

**Der Beauftragte des Bundesrates
in Ratstagungen der Europäischen Union
für den Rat Justiz und Inneres (JI-Rat), Bereich Inneres**

**Bericht
an die Ständige Konferenz der Innenminister
und -senatoren der Länder**

(195. Sitzung, 31.05./01.06.2012)

I.

Der Bundesrat hat mich mit Beschluss vom 16. Dezember 2011 als Beauftragten des Bundesrates in Ratstagungen der Europäischen Union in der Zusammensetzung der Minister bei Vorhaben, die im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betreffen, für den Rat Justiz und Inneres (JI-Rat), Bereich Inneres, benannt.

Der Berichtszeitraum seit dem 01. Januar 2012 umfasst das informelle Treffen der Justiz- und Innenminister am 26./27. Januar 2012 in Kopenhagen (Dänemark) sowie die Sitzungen des Rates am 08. März 2012 in Brüssel (Belgien) und am 26./27. April in Luxemburg (Luxemburg). Beim informellen Treffen wurden die Sicherheits- und Migrationsthemen am 26. Januar 2012 und bei der Ratssitzung im April am 26. April 2012 behandelt. Bei der Ratssitzung am 08. März 2012 wurden ausschließlich Sicherheits- und Migrationsthemen behandelt.

II. Informelles Treffen am 26. Januar 2012 in Kopenhagen (Dänemark)

Deutschland wurde durch den Parlamentarischen Staatssekretär Dr. Schröder (BMI) vertreten.

1. Gemeinsamer Rahmen für echte und praktische Solidarität mit infolge gemischter Migrationsströme besonders belasteten Mitgliedsstaaten

Der bereits unter der polnischen Ratspräsidentschaft von der Mehrheit der Mitgliedstaaten gebilligte Frühwarnmechanismus anstelle einer Aussetzung der Überstellungen im Rahmen der Dublin-Verordnung wurde einheitlich begrüßt. Es wurde jedoch die Auffassung deutlich gemacht, dass Solidaritätsmaßnahmen nur dann eingreifen sollen, wenn der besonders belastete Mitgliedstaat alles getan habe, um eine krisenhafte Situation zu vermeiden. PSt Dr. Schröder erinnerte in diesem Zusammenhang an die deutschen Erfahrungen im Jahre 1992, als Deutschland mit über 400.000 Asylbewerbern konfrontiert gewesen sei, und bekräftigte die deutsche Unterstützung des Solidaritätsgedankens. Er wies darauf hin, dass Deutschland zuletzt 150 Flüchtlinge aus Malta aufgenommen habe und nunmehr für drei Jahre je 300 Plätze für Resettlement-Maßnahmen zur Verfügung stellen werde. Darüber hinaus seien im letzten Jahr rund 5000 Asylbewerber aus humanitären Gründen nicht in ihr Einreiseland Griechenland zurück geschickt worden. Seitdem habe sich die Situation in Griechenland jedoch nicht nur nicht entspannt, sondern habe sich angesichts der entstandenen Sogwirkung eher noch verschärft. Gefragt sei an dieser Stelle daher auch eine verstärkte Kooperation mit der Türkei.

Nahezu alle wortnehmenden Delegationen sprachen sich für den von der dänischen Ratspräsidentschaft geplanten Rahmen für echte und praktische Solidarität in Form von Ratschlussfolgerungen aus. Der Präsident hob dabei ebenso wie PSt Dr. Schröder und einige weitere Mitgliedstaaten hervor, dass dafür kein neues Konzept erforderlich sei, sondern dass ein Zurückgreifen auf bestehende Rechtsinstrumente genüge. Außerdem betonten einige Mitgliedstaaten sowie die Kommission, dass es keinen Automatismus bei der Frage der Auslösung des Solidaritätsmechanismus geben dürfe.

Die Mitgliedstaaten sahen zudem mehrheitlich keine Notwendigkeit, EASO und Frontex bei der Unterstützung der Umsetzung von Solidaritätsmaßnahmen eine stärkere Rolle zuzuweisen, da

der bestehende Rechtsrahmen insoweit ausreiche. Die überwiegende Mehrheit sieht derzeit eine Ausweitung der EU-internen Umsiedlung als nicht erforderlich an. Alle wortnehmenden Delegationen betonten zudem, dass Umsiedlungsprogramme nur auf freiwilliger Basis erfolgen könnten.

