

Innenminister/-senatoren der Länder
Anschriften lt.
vorgehefteter Verteilerlisten

Berlin, den 29. April 2009

**Sitzung der ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder
am 3. bis 5. Juni 2009 in Bremerhaven
TOP: EU- Angelegenheiten, Bericht des Ländervertreter im JI-Rat der EU**

Sehr geehrte Herren Kollegen,

mit Bundesratsbeschluss vom 30. November 2007 wurde ich als Ländervertreter im Rat der europäischen Justiz- und Innenminister benannt. Der Zeitraum meines Berichtes umfasst die Sitzungen des Rats am 24. Oktober 2008 in Luxemburg, am 27./28. November 2008 in Brüssel, am 26./27. Februar 2009 in Brüssel und am 6. April 2009 in Luxemburg sowie das informelle Treffen der Justiz- und Innenminister am 15./16. Januar 2009 in Prag.

Bei allen Ratssitzungen war ich persönlich anwesend. Nur an dem informellen Treffen der Justiz- und Innenminister am 15./16. Januar 2009 in Prag konnten aus terminlichen Gründen weder ich noch einer meiner Vertreter teilnehmen.

1. Sitzung am 24. Oktober 2008 in Luxemburg

1.1. Im **Gemischten Ausschuss** berichtete die Kommission über die technischen Probleme beim Aufbau des Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II). Diese hatten zur Suspendierung der Testaktivitäten für mehrere Wochen geführt. Die Kommission wies darauf hin, dass der Zeitplan zur Fertigstellung des SIS II¹ derzeit mit den Experten der Mitgliedsstaaten beraten werde.

1.2. Das Generalsekretariat des Rates berichtete zum SISNET über den planmäßig verlaufenden Umzug auf das neue Wide Area Network Schengen (WAN-SCH), das nun für SISone4all zur Verfügung stehe.

1.3. Der **Rat** verabschiedete zunächst die Liste der A-Punkte² (u.a. Annahme des Ratsbeschlusses zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, Beschluss des Rates über ein Kontaktstellennetz zur Korruptionsbekämpfung, Verordnung des Rates über die Migration vom Schengener Informationssystem zum Schengener Informationssystem der zweiten Generation, Beschluss des Rates über die Migration vom Schengener Informationssystem zum Schengener Informationssystem der zweiten Generation).

1.4. Es wurden zudem Schlussfolgerungen des Rates zur Errichtung von nationalen Plattformen und einer europäischen Plattform für Hinweise auf Internetstraftaten verabschiedet. Dem Vorsitz zufolge wird man die Plattform bei Europol einrichten und dadurch den Abgleich mit Europol-Informationen erlauben. Laut Kommission sind im Finanzprogramm „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ 300.000 € vorgesehen, um Europol beim Aufbau der Plattform zu unterstützen. Der Mehrwert einer Meldeplattform bei Europol war trotz wiederholter deutscher Anmahnung aus polizeifachlicher Sicht noch nicht vollständig überzeugend dargetan. Auf Deutschlands Initiative hin sehen die Schlussfolgerungen, die der Rat verabschiedete, daher nun vor, dass Europol eine Folgeabschätzung vornehmen und hierüber berichten soll.

1.5. Der Rat verabschiedete außerdem Schlussfolgerungen zum Konvergenzprinzip, womit eine Annäherung – nicht jedoch Harmonisierung – in Bereichen wie operative Polizeizusammenarbeit, Ausbildung, Sicherheitsforschung oder Ausrüstung gemeint ist. Ungarn und Österreich berichteten über das Salzburgforum als Beispiel für gute regionale polizeiliche Zusammenarbeit. Die positiven Erfahrungen mit der operationellen Arbeit sprächen für den Ausbau solcher Kooperationsformen und für ihre EU-weite Vernetzung.

