

Bericht

des Ländervertreeters
im Ausschuss nach Artikel 36 EUV

über

die Beteiligung der Länder
in Angelegenheiten der Europäischen Union

im Jahr 2009

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:

Baden-Württemberg:

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

Bayern:

- Task Force der europäischen Polizeichefs (EPCTF),²
- AG „SIS/SIRENE“.

Berlin:

- Rat der Justiz- und Innenminister der Mitgliedstaaten.

Brandenburg:

- AG „Terrorismus“.

Niedersachsen:

- Multidisziplinäre Gruppe Organisierte Kriminalität (MDG OK).

¹ Vertrag über die Europäische Union.

² Die Ländervertretung in der EPCTF wird vom jeweiligen Vorsitzenden des AK II wahrgenommen.

Nordrhein-Westfalen:

- AG „Strafrechtliche Zusammenarbeit“ (polizeirelevante Themen),
- Ad hoc - AG „Informationsaustausch“,
- ISEC-Ausschuss (Förderprogramme).

Rheinland-Pfalz:

- AG „Polizeiliche Zusammenarbeit“.

Sachsen:

- AG „Gemeinsame Bewertung des Besitzstandes im Bereich Justiz und Inneres in den Bewerberstaaten“.³

Sachsen-Anhalt:

- AG „Europol“,
- Verwaltungsrat von Europol.

2.2 Arbeit der Ländervertreter / Zusammenarbeit mit dem Bund

Die Zusammenarbeit der Ländervertreter mit ihren Ansprechpartnern in den Ländern war unbürokratisch, reibungslos und insbesondere im Hinblick auf die Erarbeitung von Länderpositionen zielführend. Trotz teilweise sehr kurzer Fristen und oft nicht bzw. nicht rechtzeitig in deutscher Sprache vorliegender Beratungsdokumente gelang den Ländern über das Netzwerk der Länderansprechpartner regelmäßig eine Abstimmung.

Die Zusammenarbeit mit dem Bund verlief teilweise vertrauensvoll und konstruktiv, aber nicht immer zur Zufriedenheit der Länder. Eine Beteiligung der Länder an der Positionsbestimmung des Bundes funktionierte nur in Ansätzen und musste häufig seitens der Länder ausdrücklich eingefordert werden. Eine generelle, frühzeitige und umfassende Beteiligung ist aber - insbesondere angesichts der Bestimmungen des inzwischen geänderten Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) - zur Festlegung gemeinsamer Positionen unabdingbar, da ein Großteil der Gesetzesinitiativen und Absprachen auf der EU-Ebene in nationales Recht transformiert und im Weiteren von den Ländern ausgeführt werden muss.

³ Dieses Gremium hat im Berichtszeitraum nicht getagt.

Auch der Lissabonner Vertrag eröffnet den nationalen Parlamenten und Kammern und damit dem Bundesrat besondere Mitwirkungs- und Prüfrechte. Im Sinne von Artikel 12 EUV ist er hierzu qua eigenem, nicht abgeleitetem Recht berufen. Die Bundesratsbeauftragten wirken daran mit und haben den Auftrag, die Positionen der Länder im Sinne von Artikel 23 GG in die Beratungen auf EU-Ebene einzubringen und die abschließende Willensbildung des Bundesrates vorzubereiten. Die Bundesregierung ist verpflichtet, den Bundesrat so früh und umfassend wie möglich über europäische Vorhaben zu informieren, die für die Länder von Interesse sein könnten. Sobald er an der innerstaatlichen Umsetzung einer Maßnahme mitzuwirken hat oder die Länder hierfür zuständig sind, muss die Bundesregierung ihre Verhandlungsposition mit den Vertretern der Länder abstimmen. Gemessen an den letztjährigen Erfahrungen sehen die Länder für eine hierauf ausgerichtete Zusammenarbeit mit dem Bund noch ein deutliches Potenzial.

3. Wesentliche Beratungsgegenstände

3.1 Im Ausschuss nach Artikel 36 EUV und den nachgeordneten Arbeitsgruppen

Europol

Am 6. April 2009 hat der JI-Rat den „Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (Europol)“⁴ angenommen. Mit diesem seit 1. Januar 2010 anwendbaren Beschluss wurde Europol vollständig in den Rechtsrahmen der EU überführt. Europol ist jetzt eine Agentur der EU. Dies bedeutet u. a., dass das EU-Personalstatut nun auch für Europol gilt und die Finanzierung Europols aus dem Gesamtbudget der EU bestritten wird. Gleichzeitig wurde der Aufgabenbereich von Europol erweitert, so dass Europol jetzt bei allen schwerwiegenden Formen der internationalen Kriminalität tätig werden kann, wenn zwei oder mehr Mitgliedstaaten betroffen sind und ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten erforderlich ist. Darüber hinaus wird Europol gestattet, neben dem Europol-Informationssystem (EIS) und den Analysearbeitsdateien weitere Systeme auch für die Verarbeitung personenbezogener Daten einzurichten, wenn die Möglichkeiten der existierenden Datenbanken nicht ausreichend erscheinen. Des Weiteren ist es jetzt ausdrücklich zulässig, dass die Verbindungsbüros untereinander Informationen zu Straftaten austauschen, die außerhalb des Zuständigkeitsbereichs von Europol liegen. Die Umsetzung des „Europol-Beschlusses“ in das deutsche Recht erfolgte durch eine Anpassung der Vorschriften des Europol-Gesetzes, die bislang auf das Europol-Übereinkommen verwiesen. Das Gesetz zur Anpassung des deutschen Rechts wurde am 19. Juni 2009

⁴ Ratsbeschluss 2009/371/JI vom 6. April 2009 (ABl. EG L 121/37 vom 15. Mai 2009).

vom Bundestag verabschiedet.⁵ Der Bundesrat stimmte ihm am 10. Juli 2009 zu. Mit der Änderung des Europol-Gesetzes haben neben den bisher allein berechtigten Landeskriminalämtern nun auch die Bundespolizei, der Zollfahndungsdienst und alle Dienststellen der Polizeien der Länder die Möglichkeit, unmittelbar mit den deutschen Verbindungsbeamten bei Europol Daten auszutauschen, soweit dies zur Beschleunigung des Geschäftsgangs erforderlich und ein nationaler Koordinierungsbedarf nicht erkennbar ist. Sie sind folglich nun auch befugt, über das Bundeskriminalamt in einem automatisierten Verfahren Daten in das Europol-Informationssystem einzugeben und abzurufen.

Die CTF⁶ wurde zum 30. Juni 2007 aufgelöst und durch das FRN⁷ ersetzt. Das FRN ist ein Team nationaler Experten, das im Anschlagfall auf Aufforderung zur Unterstützung von Mitgliedstaaten eingesetzt werden kann. Aus allen 27 Mitgliedstaaten wurden insgesamt 77 Experten (für Deutschland Beamte des BKA) gemeldet, davon sind bis Jahresende 2009 56 fortgebildet worden.

Bekämpfung der Organisierten Kriminalität

In der Ratsarbeitsgruppe „Multidisziplinäre Gruppe Organisierte Kriminalität“ (MDG OK) wurde die vierte Runde der gegenseitigen Begutachtung (praktische Anwendung des Europäischen Haftbefehls) abgeschlossen.⁸ Im Grundtenor besagen die 21 Empfehlungen des Abschlussberichts, dass das Auslieferungsverfahren sich bemerkenswert beschleunigt habe, das gegenseitige Vertrauen der Mitgliedstaaten in vielen Bereichen aber noch ausbaufähig sei. Als Thema der fünften Runde ist der Bereich „Finanzkriminalität und -ermittlungen“ beschlossen worden.⁹

Die Organisierte Kriminalität war Gegenstand der Diskussion zu den Schlussfolgerungen des Rates zum OCTA¹⁰ 2009. Der JI-Rat sieht Verbesserungsmöglichkeiten in der Erstellung von Arbeitsprogrammen für einzelne Deliktsbereiche und regt die Aufnahme der Cyber- und Finanzkriminalität in den zukünftigen OCTA an. Die Herausgabe zusätzlicher Regionalanalysen zu Westafrika und eines L(atin) A(merican) C(aribbean) - OCTA¹¹ wird in der MDG OK aufgrund des prognostizierten Mehraufwands kritisch gesehen.