Zypern kündigte an, die Initiative Dänemarks zur gemeinschaftsinternen Solidarität in Bezug auf die sich aus Migrations- und Asylfragen ergebenden Fragestellungen in der kommenden Ratspräsidentschaft fortzuführen.

2. Grünbuch der EU-Kommission zur Richtlinie Familienzusammenführung

Die Mehrzahl der wortnehmenden Mitgliedstaaten sah keinen Änderungsbedarf für die Familienzusammenführungsrichtlinie (2003/86/EG).

Dabei wurde zwischen den Mitgliedstaaten eingehend über die verbreiteten Missbrauchsfälle, insbesondere die Problematik der Zwangs- und Scheinehen diskutiert. In diesem Zusammenhang sprachen sich vereinzelte Mitgliedstaaten für schärfere Bestimmungen zur Verhinderung des Missbrauchs der Familienzusammenführung aus. Mehrfach wurde die Notwendigkeit der Integration für den Nachzug weiterer Familienmitglieder betont.

3. Fluggastdatensätze (Passenger Name Records)

Die dänische Ratpräsidentschaft bezeichnete die Behandlung des Richtlinienvorschlags der Kommission zur Verwendung von Fluggastdatensätzen als eine Priorität der Präsidentschaft. Da der Kostenaspekt für die Mitgliedstaaten eine finanzielle Herausforderung darstelle und insoweit das Bedürfnis nach Sicherheit bestehe, sei das Thema Finanzierung eines künftigen EU-PNR-Systems herausgegriffen worden.

Die Kommission wies darauf hin, dass sich die anfallenden Kosten für die dezentralen Systeme in den Mitgliedstaaten derzeit nicht bestimmen ließen. Eine Kofinanzierung der Errichtungskosten aus dem EU-Haushalt sei – im Gegensatz zu den später anfallenden Betriebskosten – gewährleistet.

Die Mehrheit der wortnehmenden Mitgliedstaaten sprach sich hierbei für einen ausdrücklichen Hinweis auf die Kostenübernahme der EU für die Errichtung der nationalen PNR-Systeme im Verordnungsvorschlag für einen Fonds für innere Sicherheit (ISF) aus.

Die überwiegende Mehrheit der wortnehmenden Mitgliedstaaten würde einen schnellen Abschluss der Verhandlungen über ein EU-PNR-System begrüßen. Einige Mitgliedstaaten baten die Kommission, zügig konkrete Zahlen im Hinblick auf die zu erwartenden Kosten bereit zu stellen, da die nationalen Haushalte durch das Projekt stark belastet werden könnten.

Der Vorsitzende äußerte die Hoffnung, dass die Verhandlungen der Richtlinie zur EU-PNR noch unter dänischer Ratspräsidentschaft den Beginn der Gespräche mit dem Europäischen Parlament erlaubten.

III. Ratssitzung am 08. März 2012 in Brüssel (Belgien)

Deutschland wurde durch Bundesminister Dr. Friedrich – zeitweise durch Botschafter Tempel – vertreten.

1. Gemeinsames Europäisches Asylsystem

Der Vorsitzende berichtete über den Stand der Verhandlungen zu den einzelnen Rechtsakten im Hinblick auf die Schaffung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) bis Ende 2012. Seit Beginn der dänischen Ratspräsidentschaft habe man bereits gute Fortschritte erzielt. Neben den angenommenen Ratsschlussfolgerungen zur Solidarität (s.u.) sei man auch bei den Verhandlungen zur Änderung der Dublin-Verordnung auf einem guten Weg. Die Mitgliedstaaten seien sich über die Einführung eines Frühwarnmechanismus einig, der nun noch mit dem Europäischen Parlament zu verhandeln sei. In der Diskussion der Richtlinie Aufnahmebedingungen seien noch Fragen zu klären, wobei man eine rasche Einigung bei der Frage des Zugangs zum Arbeitsmarkt erwarte. Zur Asylverfahrensrichtlinie bat die Präsidentschaft um die Unterstützung der Mitgliedstaaten.

