



DER MINISTER

Schillerplatz 3-5
55116 Mainz
Telefon 06131 16-0
Telefax 06131 16-3720
Mail: Poststelle@isim.rlp.de
www.isim.rlp.de

10. Dezember 2014

**Der Beauftragte des Bundesrates in Ratstagungen der Europäischen Union für
den Rat Justiz und Inneres (JI-Rat), Bereich Inneres**

Bericht an die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder

**200. Sitzung am 12. Dezember in Köln
(Stand 10. Dezember 2014)**

I.

Der Bundesrat hat mich mit Beschluss vom 19. Dezember 2013 als Beauftragten des Bundesrates in Ratstagungen der Europäischen Union in der Zusammensetzung der Minister gemäß § 4 Abs. 1 und § 6 Abs. 1 und 2 EUZBLG i. V m. Abschnitt III der Anlage zu § 9 EUZBLG und Abschnitt I der Bund-Länder-Vereinbarung vom 10. Juni 2010 für den Rat Justiz und Inneres (JI-Rat), Bereich Inneres, für den Zeitraum vom 1. Januar 2014 bis zum 31. Dezember 2015 benannt.

Der Berichtszeitraum seit dem 10. Juni 2014 umfasst das informelle Treffen der Justiz- und Innenminister am 8./9. Juli 2014 in Mailand und die Sitzung des JI-Rates am 9./10. Oktober 2014 in Luxemburg.



II. Informelles Treffen der Justiz- und Innenminister am 8./9. Juli 2014 in Mailand

Die Bundesrepublik Deutschland wurde durch Bundesminister Dr. de Maizière vertreten.

1. Künftige Entwicklung im Bereich Justiz und Inneres (PSP)

In der Diskussion ging es im Wesentlichen um die Schwerpunkte Migration/Zuwanderung und um die Überarbeitung der Strategie der inneren Sicherheit (ISS). Die Kommission betonte in der Diskussion die Bedeutung der legalen Zuwanderung in die EU angesichts der demografischen Entwicklung. Man müsse auch an die Einstellung der Bevölkerung zur Migration denken. Hier könnten eine glaubwürdige Rückkehrpolitik und der Kampf gegen den Menschenhandel unterstützen.

Auch Bundesminister Dr. de Maizière betonte die Notwendigkeit der konsequenten Umsetzung des zur legalen Zuwanderung geschaffenen Rechtsrahmens. Die andere Seite sei die konsequente Bekämpfung der illegalen Migration. Zudem müsse die negative öffentliche Wahrnehmung von Missbrauch des Freizügigkeitsrechts durch Zuwanderung in die Sozialsysteme anderer Mitgliedsstaaten berücksichtigt werden. Dies wurde sowohl von Österreich wie Großbritannien ausdrücklich unterstützt.

Zur Überarbeitung der Strategie der Inneren Sicherheit wurde von der Kommission eine Konferenz im September angekündigt. Bundesminister Dr. de Maizière regte eine Aktualisierung insbesondere im Bereich der Bekämpfung der Bekämpfung der Cyberkriminalität und anderer neuer Kriminalitätsformen an. Die neue Strategie sollte möglichst kurz und präzise gefasst werden und sich auf den operativen Mehrwert konzentrieren. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten sprach sich für eine enge Verknüpfung der internen und externen Dimension der EU-Innenpolitik und eine verstärkte Zusammenarbeit mit Drittstaaten aus.



2. Task Force Mittelmeer

Die italienische Ratspräsidentschaft erläuterte ihr Diskussionspapier "Prioritäten zur Umsetzung der Task Force Mittelmeer". Die Kommission hat daraufhin die Entwicklung eines neuen operativen Konzepts durch Italien und FRONTEX angeregt. Allgemein beklagte die Kommission die fehlende Aufnahmebereitschaft von Flüchtlingen durch die Mehrheit der Mitgliedstaaten.

FRONTEX wies darauf hin, dass die Agentur nicht die Aufgaben der Mitgliedstaaten übernehmen könne. Die Umsetzbarkeit der italienischen Vorschläge, insbesondere in Bezug auf die Finanzierung von Maßnahmen mit Drittstaaten und die Abnahme von Fingerabdrücken an Bord von Flüchtlingsbooten, sei daher zweifelhaft.

EUROPOL begrüßte die Stärkung des EUROPOL-Teams, das sich mit der Bekämpfung des Schleusungswesens beschäftigt, und bat die Mitgliedstaaten um eine verstärkte Informationsübermittlung.

EASO, IOM und UNHCR sprachen sich für eine intensivere Zusammenarbeit zwischen allen Beteiligten aus. Mehrere MS betonten die Bedeutung der Zusammenarbeit mit Drittstaaten und die Notwendigkeit einer konsequenten Rückführungspolitik.

Deutschland betonte, das Dublin-Verfahren dürfe nicht umgangen werden. Die Mitgliedstaaten mit Außengrenzen müssten ihren Verpflichtungen nachkommen und würden dabei Unterstützung weiterer Mitgliedstaaten erhalten.

Die Ratspräsidentschaft stellte abschließend die Einigkeit der Mitgliedstaaten fest, die Zusammenarbeit mit Drittstaaten zu vertiefen.

3. Katastrophenschutz

Die Behandlung des Themas gemeinsam mit Ministern aus Mitgliedsländern des Europarates diene der Abstimmung einer gemeinsamen Position zur Ausgestaltung des Rahmenaktionsplans zur Katastrophenvorsorge für die Zeit nach 2015, der bei der dritten Weltkonferenz für Katastrophenvorsorge im März 2015 gebilligt werden soll. Die Kommission erklärte, dass unter griechischer Ratspräsidentschaft eine Position Europas mit dem Schwerpunkt kohärentes Katastrophenschutzmanagement erarbei-



tet worden sei. Die Vorsitzende des UN-Sekretariats für die Reduzierung der Katastrophenrisiken (UNISDR) Wahlström verwies auf ihr Eckpunktepapier, aus dem sich die Zunahme von Katastrophen infolge des Klimawandels und das Bedürfnis einer engen zwischenstaatlichen Zusammenarbeit ergeben.

Im Verlauf der Sitzung wurde insbesondere die Bedeutung von Katastrophenvorsorge und Risikoprävention hervorgehoben, in die auch Wissenschaft und Privatwirtschaft einbezogen werden sollten.

Die Ratspräsidentschaft stellte abschließend fest, dass keine Bedenken gegen den Entwurf der Ministererklärung bestünden.

4. EU-Datenschutzreform

Gegenstand der Diskussion war die Frage der Anwendung der Datenschutz-VO auf den öffentlichen Bereich. Die Kommission hielt diese für zwingend. In mehreren Artikeln des VO-Entwurfs werde bereits zwischen öffentlichem und privatem Sektor unterschieden, in einigen Fällen die Anwendung für den öffentlichen Bereich sogar ausgeschlossen.

Die vorgeschlagenen Optionen für ein höheres Schutzniveau für den öffentlichen Bereich, dessen Herausnahme aus dem Anwendungsbereich der VO oder die Ermächtigung der Mitgliedstaaten zum Erlass abweichender nationaler Regelungen im bereichsspezifischen Datenschutz, seien rechtlich und politisch problematisch. Möglichkeiten der Herstellung der geforderten größeren Flexibilität könnten nach Klärung der gesetzgeberischen Befugnisse der Mitgliedstaaten im Bereich Datenschutz nach Verabschiedung der VO geprüft werden.

Bundesminister Dr. de Maizière unterstrich die Bedeutung der Thematik und eines Abschlusses der Arbeiten in 2015. Er sprach sich gegen eine Abtrennung des öffentlichen vom privaten Bereich aus. Er habe daher eine Öffnungsklausel vorgeschlagen, die es den MS im öffentlichen Bereich erlauben würde, bei Bedarf strengere Datenschutzbestimmungen zu erlassen.



Auch die überwiegende Mehrheit der wortnehmenden Mitgliedstaaten lehnte eine Regelung des öffentlichen Bereichs in einer eigenen Richtlinie ab, sprach sich aber gleichwohl für die Erhaltung der Flexibilität im öffentlichen Bereich aus, u.a. in sensiblen Bereichen wie in der Justiz und im Gesundheitswesen. Die italienische Ratspräsidentschaft kündigte die Fortsetzung der Beratungen auf Expertenebene an.

III. JI-Rat am 9./10. Oktober 2014 in Luxemburg

Die Bundesrepublik Deutschland wurde durch Bundesminister Dr. de Maizière vertreten.

1. RL-Vorschlag über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- und Studienzwecken zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einem bezahlten oder unbezahlten Praktikum, einem Freiwilligendienst oder zur Ausübung einer Au-pair-Beschäftigung (REST-RL)

Der Vorschlag der Kommission zur Überarbeitung der Studenten- bzw. Forscherrichtlinie aus den Jahren 2004 und 2005 wird seit April 2013 im Rat verhandelt. Er enthält für insgesamt sieben Personengruppen (drittstaatsangehörige Forscher, Studenten, Schüler, unbezahlte Praktikanten, Freiwillige in Freiwilligendiensten und erstmalig auch bezahlte Praktikanten sowie Au-Pairs) im Wesentlichen Regelungen zur Zulassung, zu sozialen Gleichbehandlungsrechten, zum Arbeitsmarktzugang sowie zur innereuropäischen Mobilität.

Der Sachstandsbericht der italienischen Ratspräsidentschaft wurde zur Kenntnis genommen.

Für den auf eine Einigung im Rat folgenden Trilog mit Europäischem Parlament und der Kommission deuten sich schon jetzt schwierige Verhandlungen über den personellen Anwendungsbereich der Richtlinie an: Während das EP und die Kommission



für alle sieben Personengruppen verbindliche Regelungen anstreben, hat sich die weit überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten im Rat für verbindliche Regelungen nur für Forscher und Studenten ausgesprochen. Bundesinnenminister Dr. de Maizière hat sich möglichst für eine Streichung der Vorschriften bezüglich der übrigen Personengruppen ausgesprochen. Als Kompromiss kämen noch optionale Regelungen in Betracht.

2. Maßnahmen zur verbesserten Steuerung der Migrationsströme / Task Force Mittelmeerraum - Follow Up

Der Rat hat während des Mittagessens eine Orientierungsaussprache zur Thematik Migrationsströme durchgeführt. Das Papier der Präsidentschaft „Taking Action to Better Manage Migratory Flows“ wurde - auf Wunsch Deutschlands als Ratsschlussfolgerungen - verabschiedet. Es enthält die prioritären Maßnahmen und Aussagen zu deren Umsetzung und ihrer Koordinierung. Die Maßnahmen sind im Wesentlichen auf drei Säulen gestützt: Die Zusammenarbeit mit Drittstaaten mit dem Schwerpunkt der Bekämpfung der Schleuserkriminalität, die Stärkung von FRONTEX zur flexiblen und zeitgerechten Reaktion auf Risiken und Migrationsdruck und die vollständige Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems durch die Mitgliedstaaten. Die KOM, die die Koordinierung der Maßnahmen übernimmt, wird zum JI-Rat im Dezember einen ersten Bericht vorbereiten.

3. Überarbeiteter griechischer Aktionsplan zu Asyl und Migration

Das Thema wird seit 2010 kontinuierlich im JI-Rat behandelt. Griechenland ist bei der Einhaltung der europäischen Mindeststandards für die Aufnahme von Asylbewerbern und die Prüfung ihrer Anträge auf große Schwierigkeiten gestoßen. Um die Reform des griechischen Asylsystems zu unterstützen, leistet die Kommission derzeit finanzielle Unterstützung und koordiniert die Beiträge der Mitgliedstaaten. Rückführungen



von Asylbewerbern aus den übrigen Schengen-Staaten nach Griechenland auf der Grundlage der „Dublin II“-Verordnung finden derzeit nicht mehr statt.

Die Kommission hat ausgeführt, dass die Lebensbedingungen der Asylantragsteller grundsätzlich verbessert worden seien. Man habe die vorhandenen Plätze auf 2.500 aufgestockt. Das Management der Grenze zur Türkei sei erheblich verbessert worden. Es seien aber nach wie vor nicht alle vereinbarten Standards gewahrt. Es bestehe noch ein erheblicher Rückstau bei der Aufarbeitung offener Verfahren. Bei der Dauer von Inhaftierungen würden die Regeln der RückführungsRL verletzt. Die Lebensbedingungen für die Antragsteller seien nicht überall gleich, einige Aufnahmelager entsprächen noch nicht den erforderlichen Standards; zugleich fehle es noch an einer Strategie für die Behandlung unbegleiteter Minderjähriger.

Griechenland bedankt sich für die Unterstützung in den vergangenen Jahren, macht aber auch auf die besondere Situation bezüglich des steigenden Migrationsdrucks und fehlender Haushaltsmittel aufmerksam. Dennoch bemühe man sich den Rückstau bei der Bearbeitung der Verfahren abzubauen. Man sei auch dabei geeignetes Personal für die Betreuung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge zu suchen. Man rechne weiterhin mit der Solidarität der Mitgliedstaaten.

Der Bericht wurde zur Kenntnis genommen und die Ratspräsidentschaft stellte eine deutliche Verbesserung der Situation fest. Zudem wurde weitere Unterstützung zugesagt.

4. Überprüfung der Umsetzung der Prioritäten der EU bei der Bekämpfung schwerer und organisierter internationaler Kriminalität

EUROPOL berichtete über die gemeinsame Aktion "Archimedes. 25.000 Polizeibeamte hätten bei 300 Einsätzen an 260 Hotspots in 34 Staaten (Flughäfen, Grenzen, Häfen) schwere organisierte Kriminalität bekämpft (Illegaler Waffenhandel, Drogenhandel, Counterfeiting). Man habe in diesem Zusammenhang 1.150 Personen festgenommen, 350 Beschlagnahmen durchgeführt, 600 Kg. Kokain, 200kg, Heroin, 1,9 Tonnen Cannabis und 1 Mio € Bargeld seien sichergestellt worden. Zusätzlich habe



man 16 teure Kfz und 1,5 Mio. Zigaretten beschlagnahmt, 170 Schlepper festgenommen und festgehaltene Kinder befreien können. Man habe durch diese Aktion einen besseren Einblick in die kriminellen Strukturen erhalten. Diese weitere Aktion solle ausgewertet werden um Verbesserungspotentiale zu ermitteln.

Die Diskussionsteilnehmer waren sich einig, dass die Operation erfolgreich verlaufen sei. Sie zeige, dass sich die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten untereinander und mit Drittstaaten verbessert habe. Die von COSI festgelegten Prioritäten und Ziele hätten sich als hilfreich erwiesen.

Mehrere Mitgliedstaaten forderten die umfassende Bereitstellung der EU-Finanzmittel zur operationellen Umsetzung der Aktivitäten im Rahmen des EU-Policy Circle und deren sukzessive Erhöhung.

Die Kommission hob hervor, der EU-Policy Cycle helfe die nationalen und die EU-weiten Prioritäten zu bestimmen. Die Kommissin würde durch die Finanzierung über EU-Mittel den EU-Policy Cycle und die operationelle Umsetzung unterstützen. Eine Verbesserung des finanziellen Gesamtrahmens (auch über Europol) sei eventuell möglich. Zunächst sei aber wichtig, die Operationellen Aktionspläne (OAPs) für 2015 aufzustellen. Europol könnte diesbezüglich das "Feedback" der Mitgliedstaaten aufnehmen, analysieren und entsprechend bei der Ausgestaltung der OAPs einbringen.

Die Mitgliedstaaten führten aus, es sei eine weitere Intensivierung der Zusammenarbeit mit dem EAD und Drittstaaten anzustreben, um die externe Dimension der Sicherheit angemessen zu berücksichtigen.

5. Foreign Fighters: Maßnahmen im Anschluss an die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 30. August 2014

Ausländische Kämpfer stellen weiterhin eine erhebliche Bedrohung für die EU und ihre MS wie auch für die Region des Nahen Ostens und Nordafrikas dar: Syrien zieht



nach wie vor eine steigende Zahl von ausländischen Kämpfern, auch aus Europa, an. Das Phänomen wird in den kommenden Jahren wahrscheinlich fortbestehen.

Der Europäische Rat vom 30. August hat zu diesem Thema Folgendes beschlossen:
„Der Europäische Rat ist der festen Überzeugung, dass entschlossenes Handeln erforderlich ist, um den Zustrom ausländischer Kämpfer einzudämmen. Er drängt zu einer beschleunigten Umsetzung des Maßnahmenpakets der EU zur Unterstützung der Bemühungen der Mitgliedstaaten, das vom Rat seit Juni 2013 vereinbart wurde, um insbesondere Radikalisierung und Extremismus zu verhindern, effizienter Informationen – auch mit den entsprechenden Drittstaaten – auszutauschen, verdächtigen Reisebewegungen vorzubeugen, diese aufzuspüren und zu unterbinden und gegen ausländische Kämpfer zu ermitteln und sie zu verfolgen. In diesem Zusammenhang ersucht der Europäische Rat den Rat und das Europäische Parlament, die Arbeiten an dem Vorschlag zu Fluggastdaten (PNR) vor Jahresende abzuschließen. Der Europäische Rat betont darüber hinaus, dass bei der Entwicklung eines kohärenten Vorgehens – einschließlich der Verstärkung der Grenz- und der Luftfahrtsicherheit und der Kapazitäten für die Terrorismusbekämpfung in der Region – eine enge Zusammenarbeit mit Drittstaaten erforderlich ist. Der Europäische Rat ersucht den Rat, die Wirksamkeit der Maßnahmen zu überprüfen und erforderlichenfalls weitere Maßnahmen vorzuschlagen. Der Europäische Rat wird diese Angelegenheit auf seiner Dezembertagung überprüfen.“

Der JI-Rat hat eine Orientierungsdebatte durchgeführt. Die Mitgliedstaaten betonten die nach wie vor hohe Bedeutung des Themas und die Dringlichkeit weiterer Maßnahmen zur Bekämpfung dieses Phänomens. Die Ratspräsidentschaft stellte fest, man habe sich auf Dok. 13416/1/14 und die dort enthaltenen Maßnahmen (Fortsetzung der Gespräche mit dem EP zum EU-PNR, Verstärkung der Außengrenzkontrollen durch Harmonisierung nicht-systematischer Grenzkontrollen und durch systematische Kontrollen von Reisedokumenten) geeinigt. Die Experten sollten sich mit einer einheitlichen Auslegung des SGK befassen und dann die Kommission ggf. einen Vor-



schlag für ein überarbeitetes SGK vorlegen. Das Thema soll beim JI-Rat im Dezember wieder erörtert werden.

Bundesminister Dr. de Maizière führte aus, das Thema IS bringe epochale Veränderungen mit sich; nicht umsonst hätten die VN zum ersten Mal die Staaten zur Änderung ihres nationalen Strafrechts aufgerufen.

Da 10-15% der Ausländischen Kämpfer aus Europa stammten und sich in kürzester Zeit radikalisiert hätten, seien Maßnahmen äußerst eilbedürftig. Auf EU-Ebene müssten diese auf die Auf- und Wiedereinreise von Foreign Fighters gerichtet sein. Grenzbeamte müssten in den Stand gesetzt werden, Foreign Fighters zu erkennen; alle müssten denselben Informationsstand haben. Der Minister sprach sich entsprechend für eine Kennzeichnungsmöglichkeit als „Foreign Fighter“ im SIS aus, notfalls sei die SIS- Rechtsgrundlage zu ändern.

Ferner solle der rechtliche Rahmen für möglichst umfassende Kontrollen von Unionsbürgern ausgeschöpft werden. Deutschland sei auch offen für Änderungen des Schengener Grenzkodex (SGK), soweit sich dies als erforderlich erweise.

Mehrere Mitgliedstaaten befürworteten darüber hinaus die Prüfung von Reisedokumenten an den Außengrenzen, die ohne Rechtsänderung möglich seien.

Ein EU-PNR sahen alle wortnehmenden MS als erforderlich an, intensive Gespräche mit dem EP seien notwendig, um die EU-PNR-Richtlinie voranzubringen.

6. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung)

Der Rat hat die partielle allgemeine Ausrichtung zu Kapitel 4 der Datenschutzgrund-VO in der Fassung des Dok. 13772/14 beschlossen, unter dem Vorbehalt, dass nichts beschlossen ist, solange nicht alles beschlossen ist, keine horizontale Frage präjudiziert und hierdurch nicht die Aufnahme von Verhandlungen mit dem EP autorisiert wird.



Der Rat hat im Weiteren eine Orientierungsaussprache zum Thema Recht auf Vergessenwerden und die Auswirkungen des EuGH-Urteils „Google“ durchgeführt.

Bundesminister Dr. de Maizière verwies auf eine im AStV abgegebene Protokollerklärung: *"Deutschland unterstützt die partielle allgemeine Einigung unter den in Nummer 4 Ziffern i bis iii des Dokumentes aufgeführten Bedingungen. Deutschland behält sich vor, die Forderung nach einer für bestimmte Verarbeitungssituationen obligatorischen Bestellung eines Datenschutzbeauftragten wegen ihrer zentralen Bedeutung zum Abschluss der Beratungen des Rechtstextes nochmals aufzugreifen."*

Zum EuGH- Urteil "Google" äußerte sich die weit überwiegende Anzahl der Mitgliedstaaten in der Richtung, dass die Grundrechte der Charta gleichwertig nebeneinander stünden. Es sein ausgewogenes Verhältnis im Einzelfall zu finden.

Der juristische Dienst des Rates führte demgegenüber aber aus, dass es sich nach dortiger Einschätzung bei dem Google-Urteil des EuGH entgegen der zahlreichen Äußerungen aus den Mitgliedstaaten um ein Grundsatzurteil handele, das auf die Charta der Grundrechte gestützt sei. Auch die von vielen Mitgliedstaaten vorgetragene Gleichwertigkeit zwischen den Grundrechten der Meinungsfreiheit und des Rechts auf Vergessenwerden sei so nicht zutreffend. Prinzipiell genieße das Recht auf informationelle Selbstbestimmung Vorrang.

Bundesminister de Maizière sprach dem Urteil des EuGH eine sehr wichtige Bedeutung zu. Das Recht auf Vergessen sei klar verankert, das Recht auf Informationsfreiheit demgegenüber etwas zurückgesetzt. Beide Elemente müssten als Abwägungsmaterial in die DatenschutzGrundVO Eingang finden, es könne eine Idee sein, Art. 11 der Grundrechtecharta im Text zu erwähnen. Voraussichtlich würde viele 1000 Anfragen z.B. an Google gehen, wo man dann eine Grundrechtsabwägung vornehmen müsse. Die faktische Entscheidung über die Ausübung des Grundrechts läge beim Marktführer. Man müsse der anderen Seite ein Recht auf Gehör einräumen, speziell



für kleinere Anbieter könne der Aufwand sehr groß sein. Außerdem müsse Rechtsschutz möglich sein über den Datenschutzbeauftragten ggf. zu Gericht, diese Dinge seien im Detail weiter zu klären. Zum Thema Pressefreiheit werde Deutschland einen textvorschlag zu Art. 80 einbringen, der sich mit dem Ausgleich divergierender Grundrechte befasst.

7. Sonstiges

a. Visakodex

Die Ratspräsidentschaft verwies auf laufende Beratungen in der Ratsarbeitsgruppe Visa. Die Verhandlungen mit dem EP hätten noch nicht begonnen.

b. Datenschutzrichtlinie

Der Abschluss der Datenschutz-GrundVO und die Datenschutz-Richtlinie für den Polizei- und Justizbereich werden als Paket betrachtet. Am 29.9 habe die letzte AG-Sitzung stattgefunden. Es seien Fragen des Geltungsbereichs und dessen Einschränkung gegenüber der Datenschutz-GrundVO und die Frage der Zusammenarbeit zwischen Behörden und Privaten, die polizeiliche Aufgaben wahrnehmen. Die nächste Sitzung der Ratsarbeitsgruppe DAPIX sei für den 27.10. geplant.

c. Anwendung von Artikel 10 des Protokolls Nr. 36 zum Vertrag von Lissabon (Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit)

Der TOP wurde kurzfristig von Großbritannien angemeldet.

Der Vertrag von Lissabon hat nahezu alle Justiz- und Innenthemen in das sogenannte ordentliche Gesetzgebungsverfahren überführt. Den Übergang der Rechtsgrundlagen regelt das Protokoll Nr. 36 zum Vertrag von Lissabon und dort die Artikel 9 und 10.

Großbritannien hat am 24. Juli 2013 einen sogenannten „Block opt-out“ nach Artikel 10 Absatz 4 erklärt. In der Folge wurde informell der Wunsch geäußert, für vereinzelte Maßnahmen einen „Opt-in“ erklären zu können, siehe Artikel 10 Absatz 5.



Die Kommission hat den Entwurf einer Ratsentscheidung zu finanziellen Konsequenzen und den Entwurf einer Ratsentscheidung zu Übergangs- und Folgebestimmungen vorgelegt, die im Wesentlichen den bereits mit den Mitgliedstaaten vor der Sommerpause erarbeiteten Entwürfen entsprachen. Die Kommission schlägt als wesentliche Änderung zu den Vorgängerentwürfen vor, die Übergangsphase zu verlängern. So solle das GBR-Opt-Out nicht schon zum 01.12.2014, sondern erst zum 07.12.2014 eintreten, bzw. das Opt-Back-In zu diesen Zeitpunkten in Kraft treten. Hintergrund dieses Vorschlags einer Neuregelung sei der Wunsch einiger MS, nach deren Recht die bisherige Regelung problematisch sei. Das Datum 07.12.2014 sei gewählt worden, um eine etwas komfortablere Übergangsfrist zu schaffen.

Bundesinnenminister Dr. de Maizière betonte, dass ein Opt-back-In von GBR für die Mitgliedstaaten von zentraler Bedeutung sei und dass ein erhebliches Interesse daran bestünde, die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit mit GBR ohne Unterbrechung fortzusetzen. Zudem warb Deutschland für den Kompromiss zum Gesamtpaket.

Die Ratspräsidentschaft kündigte an, weiterhin alles Notwendige zu unternehmen, um eine Rechtslücke zum 1.12. zu vermeiden.

IV. JI-Rat am 4./5. Dezember in Brüssel

1. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung).

Der Rat hat eine partielle allgemeine Ausrichtung, die nur die Art. 1 Abs. 2a, 6 Abs. 2 und 3 und 21 und Kapitel IX mit den korrespondierenden Erwägungsgründen erfasst, beschlossen und eine Orientierungsdebatte zum Thema One-Stop-Shop durchgeführt.



Die Debatte im JI-Rat wurde in zwei Bereiche aufgeteilt. Einmal die Frage der partiellen Ausrichtung zu den Art. 1 Abs. 2a, 6 Abs. 2 und 3 und 21 und Kapitel IX. Zum anderen die Orientierungsdebatte zum Thema One-Stop-Shop.

Die Ratspräsidentschaft erläuterte zu Beginn noch einmal die Grundzüge des gefundenen Kompromisses zur partiellen allgemeinen Ausrichtung. Dafür würden die üblichen Einschränkungen gelten, das heißt u. a., dass nichts vereinbart ist, so lange nicht alles vereinbart ist.

Die Kommission äußerte die Auffassung, dass eine flexible Lösung für den öffentlichen Sektor gefunden worden sei. Man verfolge zwei wichtige Ziele: Ein höheres Schutzniveau für die einzelne Person und mehr Rechtssicherheit für öffentliche Behörden und Unternehmen.

Deutschland erläuterte, es sei von Beginn der Verhandlungen an entscheidend gewesen, das sehr umfangreiche bereichsspezifische deutsche Datenschutzrecht mit einem hohen Schutzniveau erhalten zu können. Deutschland habe eine Regelung bevorzugt, die ausdrücklich auch strengere nationale Datenschutzbestimmungen zugelassen hätte. In der jetzt gefundenen Lösung sei der Begriff "spezifisch" aus Art. 1 Abs. 2a breit auszulegen, so dass das geltende nationale Datenschutzrecht darunter fiele. Vor diesem Hintergrund sowie um - entsprechend der Vorgaben des Europäischen Rates - zügig eine Verabschiedung der Datenschutzgrundverordnung im Jahr 2015 zu ermöglichen, könne dem vorliegenden Text im Kompromisswege zugestimmt werden und man habe weitergehende Forderungen zurückgestellt. Allerdings behalte sich Deutschland ausdrücklich vor, in den weiteren Verhandlungen die Frage nach der Reichweite einer Öffnungsklausel im Beschäftigtendatenschutz (Art. 82) nochmals aufzugreifen und bat dazu eine entsprechende Erklärung zu Protokoll zu nehmen.

Eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten stimmte für die partielle allgemeine Ausrichtung.



Orientierungsaussprache zum One-Stop-Shop

Die Ratspräsidentschaft hat zu dem Thema vorgetragen und bezog sich dabei auch auf die bereits geführten Orientierungsaussprachen zu diesem Thema unter litauischer Präsidentschaft. Diese Ergebnisse seien aufgegriffen und intensiv weiter bearbeitet worden.

Die Kommission begrüßte den erreichten Fortschritt, erklärte aber auch, es sei noch mehr Zeit zur Klärung der Details erforderlich. Der jetzt erreichte Zwischenstand halte die geplanten Vorteile des One-Stop-Shops aufrecht, ermögliche aber auch die erforderliche Nähe zum Bürger. Die europäischen Datenschutzbehörden arbeiteten schon heute sehr intensiv in der sog. Artikel 29 Datenschutzgruppe zusammen; eine weitere Verstärkung der dortigen Zusammenarbeit sei zu begrüßen.

Einige Mitgliedstaaten unterstützten die vom Vorsitz vorgelegten wesentlichen Elemente für die Architektur des One-Stop-Shop. Die anschließende Diskussion ergab ein wenig kohärentes Meinungsbild. Nahezu alle Mitgliedstaaten waren der Meinung, dass die Arbeiten auf technischer Ebene intensiv fortgesetzt werden müssten, bevor man abschließend entscheiden könne. Thema waren auch eine Kosten/Nutzen-Analyse und die Frage der Haushaltsauswirkungen. Andere Mitgliedstaaten lehnten die von der Präsidentschaft vorgelegte Architektur ganz ab und verwiesen z.B. auf die Unabhängigkeit der nationalen Aufsichtsbehörden. Zudem wurden auch grundsätzliche Fragen zur Bürgernähe gestellt. Das vorgeschlagene Register wurde von vielen Mitgliedstaaten kritisch gesehen.



2. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr

Die Ratspräsidentschaft führte entlang des Dok. 15730/14 in das Thema ein. Viele für die Mitgliedstaaten wichtige Punkte seien angesprochen worden. Drei Sitzungen auf technischer Ebene hätten stattgefunden, die sich schwerpunktmäßig um die Themen Anwendungsbereich, Definition der „zuständigen Behörde für die Verarbeitung von personenbezogenen Daten“ und die Übertragung von Daten an Drittstaaten und internationale Organisationen gedreht hätten.

Zum Geltungsbereich der Richtlinie gebe es noch eine kontroverse Diskussion. Viele Mitgliedstaaten wünschten ein einziges Regelwerk für den Bereich der Polizei, weshalb der Schutz der öffentlichen Sicherheit und der Vorbeugung von Straftaten in den Anwendungsbereich einbezogen werden sollte.

Die meisten Mitgliedstaaten hätten den Vorschlag der Ratspräsidentschaft zur zuständigen Behörde begrüßt, ihre endgültige Position aber noch nicht formuliert. Um weitere Fortschritte zu erreichen habe der Vorsitz zwei Optionen vorgelegt, die auf den Unterlagen des griechischen Vorsitzes basieren. Ein Konsens sei trotz positiver Diskussionen noch nicht zu erkennen.

Deutschland wies unter Bezug auf Gespräche im EP am Vortag darauf hin, dass das EP eine "klares politisches Junktim" zwischen der Richtlinie und dem Instrument EU-PNR zöge. Ohne Richtlinie werde es keine Einigung bezüglich EU-PNR geben. Der Rat habe bislang die Verhandlungen des Richtlinienvorschlags als nicht so eilig angesehen. Er müsse angesichts des Junktims des EP über diese Position zur Richtlinie entscheiden, andernfalls gebe es wahrscheinlich zu EU-PNR keinen Fortschritt.

Eine weitere Diskussion zu diesem Punkt hat nicht stattgefunden.



3. Terrorismusbekämpfung: Vorschlag für eine Richtlinie des EP und des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität

Einige Mitgliedstaaten sprachen sich ausdrücklich für EU-PNR aus. Großbritannien äußerte die Befürchtung, dass sich die EU-PNR-Richtlinie wegen der Vorlage des EU-CAN-PNR-Abkommens an den EuGH weiter verzögere, obwohl doch der Europäische Rat den Abschluss der Arbeiten an der Richtlinie bis Ende dieses Jahres gefordert habe. Man sei jedoch beruhigt, dass die Kommission die Dossiers getrennt behandeln wolle. Großbritannien werde weiter bei den MdEP für die Richtlinie werben. Allerdings bedürfe es einer "starken" Richtlinie, man dürfe nicht mit einer verwässerten RL enden. Diese Linie wurde von weiteren Mitgliedstaaten unterstützt. Die Thematik wurde beim Mittagessen weiter besprochen.

4. Fragen im Zusammenhang mit dem Gemischten Ausschusses

a. Funktionieren des Schengen-Raums: Sechster Halbjahresbericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über das Funktionieren des Schengen-Raums (1. Mai 2014 – 31. Oktober 2014)

Der Rat hat die Informationen der ITA-Präs. zum Sechsten Halbjahresbericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über das Funktionieren des Schengen-Raums zur Kenntnis genommen.

Die Kommission erläuterte, es handele sich bei dem Bericht um eine Art Gesundheitscheck für den Schengenraum. Unter Hinweis auf eine Zunahme der irregulären Zuwanderung, 229.000 Personen in der Zeit von Januar bis Oktober 2014 gegenüber 94.000 Personen im entsprechenden Vorjahreszeitraum, seien zusätzliche Maßnah-



men nötig. Dies gelte auch im Zusammenhang mit der Problematik der ausländischen Kämpfer. Ab Februar 2015 würden Besuche bei den Evaluatoren erfolgen. Der Bericht befasse sich mit drei Themen. Diese seien die Situation an den Südgrenzen der EU, die Möglichkeiten der Stärkung des Schengenraums und die Identifizierung nicht dokumentierter Personen.

Die östlichen Mitgliedstaaten äußerten sich besorgt zu den Vorgängen in der Ukraine und baten um Stärkung der Grenzen und finanzielle Unterstützung. Weiter wurde die Frage des Terrorismus und der ausländischen Kämpfer angesprochen. Von Frankreich wurde darauf verwiesen, dass es wichtig sei, die vorhandenen Mittel auch zum Einsatz zu bringen. Daneben sei es von großer Bedeutung, die Politik zu koordinieren, auch gegenüber den Drittstaaten. Dies schließe auch Polizei und Geheimdienste ein. Erforderlich sei die Anwendung des GEAS und die Kontrolle der Außengrenzen. Zu Problematik der ausländischen Kämpfer könne SIS-II auch konkrete Lösungsansätze liefern, indem man mittels einfacher und pragmatischer Auslegung der möglichen Schengen-Instrumente zielgerichtete Kontrollen ermöglicht. Gegebenenfalls bedürfe es jedoch langfristig auch einer Reformierung des Systems, um der Bedrohung zu begegnen.

b. Steuerung der Migrationsströme. Maßnahmen im Anschluss an die Schlussfolgerungen des Rates zu Maßnahmen zur verbesserten Steuerung der Migrationsströme vom 10. Oktober 2014

Die Ratspräsidentschaft informierte darüber, dass die Operation TRITON planmäßig und erfolgreich angelaufen sei. Daneben habe sie eine gemeinsame Konferenz von Außen- und Innenministern initiiert, den Prozess von Khartum ins Leben gerufen und den Rabat-Prozess vorangebracht. Im Dezember wolle sie einen weiteren Bericht zum Thema Task Force Mittelmeer vorlegen.



Kommissar Avramopoulos erläuterte, es seien Fortschritte erzielt worden. So werde die Zusammenarbeit mit Drittstaaten verbessert. Er lobte die Ratspräsidentschaft für die Initiative für den Prozess von Khartum. Es fände ein neuer Dialog für eine gemeinsame Verantwortung vor Ort statt. Die Kommission werde die Entwicklungen des GEAS weiter im Auge behalten. Sie dankte für das Engagement der Mitgliedstaaten bei der Operation TRITON, bei der bisher 8950 Menschen gerettet und 42 Schlepper festgenommen worden seien. Avramopoulos sprach von einem großen Druck auf die EU-Außengrenzen, der auch noch lange andauern werde. Dies stelle die künftige Herausforderung dar, der nicht mit Erklärungen, sondern nur mit Solidarität und Zusammenarbeit begegnet werden könne. Er verwies auf das regionale Entwicklungsprogramm Horn von Afrika und die Zusammenarbeit mit Ägypten. Für Vorschläge zur Zusammenarbeit mit Libyen sei er offen. Es sei ein ausgewogenes Anreizpaket für Drittstaaten nötig, beispielsweise in Verbindung mit Entwicklungszusammenarbeit. Auch müssten alle Mitgliedstaaten beitragen, um Neuansiedlungsplätze in der EU anzubieten. Nicht jene Staaten mit den meisten Asylanträgen sollten auch die meisten Flüchtlinge aufnehmen. Der Kommissar begrüßte ausdrücklich die österreichische Initiative „Safe-Lives“. Er wolle hierzu ein Pilotprojekt starten und werde beim nächsten Ji-Rat hierüber berichten.

FRONTEX erläuterte im Rahmen einer kurzen Präsentation aktuelle Zahlen. So hätten in den Monaten Januar bis November 2014 mehr als 250.000 Grenzübertritte in den Schengenraum stattgefunden, mehr als 2,5-mal so viel als im selben Zeitraum des Jahres 2013. Die Routen der irregulären Migration seien das östliche und das zentral Mittelmeer sowie der westliche Balkanraum an der Landgrenze von Ungarn und Serbien. Etwas 30 % der Personen seien aus Syrien. Viele würden sich auch nur als Syrer ausgeben, damit sie bspw. nicht in die Türkei zurückgeführt würden. Danach stellten Eritrea und Afghanistan die meisten Migranten.

Schweden betonte, Migration könne nur gemeinsam bewältigt werden. Die volle Umsetzung des GEAS sei erforderlich. Das Land rechne mit ca. 80.000 Asylbewerbern



und habe gemessen an seiner Bevölkerung die höchste Bewerberzahl. Dies könne nicht Grundlage für das GEAS sein. So gerate auch das Schengensystem in Schiefelage. Es sei eine Prüfung notwendig, ob eine Verteilung der Asylbewerber möglich ist. Das Phänomen müsse in den Drittstaaten angegangen werden. Die verabschiedeten Ratsschlussfolgerungen seien ein wichtiges Instrument zum Umgang mit den Migrationsströmen. Wichtig sei auch der festgelegte rechtliche Rahmen. Die Registrierung sei schließlich auch für die Beurteilung der erforderlichen Kapazitäten wichtig. TRITON werde ausdrücklich unterstützt, wobei es nicht zu Zurückweisungen kommen dürfe. Die Entscheidung des EGMR sei beunruhigend.

Deutschland betonte, die Ratsschlussfolgerungen vom 10. Oktober seien verbindlich und Schritt für Schritt umzusetzen. Alle Mitgliedstaaten müssten die erforderlichen Dokumentationen vornehmen und Fingerabdrücke nehmen. Deutschland berichtete von einer kürzlich erfolgten Festnahme eines Asylbewerbers der als Schlepper 400.000 Euro von 250 Flüchtlingen genommen habe, die dann umgekommen seien. Wegen der guten Zusammenarbeit mit Italien habe der Mann festgenommen werden können. Deutschland habe die Überlegung, Zentren in Drittstaaten einzurichten. Dies sei für die Menschen sicherer, als sie den Schleppern zu überlassen. Über diesen Ansatz solle man weiter nachdenken. Deutschland unterstütze die schwedische Position hinsichtlich der unakzeptabel ungerechten Verteilung der Flüchtlinge innerhalb der EU und warb für eine Beseitigung der Ungleichverteilung auf freiwilliger Basis. Einen Vorschlag der KOM zu einem Resettlement für Syrien wäre denkbar. Deutschland sei bereit sich zu beteiligen, wenn alle sich beteiligten.

Viele Mitgliedstaaten begrüßten die Durchführung von Pilotprojekten wie „Save Lives“ und befürworteten eine enge Verzahnung mit der Entwicklungspolitik.

Abschließend bemerkte KOM, dass die Zusammenarbeit mit Algerien gestärkt werden müsse. Solidarität sei innerhalb und außerhalb der EU nötig. Kommissar Avramopoulos erklärte er arbeite eng mit der EU-Außenbeauftragten Mogherini zu-



sammen. Ebenso betonte er die Wichtigkeit der Fingerabdrucknahme sowie die Notwendigkeit der Kriminalitätsbekämpfung. Die KOM werde nun einen Verteilungsschlüssel erarbeiten und die Mitgliedstaaten seien zur Mitarbeit eingeladen. Die Folgen des Urteils des EGMR werde man mit EASO am 18. Dezember erörtern. Schließlich sagte Avramopoulos, er habe heute den Geist der Solidarität und den Wunsch zur Zusammenarbeit ausgemacht.

Die Ratspräsidentschaft dankte allen für den Einsatz bei TRITON und resümierte, der Sachverhalt stelle eine große politische Herausforderung für die EU dar. Man dürfe sich jetzt nicht in bürokratischen Ansätzen verstricken. Auch hätten schon 12 afrikanische Länder ihre Bereitschaft zur Errichtung von Zentren vor Ort erklärt. Es seien nun auch kooperative Strukturen zum Grenzschutz der Drittstaaten notwendig. Der Schlüssel zur Lösung des Problems sei Solidarität und Zusammenarbeit mit den Drittstaaten.

5. Terrorismusbekämpfung

a) Ausländische Kämpfer und Rückkehrer

b) Entwurf von Leitlinien für die Strategie der EU zur Bekämpfung von Radikalisierung und Anwerbung für den Terrorismus

c) Bericht über die Umsetzung der EU-Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus

Der Rat führte eine Orientierungsaussprache zum Thema „Ausländische Kämpfer und Rückkehrer: Durchführung von Maßnahmen“ durch. Er stimmte den Leitlinien für die Strategie der EU zur Bekämpfung von Radikalisierung und Anwerbung für den Terrorismus zu. Den Bericht des Antiterrorkoordinators der EU (CTC), de Kerchove, über die Umsetzung der EU-Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus sowie dessen Bericht über die Umsetzung der überarbeiteten Strategie gegen die Terrorismusfinanzierung zur Kenntnis.



Die italienische Ratspräsidentschaft führte in die Thematik ein und wies darauf hin, dass sich auch der Europäische Rat Ende Dezember mit dem Thema beschäftigen werde.

Der Antiterrorismuskoodinator hat seinen Bericht vorgestellt. Hierbei wies er einleitend darauf hin, dass es bisher nicht gelungen sei, den Fluss der ausländischen Kämpfer zu stoppen; dieser steige weiter an. Unter Hinweis auf die Arbeit der GD Inneres betont er, dass die Bedrohung groß sei. Als Fahrplan schlägt er vor, zunächst im SIS eine elektronische Überprüfung der Reisedokumente vorzunehmen. Dazu müssten gemeinsam Risikoindikatoren definiert werden und Kapazitäten in Drittstaaten aufgebaut werden, insbesondere im Irak und in Tunesien. Daneben müsse systematischer auf bestehende Mechanismen zurückgegriffen werden, z. B. auf „Focal Point Travellers“, eine Datenbank von EUROPOL. Es sollten mehr Mitgliedstaaten verpflichtet werden, die Federführung in Bereichen zu übernehmen, in denen sie Erfahrungen einbringen können.

EUROPOL stellte sein Datenbankprojekt „Focal Point Travellers“ zu ausländischen Kämpfern vor. Es enthalte eine Darstellung aller bekannten Verdächtigen mit Namen, bekannten Reisen, Kontakten, Verbündeten, etc. Derzeit seien 2.464 Namen, einschließlich Kontakten, erfasst und damit weniger als die Hälfte der ausländischen Kämpfer. Daher bedürfe es eines besseren Datenaustauschs. 80 Prozent der Daten stammten derzeit aus Deutschland, den Niederlanden, Belgien und Australien. EUROPOL wies darauf hin, dass die Daten nicht ohne die Zustimmung der übermittelnden Stelle genutzt werden dürfen.

EUROJUST führte aus, die wichtigste Schlussfolgerung des Berichts sei, dass man einen gemeinsamen Ansatz brauche, insbesondere gegenüber Rückkehrern. Hier finde sich in den Mitgliedstaaten ein sehr unterschiedliches Vorgehen. Mit Blick auf den Anschlag in Brüssel im Mai 2014 wurde das erhebliche Bedrohungspotential der Rückkehrer hervorgehoben. Die in diesem Zusammenhang bisher ergangenen Urtei-



le, zuletzt in den Niederlanden am 2. Dezember, seien zu prüfen. Problematisch sei die Sammlung von Beweisen vor Ort, z. B. in Syrien. EUROJUST erläuterte, es seien Verfolgungslücken festgestellt worden, insbesondere bei Grenzübertritten und empfahl die justizielle Zusammenarbeit mit Drittstaaten wie der Türkei und den Balkanstaaten. Insgesamt sei auch ein multidisziplinärer Ansatz des öffentlichen und privaten Sektors sinnvoll.

Die Kommission rief dazu auf, Prioritäten zu definieren. Es müsse besser und schneller gearbeitet werden. Zunächst müsse bereits die Ausreise der ausländischen Kämpfer verhindert werden. Hierzu könnten RAN (Radicalisation Awareness Network) und die excellence-center genutzt werden. Auch sei eine bessere Kooperation mit den Internetserviceprovidern zur Löschung illegaler Inhalte und zur Verbreitung von Information nötig. Zusätzlich müsse ein Monitoring der ausländischen Kämpfer erfolgen. Hierzu müsse weiter an der PNR-Nutzung gearbeitet werden. Der Beschluss des EP, ein Gutachten zu dem PNR-Abkommen mit Kanada vom Europäischen Gerichtshof einzuholen, stehe der Weiterarbeit an PNR nicht entgegen. Die Argumente des EP müssten sorgfältig geprüft werden. Auch das SIS müsse bestmöglich einbezogen und genutzt werden. Die Kommission werde bald Leitfäden für die Grenzbeamten vor Ort herausgeben, um SIS besser zu nutzen. Insgesamt könne so ein beschleunigter Informationsaustausch erreicht werden. Die Kommission unterstützte die Maßnahmen einiger Mitgliedstaaten, die die Reisedokumente ausländischer Kämpfer außer Kraft setzten. Sie sicherte ihre Unterstützung bei der Erarbeitung von Risikoindikatoren zu. Weitere Anstrengungen seien im Bereich der Finanzierungsbekämpfung erforderlich. Auch Insiderbedrohungen müssten geprüft werden. Auch der Bereich der Zivilluffahrt sei bedroht. Hier müssten die Mitgliedstaaten ihre Kooperationen verstärken und sollten Empfehlungen für die Zivilluffahrt entwickeln. Insgesamt seien mehr praktische Maßnahmen nötig.

Es folgte eine lebhafte Debatte der Mitgliedstaaten. Diese betonten, der Informationsaustausch müsse verbessert werden. Das PNR sei wichtig zur Identifikation der aus-



ländischen Kämpfer und ihrer Reiserouten. Es müsse eine schnelle Einigung mit dem EP geben. Es sei wichtig gegen die Radikalisierung vorzugehen.


Roger Lewentz