⁵ Gesetz zur Änderung des Europol-Gesetzes, des Europol-Auslegungsprotokollgesetzes und des Gesetzes zu dem Protokoll vom 27. November 2003 zur Änderung des Europol-Übereinkommens und zur Änderung des Europol-Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. 2009, S. 2504).

⁶ Counter Terrorism Task Force.

⁷ First Response Network.

⁸ Ratsdokument 8302/4/09; siehe auch BR-Drs. 119/08.

⁹ Fragenkatalog siehe Ratsdokument 16710/08 (Untersuchung Deutschlands ist im Jahr 2011 vorgesehen).

¹⁰ Organised Crime Threat Assessment.

¹¹ Neben OCTA, S(outh)E(ast)E(European)-OCTA und R(ussian)-OCTA.

Das Thema Menschenhandel ist im Zusammenhang mit der Erarbeitung eines „maßnahmenorientierten Papiers“¹², in dem im Wesentlichen die bisherigen Bemühungen der Mitgliedstaaten im Kampf gegen dieses Deliktsfeld dargestellt werden, erörtert worden. Es gäbe zwar eine verbesserte unionsweite Koordinierung in diesem Feld, allerdings existiere noch eine zu große Kluft zwischen den Rechtsvorschriften, deren Anwendung und einem entsprechenden Monitoring. Unter Berücksichtigung der inzwischen gewonnenen Erkenntnisse werde im Jahr 2010 eine neue Strategie entwickelt werden. Zugleich hat die MDG OK die Aktualisierung älterer Rahmenbeschlüsse beraten, die den Opferschutz und die Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs bzw. der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornographie zum Inhalt haben.¹³ In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass im Interesse u. a. Deutschlands - und hier insbesondere auch der Länder - im Text des Stockholmer Programms¹⁴ auf die Einrichtung eines EU-Koordinators für den Kampf gegen den Menschenhandel zunächst verzichtet, aber eine diesbezügliche Prüfung angeregt wird.¹⁵

Im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Kinderpornographie im Internet ist ferner ein Pilotprojekt „Europäische Finanzkoalition“ ins Leben gerufen worden, um zu untersuchen, inwiefern unbare Zahlungsmittel für entsprechende Transaktionen im Internet genutzt werden.¹⁶

Das im Jahr 2008 intensiv diskutierte und keineswegs abgeschlossene Thema der Speicherung von Fluggastdaten¹⁷ ist unter tschechischem Vorsitz kaum und unter schwedischer Präsidentschaft gar nicht behandelt worden. Nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ist die Europäische Kommission in der Pflicht, einen aktualisierten Vorschlag zu unterbreiten.

Ein Ratsbeschluss strukturiert das Europäische Netzwerk für die Kriminalprävention (EUCPN)¹⁸ neu.¹⁹ Es wird sich im Laufe des Jahres 2010 dementsprechend organisieren (u. a. mit Direktorium, starkem Sekretariat, erhöhtem Engagement und verstärkter Einbindung des Europäischen Parlaments).

¹² Ratsdokument 11450/09.

¹³ Siehe hierzu auch BR-Drs. 297/09 bzw. 298/09.

¹⁴ Ratsdokument 17024/2/09.

¹⁵ ATC (Anti Trafficking Coordinator), Ratsdokument 8723/4/09.

¹⁶ Ratsdokument 11456/1/09.

¹⁷ PNR (Passenger Name Record) - Daten.

¹⁸ European Crime Prevention Network.

¹⁹ Beschluss 2009/902/JI vom 30. November 2009 (ABl. EG L 321/44 vom 8. Dezember 2009).

Darüber hinaus wurden in der MDG OK Fragen der Korruptionsbekämpfung und der Vermögensabschöpfung sowie zur Kriminalstatistik in unterschiedlichen Ansätzen besprochen.

Polizeiliche Zusammenarbeit

Die Arbeiten zum Handbuch „Grenzüberschreitende Einsätze“ - eine fortgeschriebene und erweiterte Fassung des bisherigen „Schengen-Handbuchs“ - wurden im ersten Halbjahr 2009 abgeschlossen. Neben Ausführungen zu grenzüberschreitenden Observationen, Nacheilen und kontrollierten Lieferungen enthält es Handlungsanleitungen sowie Hinweise zu grenzüberschreitenden Einsätzen und gemeinsamen Ermittlungsgruppen.

Ausgehend von einer deutschen Initiative wurden unter tschechischem Vorsitz Ratsempfehlungen zur Bekämpfung von illegalen Autorennen verabschiedet. Die Mitgliedstaaten vereinbarten u. a. die Benennung von Kontaktstellen, die Verbesserung des anlassbezogenen Informationsaustauschs und den Austausch bewährter Praktiken.

Zur Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen den Polizeien der Mitgliedstaaten über international agierende Gewalttäter im Zusammenhang mit internationalen Großereignissen hatte Deutschland die Errichtung einer zielgruppenspezifischen Datei auf EU-Ebene²⁰ vorgeschlagen. Die seither in der Ratsarbeitsgruppe hierzu geführten Diskussionen haben bislang nicht zu nennenswerten Ergebnissen geführt. Insbesondere konnte noch keine Definition des Begriffs „Gewalttäter“ konsentiert werden. Auch ist die Frage der in Betracht kommenden technischen Plattform nach wie vor offen.

Im zweiten Halbjahr 2009 wurde ein Rahmenbeschluss zur Akkreditierung kriminaltechnischer Labortätigkeiten²¹ verabschiedet. Ziel ist es, für die Bereiche DNA-Analytik und Fingerabdrücke in allen Mitgliedstaaten einheitliche Qualitätsstandards zu gewährleisten. Die Akkreditierung der DNA-Analytik war unstrittig, dagegen wurden bzgl. der Akkreditierung der Untersuchung von Fingerabdrücken fachliche Bedenken und Zweifel im Hinblick auf eine angemessene Kosten-Nutzen-Relation vorgetragen. Deutschland hat in einem (nicht veröffentlichten) Addendum zum Beschluss erklärt, dass man nur für klassische kriminaltechnische Labore mit wissenschaftlich ausgebildetem Personal eine verpflichtende Akkreditierung vorsehen werde.

²⁰ Vgl. Beschluss des Bundesrates vom 12. Oktober 2007 (BR-Drs. 589/07(B)).

²¹ Rahmenbeschluss 2009/905 JI vom 30. November 2009 (ABl. EG L 322/14 vom 9. Dezember 2009).

Auf der Grundlage eines Vorschlags einer Arbeitsgruppe des Europäischen Netzwerks der kriminaltechnischen Institute (ENFSI)²² wurde beschlossen, bei kriminaltechnischen DNA-Analysen anstelle der bisher verwendeten sieben künftig 12 DNA-Marker auszuwerten.²³ Diese Erweiterung war wegen der beträchtlichen Zunahme entsprechender Analysen und der Intensivierung des damit einhergehenden grenzüberschreitenden Informationsaustauschs erforderlich geworden.

Weitere Initiativen befassten sich mit der Verbesserung der Funkkommunikation in Grenzgebieten, der Erarbeitung eines Fragebogens zur Evaluierung von Gemeinsamen Zentren der Polizei- und Zollzusammenarbeit und dem Schutz von Kindern durch ein sicheres Internet.

Strafrechtliche Zusammenarbeit (polizeirelevante Themen)

Die Ratsarbeitsgruppe „Strafrechtliche Zusammenarbeit“ behandelte keine unmittelbar polizeirelevanten, sondern folgende justizbezogene Themen:

- Entwurf eines Rahmenbeschlusses zur Vermeidung und Lösung von Zuständigkeitskonflikten der Justiz in Strafverfahren. Mit dem Anfang 2009 eingebrachten Vorschlag wird ein Konsultationsmechanismus zur Behebung von Kompetenzkonflikten in parallelen Strafermittlungsverfahren verschiedener Mitgliedstaaten angestrebt. Die Verhandlungen auf Arbeitsebene sind noch nicht abgeschlossen. Das Thema hat bislang bei den meisten Mitgliedstaaten wenig Anklang gefunden.
- Entwurf eines Rahmenbeschlusses zur Übertragung von Strafverfahren, mit dem im Kern Verbindlichkeiten zur Übernahme von Strafverfahren aus dem EU-Ausland geschaffen werden sollen. Der Rahmenbeschluss soll bereits bestehende Rahmenbeschlüsse zur gegenseitigen Anerkennung von Maßnahmen und Urteilen ergänzen und die Rechte der Opfer berücksichtigen. Eine inhaltliche Übereinstimmung konnte der Ji-Rat trotz zweimaliger Befassung bislang nicht erzielen.
- Entwurf einer Richtlinie zu einer Europäischen Schutzanordnung, mit welcher der Opferschutz gestärkt werden soll. Der Entwurf der Richtlinie bezieht sich auf Personen, zugunsten derer z. B. wegen Nachstellung oder häuslicher Gewalt in ihrem Heimatstaat gerichtliche oder behördliche Schutzmaßnahmen ergangen sind (z. B. Kontakt- und Annäherungsverbote). Im Falle der Übersiedlung in einen anderen Mitgliedstaat soll der schon bestehende (Opfer-)Schutz möglichst

²² European Network for Forensic Science Institutes.

²³ Entschließung des Rates über den Austausch von DNS-Analyseergebnissen vom 30. November 2009 (ABl. EG C 296/1 vom 5. Dezember 2009).

fortbestehen und/oder auf die neuen Umstände angepasst werden. Zeugenschutzprogramme oder vergleichbare Schutzmaßnahmen bleiben hiervor unberührt. Die Diskussion zu dem Vorhaben dauert an.

- Ratsentschließung über eine Mustervereinbarung für gemeinsame Ermittlungsgruppen (Joint Investigation Teams). Hierbei handelt es sich um eine neue Initiative zur Förderung der Attraktivität dieses von den Mitgliedstaaten bislang wenig genutzten Rechtsinstruments des EU-Rechtshilfeübereinkommens aus dem Jahr 2000.²⁴

Bekämpfung des Terrorismus

Auf der Grundlage der Strategie zur Terrorismusbekämpfung wurden die Arbeiten in der Ratsarbeitsgruppe „Terrorismus“ (TWG) in den Themenfeldern Vorbeugung, Schutz, Verfolgung und Reaktion sowie der dabei erforderlichen internationalen Zusammenarbeit fortgeführt.

Die Umsetzung des überarbeiteten Aktionsplans zur Bekämpfung von Radikalisierung und Rekrutierung wurde weiter vorangetrieben. Hierbei konnte eine Reihe von Projekten durch jeweils federführende Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Diese Projekte befassten sich u. a. mit bewährten Verfahren bei der Zusammenarbeit zwischen der Zivilgesellschaft und Behörden im Hinblick auf Prävention und Bekämpfung von Radikalisierungstendenzen und Rekrutierungsbestrebungen. Im Mittelpunkt der Arbeiten stand dabei die Analyse von Faktoren, welche Prozesse der Radikalisierung und Gewaltbereitschaft, insbesondere bei Jugendlichen auslösen. Darüber hinaus erfolgte eine Auseinandersetzung mit den Überzeugungen, Ideologien und Argumentationen bei Anwerbung und Mobilisierung für die militant-islamistische Bewegung in Europa.

Deutschland hat mit dem Projekt „Erforschung extremistischer islamistischer Internetseiten - Analyse und Präventivmaßnahmen“ (Unterprojekt der Initiative „Check the Web“) die Federführung im Hinblick auf die Verhinderung der Verbreitung terroristischer Inhalte im Internet übernommen. Neben einer gemeinsamen Bedrohungsbeurteilung offen zugänglicher, Gewalt verherrlichender extremistischer Websites, vor allem solcher, die auf Europa abzielen, geht es um die spürbare Eindämmung der Verbreitung derartiger Inhalte.

²⁴ Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union vom 29. Mai 2000 (BGBl. II 2005, S. 651).

Die Anschläge in Mumbai und die sich daraus ergebenden Erfahrungen wurden bewertet. Deutschland hatte in der TWG zur Tatrekonstruktion und Analyse auf der Grundlage von Berichten auch der indischen Behörden sowie zur notwendigen Überprüfung bereits vorhandener Handlungsszenarien vorgetragen. Aus der gemeinsamen Bewertung ergeben sich Hinweise zur Sensibilisierung, zur Kommunikation, zum Einsatz der Notfalldienste, zu Ausbildung und Bewaffnung von Spezialeinheiten, aber auch zur Prüfung ggf. möglicher Anschlagziele.

Seit der Annahme des Aktionsplans zur Verbesserung der Sicherheit in Bezug auf Explosivstoffe arbeitet Europol aktiv an dessen Umsetzung. Eines der dabei erzielten Ergebnisse ist die Einrichtung des Netzes der Sprengmittelbeseitigungsdienste (EOD²⁵-Netz). Die Arbeiten zur Einrichtung einer europäischen Bombendatenbank wurden fortgeführt. Mit Hilfe der Datenbank soll der Austausch von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Experten in den Bereichen Explosivstoffe und CBRN-Kampfmittel verbessert werden. Die europäische Bombendatenbank soll im ersten Halbjahr 2010 betriebsbereit sein. Der Aktionsplan zur Stärkung der chemischen, biologischen, radiologischen und nuklearen Sicherheit in der EU (CBRN-Aktionsplan)²⁶ wurde verabschiedet. Ziel dieses Maßnahmenpakets ist ein alle Gefahrenlagen abdeckender Ansatz, um die von CBRN-Vorfällen, die durch Unfälle, Naturereignisse oder vorsätzlich (einschließlich durch terroristische Handlungen) ausgelöst werden, ausgehende Bedrohung und dadurch verursachte Schäden zu verringern. Dies soll u. a. durch die Erstellung von Listen zu hochriskanten CBRN-Stoffen und risikobasierten Konzepten für die Sicherheit erreicht werden. Die zur Umsetzung des CBRN-Aktionsplans in Deutschland erforderlichen Abstimmungen zwischen dem Bund und den Ländern zu den polizeirelevanten Fragestellungen sollen grundsätzlich in den Gremien des Arbeitskreises II erfolgen. Daneben hat der Arbeitskreis V der IMK inzwischen die länderoffene Arbeitsgruppe „EU-CBRN-Aktionsplan“ eingerichtet, an der für den Arbeitskreis II auch ein Vertreter des UA FEK (Schleswig-Holstein) teilnimmt.

Die tschechische Initiative zur Feststellung möglicher Gemeinsamkeiten zwischen den Phänomenen des Rechtsextremismus und des Terrorismus wurde in der Arbeitsgruppe kontrovers diskutiert. Die TWG verfolgte die Absicht, Empfehlungen für Ratsschlussfolgerungen mit dem Ziel zu erarbeiten, Bekämpfungsansätze und Präventionsmaßnahmen festzuschreiben. Die von einigen Mitgliedstaaten vertretene Auffassung der nicht miteinander zu vergleichenden Bedrohungslagen verhinderte letztlich entsprechende gemeinsame Schlussfolgerungen.

²⁵ Explosive Ordinance Disposal.

²⁶ Ratsdokument 15505/1/09 Rev. 1.

Die Initiative zur Zusammenarbeit mit den Westbalkan-Staaten bei der Bekämpfung des Terrorismus wurde fortgeführt. Bei einer gemeinsamen Risikobewertung wurde festgestellt, dass der Terrorismus keine unmittelbare Bedrohung für diese Region darstellt. Eine weitaus größere Gefahr wird in den Auswirkungen der Organisierten Kriminalität gesehen. Der erforderliche Aufbau von funktionierenden Strukturen für die Bekämpfung des internationalen Terrorismus soll durch den Transfer von Ergebnissen der abgeschlossenen ersten Runde der gegenseitigen Begutachtung der Mitgliedstaaten erreicht werden. Unterstützt wird dieser Transfer durch Partnerschaften einzelner Mitgliedstaaten.

Fortgesetzt wurde die zweite Runde der gegenseitigen Begutachtung nationaler Vorkehrungen zur Terrorismusbekämpfung, deren zentrales Thema „Vorsorge und Folgebewältigung“ ist. Die dabei gesammelten Erkenntnisse sollen Auskunft zu Bedrohungslagen, politischen Interventionen und Maßnahmeplänen sowie zum Krisenmanagement auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene geben. Die Ergebnisse sollen in einem 2010 vom Ratssekretariat zu erstellenden Bericht vorgelegt werden.

Schengener Informationssystem SIS

Nach wie vor ist ungeklärt, ob das unter Leitung der Europäischen Kommission neu entwickelte SIS II die gestellten Anforderungen erfüllen kann. Entsprechend den Schlussfolgerungen des Rates vom 4./5. Juni 2009 wurde mit einem „Meilensteintest“ Ende Januar 2010 abschließend geprüft, ob das SIS II geeignet ist oder ob alternativ die laufende Version SISone4all fortentwickelt wird. Die Bewertung der Ergebnisse ist noch nicht abgeschlossen.

Informationsaustausch

Im Berichtsjahr hat die Ad hoc - Arbeitsgruppe „Informationsaustausch“ insbesondere die Überführung bzw. Entwicklung neuerer Instrumente unter dem im Haager Programm postulierten „Grundsatz der Verfügbarkeit“ diskutiert, so z. B.

- zu den Ratsbeschlüssen zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität („Prüm-Beschlüsse“).²⁷ Die „Prüm-Beschlüsse“ sind Rechtsgrundlage u. a. für den automatisierten Abgleich von DNA-Daten sowie zum Abruf von daktyloskopischen Daten und Daten aus den Fahrzeugregistern zwi-

²⁷ Ratsbeschlüsse 2008/615/JI und 2008/616/JI vom 23. Juni 2008 (ABl. EG L 210/1 und L 210/12 vom 6. August 2008).

schen den Mitgliedstaaten. In vorwiegend technischen Unterarbeitsgruppen wurden in Handbüchern z. B. die Parameter für den Online-Austausch und die Kompatibilität der Daten festgelegt und Arbeitsbesuche in den noch nicht operativen Mitgliedstaaten durchgeführt;

- zum Rahmenbeschluss über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union („Schwedische Initiative“).²⁸ Die Arbeitsgruppe ist bemüht, ein einheitliches Formular für den Informationsaustausch zu entwickeln. Parallel hierzu wurde das Pilotprojekt UMF (Universal Messaging Format) fortgesetzt;
- zur Informationsmanagementstrategie (IMS) insbesondere für Strafverfolgungsbehörden mit dem Ziel, zukünftig den Bedarf an grenzübergreifenden Informationen zu erheben sowie die Kompatibilität zwischen den nationalen Anwendungen und den Informationssystemen der EU zu gewährleisten. Die von der Arbeitsgruppe erarbeitete IMS wurde zwischenzeitlich vom Rat beschlossen. Derzeit wird eine Liste mit Maßnahmen zur Umsetzung der IMS erarbeitet.

3.2 In den für Fragen der Inneren Sicherheit zuständigen horizontalen Gremien

Schengen-Kooperation

Das Jahr 2009 war vor allem von den turnusmäßigen Re-Evaluierungen Belgiens, der Niederlande, Luxemburgs, Deutschlands und Frankreichs geprägt. Die Vorortbesuche wurden erstmals auf ein Mindestmaß beschränkt. Die Experten haben unterschiedliche Empfehlungen in ihren Berichten ausgesprochen, jedoch keinerlei Zweifel an der „Schengen-Tauglichkeit“ der vorgenannten Staaten gehegt. Die Erfahrungen sind in einen Vorschlag zu einem neuen Schengen-Evaluierungsmechanismus eingeflossen, der künftig u. a. systematische Re-Evaluierungen in einem Abstand von fünf Jahren, regionale und thematische²⁹ Evaluierungen und gemeinsame Fortbildungen für Schengen-Evaluierungsexperten vorsieht. Nachdem ein erster Entwurf nicht angenommen wurde, arbeitet die Europäische Kommission derzeit unter Berücksichtigung der verschiedenen Positionen der Mitgliedstaaten einen neuen Entwurf aus. Divergierende Positionen gab es vor allem hinsichtlich des Verantwortungsbereichs und der Entscheidungskompetenz der Europäischen Kommission.

²⁸ Rahmenbeschluss 2006/960/JI vom 18. Dezember 2006 (ABl. EG L 386/89 vom 29. Dezember 2006).

²⁹ Thematische Evaluierungen widmen sich z. B. bestimmten Kriminalitätsfeldern/ -phänomenen oder Verfahrensweisen.

Im März 2009 hat die Schengen-Evaluierung Rumäniens und Bulgariens begonnen. Die Evaluierungen in den Bereichen Seegrenzen, polizeiliche Zusammenarbeit, Datenschutz und Visa wurden mit positiven Ergebnissen abgeschlossen. Die Personenkontrollen an den künftigen Binnengrenzen Rumäniens und Bulgariens zu Ungarn bzw. Griechenland können allerdings erst aufgehoben werden, wenn beide Staaten nachgewiesen haben, dass sie die Schengen-Standards vollständig und dauerhaft anwenden können.

Erstmals wurden im Herbst 2009 auch thematische Evaluierungen durchgeführt; Pilotprojekte waren die Evaluierungen Belgiens und Frankreichs im Bereich des Menschenhandels.

Unter schwedischem Vorsitz begannen die Beratungen über den Entwurf einer Verordnung zur Errichtung einer Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht. Deutschland und Österreich äußerten hierzu Bedenken.³⁰ Große Diskrepanzen im Meinungsbild der Schengen-Staaten und der Europäischen Kommission gibt es bezüglich der Beteiligung der Europäischen Kommission und des Aufgabenzuschnitts der Agentur.³¹

Förderprogramm ISEC

Das EU-Förderprogramm "Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte 2007 bis 2013" für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit besteht aus drei thematisch verschiedenen Unterprogrammen. Für die Polizei ist das Unterprogramm "ISEC - Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung" wesentlich. Das Budget für 2009 betrug 70.850.000.- €. Um eine Förderung können sich Ministerien, Polizei- und andere Sicherheitsbehörden, Nichtregierungsorganisationen und wissenschaftliche Institute aus den Mitgliedstaaten bewerben, die unter den jährlich neu festgelegten Programmschwerpunkten Projekte mit Partnern aus den Mitgliedstaaten und EU-Institutionen durchführen wollen.

Das Programm wurde nur von vergleichsweise wenigen Behörden und Institutionen der Länder genutzt. Damit setzte sich der Trend aus 2008 fort. Die Umstände, die zur momentan geringen Attraktivität des Programms führen, haben die Länder und den Bund im Jahr 2009 veranlasst, ein Arbeitspapier im zuständigen Ausschuss auf EU-Ebene zur Diskussion vorzulegen. Da die Europäische Kommission nicht bereit war, die Vorschläge im Zusammenhang mit dem Programmmentwurf für 2010 zu be-

³⁰ Vgl. hierzu auch den Beschluss des Bundesrates vom 18. September 2009 (BR-Drs. 648/09(B)).

³¹ Der Standort der Agentur wird auf politischer Ebene entschieden.

raten, wurde unter schwedischer Präsidentschaft eine Gruppe „Freunde der Präsidentschaft“ eingerichtet, die ein Konzept mit Verbesserungsvorschlägen ausgearbeitet und der Kommission und den Mitgliedstaaten zugeleitet hat. Die Positionen aus dem ursprünglichen deutschen Papier finden sich in dem Konzept wieder. Die Änderungsvorschläge betreffen u. a. die zu hohen Projekt-Mindestsummen, die zu komplexen und teils undurchsichtigen Abläufe und die bürokratischen Hürden, die für die Behörden kaum überwindbar sind, wenn diese nicht besondere Organisationsformen und spezielle Finanzmittel vorhalten.

3.3 Task Force der europäischen Polizeichefs (EPCTF)

Das Problem der Bewältigung wachsender Datenmengen in Strafverfahren wurde erneut von deutscher Seite dargelegt. Das Bundeskriminalamt sieht in der Bewältigung exponentiell anwachsender Mengen sichergestellter digitaler Daten in Ermittlungsverfahren eine zentrale Herausforderung. Hierzu besteht die Notwendigkeit eines Erfahrungsaustauschs zu technischen und zu kriminalistischen Lösungsansätzen. Die Polizeichefs wurden gebeten, die kommende Fragebogenaktion unbedingt zu unterstützen. Die Leitfrage der Aktion lautet: Welche Maßnahmen zur Reduktion der Datenüberlastung in Ermittlungsverfahren werden derzeit in den Mitgliedstaaten durchgeführt bzw. sind dort geplant? Die Ergebnisse sollen im Rahmen einer Tagung bei Europol vorgestellt werden.

Vorgestellt wurde die Initiative MOBIDIG³². Die Kernziele dieser Gruppe sind

- Informationssammlung über den aktuellen Stand mobiler Identifikationsmöglichkeiten bei Grenzschutz- und Strafverfolgungsbehörden,
- Werben für mobile ID-Kontrollen und für die verbreitete Nutzung von mobiler biometrischer ID-Erkennung,
- Reaktionen initiieren für den dringenden Bedarf an moderner Technik für die mobile ID-Feststellung sowie
- Definieren und Testen der IT-Umgebung, um eine möglichst hohe Interoperabilität für mobile Kontrollen zu schaffen.

Die Erfolge Österreichs bei der praktischen Umsetzung des Vertrags von Prüm waren Anlass, die Polizeichefs aufzufordern, die hierfür notwendigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Da die Umsetzung rechtlich und technisch sehr komplex ist, bedarf es eines hohen Ressourceneinsatzes und Trainingsaufwands. Die Europäi-

³² Mobile Identification Interoperability Group.

sche Kommission stellt deshalb finanzschwachen Mitgliedstaaten Mittel aus ihrem Förderprogramm ISEC in Aussicht.

Folgende COSPOL³³-Projekte bestehen aktuell: CIRCAMP³⁴, WBOC³⁵, OCICT³⁶, Heroin, Cocain, Synthetic Drugs und VOIC³⁷. Es wurde erörtert, dass sich die Projekte künftig stärker an den Prioritäten des OCTA orientieren sollten. Außerdem zielte der Vorsitz auf eine Stärkung von Europol bei den COSPOL-Projekten ab. Hierzu sollte die Support Unit der EPCTF näher an Europol herangeführt werden. Gleichzeitig übernimmt Europol die Verantwortung für das neu geschaffene Projektmanagement aller COSPOL-Projekte, das die Projektleiter administrativ unterstützen soll. Eine Überschneidung der Aufgaben mit denen des Projektleiters soll dabei vermieden werden.

Mit einer Fragebogenaktion wurden die Auswirkungen der Finanzkrise auf die Kriminalitätslage und die Migration erhoben. Der vorgestellte Bericht legte dar, dass die Mehrzahl der Mitgliedstaaten in keinem Bereich einen Einfluss der Finanzkrise festgestellt hat. Allerdings wurde auch angemerkt, dass es für derartige Aussagen möglicherweise zu früh sei.

4. Bewertung / Ausblick / Perspektiven

4.1 Europol

Die Anpassung zahlreicher Rechtsakte im Zuge der Überführung des Europol-Übereinkommens in einen Ratsbeschluss wird auch im Jahr 2010 einen Schwerpunkt der Tätigkeit des Verwaltungsrats von Europol bilden. Das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zum 1. Dezember 2009 hat abermals Veränderungen für den Rechtsrahmen von Europol gebracht. Gemäß Art. 88 Abs. 2 des Vertrags sollen das Europäische Parlament und der Rat nach dem in Art. 289 und 294 AEUV³⁸ festgelegten ordentlichen Gesetzgebungsverfahren „den Aufbau, die Arbeitsweise, den Tätigkeitsbereich und die Aufgaben“ von Europol festlegen. Dies bedeutet, dass der „Europol-Beschluss“ durch eine „Europol-Verordnung“ ersetzt wird. Die Kommission will hierzu im Jahr 2010 einen Entwurf vorlegen.

³³ Comprehensive Operational Strategic Planning for the Police.

³⁴ Internet Related Child Abusive Material Project.

³⁵ Western Balkans Organised Crime.

³⁶ Organised Crime exploiting Information and Communication Technology.

³⁷ Vietnamese Organised Immigration Crime.

³⁸ Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. EG C 115/47 vom 9. Mai 2008).

Zum 1. Januar 2010 trat auch die neue Europol-Strategie in Kraft. Sie zielt darauf ab, dass die Unterstützungsleistungen von Europol gezielt ausgebaut werden, so dass Europol künftig der „polizeiliche Hauptansprechpartner“ in der EU für die Strafverfolgungsbehörden und die Drehscheibe für polizeiliche Informationen in der EU sein wird. In diesem Zusammenhang fand zum 1. Januar 2010 die erste umfassende Neustrukturierung der Europol-Aufbauorganisation statt. Europol ist jetzt in die drei Abteilungen Operational Department, Governance Department und Capabilities Department gegliedert.

Im operativen Bereich wird neben dem weiteren Ausbau des Europol-Informationssystems EIS auch SIENA³⁹ von Bedeutung sein. SIENA hat das seit 1996 genutzte Kommunikationssystem Info-Ex abgelöst und zielt darauf ab, operative und strategische Informationen zur Kriminalitätsbekämpfung auszutauschen. Durch die Einführung von SIENA soll auch die Kommunikation zwischen den nationalen Stellen und den Verbindungsbüros bzw. Europol schneller und sicherer werden. Die Einführung von SIENA erfolgt in drei Phasen: In Phase 1 wurde SIENA als Web-Applikation am 1. Juli 2009 bei Europol und in den Verbindungsbüros bei Europol in Betrieb genommen (derzeit wird SIENA von deutscher Seite nur im deutschen Verbindungsbüro genutzt). In Phase 2 (2010) sollen auch nationale Sicherheitsbehörden Zugang zu SIENA erhalten. In Phase 3 soll die Möglichkeit einer sicheren Telefonie (einschließlich Telefonkonferenzen), von Videokonferenzen und das Angebot einer Schnittstelle zu nationalen Systemen geschaffen werden. Eine Anbindung an ein nationales System wird somit erst mit Abschluss der dritten Phase möglich sein.

Für das EIS (Stand Ende 2009: von über 1.700 Anwendern sind in Deutschland 521 Anwender zum Zugriff berechtigt) wird angestrebt, dass neben Deutschland noch neun weiteren Mitgliedstaaten ihre Daten automatisiert via Data Loader einstellen. Für 2010 planen fünf Mitgliedstaaten (Österreich, Tschechische Republik, Griechenland, Ungarn und Slowenien) die Inbetriebnahme eines Data Loaders. Die mit Stand 31. Dezember 2009 von den Mitgliedstaaten und Europol in das EIS eingestellten 136.568 Objekte und 129.064 Objektverknüpfungen stehen für 17.729 kriminalpolizeiliche Fälle. Deutschland hat bis 31. Dezember 2009 insgesamt 2.448 Fälle in das EIS eingestellt, was einem Anteil von 13,81 % der Gesamtfälle entspricht. Im Jahr 2009 wurden 154.301 Suchvorgänge (2008: 100.598) im EIS durchgeführt. Deutschland hat insgesamt 31.399 Suchen (2008: ca. 35.500 Suchen) durchgeführt, was einen Anteil von 20,35 % aller Suchvorgänge entspricht.

³⁹ Secure Information Exchange Network Application.

Mit Stand 31. Dezember 2009 sind bei Europol 20 AWF⁴⁰ eingerichtet. Deutschland nimmt an 18 AWF teil. Unter anderem wurde die unter deutscher Ratspräsidentschaft im Jahre 2007 ins Leben gerufene Initiative „Check the Web“ in eine AWF überführt. Diese AWF „Check the Web“ dient der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus durch Analyse von Internetseiten, Videos und Erklärungen. Für 2010 sind die Einrichtung einer AWF „Cannabis“ (Cannabishandel und -produktion)⁴¹ und einer AWF „Maritime Piracy“ (Überfall auf See / Piraterie)⁴² geplant. Außerdem sollen die AWF „Hydra“ und „Dolphin“ (beide Terrorismus) zeitnah zu einer AWF zusammengelegt werden.

Der Umzug von Europol in ein neues Gebäude ist für Ende 2010 vorgesehen.

4.2 Polizeiliche Zusammenarbeit

Die Europäische Kommission wird im Stockholmer Programm vom Europäischen Rat ersucht, Möglichkeiten zur Verbesserung des Informationsaustauschs über reisende Gewalttäter zwischen den zuständigen Behörden zu prüfen. In Anbetracht dieser Auftragslage hat sie Ende Dezember 2009 angekündigt, eine Vorstudie zur Thematik durchführen und im April 2010 präsentieren zu wollen. Ob deren Ergebnisse die Einrichtung einer europäischen Gewalttäterdatei nahelegen werden ist zwar offen, zumindest aber wird die Thematik nun durch eine zentrale Stelle und offensichtlich auch mit mehr Nachdruck verfolgt.

In Bezug auf den zu Jahresbeginn 2007 von deutscher Seite initiierten Vorschlag für einen Zugang der Polizei- und Strafverfolgungsbehörden zu Eurodac⁴³ ist davon auszugehen, dass die Europäische Kommission das Vorhaben im Jahr 2010 weiter verfolgen und unter Berücksichtigung der nun zur Verfügung stehenden Rechtsinstrumente in absehbarer Zeit entweder einen Entwurf für eine spezifische „Zugangsverordnung“ oder eine um die notwendigen Regularien ergänzte Fassung der geltenden Eurodac-Verordnung in die Beratungen einbringen wird.

Spanien hatte im Vorfeld seiner EU-Präsidentschaft angekündigt, das Förderprogramm „Erasmus“⁴⁴ auf die polizeiliche Ausbildung übertragen zu wollen. Das Vorhaben, das auch Gegenstand des Stockholmer Programms ist, soll zunächst in

⁴⁰ Analysis Work File (Analysearbeitsdatei).

⁴¹ AWF „Cannabis“ wurde am 19. Januar 2010 eingerichtet. U. a. ist auch Deutschland an dieser AWF beteiligt.

⁴² AWF „Maritime Piracy“ wurde am 25. Januar 2010 eingerichtet. U. a. ist auch Deutschland an dieser AWF beteiligt.

⁴³ EU-Datenbank zur Speicherung von Fingerabdrücken von Asylbewerbern und illegalen Einwanderern.

⁴⁴ Das Programm fördert primär drei- bis zwölfmonatige Studien- und Trainingsaufenthalte von Studenten und Professoren in anderen Mitgliedstaaten.

Form eines Pilotprojekts durchgeführt werden. Gegenwärtig wird erwogen, CEPOL⁴⁵ mit der inhaltlichen Ausgestaltung und Durchführung eines solchen Pilotprojektes zu beauftragen. Ein entsprechender Handlungsrahmen wurde bislang noch nicht diskutiert.

4.3 Bekämpfung des Terrorismus

Mit dem In-Kraft-Treten des Vertrages von Lissabon eröffnen sich auch im Bereich der Terrorismusbekämpfung neue Möglichkeiten für die Mitgliedstaaten. Diese betreffen insbesondere eine kohärente Abstimmung von innereuropäischen Bekämpfungsmaßnahmen in der Zusammenarbeit mit Drittstaaten. Die Bekämpfung von Radikalisierung und Rekrutierung soll auch zukünftig durch Projekte, die unter Federführung einzelner Mitgliedstaaten stehen, fortgeführt werden.

4.4 Schengen-Kooperation

Im Januar 2010 wurden die Re-Evaluierungen Italiens, Österreichs und Griechenlands eingeleitet, Spanien und Portugal werden im Oktober 2010 folgen. Deutschland ist in den meisten Evaluierungsteams mit Experten vertreten. Im Oktober 2010 ist der Abschluss der Evaluierungen in Rumänien und Bulgarien vorgesehen. Nach positiv bewerteten ersten Fortbildungsmaßnahmen der Schengen-Experten im Jahr 2009 sind weitere Fortbildungen für das Jahr 2010 geplant. Auch die thematischen und regionalen Evaluierungen sollen fortgesetzt werden.

Liechtenstein wird voraussichtlich im Mai 2010 am Schengener Informationssystem SISone4all teilnehmen können. Der Beitritt zum Schengen-Raum soll im 2. Halbjahr 2010 erfolgen. Die Teilnahme Bulgariens und Rumäniens am SISone4all soll bis Oktober 2010 technisch realisiert sein. Nach einem erfolgreichen Abschluss der Evaluierungen vor Ort im November / Dezember 2010 könnten die stationären Personenkontrollen an den neuen Binnengrenzen zu Griechenland und Ungarn im März 2011 aufgehoben werden.

4.5 Informationsaustausch der Strafverfolgungsbehörden

Die Ad hoc - Arbeitsgruppe „Informationsaustausch“ wird - als Ratsarbeitsgruppe mit erweitertem Aufgabenzuschnitt - perspektivisch die Themen Umsetzung der „Prüm-Beschlüsse“ und der „Schwedischen Initiative“ sowie - falls eine Machbarkeitsstudie den Sinn und die Umsetzbarkeit bescheinigt - die Entwicklung eines europäischen

⁴⁵ European Police College.

Kriminalaktennachweises (Forderung der Länder im deutschen Ratspräsidentenprogramm 2007) bearbeiten. Diese Initiativen sind aus Sicht der Länder von besonderer Bedeutung. Dies gilt gleichermaßen für die Entwicklung des „Europäischen Informationsaustauschmodells“ im Rahmen einer Informationsmanagementstrategie (IMS). Zum einen müssen die bestehenden Instrumente wie die „Prüm-Beschlüsse“ und die „Schwedische Initiative“ kritisch evaluiert werden. Zum anderen wird die beabsichtigte Erhebung der Bedarfe für zukünftig neue und verbesserungsfähige polizeiliche Systeme für den grenzüberschreitenden Informations- und Datenaustausch in der kommenden Dekade die Richtung vorgeben.

Bezüglich der fristgerechten Umsetzung der „Prüm-Beschlüsse“ ist wegen der bisher nur in wenigen Mitgliedstaaten erzielten Fortschritte besondere Aufmerksamkeit angebracht: Der Rat wird die Entwicklung interoperabler Systeme in vielen Mitgliedstaaten massiv antreiben und mit finanzierten Unterstützerteams begleiten müssen, um die Ziele der Beschlüsse zumindest mittelfristig erreichen zu können. Zum Stichtag wird - realistisch betrachtet - nur eine Minderheit der Mitgliedstaaten zum automatisierten DNA- und daktyloskopischen Abgleich fähig sein.

Ähnlich schleppend verläuft die Umsetzung der „Schwedischen Initiative“⁴⁶. Sie soll die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden in der EU beim Informationsaustausch deutlich verbessern, indem sie klare Regeln und Fristen schafft sowie Formulare vorsieht, mit denen die Ersuchen und deren Beantwortung zur Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität erfolgen sollen. Die Informationen im Ausland sollen für eine ersuchende Strafverfolgungsbehörde genauso einfach und zeitgerecht zugänglich sein wie für die ersuchte Behörde im eigenen innerstaatlichen Verfahren, wenn die erfragten Informationen dort elektronisch gespeichert oder ohne besonderen Aufwand zugänglich sind. Das Instrument ist seit mehr als einem Jahr verpflichtend anzuwenden, wird aber in der Praxis kaum genutzt. Die Formulare werden, ebenso wie die verbindlichen Fristen, in den meisten Mitgliedstaaten nicht beachtet.

Der Rahmenbeschluss zeigt in mindestens zwei grundlegenden Bereichen Schwächen: Zum einen werden die Justizbehörden grundsätzlich nicht verpflichtet, was sich nach Auslegung des Bundesministeriums der Justiz auch auf die Staatsanwaltschaften erstreckt, obwohl gerade sie klassische Strafverfolgungsbehörden sind. Zum anderen wurde in den meisten Mitgliedstaaten das nationale Recht nicht entsprechend der Intention des Rahmenbeschlusses angepasst. In Deutschland liegt den Parlamenten bis dato noch kein Entwurf für ein Umsetzungsgesetz des Bundes vor, obwohl der Rahmenbeschluss bereits dreieinhalb Jahre in Kraft und seit 18.

⁴⁶ Rahmenbeschluss 2006/960/JI vom 18. Dezember 2006 (ABl. EG L 386/89 vom 29. Dezember 2006).

Dezember 2008 verpflichtend anzuwenden ist. Der UA RV hatte in seiner 26. Sitzung am 31. März / 1. April 2009 beschlossen, eine Projektgruppe einzusetzen, welche die Probleme bei der Umsetzung von europäischen Rechtsvorschriften in das nationale Recht identifizieren und Lösungen erarbeiten sollte. Die Projektgruppe hat ihren Bericht am 22. September 2009 vorgelegt. Gegenwärtig befasst sie sich mit den zur Umsetzung der „Schwedischen Initiative“ in den Ländern erforderlichen Gesetzesänderungen.

Im Ergebnis wird es darauf ankommen, den Rahmenbeschluss und seine Anwendung auf EU-Ebene möglichst bald einer Revision zu unterziehen. Innerstaatlich sollte zwischen der Innen- und der Justizseite erörtert werden, ob das Rechtshilfe-recht zugunsten einfacherer Regelungen an die Intention des „Grundsatzes der Verfügbarkeit“ und des Rahmenbeschlusses angepasst werden sollte.

Gemäß dem „Stockholmer Programm“ soll die Europäische Kommission eine Durchführbarkeitsstudie zum Bedarf und zusätzlichen Nutzen eines Europäischen Kriminalaktennachweissystems (EPRIS)⁴⁷ erstellen. Trotz dieses eindeutigen Auftrags hat die Europäische Kommission eine Vorstudie durchgesetzt und in diesem Zusammenhang einen Fragebogen an die Mitgliedstaaten versandt. In der Vorstudie sollen u. a. der Zweck und die Zielsetzung von EPRIS behandelt werden, erhoben werden, welche Informationen enthalten und von wem genutzt werden können, welchen Effekt EPRIS hat und welcher Nutzen generiert werden soll. Diese Vorgehensweise steht im Einklang mit der IMS.

4.6 Förderprogramm ISEC

Wesentliche Diskussionspunkte auf der Grundlage des Papiers der „Freunde der Präsidentschaft“ für eine Neubestimmung im ISEC-Ausschuss sollten sein:

- die Umständlichkeit des Verfahrens,
- der Bürokratismus und Formalismus vor allem beim Finanzcontrolling,
- die Unzuverlässigkeit der Kommission bei der Zeitplanung und in Budget-Angelegenheiten,
- die Verringerung der Fördermindestsummen,
- die Verbesserung des Verfahrens bei der Antragsbewertung und
- Einrichtung einer Datenbank für Projektrecherchen.

⁴⁷ Electronic Police Records Index System.

Auf der Grundlage des Berichts und nach frühzeitiger Abstimmung mit den EU-Partnern sollte Deutschland die Europäische Kommission dazu bewegen, die Sitzungen des ISEC-Ausschusses im Frühjahr 2010 zu nutzen, um mit Blick auf das Arbeitsprogramm für das Jahr 2011 die Verbesserungsvorschläge zu verabschieden. Sollte dies wiederum misslingen, wäre eine Ratsbefassung unumgänglich.

4.7 Stockholmer Programm

Das am 11. Dezember 2009 vom Europäischen Rat als Nachfolger des Haager Programms (2005-2009) verabschiedete Stockholmer Programm enthält die strategischen Schwerpunkte der europäischen Innen- und Justizpolitik für die Jahre 2010 bis 2014. Eine unter Vorsitz Baden-Württembergs vom Arbeitskreis II „Innere Sicherheit“ der Innenministerkonferenz eingerichtete Bund-Länder-Projektgruppe hat die Arbeiten zum Stockholmer Programm fachlich begleitet. Ziel war, eine angemessene Berücksichtigung der Länderpositionen zu allen Fragen der künftigen polizeilichen Zusammenarbeit in der EU sicherzustellen. Dabei ist es u. a. gelungen, die Forderung der Länder nach einem kodifizierten, konsolidierten und damit transparenteren und praxisgerechteren Rechtsrahmen für die polizeiliche Zusammenarbeit in das Stockholmer Programm aufzunehmen. Unter spanischer Ratspräsidentschaft wird die Europäische Kommission im Frühjahr 2010 einen Aktionsplan zum Stockholmer Programm vorlegen. Die Projektgruppe wird in enger Abstimmung mit dem Bund die weiteren Arbeiten und die praktische Umsetzung begleiten und dabei die Interessen der Länder wahrnehmen.

4.8 Gremienstruktur im Bereich Justiz und Inneres

Mit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon wird gem. Art. 71 AEUV ein ständiger Ausschuss COSI⁴⁸ eingerichtet. Er soll die operative Zusammenarbeit im Bereich der Inneren Sicherheit fördern und stärken. In Beratungen über Rechtsakte der EU ist er wegen seiner operativen Ausrichtung nicht eingebunden. Ferner wurde eine generelle Reform der Ratsarbeitsstrukturen im Justiz- und Innenbereich diskutiert. Die Verhandlungen, in denen die sehr kontroversen Positionen der Mitgliedstaaten deutlich wurden, wurden im Dezember 2009 mit folgender Teilentscheidung⁴⁹ auf die spanische Präsidentschaft übertragen:

⁴⁸ Committee on Internal Security.

⁴⁹ Ratsdokument 17653/09 vom 16. Dezember 2009.

- a) Die strategischen Gremien CATS⁵⁰ und SCIFA⁵¹ werden zunächst weitergeführt. Nach Ablauf von zwei Jahren soll dann geprüft werden, ob für sie weiterhin ein Bedarf besteht. Das Format und die Besetzung durch die Mitgliedstaaten sollen weitgehend unverändert bleiben. Beide Gremien sollen aber nicht mehr obligatorische Zwischenstationen zwischen den Ratsarbeitsgruppen und dem AStV⁵² sein, sondern nur noch bei Bedarf (nach Beurteilung der jeweiligen Präsidentschaft) in Beratungen über Rechtsakte der EU eingebunden werden.
- b) Die vier Gremien, die sich mit Schengen-Themen befassen, sollen zu einer Arbeitsgruppe (mit unterschiedlicher Besetzung) zusammengefasst werden.
- c) Die Ratsarbeitsgruppen „Polizeiliche Zusammenarbeit“ und „Europol“ sollen eine Ratsarbeitsgruppe „Law Enforcement“⁵³ bilden.
- d) Die horizontale Arbeitsgruppe „Gemeinsame Bewertung des Besitzstandes im Bereich Justiz und Inneres in den Bewerberstaaten“ soll aufgelöst werden.
- e) Die „Multidisziplinäre Gruppe Organisierte Kriminalität“ soll einen anderen Zugschnitt erhalten und in Ratsarbeitsgruppe „Allgemeine Angelegenheiten und Evaluierung“ umbenannt werden.
- f) Die Ad hoc - Arbeitsgruppe „Informationsaustausch“ soll sich künftig auch mit Fragen des Datenschutzes befassen, als permanente Arbeitsgruppe eingerichtet werden und in verschiedenen Besetzungen oder Untergruppen zusammentreten.
- g) Die Ad hoc - Arbeitsgruppe „JAIEX“ soll als permanente Gruppe fortbestehen.

Die unter lit. b bis g vorgeschlagenen Änderungen sollen spätestens am 1. Juli 2010 in Kraft treten.

Bereits am 20. Mai 2008 hatte der Ausschuss der Ständigen Vertreter (Botschafter der Mitgliedstaaten bei der EU) die Abschaffung der EPCTF⁵⁴ konsentiert. Diese Vorentscheidung wurde am 25./26. Februar 2010 vom JI-Rat bestätigt. Teilweise werden die Aufgaben der EPCTF (z. B. die COSPOL-Projekte) künftig vom COSI übernommen. In der Sitzung des COSI am 11. März 2009 schlug Europol vor, dass die EPCTF auch künftig mindest einmal jährlich zusammentreten sollte. Dieser Vorschlag wurde vom spanischen Vorsitz und von mehreren Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, ausdrücklich unterstützt.

Die Reform der Gremienstruktur im Justiz- und Innenbereich ist für die Länder von besonderem Interesse, denn nur eine sachgerechte und bedarfsorientierte Neuausrichtung der Gremien lässt optimale und auch für sie zufrieden stellende Arbeitser-

⁵⁰ Vormalig Ausschuss nach Artikel 36 EUV.

⁵¹ Strategischer Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen.

⁵² Ausschuss der Ständigen Vertreter (Botschafter der Mitgliedstaaten bei der EU).

⁵³ Eine offizielle deutsche Übersetzung des Begriffs ist noch nicht verfügbar.

⁵⁴ European Police Chiefs Task Force.

gebnisse erwarten. In diesem Zusammenhang kommt der Zusammenarbeit der Länder mit dem Bund wachsende Bedeutung zu. U. a. wird die informelle und oft sehr kurzfristige Abstimmung von Länderpositionen mit dem Bund weiter an Bedeutung gewinnen.

Beschlussvorschlag

für die Sitzung des AK II „Innere Sicherheit“ der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Länder am 21./22. April 2010 in Magdeburg

**TOP 2.X Jahresbericht des Ländervertreters im Ausschuss nach Artikel 36 EUV
über die Beteiligung der Länder in Angelegenheiten der Europäischen
Union**

Beschluss:

1. Der Arbeitskreis II nimmt den Bericht des Ländervertreters im Ausschuss nach Artikel 36 EUV über die Beteiligung der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union im Jahr 2009 zur Kenntnis.
2. Der Arbeitskreis II bittet die Innenministerkonferenz, wie folgt zu beschließen:
 1. Die Innenministerkonferenz nimmt den Bericht des Ländervertreters im Ausschuss nach Artikel 36 EUV über die Beteiligung der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union im Jahr 2009 zur Kenntnis.
 2. Die Innenministerkonferenz betrachtet die Informationsmanagementstrategie (IMS) der EU als eine wichtige politische Absichtserklärung zur zukünftig europaweit abgestimmten und strukturierten Zusammenarbeit der Polizei- und Strafverfolgungsbehörden. Sie bittet das Bundesministerium des Innern, sich bei den anstehenden Beratungen dafür einzusetzen, dass den Erfordernissen der polizeilichen Praxis in Abhängigkeit von den finanziellen, technischen und rechtlichen Bedingungen in den Mitgliedstaaten angemessen Rechnung getragen wird.

3. Die Innenministerkonferenz ist besorgt über die unionsweit unzureichende Anwendung des Rahmenbeschlusses „Schwedische Initiative“. Sie bittet daher den Bundesminister des Innern, sich für den Erfolg des Rahmenbeschlusses auf EU-Ebene einzusetzen und zeitnah Überlegungen vorzustellen, wie der Intention des Rahmenbeschlusses auch national, etwa durch eine Vereinfachung des Rechtshilferechts, entsprochen werden kann.
4. Die Innenministerkonferenz begrüßt die Absicht, das Zusammenwirken der Polizeien der Mitgliedstaaten der EU durch die Einführung eines europäischen Austauschprogramms für Studenten und Lehrkräfte der polizeilichen Hochschulen, Fachhochschulen und vergleichbaren Ausbildungseinrichtungen (Erasmus-Modell) zu fördern. Sie bittet den Bundesminister des Innern, die Länder weiterhin in die Ausgestaltung einzubeziehen.
5. Die Innenministerkonferenz sieht in der Ausarbeitung des Aktionsplans zum Stockholmer Programm eine wichtige Maßnahme zur praktischen Umsetzung des aktuellen Mehrjahresprogramms im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Sie bittet den Bundesminister des Innern, die Länder aktiv und frühzeitig in die Erarbeitung des Aktionsplans sowie in die Gestaltung der jeweiligen Einzelmaßnahmen einzubinden.
6. Die Innenministerkonferenz begrüßt ausdrücklich, dass die Mitspracherechte der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union durch die Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon und die Neufassung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) weiter gestärkt worden sind. Sie bittet den Bundesminister des Innern, den rechtlichen Vorgaben Rechnung zu tragen und die vom Bundesrat beauftragten Vertreter der Länder in den für polizeiliche Angelegenheiten zuständigen Gremien des Rates künftig frühzeitig und umfassend zu beteiligen und die Verhandlungspositionen mit ihnen abzustimmen.