1.6. Thema war auch der dramatische Anstieg des Drogenhandels über Westafrika und dessen destabilisierende Wirkung auf die Funktionsweise und die Sicherheit der betroffenen Staaten, der auch für Europa in Anbetracht der zu erwartenden wachsenden Migrationsströme eine unmittelbare Bedrohung darstellt. Wichtig sei eine verstärkte technische Zusammenarbeit mit den afrikanischen Staaten sowie eine bessere Koordinierung der europäischen Verbindungsbeamten vor Ort. Der Vorsitz kündigte an, für den nächsten JI-Rat ein Optionenpapier zu erarbeiten. Aus deutscher Sicht ist hierzu anzumerken, dass ausweislich der „Falldatei Rauschgift“ in den letzten Jahren ein Anstieg der Kokainsicherstellungsmengen in Deutschland mit fast ausschließlichem Herkunftsnachweis aus der Region Westafrika von 3 kg in 2003 auf 75 kg in 2007 zu verzeichnen gewesen ist.

1.7. Die Innenminister äußerten außerdem ihre unterschiedlichen Positionen zu dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu Strafverfolgungszwecken. Bedeutung innerhalb der Diskussion kam unter anderem der Frage zu,

¹ Mit der Verordnung (EG) Nr. 2424/2001 des Rates wurde die Kommission damit betraut, bis zum 31. Dezember 2008 das SIS II zu entwickeln.

² Dok. 14167/08

ob die Erfassung und Auswertung von PNR-Daten neben dem Flugverkehr zwischen der EU und Drittstaaten (einschließlich Transitflügen) auch rein innergemeinschaftliche Flüge betreffen sollten. Während eine Reihe von Mitgliedstaaten die EU-weite, verpflichtende Einbeziehung innergemeinschaftlicher Flüge in das PNR-System befürwortete (Estland, Dänemark, Belgien, Polen, Italien, Bulgarien), und einige Staaten sich darüber hinaus sogar für eine weitergehende Nutzung der Daten für Einwanderungszwecke aussprachen (Großbritannien, Österreich und Litauen), äußerte Deutschland sich kritisch. Eine sorgfältige verfassungsrechtliche Diskussion habe Vorrang vor einer raschen Verabschiedung. Aus diesem Grund sprach sich Deutschland dagegen aus, auf dem Novemberrat Leitlinien zu verabschieden, die bereits konkrete Detailvorgaben beinhalten. Auch der Bundesrat sprach sich in seiner Stellungnahme³ gegen eine Verabschiedung des Vorschlags für einen Rahmenbeschluss aus. Die anlass- und verdachtsunabhängige Erhebung von PNR-Daten wäre eine erheblicher Eingriff in das Recht der informationellen Selbstbestimmung.

1.8. Aufgrund der Medienberichterstattung in Deutschland und dem EP-Votum bat Deutschland die Kommission um Erläuterungen zu ihrem Vorschlag, Body-Scanner bei der Luftsicherheitskontrolle zu verwenden. Die Kommission erklärte, dass sie noch vor Inkrafttreten der neuen EU-Luftsicherheitsverordnung(EG) 300/2008 spätestens im April 2010 den Erlass von Durchführungsbestimmungen vorschlagen werde, die eine Auflistung von möglichen Kontrollmethoden und -techniken für die Passagierkontrolle enthielten. Die Kommission wies darauf hin, dass die Nutzung von Body-Scannern auch als freiwillige Option in Betracht käme. Deutschland machte deutlich, dass man zwar Labortests zur Verbesserung von Sicherheitskontrollen befürworte, aber die derzeitigen Body-Scanner nicht einsetzen werde, solange Bilder in der gegenwärtigen Form entstünden.

1.9. Beim Mittagessen diskutierten die Minister/innen zum TOP Katastrophenschutz über den französischen Vorschlag für eine Assistance Mutuelle Européenne (Ressourcenpool für EU-Einsätze mit einem System gegenseitiger Unterstützung). Weiteres Thema war die Arbeit des European Security, Research and Innovation Forum.

2. Sitzung am 27./28. November in Brüssel

2.1. Im **Gemischten Ausschuss** informierte der Vorsitz den Rat über den vollständigen Beitritt der Schweiz zum Schengen-Abkommen. Die Binnengrenzkontrollen für Personen auf dem Land sollten ab 12. Dezember 2008 und die Kontrollen der Luftgrenzen ab 29. März 2009 entfallen. Liechtenstein berichtete, dass die Ratifizierung der Protokolle zur eigenen Schengen-Assoziierung abgeschlossen sei.

