

# Der Bayerische Staatsminister des Innern



Dr. Günther Beckstein, MdL

## Verteilerliste

An den  
Innenminister des Landes  
Baden-Württemberg  
Herrn Heribert Rech  
Dorotheenstraße 6  
70173 Stuttgart

An den  
Senator für Inneres  
des Landes Berlin  
Herrn Dr. Ehrhart Körting  
Klosterstraße 47  
10179 Berlin

An den  
Minister des Innern  
des Landes Brandenburg  
Herrn Jörg Schönbohm  
Henning-von-Tresckow-Str. 9-13  
14467 Potsdam

An den  
Senator für Inneres und Sport  
der Freien Hansestadt Bremen  
Herrn Thomas Röwekamp  
Contrescarpe 22 - 24  
28203 Bremen

An den  
Innensenator der  
Freien und Hansestadt Hamburg  
Herrn Udo Nagel  
Johanniswall 4  
20095 Hamburg

An den  
Hessischen Minister  
des Innern und für Sport  
Herrn Volker Bouffier  
Friedrich-Ebert-Allee 12  
65185 Wiesbaden

An den  
Innenminister des Landes  
Mecklenburg-Vorpommern  
Herrn Dr. Gottfried Timm  
Karl-Marx-Straße 1  
19055 Schwerin

An den  
Niedersächsischen Innenminister  
Herrn Uwe Schünemann  
Lavesallee 6  
30169 Hannover

An den  
Innenminister des  
Landes Nordrhein-Westfalen  
Herrn Dr. Ingo Wolf  
Haroldstraße 5  
40213 Düsseldorf

An den  
Minister des Innern und für Sport  
des Landes Rheinland-Pfalz  
Herrn Karl Peter Bruch  
Schillerplatz 3 - 5  
55116 Mainz

An die  
Ministerin für Inneres und Sport  
des Saarlandes  
Frau Annegret Kramp-Karrenbauer  
Franz-Josef-Röder-Str. 21  
66119 Saarbrücken

An den  
Sächsischen Staatsminister  
des Innern  
Herrn Dr. Albrecht Buttolo  
Wilhelm-Buck-Str. 2  
01097 Dresden

An den  
Minister des Innern  
des Landes Sachsen-Anhalt  
Herrn Klaus-Jürgen Jeziorsky  
Halberstädter Straße 2  
39112 Magdeburg

An den  
Innenminister des Landes  
Schleswig-Holstein  
Herrn Dr. Ralf Stegner  
Düsternbrooker Weg 92  
24105 Kiel

An den  
Innenminister des Freistaates  
Thüringen  
Herrn Dr. Karl-Heinz Gasser  
Steigerstraße 24  
99096 Erfurt

An den  
Bundesminister des Innern  
Herrn Dr. Wolfgang Schäuble  
Alt-Moabit 101 D  
10559 Berlin



Dr. Günther Beckstein, MdL

Innenminister/-senatoren der Länder  
Anschriften lt.  
vorgehefteter Verteilerliste

München, 07.12.2005

**Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 8./9. Dezember 2005 in Karlsruhe und Vorkonferenz der Staatssekretäre und -räte am 23./24. November 2005 in Weingarten;  
TOP 2.1: Bericht des Ländervertreeters im Ji-Rat der EU**

Sehr geehrte Frau Kollegin,  
sehr geehrte Herren Kollegen,

der Zeitraum meines Berichts umfasst die Sitzungen des Rats der europäischen Justiz- und Innenminister am 13.07., 08./09.09., 12.10. und 01./02.12.2005.

Bevor ich im Näheren zu den einzelnen Sitzungen berichten darf, möchte ich mich zunächst wiederum für die gute Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium des Innern und den Ländervertretern in den verschiedenen Ratsarbeitsgruppen bedanken. Sie leistet einen wichtigen Beitrag für eine nachhaltige Einbringung der Positionen der Länder in das europäische Geschehen. In diese Richtung gehen auch die Vereinbarungen im Koalitionsvertrag für eine verbesserte gegenseitige Information zwischen Bund und Ländern bereits im Vorfeld von EU-Vorhaben zur frühzeitigen Identifizierung prioritärer bzw. potenziell strittiger Initiativen sowie für Maßnahmen zur Verbesserung der europapolitischen Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland.

