

Bericht

des Ländervertreters
in der Koordinierungsgruppe
für den Bereich der
polizeilichen und justiziellen
Zusammenarbeit in Strafsachen

über

die Beteiligung der Länder
in Angelegenheiten der Europäischen Union

im Jahr 2010

1. Auftrag

Aufgrund des Beschlusses des Arbeitskreises II vom 5. April 2000, TOP 2.4, hat der Ländervertreter in der Koordinierungsgruppe für den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (CATS)¹ dem AK II und der IMK jährlich jeweils zur Frühjahrssitzung einen Bericht über die Beteiligung der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union vorzulegen.

2. Verfahren der Länderbeteiligung

2.1 Ländervertreter

In den polizeilichen Gremien der Europäischen Union im Bereich der inneren Sicherheit waren die Länder im Berichtszeitraum wie folgt vertreten:

Baden-Württemberg:

- Koordinierungsgruppe für den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (CATS),
- Ratsarbeitsgruppe „Schengen-Angelegenheiten“ (Themenbereiche „Schengen-Bewertung“ und „Schengen-Besitzstand“)

Bayern:

- Ratsarbeitsgruppe „Schengen-Angelegenheiten“ (Themenbereich „SIS/SIRENE“)

Brandenburg:

- Ratsarbeitsgruppe „Terrorismus“

Hessen:

- Rat der Justiz- und Innenminister der Europäischen Union

Niedersachsen:

- Ratsarbeitsgruppe „Allgemeine Angelegenheiten einschließlich Bewertung“

¹ Ehemals Ausschuss nach Artikel 36 EUV.

Nordrhein-Westfalen:

- Ständiger Ausschuss für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit (COSI)
- Ratsarbeitsgruppe „Informationsaustausch und Datenschutz“,
- Ratsarbeitsgruppe „Zusammenarbeit in Strafsachen“ (Polizeithemen),
- Programmausschuss der EU-Kommission „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung (ISEC)“

Rheinland-Pfalz:

- Ratsarbeitsgruppe „Rechtsdurchsetzung“ (Themenbereich „Polizeiliche Zusammenarbeit“)

Sachsen-Anhalt:

- Ratsarbeitsgruppe „Rechtsdurchsetzung“ (Themenbereich „EUROPOL“),
- Verwaltungsrat von EUROPOL

2.2 Arbeit der Ländervertreter / Zusammenarbeit mit dem Bund

Die Zusammenarbeit der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union lief auch im Jahr 2010 unbürokratisch und reibungslos. Die Zusammenarbeit mit dem Bund war sehr gut, vertrauensvoll und konstruktiv. Die Länderinteressen wurden weitestgehend berücksichtigt. Die Ländervertreter wurden - wenn immer möglich - frühzeitig in die Vorbereitung der Sitzungen eingebunden und umfassend informiert.

3. Wesentliche Beratungsgegenstände

3.1 Koordinierungsgruppe für den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (CATS)

Im April 2010 hat die Europäische Kommission den Aktionsplan zum Stockholmer Programm vorgelegt, welches die strategischen Schwerpunkte der europäischen Innen- und Justizpolitik für die Jahre 2010 bis 2014 enthält. Der Aktionsplan umfasst über 170 Maßnahmen (je nach Zählweise ergeben sich dabei über 300 einzelne Dossiers) zu verschiedenen Themenfeldern und enthält einen konkreten Zeitrahmen, innerhalb dessen die Europäische Kommission ihre Vorarbeiten abgeschlossen haben will. Im Anschluss wird das Vorhaben veröffentlicht und mit den Verhandlungen begonnen.

Die Europäische Kommission stellt für den Bereich der inneren Sicherheit folgende Schwerpunkte heraus:

- Strategie der inneren Sicherheit (siehe Ziff. 3.2).
- Erarbeitung einer Strategie für den Informationsaustausch.
- Die Bilanz der in den letzten Jahren eingeführten Antiterror-Maßnahmen ist prioritär.² Der neue institutionelle Rahmen bietet der EU auch neue Möglichkeiten für eine bessere Verknüpfung der Instrumente zur Terrorismusbekämpfung.
- Bei künftigen Maßnahmen gegen die organisierte Kriminalität soll der neue institutionelle Rahmen weitestgehend genutzt werden. Menschenhandel, Kinderpornografie, Cyberkriminalität, Finanzkriminalität, Fälschung von Zahlungsmitteln und Drogenschmuggel sollen umfassend angegangen werden.
- EU-Agenturen und -Einrichtungen sollen besser zusammenarbeiten und die notwendigen Befugnisse und Mittel erhalten, damit sie ihre Ziele innerhalb der ihnen zugewiesenen Aufgabenbereiche erreichen.
- Die Inbetriebnahme der Systeme SIS II und VIS wird weiterhin hohe Priorität haben.

Vor dem Hintergrund des Beschlusses des Bundesrats vom 18. September 2009³ zum Stockholmer Programm sind aus Ländersicht folgende Punkte besonders bedeutsam:

- Die Erarbeitung eines europäischen Informationsaustauschmodells sowie die geplanten Maßnahmen zur Realisierung eines europäischen Kriminalaktennachweises (EPRIS) und zur Förderung des Informationsaustauschs über reisende Gewalttäter,
- die Entwicklung eines Polizeikodex einschließlich der Kodifizierung der wesentlichen Rechtsinstrumente,
- die Bewertung des Europäischen Netzes für Kriminalprävention (EUCPN) und die Vorlage eines Legislativvorschlags zum Aufbau einer Beobachtungsstelle für Kriminalprävention,
- die von der Europäischen Kommission geplanten Maßnahmen zur Erarbeitung vergleichbarer Kriminalstatistiken,
- die vorgesehenen Maßnahmen zur Bekämpfung von Korruption und Finanzkriminalität sowie
- die rasche Implementierung der für das SIS II vorgesehenen Funktionalitäten.

² Dokument KOM (2010) 386.

³ BR-Drucksache 616/09.

Der Bundesrat hatte in seinem Beschluss vom 4. Juni 2010⁴ festgestellt, dass sich die Vorschläge der Europäischen Kommission nicht in allen Fällen mit dem Stockholmer Programm decken, sondern dieses teilweise überschreiten oder dahinter zurückbleiben. So kündigt der Aktionsplan beispielsweise verschiedentlich statt vorgesehener Evaluierungen bereits Vorschläge für Rechtsakte an. In ihrer Antwort an die Präsidentin des Bundesrats betonte die Europäische Kommission hingegen, dass sie der Auffassung sei, den Auftrag des Rates erfüllt zu haben und dass der Aktionsplan in Geist und Inhalt dem Programm entspreche.

3.2 Ständiger Ausschuss für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit (COSI)

Arbeitsprogramm

Der COSI konnte sein Arbeitsprogramm⁵ für den Rest der aktuellen Trio-Präsidentschaft⁶ erst nach ausführlicher Diskussion im September 2010 verabschieden. Das auf 14 Punkte reduzierte Programm fand breite Zustimmung. Durch den Zeitverzug waren große Teile des Programms bereits zum Abschluss der belgischen Präsidentschaft Ende 2010 abgearbeitet. Nicht umgesetzt ist bislang die Absicht, das Zusammenwirken im Bereich innerer und äußerer Sicherheit - einen der strategischen Punkte des Programms - mit konkreten Maßnahmen anzugehen.

Strategiezyklus

Im Rahmen eines aus dem ISEC-Programm der Europäischen Kommission finanzierten Projekts der belgischen Präsidentschaft wurde der sog. Strategiezyklus (Policy Cycle) entwickelt. Er verfolgt das Ziel, die wichtigsten Kriminalitätsentwicklungen zu identifizieren und eine gemeinsame Strategie zur Bewältigung der damit verbundenen Probleme zu entwickeln. Dies geschieht in vier Schritten:

1. Identifizierung der wesentlichen Problemfelder und Entwicklung der Politik,
2. Entscheidung auf politischer Ebene,
3. Umsetzung und Überwachung sowie
4. gründliche Evaluierung.

Dieser Prozess soll in einen Vier-Jahres-Plan münden, der in jeweils einjährige Aktionsprogramme heruntergebrochen wird. Als erstes Aktionsfeld wurde die schwere

⁴ BR-Drucksache 246/10 (Beschluss).

⁵ Ratsdokument 13084/10.

⁶ Spanien - Belgien - Ungarn (Januar 2010 bis Juni 2011).

und organisierte Kriminalität festgelegt. Aufbauend auf den dabei gewonnenen Erfahrungen sollen später weitere Kriminalitätsfelder wie z. B. Extremismus und Terrorismus aufgegriffen werden. Der Ansatz sieht zwei Arten der Bewertung vor: Jährliche Evaluierungen des jeweiligen Aktionsplans und eine umfassende Evaluierung am Ende des Zyklus. Letztere soll die Grundlage für den nächsten Vierjahres-Zyklus bilden. Im Ergebnis werden insbesondere eine bessere Umsetzung der Strategie in konkrete Maßnahmen, eine engere Zusammenarbeit der europäischen Agenturen und eine stärkere Fokussierung auf den gesamteuropäischen Bekämpfungsansatz erwartet. Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass es zahlreiche hervorragende Initiativen und Projekte gibt, es jedoch an der konkreten Umsetzung mangelt. Beratendes Gremium soll COSI sein, ergänzende Expertentagungen werden unter Federführung von EUROPOL durchgeführt.

COSPOL⁷ -Projekte

COSPOL ist ein multilaterales Strafverfolgungsinstrument, das bisher von der Task Force der europäischen Polizeichefs (EPCTF) koordiniert wurde. Nun wird diese Aufgabe vom COSI wahrgenommen. Primär werden COSPOL-Projekte zur gezielten Bekämpfung der organisierten Kriminalität genutzt. Gegenwärtig wird beraten, wie sie mit dem Strategiezyklus verzahnt werden können. Bei EUROPOL wird eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich aus Mitgliedern der ehemaligen EPCTF-Unterstützungsgruppe rekrutieren soll. Daneben soll halbjährlich ein Treffen nationaler COSPOL-Koordinatoren stattfinden. Im COSI wird zukünftig regelmäßig über den Sachstand der COSPOL-Projekte beraten. Deutschland beteiligt sich an vier der mittlerweile verbleibenden sechs Projekte. Aufgrund der nationalen Zuständigkeiten eignen sich die Projekte für eine Beteiligung der Bundesländer nur im Einzelfall.

Strategie der inneren Sicherheit

Die am 22. November 2010 von der Europäischen Kommission angenommene Mitteilung „EU-Strategie der inneren Sicherheit - Fünf Handlungsschwerpunkte für mehr Sicherheit in Europa“⁸ baut auf dem Stockholmer Programm (Laufzeit 2010 bis 2014) auf und enthält eine Vielzahl von Maßnahmen im operativen und legislativen Bereich, die in den kommenden vier Jahren zur Umsetzung der im März 2010 vom Europäischen Rat angenommenen EU-Strategie der inneren Sicherheit ergriffen werden sollen. Die Koordinierung der Umsetzung im operativen Bereich soll durch COSI erfolgen. Die Mitteilung benennt die folgenden fünf Schwerpunkte:

⁷ Comprehensive Operational Strategic Planning for the Police.

⁸ Dokument KOM (2010) 673 endg. Der Bundesrat hat am 11. Februar 2011 von der Mitteilung gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis genommen.

- Vorbeugung und Bekämpfung von Netzwerken schwerer internationaler Kriminalität,
- Verhinderung von Terrorismus und damit verbundener Radikalisierung und Rekrutierung,
- Erhöhung der Sicherheitsstandards für die private und geschäftliche Nutzung des Internets,
- Stärkung der Sicherheit durch ein Grenzmanagement und
- Erhöhung der Widerstandsfähigkeit gegen Krisen und Katastrophen.

3.3 Ratsarbeitsgruppe „Rechtsdurchsetzung“ (Themenbereich EUROPOL) und Verwaltungsrat von EUROPOL

Am 1. Januar 2010 trat der Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL)⁹ in Kraft. EUROPOL ist nunmehr eine Agentur der EU. Hervorzuheben ist, dass durch den neuen Rechtsrahmen eine Erweiterung des Aufgabenbereichs von EUROPOL erfolgt ist. So wurde das Mandat nun auch auf „andere Formen der schweren Kriminalität“ ausgeweitet.¹⁰ Außerdem ist es jetzt ausdrücklich zulässig, dass die Verbindungsbüros untereinander Informationen zu Straftaten austauschen, die außerhalb des Zuständigkeitsbereichs von EUROPOL liegen.

Zum 1. Januar 2010 trat auch die neue EUROPOL-Strategie für die Jahre 2010 bis 2014 in Kraft. Sie umfasst vier strategische Ziele, die jeweils mit sog. Entwicklungszielen unterlegt sind. So soll EUROPOL als Zentrale der EU für die operative Unterstützung der Strafverfolgungsbehörden ausgebaut werden und künftig der polizeiliche Hauptansprechpartner für die Strafverfolgungsbehörden sowie zentraler Drehpunkt für den Austausch polizeilicher Informationen sein. Außerdem soll EUROPOL als Beratungs- und Unterstützungszentrum für die Strafverfolgungsbehörden dienen und eine moderne Organisation mit besten Ressourcen, einer effektiven Behördenstruktur und einem positiven Ansehen sein.

U. a. im Zuge der Umsetzung der EUROPOL-Strategie fand zum 1. Januar 2010 die erste umfassende Neustrukturierung der Organisation seit der Einrichtung statt. EUROPOL hat nun drei Abteilungen (Operational Department (O), Governance Department (G) und Capabilities Department (C)). Ferner wurde eine 24/7-Erreichbarkeit eingerichtet, um die Mitgliedstaaten in operativen Angelegenheiten besser unterstützen zu können.

⁹ Ratsbeschluss 2009/371/JI vom 6. April 2009 (ABl. EG L 121/37 vom 15. Mai 2009).

¹⁰ Siehe Auflistung im Anhang zuvorgenanntem Ratsbeschluss.

Am 1. August 2010 ist das SWIFT-Abkommen¹¹ in Kraft getreten. Bei EUROPOL wurde ein neues Referat in der Abteilung O eingerichtet, das sich ausschließlich mit derartigen Anfragen befasst. Ferner wurde ein Analysis Work File (AWF) für Anfragen, Suchanfragen und den Informationsaustausch sowie eine gesicherte technische SIENA¹²-Verbindung zwischen EUROPOL und den USA eingerichtet.

Die mit Stand vom 31. Dezember 2010 von den Mitgliedstaaten und EUROPOL in das EUROPOL-Informationssystem (EIS) eingestellten 174.459 Objekte repräsentieren insgesamt 20.834 kriminalpolizeiliche Fälle. Der prozentuale Anteil für die von Deutschland eingestellten Fälle beträgt 13,37 %. Im Jahr 2010 wurden 146.052 Suchanfragen durchgeführt. Der prozentuale Anteil von Deutschland beträgt 30,35 %. 12 Mitgliedstaaten (einschließlich Deutschland) übermittelten bis Ende 2010 die Daten automatisch via Dataloader. Die Tschechische Republik und Ungarn haben die Entwicklung für den Dataloader abgeschlossen, vor Inbetriebnahme steht aber noch die Sicherheitsfreigabe aus. Für 2011 planen Slowenien, Finnland, Griechenland und Litauen eine Inbetriebnahme des Dataloaders.

3.4 Ratsarbeitsgruppe „Rechtsdurchsetzung“ (Themenbereich „Polizeiliche Zusammenarbeit“)

Die spanische Präsidentschaft schlug zu Beginn des Jahres 2010 vor, das Förderprogramm „Erasmus“¹³ auf die polizeiliche Ausbildung zu übertragen. Ziel der Initiative war es, in Anlehnung an das Erasmus-Programm ein europaweites Austauschprogramm für Studenten und Lehrkräfte der polizeilichen Fachhochschulen und Hochschulen zu etablieren. Der JI-Rat¹⁴ bat die europäische Polizeiakademie CEPOL, das Vorhaben inhaltlich auszugestalten und - zunächst als Pilotprojekt - zeitnah umzusetzen. Dabei hatte CEPOL Bedarf für eine Erweiterung des generellen Mandats und die Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel durch die EU artikuliert. Die EU hat zwischenzeitlich entsprechende Finanzmittel zur Verfügung gestellt. Allerdings können wegen der noch nicht umgesetzten Mandatserweiterung zunächst nur hochrangige Polizeibeamte an dem Austauschprogramm teilnehmen.

¹¹ Abkommen zwischen der EU und den USA über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der EU an die USA für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus (ABl. EG L 195 S. 5, L 195 S. 15 vom 27. Juli 2010).

¹² Secure Information Exchange Network Application.

¹³ Das Programm fördert in erster Linie drei- bis zwölfmonatige Studien- und Trainingsaufenthalte von Studenten und Professoren öffentlicher Hochschulen in anderen Mitgliedstaaten der EU.

¹⁴ Rat der Innen- und Justizminister der Europäischen Union.

Zur Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen den Polizeien der Mitgliedstaaten über international agierende Gewalttäter hatte Deutschland die Errichtung einer zielgruppenspezifischen Datei auf EU-Ebene vorgeschlagen.¹⁵ Bisher führte die Diskussion zu keinen nennenswerten Ergebnissen. Die Mitgliedstaaten sind kaum an einem zusätzlichen rechtlichen oder praktischen Instrument interessiert. Die Europäische Kommission hat zwar angekündigt, die Thematik mit dem Projekt eines europäischen Kriminalaktennachweises (EPRIS) zusammenführen und weiter betreiben zu wollen, eine Realisierung ist derzeit jedoch nicht absehbar.

Zu dem im Jahr 2007 von der deutschen Präsidentschaft initiierten und einstimmig vom JI-Rat geforderten Rechtsakt für einen Zugang der Polizei- und Strafverfolgungsbehörden zum System EURODAC¹⁶ hatte die Europäische Kommission im September 2009 einen Vorschlag für eine Änderung der EURODAC-Verordnung vorgelegt.¹⁷ Wegen des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009 bzw. den hieraus resultierenden rechtlichen Änderungen mussten die Beratungen eingestellt werden. Im Oktober 2010 legte die Europäische Kommission einen neuen Entwurf für eine EURODAC-Verordnung vor. Entgegen den Erwartungen sieht er keinen Zugang für die Polizei- und Strafverfolgungsbehörden vor. Die Bundesregierung hat die Europäische Kommission deshalb aufgefordert, dem Willen der Mitgliedstaaten für eine Öffnung der Datei Rechnung zu tragen. Ob die Europäische Kommission dies berücksichtigen wird, ist zweifelhaft.

Im Berichtszeitraum wurden europaweit Polizeieinsätze zur Bekämpfung illegaler Migrationsströme und illegaler Abfalltransporte durchgeführt. Ein weiterer Einsatz widmete sich den in den Mitgliedstaaten verkehrenden Eisenbahnen bzw. der Bekämpfung des Menschenhandels sowie anderer mit Hilfe der Bahn geförderter oder begangener Straftaten. Zur Verbesserung der Planung und Durchführung solcher gemeinsamer Polizeieinsätze wurde ein Leitfaden erarbeitet.

Zur Weiterentwicklung und Stärkung der polizeilichen Zusammenarbeit wurde die Einrichtung eines Netzwerkes der Zielfahndungsdienststellen und eines Arbeitskreises der für die Flughäfen zuständigen Polizeibehörden beschlossen. Weitere Initiativen befassten sich mit der Verbesserung des Serviceangebotes der Gemeinsamen Zentren (Bereitstellung von Kriminalitätsanalysen), der Bekämpfung des illegalen Handels mit Kraftfahrzeugen (besonders durch die Optimierung von Verwaltungsab-

¹⁵ BR-Drucksache 589/07(Beschluss).

¹⁶ EU-Datenbank zur Speicherung von Fingerabdrücken von Asylbewerbern und illegalen Einwanderern.

¹⁷ Der JI-Rat hat im Jahr 2007 Schlussfolgerungen zu EURODAC verabschiedet, in denen er sich für den Zugang der Polizei- und Strafverfolgungsbehörden aussprach und die Europäische Kommission aufforderte, baldmöglichst einen Vorschlag zur Änderung der (bereits bestehenden) EURODAC-Verordnung vorzulegen (Dokument 11004/07 vom 19 Juni 2007).

läufen), der Prävention von häuslicher und sonstiger geschlechtsspezifischer Gewalt sowie der Bekämpfung des illegalen Handels mit Schusswaffen.

3.5 Ratsarbeitsgruppe „Terrorismus“

Auch im Jahr 2010 waren „Radikalisierung und Rekrutierung“ ein intensiv behandeltes Themenfeld. Die spanische Präsidentschaft führte ein Expertenseminar durch, in dem es um die Entstehung und Verbreitung sowie die Auswirkungen von radikalen Botschaften ging. Die gewonnenen Erkenntnisse wurden in ein spezielles Analyseinstrument zum Erkennen von Radikalisierungsprozessen überführt. Das den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellte Instrument zielt auf eine, diesem komplexen Phänomen angemessene, Datenaufbereitung anhand eines umfangreichen Kriterienkataloges ab.¹⁸

Unter spanischer Ratspräsidentschaft wurde ein Vorschlag zum verstärkten Austausch von Informationen über Bedrohungslagen, Analysen, Trends und bewährte Praktiken zwischen den Terrorismusabwehrzentren der Mitgliedstaaten erarbeitet. Kernelemente bildeten die Empfehlungen zur Einrichtung nationaler Auswertungs- oder Analysezentren und zum regelmäßigen Informationsaustausch zwischen diesen Institutionen. Unter Hinweis darauf, dass bestehende Mechanismen des Informationsaustauschs nicht beeinträchtigt werden dürfen, verabschiedete die Ratsarbeitsgruppe diesen Vorschlag.¹⁹

Darüber hinaus verständigte sich der JI-Rat auf Schlussfolgerungen, die sich mit Maßnahmen zum verbesserten Austausch von Informationen über Änderungen der Terrorismus-Bedrohungsstufen in den Mitgliedstaaten befassten.²⁰

Zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit Drittstaaten verabschiedete der JI-Rat eine Entschließung über die Einrichtung von multinationalen Ad-hoc-Gruppen mit Drittstaaten, die eine schnelle und direkte Kommunikation im Rahmen möglicher oder realisierter Anschläge zwischen potentiell betroffenen Mitgliedstaaten und Drittstaaten gewährleisten sollen.²¹

¹⁸ Schlussfolgerungen des Rates über den Einsatz eines standardisierten, multidimensionalen semistrukturierten Instruments zur Erfassung von Daten und Informationen über die Radikalisierungsprozesse in der EU (Dok. 8570/10), 26. April 2010.

¹⁹ Schlussfolgerungen des Rates über die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Stellen oder Strukturen, die für die Analyse der Terrorbedrohung zuständig sind (Dok. 8571/10), 26. April 2010.

²⁰ Schlussfolgerungen des Rates zum Verfahren für den Austausch von Informationen über Änderungen der nationalen Bedrohungsstufe (Dok. 17303/10), 2./3. Dezember 2010.

²¹ Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zur Einrichtung multinationaler Ad-hoc-Gruppen mit Drittländern (Dok. 9923/10), 3./4. Juni 2010.

Unter belgischer Ratspräsidentschaft fand in Auswertung der Ergebnisse eines seit 2008 geförderten EU-Projekts zum frühzeitigen Erkennen und zur Bekämpfung von Radikalisierungsprozessen sowie dem Anwerben von Terroristen die „CoPPRa²²-Konferenz“ statt. An der Konferenz nahmen 150 Teilnehmer von Polizei und Zivilgesellschaft aus 20 Mitgliedstaaten teil. Dem CoPPRa-Projekt liegt die Annahme zugrunde, dass ersteingreifende Polizeibeamte durch enge Kontakte zur Bevölkerung eine Schlüsselrolle für das Feststellen von beginnenden und weitergehenden Radikalisierungsprozessen spielen können. Im Rahmen des Projektes wurde ein Taschenbuch für Polizeibedienstete zur Früherkennung anhand von Radikalisierungsindikatoren und ein Ausbildungshandbuch erarbeitet. Der JI-Rat begrüßte die erzielten Ergebnisse und hob die Bedeutung der engen Kooperation zwischen Polizei und Zivilgesellschaft hervor.²³

Ein weiteres Themenfeld war die Kontrolle und Sicherheit von Explosivstoffen. Systeme und Mechanismen zur Erhöhung der Sicherheit und der Nachverfolgbarkeit dieser Stoffe wurden intensiv erörtert und in Ratschlussfolgerungen überführt.²⁴ Anregungen über ein engeres Zusammenwirken und sicherheitsbezogene Partnerschaften des öffentlichen und des privaten Sektors fanden Eingang in weitere Schlussfolgerungen des Rates.²⁵ Zudem fand ein Seminar statt, bei dem die elektronische Überwachung von Explosivstoffen im Vordergrund stand. Im legislativen Bereich ist ein von der Europäischen Kommission im November 2010 präsentierter Verordnungsvorschlag über das Inverkehrbringen und die Verwendung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe hervorzuheben. Dieser wird inhaltlich von der Ratsarbeitsgruppe begleitet, aber federführend in der Ratsarbeitsgruppe „Technische Harmonisierung“ beraten.

Um die Abwehrbereitschaft und Reaktionsfähigkeit im Falle von CBRN-Anschlägen zu stärken, empfahl die Ratsarbeitsgruppe zuständigkeitsübergreifende nationale Notfallplanungen zu erarbeiten und umzusetzen.²⁶ Diese sollten innerhalb der EU kommuniziert, darauf bezogene bewährte Praktiken ausgetauscht und Probleme, die Reaktionen auf EU-Ebene erfordern, erörtert werden.

²² Community Policing and Prevention of Radicalisation.

²³ Schlussfolgerungen des Rates über die Rolle der Polizei und der Zivilgesellschaft bei der Bekämpfung von Radikalisierung, Gewaltbereitschaft und Anwerbung von Terroristen vom 2./3. Dezember 2010 (Dokument 16178/10).

²⁴ Schlussfolgerungen des Rates zu Systemen und Mechanismen zur Verbesserung der Sicherheit von Explosivstoffen vom 26. April 2010 (Dokument 7980/10).

²⁵ Schlussfolgerungen des Rates über die Partnerschaft zwischen öffentlichem und privatem Sektor zur Verbesserung der Sicherheit von Explosivstoffen vom 7./8. Oktober 2010 (Dokument 13485/10).

²⁶ Schlussfolgerungen des Rates zu der Abwehrbereitschaft und Reaktion bei einem CBRN-Anschlag vom 8./9. November 2010 (Dokument 15465/10).

Die Bundesländer beteiligten sich intensiv an einer von Dänemark über die Ratsarbeitsgruppe eingebrachten Initiative. Im Rahmen einer ausführlichen Fragebogenaktion sollten Strategien und das Vorgehen in den einzelnen Mitgliedstaaten zu Anstrengungen bezüglich „Entradikalisierung und Ausstieg“ dargestellt und anschließend auszugsweise in einer Broschüre zusammengeführt werden. Ein gemeinsam mit dem Bundesministerium des Innern erarbeiteter deutscher Beitrag ging in die Broschüre „The Challenge of Extremism“²⁷ aus dem Oktober 2010 ein.

3.6 Ratsarbeitsgruppe „Allgemeine Angelegenheiten einschließlich Bewertung“

In der Ratsarbeitsgruppe „Allgemeine Angelegenheiten einschließlich Bewertung“²⁸ wurde im Zusammenhang mit der Bekämpfung der internationalen organisierten Kriminalität neben dem Aktionsplan (West-)Afrika die Diskussion um die Erstellung einer Regionalanalyse Lateinamerika und Karibik²⁹ fortgesetzt. Im Ergebnis ist schlussgefolgert worden, dass sich die Kriminalitätsentwicklung im dortigen Bereich („Schlüsselregion“) auch auf die Mitgliedstaaten der EU auswirken könnte, deshalb besonderer Beachtung bedarf und EUROPOL somit aufgefordert wird, eine entsprechende Analyse nach den Regularien des OCTA zu erstellen.³⁰

Im Rahmen der „Bekämpfung mobiler umherziehender Gruppen“ und zur „Verhütung und Bekämpfung identitätsbezogener Straftaten und zum Identitätsmanagement“ hat der JI-Rat ebenfalls Schlussfolgerungen verabschiedet. Beim ersten Phänomen werden primär Definitionsfragen, ein multidisziplinäres gemeinsames Vorgehen aller Mitgliedstaaten, ein umfassendes Lagebild und ein entsprechendes Expertenetzwerk angesprochen, um gegenüber dieser besonderen Tätergruppe für die Hauptdeliktsbereiche (Skimming, Einbruchsdiebstähle in Wohnungen und Läden, Taschen-, Trick- und Ladendiebstahl) gewappnet zu sein. Im zweiten Kontext ist beabsichtigt, die Mitgliedstaaten hinsichtlich der Stärkung ihrer ID-Systeme zu sensibilisieren, den gegenseitigen Informationsaustausch zu verstärken und Präventionsansätze nicht zuletzt über Kontaktstellen zu entwickeln.

Im weiteren Diskussionsprozess der Ratsarbeitsgruppe sind Empfehlungen zu einem effektiven Vorgehen im Zusammenhang mit der Einziehung und Vermögensabschöpfung ausgesprochen und dabei insbesondere die wirkungsvolle Zusammenar-

²⁷ Veröffentlicht unter:
http://www.nyidanmark.dk/NR/ronlyres/20FBDF6E-43C2-43F1-A770-D908D67AC16C/0/the_challenge_of_extremisme_final.pdf

²⁸ General Matters incl. Evaluation (GENVAL).

²⁹ Latin American Caribbean Organised Crime Threat Assessment (LAC OCTA).

³⁰ Sitzung des JI-Rats vom 3./4. Juni 2010.

beit effizient arbeitender, gut vernetzter Vermögensabschöpfungsstellen thematisiert worden.

3.7 Ratsarbeitsgruppe „Informationsaustausch und Datenschutz“

Im Bereich „Informationsaustausch“ steht regelmäßig der Umsetzungsstand der Prüm-Beschlüsse³¹ zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere bei der Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, auf der Agenda. Mit der Überführung wesentlicher Regelungen des Prüm-Vertrags in den Rechtsrahmen der EU gewähren sich die Mitgliedstaaten u. a. den gegenseitigen Zugriff auf Fahrzeugregister-, DNA- und Fingerabdruckdaten. Bei den technischen Zugriffen werden nur „Treffer/nicht Treffer“ ohne Inhaltsdaten angezeigt. Die technischen Details werden von Expertengruppen fortentwickelt. Die Evaluierungsschritte in den Mitgliedstaaten werden von Deutschland durch ein mobiles Kompetenzteam (MCT) begleitet (95 % Förderung durch EU-Mittel). Nach Aufnahme des Wirkbetriebs soll ein Help Desk bei EUROPOL die Qualität sichern. Beide Maßnahmen beinhalten Beratungs- und Trainingsangebote, eine Online-Plattform und Handbücher für Applikationen.

Weiterhin wurde der Rahmenbeschluss „Schwedische Initiative“³² erörtert, der den vereinfachten Informationsaustausch zwischen Polizeibehörden der Mitgliedstaaten regelt. Trotz einer festen Fristenregelung und mittlerweile vereinfachter Formulare findet der Informationsaustausch auf diesem Wege immer noch wenig Anwendung. Die Umsetzung der „Schwedischen Initiative“ ist in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten erfolgt. In Deutschland befindet sich der Entwurf eines Umsetzungsgesetzes³³ im Gesetzgebungsverfahren. Die Inkraftsetzung ist noch im laufenden Jahr geplant. Auch in einigen Bundesländern besteht noch Umsetzungsbedarf.³⁴

Zu den Projekten „europäischer Kriminalaktennachweis“ und „reisende Gewalttäter“ (siehe auch Ziffer 3.4) wurde eine gemeinsame Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben. Deutschland hat sich gegen die Zusammenlegung und gemeinsame Fortführung der Projekte ausgesprochen.

Die „Informationsmanagementstrategie“ (IMS) verfolgt das Ziel, die Kompatibilität verschiedener Anwendungen anzupassen, um Daten gegenseitig abzugleichen und

³¹ Beschlüsse 2008/615/JI und 2008/615/16/JI vom 23. Juni 2008 (ABl. EG L 210/1 und L 210/12 vom 6. August 2008).

³² Rahmenbeschluss 2006/960/JI vom 18. Dezember 2006 (ABl. EG L 386/89 vom 29. Dezember 2006).

³³ BR-Drucksache 853/10.

³⁴ Umlaufbeschluss AK II vom 9. Februar 2011.

zu nutzen. Die Aktionsliste zur IMS umfasst zehn Projekte, darunter das Universal Message Format (UMF) und die Informationsaustauschplattform SIENA.

3.8 Ratsarbeitsgruppe „Zusammenarbeit in Strafsachen“ (Polizeithemen)

Die Ratsarbeitsgruppe „Zusammenarbeit in Strafsachen“ befasste sich im Jahr 2010 hauptsächlich mit Fragen, die in der originären Zuständigkeit der Justiz liegen, z. B.:

- die Vereinbarung über die Bildung einer gemeinsamen Ermittlungsgruppe,
- eine europäische Schutzanordnung (sie soll die Gültigkeit von Auflagen zum Schutz einer gefährdeten Person in anderen Staaten anerkennen und überwachen),
- eine europäische Ermittlungsanordnung (sie hat zum Ziel, dass richterliche Beschlüsse in anderen Mitgliedstaaten - ohne zusätzliche Rechtsakte der nationalen Gerichte - vollstreckt werden können),
- die Ausgestaltung des Rechtsschutzes (also auch eine einheitliche Belehrung, die den Beschuldigten über die zur Verfügung stehenden Rechtsmittel informiert), und
- ein europäischer Strafregisternachweis.

3.9 Ratsarbeitsgruppe „Schengen-Angelegenheiten“

Das Jahr 2010 war vor allem von den turnusmäßigen Re-Evaluierungen Belgiens, der Niederlande, Luxemburgs, Deutschlands, Österreichs, Italiens, Spaniens, Portugals, Griechenlands und Frankreichs geprägt. Die Experten stellten in allen Fällen fest, dass der Schengen-Acquis vollständig und korrekt angewandt wird. Die im Jahr 2009 begonnenen Schengen-Evaluierungen Rumäniens und Bulgariens wurden fortgesetzt. Massive Kritikpunkte zeichneten sich zum Jahresende bei Bulgarien im Bereich der Landgrenzen ab. Der Ji-Rat befasste sich deshalb auf seiner Sitzung vom 24./25. Februar 2011 nur mit dem aktuellen Sachstand des Beitritts beider Staaten zum Schengen-Raum. Er vereinbarte ferner, dass sie gemeinsam beitreten sollen.

In der zweiten Jahreshälfte wurden die Beratungen zum überarbeiteten Vorschlag eines neuen Schengen-Evaluierungsmechanismus³⁵ für die Re-Evaluierungen aufgenommen. Kontrovers wurden vor allem die Aspekte Expertenauswahl, Evaluierung der Kontrollen an den Binnengrenzen und Bindungswirkung ausgesprochener Empfehlungen diskutiert.

³⁵ Ratsdokument 16664/10, BR-Drucksache 748/10 (Beschluss).

Im ersten Halbjahr wurde der Entwurf einer Verordnung zur Errichtung einer Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht³⁶ erneut beraten und in der Arbeitsgruppe angenommen. Die Agentur soll ihren Wirkbetrieb im Jahr 2012 aufnehmen und ihren Sitz in Tallin haben.

Im Januar und März 2010 wurde das in der Entwicklung befindliche Zentralsystem des SIS II getestet (Meilenstein-1-Test). Dabei wurde kein eindeutiges Ergebnis erzielt. Während die Europäische Kommission und die Mehrheit der Mitgliedstaaten den Test als bestanden betrachten, haben Österreich, Frankreich und Deutschland wegen der grundlegenden technischen Schwierigkeiten erhebliche Zweifel, ob das System nach seiner Fertigstellung die geforderten Leistungen tatsächlich erfüllen kann. Die Europäische Kommission legte dem JI-Rat am 7./8. Oktober 2010 einen Zeitplan für die Einführung des SIS II vor, der die Fertigstellung des zentralen Systems im 1. Quartal 2013 vorsieht. Bis zum 2. Quartal 2012 soll ein weiterer Test (Meilenstein-2-Test) erfolgen, der möglicherweise Klarheit hinsichtlich der Eignung bringt.

Liechtenstein ist seit Juni, Rumänien und Bulgarien sind seit November 2010 an das SIS II angeschlossen. Damit liegt eine wesentliche technische Voraussetzung für die Aufhebung der stationären Personenkontrollen an den Binnengrenzen vor.

3.10 Programmausschuss der EU-Kommission „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung (ISEC)“

Die EU fördert die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit im Förderprogramm „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte 2007 bis 2013“. Projekte der polizeilichen Zusammenarbeit werden im Unterprogramm „ISEC - Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ gefördert. Das Budget betrug im Jahr 2010 rund 86 Mio. Euro. Wie schon im Jahr 2009 haben sich wenige Behörden und Institutionen der Länder für Projekte beworben, was der langen Dauer des Antrags- und Bewilligungsverfahrens, einer schlechten Informationspolitik und einer zu hohen Mindestfördersumme bei zu hohem Eigenanteil zuzurechnen ist.

Der im Jahr 2009 unter schwedischer Präsidentschaft erstellte Bericht der Gruppe „Freunde der Präsidentschaft“ unterbreitete der Europäischen Kommission ein Konzept mit Verbesserungsvorschlägen, in dem auch die deutschen Anliegen aufgenommen wurden. Das Schreiben wurde nicht beantwortet, sondern nur auf den Aus-

³⁶ Ratsdokument 5747/10, BR-Drucksache 648/09.

schusssitzungen angesprochen. Der Bericht der Gruppe „Freunde der Präsidentschaft“ ist den Mitgliedstaaten zugegangen.

Im Jahr 2010 führte ein externes Wirtschaftsprüfungsunternehmen eine förmliche Halbzeitevaluation des Programms durch. Neben der Auswertung von Daten und Projekten wurden Mitgliedstaaten, Projektbeteiligte und die Europäische Kommission interviewt.

4. Bewertung / Ausblick / Perspektiven

4.1 Arbeiten im COSI

Die ungarische Präsidentschaft legt in ihrer Amtszeit besonderen Wert auf die Umsetzung der mit einer Mitteilung der Europäischen Kommission vom 22. November 2010 bekannt gegebenen Strategie der inneren Sicherheit (siehe Ziffer 3.2). Der JI-Rat hat auf seiner Tagung am 24./25. Februar 2010 in seinen Schlussfolgerungen zum Aktionsplan der Europäischen Kommission den COSI beauftragt, im Rahmen seines Mandats die Entwicklung und Umsetzung der Strategie der inneren Sicherheit als eine seiner vorrangigen Aufgaben zu koordinieren, zu unterstützen und zu überwachen. Hierzu muss der Ausschuss für Kohärenz in der Umsetzung der zur Stärkung der inneren Sicherheit in der EU notwendigen operativen Maßnahmen (einschließlich einer wirksamen Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden und Einrichtungen) sorgen und regelmäßig über den Stand der Maßnahmen berichten. Insbesondere muss er sicherstellen, dass die zur Umsetzung der Strategie im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität vorzuschlagenden Maßnahmen den mehrjährigen Strategieplänen und den jährlichen Plänen für operative Maßnahmen entsprechen, die der Ausschuss auf der Grundlage der Prioritäten des Rates für diesen Bereich annehmen wird. Gleichzeitig wurde die Europäische Kommission gebeten sicherzustellen, dass die Höhe der Finanzmittel der Bedeutung des Schwerpunktthemas „Innere Sicherheit in der EU“ entspricht. Zudem muss die Europäische Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat bis Ende 2011 einen ersten Jahresbericht über die getroffenen Maßnahmen vorlegen. Ein Teilbereich der Strategie der inneren Sicherheit, die verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Gremien für innere und äußere Sicherheit, insbesondere zwischen dem COSI und dem PSK³⁷, wird von der ungarischen Präsidentschaft als vorrangig angesehen. Ein gemeinsames Treffen der Gremien soll noch bis zum Ende der ungarischen Präsidentschaft realisiert werden.

³⁷ Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee (Bereiche Äußeres und Verteidigung).

Als weiteres wichtiges Thema auf der Agenda des COSI wird die Fortführung der Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit der JI-Agenturen betrachtet. Insbesondere FRONTEX strebt eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit den anderen Agenturen an und betonte die Bedeutung der Novellierung der FRONTEX-Verordnung, um zukünftig - speziell mit EUROPOL - auch personenbezogene Daten austauschen zu können. Der ungarische Vorsitz knüpfte hieran an und bezeichnete die Änderung der FRONTEX-Verordnung als prioritär. Mehrere Delegationen, insbesondere Deutschland, bewerten dies als rechtlich sehr problematisch.

Die Beratungen in der ersten Sitzung im Jahr 2011 waren häufig gekennzeichnet durch Fragen zur Rolle und Mandatierung des COSI. Bei den Beratungen zur Umsetzung der Strategie der inneren Sicherheit zweifelten die Mehrheit der Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission zum Punkt „Integration äußerer und innerer Sicherheit“ an, dass der COSI das Mandat für diese als „strategisch“ verstandene Aufgabe hat.³⁸ Eine konkrete Abgrenzung des COSI zu anderen Ratsgremien und damit eine Präzisierung der Aufgaben des COSI wäre wünschenswert, auch damit inhaltliche Erörterungen nicht von dieser Frage überlagert werden.

4.2 Fortentwicklung von EUROPOL

Entsprechend dem EUROPOL-Ratsbeschluss soll vier Jahre nach dessen Inkrafttreten eine externe Evaluation erfolgen. Der Vertrag von Lissabon sieht demgegenüber vor, dass der Ratsbeschluss durch eine Verordnung ersetzt wird. Einig sind sich die Europäische Kommission und der EUROPOL-Verwaltungsrat, dass aus Kosten- und Effizienzgründen diesbezüglich nur eine Untersuchung/Evaluierung stattfinden soll, die sowohl der Evaluierung des Ratsbeschlusses als auch der Vorbereitung der künftigen Verordnung dient. Die Vorbereitung soll bis zum Jahr 2012 abgeschlossen sein und dürfte deshalb im Jahr 2011 einen Schwerpunkt bilden.

Für das Jahr 2011 wird angestrebt, das neue Konzept für die bei EUROPOL eingerichteten AWF auszuarbeiten. Ursprünglich hatte EUROPOL angedacht, die bestehenden 21 AWF zusammenzuführen, sodass zehn AWF bestehen bleiben. Wegen der Kritik der Mitgliedstaaten wurde stattdessen ein neuer Vorschlag unterbreitet. Dieser sieht vor, die 21 AWF auf zwei AWF zu reduzieren, davon eine für die Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität (AWF SOC) und eine für die Bekämpfung des Terrorismus (AWF CT). Die bisherigen AWF sollen als sog. Focal Points in der AWF SOC bzw. AWF CT angesiedelt werden. Zur Ausarbeitung des

³⁸ Artikel 71 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sieht vor, dass der COSI eingesetzt wird, um „sicherzustellen, dass innerhalb der Union die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit gefördert und verstärkt wird“.

neuen Konzepts hat EUROPOL eine Arbeitsgruppe eingerichtet, an der auch verschiedene Verbindungsbüros (auch das deutsche) teilnehmen.

Im Zuge der Umsetzung der EUROPOL-Strategie für 2010 bis 2014 wird u. a. der weitere Ausbau von SIENA von Bedeutung sein. SIENA hat das Kommunikationssystem INFO-EX abgelöst und dient dazu, operative und strategische Informationen zur Kriminalitätsbekämpfung auszutauschen. Durch die Einführung von SIENA soll die Kommunikation zwischen den nationalen Stellen und den Verbindungsbüros bzw. EUROPOL schneller und sicherer werden. Die Einführung erfolgt in drei Phasen: Phase 1 wurde als Web-Applikation im Jahr 2009 bei EUROPOL und in den nationalen Verbindungsbüros bei EUROPOL in Betrieb genommen. Die - aktuelle - Entwicklungsphase 2, durch die die Mitgliedstaaten und weitere Behörden integriert werden, soll Mitte 2012 abgeschlossen sein. Danach startet Phase 3 (u. a. standardisierte Schnittstelle zur Anbindung nationaler Systeme an SIENA). Derzeit sind 77,8 % der nationalen Stellen (ENU³⁹) aller Mitgliedstaaten, d. h. 21 Mitgliedstaaten (auch Deutschland), an SIENA angeschlossen. Bisher nutzen 15 % der Mitgliedstaaten (Bulgarien, Estland, Frankreich und Spanien) die Möglichkeit, auch nationale Stellen bzw. Behörden an SIENA anzuschließen.

Der Umzug von EUROPOL in ein neues Gebäude ist ebenfalls für das Jahr 2011 geplant. Es soll Mitte 2011 offiziell eröffnet werden.

4.3 Bekämpfung des Terrorismus

Die Bekämpfung des Terrorismus ist einer von fünf Handlungsschwerpunkten der Strategie der inneren Sicherheit (siehe Ziff. 3.2). Die drei dort aufgeführten Maßnahmenpakete betreffen die Verhinderung von Radikalisierung und Rekrutierung, die Unterbindung der Geld- und Materialbeschaffung durch Terroristen und die Überwachung ihrer Transaktionen sowie den Schutz der Verkehrsträger.

Ein vom Anti-Terrorismuskoodinator der EU im November 2010 in der Ratsarbeitsgruppe vorgestelltes Diskussionspapier nennt die Sicherheit im Massenpersonenverkehr, die Verhinderung von Reisebewegungen mit Terrorismusbezug und die Sicherheit des Internets als prioritär zu behandelnde Aspekte.

Die ungarische Ratspräsidentschaft benannte als ihre Schwerpunkte die Bekämpfung der Radikalisierung, eine verbesserte Ausbildung von Polizeibediensteten in

³⁹ EUROPOL National Unit. Jeder Mitgliedstaat hat eine nationale Stelle als einzige Verbindungsstelle zwischen EUROPOL und seinen zuständigen Behörden benannt (in Deutschland: Bundeskriminalamt).

der Terrorismusbekämpfung, die intensive Einbeziehung der externen Dimension der Terrorismusbekämpfung, eine terrorismusbezogene Internetsicherheit und die Luftsicherheit.

Auf eine stärkere Verschränkung der internen und externen Dimension der Terrorismusbekämpfung zielt auch ein vom Vereinigten Königreich in der Ratsarbeitsgruppe behandeltes Diskussionspapier ab. In einer Gruppe „Freunde der Präsidentschaft“ mit deutscher Beteiligung sollen entsprechende Vorschläge und Ideen entwickelt werden. Thematisiert werden Verbesserungspotenziale bspw. im institutionellen Bereich (engeres Zusammenwirken von EUROPOL und SitCen, innerhalb der bestehenden Ratsarbeitsgruppen und mit anderen Organisationen, wie den VN, der NATO, dem Europarat und der OSZE) und in der Ausrichtung von Förderinstrumenten.

4.4 Schengen-Kooperation

Ein Arbeitsschwerpunkt für das Jahr 2011 liegt im Abschluss der Evaluierung von Bulgarien und Rumänien. Ursprünglich war er für Oktober 2010 vorgesehen, konnte aber mangels einer vollständigen Umsetzung der Empfehlungen nicht abgeschlossen werden. Um die Umsetzung zu forcieren, hat Bulgarien am 27. Dezember 2010 einen Aktionsplan aufgelegt, der kontinuierlich abgearbeitet wird. Um festzustellen, ob Bulgarien den Schengen-Acquis an den Landgrenzen in vollem Umfang anwendet, fand Ende März 2011 ein Wiederholungsbesuch von Experten der Mitgliedstaaten statt. Die Expertengruppe kam zu dem Ergebnis, dass Bulgarien die Anforderungen erfülle. Dennoch seien weitere Maßnahmen erforderlich, um die Situation nachhaltig zu stabilisieren. Notwendig seien eine Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit, die Einbeziehung von FRONTEX und eine Sensibilisierung im Umgang mit illegaler Einwanderung.

Ab April 2011 steht die Evaluierung des Schengen-Acquis in Liechtenstein auf der Tagesordnung. Bei einem erfolgreichen Abschluss könnte Liechtenstein Ende 2011 dem Schengen-Raum beitreten.

4.5 Polizeiliche Zusammenarbeit

Die ungarische Präsidentschaft hat interessante Initiativen zur Verbesserung der Bekämpfung der Cybercrime und der Kriminalität im Zusammenhang mit gefälschten Arzneimitteln angekündigt. Die Behandlung der Themen beschränkte sich bislang auf die Präsentation der Lage und die einvernehmliche Anerkennung eines hieraus resultierenden generellen Handlungsbedarfs. Vorschläge für Rechtsakte oder

auch in strategische Überlegungen mündende Dokumente sollen demnächst zur Diskussion gestellt werden.

Daneben wurden bereits konkrete Vorschläge zur Etablierung eines Netzwerks der psychologisch-medizinischen Dienste der Polizei und eines Expertengremiums zur Intensivierung der Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Diensthundewesens unterbreitet. Wenngleich ein Bedarf aus deutscher Sicht nicht durchgängig erkennbar ist, hat sich die überwiegende Zahl der Mitgliedstaaten für die Etablierung dieser Arbeitskreise ausgesprochen. Die polnische Delegation hat im Vorgriff auf die Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2011 angekündigt, sich dem Umgang polizeilicher Spezialeinheiten mit CBRN-Stoffen widmen zu wollen.

Politische Entscheidungen zur Verkehrssicherheitsarbeit in der EU werden bislang ohne formelle Beteiligung der Polizei getroffen. Die polizeilichen Interessen werden auf europäischer Ebene vielmehr durch Nichtregierungsorganisationen, insbesondere TISPOL⁴⁰, vertreten. Einerseits wird TISPOL von der Europäischen Kommission als beratendes Gremium in Anspruch genommen, andererseits sind die dort agierenden Personen in der Regel keine offiziellen Vertreter ihrer Herkunftsländer und damit nicht formell mandatiert. Die Entscheidungsfindung in diesen Organisationen entzieht sich daher den rechtlichen und strategischen Kompetenzen der Gremien des JI-Rats. In Anbetracht der herausragenden Bedeutung der polizeilichen Verkehrssicherheitsarbeit wird Deutschland deshalb darauf hinwirken, unterhalb der Ratsarbeitsgruppe „Rechtsdurchsetzung“ (Themenbereich „Polizeiliche Zusammenarbeit“) ein Expertengremium „Polizeiliche Verkehrssicherheitsarbeit“ zu etablieren. Ein entsprechendes Diskussionspapier wird derzeit in der Ratsarbeitsgruppe erörtert.

4.6 Informationsaustausch und Datenschutz

Gemäß dem „Prüm-Beschluss“ müssen alle Mitgliedstaaten bis zum 26. August 2011 die erforderlichen Maßnahmen zur Realisierung des Online-Zugriffs auf die DNA-, daktyloskopischen und Fahrzeugregisterdaten getroffen haben. Mehrere Mitgliedstaaten haben signalisiert, dass sie den automatisierten Datenabgleich wegen technischer, rechtlicher und personeller Probleme nicht fristgerecht aufnehmen können. Wichtig ist, dass die Mitgliedstaaten die Arbeiten mit höchster Priorität fortsetzen und das mobile Kompetenzteam (MCT) auch von „alten“ Prüm-Staaten personell unterstützt wird. Weil dies nicht abzusehen ist, ist weiter mit einem schleppenden Fortgang zu rechnen.

⁴⁰ European Traffic Police Network.

Für das Frühjahr 2011 wurde ein Bericht der Europäischen Kommission über den Stand der Umsetzung der EG-Datenschutzrichtlinie zur Vorratsdatenspeicherung⁴¹ angekündigt. Des Weiteren wird im laufenden Jahr die Umsetzung der Mitteilung der Europäischen Kommission zum „Gesamtkonzept Datenschutz“⁴² fortgeführt. Ziel ist die Erreichung eines hohen, in allen Mitgliedstaaten gleichen Datenschutzniveaus in allen Bereichen. Das Ziel, europaweit angegliche Rahmenbedingungen beim Datenaustausch zu entwickeln, ist grundsätzlich zu begrüßen, die Einbeziehung der polizeilichen Zusammenarbeit wurde aber kontrovers diskutiert. Änderungswünsche mehrerer Mitgliedstaaten wurden in der Fortschreibung der aktuell den Ausschüssen des Europäischen Parlaments vorliegenden Fassung aufgenommen. So ist der polizeiliche Datenschutz nun explizit auf den Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten eingegrenzt worden und tangiert nicht den innerstaatlichen Datenaustausch. Besondere Regelungen im Polizeibereich sollen möglich gemacht werden. Der Einfluss der Datenschutzbehörden darf allerdings spezifische Regelungen des Strafprozesses oder im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit der Justiz nicht beeinträchtigen. Da die Umsetzung des Gesamtkonzepts erhebliche Auswirkungen auf die Polizei entfalten kann, erscheint eine Begleitung der Umsetzung in allen politischen Bereichen förderlich.

4.7 Verwendung von Fluggastdaten

Entsprechend dem am 2. Februar 2011 von der Europäischen Kommission vorgelegten Entwurf einer Richtlinie „über die Verwendung von Fluggastdatensätzen zur Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität“ („EU-PNR“⁴³)⁴⁴ sind die Fluggesellschaften aufgefordert, bei internationalen Flügen zwischen einem Drittland und einem Mitgliedstaat Fluggastdaten systematisch an einzurichtende „PNR-Zentralstellen“ der Mitgliedstaaten zu übermitteln. Diese PNR-Daten umfassen nicht überprüfte Informationen der Reisenden (z. B. Reiseroute, Flugscheininformationen, Kontaktangaben, Reisebüro, Zahlungsart, Sitznummer, Gepäckangaben) und dürfen nur zur Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und Verfolgung terroristischer Straftaten und schwerer länderübergreifender Kriminalität, insbesondere des Menschen- und Drogenhandels, genutzt werden. Die Zielsetzung geht über die bisherigen Möglichkeiten

⁴¹ Richtlinie 2006/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Vorratspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG.

⁴² Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Gesamtkonzept für den Datenschutz in der Europäischen Union - Dokument KOM (2010)609 endg. (BR-Drucksache 707/10 (Beschluss)).

⁴³ PNR = Passenger Name Record.

⁴⁴ Dokument KOM (2011) 32 endg.

der Fahndung nach ausgeschriebenen „bekannten“ Personen und Sachen hinaus (z. B. per SIS oder VIS) und umfasst die präventive Filterung von Datensätzen, um anhand von Prüfkriterien „unbekannte“ Verdächtige identifizieren und der Einzelkontrolle unterziehen zu können. Zum Schutz der Passagiere beschreibt der Vorschlag

- die grundsätzliche Anonymisierung der Daten nach 30 Tagen (mit der Möglichkeit einer späteren Re-Anonymisierung unter bestimmten Voraussetzungen),
- ihre Löschung nach weiteren maximal fünf Jahren,
- ein Nutzungsverbot besonders sensibler Daten (z. B. zur Rasse, ethnischen Herkunft, Religion, politischen Überzeugung und zum Gesundheitszustand),
- Auskunfts- und Löschanträge Betroffener sowie
- Protokollierungen und Datenschutzkontrollen.

Bei einer ersten Orientierungsdebatte im CATS fand das Vorhaben grundsätzlich und mehrheitlich Zustimmung. Der Bundesrat hat sich dezidiert mit dem Vorschlag auseinandergesetzt und hierzu u. a. aus Gründen der Verhältnismäßigkeit, der Erforderlichkeit und des Datenschutzes insgesamt eine eher ablehnende Haltung formuliert.⁴⁵

Nach dem Beginn der inhaltlichen Diskussion in der Ratsarbeitsgruppe „Allgemeine Angelegenheiten einschließlich Bewertung“ wird deutlich, dass der Vorschlag den meisten Mitgliedstaaten nicht weit genug geht. Der Rechtsakt soll sich demnach auf alle, d. h. auch auf innerstaatliche Flüge erstrecken (Deutschland spricht sich dagegen aus). Aufgrund der zu erwartenden höheren Kosten kritisieren mehrere Mitgliedstaaten auch den dezentralen Charakter des Systems (Deutschland unterstützt den dezentral orientierten Vorschlag, der Bundesrat spricht sich eher dagegen aus). Letztlich wird - ebenfalls unter Haushaltsaspekten - kontrovers diskutiert, welchen Mehrwert der Austausch der PNR-Daten überhaupt hat (so auch die Auffassung Deutschlands und des Bundesrats).

⁴⁵ BR-Drucksache 73/11 (Beschluss).

Beschlussvorschlag

für die Sitzung des AK II „Innere Sicherheit“ der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Länder am 5./6. Mai 2011 in Schwerin

TOP 3 Jahresbericht des Ländervertreters in der Koordinierungsgruppe für den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen über die Beteiligung der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union

Beschluss:

1. Der Arbeitskreis II nimmt den Bericht des Ländervertreters in der Koordinierungsgruppe für den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen über die Beteiligung der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union im Jahr 2010 zur Kenntnis.
2. Der Arbeitskreis II bittet die Innenministerkonferenz, wie folgt zu beschließen:
 1. Die Innenministerkonferenz nimmt den Bericht des Ländervertreters in der Koordinierungsgruppe für den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen über die Beteiligung der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union im Jahr 2010 zur Kenntnis.
 2. Die Innenministerkonferenz sieht im ständigen Ausschuss für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit (COSI) ein wichtiges hochrangiges Gremium zur Stärkung und Förderung der polizeilichen Zusammenarbeit in der Europäischen Union nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon. Sie bedauert, dass es bislang nicht gelungen ist, die Aufgaben des COSI ein-

deutig festzulegen und insbesondere gegen die Zuständigkeiten der Koordinierungsgruppe für den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (CATS) abzugrenzen. Sie bittet den Bundesminister des Innern, hierzu auf europäischer Ebene weiterhin klare und verbindliche Regelungen einzufordern.