2.2. Die Kommission räumte erneut technische Probleme des SIS II-Projekts ein, die im Herbst für einige Wochen zur Suspendierung aller Entwicklungsarbeiten am Zentralsystem führten. Verspätungen im Zeitplan zur Fertigstellung des SIS II seien wahrscheinlich.

2.3. In der folgenden **Ratstagung** wurde die Liste der A-Punkte⁴ verabschiedet. Sie umfasste u.a. das Verhandlungsmandat der Kommission zum Abschluss eines Rückübernahme- und Visaerleichterungsabkommens zwischen der EG und Georgien, den Rahmenbeschluss „Datenschutz 3. Säule“, die Rechtsakte für den vollständigen Beitritt der Schweiz zu Schengen sowie Schlussfolgerungen zu vier Aspekten des Katastrophenschutzes: System der gegenseitigen Hilfeleistung, Katastrophenschutz Ausbildung, Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen sowie Bericht zur Stärkung der Präventions- und Reaktionsfähigkeiten der EU in Not- und Krisensituationen.

³ Drs. 826/07

⁴ Dok. 16059/08

2.4. Der Rat verurteilte die Anschläge in Mumbai am 26. November 2008 und bekräftigte seine Entschlossenheit, gegen den Terrorismus vorzugehen.

2.5. Er nahm auf Grundlage des Berichtes des Anti-Terrorismus-Koordinators de Kerckove, der sich insbesondere auf die Radikalisierung und Rekrutierung von Terroristen fokussiert, Schlussfolgerungen zur Fortsetzung der Arbeiten im Bereich der Terrorismusbekämpfung an.

2.6. In Bezug auf EU-PNR-Daten nahm der Rat einen Bericht mit Leitlinien für das weitere Vorgehen auf Expertenebene zur Kenntnis, der auf Initiative von Deutschland auf dem JI Rat am 24. Oktober 2008 keine politischen Vorfestlegungen enthielt.

2.7. Der Ratsvorsitz unterrichtete über die Ergebnisse der Zweiten Euro-Afrikanischen Ministerkonferenz über Migration und Entwicklung vom 25. November 2008. Zudem nahm der Rat Schlussfolgerungen zur Anwendung des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage und zur Partnerschaft mit Herkunftsländern an.

2.8. Das Integrationsministertreffen vom 3./4. November 2008 in Vichy, bei dem insbesondere auf die Bedeutung des Spracherwerbs schon vor Ankunft im Zielland hingewiesen wurde, war Gesprächsgegenstand beim Mittagessen.

2.9. Der Rat konnte sich nicht auf eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Daueraufenthaltsrichtlinie (RL 2003/109/EG) auf Flüchtlinge und subsidiär Geschützte einigen, da Malta seinen Vorbehalt unter Hinweis auf enormen Migrationsdruck aufrechterhielt.

2.10. Aufgrund der Ergebnisse der EU-Erkundungsmission nach Syrien und Jordanien zur Lage der irakischen Flüchtlinge einigten sich die Minister darauf, 10.000 irakische Flüchtlinge in die EU aufzunehmen; Deutschland kündigte die Aufnahme von 2.500 Flüchtlingen an.

2.11. Der Rat nahm Schlussfolgerungen zu Missbrauch und Betrug hinsichtlich des Freizügigkeitsrechts gemäß der Richtlinie 2004/38 an. Auch vor dem Hintergrund des Metock-Urteils des EuGH vom 25. Juli 2008 unterstrich er seine Entschlossenheit, den Missbrauch des Freizügigkeitsrechts zu bekämpfen.

3. Informeller Rat am 15./16. Januar 2009 in Prag

3.1. Schwerpunkt des Treffens in Prag waren die Themen Moderne Technologien und Sicherheit. Der Ratsvorsitz schlug hierzu die Erarbeitung einer gemeinsamen Strategie für die Weiterentwicklung des Datenaustauschs, eine Bestandsaufnahme bestehender Informationssysteme sowie die Entwicklung von Evaluierungskriterien vor.