## **1. Sondersitzung am 13.07.2005 in Brüssel – Bekräftigung eines entschlossenen Vorgehens gegen den Terrorismus**

Aus Anlass der Terroranschläge von London fand am 13.07.2005 eine Sondersitzung der Justiz- und Innenminister in Brüssel statt. In einer gemeinsamen Erklärung verurteilten die Minister die Bombenanschläge und beschlossen die weitere Verstärkung der Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus sowie eine zügige und effiziente Umsetzung bereits geplanter Sicherheitsmaßnahmen. Damit bekräftigten die Minister weitgehend ihre Erklärungen im Anschluss an die Anschläge von New York und Madrid.

Ein wichtiges Projekt in diesem Zusammenhang ist die Vorratsspeicherung von Telekommunikationsdaten, das den Rat das gesamte zweite Halbjahr 2005 intensiv beschäftigt hat. Der britische Innenminister Clarke appellierte wiederholt an die Abgeordneten des Europaparlaments, ihre datenschutzrechtlichen Bedenken zurückzustellen. Die bürgerlichen Freiheiten müssten als Ganzes gesehen und das Sicherheitsbedürfnis der Bürger dürfe nicht ignoriert werden. Auch Bundesinnenminister Schily betonte, dass Sicherheit die Voraussetzung für Freiheit sei.

Weiter wurde vereinbart, den grenzüberschreitenden Informationsaustausch zu verstärken, die Zusammenarbeit der Polizei- und Geheimdienste zu intensivieren und den Kampf gegen die Terrorismusfinanzierung auszubauen. Betont wurde aber auch die Bedeutung der vorbeugenden Arbeit. Es soll verhindert werden, dass sich Menschen dem Terrorismus zuwenden. Im Zusammenhang mit dem Schutz der Bürger und Infrastrukturen wurden ferner das Erfordernis gemeinsamer Standards für Personalausweise, der verstärkte Einsatz des Visa-Informationssystems (VIS) und des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) sowie die Einführung biometrischer Merkmale hervorgehoben.

Bundesinnenminister Schily wies im Rahmen der Aussprache – unterstützt von Belgien und Österreich – außerdem darauf hin, dass der Prümer Vertrag vom 27.05.2005 über „die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration“ allen Mitgliedstaaten offen stehe. Bisherige Vertragsstaaten sind neben den drei genannten Staaten noch Spanien, Frankreich, Luxemburg und die Niederlande.

## **2. Informeller Rat am 08./09.09.2005 in Newcastle**

Am 08./09.09.2005 trafen sich die Justiz- und Innenminister der Mitgliedstaaten zu ihrer halbjährlich stattfindenden informellen Sitzung in Newcastle.

Hauptthema unter Vorsitz des britischen Innenministers Clarke war erneut die Vorratsspeicherung von Telekommunikationsdaten. Hierzu erfolgten Präsentationen durch die britischen Strafverfolgungsbehörden und durch Vertreter europäischer Telekommunikationsverbände (ETNO, EuroISPA). Während erstere die Notwendigkeit, die Erfolge und die nicht allzu hohen Kosten der Vorratsspeicherung unterstrichen, äußerten letztere Zweifel am Erfordernis der umfangreichen Datenspeicherung und bemängelten die extrem hohen Kostenbelastungen für die Industrie. Dabei wurde vor allem die Speicherung erfolgloser Anrufversuche und der Standortdaten am Ende einer Verbindung genannt. Im Ministerkreis selbst fand lediglich eine kurze Diskussion statt, bei der sich noch keine Einigung über das weitere Vorgehen abzeichnete.

Daneben wurden die Bekämpfung von Terrorismus, High-Tech-Kriminalität und Menschenschmuggel, die Kooperation mit nordafrikanischen Staaten in der Zuwanderungspolitik und der Drogenanbau in Afghanistan debattiert. Beschlüsse werden beim informellen Rat nicht gefasst.

## **3. Sitzung am 12.10.2005 in Luxemburg**

Im Kreise der Justiz- und Innenminister erfolgte wiederum eine intensive Diskussion über die Frage der Rechtsgrundlage sowie inhaltliche Eckpunkte einer Regelung zur Vorratsspeicherung von Telekommunikationsdaten. Einvernehmen konnte nicht erzielt werden. Hinsichtlich der Speicherfristen sollen nach dem Vorschlag des Vorsitzes mindestens 6 Monate für Internetdaten und 12 Monate für Telefoniedaten bei einer Höchstgrenze von maximal 2 Jahren vorgesehen werden. Mitgliedstaaten mit längeren Speicherfristen sollen diese beibehalten können. Bei der Liste der zu speichernden Daten blieb weiterhin die Einbeziehung der erfolglosen Anrufe umstritten. Auch die Frage nach einer Kostenregelung wurde nicht abschließend geklärt. Während die Mehrheit der Mitgliedstaaten die mögliche Erstattung von Kosten gegenüber den Providern im Rechtsinstrument nicht ansprechen und in das Ermessen der einzelnen Mitgliedstaaten stellen will, halten ein-

zelne Delegationen jedenfalls eine gewisse Mindestregelung zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen bzw. aus beihilferechtlichen Gründen für erforderlich.

Wichtige Themen waren insbesondere auch:

#### Regionale Schutzprogramme

Im September hatte die Kommission eine vom Rat erbetene Mitteilung über regionale Schutzprogramme vorgelegt, in der Kernelemente solcher Maßnahmen zu einer möglichst herkunftsnahen Schutzgewährung für Flüchtlinge beschrieben wurden. Der Rat begrüßte die Mitteilung mit dem Vorschlag der Kommission, Pilotprojekte im Raum Ukraine, Moldawien und Weißrussland sowie in der Region Ostafrika/Große Seen durchzuführen. Beim Mittagessen, an dem António Guterres, neuer UN-Hochkommissar für Flüchtlinge, teilnahm, diskutierten die Minister diese Programme und den Zustrom in die spanischen Exklaven Ceuta und Melilla. Zudem wurden Möglichkeiten zur verstärkten Zusammenarbeit mit den afrikanischen Staaten, v. a. Algerien und Marokko, erörtert.

#### Schlussfolgerungen zur freiwilligen Rückkehr

Der Rat betonte auf Initiative der britischen Präsidentschaft erneut, dass die freiwillige Rückkehr ebenso wie die Möglichkeit zwangsweiser Rückführungen zu einem ausgewogenen und effizienten Rückkehrkonzept gehört, hob die Bedeutung einer engen Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern hervor und listete zahlreiche Elemente von Programmen auf, die die freiwillige Rückkehr unterstützen können. Zweckmäßig seien sowohl allgemeine Rückkehrprogramme als auch Maßnahmen, die sich auf spezielle Personengruppen und Zielländer konzentrieren. Informationen über Möglichkeiten der freiwilligen Rückkehr sollten in leicht zugänglicher Form bereitgestellt werden. Der Austausch über bewährte Verfahren sollte auf EU-Ebene erleichtert und die praktische Zusammenarbeit weiter verbessert werden.

#### Schlussfolgerungen zu erkenntnisgestützter Polizeiarbeit angenommen

Im Aktionsplan zur Umsetzung des Haager-Programms hat der Rat festgelegt, dass EUROPOL anstelle des jährlichen Lageberichts zur Kriminalität stärker in die Zukunft gerichtete, jährliche Bedrohungsanalysen vorlegen soll. In seinen

Schlussfolgerungen präzisiert der Rat, wie diese Bedrohungsanalysen erarbeitet und genutzt werden sollen. Danach liefern die Mitgliedstaaten jährlich bis Ende Oktober Informationen anhand von EUROPOL zuvor definierter Bedürfnisse. Daraus erstellt EUROPOL jeweils bis März die Bedrohungsanalyse, aus der die zuständigen Ratsgremien dann die strategischen Prioritäten bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität erarbeiten. Diese Prioritäten greift die Task Force der Polizeichefs bei ihrer Arbeit auf; zudem fließen sie im Sinne eines zyklischen Prozesses wieder in die nächste Bedrohungsanalyse ein.

#### Vereinbarte Rechtsakte zum erleichterten Zugang von Forschern in die EU formell angenommen

Nach der politischen Einigung zur Richtlinie über besondere Verfahren zur Zulassung drittstaatsangehöriger Forscher beim Rat am 19.11.2004 und über die Empfehlung zur Erleichterung des Zugangs von Forschern beim Rat am 08.06.2004 hat der Rat diese Maßnahmen jetzt formell verabschiedet. Eine weitere Empfehlung zur erleichterten Visaausstellung für Forscher, auf die sich der Rat auch schon 2004 geeinigt hatte, wurde ebenfalls verabschiedet. Die Richtlinie ist bis Oktober 2007 umzusetzen. Die drei zugrunde liegenden Vorschläge der Kommission vom 16.03.2004 waren vom Bundesrat weitgehend begrüßt worden.

#### **4. Sitzung am 01./02.12.2005 in Brüssel**

In der letzten Sitzung des JI-Rats unter britischer Präsidentschaft, bei dem die deutsche Delegation erstmals von Bundesinnenminister Dr. Wolfgang Schäuble angeführt wurde, konnte nunmehr bei der Vorratsspeicherung von Telekommunikationsdaten ein Minimalkonsens erzielt werden. Hierüber wird der Ratsvorsitz jetzt mit dem Europäischen Parlament verhandeln, da ja die Verhandlungen auch vor dem Hintergrund eines Streits über die richtige Rechtsgrundlage eines Rechtsakts geführt werden. Während einige Mitgliedstaaten, darunter das Vereinigte Königreich, im April 2004 einen Rahmenbeschluss (Rechtsgrundlage in der 3. Säule) vorgeschlagen haben, sind das Europäische Parlament und die Europäische Kommission der Auffassung, dass eine Rechtsgrundlage im Rahmen der 1. Säule einschlägig sei; sie werden darin vom Juristischen Dienst des Rates und zahlreichen Mitgliedstaaten unterstützt. Der britische Ratsvorsitz, der unbedingt

dem Auftrag des Europäischen Rats entsprechend eine Einigung bis zum Jahresende erzielen will, verfolgte in den Wochen vor der Sitzung die Strategie, zunächst unter den Mitgliedstaaten mindestens eine qualifizierte Mehrheit für den Inhalt eines Rechtsakts zu finden und anschließend zu versuchen, mit dem Angebot der Mitwirkung an einem Rechtsakt der 1. Säule die Zustimmung des Europäischen Parlaments für die Ratsposition zu erreichen. Ersteres ist, bei Gegenstimmen Irlands, der Slowakei und Sloweniens, in der Sitzung am 2.12.2005 gelungen, allerdings nur im Rahmen eines Minimalkompromisses: danach werden die Daten von Telefon- und Internetverbindungen, nicht aber erfolglose Anrufe erfasst. Standortdaten bei Mobiltelefonaten werden nur zu Beginn des Gesprächs erfasst. Den Mitgliedstaaten bleibt überlassen, die Speicherfristen zwischen sechs und 24 Monaten, die einen Zugriff ermöglichenden Straftaten und die dazu berechtigten Behörden festzulegen sowie die Entscheidung über einen Kostenersatz für die betroffenen Telekommunikationsunternehmen zu treffen. Ob es gelingt, dazu die Zustimmung des Europäischen Parlaments zu gewinnen, ist fraglich.

Weitere Themen waren insbesondere:

Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft („Asylverfahrensrichtlinie“)

Bedeutendstes Ergebnis im innenpolitischen Teil war die formelle Annahme der Asylverfahrensrichtlinie, die in Kürze im EU-Amtsblatt veröffentlicht wird. Die Annahme erfolgte ohne Debatte als sog. A-Punkt, weil sich der Rat bereits am 30.04.2004 auf den Richtlinienentwurf geeinigt hatte. Nach dieser Einigung war das Europäische Parlament erneut angehört worden, weil die Einigung erheblich von den ursprünglichen Kommissionsvorschlägen abweicht. Dabei ist deutlich geworden, dass eine – wenn auch knappe - Mehrheit der Abgeordneten eine flüchtlingsfreundlichere Richtlinie gewünscht hat als der Rat. Vor allem akzeptiert das Europäische Parlament das Konzept sicherer Herkunfts- und Drittstaaten, auf dem auch der deutsche Asylkompromiss basiert, nur eingeschränkt. Die Änderungsanträge des Parlaments wurden vom Rat jedoch nicht aufgegriffen. Der ursprüngliche Plan, bis zur formellen Annahme der Richtlinie auch eine gemeinsame Liste sicherer Herkunftsländer konsensfähig zu machen, erwies sich als nicht machbar. Die Europäische Kommission wird im Anschluss an die Veröffentlichung



der Richtlinie einen Vorschlag für eine solche Liste unterbreiten, die die Mitgliedstaaten mit qualifizierter Mehrheit annehmen können.

Eine wichtige Folge der Annahme der Asylverfahrensrichtlinie ist, dass jetzt alle vier vom Amsterdamer Vertrag vorgesehenen Rechtsakte im Asylbereich angenommen sind und damit, wie im Vertrag von Nizza festgelegt, die Asylpolitik (nicht der Bereich legale Einwanderung), ins Mitentscheidungsverfahren gemäß Art. 251 EG-Vertrag (qualifizierte Mehrheit im Rat, Mitentscheidung des Europäischen Parlaments) übergeht.

### Terrorismusbekämpfung

Eine breite Debatte war erneut der Terrorismusbekämpfung gewidmet. An Berichte des britischen Ratsvorsitzenden, Innenminister Charles Clarke, des Terrorismuskoodinators Gijs de Vries und des für Justiz und Inneres zuständigen Kommissionsvizepräsidenten Franco Frattini über die Entwicklungen der letzten Monate schlossen sich zahlreiche Beiträge verschiedener Minister an. Mehrere Papiere, zu denen bereits auf Arbeitsebene Einigung erreicht war, wurden gebilligt:

- ein Fortschrittsbericht über die Durchführung des im Juni 2004 verabschiedeten Aktionsplans, in dem die seit Juni 2005 erzielten Fortschritte und ein Überblick über die laufenden Arbeiten zusammengefasst sind
- ein auf Vorschlag der britischen Präsidentschaft ergänzend zum Aktionsplan verfasstes Strategiepapier mit dem Untertitel „Terrorismus weltweit bekämpfen und dabei die Menschenrechte achten, Europa sicherer machen und es seinen Bürger ermöglichen, in Freiheit, Sicherheit und Recht zu leben“, in dem die Antiterrorismusstrategie der EU unter den Aspekten Prävention, Schutz, Repression und Reaktion zusammengefasst und erläutert wird
- eine Strategie und ein Aktionsplan zur Bekämpfung von Radikalisierung und Anwerbung für den Terrorismus, die sich auf den islamistischen Terrorismus als derzeit größte Bedrohung für die EU konzentriert.

Ferner beschäftigte sich der Rat mit außenpolitischen Aspekten der EU-Politik im Bereich Justiz und Inneres und nahm ein Strategiepapier „Freiheit, Sicherheit und Recht im globalen Maßstab“ an. Darin werden Terrorismus, organisierte und

sonstige schwere Kriminalität sowie die zunehmend globale Migration als Schwerpunkte benannt. Zudem werden grundlegende Prinzipien, geeignete Mittel und Mechanismen und die entsprechenden Strukturen und Prozesse auf EU-Ebene dargestellt.

Zur Vorbereitung des Europäischen Rats am 15./16.12.2005 wurde ferner auf der Basis der Debatte der Staats- und Regierungschefs beim informellen Gipfel in Hampton Court am 27.10.2005 und einer am Tag vor der Ratstagung von der Kommission vorgelegten Mitteilung „Vorrangige Maßnahmen zur Lösung von Migrationsproblemen“ über einen „Gesamtansatz zum Thema Migration“ diskutiert. Anlass dafür war vor allem der Zustrom illegaler Einwanderer aus Afrika. Hauptaktionsfelder müssen nach Meinung der Kommission die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten untereinander (v.a. im Rahmen der Europäischen Grenzschutzagentur), der Dialog mit den Herkunftsländern (v.a. den Ländern südlich der Sahara) und die Zusammenarbeit mit den EU-Nachbarländern (v.a. am Mittelmeer) sein. Im Rat wurde mehrfach betont, dass auch die Migration aus Richtung Südost- und Osteuropa gebührend berücksichtigt werden müsse. Frankreich, Italien und Spanien verlangten, 3-4 % der Mittel aus der Europäischen Nachbarschaftsinitiative für den Bereich Migration zu verwenden. Bundesinnenminister Dr. Schäuble betonte gegenüber Forderungen, mehr legale Zuwanderung zuzulassen, die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für diesen Bereich und plädierte dafür, eine Überforderung der Aufnahmebereitschaft in den Mitgliedstaaten zu vermeiden. Der britische Vorsitz wird aufgrund der Debatte kurzfristig einen Papier entwerfen, das dem Europäischen Rat in der kommenden Woche vorgelegt werden soll.

Zu einem von Schweden vorgeschlagenen Rahmenbeschluss über den Austausch von Informationen zwischen den Strafverfolgungsbehörden konnte politische Einigung erzielt werden. Damit soll der Informationsaustausch im Rahmen der für die Schengen-Kooperation eingeführten Strukturen schon vor der für 2008 geplanten Einführung des sog. „Prinzips der Verfügbarkeit“ beschleunigt werden.

Im sog. Gemischten Ausschuss, an dem neben den EU-Mitgliedstaaten auch die zur Schengen-Zusammenarbeit assoziierten Staaten Island, Norwegen und die Schweiz teilnehmen, fand ein Austausch über den aktuellen Sachstand bei der Entwicklung des neuen Schengener Informationssystems (SIS II) statt. Außerdem stellte Vizepräsident Frattini den jüngsten Kommissionsvorschlag zum Zugang der

Sicherheitsbehörden zum geplanten Visainformationssystem, der allerdings nur eingeschränkt und mittelbar bestehen soll, sowie die Mitteilung zur Verbesserung der Effizienz der Europäischen Datenbanken (v.a. SIS II, VIS und EURODAC) und zur Steigerung ihrer Interoperabilität vor.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Dr. Günther Beckstein  
Staatsminister