenen Beitrag des Mitglieds des Konvents, Erwin Teufel, und des stellvertretenden Mitglieds, Herrn Wolfgang Senff, erhalten.

**Stellungnahme der deutschen Länder vom 28. November 2002**

**zum Thema „Freiheit, Sicherheit und Recht“**

**auf der Grundlage der Beschlüsse der Innen- und Justizministerien der deutschen Länder**

**vorgelegt von Ministerpräsident Erwin Teufel, Mitglied des Konvents**

## **Zukunft der Europäischen Union: Stellungnahme zum Thema „Freiheit, Sicherheit und Recht“**

auf der Basis

des Beschlusses der AG der Innenministerkonferenz auf Staatssekretärsebene unter Leitung des IMK-Vorsitzenden zur Begleitung des Europäischen Konvents vom 22. November 2002

sowie

der Stellungnahme der Justizministerinnen und -minister zum vorläufigen Abschlussbericht der Arbeitsgruppe X „Freiheit, Sicherheit und Recht“ des Europäischen Konvents (Stand 21. November 2002)

Die Konventsberatungen erfordern eine klare Positionierung der deutschen Länder in zentralen, die Fragen der Polizeihochheit der Länder und der Gewährleistung der Inneren Sicherheit sowie der Justiz in Deutschland berührenden Punkten. Dies gilt in gleicher Weise für in den sonstigen europäischen Strukturen verfolgte Einzelinitiativen. Zugleich zeichnet sich ab, dass auch für den bereits vergemeinschafteten Bereich Asyl, Flüchtlinge und Einwanderung Änderungen erwogen werden, die erhebliche Auswirkungen auf Belange der Länder haben können.

Die deutschen Länder bitten die Vertreter Deutschlands im EU-Konvent und darüber hinaus die Bundesregierung in den laufenden Beratungen auf europäischer Ebene die Interessen der Länder, namentlich die verfassungsmäßig verbrieftete Polizeihochheit, zu wahren.

Von grundlegender Bedeutung erscheinen insbesondere folgende Einzelkomplexe:

## **I. Europäische Strukturen**

1. Die deutschen Länder halten es für wünschenswert, die "Drei-Säulen-Architektur" im Interesse einer Vereinfachung und der Schaffung eines einheitlichen Vertrages aufzugeben und durch eine Neustrukturierung im Konzert der anderen Politikfelder zu ersetzen. Sie nehmen die Bestrebungen, Europäische Union und Gemeinschaft auch hinsichtlich des Bereichs der justitiellen Zusammenarbeit zusammenzuführen und mit einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit auszustatten, zur Kenntnis.

Dies bedeutet jedoch weder eine Abkehr vom Prinzip der intergouvernementalen Zusammenarbeit noch, dass Handlungsinstrumente und Verfahren in vollem Umfang an die der ersten Säule anzugleichen sind. Hier sind vielmehr differenzierte Regelungen erforderlich. Im Vertrag ist im Einzelnen festzulegen, welche Instrumente und Verfahren für die der EU jeweils eingeräumten Handlungsermächtigungen gelten sollen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass insbesondere der strafrechtliche Bereich durch nationale Anschauungen und Traditionen besonders geprägt ist.

Mit der Zusammenführung von Europäischer Union und Gemeinschaft verbunden ist die Abkehr von den spezifischen Handlungsformen des Art. 34 EUV. Ziel muss es sein, die Rechtsakte der Union zu vereinfachen und in ihrer Zahl zu verringern.

2. Die deutschen Länder stimmen dem vorläufigen Abschlussbericht der Arbeitsgruppe X des Konvents dahingehend zu, dass auf eine strikte Trennung zwischen Rechtsetzung und operativer Zusammenarbeit hinzuwirken ist.
3. Der Wechsel zur qualifizierten Mehrheit als Regelverfahren erscheint für den Bereich Innere Sicherheit notwendig. Ausgenommen bleiben müssen hiervon jedoch unbedingt Entscheidungen, die Belange von grundsätzlicher Bedeutung, etwa institutionelle Gesichtspunkte (wie zum Beispiel u. a. Schaffung neuer Behörden, Organisationen und Strukturen, Kompetenzerweiterungen für Europol, Schaffung einer EU-Grenzpolizei, etc.) oder Angelegenheiten von besonderem Interesse für die Mitgliedstaaten, insbesondere Sicherheitsinteressen oder Angelegenheiten der innerstaatlichen Ordnung der Mitgliedstaaten

betreffen. Für diese Fälle ist am Einstimmigkeitsprinzip festzuhalten. Zweifelsfälle, ob eine Angelegenheit von solch besonderem Interesse für die Mitgliedstaaten vorliegt, wären vom Rat der Justiz- und Innenminister zu klären.

Angesichts der grundsätzlichen Bedeutung einer Vergemeinschaftung auch von nur einzelnen strafrechtlichen Kompetenzen und angesichts der Auswirkungen der anstehenden Erweiterung der Union befürworten die deutschen Länder die Beibehaltung des Prinzips der Einstimmigkeit in diesem Bereich zumindest für eine Übergangsphase. Dies diene nicht nur den Interessen der bisherigen Mitgliedstaaten sondern auch den Interessen der Beitrittsländer. Eine solche Übergangsphase sollte sich auf einen Zeitraum zwischen fünf und zehn Jahren erstrecken. Hiernach könnte dann einstimmig beschlossen werden, ob und ggf. welche Entscheidungen künftig mit qualifizierter Mehrheit und bei entsprechender Mitwirkung des Europäischen Parlaments zu treffen wären. Dabei erscheint es auch denkbar, trotz eines generellen Übergangs zu Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit bestimmte, im einzelnen festgelegte Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung, wie etwa Entscheidungen betreffend die Veränderung von bestehenden oder Einführung von neuen Institutionen oder grundlegende Prinzipien, dem Prinzip der Einstimmigkeit vorzubehalten.

Ungeachtet eines denkbaren Übergangs zur qualifizierten Mehrheit aufgrund eines einstimmigen (Rats-)Beschlusses, soweit im Vertrag vorgesehen, bedarf die Änderung von Kompetenzen der europäischen Ebene in jedem Fall der Ratifikation durch die Mitgliedstaaten.

4. Das Initiativrecht muss im Bereich der Inneren Sicherheit sowie in Kernbereichen des Straf- und Strafverfahrensrechts weiterhin primär den Mitgliedstaaten zustehen. Daneben halten es die deutschen Länder für sinnvoll, wenn die EU-Kommission auch in diesen Bereichen über ein Co-Initiativrecht verfügt. Ein ausschließliches Initiativrecht der EU-Kommission lehnen sie hingegen strikt ab. Darüber hinaus ist bei jeglichem Neuzuschnitt europäischer Beratungs- und Beschlussgremien, die den Bereich der Inneren Sicherheit berühren, die Möglichkeit der Teilnahme eines Ländervertreters sicherzustellen.

5. Bei den Regelungen zu Asyl, Flüchtlingen und Einwanderung sollte im Vertragsrecht klargestellt werden, dass auf europäischer Ebene keine Kompetenz besteht, das Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt der Mitgliedstaaten zu regeln. Im Übrigen sehen die deutschen Länder keine Notwendigkeit, Art. 63 EGV zu ändern.

Den Schwerpunkt in diesem Bereich sehen die deutschen Länder darin, dass die europäischen Regelungen eine ausgewogene Lastenverteilung unter den Mitgliedstaaten sicherstellen müssen. Sie begrüßen daher ausdrücklich die Überlegungen, in den Vertrag ein Prinzip der mitgliedstaatlichen Solidarität in Asylangelegenheiten aufzunehmen. Sollten dennoch Änderungen des Art. 63 EGV in Erwägung gezogen werden, ist der Bereich "Einwanderung" entweder vom Mehrheitsverfahren auszunehmen oder aber von vornherein in seinem Anwendungsbereich gegenüber dem gegenwärtigen Stand einzuschränken.

## **II. Europol**

1. Die deutschen Länder verweisen auf die von der Innenministerkonferenz beschlossene Position vom 15. März 2000. Für die Zukunft sollten ergänzend Verfahren geschaffen werden, die zum Einen eine kritische Überprüfung des bestehenden Mandats, zum Anderen eine schnelle und flexible Reaktion auf neue Erscheinungsformen der internationalen Kriminalität ermöglichen.
2. Sofern die Voraussetzungen für ein europaweit harmonisiertes Strafprozessrecht geschaffen werden, sind aus Sicht der deutschen Länder bei einem entsprechenden Entwicklungsstand auch Exekutivbefugnisse für Europol denkbar. Unter Beachtung des Grundsatzes der Subsidiarität müssten dafür sichergestellt werden: Gewährleistung justizieller und parlamentarischer Kontrolle, hinreichender Stand der Harmonisierung des Straf- und Strafprozessrechts, Vermeidung unnötiger Schnittstellen sowie Berücksichtigung des Prinzips der Sach- und Ortsnähe. Unter dieser Voraussetzung könnten Europol eigenständige Ermittlungsbefugnisse im Benehmen mit den zuständigen nationalen Behörden in solchen Deliktsfeldern übertragen werden, die das gemeinsame Interesse aller Mitgliedstaaten beeinträchtigen, z. B. bei Betrug zu Lasten der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, sobald diese Deliktsfelder eine hinreichende Harmonisierung der verfahrens- und materiellrechtlichen Strafverfolgungsvoraussetzungen aufweisen.

Ferner benötigt Europol Koordinierungsbefugnisse, um seine strategische Arbeit in den Mitgliedstaaten umsetzen zu können. Die Souveränität der Mitgliedstaaten wird im Sinne des Subsidiaritätsprinzips so wenig wie möglich eingeschränkt, wenn Europol nicht nur Ermittlungen der nationalen Behörden anregen, sondern eine durchsetzbare Aufforderung hierzu aussprechen kann.

3. Derzeit erscheint ein hoheitliches Tätigwerden von Europolbediensteten im Rahmen gemeinsamer Ermittlungsgruppen auf der Grundlage des nationalen Rechts unter Leitung und Verantwortung der ermittlungsführenden gebietsstaatlichen Behörde notwendig. Damit wird eine gleichwertige Partnerschaft der EUROPOL-Bediensteten gewährleistet.

### **III. Europäische Staatsanwaltschaft**

1. Zur Europäischen Staatsanwaltschaft hat sich der Bundesrat in seinem Beschluss vom 31. Mai 2002 (BR-Drs. 51/02) umfassend geäußert. Die grundsätzlichen Fragen, die der Bundesrat aufgeworfen hat, sind bislang nicht beantwortet. Aus Sicht der deutschen Länder ist daher ein positives Votum zugunsten einer Europäischen Staatsanwaltschaft zumindest derzeit nicht veranlasst.

Für den Fall der Schaffung einer europäischen Staatsanwaltschaft sind die deutschen Länder der Auffassung, dass klare Weisungsverhältnisse geschaffen werden müssen, indem eindeutig geregelt wird, welcher Staatsanwaltschaft die Sachleitungsbefugnis zukommt. Für die Effizienz der repressiven polizeilichen Arbeit ist es unabdingbar, dass klare Weisungsverhältnisse zur verfahrensleitenden Justizbehörde bestehen und Doppelarbeit ausgeschlossen ist. Es ist sicherzustellen, dass Aufgaben, Zuständigkeiten und Kompetenzen zwischen der Europäischen Staatsanwaltschaft und den nationalen justitiellen Strafverfolgungsbehörden klar und eindeutig abgegrenzt sind, um zu vermeiden, dass die Existenz einer Europäischen Staatsanwaltschaft negative Auswirkungen auf die Strafverfolgung in Deutschland und auf die Arbeit der deutschen Polizeien hat. Ein erster Ansatzpunkt für die Abgrenzung der Zuständigkeiten einer Europäischen Staatsanwaltschaft könnte der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften sein.

Im Übrigen sind die deutschen Länder der Auffassung, dass die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten weiter zu vereinfachen und das EJR auszubauen ist.

2. Die im Vertrag von Nizza enthaltenen allgemeinen Bestimmungen zu EUROJUST erscheinen angemessen. Der Aufnahme einer kurzen Bestimmung auch in dem neuen Vertrag stehen Bedenken nicht entgegen. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Notwendigkeit von größeren operativen Befugnissen von EUROJUST derzeit noch nicht ersichtlich ist. Hier bedarf es einer genaueren Evaluierung der Tätigkeit von EUROJUST als dies angesichts der Kürze der bisherigen Tätigkeit möglich ist. Sowohl die Einräumung eines Rechts, verbindlich die Aufnahme von Ermittlungen in einem Mitgliedstaat zu fordern, als auch eine Befugnis, die Übertragung von laufenden Verfahren zu verlangen, die eine zwischenstaatliche Koordination erfordern, können deshalb derzeit nicht befürwortet werden. Demgegenüber erscheint es grundsätzlich denkbar, EUROJUST Befugnisse hinsichtlich der Kontrolle von EUROPOL einzuräumen. Allerdings stellt sich die Frage einer solchen Kontrolle einschließlich deren Ausgestaltung erst dann, wenn EUROPOL zu eigenständigen Ermittlungen vor Ort befugt werden sollte.

#### **IV. Fortentwicklung der grenzüberschreitenden Polizeikooperation**

Die deutschen Länder sind der Überzeugung, dass die Fortentwicklung der grenzüberschreitenden Polizeikooperation von zentraler Bedeutung ist. Keinesfalls dürfen sich die Beratungen im Konvent allein auf die Möglichkeiten der Schaffung zentraler europäischer Behörden oder zentralistischer Arbeitsprinzipien erstrecken. Vielmehr ist es im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip unabdingbar, auf europäischer Ebene die Möglichkeiten für eine optimale, grenzüberschreitende Kooperation der mitgliedstaatlichen Polizeien zu schaffen.

Dass dies ein erfolgsversprechender, den derzeitigen Erfordernissen eines immer weiter zusammenwachsenden und sich erweiternden Europas förderlicher Ansatz sein kann, zeigen schon die positiven Erfahrungen mit dem geltenden, derzeit jedoch nur über geringe Regelungstiefe verfügenden Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ).



Die Fortentwicklung des Schengener Besitzstandes zu einem an den Bedürfnissen der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit orientierten Instrument und die Ergänzung derartiger Regelungen durch bi- und multilaterale Polizeikooperationsverträge sind daher ein zukunftsweisender Weg zu einer optimalen grenzüberschreitenden Polizeikooperation in einem immer weiter zusammenwachsenden Europa. Sie sollten daher unbedingt angemessene Berücksichtigung in einem künftigen europäischen Verfassungsvertrag finden.

Die Task Force der Europäischen Polizeichefs kann hierbei sinnvolle, insbesondere operative Arbeiten leisten, sollte jedoch nicht als eigenständige Institution in einen Verfassungsvertrag aufgenommen werden.

Eine ständige Repräsentation der Mitgliedstaaten (z. B. in Form eines europäischen Hauptquartiers nach dem Modell der militärischen Struktur in der gegenwärtigen zweiten Säule) halten die deutschen Länder nicht für erforderlich.

## **V. Europäische Grenzpolizei**

Die deutschen Länder sind der Auffassung, dass grenzpolizeiliche Arbeit ein wichtiger Teil eines einheitlich zu betrachtenden Systems zur Aufrechterhaltung der Inneren Sicherheit in Europa ist. Insofern kann die Frage der Schaffung einer Europäischen Grenzpolizei nicht isoliert betrachtet werden, sondern berührt auch die Belange der von den Ländern zu gewährleistenden Polizeiarbeit. Dies gilt insbesondere für die Bekämpfung von Strukturen grenzüberschreitend organisierter Kriminalität.

Die deutschen Länder bekräftigen daher, dass ein integriertes Grenzmanagement als Kooperationssystem der Mitgliedsstaaten derzeit der richtige Weg zur Fortentwicklung des Schutzes der europäischen Außengrenzen ist, ohne dass dadurch die bei Aufstellung einer eigenständigen europäischen Grenzschutztruppe zu befürchtenden Nachteile, wie Schnittstellenprobleme, aufträten.

## **VI. Rechtskontrolle durch die europäische Gerichtsbarkeit**

Die deutschen Länder sind der Auffassung, dass eine Rechtskontrolle durch die europäische Gerichtsbarkeit auch in den vergemeinschafteten Bereichen der Asyl-, Flüchtlings- und

Einwanderungspolitik und der Inneren Sicherheit gewährleistet sein muss. Deshalb sollte das europäische Rechtsschutzsystem einschließlich des Vertragsverletzungsverfahrens hier grundsätzlich in vollem Umfang auf die europäische Innenpolitik Anwendung finden, wobei den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnet bleiben sollte, beim Vorabentscheidungsverfahren das Vorlagerecht auf letztinstanzliche Gerichte zu beschränken.

Die Sonderregelungen des Art. 68 EGV und des Art. 35 Abs. 5 EUV sollten erhalten bleiben.

## **VII. Europäische Polizeiakademie**

Die deutschen Länder weisen darauf hin, dass die Qualität der grenzüberschreitenden Polizeikooperation mit dem Wissen der polizeilichen Führungskräfte über Möglichkeiten und Grenzen der transnationalen Zusammenarbeit unmittelbar korrespondiert.

Ziel muss es sein, den Führungskräften der nationalen Polizeien durch Harmonisierung der einzelstaatlichen Curricula zu polizeilichen Themen von europäischer Dimension ein fundiertes Wissen zu vermitteln. Hierbei kommt der Arbeit der Europäischen Polizeiakademie CEPOL als Netzwerk der zentralen polizeilichen Bildungseinrichtungen der Mitgliedsstaaten eine wichtige Rolle zu.

Dem Gedanken des Subsidiaritätsprinzips folgend, sind dezentrale polizeiliche Bildungsstrukturen zu erhalten. Die Kernbereiche der polizeilichen Aus- und Fortbildung fallen in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

## **VIII. Anwendungsbereich der Gemeinschaftsgesetzgebung im Bereich der justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen**

1. Bei der Ausgestaltung der Kompetenzen der Europäischen Union hat sich das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung bewährt. Dieses sollte im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen beibehalten werden.
2. Schon im Hinblick auf die bestehenden Kompetenztitel der Europäischen Union im strafrechtlichen Bereich ist zu Recht die Forderung erhoben worden, diese präziser zu fassen. Die beabsichtigte Einstellung strafrechtlicher Kompetenznormen in den neuen Vertrag bietet die

Gelegenheit, diese Präzisierung vorzunehmen. Soweit hierzu die Festschreibung eines detaillierten Katalogs von einzelnen Straftatbeständen oder die Benennung von nur abstrakten Kompetenzkriterien diskutiert worden sind, könnten diese Modelle die erforderliche Genauigkeit der Kompetenzzuweisung und -begrenzung nicht sicherstellen. Vorzugswürdig erscheint deshalb die präzise Benennung von Zuständigkeitskomplexen, wobei der Schwerpunkt auf den Bereichen organisierte Kriminalität, internationale Verbrechen und insbesondere internationaler Terrorismus liegen sollte. Überlegungen zur Ausfüllung bzw. Erweiterung dieser Regelungskomplexe müssen sich daran messen lassen, ob den einschlägigen Straftaten schwerpunktmäßig eine grenzüberschreitende Dimension zukommt und/oder ob spezifische Interessen der Gemeinschaft berührt sind. Diese Kriterien sollten auch für die Ausübung der Gesetzgebungskompetenzen in den festgelegten Bereichen maßgeblich sein.

3. Bei der Festlegung der Kompetenzen der Union im strafrechtlichen Bereich ist ferner zu berücksichtigen, dass punktuelle Änderungen des Strafrechts die Kohärenz der Strafrechtsordnungen der Mitgliedstaaten in Frage stellen können. Untrennbar verbunden mit der anzustrebenden Präzisierung der bestehenden Kompetenztitel im Bereich des Strafrechts ist deshalb die Notwendigkeit, die Kriterien der Erforderlichkeit und insbesondere der Subsidiarität bei der Ausübung strafrechtlicher Kompetenzen zu stärken. Die Inanspruchnahme strafrechtlicher Kompetenzen durch die Union kommt nur dann in Betracht, wenn dies - etwa angesichts von erheblichen Lücken in den Strafrechtsordnungen der Mitgliedstaaten - für die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erforderlich ist.
4. Dasselbe Maß an Präzisierung ist hinsichtlich der Kompetenzen der Europäischen Union im Bereich strafverfahrensrechtlicher Regelungen zu fordern. Auch hier bedarf es einer exakten Formulierung der der Union zustehenden Regelungskompetenzen. Namentlich sollte der Begriff der „justiziellen Zusammenarbeit“ im bisherigen Art. 31 EUV insoweit stärker inhaltlich ausgefüllt werden. Zudem ist auch hier die strikte Beachtung des Subsidiaritätsprinzips und ggf. seine Präzisierung für einzelne Regelungsbereiche zu fordern. In der Sache darf die Union deshalb auch in dem Bereich verfahrensrechtlicher Regelungen nur tätig werden, wenn dies - etwa angesichts erheblicher Lücken in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten - für die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erforderlich ist.