3.2. Zum Einsatz Moderner Technologien für Grenzkontrollen, Migration und Asyl kündigte die Kommission die Vorlage eines Vorschlages an, der den Erfahrungen bei der Entwicklung von SIS und VIS Rechnung tragen soll.

3.3. Deutschland dankte der Kommission für die Ankündigung, in diesem Jahr einen Vorschlag zum Zugriff der Sicherheitsbehörden auf EURODAC vorzulegen. Dies entspricht auch der Haltung des Bundesrates⁵.

3.4. Die Kommission berichtete zum SIS II, dass das Zentralsystem sich weiterhin nicht auf einem funktionierenden Niveau befinde. Der Vorschlag des Ratsvorsitzes, künftig neben dem Entwurf eines SIS II-Reparatur szenarios eine technische Alternative basierend auf SISone4all entwickelt werden sollte, stieß auf breite Zustimmung des Rates.

⁵ Drs. 452/08

3.5. Beim Mittagessen wurde das Thema „Sicheres Internet für Kinder“ erörtert. Weiter ging es um die Frage, wie das Schengener Informationssystem bei der Suche nach vermissten oder entführten Kindern besser genutzt werden könnte. Besprochen wurde auch, wie das Thema „Child Alert“, das im Falle von Öffentlichkeitsalarm bei grenzüberschreitenden Fällen vermisster Kinder Hilfestellung geben soll, weiterentwickelt werden kann.

4. Sitzung am 26./27. Februar in Brüssel

4.1. Im **Gemischten Ausschuss** berichtete die Kommission von den aktuellen Testergebnissen zu SIS II. Diese wären positiv verlaufen und deuteten darauf hin, dass SIS II zu realisieren wäre. Die Arbeit an dem Alternativszenario auf Basis des SISone4all lief ebenfalls, so dass der Rat baldmöglichst eine politische Entscheidung über die Zukunft des SIS fällen könnte. Deutschland wies auf seine Besorgnis hin, dass durch die anstehende Wahlen zum Europäischen Parlament sowie durch die Neukonstituierung der Kommission eine Verzögerung der notwendigen Entscheidungen wahrscheinlich wäre und bekräftigte seinen Wunsch, bereits im Mai 2009 zu entscheiden.

4.2. Vorsitz und Kommission erläuterten den angepassten Zeitplan für die Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS), das nunmehr Ende des Jahres betriebsbereit wäre. Dies ermögliche erstmals die Speicherung von Visumanträgen in einer zentralen europäischen Datenbank. Der erste Einsatz des VIS soll in der Region Nordafrika sein, danach sollen der Nahe Osten und die Golfregion folgen.

4.3. In der anschließenden **Ratstagung** wurde als A-Punkt⁶ der Entwurf von Schlussfolgerungen zum SIS II verabschiedet.

4.5. Die Kommission erläuterte ihre Verordnungsvorschläge zur Errichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) sowie zur Änderung des Europäischen Flüchtlingsfonds. Die Errichtung des EASO war im vom Europäischen Rat im Dezember 2008 gebilligten Pakt zu Einwanderung und Asyl vorgesehen. Das Büro soll dazu beitragen, die praktische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zu verbessern und bei der Annäherung der nationalen Praktiken helfen. Ein Teil der derzeit im Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF) zur Finanzierung der praktischen Zusammenarbeit vorgesehenen Gemeinschaftsmittel soll daher auf das Unterstützungsbüro übertragen werden, da dieses bisher aus dem EFF finanzierte Aufgaben übernehme. Der Bundesrat steht ebenso wie der Bundestag neuen EU-Agenturen grundsätzlich kritisch gegenüber.

4.6. Malta, Italien, Griechenland und Zypern mahnten als Hauptlasttragende von illegaler Zuwanderung über das Mittelmeer dringenden Handlungsbedarf seitens der EU an. Kommission, Vorsitz sowie die skandinavischen Delegationen zeigten Verständnis für diese Anliegen und verwiesen auf den Migrationspakt sowie das für Ende des Jahres vorgesehene Stockholmer Programm. In Zukunft müsse der Gesamtansatz Migration auch in der Außenpolitik mehr Geltung bekommen.