Die Kommission und mehrere Mitgliedstaaten würdigten die erzielten Fortschritte unter der dänischen Ratspräsidentschaft. Bundesminister Dr. Friedrich vertrat dabei die Auffassung, dass trotz guter Fortschritte weiterhin gravierende offene Punkte bestünden, namentlich bei der Richtlinie Aufnahmebedingungen. Dies gelte insbesondere für die Regelungen zum Zugang zum Arbeitsmarkt, die vorgesehene Gleichbehandlung von Asylbewerbern mit eigenen Staatsangehörigen bei Sozialleistungen und die anlasslose Prüfung der besonderen Schutzbedürftigkeit eines Antragstellers in einem zusätzlichen Verfahren. Letztere gefährde die Aufrechterhaltung des in Deutschland üblichen Flughafenverfahrens. Der Vorsitz betonte, dass die Präsidentschaft die Absicht habe, die vom Europäischen Rat vorgegebene Verpflichtung zum Abschluss des GEAS bis Ende 2012 einzuhalten.

Schweden hielt mindestens eine weitere Verhandlungsrunde in den Ratsarbeitsgruppen für erforderlich. Erst dann solle der Rat befasst werden. Diese Kritik am Zeitplan wurde durch Frankreich unterstützt, das sich zudem der von Bundesminister Dr. Friedrich geäußerten Kritik an der Aufnahmerichtlinie anschloss.

Auf die Nachfrage Österreichs, wann der überarbeitete Vorschlag für die Eurodac-Verordnung, durch welche den Strafbehörden einen Zugang ermöglicht werden soll, voraussichtlich vorliegen werde, betonte die Kommission, dass es hinsichtlich der Eurodac-Verordnung kein beschleunigtes Verfahren gäbe.

2. Gemeinsamer Rahmen für echte und praktische Solidarität gegenüber Mitgliedstaaten, die aufgrund gemischter Migrationsströme besonderem Druck ausgesetzt sind

Die Ratsschlussfolgerungen zu einem gemeinsamen Rahmen für echte und praktische Solidarität gegenüber Mitgliedstaaten, die besonderem Druck ausgesetzt sind, wurden angenommen. Der Vorsitz betonte die präventive Wirkung der Ratsschlussfolgerungen; alle wortnehmenden Delegationen äußerten sich zustimmend. Die Kommission und weitere Mitgliedstaaten betonten die Bedeutung des geplanten Frühwarnmechanismus, der zur Prävention beitragen werde. Die vorrangige Rolle des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) und der Mit-

gliedstaaten wurde hervorgehoben, da dort der nötige Sachverstand vorhanden sei. Die Vertreter des EASO bezweifelten, dass das Büro für alle ihm zugedachten Aufgaben auch die erforderlichen Kapazitäten habe. Die Mitgliedstaaten müssten im Übrigen die nötigen Daten liefern, damit man Analysen vornehmen könne. Eine erste Regionenbewertung sei bereits vorgelegt worden, weitere würden folgen. Geplant sei auch eine Analyse zu Push- und Pull-Faktoren. FRONTEX bat die Mitgliedstaaten um Unterstützung durch Experten und Material, da diese zur Aufgabenerledigung unabdingbar seien. Die dänische Ratspräsidentschaft kündigte für die Ratstagung im Juni Vorschläge zur praktischen Umsetzung der Schlussfolgerungen an. Die Kommission wies darauf hin, dass eine regelmäßige (jährliche) Berichterstattung über die Fortschritte bei der Umsetzung geplant sei.

3. Nationaler Griechischer Aktionsplan zur Asylreform und zur Migrationsbewältigung

Die Kommission, FRONTEX und EASO berichteten über den Stand der Umsetzung des griechischen Aktionsplans. Alle stellten Fortschritte fest, unterstrichen aber zugleich die Notwendigkeit weiterer Anstrengungen. Unter Bezugnahme auf den Fortschrittsbericht vom März 2012 führte die Kommission aus, dass insbesondere die Aufnahmebedingungen und die Nutzung der Hilfsangebote, insbesondere der bereitgestellten Finanzhilfen, verbessert werden müssten. FRONTEX berichtete u.a. über den Kapazitätsaufbau in Griechenland und die Zusammenarbeit mit EASO. Zugleich wurden die Mitgliedstaaten um stärkere Unterstützung gebeten, wenn Personal und Material angefordert würden. EASO begrüßte die Reduzierung der Rückstände bei den anhängigen Verfahren und wies auf seine Unterstützung im Bereich Ausbildung und bei der Durchführung von Asylverfahren hin.

