

Bericht
des Ländervertreeters
im Ausschuss nach Artikel 36 EUV
über die
Beteiligung der Länder in
Angelegenheiten der Europäischen Union
im Jahr 2005

Inhalt

	Seite
1. Auftrag	4
2. Verfahren der Länderbeteiligung	4
2.1 Ländervertreter	4
2.2 Arbeit der Ländervertreter / Zusammenarbeit mit dem Bund	5
3. Wesentliche Beratungsgegenstände	6
3.1 Im Ausschuss nach Artikel 36 EUV und den nachgeordneten Arbeitsgruppen	6
▪ Europol	6
▪ Bekämpfung der Organisierten Kriminalität	7
▪ Polizeiliche Zusammenarbeit	8
▪ Strafrechtliche Zusammenarbeit	9
▪ Bekämpfung des Terrorismus	11
▪ Schengener Informationssystem SIS	12
3.2 In den für Fragen der Inneren Sicherheit zuständigen horizontalen Gremien	13
▪ Bekämpfung der Drogenkriminalität	13
▪ Bewertung des Besitzstandes im Bereich Justiz und Inneres in den Bewerberstaaten	15
▪ Schengen-Kooperation	15
▪ AGIS-Ausschuss	18
3.3 Task Force der Europäischen Polizeichefs (TFPC)	18

4.	Bewertung - Ausblick und Perspektiven	20
4.1	Fortentwicklung von Europol	20
4.2	Fortentwicklung der polizeilichen Zusammenarbeit	23
4.3	Bekämpfung des Terrorismus	24
4.4	Bewertung des Besitzstands im Bereich Justiz und Inneres in den Bewerberstaaten	25
4.5	Schengen-Evaluierung der neuen Mitgliedstaaten	25
4.6	Task Force der europäischen Polizeichefs	26
4.7	Umsetzung des „Grundsatzes der Verfügbarkeit“	27
4.8	Mitteilung der Europäischen Kommission über die Folgen des Urteils des EuGH vom 13. September 2005	29
4.9	Inkrafttreten des EU-Rechtshilfeübereinkommens / Einrichtung gemeinsamer Ermittlungsgruppen	30
5.	Beschlussvorschlag	32

1. Auftrag

Auf Grund des Beschlusses des Arbeitskreises II vom 5./6. April 2000, TOP 2.4, hat der Ländervertreter im Ausschuss nach Artikel 36 EUV¹ dem AK II und der IMK turnusmäßig zu ihren Frühjahrssitzungen einen Jahresbericht über die Beteiligung der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union vorzulegen.

2. Verfahren der Länderbeteiligung

2.1 Ländervertreter

In den für die Innenthemen (3. Säule) zuständigen Gremien der Europäischen Union waren die Länder im Berichtszeitraum wie folgt vertreten:

Schleswig-Holstein/Bayern (ab Juli 2005):

- Rat der Justiz- und Innenminister der Mitgliedstaaten (JI-Rat).

Baden-Württemberg:

- Weisungssitzungen der Bundesregierung zur Vorbereitung des Rates der Justiz- und Innenminister der Mitgliedstaaten,
- Ausschuss nach Artikel 36 EUV (Innenthemen),
- Ständiger Bewertungs- und Anwendungsausschuss Schengen,
- AG „Schengen-Acquis“.

Bayern:

- Horizontale Gruppe Drogen (HDG),
- AG „SIS/SIRENE“.

Brandenburg:

- AG „Terrorismus“.

Niedersachsen:

- Multidisziplinäre Gruppe Organisierte Kriminalität (MDG OK).

Nordrhein-Westfalen:

- AG „Strafrechtliche Zusammenarbeit“ - Polizeithemen,
- AGIS-Ausschuss.

¹ Vertrag über die Europäische Union.

Rheinland-Pfalz:

- AG „Polizeiliche Zusammenarbeit“.

Sachsen:

- AG „Gemeinsame Bewertung des Besitzstandes im Bereich Justiz und Inneres in den Bewerberstaaten“.

Sachsen-Anhalt:

- AG „Europol“,
- Verwaltungsrat von Europol.

AK II-Vorsitz (Bayern):

- Task Force der nationalen Polizeichefs (TFPC).

2.2 Arbeit der Ländervertreter / Zusammenarbeit mit dem Bund

Die rechtzeitige Verfügbarkeit der Tagesordnungen und Beratungsdokumente zu den Sitzungen ist überwiegend gewährleistet. Geheimhaltungsbedürftige Dokumente liegen allerdings nur selten rechtzeitig vor. Dokumente, die zur erstmaligen Beratung kommen, sind in der Regel nur in der Sprache des Vorsitzes oder der eine Notiz abgebenden Delegation, allenfalls noch in Englisch oder (gelegentlich) in Französisch verfügbar. Dies beeinträchtigt sowohl den Verlauf der Sitzungen (häufig müssen Sprachvorbehalte eingelegt werden) als auch die innerstaatliche Abstimmung.

Die Zusammenarbeit der Ländervertreter mit ihren Ansprechpartnern in den Ländern ist vertrauensvoll und konstruktiv und im Hinblick auf die Erarbeitung von Länderpositionen zielführend. Trotz teilweise sehr kurzer Fristen und nicht bzw. nicht rechtzeitig in deutscher Sprache vorliegender Beratungsdokumente gelingt den Ländern, insbesondere durch Nutzung des Netzwerkes der Länderansprechpartner, in der Regel dennoch eine Abstimmung mindestens auf Arbeitsebene.

Die Zusammenarbeit mit dem Bund verlief kooperativ und problemlos. In einigen Gremien wurden die Ländervertreter zu erforderlichen Vorbesprechungen auf Bundesebene eingeladen bzw. in die Vorabstimmung eingebunden. Diese Beteiligung ist beispielhaft und zur frühzeitigen Festlegung gemeinsamer Bund-Länder-Positionen insgesamt wünschenswert.

Wegen der Größe der deutschen Delegation ergibt sich in einigen Gremien zunehmend ein Sitzplatzproblem. Unabhängig von der Größe der deutschen Delegation ist

jedoch sicherzustellen, dass im deutschen Kontingent ein Platz für den Ländervertreter vorgehalten wird.

Wegen der Zahl der Delegationen (zur Zeit 25 Mitgliedstaaten, Beitrittskandidaten, Vertreter der Kommission, des Rates und sonstigen Teilnehmer) gestaltet sich die Arbeit in den Gremien zeitintensiver und erfordert erhöhten Koordinierungsaufwand. Ein stringentes und ergebnisorientiertes Arbeiten in den Ratsarbeitsgruppen wird zunehmend schwieriger. Es stellt sich immer klarer heraus, dass die Arbeitsbedingungen der 3. Säule unter den konstitutionellen Bedingungen des derzeit geltenden Vertrags von Nizza keine zukunftsfähige Grundlage für die anstehenden Herausforderungen darstellen.

3. Wesentliche Beratungsgegenstände

3.1 Im Ausschuss nach Artikel 36 EUV und den nachgeordneten Arbeitsgruppen

Europol

Im Jahr 2005 fand keine Sitzung der Ratsarbeitsgruppe „Europol“ statt. Die behandelten Themen wurden in der Regel vom Verwaltungsrat direkt an den Ausschuss nach Artikel 36 EUV weitergeleitet. Schwerpunkte der Verwaltungsratsstätigkeit waren die Berufung des neuen Direktors von Europol, die Einführung des Europol-Informationssystems (IS) sowie die Bekämpfung des Terrorismus. Im Einzelnen:

- Mit Beschluss des Rates vom 24. Februar 2005 wurde Herr Max-Peter Ratzel (bis dahin Abteilungspräsident im BKA) mit Wirkung vom 16. April 2005 zum Direktor von Europol bestellt.
- Das Europol-Informationssystem lag in der Einführung deutlich hinter dem Zeitplan zurück. Im Dezember 2004 hat der Verwaltungsrat entschieden, das bei Europol entwickelte System (EISA, in der Folge IS) weiterzuverfolgen. Ausschlaggebend hierfür waren u. a. Funktionalität, Kostenaspekte und eine modernere zukunftsfähigere technische Plattform. Am 10. Oktober 2005 wurde das IS für den Anschluss der Mitgliedstaaten freigegeben.
- Nach den Terroranschlägen vom 11. März 2004 in Madrid beschloss der Europäische Rat in seiner Erklärung vom 25. März 2004 u. a. die Wiedereinsetzung einer „Counter Terrorism Task Force (CTTF)“ bei Europol. Die CTTF 2 ist als Organisationseinheit an die Abteilung „Serious Crime“ mit direkter Verbindung zum Referat Terrorismusbekämpfung angegliedert. Die personelle Ausstattung erfolgte noch im Jahr 2005 durch neues Vertragspersonal bei Europol, von den

Mitgliedstaaten abgeordnete Experten und durch in der nationalen Stelle angesiedelte Beamte. Auf Grund der fortwährenden terroristischen Bedrohung wird die mit derzeit 68 Bediensteten² ausgestattete CTF 2 auch 2006 und darüber hinaus Bestand haben. Erst durch einen Ratsbeschluss kann sie wieder aufgelöst werden. Darüber hinaus wurde mit dem Terrorismus-Lagezentrum beim Generalsekretariat des Rates (Joint Situation Center = SitCen), bei dem es sich um eine strategische Plattform für nachrichtendienstliche Informationen handelt, ein intensiver Gesprächskontakt gepflegt. Dies war zum Einen erforderlich, um Überschneidungen weitestgehend zu vermeiden, zum Anderen erfolgte unter Berücksichtigung des rechtlichen Rahmens ein Informationsaustausch bezüglich der zu erstellenden Bedrohungsanalysen.

Nach dem Beitritt zum 1. Mai 2004 zur Europäischen Union hat Estland als letzter der neuen Mitgliedstaaten zum 1. Juli 2005 den vollen Beitritt zu Europol vollzogen.

Bekämpfung der Organisierten Kriminalität

Im Berichtszeitraum fanden 14 Sitzungen der „Multidisziplinären Gruppe Organisierte Kriminalität“ (MDG OK) statt, wobei vorrangig folgende Themen beraten wurden:

- Die dritte Evaluierungsrunde zur Untersuchung „Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und mit Europol“ wurde fortgesetzt mit den Ländern Luxemburg, Niederlande, Irland, Italien, Österreich, Dänemark, Griechenland, Spanien, Ungarn und Malta. Der Schlussbericht wird gegenwärtig beraten.
- Das Thema der vierten Evaluierungsrunde lautet: „Untersuchung insbesondere bezüglich der praktischen Anwendung der Regelungen des Rahmenbeschlusses zum Europäischen Haftbefehl und zu den Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der EU“. Deutschland wird aufgrund der einschlägigen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Europäischen Haftbefehl erst in späterer Zukunft evaluiert werden.
- Breiten Raum nahm die schwedische Initiative „Rahmenbeschluss über die Vereinfachung des Austausches von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsorganen der Mitgliedstaaten der EU, insbesondere in Bezug auf schwerwiegende Straftaten einschließlich terroristischer Handlungen“ ein. Im Gegensatz zur Justiz wird die Initiative aus polizeilicher Sicht in vollem

² Die 68 Mitarbeiter der CTF 2 setzen sich zusammen aus 9 Mitarbeitern der Abteilung SC 5, 29 Mitarbeitern der Analysegruppe „Islamistischer Terrorismus“ und 10 aus den Mitgliedstaaten abgeordneten Experten. Zum Personal zählen außerdem 9 Kontaktpersonen in den nationalen Verbindungsbüros bei Europol und 11 Experten in den „Nationalen Stellen Europol“, also Personen, die in Den Haag nicht persönlich anwesend sind.

Umfang begrüßt. Sie ist ein erster Schritt zur Umsetzung des „Grundsatzes der Verfügbarkeit“, bringt einen deutlichen Mehrwert gegenüber Artikel 39 SDÜ und verfolgt einen umfassenden Ansatz für den Austausch von Informationen und Erkenntnissen. Die justizielle Rechtshilfe bleibt im Kern unberührt.

- Zum Thema „Organisierte Kriminalität“ wurden ein Vorschlag für einen Rahmenbeschluss zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, eine Unterrichtung des Rates und des Europäischen Parlamentes durch die Kommission über die „Entwicklung eines Strategiekonzeptes für die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität“ (in der Diskussion wurde deutlich, dass für die meisten Delegationen noch viele Fragen unbeantwortet geblieben sind, und zwar primär hinsichtlich der Vermögensabschöpfung, Geldwäsche und der Vereinbarkeit mit dem Haager Programm) sowie der letzte Lagebericht der EU zur Organisierten Kriminalität 2005 (Organised Crime Report = OCR) und die Festlegung einer grundlegend neuen Struktur in Form einer Bedrohungsanalyse „Organised Crime Threat Assessment“ (OCTA) durch Europol beraten.
- Der „Grundsatz der Verfügbarkeit“ wurde nicht nur im Bericht der „Friends of The Presidency“ zur „Technischen Umsetzung des Grundsatzes der Verfügbarkeit“, sondern auch bei den ersten Gesprächen über den entsprechenden Entwurf eines Rahmenbeschlusses thematisiert.
- Aspekte des Menschenhandels sind anlässlich einer Sondersitzung „Committee On Action Against Trafficking in Human Beings“ (CAHTEH) erörtert worden. Der „Entwurf eines Aktionsplanes gegen Menschenhandel“ wird derzeit diskutiert.
- Weitere Themen, die gegenwärtig noch beraten werden, waren der Entwurf eines Ratsbeschlusses über ein gemeinsames europäisches Vorgehen gegen Korruption, ein Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Datenschutz in der dritten Säule im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit bei der Kriminalitätsbekämpfung sowie ein Vorschlag für einen Ratsbeschluss zur Zusammenarbeit der zentralen Vermögensabschöpfungsstellen der Mitgliedstaaten.

Polizeiliche Zusammenarbeit

Die Ratsarbeitsgruppe „Polizeiliche Zusammenarbeit“ hat im Berichtszeitraum unter luxemburgischer und britischer Präsidentschaft insbesondere die Themen

- Evaluierung des Beschlusses über die gemeinsame Inanspruchnahme von Verbindungsbeamten sowie die denkbare künftige Gestaltung eines Systems von Verbindungsbeamten,

- Vorschlag der Kommission zur Weiterentwicklung der Europäischen Polizeiakademie als Einrichtung der EU,
- vermisste Personen und unbekannte Tote,
- Schwedische Initiative zu Schusswaffen sowie
- Vorschlag der Kommission zur Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, vor allem an den Binnengrenzen, und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen

behandelt. Die Mehrzahl dieser Themen befindet sich noch in der Diskussion. Hinsichtlich der Inanspruchnahme und der künftigen Gestaltung des Systems der Verbindungsbeamten sind Ergänzungen vorgesehen: Verbindungsbeamte von Europol sollen auf Ersuchen der Mitgliedstaaten in Drittstaaten bzw. bei internationalen Organisationen einbezogen werden können, um die Zusammenarbeit mit Europol mit der Zielrichtung eines zusätzlichen Erkenntnisgewinns zu intensivieren. Von künftiger Bedeutung ist ferner die mögliche Konsequenz aus der schwedischen Initiative zur einheitlichen Behandlung von Schusswaffen, -teilen und Munition (EU-weite Erfassung nach einheitlichem Raster und Möglichkeit, künftig auf dieser Basis Daten und Informationen auszutauschen). Wenngleich das Thema fachlich abgeschlossen ist und die Initiative begrüßt wurde, liegen derzeit keine Umsetzungsvorschläge vor. Thematisiert wurden insbesondere die Alternativen Rahmenbeschluss, Empfehlung des Rates und Einbeziehung in das Handbuch zur Polizeilichen Zusammenarbeit sowie die regelmäßige Evaluierung.

Strafrechtliche Zusammenarbeit

Die Ratsarbeitsgruppe „Strafrechtliche Zusammenarbeit“ behandelte die folgenden Initiativen (mit Schwerpunkt auf den ersten drei Punkten):

- Evaluierung des Standes der Umsetzung des Europäischen Haftbefehls,
- Speicherung von Telekommunikationsdaten,
- Entwurf eines Rahmenbeschlusses über die Europäische Beweisordnung zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung in Strafverfahren,
- Entwurf eines Rahmenbeschlusses über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Einziehungsentscheidungen,
- Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Austausch von Informationen aus dem Strafregister,

- Initiative für einen Rahmenbeschluss über die europäische Vollstreckungsanordnung und die Überstellung verurteilter Personen sowie
- Anerkennung/ Vollstreckung von Berufsverboten auf Grund von Verurteilungen wegen Sexualstraftaten gegen Kinder.

Aus innenpolitischer und polizeilicher Sicht von besonderer Bedeutung ist der "Rahmenbeschluss über die Vorratsspeicherung von Daten, die in Verbindung mit der Bereitstellung öffentlicher elektronischer Kommunikationsdienste verarbeitet und aufbewahrt werden oder von Daten, die in öffentlichen Kommunikationsnetzen vorhanden sind, für die Zwecke der Vorbeugung, Untersuchung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten, einschließlich Terrorismus" (kurz: Vorratsdatenspeicherung). Der Europäische Rat hatte dieses Instrument zur Ermittlungsunterstützung der Strafverfolgungsbehörden im März 2004 unter dem Eindruck des islamistischen Bombenterrors in Madrid mit dem Ziel einer effektiven Bekämpfung des Terrorismus und der Organisierten Kriminalität neben vielen anderen Maßnahmen im Grundsatz beschlossen. Ende 2005 gab die Kommission zeitgleich zu den Schlussberatungen im Rat den sehr ähnlichen Entwurf für eine gleichlautende Richtlinie heraus. Die Kommission sieht die Rechtsetzungsgrundlagen wegen des Bezugs der Datenspeicherung zum Telekommunikationsrecht allein im EGV³ verankert, nicht dagegen im Zuständigkeitsbereich der intergouvernementalen Zusammenarbeit nach dem EU-Vertrag, und drohte mit Klage beim EuGH, sollte der Rat den Rahmenbeschluss erlassen. Der Justiz- und Innenrat beschloss im Dezember 2005 unter dem Eindruck der jüngsten Rechtsprechung des EuGH zur Zuständigkeitsabgrenzung zwischen den Gesetzgebungskörperschaften der EU im Umweltstrafrecht und auch um keinen Verzug der Maßnahmen zu riskieren, dass die weiteren Beratungen in der Sache auf der Grundlage des Richtlinienentwurfs(!) erfolgen sollten, mit folgenden Eckpunkten, die aus Sicht der Mitgliedstaaten in die Richtlinie eingehen müssten:

- Nutzung der Daten bei allen schweren Straftaten,
- Speicherfrist 6 bis 24 Monate gemäß nationaler Gesetzgebung,
- Speicherung der Internetkommunikationsdaten,
- erfolglose Anrufe können in die Speicherverpflichtung einbezogen werden, soweit sie bereits gespeichert und protokolliert werden bzw. soweit dies der nationale Gesetzgeber vorsieht,
- die Kostentragungslast bestimmt jeder Mitgliedstaat selbst.

³ Vertrag über die Europäische Gemeinschaft.

Die Richtlinie wurde im Dezember 2005 vom Europäischen Parlament und am 21. Februar 2006 vom Rat mit den von den Mitgliedstaaten geforderten Eckdaten verabschiedet. Nachdem die Richtlinie im März 2006 im Amtsblatt veröffentlicht wurde trat sie wenig später in Kraft. Die Richtlinie muss ab diesem Zeitpunkt binnen 18 Monaten gemäß nationalem Umsetzungsgesetz angewendet werden, mit Ausnahme der Speicherung der Internet-Zugänge, der Internet-Telefonie und der Internet-E-Mail-Kommunikation, für deren Anwendung maximal 36 Monate gelten. Deutschland hat sich wie eine Reihe weiterer Mitgliedstaaten in der Annahmeerklärung vorbehalten, die Speicherung der vorstehend genannten Internet-Kommunikationen bis zu 18 Monate zurückzustellen.

Bekämpfung des Terrorismus

Die Arbeit der Ratsarbeitsgruppe „Terrorismus“ orientierte sich an der nach den Anschlägen von Madrid verabschiedeten Erklärung des Europäischen Rates „zum Kampf gegen den Terrorismus“ vom 25. März 2004 und an dem am 17./18. Juni 2004 angenommenen Aktionsplan gegen Terrorismus. Im Mittelpunkt der Arbeiten stand die „Peer-Evaluation“ der Mitgliedstaaten im Bereich der Terrorismusbekämpfung. Schwierigkeiten ergaben sich bei der Erstellung des Abschlussberichtes. Eine Zusammenfassung der Zuarbeiten der Mitgliedstaaten war nur schwer möglich, da diese sehr unterschiedlich ausfielen. Im Dezember 2005 wurde der Abschlussbericht vom Rat verabschiedet und im Internet veröffentlicht. Die Evaluierungsberichte der Mitgliedstaaten werden nicht weitergegeben. Gemäß dem Abschlussbericht ist eine Berichterstattung zur Umsetzung der im Rahmen der Evaluation gemachten Empfehlungen durch die Delegationen der Mitgliedstaaten erforderlich. Die Berichterstattung Deutschlands ist für März 2006 vorgesehen. Ein weiterer Schwerpunkt war der Entwurf einer Strategie gegen Radikalisierung und Rekrutierung in der EU. Der Entwurf ist in zwei Dokumente (Strategie und Aktionsplan) mit unterschiedlicher Sicherheitseinstufung gegliedert. Die Strategie ist öffentlich, der Aktionsplan als geheim eingestuft. Die Liste der terroristischen Organisationen wurde in „Handbuch“ umbenannt und soll auch 2006 weiter fortgeführt werden.

Außerdem wurden folgende Strategieempfehlungen, die Eingang in den überarbeiteten Aktionsplan der EU finden sollen, diskutiert:

- Bedrohung der Flugsicherheit durch islamistischen Terrorismus,
- gegenwärtige und zukünftige Trends im Modus Operandi islamistischer Terrorgruppen,
- Nutzung des Internets durch islamistische Extremisten,

- Zugang von Terroristen zu Waffen und Sprengstoff,
- Anatomie islamistischer terroristischer Netzwerke und
- Bedrohung durch nordafrikanische Terrorgruppen in Europa.

Im Jahr 2006 soll die Evaluation der Mitgliedstaaten mit der Beratung der Berichte der Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Empfehlungen fortgesetzt werden. Je Sitzung sollen vier Berichte von Mitgliedstaaten behandelt werden. Außerdem soll der Entwurf einer Strategie zur Feststellung der Radikalisierung und Rekrutierung von Terroristen überarbeitet und einzelne Strategieempfehlungen eingefügt werden.

Schengener Informationssystem SIS

Da es bisher im Verlauf des Projekts „SIS II“ zu erheblichen Verzögerungen gekommen ist, haben die Mitgliedstaaten erhebliche Zweifel an der Einhaltung des geplanten Fertigstellungstermins (März 2007). Ein Vorschlag zur Verschiebung des Termins wurde bisher nicht eingebracht. Die Kommission sieht die termingerechte Fertigstellung als erreichbar an, sofern nicht erneut die Errichtung des Netzwerks ausgeschrieben werden muss, die festgestellten Risiken bewältigt werden können und die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung der nationalen Komponenten des SIS nicht in Verzug geraten. Um das zentrale SIS II-Projekt der Kommission zu unterstützen und die Koordinierung der nationalen SIS II-Projekte zu verbessern, wurden Möglichkeiten der personellen Unterstützung durch die Mitgliedstaaten diskutiert. Allerdings sieht sich kaum ein Mitgliedstaat (auch nicht Deutschland) in der Lage, der Kommission oder dem Generalsekretariat des Rates einen IT-Experten zu Lasten der nationalen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Einigkeit besteht darin, dass durch die notwendige Entwicklung der Verbindung zwischen SIS II und VIS das SIS-II-Projekt nicht verzögert werden darf.

Die Realisierung der im Rahmen der sog. „Spanischen Initiative“ beschlossenen Erweiterung des SIS I hat bereits begonnen. Während die meisten neuen Sachfahndungskategorien (Boote, Flugzeuge, Container, industrielle Ausrüstungen, Außenbordmotoren, Wertpapiere und unbare Zahlungsmittel) erst im Rahmen des SIS II eingeführt werden, wird die Ausschreibung von Fahrzeugscheinen, Kfz-Kennzeichen und für ungültig erklärten Identitätsdokumenten noch im SIS I realisiert. Die für März 2006 geplante Aufnahme der Verbindung von Europol und Eurojust zum SIS I wird sich um einige Monate verzögern.

Die Arbeitsgruppe „SIS/SIRENE“ hat erste Vorarbeiten für die neue Ausschreibungskategorie „Minderjährige, die den Schengen-Raum oder bestimmte Mitgliedstaaten nicht verlassen dürfen“ geleistet. Damit sollen Fälle der grenzüberschreitenden Entführung bzw. Entziehung Minderjähriger verhindert werden. Eine Studie der Kommission soll insbesondere Aufschluss über die komplizierte Rechtslage geben. Derzeit besteht unter den Mitgliedstaaten noch Uneinigkeit über die Ausgestaltung der Fahndungskategorie. Zu unterstützen sind die deutschen Vorschläge, die Personalien potentieller Täter (Gefährder) im SIS zu erfassen und zivilgerichtliche Entscheidungen (z. B. zum Sorge- oder Aufenthaltsbestimmungsrecht) analog der Haftbefehle bei den SIRENE⁴ vorzuhalten. Ziel muss es sein, ein wirksames und zugleich einfach handhabbares Fahndungsinstrument zu schaffen. Auf der Grundlage einer deutschen Initiative hat sich die Arbeitsgruppe „SIS/SIRENE“ im Juni 2005 auf einen Vorschlag für die Aufnahme zweier weiterer Fahndungskategorien (totalgefälschte und verfälschte Identitätsdokumente) geeinigt. Sie können allerdings erst nach Aufnahme des Betriebs des SIS II (also ab 2008) eingeführt werden.

3.2 In den für Fragen der Inneren Sicherheit zuständigen horizontalen Gremien

Bekämpfung der Drogenkriminalität

Die Horizontale Gruppe Drogen (HDG) trat im Verlaufe des Jahres 2005 zwölfmal zusammen. Daneben fanden Treffen im Bereich der multi- und internationalen Zusammenarbeit („Troika“, „Dublin-Gruppe“, „Freunde der Präsidentschaft“) sowie thematisch zusammenhängende Treffen, etwa der nationalen Drogenbeauftragten, statt. Neben der internationalen Zusammenarbeit wurden als weitere Schwerpunkte der EU-Drogenaktionsplan 2005 - 2012 und ein Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD) behandelt. Unter britischem Vorsitz wurden ferner Debatten zu den Themen

- Jugend und Drogen - gezielte Intervention für Jugendliche,
- „Intelligence Led Drug Law Enforcement“ - Lageorientierte Bekämpfung der Drogenkriminalität (Vorstellung des Ansatzes durch Europol einschließlich der Komponenten „ECIM - European Crime Intelligence Model“ und „OCTA - Organised Crime Threat Assessment“),
- „Involving Civil Society - Einbeziehung der Zivilgesellschaft“ und

⁴ SIRENE = Supplementary Information Request at the National Entry (nationale Stelle, bei der Zusatzinformationen zu einer SIS-Fahndung angefordert werden können, in Deutschland beim BKA angesiedelt).

- „Strengthening EU evidence base“ - Verbesserung der europäischen Erkenntnisgewinnung und -auswertung im Drogenbereich

geführt, die aus polizeilicher Sicht nachrangig waren. Der EU-Drogenaktionsplan wurde im Mai 2005 verabschiedet. Die deutsche (Länder-)Stellungnahme wurde zum Teil berücksichtigt. U. a. erfolgt eine kontinuierliche jährliche Bewertung an Stelle einer umfassenden Endevaluierung in 2008, so dass ein rechtzeitiges Gegensteuern gegen neue Trends möglich ist.

Daneben wurde erneut die im Dezember 2004 konsentrierte EBDD-Verordnung beraten. Die Kommission legte im Herbst 2005 überraschend einen neuen Entwurf der grundsätzlich bereits im Dezember 2004 konsentrierten EBDD-Verordnung vor. Hintergrund ist der von der EU-Kommission vorgelegte „Entwurf für eine Interinstitutionelle Vereinbarung zur Festlegung von Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsagenturen“, der u.a. exekutive Verantwortlichkeiten, die Rechtsstellung oder die Struktur der leitenden Organe künftiger Regulierungsagenturen vereinheitlichen will. Dieser Entwurf wurde Anfang 2005 erstmals vorgestellt, aber noch nicht verabschiedet (der juristische Dienst verneint sogar das Vorliegen einer Rechtsgrundlage im EG-Vertrag für den Entwurf). Die Interinstitutionelle Vereinbarung – die vielen Mitgliedstaaten nicht bekannt war – sollte offenbar bei der Novellierung der EBDD-Verordnung erstmals angewandt werden. Aufgrund vieler noch offener Fragen konnte die EBDD-Verordnung allerdings nicht bis Ende 2005 verabschiedet werden. Dieser Punkt ist auf den ersten Blick nicht polizeirelevant. Nach der Begründung zur Interinstitutionellen Vereinbarung soll diese zunächst nur auf europäische Regulierungsagenturen angewandt werden, „die im Rahmen des EG-Vertrags errichtet werden“. Gleichzeitig wird jedoch eine Prüfung angekündigt, wie sie auf bereits existierende Regulierungsagenturen und „auf sonstige Agenturen“ ausgedehnt werden kann. Es ist daher zu befürchten, dass die Kommission hier „über die Hintertür“ versucht, einen Präzedenzfall auch für Agenturen in der 3. Säule (z. B. Europol, Europäische Grenzschutzagentur) zu schaffen und auf diese in einem späteren Schritt ebenfalls die Interinstitutionelle Vereinbarung anzuwenden⁵.

Zu begrüßen war die Konzentration der Präsidenschaften auf wenige bedeutsame Themen. Seit 2004 werden in der HDG Themen mit Polizeibezug aber nur noch am Rande behandelt, ihr Großteil bezog sich auf die Drogennachfrage unter dem Aspekt der Gesundheitsprophylaxe, für die primär das Gesundheitsressort zuständig

⁵ In der Begründung zum Entwurf führt die Kommission aus, dass „diese Vereinbarung zunächst nicht für die Agenturen gelten [soll], die außerhalb des Rahmens des EG-Vertrags geschaffen wurden.“ – eine Formulierung, die auf spätere Angleichungsbestrebungen schließen lässt.

ist. Eine Betreuung der HDG im Bereich der gesundheitsorientierten Nachfrage- und Schadensreduzierung durch einen Polizeiexperten ist problematisch, da die Interessen der Strafverfolgungsbehörden im Bereich der Angebotsbekämpfung denen der Sozial- und Gesundheitsbehörden z. T. diametral gegenüberstehen. Häufig fehlen Hintergrundwissen, Erfahrungen und Einblicke in aktuelle sozial- und gesundheitspolitische Entwicklungen, Leitlinien und Ziele, um eine gewinnbringende Betreuung der HDG durch einen polizeilichen Ländervertreter sicherzustellen. Insoweit ist auch die Einflussnahme über den Bund auf den Rat zu drogenpolitischen Fragen vielfach umständlich und schwierig. Deshalb wird die Ländervertretung seit 1. Januar 2006 nicht mehr aus dem polizeilichen Bereich, sondern - im Rahmen der Neubesetzung - von einem Ländervertreter aus dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen wahrgenommen.

Bewertung des Besitzstandes im Bereich Justiz und Inneres in den Bewerberstaaten

Am 25. April 2005 wurden die Beitrittsverträge mit Bulgarien und Rumänien unterzeichnet und damit die Beitrittsverhandlungen endgültig abgeschlossen. Der Beitritt dieser Staaten zur EU ist für 1. Januar 2007 vorgesehen. Die Beitrittsverhandlungen mit Kroatien und der Türkei wurden am 3. Oktober 2005 eröffnet. Die Kommission hat mit dem so genannten "Screening", d. h. der Ermittlung des aktuellen Entwicklungsstandes der Bewerberstaaten in den einzelnen Verhandlungsbereichen im Vergleich zu den EU-Standards begonnen. Das genaue Procedere in der Ratsarbeitsgruppe "Gemeinsame Bewertung" wird noch abgestimmt. Der Europäische Rat vom 15./16. Dezember 2005 hat auch Mazedonien (FYROM) den Status eines Kandidatenlandes zuerkannt. Einen Termin für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen steht noch nicht fest. Albanien, Serbien/Montenegro (einschl. Kosovo) sowie Bosnien/Herzegowina sollen auf der Grundlage von Partnerschaften weiter an die Aufnahme in die EU herangeführt werden.

Schengen-Kooperation

Der „Ständige Bewertungs- und Anwendungsausschuss Schengen“ befasste sich vorrangig mit der Vorbereitung der Schengen-Evaluierung der neuen Mitgliedstaaten im Jahr 2006. Nach der Erklärung der Evaluationsbereitschaft zu Jahresbeginn wurden die konkreten Planungen zum Ablauf der Expertenbesuche (ohne Prüfung der SIS-II-Funktionalitäten) abgeschlossen. Die neuen Mitgliedstaaten werden einzeln, aber in geographisch sinnvollen Gruppen geordnet überprüft. Nach derzeitigem Stand könnte die Beschlussfassung über den Wegfall der Binnengrenzkontrollen zu

den neuen Mitgliedstaaten in den Zeitraum der deutschen Ratspräsidentschaft im 1. Halbjahr 2007 fallen. Die angelaufenen Vorbereitungen zur deutschen Ratspräsidentschaft verlangen eine enge Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Gestellung von Experten für die Evaluierungsteams. Die Länder unterstützen deshalb den Bund in den Bereichen „polizeiliche Zusammenarbeit“ und „Datenschutz“.

Der „Ständige Bewertungs- und Anwendungsausschuss Schengen“ hat ferner die Bewertung der vertragskonformen Anwendung des Schengen-Acquis in Griechenland abgeschlossen. Der Flughafen von Thessaloniki wurde von den Experten als nicht Schengen-tauglich eingestuft. Die griechischen Behörden sicherten erhebliche Anstrengungen zu, um beim Follow-up im nächsten Jahr die sachgerechte Anwendung des Schengen-Acquis nachzuweisen. Die Bewertung des Vereinigten Königreichs und die Follow-up-Bewertung Österreichs wurden ebenfalls abgeschlossen. Mit der gemeinsamen Bewertung Dänemarks, Finnlands und Norwegens wurde im 2. Halbjahr 2005 begonnen. Im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit wurden sehr positive Ergebnisse festgestellt.

Die Ratsarbeitsgruppe „Schengen-Acquis“ nahm nach einer fast zweijährigen Sitzungspause im Juli 2005 ihre Beratungen wieder auf. Gegenstand waren die Entwürfe der Kommission zu den Rechtsakten (Verordnung und Beschluss) und Finanzinstrumenten über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des SIS II. Die sichere und dauerhafte Anwendung des SIS II ist eine wichtige Voraussetzung zur Wahrung der Sicherheitsstandards in einem Raum ohne Binnengrenzkontrollen. Bei den Beratungen wurde deutlich, dass die Rechtsakte noch vor der Sommerpause 2006 verabschiedet sein müssen, damit Anfang 2007 die SIS-II-Technik eingeführt werden kann. Zudem sind die Durchführungsbestimmungen (SIRENE-Handbuch) auszuarbeiten. Die förmliche Annahme muss spätestens im Oktober 2006 erfolgt sein. Es zeichnet sich allerdings ab, dass dieser Zeitplan wohl aus technischen und rechtlichen Gründen nicht eingehalten werden kann.

Am 27. Mai 2005 haben Deutschland, Österreich, Frankreich, die Niederlande, Belgien, Luxemburg und Spanien in Prüm/Eifel einen Vertrag zur „Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration“ unterzeichnet. Im Kern wird der Informationsaustausch zur Verhinderung und Verfolgung von Straftaten zwischen den Unterzeichnerstaaten erheblich verbessert.

Im Wesentlichen geht es um folgendes:

- Es wird der gegenseitige Zugriff auf DNA- und Fingerabdruckdateien gewährt. So kann unter bestimmten Voraussetzungen künftig jeder Berechtigte in einem Vertragsstaat feststellen, ob zu einem bestimmten Fingerabdruck oder DNA-Identifizierungsmuster Daten in einem anderen Vertragsstaat gespeichert sind (Hit / no hit - Verfahren). Im Falle eines Treffers werden diese (personenbezogenen) Daten auf dem Rechtshilfeweg übermittelt.
- Eigentümer-, Halter-, und Fahrzeugdaten aus den Fahrzeugregistern der jeweiligen Vertragsstaaten können künftig gegenseitig automatisiert abgerufen werden.
- Im Rahmen von Großveranstaltungen und der Terrorismusbekämpfung können künftig personenbezogene bzw. nicht-personenbezogene Daten zu präventiven Zwecken ausgetauscht werden. Außerdem ist der Einsatz von Flugsicherheitsbegleitern geregelt.
- Zur Bekämpfung der illegalen Migration können Dokumentenberater in Staaten, die als Ausgangs- oder Transitländer illegaler Migration eingestuft werden, entsandt und dort u. a. zu Beratungs- und Schulungszwecken eingesetzt werden.
- Zur Intensivierung der polizeilichen Zusammenarbeit sind gemeinsame Streifen und sonstige gemeinsame Einsatzformen zugelassen. Den auf fremdem Hoheitsgebiet eingesetzten Beamten können dabei hoheitliche Befugnisse eingeräumt werden. Zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben können Beamte zur Hilfeleistung die Grenze überschreiten. Gegenseitige Hilfe wird künftig auch geleistet bei Großereignissen, Katastrophen und schweren Unglücksfällen.

Der Vertrag von Prüm entfaltet eine wichtige Signalwirkung. Er ist so angelegt, dass ihm jederzeit weitere Mitgliedstaaten beitreten können. Spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten soll zudem seine Überführung in den Rechtsrahmen der Europäischen Union geprüft werden. Während die dringend notwendige Fortentwicklung Schengens nicht vorankommt, ist mit dem Vertrag von Prüm in kurzer Zeit ein Regelwerk entstanden, das der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit neue Impulse geben wird. Der Vertrag reicht zwar nicht an die Regelungsbreite und -tiefe der bilateralen Verträge mit Österreich, den Niederlanden und der Schweiz heran, geht aber in wichtigen Bereichen weit über Schengen hinaus und wird daher von den Ländern ausdrücklich begrüßt. Die sieben Signatarstaaten bilden derzeit einen Kernraum innerhalb der EU, in dem polizeiliche Zusammenarbeit auf einem deutlich höheren Niveau stattfinden kann. Bereits jetzt liegen weitere Interessensbekundungen (Slowenien, Ungarn) für einen Vertragsbeitritt vor.

AGIS-Ausschuss

Der Ausschuss der Kommission und der Mitgliedstaaten zum Rahmenprogramm "AGIS" zur Förderung von Projekten in den Mitgliedstaaten mit dem Ziel der Verbesserung der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit in der EU vergab für das Jahr 2005 16 Mio. €. In diesem Jahr wurden von 203 eingereichten Projekten 37 Anträge unter deutscher Projektleitung, hiervon 12 der Länderpolizeien, zur Förderung beantragt. Sieben Landesprojekte wurden zur Förderung angenommen. Die quantitative Beteiligung Deutschlands und insbesondere der Länder ist auch in 2005 nicht bedeutend gewesen, vermutlich weil die Durchführung eines multilateralen Projektes neben einem hohen Organisationsaufwand und Personaleinsatz auch eigene, teils erhebliche Finanzmittel erfordert. Zudem sind die Antragsformalitäten ausgesprochen kompliziert und bürokratisch. Im Jahr 2006, in dem das Rahmenprogramm „AGIS“ ausläuft, stehen erneut 16 Mio. € bereit. Über die Förderung entscheidet der Ausschuss im Frühjahr anhand eines für jeden Projektantrag gefertigten Bewertungsberichts der Kommission. Dem Arbeitsprogramm entsprechend werden vorzugsweise Projektvorschläge zu den Themen Prävention und Bekämpfung des Terrorismus eine Förderchance haben.

Ab 2007 plant die EU ein breit angelegtes Rahmenprogramm "Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte", in das „AGIS“ unter neuem Namen ("Kriminalitätsprävention und Kriminalitätsbekämpfung") neben einem gesonderten Programm im Kontext der Bekämpfung des internationalen Terrorismus aufgehen soll. Das Budget soll deutlich angehoben werden. Gefördert werden sollen vor allem Großprojekte. Die multilaterale Ausrichtung soll kein Muss-Kriterium mehr sein, die Mitgliedstaaten sollen aber lediglich im Komitologieverfahren zur Auswahl der Projekte angehört werden. Der Bundesrat hat im Juni 2005 diesen Programmentwurf begrüßt, aber den Erhalt des Mitentscheidungsverfahrens für die Mitgliedstaaten im Ausschuss eingefordert.

3.3 Task Force der europäischen Polizeichefs (TFPC)

Die TFPC trat am 10. Februar 2005, am 17. und 18. März 2005, am 12. Mai 2005, am 27. Oktober 2005 und am 7. Dezember 2005 zusammen. Die Sitzungen dienten vorrangig dem Erfahrungs- und Informationsaustausch, dem Informations- und Gedankenaustausch mit Interpol nach der Tsunami-Katastrophe vom 26. Dezember 2004, der Diskussion zielführender Ansätze zur Bewältigung grenzübergreifender Krisen und Katastrophen, der Initiierung neuer Kooperationsmaßnahmen zu spezifischen polizeilichen Themen sowie der Fortführung der im Jahr 2004 nicht finalisierten Arbeiten.

Gegenstand der Beratungen waren im Wesentlichen folgende Themen:

- Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, des internationalen Terrorismus, der Produktion und des Vertriebs synthetischer Drogen, der Geldfälschung, der Cyber Crime und der Kinderpornografie,
- Kooperation von Europol und Interpol,
- optimale Ausgestaltung gemeinsamer Ermittlungsteams,
- Fortführung der laufenden COSPOL (Comprehensive Operational Strategic Planning for the Police) - Initiativen mit dem Ziel der Ableitung operationeller Projekte,
- Umgang mit den informellen Netzwerken TISPOL⁶ (Verkehrspolizei), AQUA-POL⁷ (Wasserschutzpolizei) und RAILPOL⁸ (Bahn- und Transportpolizei),
- europäisches Krisenmanagement einschließlich vorsorglicher Notfallplanung für Krisen und Katastrophen vergleichbar dem Tsunami 2004,
- Fortentwicklung der regionalen Polizeikooperation,
- Einrichtung schlanker administrativer Strukturen zur Unterstützung der TFPC und
- Zukunft der TFPC.

Die Situation der TFPC hat sich gegenüber 2004 inhaltlich wie organisatorisch verbessert. Gleichwohl hat die TFPC ihr thematisches bzw. organisatorisches Ziel noch nicht erreicht. In organisatorischer Hinsicht gilt nach wie vor, dass die TFPC als Gremium außerhalb der offiziellen Arbeitsstrukturen des Rates darum kämpfen muss, sich beim Rat wirksam Gehör zu verschaffen. In inhaltlicher Hinsicht sind wichtige Themen (bspw. die Bekämpfung des Terrorismus und der Organisierten Kriminalität oder die Arbeiten zur Bewältigung der Folgen des Tsunami vom 26. Dezember 2004) auch von anderen europäischen Arbeitsstrukturen besetzt, so dass zum Teil die Gefahr der Doppelarbeit bestand. Trotz dieser schwierigen Rahmenbedingungen ist der TFPC zu konstatieren, dass sich ihre Arbeitsabläufe und -ergebnisse deutlich fortentwickelt haben und zu vielen wichtigen Themen ein maßgeblicher Mehrwert generiert wurde. Dieser bestand regelmäßig darin, dass die behandelten Themen -

⁶ Die Langfassung der Bezeichnung der Organisation lautet „European Traffic Police Network TISPOL“; Bei der Organisation handelt es sich um einen netzwerkartigen Zusammenschluss hochrangiger, im Hauptamt mit Fragen der Verkehrssicherheit bzw. verkehrspolizeilichen Angelegenheiten befasster Beamter europäischer Großstadtpolizeien. TISPOL verfügt nicht über ein offizielles Mandat einer Regierung eines Mitgliedstaates oder der Kommission und verfügt auch nicht über eine eigene Rechtspersönlichkeit. TISPOL ist als NGO zu sehen, die eigeninitiativ auf nationaler wie auf europäischer Ebene ihre beratenden Dienste den zuständigen Entscheidungsträgern anbietet.

⁷ Bei AQUAPOL handelt es sich um das wasserschutzpolizeiliche Pendant zu TISPOL.

⁸ Bei RAILPOL handelt es sich um das bahnpolizeiliche Pendant zu TISPOL.

anders als in den klassischen Ratsgremien - nicht primär juristisch und/oder politisch, sondern in erster Linie polizeifachlich bewertet wurden und so die Palette bedeutsamer Aspekte angereichert werden konnte. So konnte die TFPC z. B. der Diskussion um ein Europäisches Krisenmanagement in maßgeblicher Weise eine Richtung geben, die den tatsächlichen Notwendigkeiten und den innerstaatlichen Zuständigkeiten stärker entspricht, als dies ursprünglich der Fall war. Ähnliches gilt für zwischendurch im Kontext der EU ventilierte Überlegungen, den informellen Netzwerken spartenspezifischer verkehrspolizeilicher Kooperationen an den bestehenden formellen Strukturen vorbei ein stärkeres Gewicht zu verleihen. Insofern war es der fachliche Rat der TFPC, der die Arbeiten des Rates in diesen Fragen maßgeblich positiv beeinflusst hat. Daneben nimmt sich die TFPC Themen an, die nicht im Fokus der primär auf Gesetzgebung ausgerichteten Ratsstrukturen stehen oder die diese aus übergeordneten Gesichtspunkten heraus nicht ohne Weiteres aufgreifen, die aber in der polizeilichen Praxis von erheblicher Bedeutung sein können. Als Beispiel für den erstgenannten Gesichtspunkt können die Arbeiten zur Verstärkung der regionalen Polizeikooperation - nicht zuletzt in den Binnengrenzgebieten - gelten. Zum zweiten Aspekt ist die Einbindung Interpols und seiner Ressourcen in europa-bezogene Projekte zu nennen. Drittens ist durch die Anbindung an Europol und die Unterstützung durch ein Sekretariat bei Europol die Arbeit wesentlich effizienter geworden. Die Fortschritte sind nicht zuletzt dem steten Bemühen der Präsidentschaften von Luxemburg und des Vereinigten Königreichs sowie der Bundesregierung zu danken. Sie hatten sehr darauf gedrängt, den Arbeiten effiziente inhaltliche und arbeitstechnische Strukturen einzuziehen und waren hierbei auch erfolgreich. In dieser Richtung sollten die Arbeiten der TFPC engagiert fortgesetzt werden.

4. Bewertung / Ausblick / Perspektiven

4.1 Fortentwicklung von Europol

Ungeachtet der erheblichen Bemühungen von Bund und Ländern zur Erhöhung des deutschen Personalanteils bei Europol sind nur geringe Verbesserungen eingetreten. Der deutsche Personalanteil stagniert und beträgt derzeit 10,9 %, der deutsche Finanzierungsanteil liegt dagegen derzeit bei 24%. Mit dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten ist die Bewerbersituation noch schwieriger geworden. Ohne qualifizierte Vorbereitung zum Beispiel über eine Hospitation bei Europol oder eine Tätigkeit als Verbindungsbeamter sowie gründliche Kenntnisse der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in der EU haben potentielle Bewerber eher geringe Erfolgsaussichten. Gute Kenntnisse der englischen Sprache sollten in jedem Fall vorhanden sein. Zur Verbesserung der Situation ist daher die Fortführung der angelaufenen Hospita-

tionsprogramme sowie eine weitere Verbesserung der Vorbereitung und Auswahl potentieller Bewerber über eine zielgerichtete Auswahl und Qualifikation erforderlich. Hierzu sollte auf Bund-Länder-Ebene eine Konzeption für potentielle Bewerber erstellt und den Dienststellen des Bundes und der Länder zur Verfügung gestellt werden. Die im letzten Jahresbericht erwähnte Auswahl von Länderbeamten für einen Einsatz im deutschen Verbindungsbüro bei Europol wird voraussichtlich im Frühjahr 2006 mit den Auswahlgesprächen zum Abschluss gebracht.

Ein Schwerpunkt für das Jahr 2006 wird nach der kürzlich vollzogenen Einführung die vollständige Umsetzung des Informationssystems (IS) bei Europol bleiben. Die Anbindung aller Mitgliedstaaten und die Datenanlieferung sollen bis Ende 2006 umgesetzt sein. In Deutschland stehen das BKA und die Landeskriminalämter im intensiven Dialog bezüglich der Anbindung an das IS. Die Datenanlieferung aus INPOL-F an das IS wurde für den Mandatsbereich „Falschgeld“ wirksam aufgenommen. Ebenso sind die entsprechenden Schulungsmaßnahmen angelaufen, um zu gewährleisten, dass die Landeskriminalämter den direkten Lese- und Schreibzugriff durchführen können. Erste Anwender haben bereits lesenden Zugriff. Der vorgesehene „Europol-Merker“ ist in den Fallanwendungen „Fälschung unbarer Zahlungsmittel“, „Kfz“, „Waffen“, „Auswertung Rauschgift“, „Kinderpornographie“, „Dokumente“, „Menschenhandel“, „Schleusung“ und „Dokumentation Europa Ost“ aktiviert, so dass eine Speicherung im IS möglich ist, sobald die Schnittstelle fachlich freigegeben wird. Priorität hat weiterhin die Terrorismusbekämpfung. Mit der Personalaufstockung der CTF, einer Optimierung der Analyse durch die verstärkte Datenanlieferung der Mitgliedstaaten und differenziertere Analysemethoden bei Europol sowie zunehmender Kooperation im EU-Bereich und mit Drittstaaten und -stellen liegen geeignete Grundlagen für einen erfolgversprechenden Bekämpfungsansatz vor.

Ein neues Feld für Europol wird die zu erstellende „Bedrohungsbewertung der Organisierten Kriminalität (Organised Crime Threat Assessment - OCTA)“ sein. Dieser Bericht löst den bisherigen OK-Lagebericht von Europol ab. Dieser bezog sich auf die Vergangenheit und erschien mit erheblichem zeitlichen Verzug. Grund war u. a. eine verspätete Datenlieferung aus den Mitgliedstaaten. Künftig soll OCTA jährlich im Frühjahr erscheinen und als Bedrohungsanalyse den Mitgliedstaaten, der Kommission, dem Rat der Justiz- und Innenminister und Europol Hinweise für künftige Schwerpunkte geben. Insbesondere für Europol sollen sich daraus wesentliche Hinweise für das Arbeitsprogramm sowie in der Folge für den aufzustellenden Haushalt ergeben.

Ein wichtiges Thema bei den Sitzungen des Europol-Verwaltungsrates ist die Diskussion über eine neue zentrale Liegenschaft („Hauptquartier“) für Europol. Ein ge-

meinsames Gebäude für Europol und Eurojust wurde aus Kapazitätsgründen verworfen. Das neue Gebäude wird voraussichtlich im Jahr 2009 fertiggestellt sein und dann ca. 900 Bediensteten Platz bieten.

Abzuwarten bleibt, wie sich die Zukunft der Ratsarbeitsgruppe "Europol" im Verhältnis zum Verwaltungsrat entwickeln wird, dessen Gewicht auch bei strategischen Entscheidungen weiter zugenommen hat. So ist im ersten Halbjahr 2006 ebenfalls keine Sitzung der Ratsarbeitsgruppe vorgesehen. Umso wichtiger ist es, dass weiterhin eine lückenlose Ländervertretung im Verwaltungsrat erfolgt.

Die zum 1. Januar 2007 anstehende Ratspräsidentschaft Deutschlands ist auch für die Fortentwicklung Europols von Bedeutung. Mit dem Eintritt in die Troika können die Weichen bereits ab 1. Juli 2006 gestellt werden. Dabei ist es für die Länder wesentlich, den Abstimmungsprozess für die weitere Entwicklung von Europol nachdrücklich zu begleiten. Wichtige Themen sind insbesondere

- die Verabschiedung dreier Protokolle zum Europol-Übereinkommen⁹,
- die Überprüfung des gegenwärtigen rechtlichen Rahmens für die Organisation von Europol und
- die flexiblere Gestaltung der Abläufe bei Europol.

Die Länder haben immer wieder betont, dass die Akzeptanz von Europol von seinem Mehrwert abhängt. Internationale Ermittlungserfolge in jüngster Zeit, bei denen Europol seine unterstützende und koordinierende Funktion unter Beweis gestellt hat, geben zu einer optimistischen Prognose Anlass. Im Hinblick auf die weitere Stärkung Europols muss es Ziel sein, den operativen (nicht exekutiven) Ansatz einschließlich der Beteiligung Europols an gemeinsamen Ermittlungsgruppen auszubauen. Dazu gehört die Arbeit mit den Analysedateien und deren ständige Evaluation ebenso wie die erstmals im Jahr 2006 erstellte Bedrohungsbewertung (OCTA) als strategischer Handlungsrahmen für die Mitgliedstaaten und Europol.

⁹ Erstes Änderungsprotokoll vom 30. November 2000 (ABl. EG C 358/ 1 vom 13.12.2000) über die Erweiterung der Zuständigkeit Europols auf Geldwäsche (ist ratifiziert), zweites Änderungsprotokoll vom 28. November 2002 (ABl. EG C 312/ 1 vom 16.12.2002) über die Ermöglichung der Teilnahme von Europol-Bediensteten an gemeinsamen Ermittlungsgruppen (ist ratifiziert) und drittes Änderungsprotokoll vom 27. November 2003 (ABl. EU C 2/1 vom 06.01.2004) über die Erweiterung der Ziele und der operativen Unterstützungsfunktion von Europol (Bundestag und Bundesrat haben zugestimmt, Ratifizierung ist auf dem Weg).

4.2 Fortentwicklung der polizeilichen Zusammenarbeit

Ein zentrales Anliegen der Länder ist seit Jahren die Fortentwicklung der (operativen) polizeilichen Zusammenarbeit in der EU. Die Initiativen der Europäischen Kommission¹⁰ greifen jedoch im Hinblick auf die von den Ländern seit Jahren geforderte umfassende Fortentwicklung des Schengener Durchführungsübereinkommens inhaltlich entschieden zu kurz und werden insoweit den Anforderungen an eine effektive grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht gerecht. Aus Sicht der Länder muss deshalb nach dem Maßstab der Polizei- und Justizverträge mit Österreich und den Niederlanden ein komplementäres Äquivalent zum EU-Rechtshilfeübereinkommen durch ein neues Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) geschaffen werden.

Mit dem EU-Rechtshilfeübereinkommen vom 29. Mai 2000¹¹ (für Deutschland zum 2. Februar 2006 in Kraft gesetzt) ist ein bedeutender Fortschritt für die Zusammenarbeit im Rahmen der Strafverfolgung erzielt worden. Weiterer Regelungsbedarf besteht jedoch bei der vorbeugenden Bekämpfung und der Aufklärung von Straftaten einschließlich des Datenaustausches bei polizeilichen Ermittlungen in strafrechtlichen Angelegenheiten (polizeiliche Rechtshilfe) und bei der grenzüberschreitenden Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Vor diesem Hintergrund ist es dringend erforderlich, das SDÜ einer eingehenden Evaluierung und Novellierung zu unterziehen. Der Kommission geht es in ihrer oben genannten Initiative nur um eine leichte Modifizierung bestehender Regelungen (insbesondere Artikel 39, 40 und 41 SDÜ), nicht aber um eine grundlegende Verbesserung der Rahmenbedingungen für die polizeiliche Zusammenarbeit.

In der Begründung ihres Entwurfs führt die Kommission unter „Allgemeines“ ferner sinngemäß aus, dass Handlungsbedarf bestehe, weil die Strafverfolgung durch unterschiedliche Praktiken der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erheblich erschwert wird und damit ein Sicherheitsgefälle entstehen kann. Die Mitgliedstaaten hätten deshalb „in Ermangelung einer übergeordneten Regelung“ bilaterale Abkommen geschlossen. Dies ist so nicht richtig. Vielmehr wurden bilaterale Abkommen deshalb geschlossen, weil eine „übergeordnete Regelung“ zwar durchaus besteht

¹⁰ Zuletzt Vorschlag der Kommission für einen Beschluss des Rates „zur Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, vor allem an den Binnengrenzen, und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen“.

¹¹ Mit Regelungen u. a. zur Zeugenvernehmung per Video- und Telefonkonferenz, zu kontrollierten Lieferungen, zur grenzüberschreitenden Überwachung der Telekommunikation, zum grenzüberschreitenden Einsatz Verdeckter Ermittler und zur Einrichtung gemeinsamer Ermittlungsgruppen, vgl. hierzu auch Ziff. 4.9.

(SDÜ), aber in ihrer Regelungsbreite und -tiefe dem heutigen Anspruch an eine effektive polizeiliche Zusammenarbeit nicht mehr genügt. Wenn also - was unbedingt zu unterstützen ist - eine (neue) übergeordnete Regelung geschaffen werden soll, dann unter Einbeziehung der oben genannten Forderungen. Nur so kann ein echter Mehrwert geschaffen werden.

Darüber hinaus ist die von der Kommission geplante Einrichtung eines Ausschusses unter ihrer Leitung (Artikel 10 des Entwurfs) inakzeptabel. Es geht hier um Fragen der polizeilichen Zusammenarbeit, die - entgegen der Auffassung der Kommission - in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegt. Der Ausschuss ist auch nicht erforderlich, weil alle anstehenden Fragen in der bestehenden und bewährten Gremienstruktur des Rates angemessen erörtert werden können.

4.3 Bekämpfung des Terrorismus

Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung des Terrorismus entwickelt sich dynamischer als auf jedem anderen Feld der gemeinsamen Innen- und Justizpolitik. Seit den Anschlägen vom 11. März 2004 wurden mehr als 150 gemeinsame Maßnahmen auf den Weg gebracht. Dabei wird ein breiter Ansatz verfolgt. Ziel ist die Intensivierung der Zusammenarbeit von der Weitergabe nachrichtendienstlicher Erkenntnisse bis zur Strafverfolgung und Kontrolle von Kapitalvermögen, um Terrorverdächtige besser ausfindig machen, inhaftieren und beweiskräftig vor Gericht bringen zu können. Die Anzahl der vorgeschlagenen und beschlossenen Empfehlungen, Strategien und Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung auf europäischer Ebene ist inzwischen ausgesprochen unübersichtlich geworden. Der am 17./18. Juni 2004 angenommene Aktionsplan gegen den Terrorismus erfasst nicht alle Maßnahmen und Initiativen. Insbesondere in den Bereichen Terrorfinanzierung, Schutz kritischer Infrastrukturen und Zusammenarbeit mit Drittstaaten wurden gesonderte Beschlüsse gefasst und Initiativen beschlossen. Die Kommission plant, den Aktionsplan halbjährlich zu aktualisieren und die österreichische Ratspräsidentschaft beabsichtigt im Frühjahr 2006 die Veröffentlichung einer Übersicht bereits erfolgreich umgesetzter Initiativen und Maßnahmen. Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung. Insgesamt setzt eine wirkungsvolle und nachhaltige Bekämpfung des internationalen Terrorismus aber insbesondere eine Bündelung aller Maßnahmen und Initiativen voraus.

Die neue Initiative der Kommission "Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Übermittlung von aus den Tätigkeiten der Sicherheits- und Nachrichtendienste resultierenden Informationen über terroristische Straftaten" ist aus Sicht der Länder

zu begrüßen. Danach sollen alle für die Terrorabwehr und zur strafrechtlichen Verfolgung relevanten Daten von den nationalen Nachrichtendiensten und Polizeien gebündelt und bei Europol analytisch und operationell aufbereitet werden. Der Bundesrat¹² hat zwar nahezu einstimmig das Ziel der Initiative begrüßt, aber auch eine Reihe von Vorbehalten geäußert. Im Wesentlichen wird bemängelt, dass es an einer Rechtsgrundlage für die Einbindung der Nachrichtendienste in der 3. Säule fehle, zudem ein vergleichbares Verfahren bereits existiere und aus Sicht der Nachrichtendienste im Grunde die Interessen des Quellenschutzes entgegenstünden.

4.4 Bewertung des Besitzstands im Bereich Justiz und Inneres in den Bewerberstaaten

In Bezug auf Bulgarien und Rumänien wird für den Bereich Justiz und Inneres im Rahmen der zu erstellenden Monitoring-Berichte darauf zu achten sein, dass die Beitrittsvorbereitungen weiter vorangetrieben und erkennbare Probleme benannt werden, um konsequent auf ihre Beseitigung hinzuwirken. Dies ist insbesondere im Hinblick auf eine Entscheidung über ein gemäß Artikel 4 Abs. 2 der Beitrittsverträge mögliches Hinausschieben des Beitrittstermins auf den 1. Januar 2008 von besonderer Bedeutung, da im Bereich Justiz und Inneres bislang noch erhebliche Probleme erkennbar sind. In Bezug auf weitere Bewerberstaaten ist darauf hinzuwirken, dass die Bewertung nach den gleichen Maßstäben wie bei den bisherigen Beitrittsverfahren erfolgt.

4.5 Schengen-Evaluierung der neuen Mitgliedstaaten

Elementare Voraussetzungen für die Aufhebung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen sind die vollständige Übernahme und dauerhafte Anwendung des Schengen-Acquis in den neuen Mitgliedstaaten und die Lauffähigkeit des neuen Schengener Informationssystems SIS II. Für die Länder ist es unverzichtbar, dass die Personenkontrollen an den künftigen Binnengrenzen erst aufgehoben werden, wenn die neuen Mitgliedstaaten im Rahmen einer eingehenden Überprüfung nachgewiesen haben, dass sie den Schengen-Acquis übernommen haben und in der Lage sind, diesen vollständig und dauerhaft anzuwenden. Expertenteams werden diese Überprüfungen (ohne die das SIS II betreffenden Teile des Acquis) bis zum Herbst 2006 vornehmen und sich vor Ort ein Urteil bilden. Die Kommission geht nach wie vor davon aus, dass die Migration der alten Mitgliedstaaten in das SIS II ab Januar 2007 erfolgt und die neuen Mitgliedstaaten ab März 2007 planmäßig folgen. Dies setzt voraus, dass eine politische Einigung einschließlich der Ratifizierung der

¹² Bislang hat sich nur der Innenausschuss mit dem Entwurf befasst (Niederschrift 838. In, 23.02.2006).

notwendigen Rechtsinstrumente¹³ in den Mitgliedstaaten bis Ende Juni 2006 erfolgt. Trotz der hohen Sitzungsfrequenz der Ratsarbeitsgruppe „Schengen-Acquis“ zeichnet sich ab, dass der ehrgeizige Zeitplan (auch wegen der verzögerten technischen Entwicklung des Systems) nicht eingehalten werden kann. Intern geht die Kommission davon aus, dass sich die Einführung von SIS II um mindestens drei bis sechs Monate verzögern wird. Vor diesem Hintergrund ist Forderungen neuer Mitgliedstaaten nach einer Aufhebung der Binnengrenzkontrollen vor der Einführung und des stabilen Laufs des SIS II entschieden zu begeben.

4.6 Task Force der europäischen Polizeichefs

Die TFPC kann ihren Mehrwert nur voll entfalten, wenn Belange der Kriminalitätsbekämpfung und des polizeilichen Einsatzes gleichermaßen berücksichtigt werden. Dafür gibt es deutliche Anzeichen. Zwar ist polizeiliche Zusammenarbeit nach wie vor primär „Kooperation bei der Kriminalitätsbekämpfung“, gleichwohl erscheinen auf der Agenda immer häufiger auch andere polizeiliche Themen. Dies gilt etwa für den Einsatz bei Großereignissen (Olympische Spiele, Fußball-Championate, Europäische Räte etc.), die verstärkte Beachtung präventivpolizeilicher Gesichtspunkte oder das Zusammenwirken von Polizei und Katastrophenschutz.

Die Arbeit der TFPC war nicht selten dadurch erschwert, dass es an einer leistungsfähigen Administration mangelte. Dies rührt aus dem informellen Charakter der TFPC her und führte dazu, dass mit jeder Präsidentschaft neue administrative Abläufe geschaffen werden mussten. Im Berichtszeitraum sind gute Grundlagen geschaffen worden, um dieses Manko durch die Installation eines unter dem Dach Europols angesiedelten und unter der Disposition der jeweiligen Präsidentschaft stehenden „TFPC-Büros“ zu beheben.

Für das Wirken der TFPC wird es essentiell sein, wie ihre operativ ausgerichtete Arbeit mit den auch die europäische Rechtsetzung vorbereitenden Gremien (insbesondere dem Ausschuss nach Artikel 36 EUV) abgestimmt werden kann. Idealtypisch sollten sich beide Foren ergänzen.

Die seit 1. Januar 2006 amtierende österreichische Ratspräsidentschaft hat erkennen lassen, dass die Fortentwicklung der Rolle der TFPC ein Schwerpunkt ihrer Arbeiten sein wird. Sie beabsichtigt die Vorlage eines Positionspapiers als Grundlage

¹³ Beschluss des Rates und Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates (soweit es um ausländer- und asylrechtliche Bestimmungen geht) über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des SIS II sowie eine weitere Verordnung zur Regelung des Zugang der nationalen Kraftfahrzeugzulassungsbehörden zum SIS II.

für die weiteren Beratungen. Ziel ist es, ein „Optionspapier“ zur Zukunft der TFPC zu erarbeiten, das im Juni 2006 vom Justiz- und Innenrat beraten werden soll.

4.7 Umsetzung des „Grundsatzes der Verfügbarkeit“

Mit einem von der Kommission vorgeschlagenen Rahmenbeschluss soll dem im Haager Programm beschlossenen „Grundsatzes der Verfügbarkeit“ innerhalb der EU Geltung verschafft werden. Der Entwurf geht davon aus, dass ein effektiver Austausch von Informationen derzeit durch Formvorschriften, Verwaltungsstrukturen und rechtliche Hindernisse behindert wird, obwohl es in einem Raum ohne Personenkontrollen an den Binnengrenzen von entscheidender Bedeutung sein kann, schnellen Zugang zu Informationen aus anderen Mitgliedstaaten zu haben, um Straftaten erfolgreich bekämpfen zu können. Der Austausch strafverfolgungsrelevanter Informationen zwischen den Mitgliedstaaten und mit Europol soll deshalb künftig nach einheitlichen Bedingungen erfolgen. Die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, bestimmte Informationen, die ihren Behörden zur Verfügung stehen, den entsprechenden Behörden anderer Mitgliedstaaten zugänglich zu machen.

Der Entwurf enthält im Wesentlichen folgende Regelungen:

- Der Anwendungsbereich ist auf bestimmte Informationen (bspw. DNA-Profile, Fingerabdrücke, Kfz-Haltermitteilungen, Telefonnummern und sonstige Verbindungs- und Verkehrsdaten) beschränkt, die nur für den Zweck verwendet werden dürfen, zu dem sie bereitgestellt worden sind.
- Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass den Behörden anderer Mitgliedstaaten und Europol Informationen zur Verfügung gestellt werden, die diese zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen.
- Die Behörden anderer Mitgliedstaaten und Europol müssen auf die in Datenbanken gespeicherten Informationen online zugreifen können, wenn die inländische Behörde über einen Online-Zugang verfügt. Für Daten, auf die nicht online zugegriffen werden kann, soll eine online abzufragende Indexdatei errichtet werden. Ist dort eine Suche erfolgreich, besteht die Möglichkeit einer Informationsanfrage, die binnen zwölf Stunden beantwortet werden muss.
- Grundsätzlich ist vor Bereitstellung einer Information die Genehmigung der zuständigen Stelle einzuholen. Das Einbringen der Information in ein Strafverfahren setzt grundsätzlich die Genehmigung der zuständigen Justizbehörde im Mitgliedstaat der verfügungsberechtigten Behörde voraus.

Der Europäische Rat hat im Haager Programm die Forderung nach einem innovativen Konzept für den grenzüberschreitenden Austausch strafverfolgungsrelevanter Informationen gestellt und die Notwendigkeit der Verfügbarkeit von Daten in der EU bekräftigt. Der Entwurf der Kommission ist insoweit grundsätzlich ein Schritt in die richtige Richtung. Er greift jedoch zu kurz, weil er im Wesentlichen nur die Verbesserung des Informationsaustausches für bestimmte Informationen vorsieht. Das geltende Rechtshilferecht wird den Anforderungen an eine effektive Zusammenarbeit der Polizeien nicht mehr gerecht. So ist bislang der dringend notwendige diagonale Dienstverkehr zwischen Polizei und Justiz nicht rechtlich verankert. Auch wird im Entwurf am Zustimmungsvorbehalt der Justiz bzgl. des Einbringens von Informationen in ein Strafverfahren festgehalten. Beide Aspekte sind mit den Zielen des Haager Programms unvereinbar. Außerdem sind inhaltliche Überschneidungen mit parallelen Regelungen auf bilateraler (z. B. der deutsch-österreichische Polizei- und Justizvertrag), multilateraler (z. B. der Vertrag von Prüm) und EU-weiter Ebene (z. B. die schwedische Initiative zum Entwurf eines Rahmenbeschlusses über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der EU) zu erkennen, welche jedoch nicht deckungsgleich sind und sich lediglich punktuell ergänzen. Einer Koordinierung und Zusammenführung der verschiedenen Regelungsinhalte kommt daher eine außerordentliche Bedeutung zu. Dabei sind Regelungen anzustreben, die denen der neuen Polizei- und Justizverträge entsprechen.

Der im Juni 2005 vom Rat und der Kommission angenommene Aktionsplan zur Umsetzung des Haager Programms sieht vor, dass die Kommission neben dem Vorschlag für die Einführung des „Grundsatzes der Verfügbarkeit“ auch einen Vorschlag für angemessene Schutzmaßnahmen und den Rechtsschutz in Bezug auf den Transfer personenbezogener Daten für Zwecke der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit unterbreitet. Der Bundesrat hat am 25. November 2005 die Intention dieses Rahmenbeschlussvorschlages „über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden“ grundsätzlich begrüßt. Er hat jedoch bekräftigt, dass der Entwurf dem Anliegen nur teilweise gerecht wird und erhebliche Bedenken im Detail geltend gemacht (BR-Drucksache 764/05/Beschluss).

4.8 Mitteilung der Europäischen Kommission über die Folgen des Urteils des EuGH vom 13. September 2005

Die Kommission erläutert mit ihrer Mitteilung vom 23. November 2005 die Folgen, die sich aus dem Urteil des EuGH vom 13. September 2005 ergeben. Gegenstand der EuGH-Entscheidung ist der „Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht“ aus dem Jahre 2003. Im Kern führt der EuGH in seiner Entscheidung aus, dass das Strafrecht ebenso wie das Strafprozessrecht zwar grundsätzlich nicht in die Zuständigkeit der Gemeinschaft falle und dass die 3. Säule der intergouvernementalen Zusammenarbeit unterliege. Der Gemeinschaftsgesetzgeber dürfe jedoch Maßnahmen in Bezug auf das Strafrecht der Mitgliedstaaten ergreifen, wenn diese nach seiner Auffassung erforderlich sind, um die volle Wirksamkeit der von ihm zum Schutz der Umwelt erlassenen Rechtsnorm zu gewährleisten und sofern die Anwendungen wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionen durch die zuständigen nationalen Behörden eine zur Bekämpfung schwerer Umweltbeeinträchtigung unerlässliche Maßnahme darstellt.

Die Kommission interpretiert das Urteil dahingehend, dass seine Auswirkungen sich nicht auf das Umweltrecht beschränken, sondern dass grundsätzlich die Gesamtheit der Gemeinschaftspolitiken (1. Säule) sowie der Grundfreiheiten betroffen sei. Das bedeute allerdings nicht, dass in all diesen Bereichen nunmehr auch strafrechtliche Vorschriften zu erlassen seien. Insoweit verweist die Kommission allgemein auf das zu wahrende Verhältnismäßigkeitsprinzip. Hinsichtlich bereits ergangener Rahmenbeschlüsse mit strafrechtlichen bzw. -prozessualen Regelungen, die an einen Inhalt der 1. Säule knüpfen, hält die Kommission deren Ersetzung durch Richtlinien und andere Gemeinschaftsrechtsakte der 1. Säule für erforderlich. Darüber hinaus beabsichtigt sie, die Auswirkungen des Urteils bei künftigen Rechtsetzungsvorschlägen zu berücksichtigen und von ihrem Vorschlagsrecht Gebrauch zu machen, falls mit den Mitgliedstaaten kein Einvernehmen über die Umwandlung der Rahmenbeschlüsse erzielt werden könne, um nicht nur die Rechtsgrundlagen richtig zu stellen, sondern auch „...inhaltlichen Lösungen den Vorzug zu geben, die ihrem Verständnis des Gemeinschaftsinteresses entsprechen...“. Im Ergebnis würde das Vorhaben darauf hinauslaufen, dass die Trennung zwischen 1. und 3. Säule hinfällig würde. Dies kann nicht hingenommen werden. Zu diesem Ergebnis kommt auch der Bundesrat in seiner diesbezüglichen EntschlieÙung vom 10. Februar 2006 (Bundesratsdrucksache 895/05/Beschluss).

4.9 Inkrafttreten des EU-Rechtshilfeübereinkommens / Einrichtung gemeinsamer Ermittlungsgruppen

Das Übereinkommen vom 29. Mai 2000 über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist zum 2. Februar 2006 in Deutschland in Kraft getreten. Damit kann das Übereinkommen mit Ausnahme der Tschechischen Republik, Griechenland, Italien, Irland, Luxemburg, Malta und der Slowakei (diese Staaten haben das Übereinkommen noch nicht ratifiziert) angewandt werden. Es enthält unter anderem Regelungen

- zur Vernehmung per Video- und Telefonkonferenz,
- zu kontrollierten Lieferungen,
- zur grenzüberschreitenden Überwachung des Telekommunikationsverkehrs,
- zur Einrichtung gemeinsamer Ermittlungsgruppen der Mitgliedstaaten, ggf. unter Beteiligung Dritter (bspw. Europol) und
- zum grenzüberschreitenden Einsatz Verdeckter Ermittler.

Das Übereinkommen wird zu erheblichen Verbesserungen im Rechtshilfeverkehr führen. Es wird den gestiegenen Ansprüchen an eine effektive grenzüberschreitende Verbrechensbekämpfung in weiten Teilen gerecht und hält die Mitgliedstaaten stärker als bisher an, Rechtshilfeersuchen nach Einzelfallprüfung zu erledigen.

Aus Sicht der Länder besonders zu begrüßen ist die Möglichkeit der Einrichtung gemeinsamer Ermittlungsgruppen gemäß Artikel 13 des Übereinkommens. Entsprechende konkrete Planungen sind in einigen Ländern bereits in Bearbeitung. Das Bundesministerium der Justiz hat am 9. Februar 2006 diesbezüglich darauf hingewiesen, dass

- das Bundesministerium der Justiz, Referat II B 5, als „deutsche Zentralstelle für Joint Investigation Teams“ (gemeinsame Ermittlungsgruppen i. S. v. § 83k IRG¹⁴) benannt wurde,
- die Vereinbarung einer gemeinsamen Ermittlungsgruppe im Einzelfall zumindest derzeit noch als eine Angelegenheit von besonderer Bedeutung angesehen wird, weshalb sich die Landesjustizverwaltungen mit der Bundesregierung rechtzeitig ins Benehmen zu setzen haben, und
- die Bundesregierung derzeit Gespräche mit Frankreich über den Abschluss einer Mustervereinbarung führt und - bei Bedarf - Gespräche mit anderen Mitgliedstaaten aufnehmen wird.

¹⁴ Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen.

Das Bundesministerium der Justiz hat weiter ausgeführt, dass die Vereinbarung von Mustervereinbarungen ausschließlich in den Verantwortungsbereich der Bundesregierung falle, für welche federführend das Bundesministerium der Justiz handele.

Aus Sicht der Länder ist die Zuständigkeit der Justiz für die Entscheidung über die Einrichtung gemeinsamer Ermittlungsgruppen unstrittig. Gleichwohl ist es notwendig, von dieser richtungsweisenden Möglichkeit einer effektiven Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität intensiv und zeitnah Gebrauch zu machen und gemeinsame Ermittlungsgruppen immer dann einzurichten, wenn dies sachlich geboten und rechtlich zulässig ist. Diese Haltung wird gestützt durch die Grundsätze, die der Ausschuss nach Artikel 36 EUV in seiner Sitzung am 7./8. Juli 2005 festgelegt hat. Unter anderem wurde einvernehmlich festgestellt, dass es notwendig sei, das Instrument besser zu nutzen.

5. Beschlussvorschlag

Siehe Anhang.

Beschlussvorschlag

für die Sitzung des AK II „Innere Sicherheit“ der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Länder am 22./23. März 2006 in Cuxhaven

TOP 2.2 Jahresbericht des Ländervertreters im Artikel-36-Ausschuss über die Beteiligung der Länder in EU-Angelegenheiten

Beschluss:

1. Der Arbeitskreis II nimmt den Bericht über die Beteiligung der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union im Jahr 2005 zur Kenntnis.
2. Der Arbeitskreis II bittet die IMK, wie folgt zu beschließen:
 1. Die Innenministerkonferenz nimmt den Bericht über die Beteiligung der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union im Jahr 2005 zur Kenntnis.
 2. Die Innenministerkonferenz sieht in der vollständigen und dauerhaften Funktionsfähigkeit des neuen Schengener Informationssystems SIS II eine wesentliche Ausgleichsmaßnahme und insoweit eine unabdingbare Voraussetzung für die Aufhebung der Personenkontrollen an den neuen Binnengrenzen. Sie hält es für unverzichtbar, dass der Zeitplan für die Einführung des SIS II eingehalten und der Beitritt weiterer Staaten zum Schengen-Verbund erst vollzogen wird, wenn dort insbesondere die reibungslose Lauffähigkeit des Systems festgestellt worden ist. Sie bittet das Bundesministerium des Innern, sich hierfür nachdrücklich einzusetzen. Sie bittet das Bundesministerium des Innern ferner darauf hinzuwirken, dass die Entwicklung der Verbindung zwischen dem Visainformationssystem (VIS) und SIS II dessen Einführung nicht weiter verzögert.

3. Die Innenministerkonferenz sieht in der Erhöhung des deutschen Personalanteils bei Europol ein geeignetes Instrument zur Stärkung der Rolle Deutschlands bei der polizeilichen Zusammenarbeit in der EU und begrüßt daher ausdrücklich alle hierfür bereits ergriffenen Maßnahmen des Bundes und der Länder. Die Innenministerkonferenz begrüßt in diesem Zusammenhang die Unterstützung und Durchführung des Hospitationsprogramms durch das Bundesministerium des Innern. Sie ist darüber hinaus der Auffassung, dass eine umfassende Vorbereitung von deutschen Bewerbern auch im Rahmen der Fortsetzung von Hospitationen bei Europol notwendig ist, um deren Chancen im Auswahlverfahren zu erhöhen. Sie bittet das Bundesministerium des Innern unter Beteiligung der Länder ein einheitliches Konzept auszuarbeiten.
4. Die Innenministerkonferenz bekräftigt ihre Auffassung, dass die Rahmenbedingungen für eine effektive operative polizeiliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union dringend fortentwickelt werden müssen. Sie begrüßt in diesem Zusammenhang die Unterzeichnung des multilateralen Vertrags von Prüm am 28. Mai 2005. Die Innenministerkonferenz weist dagegen darauf hin, dass der Vorschlag der Europäischen Kommission für einen Beschluss des Rates „zur Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, vor allem an den Binnengrenzen, und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen“ entschieden zu kurz greift. Sie bittet das Bundesministerium des Innern, sich neben dem Abschluss bilateraler Polizei- und Justizverträge mit den Nachbarstaaten Deutschlands auch für eine umfassende Novellierung des Schengener Durchführungsübereinkommens einzusetzen.
5. Die Innenministerkonferenz begrüßt alle Bemühungen auf europäischer Ebene, die eine wirkungsvolle und nachhaltige Bekämpfung des internationalen Terrorismus zum Ziel haben. Angesichts der Vielzahl bisheriger Initiativen und Beschlüsse sieht sie jedoch die dringende Notwendigkeit einer Bündelung aller Maßnahmen im Sinne einer kohärenten Strategie. Sie bittet das Bundesministerium des Innern, sich hierfür bei den anstehenden Beratungen in den Gremien der Europäischen Union weiterhin nachdrücklich einzusetzen.
6. Die Innenministerkonferenz sieht in dem Vorschlag der Europäischen Kommission für einen Rahmenbeschluss des Rates zum „Grundsatz der Verfügbarkeit“ einen geeigneten Ansatz für die Verbesserung, Vereinfachung und Beschleunigung des polizeilichen Daten- und Informationsaustausches in der Europäischen Union. Sie weist darauf hin, dass die dem Entwurf zu Grunde liegenden Ziele

bereits überwiegend in den bi- und multilateralen Verträgen (Polizei- und Justizverträge mit Österreich und den Niederlanden, Vertrag von Prüm) geregelt worden sind. Thematische Überschneidungen bestehen zudem mit weiteren Initiativen auf Ebene der EU (Entwurf eines Rahmenbeschlusses über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten). Die Innenministerkonferenz sieht hierdurch die Gefahr von Widersprüchen und spricht sich deshalb für ein abgestimmtes Vorgehen bei den weiteren Beratungen unter Beachtung aller geltenden und initiierten Rechtsakte und Abkommen aus. Das Bundesministerium des Innern wird gebeten, sich dafür einzusetzen, dass alle Mitgliedstaaten dem Vertrag von Prüm beitreten. Sie bekräftigt ihre Auffassung, dass außerdem die polizeilichen Befugnisse im Rahmen der Rechtshilfe und bei der grenzüberschreitenden Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgeweitet werden müssen.

7. Die Innenministerkonferenz nimmt die Mitteilung der Europäischen Kommission über die Folgen des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 13. September 2005 über die Zuständigkeiten für das Rechtsetzungsverfahren im Bereich des Strafrechts zwischen dem ersten und dritten Pfeiler zur Kenntnis. Die Innenministerkonferenz stellt insbesondere fest, dass mit dem Urteil eine generelle Zuweisung von Rechtsetzungskompetenzen für das Strafrecht an die Gemeinschaft nicht verbunden ist. Sie vertritt vielmehr die Auffassung, dass straf- und strafverfahrensrechtliche Angelegenheiten weiterhin vom Rat der Justiz- und Innenminister behandelt werden müssen und die Kompetenzen der Mitgliedstaaten im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit nicht eingeschränkt werden dürfen.
8. Die Innenministerkonferenz sieht in dem Rechtshilfeübereinkommen der Europäischen Union vom 29. Mai 2000 ein wirkungsvolles und richtungsweisendes Instrument zur Bekämpfung der internationalen und grenzüberschreitenden Kriminalität und begrüßt deshalb ausdrücklich die zum 2. Februar 2006 erfolgte Inkraftsetzung des Übereinkommens in Deutschland. Sie bittet die Konferenz der Justizministerinnen und -minister, sich für eine praxisorientierte Umsetzung des Übereinkommens einzusetzen und insbesondere darauf hinzuwirken, dass gemeinsame Ermittlungsgruppen der Mitgliedstaaten zeitnah immer eingerichtet werden können, wenn dies im Einzelfall sachlich geboten und rechtlich möglich ist.

9. Die Innenministerkonferenz bittet ihren Vorsitzenden, den Vorsitzenden der Justizministerkonferenz über den Beschluss zu informieren.