4.7. Die Kommission erläuterte ihren Bericht zur Umsetzung der Freizügigkeitsrichtlinie. Nach ihrer Auffassung ist die Richtlinie von keinem Mitgliedstaat korrekt umgesetzt. Insbesondere im Hinblick auf das Metock-Urteil wiesen die Mitgliedsstaaten auf Probleme bei der Umsetzung der Richtlinie hin. Es ginge bei der Richtlinie um Mobilität innerhalb der EU, nicht aber um die Regelung des Erstzuzugs. Deutschland sprach das Problem der arrangierten Ehen an. So hätten z.B. ca. 40% der in Deutschland geborenen türkischstämmigen Personen Ehepartner aus

⁶ Dok 6733/09

⁸ SWIFT = Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication

ländlichen Regionen der Türkei geheiratet, die in Deutschland schwer integrierbar seien. Als Weg zur besseren Integration sei nunmehr die Nachzugserlaubnis für Ehegatten von einem Minimum deutscher Sprachkenntnisse abhängig. Die jüngste EuGH-Rechtsprechung zum Fall "Metock" könnte diese integrationsfördernde Praxis aber gefährden. Es müsse eine Lösung gefunden werden, um zu verhindern, dass man nur beim Nachzug von Ehegatten eigener Staatsangehöriger Sprachtests verlangen kann, nicht aber beim Nachzug von Ehegatten von Unionsbürgern aus anderen Mitgliedstaaten.

4.8. Die Kommission berichtete, dass die Mitgliedstaaten im Jahr 2009 nach bisheriger Planung insgesamt 5.100 irakische Flüchtlinge (davon Deutschland 2500) aufnehmen wollten. Die Niederlande erinnerte an den Vorschlag zur Einrichtung eines "Temporary Iraq Desk", der quasi als Vorläufer des Asyl-Unterstützungsbüros fungieren könnte.

4.9. Die Kommission berichtete gemeinsam mit dem Richter de Bruguere darüber, dass bei der Übermittlung von SWIFT-Daten⁹ an die USA von dort alle von der EU auferlegten Verpflichtungen zum Datenschutz eingehalten würden.

4.10. Der Vorsitz stellte seine Schwerpunkte zur Drogenpolitik vor: Untersuchung der Zusammenhänge zwischen Migration/Freizügigkeit und Drogenmissbrauch; Koordinierung im Rahmen der Vereinten Nationen sowie Entwicklung besserer Indikatoren und Messbarkeitskriterien zur Evaluierung der Politik zur Angebotsreduzierung. Die Kommission verwies auf ihren Drogenaktionsplan 2009-2012 und kündigte für März eine Studie zum Weltrogenmarkt an.

4.11. Während des Mittagessens bestand Einigkeit unter den Minister/innen, dass das „Ob“ der Aufnahme von Guantanamo-Häftlingen der souveränen Entscheidung der einzelnen Mitgliedstaaten unterliege. Im Hinblick auf die Sicherheitsinteressen anderer Schengenpartner sei aber ein angemessenes Maß an Koordinierung und Informationsaustausch in der EU erforderlich. Insgesamt zeigten sich die Minister/innen gegenüber der Frage der Aufnahme von Häftlingen zurückhaltend bzw. schlossen teilweise die Aufnahme völlig aus. Keinem Mitgliedstaat lag ein offizielles Aufnahmearbeit vor. Während des Mittagessens diskutieren die Minister/innen ebenfalls über die Neubesetzung des Postens des künftigen Direktors von Europol. Es zeichnet sich eine Patt-Situation zwischen dem britischen und dem ungarischen Kandidaten ab.

5. Sitzung am 06. April in Luxemburg

5.1. Im **Gemischten Ausschuss** berichtete die Kommission über die Testreihen zum SIS II, die im Wesentlichen zufriedenstellend verliefen. Der Vorsitz informierte, dass auch die Ausschreibung der technischen Alternative auf Basis des derzeitigen SISone4all veröffentlicht wurde. Auf Drängen von Deutschland wurde festgehalten, dass jedenfalls im Juni-Rat eine Entscheidung über die zwei Alternativen getroffen werde.