Griechenland bedankte sich für die geleistete Hilfe und sagte weitere Anstrengungen zu. Es betonte, dass der Migrationsdruck auf seine Landgrenze zur Türkei weiter zugenommen habe

Der Vorsitz schlug zur Unterstützung von Griechenland im Bereich der Rückführung vor, die fünf wichtigsten Herkunftsländer von Migranten zu identifizieren und für jedes dieser Länder eine Task Force mit Experten aus der Kommission, des EAD, FRONTEX und besonders informierten Mitgliedstaaten zu bilden, um Möglichkeiten zur Erleichterung und Beschleunigung von Rückführungen zu erarbeiten.

Der Vorschlag des Vorsitzes wurde von den wortnehmenden Mitgliedstaaten positiv aufgenommen.

4. Illegale Einwanderung

Die Kommission und FRONTEX informierten über die aktuelle Lage. Die Kommission betonte die Aufgabe des Umgangs mit illegaler Einwanderung als gemeinsame Herausforderung. Sie hält für die Bekämpfung der illegalen Migration eine Bestandsaufnahme und den effizienten Einsatz der vorhandenen Instrumente und Finanzmittel für wesentlich. Problematisch sei die Situation an den Grenzen der südlichen Mittelmeeranrainer und an der Landgrenze zu der Türkei. FRONTEX und EASO müssten noch enger kooperieren und benötigten die volle Unterstützung der Mitgliedstaaten. FRONTEX gab einen Überblick über die Migrationssituation an den Außengrenzen. Vor allem in Nordafrika, der Sahelzone, Syrien, Iran und Afghanistan sei derzeit die Entwicklung der Migrationssituation unsicher, in der Folge sei an der Grenze zwischen Griechenland und der Türkei ein Anstieg der Fallzahlen von 22 % zu verzeichnen. Es bestehe noch

immer ein großer Migrationsdruck; Anzeichen für eine nachhaltige Besserung in diesem Jahr seien nicht vorhanden.

In der sich anschließenden Aussprache hoben alle wortnehmenden Mitgliedstaaten die Bedeutung des Themas "Illegale Migration" hervor und erklärten ihre Unterstützung für das Vorhaben des Vorsitzes zur Erarbeitung eines Fahrplans ("Roadmap"). Anschließend informierte Österreich über das informelle Treffen der Minister der sieben am stärksten von sekundären Migrationsbewegungen betroffenen Mitgliedstaaten (Österreich, Belgien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Niederlande und Schweden; der dänische Vorsitz nahm als Beobachter teil), das auf Initiative von Österreich, Deutschland und den Niederlanden am Vortag stattgefunden hatte. Bei dem Treffen sei ein Papier verabschiedet worden, das an den Vorsitz als Input für die Roadmap weitergeleitet werde. Bundesminister Dr. Friedrich wies darauf hin, dass mit steigendem Migrationsdruck künftig noch mehr EU-Mitgliedstaaten betroffen sein könnten. In erster Linie gelte es, alle existierenden Rechtsinstrumente zu nutzen und Umsetzungsdefizite zu beseitigen, zum Teil bestehe jedoch auch Rechtsetzungsbedarf (z.B. Aussetzungsmechanismus bei Visaliberalisierung). Der wachsende Migrationsdruck müsse bei allen in Verhandlung befindlichen Vorhaben berücksichtigt werden, z. B. in den Bereichen Asyl, Schengen-Governance und Missbrauchsbekämpfung. Das informelle Ministertreffen sei vor allem als Signal der besonders betroffenen Mitgliedstaaten von Bedeutung gewesen.

Der Vorsitz teilte mit, ein erster Entwurf der Roadmap zu kohärenten Antworten der EU auf den gestiegenen Migrationsdruck werde dem JI-Rat im April zur politischen Diskussion vorgelegt. Dabei wolle man sich mit den Ergebnissen der Konferenz von Österreich, Belgien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Niederlande und Schweden auseinandersetzen.

5. Schengen-Governance

Der Rat nahm die Ratschlussfolgerungen zur Stärkung der Schengen-Governance an. Die dänische Ratspräsidentschaft kündigte an, dass der Rat im Juni 2012 im Gemischten Ausschuss auf der Basis des von der Kommission angekündigten Berichtes eine erste strategisch-politische Diskussion zu Schengen führen werde. Sie unterstrich, dass die Annahme der Ratschlussfolgerungen nicht die laufenden Verhandlungen der Verordnungen zur Schaffung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus und der Änderung des Schengener Grenzkoдекс ersetze. Es gelte, die Verhandlungen der beiden Rechtsakte fortzusetzen, um die Schengen-Zusammenarbeit zu stärken.

In der Orientierungsaussprache über die Verwaltung des Schengen-Raums wurde auf der Basis eines vom Vorsitz vorgelegten Dokumentes über die Zusammenarbeit mit Drittstaaten sowie über die Kooperation und Fragen der Wiedereinführung von temporären Binnengrenzkontrollen bei sportlichen Großveranstaltungen diskutiert. Es bestand Einigkeit darin, dass es auch angesichts des hohen Migrationsdruckes aus Nordafrika und über den Westbalkan sehr wichtig sei, mit den EU-Nachbarn eng und partnerschaftlich – möglichst auf der Basis verbindlicher Abkommen mit den betroffenen Drittstaaten – zusammenzuarbeiten, um auf illegale Migration reagieren zu können.

6. SIS II

Die Kommission berichtete über den Sachstand im Projektverlauf des SIS II und führte aus, dass der Qualitätstest des zentralen Systems mit acht Mitgliedstaaten im Februar 2012 erfolgreich abgeschlossen worden sei. Nach Ansicht der Kommission stärke dies das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit des zentralen Systems. Die nationalen Entwicklungen stellten jedoch ein Risiko für den globalen Zeitplan dar; die von ihr zu verrichtenden Arbeiten lägen im Zeitplan. Bundesminister Dr. Friedrich führte aus, dass zwei seiner Experten bei der Begutachtung der von der KOM vorgesehenen Testwerkzeuge vertreten gewesen seien. Dabei hätten sie festgestellt, dass diese Werkzeuge technisch nur einen Teil des zentralen Systems analysieren konnten. Die Funktionstüchtigkeit des SIS II müsse aber angesichts der sicherheitspolitischen Bedeutung des Systems zweifelsfrei nachgewiesen werden. Die SIS 1+-Testwerkzeuge müssten deshalb (wie vom Rat bereits im Juni 2009 festgelegt) eingesetzt werden. Andernfalls habe Deutschland kein Vertrauen in die Ergebnisse des Meilensteintestes 2.

Der Vorsitz appellierte an alle Beteiligten, alles zu tun, um das SIS II-Projekt im Jahr 2013 erfolgreich abzuschließen.

7. EU-Konferenz über innovatives Grenzmanagement (2./3. Februar 2012, Kopenhagen [Dänemark])

Der Vorsitz führte aus, dass Gegenstand der von ihm in Zusammenarbeit mit den Niederlanden organisierten Konferenz die Mitteilung der Kommission zum Paket „Intelligente Grenzen“ ("smart borders") und insbesondere die darin beschriebenen Vorhaben eines Ein-/Ausreiseregisters (EES: Entry-Exit-System) und eines Registrierungsprogramms für Reisende (RTP: Registered Travellers Programme) gewesen seien. Neben EU-Mitgliedstaaten hätten u.a. auch Experten aus den Vereinigten Staaten von Amerika, Australien und der IATA (International Air Transport Association) teilgenommen. Als Ergebnis der Diskussionen sei hervorzuheben, dass die Teilnehmer das Paket „Intelligente Grenzen“ und dabei vor allem das EES mehrheitlich unterstützt hätten. Die Kommission sei insoweit aufgefordert worden, die Option der Entwicklung von Marken weiter zu prüfen und dabei Fragestellungen zu Kosten und Nutzen, technischer Machbarkeit sowie der Auswirkungen auf Privatsphäre, Datenschutz und Leistungsumfang einzubeziehen. Das RTP könne Vorteile für die Reisenden bringen, wobei ein zentraler Aufbau beider Systeme am besten sei.

Eine Aussprache im Anschluss an die Ausführungen des Vorsitzes fand nicht statt.

IV. Ratssitzung am 26. April 2012 in Luxemburg (Luxemburg)

Deutschland wurde durch Bundesminister Dr. Friedrich – zeitweise durch Botschafter Tempel – vertreten.

1. Gemeinsames Europäisches Asylsystem

Der Vorsitz fasste die unter der dänischen Ratspräsidentschaft bisher erreichten Fortschritte zusammen. Im Rat seien das EU-Neuansiedlungsprogramm und die Ratsschlussfolgerungen zu einem gemeinsamen Rahmen für echte und praktische Solidarität angenommen worden. Zudem werde der informelle Trilog mit dem Europäischen Parlament in Bezug auf die Änderung

der Dublin II-Verordnung und der Asylaufnahmerichtlinie beginnen. Bei der Asylverfahrensrichtlinie seien noch nicht alle Fragen geklärt; der Vorsitz strebt auch hier ein Mandat der Mitgliedstaaten zur Aufnahme des Trilogs mit dem Europäischen Parlament an.

Der Vorsitz wies die Kommission auch unter Bezugnahme auf das kürzlich an die Kommission gerichtete gemeinsame Schreiben Polens und Deutschlands darauf hin, dass eine Mehrheit der Mitgliedstaaten den Zugang der Sicherheitsbehörden zu EURODAC verlange. Die Verhandlungen zur Neufassung der Eurodac-Verordnung bleiben ausgesetzt, da die überwiegende Mehrheit der Delegationen weiterhin dafür eintritt, in die Eurodac-Verordnung von der Kommission unter Berücksichtigung der Datenschutzbelange zum Zweck der Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität nicht vorgeschlagene Bestimmungen zu diesem Bereich aufzunehmen. Die Kommission kündigte einen neuen Vorschlag zur Änderung der EURODAC-Verordnung an, der im Juni im JI-Rat diskutiert werden könne.

2. Fluggastdatensätze (Passenger Name Records)

Der aktuelle Richtlinienentwurf fand insgesamt breite Unterstützung. Kontrovers diskutiert wurden weiterhin die Fragen der Speicherdauer und der Einbeziehung innereuropäischer Flüge. Der aktuelle Vorschlag zur Einbeziehung innereuropäischer Flüge (optional, ausgewählte Flüge) lautet (Art. 1 a):

Anwendung der Richtlinie auf EU-Flüge

1. *Ein Mitgliedstaat, der diese Richtlinie auf Flüge innerhalb der Europäischen Union (EU-Flüge) anwenden möchte, teilt dies der Kommission schriftlich mit. Die Kommission veröffentlicht die Mitteilung im Amtsblatt der Europäischen Union. Die Mitgliedstaaten können diese Mitteilung jederzeit nach dem Inkrafttreten dieser Richtlinie machen oder widerrufen.*
2. *Im Falle einer solchen Mitteilung gelten alle Bestimmungen dieser Richtlinie für EU-Flüge als handele es sich um Drittstaatsflüge und für PNR-Daten zu EU-Flügen als handele es sich um PNR-Daten zu Drittstaatsflügen.*
3. *Ein Mitgliedstaat kann beschließen, diese Richtlinie nur auf ausgewählte Flüge innerhalb der EU anzuwenden. Der Mitgliedstaat wählt dabei diejenigen Flüge aus, die er für die Zwecke dieser Richtlinie für erforderlich hält. Der Mitgliedstaat kann jederzeit eine Änderung der ausgewählten EU-Flüge beschließen.*

Dieser Vorschlag geht verschiedenen Mitgliedstaaten nicht weit genug. Italien, Frankreich, Irland, Rumänien, Spanien, Großbritannien und die Niederlande bevorzugen eine verpflichtende Einbeziehung aller innereuropäischen Flüge.

Demgegenüber hat sich Deutschland ebenso wie einige andere Staaten (Griechenland, Luxemburg) selbst gegen eine fakultative Einbeziehung innereuropäischer Flüge ausgesprochen. Insbesondere lehnt Deutschland die Ausweitung des Richtlinien-Entwurfs auf innereuropäische Flüge aus Gründen der Verhältnismäßigkeit weiterhin ab. Weiterhin ist aus den gleichen Gründen eine 5-jährige Gesamtspeicherdauer für Deutschland nicht akzeptabel.

Auf der Grundlage des Kompromissvorschlags (Dok. 8916/12) sollen die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament Anfang Juni 2012 aufgenommen werden.

3. Ausgangsstoffe für Explosivstoffe

Die dänische Ratspräsidentschaft hob die Erforderlichkeit einer gemeinsamen Regelung hervor und bat um Zustimmung zum vorgelegten Kompromissvorschlag, der als Grundregel ein Lizenzsystem vorsehe, den Mitgliedstaaten für drei in der Verordnung genannte Stoffe aber auch die Anwendung eines Registrierungsverfahrens erlaube. Dabei könnten in den Mitgliedstaaten bereits bestehende Registrierungssysteme – wie von Deutschland gewünscht – beibehalten werden.

In der Orientierungsaussprache fand der Kompromissvorschlag überwiegend Zustimmung. Offene Fragen seien jedoch noch zu diskutieren, insbesondere wurden Bedenken gegenüber dem mit der Einführung eines Lizenzsystems verbundenen Verwaltungsaufwand geäußert.

Die Kommission begrüßte die Betonung des Lizenzsystems im Kompromissvorschlag, die teilweise Anwendung des Registrierungsverfahrens werde als akzeptabel betrachtet. Ammoniumnitrat hingegen solle weiterhin in der EU-REACH-Verordnung (Verordnung Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe) verbleiben.

Die Ratspräsidentschaft äußerte sich zuversichtlich, auf der Grundlage der Eckpunkte des derzeitigen Kompromissvorschlags eine Verständigung mit dem Europäischen Parlament erzielen zu können. Zu den noch offenen Punkten sollen dem Rat sodann Vorschläge vorgelegt werden.

4. Terrorismus

Das Themenfeld Terrorismus wurde von den Vertretern der Mitgliedstaaten – für Deutschland Bundesminister Dr. Friedrich – im Rahmen des Mittagessens erörtert.

5. Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zur Deradikalisierung und Abkehr vom Terrorismus

Die Schlussfolgerungen des Rates zu Deradikalisierung und Loslösung von terroristischen Aktivitäten wurden im Hinblick auf die vorhergehende Besprechung der Minister (Ziff. 4) ohne Aussprache angenommen.

Hierin werden die Mitgliedstaaten aufgefordert,

- Schritte zum weiteren Ausbau der sektorübergreifenden Zusammenarbeit der Behörden auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene zu unternehmen, um dadurch Strategien und Anstrengungen zu fördern, die darauf abzielen, radikalisierte Menschen von Gewalttaten abzuhalten und sie dazu zu bewegen, sich vom Terrorismus abzuwenden;
- die Zusammenarbeit zwischen den Behörden und privaten Akteuren auszuweiten, um die Öffentlichkeit für Personen in radikalisierten Gruppen zu sensibilisieren, die entweder wegen terroristischer Tätigkeiten verurteilt wurden oder von radikalisierten Personen beeinflusst werden;
- Methoden zu entwickeln, um den Menschen beim Ausstieg aus radikalisierten Gruppen zu helfen und sie dabei zur Abkehr von Gewaltbereitschaft und Ideologien zur Rechtfertigung von Gewalttaten zu bewegen;
- gegebenenfalls gezielte Initiativen, wie Dialog und direkten Kontakt, einzuleiten, die Menschen dabei helfen, sich von radikalisierten Gruppen abzuwenden;

- Maßnahmen in Bezug auf Personen, die wegen terroristischer Taten verurteilt wurden, besondere Beachtung zu schenken, unter anderem Maßnahmen, die verhindern sollen, dass diese Personen während der Haft andere radikalisieren;
- zu prüfen, wie die Behörden und privaten Akteure den sozialen Schwierigkeiten angemessen begegnen können, vor denen Personen stehen, die radikale Kreise – eventuell nach einer Gefängnisstrafe – verlassen haben, um ihnen bei der Wiedereingliederung in die Gesellschaft behilflich zu sein.

Die Kommission wird ersucht,

- die stärkere Nutzung des Aufklärungsnetzwerks gegen Radikalisierung durch die entsprechenden Akteure zu fördern, damit insbesondere Erkenntnisse und bewährte Praktiken über die Abkehr vom Terrorismus und die Deradikalisierung unter den Mitgliedstaaten verstärkt ausgetauscht werden können;
- weiterhin Informationen über die Erfahrungen der Mitgliedstaaten in den Bereichen Abkehr vom Terrorismus und Deradikalisierung zu sammeln und zu verbreiten;
- den Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und Drittländern über die Abkehr von Terrorismus und Deradikalisierung im Kontext der gesamten Außenbeziehungen der EU zu fördern;
- ein Kompendium der gesammelten Erkenntnisse, Erfahrungen und bewährten Praktiken der Mitgliedstaaten im den Bereichen Abkehr vom Terrorismus und Deradikalisierung zu veröffentlichen.

6. EU-Aktion gegen Migrationsdruck – Eine strategische Antwort

Der Rat einigte sich auf den Aktionsplan "EU-Aktion gegen Migrationsdruck - eine strategische Antwort" und führte eine Aussprache über das gemeinsame Schreiben des deutschen und des französischen Innenministers an die dänische Ratspräsidentschaft zum Thema Schengen Governance.

Der Vorsitzende erläuterte, dass der vorgelegte Aktionsplan sechs gleichgewichtige Prioritäten enthalte und die strategischen Herausforderungen sowie ca. 90 konkrete Aktivitäten einschließlich der zuständigen Akteure und Zieldaten definiere. Er diene damit der Konkretisierung und der besseren Lenkung und Prioritätensetzung bei den Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Migration. Wesentlich sei dabei, dass es sich um ein "lebendes" Dokument handle, das künftig halbjährlich durch den jeweiligen Vorsitz fortgeschrieben werden solle. Zusätzlich sollten Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis Verantwortung für die Umsetzung einzelner Bereiche übernehmen.

In der Aussprache begrüßten die Kommission, Frontex und EASO sowie alle wortnehmenden Delegationen den Aktionsplan und erklärten ihre Unterstützung.

Von mehreren Mitgliedstaaten als besonders wichtig hervorgehoben wurden die Bereiche effiziente Rückführungspolitik / Rückübernahmeabkommen und in diesem Zusammenhang die Beziehungen zur Türkei, die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern sowie der Schutz der Freizügigkeit durch Missbrauchsbekämpfung. Mehrere Mitgliedstaaten betonten zudem die Bedeutung des Follow-ups und erklärten ihre Unterstützung zur geplanten halbjährlichen Aktualisierung (Schweden, Malta, Großbritannien, Tschechien, Niederlande, Belgien).

Im Hinblick auf das gemeinsame Schreiben des deutschen und des französischen Innenministers an die dänische Ratspräsidentschaft zum Thema Schengen Governance erläuterte Bundesminister Dr. Friedrich einfühend, dass vor dem Hintergrund der Migrationssteuerung großes Gewicht auf dem Schutz der Außengrenzen läge. In diesem Zusammenhang müsse diskutiert werden, welche Maßnahmen zu treffen seien, wenn deren Schutz nicht mehr gewährleistet werden könne. Dies entspräche auch dem Auftrag des Europäischen Rates vom Juni 2011. Die von der Kommission vorgelegten Vorschläge würden diesem Mandat nicht ausreichend gerecht, insbesondere müsse das Letztentscheidungsrecht über Grenzschießungen in der Hand der Mitgliedstaaten bleiben. Um an diese Ausgangslage zu erinnern, die auch das Meinungsbild des JI-Rates vom Dezember 2011 widerspiegele, hätten sich Deutschland und Frankreich entschlossen, darauf in einem Schreiben an den dänischen Ratsvorsitz hinzuweisen und einen Vorschlag für eine mögliche Ausgestaltung des neuen Mechanismus zu unterbreiten. Ziel dieser Initiative sei die Stärkung des Schengen-Gesamtsystems und nicht eine Einschränkung der Freizügigkeit. Eine vorübergehende Wiedereinführung der Grenzkontrollen sei nur als ultima ratio vorgesehen, wenn keine anderen Maßnahmen zum Schutz der Außengrenzen ausreichten. Frankreich ergänzte, dass das Schengen-Gesamtsystem gefährdet sei, wenn der Schutz der Außengrenzen versage. Daher sehe der Vorschlag eine Schutzklausel vor, die einer solchen außergewöhnlichen Situation Rechnung trage. Daneben sei es jedoch unverändert wichtig, die bisherigen Möglichkeiten für eine vorübergehende Wiedereinführung der Grenzkontrollen, die sich aus dem Schengener Grenzkodex ergäben, unverändert beizubehalten, da sie sich bewährt hätten. Um nunmehr zeitnahe Ergebnisse zu erzielen, solle der Vorschlag eine politische Orientierung bieten.

Der Vorschlag wurde von einigen Mitgliedstaaten unterstützt, während andere teils an Einzelfragen orientierte, teils grundsätzliche Vorbehalte äußerten. Der Vorsitz kündigte die Fortsetzung der Beratungen unter Einbeziehung des deutsch-französischen Vorstoßes in den Ratsgremien an.

7. Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zum Gesamtansatz für Migration und Mobilität

Der Rat stimmte den Schlussfolgerungen zu, deren Annahme im Rat für allgemeine Angelegenheiten am 29. