

Innenministerium
Baden-Württemberg
Az.: 3-0123.03-A36A

Stuttgart/München, den 22. April 2002

Bayerisches Staatsministerium
des Innern
Az.: I A2-2081.21-38

Gemeinsamer Bericht

der Ländervertreter
im Ausschuss nach Artikel 36 EUV
und im Strategischen Ausschuss für
Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen

über die

Beteiligung der Länder in
Angelegenheiten der Europäischen Union

im Jahr 2001

Inhalt

	Seite
1. Auftrag	4
2. Verfahren der Länderbeteiligung	4
3.4 Ländervertreter	4
3.5 Modifizierung der Gremienstruktur	5
3.6 Vorbereitung der Sitzungen	5
3.7 Länderabstimmung	6
2.5 Zusammenarbeit mit dem Bund	6
3. Wesentliche Beratungsgegenstände	8
3.1 Im Ausschuss nach Artikel 36 EUV und den nachgeordneten Arbeitsgruppen	8
- Bekämpfung des Terrorismus	8
- EUROPOL	10
- EUROJUST	11
- Europäische Polizeiakademie	12
- Europäisches Netz für Kriminalprävention (EUCPN)	13
- Schengen-Kooperation	14
- Sicherheit bei Fußballspielen mit internationaler Dimension	15
- Nichtmilitärische Krisenbewältigung	15
- Normierung der DNA-Technologie / Austausch von DNA-Analyseergebnissen	15
- Bekämpfung der Drogenkriminalität	16
3.2 Im Strategischen Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz und Asylfragen und den nachgeordneten Arbeitsgruppen	17
- Strategischer Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen	17
- Arbeitsgruppe "Migration"	18
- Arbeitsgruppe "Visa"	19
- Arbeitsgruppe "Asyl/EURODAC/Dubliner Übereinkommen"	19

- Arbeitsgruppe "Rückführung"	23
- Arbeitsgruppe "Grenzen"	24
- Arbeitsgruppe "CIREA"	24
- Arbeitsgruppe "CIREFI"	25
3.3 In den für Fragen der Inneren Sicherheit zuständigen horizontalen Gremien	27
- Bekämpfung der Drogenkriminalität	27
- Hochrangige Gruppe "Asyl/Migration"	28
- Bewertung des Besitzstandes im Bereich Justiz und Inneres in den MOE-Staaten	29
- Bekämpfung der Organisierten Kriminalität	30
- Schengen-Kooperation	32
3.4 Arbeitsgruppe "Freizügigkeit" (Politikbereich Binnenmarkt)	33
4. Ausblick und Perspektiven	33
4.1 Fortentwicklung von EUROPOL	33
4.2 Einrichtung gemeinsamer Ermittlungsgruppen	35
4.3 Benennung der nationalen Kontaktstellen für das Europäische Netz für Kriminalprävention (EUCPN)	35
3.4 Schengen-Kooperation	36
3.5 Vielfalt der behandelten Themen / Subsidiarität	37
4.6 Verfahren der Länderbeteiligung	38
4.7 Künftige strategische und perspektivische Ausrichtung des Berichts	40
5. Beschlussvorschlag für AK I / AK II	40

1. Auftrag

Aufgrund der Beschlüsse der Arbeitskreise I vom 3./4. April 2000, TOP 7.4, und II vom 5./6. April 2000, TOP 2.4, haben der Ländervertreter im Ausschuss nach Artikel 36 EUV und der Ländervertreter im Strategischen Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen den Arbeitskreisen I und II bzw. der IMK turnusmäßig zu ihren Frühjahrssitzungen einen gemeinsamen Jahresbericht über die Beteiligung der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union vorzulegen.

2. Verfahren der Länderbeteiligung

2.1 Ländervertreter

In den für Innenthemen zuständigen Gremien der Europäischen Union sind die Länder wie folgt vertreten:

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",
- AG "Grenzen".

Brandenburg:

- AG "Terrorismus".

Hessen:

- AG "Migration"

Mecklenburg-Vorpommern:

- AG „Rückführung“

Niedersachsen:

- Hochrangige Gruppe Asyl/Migration,
- Multidisziplinäre Gruppe Organisierte Kriminalität,
- AG "CIREA".

Nordrhein-Westfalen:

- AG "Strafrechtliche Zusammenarbeit" (Polizeithemen),
- UAG "Telekom/Kriminaltechnik" der AG "Polizeiliche Zusammenarbeit".
- AG "Freizügigkeit" (Politikbereich Binnenmarkt).

Rheinland-Pfalz:

- AG "Polizeiliche Zusammenarbeit".

Sachsen:

- AG "Gemeinsame Bewertung des Besitzstandes im Bereich Justiz und Inneres in den MOE-Staaten",
- AG "Visa".

Sachsen-Anhalt:

- AG "EUROPOL" / Verwaltungsrat von EUROPOL,
- AG "CIREFI".

2.2 Modifizierung der Gremienstruktur

Auf Ebene der Europäischen Union wird derzeit geprüft, inwieweit die Struktur und die Zahl der Gremien im Bereich Justiz und Inneres im Sinne einer Rationalisierung der Arbeitsabläufe modifiziert werden kann. Zur Diskussion steht u. a. die Zusammenlegung und Auflösung einzelner Arbeitsgruppen zum 1. Juli 2002. Die Länder unterstreichen die Notwendigkeit, dass sie an diesem Prozess sachgerecht beteiligt werden und dass auch künftig ihre umfassende Beteiligung in den Gremien gewährleistet wird.

2.3 Vorbereitung der Sitzungen

Die Zusammenarbeit mit dem Generalsekretariat des Rates war im Berichtsjahr grundsätzlich gut und vertrauensvoll. In einzelnen Gremien hat sie sich gegenüber dem Vorjahr deutlich verbessert. Durch die teilweise Aufnahme der Ländervertreter in den Verteiler des Generalsekretariats des Rates und die Nutzung elektronischer Medien lagen Tagesordnungen und Dokumente meist rechtzeitig zu den Sitzungen

vor. Die Dokumente wurden allerdings häufig so kurzfristig übermittelt, dass eine eingehende Befassung und Abstimmung mit den Ansprechpartnern in den Ländern nicht immer möglich war.

Aus Sicht der Länder nachdrücklich zu kritisieren ist die unzureichende Übersetzung der Sitzungsdokumente durch den Fremdsprachendienst des Rates. Insbesondere umfangreiche und in den Gremien erstmals beratene Dokumente wurden häufig nicht mehr in alle Amtssprachen übersetzt. In Einzelfällen lagen Sitzungsunterlagen ausnahmslos in fremdsprachlichen Fassungen vor. Deutsche Sprachfassungen wurden - wenn überhaupt - teilweise erst zu Beginn der Sitzungen verteilt. Sowohl die Sitzungsvorbereitung (insbesondere die Abstimmung von Länderpositionen) als auch der Sitzungsverlauf wurden dadurch z. T. erheblich beeinträchtigt.

Die genannten Defizite wurden im Wesentlichen bereits im Berichtsjahr 2000 festgestellt, eine Verbesserung ist seither nicht festzustellen. Den Ländervertretern ist nicht bekannt, dass die Bundesregierung inzwischen auf eine Verbesserung der Situation hingewirkt hätte.

2.4 Länderabstimmung

Die Fristen für Stellungnahmen zu Entwürfen waren häufig extrem kurz und ließen sich auch unter Einsatz elektronischer Medien nicht immer kompensieren. Der Grundsatz, Länderabstimmungen schriftlich durchzuführen, war deshalb nicht immer einzuhalten; teilweise war eine Abstimmung nur fernmündlich möglich. Aufgrund der ausgesprochen guten und reibungslosen Zusammenarbeit der Ländervertreter mit ihren Ansprechpartnern konnte dennoch regelmäßig eine tragfähige Länderposition formuliert werden. Bewährt hat sich im Übrigen die Übermittlung einer vom Ländervertreter im Entwurf bereits formulierten Länderposition, die den Ansprechpartnern zur Stellungnahme zugeleitet wurde.

Mehrere Besprechungen im Berichtsjahr gaben den Ländervertretern und ihren Ansprechpartnern Gelegenheit, aktuelle und grundsätzliche Fragen der Beteiligung der Länder in EU-Angelegenheiten zu erörtern.

2.5 Zusammenarbeit mit dem Bund

Die Zusammenarbeit mit dem Bund war im Bereich der Sitzungsvorbereitungen und des Informationsaustausches - nicht zuletzt wegen der weitgehenden personellen Kontinuität - überwiegend offen, konstruktiv und unproblematisch. Kennzeichnend war die grundsätzlich große Offenheit gegenüber den Anliegen der Länder und die

ausgeprägte Hilfsbereitschaft bei der Umsetzung derselben. Im Zusammenhang mit der Benennung der nationalen Kontaktstellen für das Europäische Netz für Kriminalprävention (EUCPN) hat der Bund allerdings die Haltung der Länder und die Beschlusslage der IMK ignoriert. Ebenso wenig berücksichtigt der Bund die Haltung der Länder hinsichtlich der Frage des Zugangs zum Arbeitsmarkt; die Länder sind hierbei übereinstimmend der Auffassung, dass die EU hierfür keine Kompetenz habe.

Zum Teil wurden Ländervertreter zu Ressortbesprechungen des Bundes eingeladen. Diesem Umstand kommt besondere Bedeutung zu, da sich - ungeachtet einer möglichen Vorabstimmung der Bundesressorts gemäß der Geschäftsordnung der Bundesregierung - aus dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) eine gleichberechtigte Mitwirkung des Ländervertreters ergibt. Die Konsentierung von Standpunkten und ein proaktives Abfragen der Länderpositionen durch den Bund im Vorfeld bzw. aus Anlass von Sitzungen der Ratsgremien blieben jedoch eher die Ausnahme.

Im Verlauf der Sitzungen war weitgehend Gelegenheit, auf die deutsche Verhandlungsposition einzuwirken. Gleichwohl wäre es wünschenswert, wenn die Ländervertreter auch über informelle Absprachen des Bundesministeriums des Innern mit anderen Delegationen oder dem Vorsitz zeitnah informiert würden.

In manchen Gremien immer noch ungelöst ist das Problem, dass dem Ländervertreter kein Platz neben dem Delegationsleiter eingeräumt wird. Neben einer verminderten Einwirkungsmöglichkeit auf den Verhandlungsverlauf hat die zweitrangige Platzierung des Ländervertreters vor allem gegenüber anderen Mitgliedstaaten eine keineswegs nur nebensächliche symbolische Aussagekraft.

Bemängelt wird, dass am Rande der Sitzungen gelegentlich Beratungen der Delegationsleiter ("closed sessions") stattfinden, an denen der Ländervertreter nicht teilnehmen kann, obwohl wesentliche Punkte erörtert werden. Dies gilt u. a. auch für Besprechungen des Vorsitzes mit den "Freunden der Präsidentschaft" und führt zu Informationsdefiziten, die durch nachträgliche Unterrichtung nicht vollständig ausgeräumt werden können.

3. Wesentliche Beratungsgegenstände

3.1 Im Ausschuss nach Artikel 36 EUV und den nachgeordneten Arbeitsgruppen

Bekämpfung des Terrorismus

Unter dem Eindruck der Terroranschläge am 11. September 2001 hat der Rat am 27. Dezember 2001 eine Reihe von Rechtsakten zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus in der EU verabschiedet. Sie zielen im Wesentlichen darauf ab, einschlägig in Erscheinung getretenen Personen, Vereinigungen oder Körperschaften keine Gelder oder sonstige Vermögenswerte zur Verfügung zu stellen und deren Gelder, Vermögenswerte und wirtschaftliche Ressourcen einzufrieren. Ferner soll der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und Drittstaaten im Sinne eines Frühwarnsystems ausgebaut und die gegenseitige Unterstützung bei strafrechtlichen Ermittlungen intensiviert werden. Darüber hinaus werden Maßnahmen getroffen, um den Missbrauch des Flüchtlingsstatus im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten zu verhindern und die Handlungs- und Bewegungsfreiheit von Terroristen zu beschränken.

In der Ratsarbeitsgruppe "Terrorismus" wurden darüber hinaus eine Liste terroristischer Straftäter und der sie unterstützenden Organisationen in Europa zur Intensivierung des Informationsaustausches der Sicherheitsdienste in den Mitgliedstaaten sowie ein Dokument über die Bedrohung durch den Terrorismus für einen erweiterten Adressatenkreis (Öffentlichkeit, nationale Parlamente etc.) ausgearbeitet. Mit einem strategischen Dokument über den Terrorismus sollen die politischen Gremien der Union über Schwachstellen in der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung des Terrorismus unterrichtet werden. Ferner werden Verbesserungsvorschläge unterbreitet und weitere strategische Ansätze zur Bekämpfung des Terrorismus entwickelt. Außerdem hat die Arbeitsgruppe damit begonnen, ein Verfahren für den schnellen Informationsaustausch bei terroristischen Vorfällen auszuarbeiten.

Am 20. September 2001 hat der Rat die Einrichtung einer Task Force nationaler Terrorismusexperten bei EUROPOL beschlossen, die Ende des Jahres eingerichtet wurde und zwischenzeitlich 23 Bedienstete umfasst. Ihre Aufgabe ist es, alle für die internationale Terrorismusbekämpfung relevanten Informationen und Erkenntnisse europaweit zusammenzuführen und zu analysieren. Ziel ist die Erstellung eines europaweiten Lagebildes und die möglichst lückenlose Erfassung aller terroristisch-islamistischen Personen und Organisationen in der EU. Von deutscher Seite wurde

neben einem Experten des BKA ein leitender Beamter des Landeskriminalamts Baden-Württemberg in die Task Force entsandt.

Zur Verbesserung und Intensivierung der Zusammenarbeit EUROPOLs mit den USA im Rahmen der Bekämpfung islamistisch-terroristischer Organisationen hat EUROPOL (nach entsprechender Beschlussfassung des Rates am 20. September 2001) am 6. Dezember 2001 mit den USA ein Abkommen über den Austausch von Daten ohne Personenbezug sowie von Analysen unterzeichnet. Im Rahmen einer informellen Zusammenarbeit wurde der Austausch von Verbindungsbeamten zwischen EUROPOL und den auf polizeilichem Gebiet tätigen US-Dienststellen vereinbart. Die Task Force der nationalen Terrorismusexperten wird im Kontakt mit den US-Terrorismusbekämpfungsbehörden die Bedrohungssituation analysieren und eine gegenseitige Unterrichtung über die auf nationaler Ebene getroffenen Maßnahmen gewährleisten.

Der Europäische Rat erzielte auf seiner Sitzung am 14./15. Dezember 2001 politische Einigung über den Rahmenbeschluss zur Einführung des Europäischen Haftbefehls, der ein vereinfachtes und schnelleres Verfahren zur Überstellung von Personen zum Zweck der Strafverfolgung und des Strafvollzugs vorsieht. Er verpflichtet die Mitgliedstaaten, jeden aufgrund einer bestimmten Katalogstraftat erlassenen Europäischen Haftbefehl zu vollstrecken. Grundlage hierfür ist eine gerichtliche Entscheidung, die in einem Mitgliedstaat ergangen ist und die die Festnahme und die Überstellung einer gesuchten Person durch einen anderen Mitgliedstaat zur Strafverfolgung oder Strafvollstreckung einer Freiheitsstrafe vorsieht, sofern eine Strafandrohung von mindestens drei Jahren für eine Katalogtat besteht, bzw. eine Freiheitsstrafe von mindestens drei Monaten verhängt worden ist.

Der Justiz- und Innenrat erzielte am 6./7. Dezember 2001 politische Einigung über den Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung. Der Rahmenbeschluss umfasst im Wesentlichen die EU-weite einheitliche Definition des Begriffes "terroristische Straftaten" sowie die Festsetzung EU-weiter Mindesthöchststrafen. Hiernach sind terroristische Straftaten als Straftaten definierte vorsätzliche Handlungen, die mit der Zielrichtung begangen werden, die Bevölkerung schwerwiegend einzuschüchtern, öffentliche Stellen bzw. internationale Organisationen zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen, oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren, z. B. durch "Angriffe auf das Leben oder die körperliche Unversehrtheit einer Person, Entführung oder Geiselnahme oder weitreichende Zerstörungen an einer Regierungseinrichtung, einer öffentlichen Einrichtung, eines öffentlichen Verkehrsmittels" etc. Als Mindesthöchststrafen wurden

für das Anführen einer terroristischen Vereinigung 15 Jahre, für die Beteiligung an einer terroristischen Vereinigung, einschließlich der Bereitstellung von Informationen, materieller Mittel oder Finanzen acht Jahre festgesetzt.

Die Behandlung beider Rahmenbeschlüsse bildete in der Folge der Anschläge am 11. September 2001 in den Sitzungen des Ausschusses nach Artikel 36 EUV und des Justiz- und Innenrats bis Jahresende 2001 den Schwerpunkt der Beratungen. Beide Maßnahmen sind zwar richtungsweisend und strategisch richtig, entfalten jedoch erst mittelfristig Wirkung.

EUROPOL

Der Rat hat am 6. Dezember 2001 die Ausweitung des Mandats von EUROPOL auf alle im Anhang 2 zum EUROPOL-Übereinkommen genannten schwerwiegenden Formen internationaler Kriminalität zum 1. Januar 2002 beschlossen. Im Hinblick auf die vom Europäischen Rat von Tampere geforderte unterstützende Beteiligung von EUROPOL an gemeinsamen Ermittlungsgruppen zweier oder mehrerer Mitgliedstaaten und die Möglichkeit für EUROPOL, Ermittlungen in den Mitgliedstaaten zu initiieren, wurden im Berichtsjahr keine entscheidenden Fortschritte erzielt. Verantwortlich hierfür war insbesondere die durch den belgischen Vorsitz erfolgte Ankopplung dieser Bereiche mit der unkonsentiert gebliebenen Frage der Einführung eines beschleunigten Änderungsverfahrens für das EUROPOL-Übereinkommen. Während die Beteiligung von EUROPOL an gemeinsamen Ermittlungsgruppen sowie die Initiierungskompetenz am 21./22. Februar 2002 im Ausschuss nach Artikel 36 EUV und am 28. Februar 2002 im Rat auf weitgehende Zustimmung stieß, äußerten zahlreiche Mitgliedstaaten erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen ein beschleunigtes Änderungsverfahren. Vor diesem Hintergrund hat der spanische Vorsitz drei Varianten für ein vereinfachtes Verfahren ausgearbeitet und die Mitgliedstaaten gebeten, diese unter Berücksichtigung ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften zu priorisieren. In den kommenden Monaten werden folgende Möglichkeiten in den zuständigen Gremien geprüft und das Ergebnis dem Rat vorgelegt:

- Schaffung eines Verfahrens zur Änderung des gesamten EUROPOL-Übereinkommens durch einfachen Ratsbeschluss,
- Beschränkung eines vereinfachten Verfahrens mit einfachem Ratsbeschluss auf bestimmte Artikel des EUROPOL-Übereinkommens und
- Ersetzung des EUROPOL-Übereinkommens durch einen Ratsbeschluss (nach dem Vorbild von EUROJUST), der als solcher in Zukunft durch einfachen Ratsbeschluss geändert werden kann.

Im Ausschuss nach Artikel 36 EUV wurde Übereinstimmung darüber erzielt, dass die Fragen der Teilnahme von EUROPOL an gemeinsamen Ermittlungsgruppen und der Schaffung einer Initiierungskompetenz für EUROPOL vom Verfahren zur vereinfachten Änderung des EUROPOL-Übereinkommens abgetrennt werden. Der spanische Vorsitz hat angekündigt, die Arbeiten hierzu baldmöglichst abzuschließen.

Die Arbeiten der Ratsarbeitsgruppe "EUROPOL" wurden im Berichtsjahr reduziert. Die Zukunft der Arbeitsgruppe als ständige Arbeitsgruppe bleibt abzuwarten. Da der Verwaltungsrat voraussichtlich zunehmend strategische Entscheidungen in Bezug auf EUROPOL vorbereiten wird, ist aus Ländersicht weiterhin eine lückenlose Ländervertretung im Verwaltungsrat unerlässlich. Inhaltlich wird das Verhältnis von EUROPOL zur Justiz unter Einbeziehung von EUROJUST an Bedeutung gewinnen.

EUROJUST

Der Europäische Rat vom Tampere hatte den Rat im Oktober 1999 ersucht, bis Jahresende 2001 einen Rechtsakt zur Schaffung einer Stelle für justizielle Zusammenarbeit (EUROJUST) zu verabschieden. Der Rat ist diesem Auftrag zeitgerecht nachgekommen. In seiner Sitzung am 6. Dezember 2001 hat er die politische Einigung über einen Ratsbeschluss herbeigeführt. Im Ergebnis hat der Ratsbeschluss im Wesentlichen folgende Inhalte:

- EUROJUST setzt sich aus nationalen Mitgliedern zusammen, die in ihrem Heimatstaat die Funktion eines Staatsanwaltes, eines Untersuchungsrichters oder eines Polizeibeamten mit vergleichbaren Funktionen ausüben.
- EUROJUST hat eigene Rechtspersönlichkeit.
- EUROJUST hat den Auftrag, Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen im Bereich der schweren bzw. organisierten Kriminalität zu fördern und zu koordinieren, soweit mindestens zwei Mitgliedstaaten betroffen sind.
- Dabei fördert EUROJUST insbesondere den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und kann ggf. die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten ersuchen, zu bestimmten Tatbeständen Ermittlungen zu führen bzw. die Strafverfolgung aufzunehmen und damit zusammenhängenden Maßnahmen zu treffen oder vorschlagen, gemeinsame Ermittlungsgruppen einzusetzen.

Wesentlich ist, dass die nationalen Mitglieder von EUROJUST ihrem nationalen Recht unterliegen. Weiter gehende Bewilligungs- oder Entscheidungsbefugnisse sind ihnen nicht zugestanden. Alle rechtshilferechtlichen Fragen sind weiterhin den

zuständigen nationalen Strafverfolgungsbehörden vorbehalten. EUROJUST kann in diesem Bereich lediglich fördernd, informierend und koordinierend wirken. Die grundsätzliche Entscheidung, EUROJUST mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit auszustatten, hatte zur Folge, dass im Rechtsakt u. a. umfangreiche Vorschriften zur Datenübermittlung, -verarbeitung und Datenschutzkontrolle einschließlich der Schaffung einer eigenen unabhängigen Gemeinsamen Kontrollinstanz vorzusehen waren.

Auch nach In-Kraft-Setzen des Ratsbeschlusses über die Einrichtung von EUROJUST und der Tätigkeitsaufnahme von EUROJUST werden noch Einschränkungen der Wirkungsbreite dadurch bestehen, dass für einige nationale Rechtsordnungen (so auch in Deutschland) gesetzgeberischer Anpassungsbedarf besteht. Für Deutschland ist z. B. eine Ergänzung des Gesetzes über das Bundeszentralregister sowie der Vorschriften über die Verfahrensregister erforderlich, um den nationalen Mitgliedern von EUROJUST Zugriff auf diese wesentlichen Informationen zu gewährleisten. Es ist anzustreben, diese Gesetzesänderungen noch vor Ende der Legislaturperiode des Bundestages vorzunehmen, damit keine weitere Verzögerungen durch Diskontinuität entstehen.

Für die Innenseite der Länder ist wesentlich, wie das Verhältnis von EUROJUST zu EUROPOL ausgestaltet sein wird. Der Ratsbeschluss über die Errichtung von EUROJUST sieht vor, dass EUROJUST enge Beziehungen zu EUROPOL zu unterhalten hat. Die nähere Ausgestaltung ist durch eine Vereinbarung zwischen EUROPOL und EUROJUST festzulegen. Ein erster Meinungsaustausch über das Verhältnis zwischen EUROPOL und EUROJUST hat Anfang des Jahres 2002 im Ausschuss nach Artikel 36 EUV stattgefunden. Für die unmittelbare Zukunft wird die zu schaffende Vereinbarung zwischen EUROPOL und EUROJUST ein wesentliches Thema sein. Zur Festlegung der deutschen Verhandlungsposition soll die Meinungsbildung in der gemeinsamen Projektgruppe des AK II der Innenministerkonferenz und des Strafrechtsausschusses der Justizministerkonferenz herangezogen werden.

Europäische Polizeiakademie

Der Europäische Rat von Tampere hat in seinen Schlussfolgerungen die Einrichtung einer Europäischen Polizeiakademie (EPA) vorgesehen. Die einschlägigen Beratungen in der Ratsarbeitsgruppe "Polizeiliche Zusammenarbeit" wurden zum Jahresende 2000 abgeschlossen. Die EPA ist mit Beschluss des Rates vom 22. Dezember 2000 eingerichtet worden. Sie ist als ein Netz konstituiert, zu dem sich die nationalen Ausbildungseinrichtungen für hochrangige Führungskräfte der Polizei-

dienste der Mitgliedstaaten zusammenschließen. Die Arbeit der EPA gestaltet sich schwierig, da auch der Europäische Rat von Laeken im Dezember 2001 keine Entscheidung über die Rechtspersönlichkeit und den Sitz des ständigen Sekretariats treffen konnte. Die für die Arbeiten ebenfalls dringend erforderliche Finanzordnung für die EPA wurde erst am 27./28. September 2001 vom Verwaltungsrat beschlossen. Der Rat hat am 28. Februar 2002 einer vorläufigen Übertragung der Aufgaben des Ständigen Sekretariates an Dänemark zugestimmt. Dänemark hatte im Vorfeld klargestellt, dass es an einer dauerhaften Übernahme der Sekretariatsfunktion nicht interessiert sei und die vorläufige Lösung keinerlei präjudizierende Wirkung hinsichtlich der endgültigen Standortentscheidung habe. Trotz der noch offenen Fragen konnte die EPA bereits im Jahr 2001 mehrere Seminare und Veranstaltungen anbieten und hat auch für 2002 ein umfangreiches Aktionsprogramm vorgelegt.

Europäisches Netz für Kriminalprävention

Mit Beschluss des EU-Ministerrates vom 28. Mai 2001 wurde ein "Europäisches Netz für Kriminalprävention" (European Crime Prevention Network, EUCPN) eingerichtet. Ziel ist die Weiterentwicklung der Kriminalprävention auf Unionsebene und die Unterstützung von Maßnahmen zur Kriminalprävention auf nationaler und örtlicher Ebene. Im Schwerpunkt befasst sich das Netz mit Jugendkriminalität, Kriminalität in den Städten und Drogenkriminalität. Aufgaben des Netzes sind die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen nationalen Stellen sowie zwischen den Mitgliedstaaten und den europäischen Gremien. Mit dieser Zielsetzung ist ein breites Spektrum von Maßnahmen vorgesehen. Es ist davon auszugehen, dass das Netz künftig europaweit das grundlegende Instrument der Kriminalprävention sein wird. Das Netz besteht aus bis zu drei Kontaktstellen pro Mitgliedstaat, aus denen wiederum ein sogenanntes "Inneres Netz" der Vertreter der nationalen Behörden zusammengeschlossen ist.

In ihrer Sitzung am 10. Mai 2001 hatte die Innenministerkonferenz beschlossen, das "Deutsche Forum für Kriminalprävention" (DFK) und die "Projektleitung Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes" (PLPK) als nationale Kontaktstellen für Deutschland zu benennen. Dem Bund hatte die Innenministerkonferenz anheim gestellt, eine dritte Kontaktstelle zu benennen. Auf der Grundlage von § 6 Abs. 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) sollte auch in das "Innere Netz" (nationale Vertreter) ein Ländervertreter entsandt werden. Bereits in der Sitzung hatte sich das Bundesministerium des Innern gegen diese Vorschläge gewandt und angekündigt, als Kontaktstellen die Bundesministerien des Innern und der Justiz zu benennen. Als dritte Kontaktstelle sollte das "Deutsche Forum für Kriminalprävention" mitwirken

können. Auch die Vertretung im "Netz nationaler Vertreter" soll vom Bund wahrgenommen werden, da nach seiner Auffassung ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen der Länder nicht im Schwerpunkt betroffen sind.

Schengen-Kooperation

Die französische Initiative zur Ausdehnung des Anwendungsbereichs der grenzüberschreitenden Observation nach Art. 40 SDÜ wurde vom belgischen Vorsitz fortgeführt. Eine Unterarbeitsgruppe soll praktikable Lösungen zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Observation und Nachteile im Luftraum, auf dem Schienweg und zu Wasser ausarbeiten. Die Länder sind durch einen Beamten des Landeskriminalamtes Nordrhein-Westfalen vertreten. Die Beratungen sollen im ersten Halbjahr 2002 abgeschlossen werden.

Im Zuge der Novellierung von Art. 40 SDÜ hatte das Bundesministerium des Innern eine (zunächst auf EU-Ebene nicht weiter verfolgte) Initiative der Länder aus dem Jahr 1999 zur Evaluierung aller wesentlichen Vorschriften des SDÜ zur polizeilichen Zusammenarbeit erneut aufgegriffen. Ziel ist es, diese Regelungen den durch das Kriminalitätsgeschehen veränderten Rahmenbedingungen anzupassen und sie aufgrund der zwischenzeitlich gewonnenen Erfahrungen praxisingerechter auszugestalten. Eine entsprechende Notiz des Bundesministeriums des Innern befindet sich nach wie vor in der Abstimmung mit dem Bundesministerium der Justiz. Damit wird die aus Ländersicht dringend erforderliche Initiative weiter verzögert.

Nachdem Deutschland seit 1999 wiederholt auf eine Fortschreibung des Schengen-Leitfadens gedrängt hatte, hat der schwedische Vorsitz im 1. Halbjahr 2001 die deutsche Initiative aufgegriffen. In einem Fragebogen haben sich die Mitgliedstaaten mehrheitlich für eine Fortschreibung ausgesprochen und sich bereit erklärt, Änderungen und Ergänzungen zeitnah mitzuteilen. Die jeweilige Präsidentschaft wird die redaktionelle Überarbeitung durch das Generalsekretariat veranlassen.

Die Ratsarbeitsgruppe "SIS" hat sich im Berichtsjahr im Wesentlichen mit der Entwicklung der Anforderungen an das SIS II und der Grundsätze für eine gemeinsame Haltung zu Sicherheitsfragen im SIS (Datensicherheitspolitik), mit der Evaluierung der Schengen-Kooperation im Rahmen der nationalen SIRENE-Büros (Kopfstellen des SIS in den Mitgliedstaaten) sowie mit der Vorbereitung der Teilnahme des Vereinigten Königreichs am SIS und der Migration zum neuen Kommunikationsnetz SISNET befasst.

Sicherheit bei Fußballspielen mit internationaler Dimension

Im Hinblick auf die Ausrichtung der Fußball-Weltmeisterschaft im Jahr 2006 waren die Beratungen zur Empfehlung und zum Beschluss des Rates betreffend die Sicherheit bei Fußballspielen mit internationaler Dimension für Deutschland von besonderer Bedeutung. Während zur (unverbindlichen) Empfehlung des Rates weitestgehend Konsens erzielt wurde, sind die Beratungen zum (verbindlichen) Beschluss noch nicht abgeschlossen. Diskutiert wird u. a. noch die Einrichtung zentraler Informationsstellen in den Mitgliedsstaaten. In Deutschland ist hierfür die "Zentrale Informationsstelle Sport" (ZIS) beim Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen vorgesehen.

Nichtmilitärische Krisenbewältigung

Die Beratungen zum internationalen Einsatz von Polizeibeamten zur nicht militärischen Krisenbewältigung wurden unter schwedischem Vorsitz abgeschlossen. Die Ratsarbeitsgruppe "Polizeiliche Zusammenarbeit" hat gemeinsame Kriterien zur Auswahl der Beamten, ihrer Ausbildung und ihrer Ausrüstung erstellt und zusammen mit einem Vorschlag für eine "Einführungsinformation für Polizeikräfte im Einsatzgebiet" der Gruppe CIVCOM in der zweiten Säule übermittelt. CIVCOM wird die Ergebnisse bei der Formulierung von Empfehlungen berücksichtigen.

Die IMK hat bereits am 24. November 2000 die Staatssekretäre und -räte beauftragt, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, die Vorschläge zur Neuregelung der Aufteilung der Gesamtpersonalstärken und zur dauerhaften Aufteilung der Kosten zwischen den Ländern und dem Bund unterbreiten soll. Die Beratungen dauern an.

Normierung der DNA-Technologie / Austausch von DNA-Analyseergebnissen

Die Beratungen zur Normierung der DNA-Technologie und zur Erleichterung des Austauschs von DNA-Analyseergebnissen konnten mit der Entschließung des Rates vom 25. Juni 2001 abgeschlossen werden. Im Rahmen der Umsetzung dieser Entschließung erfassen alle zuständigen Stellen in Deutschland nach dem neuen Internationalen Standardsatz (ISS) mit insgesamt sieben Merkern und stellen das Ergebnis in die Datenbank des BKA ein. International erfolgt der Abgleich derzeit noch einzelfallbezogen über die Interpol-Zentralstellen. Der Informationsaustausch über EUROPOL mittels einer gemeinsamen Datenbank bzw. der Vernetzung der nationalen Datenbanken ist in Vorbereitung.

Bekämpfung der Drogenkriminalität

Die Arbeiten am "CASE"-Projekt (Einführung eines Systems in den Mitgliedstaaten für spezielle kriminaltechnische Profilanalysen synthetischer Drogen) wurden fortgesetzt. Der von Schweden für das Projekt vorgelegte Entwurf eines Ratsbeschlusses war nicht konsensfähig, letztlich konnte am 13. Dezember 2001 nur ein Pilotprojektplan finalisiert werden. Im Projektzeitraum vom 1. Januar 2002 bis 31. Dezember 2005 sollen die forensischen Analysedaten mit Informationen der Strafverfolgungsbehörden verknüpft werden, um illegale Labors und kriminelle Netze, die Amphetamine produzieren bzw. damit Handel treiben, festzustellen, ein strategischer Überblick über die illegale Produktion und Verteilung von Amphetaminen in Europa gewonnen und umfangreiches Wissen bei Strafverfolgungsbehörden und forensischen Labors durch die Verbindung der Daten aus dem forensischen und dem Strafverfolgungsbereich geschaffen werden. Alle Mitgliedstaaten sollen aktiv am Projekt teilnehmen und Proben unverzüglich nach Sicherstellung übersenden. Schweden hat sich verpflichtet, die übersandten Amphetamin-Proben auf Unreinheiten zu untersuchen und die Kosten hierfür zu tragen. EUROPOL wird die forensischen Untersuchungsdaten und die Informationen der Mitgliedstaaten zu Sicherstellungen zusammenführen. Das "CASE"-Projekt startete am 1. Januar 2002, die Mitgliedstaaten haben dem schwedischen Zentrallabor ab diesem Zeitpunkt Proben bedeutender Amphetamin-Sicherstellungen zuzuleiten.

Durch wissenschaftliche Techniken in Verbindung mit einem Kontrollsystem soll die Rückverfolgung von Drogengrundstoffen und Vorläuferstoffen möglich werden. Ziel ist es, Produktionsland und Hersteller eines sichergestellten Stoffes feststellen zu können, um weitere Ermittlungsansätze zu erhalten. Hierzu soll im Jahr 2002 eine von der Kommission finanzierte Studie durchgeführt werden.

Vor dem Hintergrund, dass mit der Verfügbarkeit vergleichbarer Daten der Strafverfolgungsbehörden über Drogensicherstellungen in der Union ein positiver Beitrag zur Bekämpfung der drogenbezogenen Straftaten geleistet werden könnte und zur Gewährleistung, dass die in den Mitgliedstaaten erhobenen und gespeicherten Daten auf harmonisierten Kriterien und Indikatoren basieren, wurde der Entwurf einer Empfehlung des Rates zur Verbesserung der Vergleichbarkeit der Statistiken der Strafverfolgungsbehörden über Drogensicherstellungen sowie ein Datenerhebungsmuster erstellt. Die Beratungen dauern an.

Schweden, Belgien und Spanien haben den Entwurf eines langfristigen Arbeitsprogramms für die Ratsarbeitsgruppe "Illegaler Drogenhandel" mit folgenden Schwerpunkten erstellt:

- Fortführung der "CASE"-Initiative,
- Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden im Kampf gegen illegale Drogen,
- Verbesserung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit der Polizeien,
- Fortbildungsprogramme für nationale Drogenbekämpfungseinheiten,
- Standards für die (künftigen) EU-Außengrenzen,
- Informationsaustausch und Zusammenarbeit mit den Beitrittsländern sowie
- eine Studie zur Analyse synthetischer Drogen.

Damit soll ein koordiniertes und konzeptionelles Abarbeiten der Prioritäten des EU-Drogenaktionsplans 2000-2004 sowie langfristiger Projekte sichergestellt werden. Dieses Arbeitsprogramm ist zielführend, da die Pflichten und Verantwortlichkeiten der Mitgliedstaaten gestärkt und die Kontinuität der Arbeiten sichergestellt werden. Weil es einem halbjährlichen Update unterzogen wird, können neue Prioritäten sofort eingebracht und zeitnah auf aktuelle Trends reagiert werden. Die Festlegung der Arbeitsinhalte für mehrere Präsidentschaften steigert die Effizienz der Arbeitsgruppe, ist für die Aufgabenerfüllung dieses Gremiums zielführend und ist daher zu unterstützen.

3.2 Im Strategischen Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen und den nachgeordneten Arbeitsgruppen

Strategischer Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen

Im Strategischen Ausschuss werden alle wesentlichen Entscheidungsvorschläge für den JI-Rat im Bereich Einwanderung, Grenzen und Asyl vorgestellt und nach Abschluss der Beratungen in den nachgeordneten Gremien nochmals vorberaten. Gleichzeitig dienen die dortigen Beratungen einer Konsensfindung in Fällen, in denen dies auf der Ebene der Ratsarbeitsgruppen nicht möglich war. Die wichtigsten Gegenstände, mit denen der Strategische Ausschuss im Jahr 2001 befasst war, waren folgende:

- Richtlinienvorschlag über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes in Fällen eines Massenzustroms von Vertriebenen,
- Richtlinienvorschlag über Mindestnormen für Aufnahmebedingungen für Asylbewerber,

- Richtlinienvorschlag über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft,
- Richtlinie betreffend das Recht auf Familienzusammenführung,
- Richtlinienvorschlag über die Liste der Ausländer, die beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen (EU-Visalistenverordnung),
- Richtlinie betreffend den Status langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger.

Arbeitsgruppe "Migration"

Im Berichtszeitraum führten die Beratungen zu einem Vorschlag für eine Richtlinie betreffend das Recht auf Familienzusammenführung bislang noch nicht zu der erforderlichen Annäherung der Mitgliedstaaten. Keine Übereinstimmung gibt es nach wie vor hinsichtlich der teilweise auch vom Bundesrat für besonders problematisch gehaltenen Regelungsinhalte wie die Einbeziehung von Personen außerhalb der Kernfamilie, der Verknüpfung des Nachzugs und der Verlängerungen von Aufenthaltsgenehmigungen mit dem Bezug öffentlicher Unterstützungsleistungen sowie den Einzelheiten der Gewährung eines verfestigten bzw. eigenständigen Aufenthaltsrechtes. Als Ergebnis seiner Zusammenkunft vom 14./15. Dezember 2001 in Laeken hat der Europäische Rat die Kommission ersucht, bis 30. April 2002 geänderte Richtlinienvorschläge für den Bereich der Familienzusammenführung vorzulegen (Ziff. 41 der Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates). Es bleibt abzuwarten, wie die künftigen Vorschläge der Kommission aussehen werden.

Ein weiterer Schwerpunkt der Beratungen lag auf dem Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen zu dem der Bundesrat am 27. September 2001 (Drs. 371/01 - Beschluss) Stellung genommen hat. In den ersten Beratungsdurchgängen wurde deutlich, dass mit einer raschen Verabschiedung der Richtlinie nicht gerechnet werden kann. Die deutsche Delegation verhandelte entsprechend den Intentionen des Bundesrates; entsprechende Vorbehalte der deutschen Seite wurden insoweit eingelegt. Wesentliche Bedenken der deutschen Delegation, die auch von anderen Mitgliedstaaten unterstützt wurden, beziehen sich auf das Weiterwanderungsrecht in andere Mitgliedstaaten, das Fehlen besonderer Integrationsanforderungen wie der Erwerb der Landessprache des betreffenden Mitgliedstaates, die ausreichende Lebensunterhaltssicherung sowie den mit der Daueraufenthaltsberechtigung verbundenen Ausweisungsschutz bei Straftaten.

Arbeitsgruppe "Visa"

Im April 2001 ist die Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (ABl EG L81 vom 21. März 2001, S. 1) in Kraft getreten. Der vom Bundesrat am 9. Juni 2000 abgegebene Stellungnahme (BR-Drs. 166/00-Beschluss) wurde dadurch Rechnung getragen, dass die Visumfreiheit für rumänische Staatsangehörige zunächst ausgesetzt war (seit 1. Januar 2002 besteht allerdings auch hier Visumfreiheit). Mit der Verordnung (EG) Nr. 1091/2001 des Rates vom 28. Mai 2001 über den freien Personenverkehr mit einem Visum für den längerfristigen Aufenthalt (ABl EG L150 vom 6. Juni 2001, S. 4) wurde die Möglichkeit geschaffen, dass ein nationales Visum für den längerfristigen Aufenthalt gleichzeitig für die ersten drei Monate als einheitliches Visum für den Schengen-Raum gelten kann (sog. C+D-Visum).

Beratungsschwerpunkte im Jahr 2001 waren die Vorschläge der Kommission für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung über eine einheitliche Visagegestaltung sowie für Verordnungen des Rates über die einheitliche Gestaltung des Formblatts für die Anbringung eines Visums und zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatangehörige (Dok. 7633/01 Visa 44 Comix. 243). Insbesondere bei der Beratung dieses Maßnahmenpakets kommt den sicherheitstechnischen Anforderungen - auch als Reaktion auf die Anschläge vom 11. September 2001 - größte Bedeutung zu. Die Beratung in der Visagruppe hierzu dauert an.

Die im Vorjahresbericht getroffene Einschätzung, dass die Bedeutung der Arbeitsgruppe hier abgenommen habe, kann nicht mehr aufrechterhalten werden. Die in Nachfolge des Europäischen Rats von Tampere ergriffenen zahlreichen Initiativen der Kommission und der intensiven Bemühungen aller Mitgliedstaaten zur Verbesserung dieser Kommissionsvorschläge haben zu einer Zunahme der Sitzungstätigkeit und zu einer Intensivierung der Arbeit der Gruppe geführt.

Arbeitsgruppe "Asyl/Eurodac/Dubliner Übereinkommen"

Im Jahr 2001 fanden insgesamt 15 Sitzungen der Arbeitsgruppe "Asyl/Eurodac/Dubliner Übereinkommen" statt. Auf der Tagesordnung stand in erster Linie die Behandlung von Vorschlägen für Maßnahmen i. S. v. Art. 63 Nr. 1 und 2 EGV.

- Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit einer Aufnahme dieser Personen und den Folgen verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten (ABl. EG L 212 vom 7. August 2001).

Die Kommission hat am 24. Mai 2000 den Vorschlag für eine Richtlinie über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen verabschiedet und dem Rat vorgelegt. Ziel dieser Richtlinie ist es, Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes einzuführen, auf deren Grundlage die Mitgliedstaaten in Abstimmung miteinander, "solidarisch" und "effizient" im Falle eines Massenzustroms reagieren können. Auf diese Weise soll eine Überlastung des Asylsystems vermieden und die uneingeschränkte Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention gewährleistet werden. Der vorübergehende Schutz ist als ein außergewöhnlicher Mechanismus gedacht, der es ermöglicht, vertriebenen Menschen in den Fällen unverzüglich vorübergehenden Schutz zu bieten, in denen das Asylsystem den Zustrom nicht ohne negative Auswirkung bewältigen kann. Die vorgeschlagene Richtlinie zielt darauf ab, Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes einzuführen und eine ausgewogene Verteilung der Lasten auf die Mitgliedstaaten sicherzustellen. Die Richtlinie berücksichtigt einen Teil der Forderungen des Bundesrates (Drs. 275/97, 461/98) - automatisches Ende der Maßnahme nach Ablauf einer festgelegten Dauer; keine Gleichstellung der Bürgerkriegsflüchtlinge mit "anerkannten Flüchtlingen" hinsichtlich der Unterbringung; den Mitgliedstaaten soll die Wahl der Aufenthaltsgenehmigung im Einzelnen überlassen bleiben. Folgende Forderungen wurden nicht berücksichtigt: Verteilung der Flüchtlinge nach Quoten, Ablehnung einer Regelungskompetenz in arbeitserlaubnisrechtlicher Sicht, zu weit gehende Regelungen über die Familienzusammenführung. Die Stellungnahme des Bundesrats vom 13. Juli 2001 (Drs. 437/01), mit der die Richtlinie, insbesondere die darin enthaltene Regelung über den Zugang zum Arbeitsmarkt abgelehnt worden ist, hat die Bundesregierung nicht veranlasst, den Richtlinienvorschlag auf der Ministerratstagung am 20. Juli 2001 abzulehnen. Nach Auffassung der Bundesregierung handelte es sich um eine Regelungsmaterie, bei der die Auffassung des Bundesrates - im übrigen auch vertreten durch die IMK - nicht "maßgeblich" zu berücksichtigen war. Die Richtlinie ist seit dem 7. August 2001 in Kraft.

- Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft vom 20. September 2000 (Dok. KOM (2000) 578 endg).

Der Vorschlag beinhaltet Mindeststandards für das Asylverfahren in den Mitgliedstaaten. Er enthält weitreichende Verfahrensgarantien zu Gunsten des Asylbewerbers, versucht aber zugleich, dem Anspruch gerecht zu werden, den Rahmen für ein effizientes und zügiges Verfahren zu setzen. Mit ihm soll (noch) kein abschließendes, in allen Mitgliedstaaten einheitlich geltendes Asylverfahren eingeführt werden. Gemäß den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere soll dies jedoch der erste Schritt zu einem einheitlichen europäischen Asylsystem sein. Der Bundesrat hat am 16. Februar 2001 eine kritische Stellungnahme zu dem Richtlinienentwurf beschlossen (Drs. 762/00) und dabei insbesondere auf das Erfordernis zügiger und effizienter Asylverfahren in der EU hingewiesen. Die Beratungen in den Ratsgremien, überwiegend in der AG Asyl, haben sich als außerordentlich schwierig erwiesen. Die Positionen der Mitgliedstaaten sind in vielen zentralen Fragen stark divergierend. Weitgehende Einigkeit bestand lediglich in der gemeinsamen Ablehnung einzelner Kommissionsvorschläge. Umstritten waren unter dem belgischen Vorsitz generell die Regelungstiefe, Fristenregelungen und deren rechtliche Konsequenzen, die Zahl der Überprüfungsinstanzen, die Wirkung von Rechtsbehelfen sowie die in diesem Zusammenhang erfolgenden Differenzierungen zwischen regulärem und beschleunigtem Verfahren. Letztlich wurde die Kommission auf dem Europäischen Rat von Laeken am 14./15. Dezember 2001 ersucht, bis 30. April 2002 geänderte Vorschläge - u. a. - zu den Asylverfahren vorzulegen. Es ist davon auszugehen, dass die Beratungen in der AG Asyl auf der Grundlage eines überarbeiteten Vorschlags im Jahr 2002 fortgeführt werden können.

- Vorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedsstaaten (Dok. KOM (2001) 181 endg).

Ziel des Vorschlages ist, durch die Festlegung gemeinsamer Mindestnormen hinsichtlich der Aufnahmebedingungen für Asylbewerber, die einzelstaatlichen Asylsysteme wirksamer zu gestalten und bei der Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems konkrete Fortschritte zu erzielen. Der Vorschlag konzentriert sich im Wesentlichen auf soziale Mindestnormen als Ergänzung zu dem bereits vorgelegten Richtlinienentwurf für Mindeststandards für das Asylverfahren in den Mitgliedstaaten. In aller Regel werden den Mitgliedstaaten Mindestnormen (z. B. Arbeitsmöglichkeiten, berufliche Bildung) vorgegeben. In einigen

Bereichen werden dagegen verschiedene Modelle vorgeschlagen, unter denen die Mitgliedstaaten entsprechend den nationalen Gegebenheiten das geeignetste auswählen können (z. B. Art der Unterbringung und Leistungsgewährung). Andere Bestimmungen verpflichten die Mitgliedstaaten lediglich, bestimmte Ziele zu erreichen (z. B. Berücksichtigung der Schutzaspekte von Personen mit besonderen Bedürfnissen). Der Vorschlag wurde vom Bundesrat mit Beschluss vom 13. Juli 2001 (Drs. 436/01) in wesentlichen Punkten abgelehnt, u. a. weil er über Mindeststandards weit hinausgehe und deutliche integrationsfördernde Bestandteile enthalte; wesentlichen ausländer- und asylpolitischen Anliegen trage er nicht Rechnung. Die Beratungen in den Gremien des Rates haben nicht zuletzt aufgrund zahlreicher deutscher Vorschläge zu erheblichen Änderungen des Richtlinienentwurfs gegenüber dem Kommissionsvorschlag geführt. Ziel der deutschen Delegation war einerseits die Einführung europaweit vergleichbarer Standards auf hohem Niveau unter dem Gesichtspunkt der Vermeidung von Sekundärmigration, andererseits die Möglichkeit für Deutschland, seine für Asylbewerber geltenden Leistungsbestimmungen weitestgehend beibehalten zu können. Mit einer Beschlussfassung des Rates ist noch im ersten Halbjahr 2002 unter spanischer Präsidentschaft zu rechnen.

- Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines dritten Landes in einem Mitgliedstaat gestellt hat (Dok. KOM (2001) 447 endg).

Der Verordnungsvorschlag soll das am 15. Juni 1990 in Dublin unterzeichnete Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags ("Dubliner Übereinkommen") durch ein gemeinschaftsrechtliches Instrument ersetzen. Er gründet sich auf Art. 63 Abs. 1 Nr. 1 lit. a EGV. Der Entwurf basiert auf dem Dubliner Übereinkommen. Die Kommission hat versucht, nach einem längeren Evaluierungsprozess Schwachstellen des Übereinkommens auszumerkeln und das Verfahren der Zuständigkeitsfeststellung nebst Überstellung der Asylbewerber zu beschleunigen. Eine grundsätzliche Änderung des Zuständigkeitssystems, etwa nach Quoten vergleichbar dem Asylverfahrensgesetz, ist nicht vorgesehen. Die Länder haben dies in der Vergangenheit wiederholt gefordert. Die Realisierungschancen sind jedoch kurz- und mittelfristig aufgrund der ablehnenden Haltung der anderen Mitgliedstaaten gering. Auch der Bund verfolgt diesen Gedanken derzeit nicht weiter. Zu begrüßen ist, dass innerhalb des bisherigen Systems am Verantwortungsgrundsatz festgehalten wird. In diesem Zusammenhang ist auch die Absicht der Kommission zu begrüßen, die Beweisan-

forderungen zu präzisieren und zugleich zu reduzieren. Es bleibt allerdings abzuwarten, wie dies in der Verfahrenspraxis zwischen den Mitgliedstaaten funktionieren wird. Die Bestimmungen des Entwurfs, die sich auf die Wahrung der Familieneinheit bzw. auf die Familienzusammenführung beziehen, sind hinsichtlich des Familienbegriffs, aber auch der sonstigen Voraussetzungen kritisch zu bewerten. Da es sich hier lediglich um Bestimmungen handelt, die der Prüfungszuständigkeit dienen, kann dem Gedanken der Familieneinheit - jedenfalls in diesem Verfahrensstadium - nur sekundäre Bedeutung zukommen. Die Stellungnahme des Bundesrats vom 1. Februar 2002 (Drs. 959/01) geht u. a. auch hierauf ein. Die Beratungen des Entwurfs sind noch im Gange, könnten aber noch im Jahr 2002 abgeschlossen werden.

Arbeitsgruppe "Rückführung"

Die Arbeitsgruppe "Rückführung" hat im Berichtszeitraum folgende Themen beraten:

- Beschaffung von Heimreisedokumenten

Für einen "Leitfaden der guten Praxis für die Erlangung von Reisedokumenten im Hinblick auf die Rückführung" war unter belgischer Präsidentschaft eine Fragebogenaktion begonnen worden. Inhaltliche Bedenken einiger Delegationen zu den Fragestellungen mündeten in Diskussionen um allgemeine Probleme der Rückführung und ließen ein abschließendes Ergebnis nicht zustande kommen. Es ist fraglich, ob das belgische Projekt zur Erstellung einer Übersicht über die Praktiken und Erfahrungen der Mitgliedstaaten bei der Beschaffung von Heimreisedokumenten fortgeführt werden wird.

- Erleichterung und Unterstützung beim Transit bei Rückführungen auf dem Luftweg

Die Mehrheit der Delegationen signalisierte ein Interesse an weiteren Arbeiten zu diesem Thema. Es bleibt abzuwarten, ob es unter den folgenden Präsidentschaften ein (von deutscher Seite vorgeschlagenes) Expertentreffen zu praktischen Fragen der Rückführung auf dem Luftweg geben wird.

- Rückübernahmeabkommen der Gemeinschaft

Die Kommission hat die Arbeitsgruppe über die unterschriftsreife Aushandlung eines Rückübernahmeabkommens mit der SAR Hongkong informiert. Zum Stand

der Verhandlungen mit anderen Ländern konnten noch keine Einschätzungen abgegeben werden. Die Kommission wird dazu im Jahr 2002 weiter berichten.

Arbeitsgruppe "Grenzen"

Die Ratsarbeitsgruppe trat im Verlauf des Jahres 2001 acht Mal zusammen, davon drei Mal in der Zusammensetzung "gefälschte Dokumente." Wesentliche Beratungspunkte waren hierfür:

- Bekämpfung der illegalen Migration,
- Kompetenzabgrenzung zwischen Aspekten der Ersten und Dritten Säule,
- zeitlich befristete Wiedereinführung systematischer Kontrollen an den Schengen-Binnengrenzen,
- Revision des Schengen-Handbuches über die Durchführung der Außengrenzkontrollen,
- Etablierung des europäischen Bildspeichersystems FADO (False And Authentic Documents),
- Fälschungssicherheit italienischer Dokumente, namentlich Permesso soggiorno di Stranieri,
- grenzpolizeiliche Aspekte der Inkraftsetzung des SDÜ für die nordischen Staaten,
- Pläne zur Gründung einer europäischen Grenzpolizeiakademie. Verbesserung der Grenzkontrollen durch die Türkei.
- zeitlich befristete Wiedereinführung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen gemäß Art. 2 Abs. 2 SDÜ,
- Fragen der Grenzkontrolle im Zusammenhang mit den Ereignissen vom 11. September 2001 und
- Fortschreibung des "Gemeinsamen Handbuches über die Durchführung der Außengrenzenkontrollen".

Arbeitsgruppe "CIREA"

Wesentliche Aufgabe im Rahmen des Informations- und Gedankenaustausches von "CIREA" ist eine Annäherung/Angleichung auf praktischer Ebene der noch sehr unterschiedlichen Anerkennungspraxen in den Mitgliedstaaten. Hierzu gehören die asylrechtliche Bewertung der Situation bestimmter Herkunftsländer, Informationen über Fluchtgründe von Asylbewerbern, deren Reisewege sowie der Austausch von Informationen über Neuerungen in der Asyl- und Ausländergesetzgebung, bedeutende Entscheidungen der Rechtsprechung, Kenntnisse über Möglichkeiten der Abschiebung und statistische Informationen. In der Arbeitsgruppe werden keine Entscheidungen getroffen. Dementsprechend herrscht ein sehr offenes und produkti-

ves Arbeitsklima. Den Schwerpunkt der Arbeit bildete auch im Jahr 2001 der Austausch asylrelevanter Informationen in Bezug auf bestimmte Herkunftsländer von Asylbewerbern. Im Berichtszeitraum wurden behandelt: Iran, Afghanistan, Sri Lanka und Türkei. Die aus den Beratungen gewonnenen Erkenntnisse sind für die Bearbeitung von Asylanträgen von hohem Wert. Sie werden dementsprechend vom Ländervertreter sowohl den zuständigen Landesverwaltungen als auch den Verwaltungsgerichten zugänglich gemacht. Gleiches gilt für Informationen, die einzelne Mitgliedstaaten durch Informationsreisen in Herkunftsländern von Asylbewerbern gewonnen haben und der Gruppe zugänglich machen. An allgemeinen Asylthemen wurden im Jahr 2000 die Beteiligung psychologischer Sachverständiger im Asylverfahren behandelt. In enger Zusammenarbeit mit dem BMJ wurde unter deutscher Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1999 ein erstes Treffen von Richtern/Mitgliedern von im Asylbereich zuständigen Gerichten/Überprüfungsinstanzen initiiert. Die Fortführung dieser von den übrigen Delegationen äußerst positiv aufgenommenen Initiative durch bisher jede nachfolgende Ratspräsidentschaft ist zu begrüßen. Im Rahmen des transatlantischen Dialogs pflegt "CIREA" regelmäßige Treffen mit den Immigrationsbehörden der USA und Kanadas insbesondere zum Thema Asyl und Terrorismus. Zu den Immigrationsbehörden der Beitrittsländer bestehen ebenfalls regelmäßige Kontakte. Nach den derzeitigen Planungen soll CIREA als Ergebnis des Gipfels von Laeken bis Ende Januar 2003 aufgelöst werden. Die Aufgaben sollen von der Kommission übernommen werden. Die Kommission hat die Delegationen aufgefordert, die Arbeit von CIREA zu evaluieren und ihr Anregungen und Vorschläge für die weitere Arbeit zu übermitteln. Konkrete Vorstellungen zur Organisation bestehen derzeit nicht. Aus Sicht des Länderververtreters ist die organisatorische Anbindung der Arbeitsgruppe nicht entscheidend; wichtig ist vielmehr, dass auch künftig eine Beteiligung der Länder gewährleistet wird.

Arbeitsgruppe "CIREFI"

Zentrale Punkte der Beratungen der Gruppe CIREFI waren:

- Fortführung und Intensivierung des Informationsaustausches zur illegalen Zuwanderung und Schleuserkriminalität - effizientere Anwendung des Frühwarnsystems

Zur Verbesserung der praktischen Modalitäten des Austausches von statistischem Material und Sachinformationen über die illegale Zuwanderung und zu Schleusernetzen wurde der Informationsaustausch im Jahr 2001 nach vorgegebenem Schema durchgeführt das zwei Teile umfasst einerseits Zahlenangaben mit Vergleichszahlen aus den Vormonaten, aus denen sich der Trend für den

Bezugszeitraum ablesen lässt; andererseits Sachinformationen qualitativer Art zur Einschätzung der Migrationsströme. Den Bewerberländern wurde nahegelegt, auf dieses System zurückzugreifen. Aus aktuellen Anlass wurde seit November 2001 die Problematik der Einschleusung auf dem Seewege in besonderem Maße in den Informationsaustausch einbezogen. Der transatlantische Dialog mit den Vereinigten Staaten und Kanada sowie der Dialog mit den Bewerberländern, einschließlich der Türkei, Malta und Zyperns, wurde fortgeführt. Erstmals wurde mit der Schweiz (6. Juni 2001) und der VR China (20. Juli 2001) der Dialog über die Lage in Bezug auf illegale Zuwanderung und Schleuserkriminalität geführt. Beide Länder haben die Treffen mit der EU begrüßt.

- Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen "CIREFI" und "EUROPOL"

Der JI-Rat hat das Dokument CIREFI 64, LOMIX 685 zur Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen CIREFI und EUROPOL im Bereich der illegalen Einwanderung und damit zusammenhängenden Fragen bestätigt. In diesem Dokument wurden die während der finnischen Präsidentschaft im Jahr 1999 erarbeiteten Leitlinien durch praktische Maßnahmen ergänzt. So wird z. B. der Lagebericht der CIREFI über die illegale Einwanderung EUROPOL übermittelt, EUROPOL wird in die Liste der zentralen Kontaktstellen für den Informationsaustausch im Rahmen des Frühwarnsystems (FWS) aufgenommen und EUROPOL stellt jährlich seinen Bericht über illegale Einwanderung in einer der CIREFI-Sitzungen vor.

- Netz nationaler Verbindungsbeamter für Einwanderungsfragen im westlichen Balkan

Auf der Grundlage eines Beschlusses des JI-Rates vom 28./29. Mai 2001 zur Einwanderung der illegalen Migrationsströme über den westlichen Balkan ist als erster Schritt ein Netz von Verbindungsbeamten eingereicht worden, das seine Arbeit am 30. Juni 2001 aufgenommen hat. Zur weiteren Ausgestaltung des Netzes nationaler Verbindungsbeamter im westlichen Balkan wurde im November 2001 eine Projektgruppe - bestehend aus Sachverständigen der Mitgliedstaaten sowie von EUROPOL und der Kommission - gebildet, in der u. a. auch Deutschland vertreten ist. Die Projektgruppe beabsichtigt, einen Stufenplan für die weitere Ausgestaltung des Netzes der Verbindungsbeamten auf den westlichen Balkan zu erarbeiten.

3.3 In den für Fragen der Inneren Sicherheit zuständigen horizontalen Gremien

Bekämpfung der Drogenkriminalität

Die Horizontale Gruppe "Drogen" (HDG) hat an der Vorbereitung der Tagungen der internationalen Suchtstoffkommission in Wien mitgewirkt. Mehrere Treffen zwischen Vertretern der EU und lateinamerikanischen Staaten zur Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Drogenbekämpfung wurden inhaltlich mit vorbereitet. Die "EU-Balkan-Initiative" zur Verbesserung der Drogenbekämpfung konnte abgeschlossen, der "Aktionsplan Zentralasien" unterzeichnet und fortgeführt werden. Ferner gab es Treffen der Troika mit Russland, den USA und den EU-Beitrittsbewerbern. Zusammenfassend ist festzustellen, dass die internationale Zusammenarbeit im Rahmen der Drogenbekämpfung gefördert sowie die Bemühungen der UN und des United Nations Drug Controlling Pact (UNDCP) unterstützt wurden.

Mit den EU-Beitrittsbewerbern wurden Erkenntnisse im Kampf gegen den illegalen Drogenhandel ausgetauscht, die Kooperation intensiviert. Das Ziel, die Beitrittsländer schrittweise in die Arbeiten der HDG einzubinden, die Zusammenarbeit mit ihnen zu intensivieren und sie in ihren Bemühungen bei der Bekämpfung der mit Drogen in Zusammenhang stehenden Problemen zu unterstützen, wurde erreicht.

Nach wiederholter Erörterung des Entwurfs eines Rahmenbeschlusses des Rates zur Festlegung von Mindestvorschriften über strafbare Handlungen und Strafen im Bereich des illegalen Drogenhandels wurde dieser zur weiteren Behandlung an die Arbeitsgruppe "Materielles Strafrecht" abgegeben. Die HDG wird jedoch in die weiteren Arbeiten eingebunden sein.

Der Europäische Rat hat im Juni 2000 den "EU-Drogenaktionsplan 2000-2004" angenommen. Zur Vorbereitung der Halbzeitevaluierung dieses Aktionsplanes übermitteln die Mitgliedstaaten bis Anfang 2002 ihre Stellungnahmen zur Bewertung und Umsetzung der Drogenstrategie bzw. des Drogenaktionsplanes im nationalen Bereich. Als Ausfluss aus dem Drogenaktionsplan sollen die Mitgliedstaaten entsprechend den von der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD) bereitgestellten technischen Instrumenten und Leitlinien verlässliche Informationen zu den fünf epidemiologischen Schlüsselindikatoren

- Ausmaß des Drogenkonsums und Drogenverhaltens in der Bevölkerung,
- Verbreitung des Drogenkonsums,
- Nachfrage der Drogenkonsumenten nach Behandlung,
- drogenbedingte Todesfälle und Sterblichkeit von Drogenkonsumenten sowie

- drogenbedingte infektiöse Krankheiten

auf einem Vergleichsformblatt zur Verfügung stellen. Die EBDD ermittelt Indikatoren für drogenbezogene Straftaten, die Verfügbarkeit von Drogen und drogenbedingte soziale Ausgrenzung. Die Mitgliedstaaten liefern hierzu vergleichbare und verlässliche Informationen, die bei der EBDD gesammelt und analysiert werden. Eine Ratsentschließung über die Einführung der fünf epidemiologischen Schlüsselindikatoren steht noch aus.

Hochrangige Gruppe "Asyl/Migration"

Die Anfang 1999 eingerichtete Hochrangige Gruppe "Asyl und Migration" hat den Auftrag, durch den verbesserten Einsatz von Entwicklungshilfe, Stärkung der Menschenrechte und Förderung von Berufs- und Ausbildungsfreiheit einen Beitrag zur Bekämpfung der Migrationsursachen zu leisten. Sie erstellt für bestimmte ausgewählte Länder, (z. B. Afghanistan, Sri Lanka, Marokko) Aktionspläne und soll eine politikübergreifende gemeinsame Strategie und ein Gesamtkonzept zur Asyl- und Migrationspolitik entwickeln. Dazu gehören neben den Maßnahmen auf dem Feld der Innenpolitik auch außenpolitische, entwicklungspolitische, wirtschaftliche und humanitäre Maßnahmen, z. B. in Afghanistan. Die Arbeit der Gruppe ist ein erster konkreter Schritt in Richtung auf einen säulenübergreifenden Ansatz in der Asyl- und Migrationspolitik.

Als wichtiges strategisches Ergebnis ist die Einrichtung einer spezifischen Haushaltlinie für die Finanzierung von Projekten für die o. g. Aufgaben zu nennen. Für das Jahr 2002 stehen 12,5 Mio. € zur Verfügung. Die Umsetzung des Programms befindet sich in der Phase der Bewertung und Auswahl der (im Wesentlichen von Nichtregierungsorganisationen) vorgelegten Projektvorschläge. Daneben wurden im Berichtszeitraum schwerpunktmäßig die Aktionspläne Marokko, Sri Lanka und Afghanistan behandelt. Mit Marokko wird im Rahmen des Assoziierungsprozesses über eine Hilfe zur Verbesserung der Ausrüstung der Grenzpolizei verhandelt. Sri Lanka hat positiv auf den Aktionsplan reagiert. Konkrete Gespräche sollen Anfang Mai geführt werden. Für Afghanistan wurde die Unterstützung der freiwilligen Rückkehr von in Westeuropa lebenden Flüchtlingen beschlossen. Für die Zukunft bleibt es wichtigste Aufgabe der Gruppe, die Durchführung der in den verschiedenen Aktionsplänen enthaltenen Maßnahmen mit Hilfe der zu diesem Zweck eingesetzten Unterarbeitsgruppen fortzusetzen.

Die Zusammenarbeit mit dem Bund ist unproblematisch. Die Aufgaben der Gruppe betreffen im Wesentlichen Fragen der auswärtigen Beziehungen der EU und ihrer

Mitgliedsstaaten zu Drittstaaten. Dies ist primär Bundesangelegenheit. Auch finanzielle Beiträge zur Unterstützung der Drittstaaten können von den Ländern nicht geleistet werden, so dass sich ihre Beteiligung im Wesentlichen auf die Beobachtung der entsprechenden Aktivitäten des Bundes und der EU beschränkt.

Bewertung des Besitzstandes im Bereich Justiz und Inneres in den MOE-Staaten

Bis zum Sommer 2001 sind mit allen Beitrittsbewerbern (Polen, Ungarn, Estland, Slowenien, Tschechien, Zypern, Litauen, Lettland, Slowakei, Malta, Rumänien und Bulgarien) die Beitrittsverhandlungen zu Kapitel 24 (Justiz und Inneres) aufgenommen worden. Die Gruppe "Gemeinsame Bewertung" hat im Berichtszeitraum den ersten Bericht zu Malta abgeschlossen und im Folgenden die Länderberichte zu Polen, Estland, der Tschechischen Republik, Ungarn, Slowenien und Zypern in einer zweiten Evaluierungsrunde aktualisiert. Bis Jahresende 2001 wurden die Verhandlungen zu Kapitel 24 mit Ungarn, Slowenien, Tschechien und Zypern vorläufig abgeschlossen. Der vorläufige Verhandlungsabschluss mit Malta, Estland, Lettland, Litauen, der Slowakei und Polen ist für das erste Halbjahr 2002 vorbereitet. Im Übrigen hat der Europäische Rat von Laeken im Dezember 2001 beschlossen, dass die Beitrittsverhandlungen mit den Ländern, die ausreichend auf den Beitritt vorbereitet sind, bis Ende 2002 abgeschlossen sein sollen, damit diese im Frühjahr 2004 an den Wahlen zum Europäischen Parlament teilnehmen können. Mit Ausnahme Bulgariens und Rumäniens wurden alle 10 Bewerber dieser ersten Beitrittsgruppe zugeordnet.

Die Gruppe "Gemeinsame Bewertung" erarbeitet eine zuverlässige Erhebung der Situation in den Bewerberstaaten und eine angemessene Bewertung des Entwicklungsstandes der Beitrittsbewerber bei der Übernahme und Anwendung des EU-Besitzstandes im Bereich Inneres und Justiz. Die Qualität der Berichte hat sich im Jahr 2001 spürbar verbessert. Allerdings drohen die Ergebnisse der Gruppe "Gemeinsame Bewertung" zunehmend dadurch überholt zu werden, dass die Verhandlungen zum Kapitel Justiz und Inneres in der Gruppe "Erweiterung" schnell voranschreiten und bereits vorläufig geschlossen werden. Inhaltlich sind deutliche Fortschritte der Bewerberstaaten im Bereich Justiz und Inneres festzustellen. Defizite bestehen vor allem noch im Bereich der Aus- und Weiterbildung des Personals sowie der organisatorisch-institutionellen Fähigkeit zur Lösung von Problemen. Die Kommission drängt deshalb in diesen Bereichen auf verstärkte Maßnahmen im Rahmen des so genannten "Institution Building".

Im Hinblick auf den Beitritt Polens, Ungarns, Estlands, Sloweniens, Tschechiens, Zyperns, Litauens, Lettlands, der Slowakei und Malta wird 2002 zum entscheidenden Jahr für die Gruppe "Gemeinsame Bewertung", da bis Jahresende mit der Unterzeichnung der Beitrittsverträge mit diesen Staaten zu rechnen ist. Die Erstellung aktualisierter Länderberichte in der zweiten Evaluierungsrunde wird zwar fortgesetzt, dürfte jedoch in Bezug auf den Beitritt und die Beitrittsverhandlungen an Bedeutung eher verlieren, da der enge Fahrplan zur Erweiterung kaum noch Spielraum für eine umfassende Evaluierung bietet. Dabei ist aber auch zu berücksichtigen, dass entsprechend der Schengen-Systematik eine vollständige Umsetzung des Schengen-Acquis von den Bewerberstaaten bis zum Beitritt nicht gefordert wird. Kommission und Rat unterscheiden bei den Verhandlungen in Teile des Schengen-Acquis, die bis zum Beitritt bereits umgesetzt sein müssen, und solche, die erst mit der Aufhebung der Grenzkontrollen erfüllt sein müssen. Die Aufhebung der Grenzkontrollen zu den genannten Staaten soll erst erfolgen, wenn alle Schengen-Standards erfüllt sind und dies vom Rat auf der Grundlage des Schengen-Bewertungsverfahrens festgestellt worden ist. Insofern ist damit zu rechnen, dass die Bewertungsaufgaben im Bereich Justiz und Inneres mit der Unterzeichnung der Beitrittsverträge - spätestens jedoch mit dem Beitritt dieser Staaten - auf den "Ständigen Bewertungs- und Anwendungsausschuss Schengen" übergehen.

Zentrale Bedeutung wird die Erarbeitung der "Monitoring-Tabellen" der Kommission im ersten Halbjahr 2002 haben. Sie sollen aufzeigen, wo in den Bewerberstaaten noch welche Defizite gesehen werden und welche Maßnahmen erforderlich sind, um diese zu beheben. Dies ist die letzte aber auch sehr erfolgversprechende Möglichkeit für die Länder vor der Unterzeichnung der Verträge, ihre Interessen im Bereich Justiz und Inneres einzubringen und auf eine Verbesserung der Situation in den Bewerberstaaten hinzuwirken. Ziel der Länderbeteiligung muss es sein, bei der Erstellung der "Monitoring-Tabellen" darauf hinzuwirken, dass sie die Defizite vollständig wiedergeben und wirksame, konkrete und nachprüfbar Maßnahmen zu deren Behebung vorsehen.

Bekämpfung der Organisierten Kriminalität

Als Schwerpunkt der schwedischen Präsidentschaft hatte die "Multidisziplinäre Gruppe Organisierte Kriminalität" (MDG) im Berichtsjahr zwei Sondersitzungen ausschließlich der Prävention gewidmet, die insbesondere auf die Finalisierung folgender bereits im Vorjahr begonnener Projekte abzielten: Einrichtung eines europäischen Netzes zur Kriminalprävention, Programm für die Förderung, den Austausch, die Aus- und Fortbildung sowie die Zusammenarbeit im Bereich der Kriminalprävention ("HIPPOKRATES"), gemeinsamer Bericht der Kommission und EUROPOL für

eine europäische Strategie zur Prävention Organisierter Kriminalität sowie Europäisches Forum zur Prävention Organisierter Kriminalität.

Zur Bekämpfung der Korruption wurde u. a. ein gemeinsamer Standpunkt der EU für die im Februar 2002 beginnenden Verhandlungen zu einer UN-Konvention ausgearbeitet.

Zur Bekämpfung der Geldwäsche wurden eine Expertengruppe zur Umsetzung des Beschlusses des Rates vom 17. Oktober 2000 zur Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch der FIU's (Financial Investigation Units, Zentralstellen für Finanzermittlungen in den Mitgliedstaaten) eingesetzt und der Entwurf eines Modellabkommens mit Ländern, die bisher keine Auskünfte im Rahmen von Geldwäscheremittlungen gegeben haben, ausgearbeitet.

Im Rahmen der gegenseitigen Begutachtung standen die Themen "Rechtshilfe in Strafsachen und dringende Ersuchen um Ermittlung und Einfrieren bzw. Beschlagnahme von Vermögensgegenständen" (1. Begutachtungsrunde), "Bekämpfung der Drogenkriminalität" (2. Begutachtungsrunde) und "Auslieferung" (3. Begutachtungsrunde) auf der Tagesordnung. Die 1. Runde konnte mit der Begutachtung aller 15 Mitgliedstaaten nach drei Jahren abgeschlossen werden. Der Schlussbericht beschreibt bewährte Verfahrensweisen, zeigt aber auch die festgestellten Defizite im Rechtshilfeverkehr auf und gibt Empfehlungen, wie diese behoben werden können. In der 2. Runde wurden die Ergebnisse der inzwischen durchgeführten Evaluierungen Österreichs, Luxemburgs, Schwedens, Italiens, Spaniens und insbesondere Deutschlands ausführlich erörtert. Die 3. Runde ("Auslieferung") wurde vorbereitet, geriet jedoch mit der politischen Einigung zur Einführung des Europäischen Haftbefehls in die erneute Überprüfung.

Im Hinblick auf den Schutz des Euro vor Fälschungen wurde eine Sondersitzung unter Beteiligung der Europäischen Zentralbank ausschließlich zur Prüfung einer einschlägigen französischen Initiative und eines Entwurfs von Schlussfolgerungen des Rates über die Rolle von EUROPOL beim Schutz des Euro durchgeführt. Außerdem wurde eine deutsche Initiative zur Verhinderung der Geldwäsche bei der Euro-Bargeldeinführung vorgestellt.

Der im Vorjahresbericht festgestellte Überhang der Tagesordnungspunkte mit juristischen Inhalten ist nicht zuletzt wegen der schwedischen und belgischen Schwerpunkte zur Prävention und Bekämpfung der Korruption deutlich zurückgegangen. Insoweit sind die Beratungen zur künftigen Rolle und zum Selbstverständnis der MDG als "paritätisches Gremium aus Vertretern der Justiz- und Polizeibehörden"

vom Dezember 2000 von den jeweiligen Präsidentschaften in die Tat umgesetzt worden. Die von spanischen Vorsitz angekündigten Schwerpunkte deuten ebenfalls auf die Fortsetzung eines ausgewogenen und integrierten Ansatzes bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität hin.

Schengen-Kooperation

Nach erfolgreicher Übernahme des Schengen-Acquis durch Schweden, Finnland, Dänemark sowie die assoziierten Nicht-EU-Staaten Norwegen und Island zum 25. März 2001 hat der Ständige Bewertungs- und Anwendungsausschusses Schengen damit begonnen, einen umfassenden "Katalog mit Empfehlungen und bewährten Praktiken" auszuarbeiten. Ziel des Katalogs ist die Formulierung praxisorientierter Empfehlungen in Bezug auf die korrekte Umsetzung des Schengen-Acquis, die Darstellung der in diesem Zusammenhang festgestellten bewährten Praktiken in den Mitgliedstaaten und die Festlegung von Mindeststandards, die entweder bereits vorhanden sind oder durch die jeweils zuständigen Ratsarbeitsgruppen einer Beschlussfassung durch den Rat zugeführt werden sollten. Zielgruppe dieses Vorhabens sind in erster Linie die Beitrittsstaaten, die im Rahmen der Heranführung an den Schengen-Acquis eine praxisorientierte Hilfestellung erhalten sollen. Gleichzeitig ist der Katalog aber auch an die Mitgliedstaaten gerichtet, um die Anwendung des Schengen-Acquis zu optimieren. Die ersten Kapitel ("Außengrenzkontrollen" und "Rückübernahme/Rückführung") sind bereits finalisiert worden, die Arbeiten in den eigens eingerichteten Expertengruppen dauern an.

Weitere Schwerpunkte des Ausschusses waren die Bewertung der SIRENE-Büros (Kopfstellen des SIS in den Mitgliedstaaten) und die Vorbereitung der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Acquis in Frankreich (für das Jahr 2002 vorgesehen).

Die im Jahr 1999 mit dem Vereinigten Königreich aufgenommenen und zeitweise stagnierenden Verhandlungen in der Ratsarbeitsgruppe "Schengen-Acquis" über die künftige Anwendung des Schengen-Acquis haben durch die Ereignisse am 11. September 2001 einen neuen Impuls erhalten. Wie im Beschluss des Rates vom 29. Mai 2000 vorgesehen, werden zwei separate Ratsbeschlüsse angestrebt. Danach könnten ab Herbst 2002 die Bestimmungen des SDÜ über die justizielle Zusammenarbeit und die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität angewandt werden. Die übrigen beantragten Bestimmungen könnten nach den Vorstellungen des Vereinigten Königreichs im Laufe des Jahres 2003 angewandt werden. In jedem Fall wird aber ein direkter Zugriff der Endnutzer auf das

SIS erst im Jahr 2004 zu realisieren sein. Zwischenzeitlich soll eine "Stand-alone"-Lösung in der SIRENE des Vereinigten Königreichs realisiert werden.

Mit Irland werden ebenfalls konkrete Verhandlungen über die partielle Anwendung des Schengen-Acquis angestrebt.

3.4 Arbeitsgruppe "Freizügigkeit"

Die Arbeitsgruppe Freizügigkeit ist im Politikbereich Binnenmarkt angesiedelt. Derzeit wird u. a. ein Vorschlag für eine Richtlinie über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, beraten. Ziel ist die Zusammenfassung der verstreuten Vorschriften, die die Freizügigkeit der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen betreffen, aber auch eine Ausdehnung von Freizügigkeitsrechten. In den Beratungen bestehen bislang Vorbehalte insbesondere bzgl. der Ausdehnung des Begriffs der Familienangehörigen, der uneingeschränkten Begünstigung von Studenten, der Rechte von Familienangehörigen aus Drittstaaten sowie eines absoluten Abschiebeschutzes für bestimmte Personen. Eine Befassung des JI-Rates mit dem Richtlinienvorschlag ist offenbar vorgesehen. Wann sie erfolgen wird und inwieweit dem JI-Rat nachgeordnete Arbeitsgruppen befasst werden, ist nicht bekannt.

4. Ausblick / Perspektiven

4.1 Fortentwicklung von EUROPOL

Nicht zuletzt die auf dem informellen Rat von Santiago de Compostella am 14./15. Februar 2002 von einigen Mitgliedstaaten geäußerte zunehmend offene Kritik an der Arbeit von EUROPOL ist Anlass für verschiedene Fragen der weiteren Ausrichtung und Fortentwicklung von EUROPOL. EUROPOL sollte schnellstmöglich die aus ermittlungstaktischer und kriminalistischer Sicht erwarteten Unterstützungsmaßnahmen für die Polizeien der Mitgliedstaaten leisten.

Dabei kommt der Frage der Beteiligung von EUROPOL an gemeinsamen Ermittlungsgruppen große Bedeutung zu. Die IMK hat bereits auf ihrer Sondersitzung am 15. März 2000 unter TOP 1 festgestellt, dass die Polizeien des Bundes und der Länder schon jetzt dazu bereit sind, international zusammengesetzte Ermittlungsgruppen unter Beteiligung von EUROPOL zu bilden. EUROPOL kann dabei wertvolle unterstützende Funktionen übernehmen und konkrete Ermittlungen aufgrund seiner Auswerte- und Analyseerkenntnisse anregen. Im Zusammenhang mit den nun anstehenden Beratungen in den zuständigen Ratsgremien ist die Gestaltung der

Rahmenbedingungen für die Teilnahme von EUROPOL an gemeinsamen Ermittlungsgruppen besonders wichtig.

Das Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union in der Fassung vom 15. Mai 2000 sieht in Artikel 13 die Einrichtung gemeinsamer Ermittlungsgruppen zweier oder mehrerer Mitgliedstaaten auch unter Beteiligung von Bediensteten der nach dem EUV geschaffenen Einrichtungen (EUROPOL/EUROJUST) vor. Im Zuge der nun anstehenden Änderung der Konvention muss es EUROPOL ermöglicht werden, an solchen gemeinsamen Ermittlungsgruppen teilzunehmen. Die neu zu schaffenden Regelungen dürfen jedoch die Teilnahme von EUROPOL-Bediensteten an anderen Formen bi- und multilateraler gemeinsamer Ermittlungsgruppen nicht ausschließen. Insbesondere sicherzustellen ist die Teilnahme von EUROPOL auch unterhalb der Schwelle der justiziellen Rechtshilfe in Strafsachen an gemeinsamen Ermittlungsgruppen und an besonderen Aufbauorganisationen, die zum Zwecke der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten (bspw. anlässlich größerer Demonstrationen im Zusammenhang mit der Durchführung eines Weltwirtschaftsgipfels) eingerichtet werden, bei denen gewaltsame Ausschreitungen zu erwarten sind.

EUROPOL kann in einzelnen Bereichen wie z. B. bei der Zusammenführung europaweiter Erkenntnisse bei der internationalen Terrorismusbekämpfung in der Folge der Ereignisse des 11. September 2001 und bei einzelnen Ermittlungsmaßnahmen wie bspw. der Zerschlagung international operierender Autoschieberbanden die Polizeien der Mitgliedstaaten erfolgreich unterstützen. Dies setzt u. a. voraus, dass die Mitgliedstaaten einschlägige Daten konsequent an EUROPOL übermitteln. Fehlende Erfolge bei der Unterstützung der Mitgliedstaaten führen zu Akzeptanzverlusten und können mitursächlich sein für mangelnde Anlieferung von Daten aus den Mitgliedstaaten. Dieser Kreislauf ist nur durch eine konsequente Ausrichtung der Arbeiten von EUROPOL auf die operative Unterstützung im Rahmen konkreter grenzübergreifender Ermittlungsverfahren (ohne eigenständige exekutive Befugnisse) zu durchbrechen. Auf eine schnellstmögliche Realisierung des EUROPOL-Informationssystems und die Setzung organisatorischer, personeller und haushaltsmäßiger Schwerpunkte im Bereich der operativen Kriminalitätsanalyse bei konkreten Ermittlungsverfahren ist deshalb hinzuwirken. Außerdem müssen die internen Strukturen von EUROPOL im Sinne eines modernen Führungsmanagements ausgestaltet, eine Kontinuität bei der Setzung der Aufgabenschwerpunkte erzielt und eine Überflutung mit Aufträgen mit tagespolitischem Hintergrund vermieden werden.

4.2 Einrichtung gemeinsamer Ermittlungsgruppen

Die Länder begrüßen die mit Artikel 13 des Rechtshilfeübereinkommens der Europäischen Union künftig eröffnete Möglichkeit der Einrichtung gemeinsamer Ermittlungsgruppen ausdrücklich. Darüber hinaus kann es aus ihrer Sicht jedoch notwendig sein, auch unterhalb dieser hohen Schwelle insbesondere in Ad-hoc-Lagen sowie bei präventivpolizeilichen Anlässen gemeinsame Ermittlungsgruppen einzurichten, um im Einzelfall schnell, unkompliziert und auf direktem Wege tätig werden zu können. Auf eine entsprechende Forderung unter Ziff. 4.10 des von der IMK am 11. Juni 1999 gebilligten Positionspapiers "Standards zur Gewährleistung der Inneren Sicherheit in der Europäischen Union" wird verwiesen.

4.3 Benennung der nationalen Kontaktstellen für das Europäische Präventionsnetz (EUCPN)

Zur Klärung der nach wie vor zwischen Bund und Ländern umstrittenen Frage der Benennung der nationalen Kontaktstellen für das Europäische Netz für Kriminalprävention (EUCPN) wurde die Angelegenheit auf Initiative Baden-Württembergs am 29.11.2001 auf Ebene der Chefs der Staats- und Senatskanzleien und dem Chef des Bundeskanzleramts erörtert. Wegen der unnachgiebigen Haltung des Bundes, der nach wie vor auf zwei der drei Kontaktstellen und auf die Vertretung im "Netz der nationalen Vertreter" besteht, konnte keine Einigung erzielt werden. Ungeachtet des IMK-Beschlusses vom 10. Mai 2001 vertritt der Bund zudem die Auffassung, dass die Länder bislang zu keiner einheitlichen Position gefunden haben.

Das BMF wurde beauftragt, in Abstimmung mit dem Staatsministerium Baden-Württemberg und unter Hinzuziehung von Vertretern der IMK und der berührten Bundesressorts (BMI, BMJ) eine angemessene Lösung zu suchen. Das in einer Besprechung am 1. Februar 2002 beim BMF erzielte Resultat entsprach im Wesentlichen den bereits bekannten formalen Auffassungen des Bundes, in denen sich die Standpunkte der Länderseite, die auf dem o. g. IMK-Beschluss basieren, nicht wiederfinden. Die Sitzung war geprägt von der prinzipiell unveränderten Haltung des Bundes. Die vom ihm vorgeschlagene informelle Beteiligung der Länder an den Kontaktstellen des Bundes wird der innerstaatlichen Kompetenzverteilung im Bereich der Prävention nicht gerecht.

In Abstimmung mit dem Senator für Inneres, Kultur und Sport der Freien und Hansestadt Bremen (amtierender IMK-Vorsitz) beabsichtigt Baden-Württemberg erneut, in dieser Angelegenheit auf Ebene der Chefs des Bundeskanzleramts und der Staats- und Senatskanzleien der Länder zu intervenieren.

Angesichts der generellen Bedeutung der Kriminalprävention und des Informationsaustauschs im Rahmen der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit sowie der originären Zuständigkeit der Länder für die Prävention ist aus deren Sicht ein Kompromiss allenfalls wie folgt denkbar: Abweichend vom IMK-Beschluss verzichteten die Länder auf die Besetzung der Kontaktstelle im Netz der nationalen Vertreter ("Inneres Netz"). Der Bund benennt eine formale Kontaktstelle für das Netz der Kontaktstellen, das zweite Bundesressort wird (wie dies der Bund den Ländern anbietet und wie dies innerhalb der Bundesregierung in EU-Gremien üblich ist) informell an den Sitzungen der Kontaktstellen beteiligt. Damit würde der Bund eine Kontaktstelle im Netz exklusiv besetzen und den unter dem Gesichtspunkt der Außenvertretung entscheidenden nationalen Vertreter stellen. Im Netz der nationalen Vertreter wären die Länder gemäß § 6 Abs. 1 EUZBLG zu beteiligen. Gleichzeitig wäre der Bund an beiden anderen Kontaktstellen (DFK und PL PK) aufgrund deren Zusammensetzung maßgeblich beteiligt. Beide Gremien weisen Mischstrukturen auf, in denen der Bund breit vertreten ist.

Das Europäische Netz für Kriminalprävention zielt darauf ab, die unmittelbare Zusammenarbeit der Experten im Bereich der Kriminalprävention zu verbessern sowie Informationen über laufende Projekte und Maßnahmen zu sammeln und auszutauschen. Hauptmotiv für die Bildung des Netzes ist die Ermöglichung von Direktkontakten auf Expertenebene. Vor diesem Hintergrund stellt die oben skizzierte Kompromisslinie sowohl die Einbindung bestehender nationaler Expertenstrukturen (DFK und PL PK) als auch die angemessene Beteiligung der Länder und des Bundes sicher.

Im Übrigen hat sich bereits gezeigt, dass gerade die Beteiligung der PL PK einen erheblichen Mehrwert im Hinblick auf die Erfüllung der Ziele des EUCPN erbringen kann. So ist bspw. eine von der Zentralen Geschäftsstelle des ProPK federführend entwickelte interaktive Darstellung der die Sicherheitsmerkmale des Euro im Internet beim Sekretariat des EUCPN auf großes Interesse gestoßen. Die Übersetzung in die englische und französische Sprache ist erfolgt, ein EU-weiter Zugang ist bereits möglich.

4.4 Schengen-Kooperation

Mit der Inkraftsetzung des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) am 26. März 1995, dem ersten umfassenden multilateralen Abkommen für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, wurde ein erheblicher Fortschritt für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Europa erzielt. Nach über sieben Jahren praktischer Erfahrung hat sich jedoch gezeigt, dass mehrere Rege-

lungen des bereits in den 80er Jahren ausgehandelten SDÜ heutigen Anforderungen an eine effektive grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit nicht mehr genügen. Die laufenden Arbeiten in der Arbeitsgruppe "Polizeiliche Zusammenarbeit" zur Novellierung des Artikels 40 SDÜ (grenzüberschreitende Observation) greifen zu kurz. Vor diesem Hintergrund haben die Länder wiederholt den umfassenden Fortentwicklungsbedarf der Schengen-Kooperation dargestellt. Entsprechende Bestrebungen des Bundesministeriums des Innern in den zuständigen Gremien der Europäischen Union werden insoweit ausdrücklich unterstützt. Die Länder unterstreichen dabei auch die Notwendigkeit des zügigen Ausbaus und der Fortentwicklung des Schengener Informationssystems (SIS). Dabei sind die vertragsbedingten Schwachstellen der bisherigen Ausschreibungskategorien der Personen- und Sachfahndung im SIS zu beseitigen. Ein Zugriff aller zuständigen Behörden auf die im SIS gespeicherten Daten ist tatsächlich zu gewährleisten.

4.5 Vielfalt der behandelten Themen / Subsidiarität

Es ist zu beobachten, dass die Auswahl von Themen, die in den Ratsarbeitsgruppen behandelt werden, bisweilen recht willkürlich erscheint. Die Vielfalt der Initiativen, die vom jeweiligen Vorsitz oder den Mitgliedstaaten eingebracht werden, binden Ressourcen in den Ratsarbeitsgruppen, in den Mitgliedstaaten und letztlich in den Bundesländern, ohne dass die Notwendigkeit für die Behandlung in den EU-Ratsarbeitsgruppen in jedem Fall nachvollzogen werden kann. Wünschenswert wäre die Konzentration auf wirklich wesentliche Themen, die einen dringenden Handlungs-, Anpassungs- oder Koordinierungsbedarf auf EU-Ebene erkennen lassen. Als positives Beispiel ist die Vereinheitlichung der DNA-Identifizierungsmuster zu nennen, die den europaweiten Vergleich erst ermöglicht hat. Als eher überflüssig hat sich die Befassung von EU-Gremien der dritten Säule mit den Problemen im Zusammenhang mit der Einführung des Euro erwiesen. Diese Initiative wurde erst gestartet, als die Vorbereitungen in allen Mitgliedstaaten bereits weitgehend abgeschlossen waren. Eine der Ursachen für den Mangel an Kontinuität in der Konzentration auf wesentliche Themen ist der halbjährlich wechselnde Vorsitz, verbunden mit der Tagesordnungskompetenz des Vorsitzes und eigener Schwerpunktsetzung.

Da eine diesbezügliche Änderung nicht absehbar ist, müssten sich insbesondere Gremien mit einem breiten Zuständigkeitspektrum (z. B. die AG "Polizeiliche Zusammenarbeit) ein zumindest mittelfristiges Arbeitsprogramm geben, das auch künftige Vorsitze bindet, wie dies bereits mit dem OK-Aktionsplan oder dem Drogenaktionsplan 2000-2004 geschehen ist. Zusätzlich sollte es Aufgabe höherrangiger Gremien (z. B. des Ausschusses nach Art. 36 EUV) sein, solche Arbeitspro-

gramme festzulegen und zu koordinieren, um die Arbeitsgruppen durch Selbstbindung gegen die Gefahr kurzfristiger Themenwechsel "abzuschirmen". Den Rahmen hierfür bieten insbesondere die Schlussfolgerungen von Tampere.

Überprüfungsbedürftig erscheint die Themenauswahl auch unter dem Aspekt der Subsidiarität. Nicht immer ist erkennbar, dass die Befassung auf EU-Ebene mit einem echten Mehrwert für die Mitgliedstaaten oder die Union verbunden ist. Es wäre sinnvoll, jeder Initiative eine Subsidiaritätsprüfung vorzuschalten, ob die Befassung der EU erforderlich ist und zu einem echten Mehrwert führt oder ob die Behandlung des Themas in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht völlig ausreicht. Zum Gesichtspunkt der Subsidiarität gehört es auch, den Mitgliedstaaten ggf. bi- oder trilaterale grenzüberschreitende Regelungen zu überlassen. So muss z. B. die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit zwischen Deutschland und den Niederlanden nicht notwendigerweise nach den gleichen Regeln verlaufen wie die zwischen Frankreich und Spanien. Unter Beachtung eines "Europas der Regionen" muss die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht für alle Fragen der Inneren Sicherheit europaweit einheitlich geregelt werden.

4.6 Verfahren der Länderbeteiligung

Gemäß Artikel 23 GG, dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) und der Bund-Länder-Vereinbarung vom 8. Juni 1998 sind die Länder bei Vorhaben der Europäischen Union (unter bestimmten Voraussetzungen maßgeblich) zu beteiligen.

Mit In-Kraft-Treten des Vertrags von Amsterdam, der der Union auf Gemeinschaftsebene aber auch im intergouvernementalen Rahmen weitreichende Kompetenz verschafft hat, ist der Rechtssetzungsprozess der europäischen Institutionen erkennbar in Schwung gekommen. So liegen bspw. inzwischen für nahezu alle Bereiche des Ausländer- und Asylrechts Vorschläge der Kommission für Rechtsakte vor. Eine komplette Europäisierung dieses Bereichs ist damit absehbar.

Die Länder, die die europäischen Normen und die Rechtsakte des Rates vollziehen müssen, handeln in ihrem ureigenen Interesse, wenn sie möglichst frühzeitig in den Rechtssetzungsprozess eingreifen. Idealtypisch wäre insoweit eine Einflussnahme bereits auf der Ebene der ersten Überlegungen bspw. innerhalb der Kommission. Dies kann, auch im Hinblick auf begrenzte Arbeitskapazitäten, allerdings nur eingeschränkt gelingen. Die Beratungen in den Gremien der EU sind daher für die Länder umso wichtiger. Die Ländervertreter haben hier die (faktisch einzige) Möglichkeit, schnell und sachgerecht auf das wechselnde Verhandlungsgeschehen zu reagie-

ren. Sie können die Interessen der Länder in das europäische Entscheidungsverfahren einbringen, andererseits auch kurzfristig und ggf. noch während der Sitzungen auf die Position des Bundes Einfluss nehmen. Durch entsprechendes Einwirken auf den Bund können Initiativen anderer Mitgliedstaaten und der jeweiligen Präsidentschaft entsprechend der Länderposition modifiziert werden. Jede Bundesratsbefassung würde dagegen auf Grund der Zeitabläufe dem Beratungsverlauf auf EU-Ebene nachhinken. Die Entsendung von Ländervertretern in die mit Innenthemen befassten Gremien des Rates hat sich insoweit auch im Berichtsjahr als unverzichtbares Instrument erwiesen.

Die Notwendigkeit des schnellen Reagierens auf die jeweilige Verhandlungslage und das Herbeiführen konsentierter Länderpositionen sind mit einer hohen Verantwortung, aber auch mit einem erheblichen Zeit- und Arbeitsaufwand verbunden, der nicht unterschätzt werden darf. Deshalb muss den Ländervertretern neben ihren sonstigen Aufgaben genügend Zeit zur Verfügung stehen, um den besonderen Anforderungen gerecht werden können. Die Gefahr, dass die Arbeit der Ländervertreter zu sehr unter den vielfältigen dringlichen Aufgaben des Alltagsgeschäftes leidet, ist groß. Wenn die Arbeit der Ländervertreter zu kurz käme, hätte dies kurzfristig zunächst kaum sichtbare Auswirkungen. Langfristig würden die Länder bei der zunehmenden Europäisierung aller Rechtsbereiche jedoch ihre Kompetenz und ihren Einfluss auf die europäische Rechtsetzung einbüßen. Dem muss durch stetiges aktives Mitwirken der Länder in allen Angelegenheiten der Europäischen Union entgegen gewirkt werden.

Die Verhandlungsführung liegt grundsätzlich beim Bund. Ländervertreter sind - sofern die Verhandlungsleitung nicht ausnahmsweise auf ein Land übertragen wurde - Mitglieder der deutschen Delegationen. Eine enge Zusammenarbeit mit dem Bund ist daher unabdingbare Voraussetzung, um Länderinteressen durchzusetzen. Nur wenn auch der Bund die Positionen der Länder übernimmt, können sie auf europäischer Ebene durchgesetzt werden. Die Zusammenarbeit mit dem Bund (wie auch mit den Länderansprechpartnern, den übrigen Delegationen der Mitgliedstaaten und dem Generalsekretariat des Rates) hat sich im Laufe der Zeit ganz überwiegend immer intensiver, vertrauensvoller und konstruktiver gestaltet und wird grundsätzlich positiv bewertet, auch wenn sich im Einzelfall Meinungsunterschiede ergeben haben. Dies ist nicht zuletzt ein Ergebnis personeller Kontinuität, die sich besonders positiv auswirkt, wenn in den Gremien Sachthemen über einen längeren Zeitraum behandelt werden. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern sollte daher grundsätzlich in der praktizierten Weise fortgesetzt werden. Festzuhalten ist jedoch, dass der proaktiven Konsentierung von Standpunkten zwischen Bund und Ländern im Vorfeld entscheidender Sitzungen ausschlaggebende Bedeutung für die Wah-

rung der Länderinteressen im Bereich der dritten Säule zukommt. Die Länder sehen deshalb die dringende Notwendigkeit ihrer frühzeitigen Konsultation und Beteiligung bei der Ausarbeitung der deutschen Verhandlungspositionen zumindest in Fällen, in denen Länderinteressen maßgeblich tangiert sind.

4.7 Künftige strategische und perspektivische Ausrichtung des Berichts

Innenpolitische Themen nehmen in der Europäischen Union immer breiteren Raum ein. Länderinteressen sind deshalb in steigendem Maße unmittelbar tangiert. Deshalb ist es unerlässlich, dass sich die Länder auf breiter Ebene kompetent und kontinuierlich in die Beratungen auf Unionsebene einbringen. Die gegenwärtige Situation ist allerdings geprägt von einer weitgehend reaktiven Beteiligung der Länder an der europäischen Innenpolitik.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie die Rolle der Länder weiter gestärkt und insbesondere aktiver gestaltet werden kann. Hierzu bietet es sich bspw. an, vermehrt Beamte der Länder in Institutionen der EU (Rat, Kommission) zu verwenden oder die Präsenz von Vertretern der Innenressorts in den Landesvertretungen bei der EU zu verstärken. Im operativen Bereich sollte insbesondere der Anteil der Länderbeamten bei EUROPOL erhöht werden. Für die Befassung der IMK haben sich die Ländervertreter in den Beratungsgremien der Union im Bereich Inneres darauf verständigt, den vorliegenden Bericht künftig strategischer auszurichten. Neben generellen Aussagen zur Praxis des Länderbeteiligungsverfahrens und Grundsatzfragen der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit sollen die im Berichtszeitraum erzielten strategisch bedeutsamen Ergebnisse (bis hin zur Befassung im Rat) reflektiert, diese einer Bewertung unterzogen und insbesondere ein Ausblick auf die künftige Arbeit gegeben werden. Vor allem sollen Perspektiven und Ziele für die Fortentwicklung des Sicherheitsacquis im Bereich Inneres und Justiz aus Ländersicht wesentlich stärker herausgestellt werden. Damit soll die ständige Begleitung länderrelevanter Themen ohne Bildung eines neuen ständigen Gremiums in strategischer Hinsicht gewährleistet werden.

5. Beschlussvorschlag für AK I / II

- siehe Anhang.