5.2. Bezüglich der Entwicklung der SIRENE-Büros⁹ im Rahmen des SIS erläuterte der Vorsitz, dass durch die Erweiterung des Schengen-Raums sowohl die Zahl der Ausschreibungen im Schengener Informationssystem als auch die Trefferquoten enorm gestiegen seien.

5.3. Die Schweiz nahm die Gratulationen zum erfolgreichen Abschluss ihres Beitritts zum Schengenraum entgegen, der mit dem Wegfall der Luftgrenzen am 29. März 2009 abgeschlossen wurde.

⁹ SIRENE = Supplementary Information Request at the National Entry

5.4. Die Kommission mahnte die Mitgliedstaaten, im Hinblick auf eine Inbetriebnahme des VIS zum Ende des Jahres 2009 die individuellen Vorbereitungen einschließlich der erforderlichen Konfigurationstests gewissenhaft durchzuführen.

5.5. Als Reaktion auf die beim EU-USA-Treffen am 5. April 2009 in Prag geäußerte offizielle Unterstützungsbitte zur Aufnahme von Guantanamo-Häftlingen zeigte sich unter den Mitgliedstaaten ein uneinheitliches Meinungsbild. Deutschland sprach sich gegen ein Memorandum of Understanding aus. Der Vorsitz schlussfolgerte, dass der AStV über geeignete Wege des Informationsaustausches nachdenken, dabei aber bestehende Strukturen nutzen sollte. Nichtsdestotrotz musste man sich schnell auf eine gemeinsame Position einigen und dann im Juni konkrete Schritte diskutieren.

5.6. Auf der anschließenden **Ratstagung** wurde die Liste der A-Punkte¹⁰ verabschiedet, der britische Kandidat Rob Wainwright wurde ohne weitere Aussprache zum neuen Europol-Direktor ernannt.

5.7. In Bezug auf die Richtlinie Arbeitnehmerrechte konnte keine Einigkeit erzielt werden. Deutschland verwies darauf, dass in Kompetenzfragen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik eine besondere Zurückhaltung der Gemeinschaft geboten sei. Dem vorliegenden Kompromissvorschlag könne Deutschland im Interesse einer Einigung zustimmen, nicht aber einer weiter gehenden Regelung, welche die Anwendung der Gleichbehandlungsrechte auf alle drittstaatsangehörigen Arbeitnehmer/innen vorsähe. Hierfür gebe es keine Rechtsgrundlage. Auch diese Position unterstützen mehrere Mitgliedsstaaten.

5.8. Europol benötigt zum Abschluss eines operativen Abkommens zur polizeilichen Zusammenarbeit mit Russland ein Mandat des Rates. Es zeigte sich jedoch keine Einigkeit bei der Frage, ob vor einem Verhandlungsbeginn zunächst Datenschutzfragen geklärt werden müssen. Deutschland hatte sich, wie einige andere Mitgliedstaaten, für die sofortige Aufnahme von Verhandlungen ausgesprochen, in deren Rahmen dann die sehr wichtigen Fragen des Datenschutzes behandelt werden könnten. Der Rat beschloss, das Problem des Datenschutzniveaus in Russland durch die Troika im kommenden EU-Russland-Treffen aufzugreifen. Eine erneute Ratsbefassung wurde für Juni angestrebt.

5.9. Beim Mittagessen brachten die Mitgliedstaaten ihr Mitgefühl mit den Opfern und Hinterbliebenen der Katastrophe im Mittelmeer zum Ausdruck. Deutschland betonte die Notwendigkeit, die gemeinsamen Anstrengungen zur Bekämpfung des Schleuserunwesens zu erhöhen. Frontex müsse rasch und so intensiv wie möglich verstärkt werden. Verbesserungen könnten nur durch eine enge Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern erreicht werden. Auf entsprechende Maßnahmen habe man sich im Migrationspakt geeinigt. Dieser müsse schnellstmöglich umgesetzt werden.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Dr. Ehrhart Körting

¹⁰ Dok. 8329/09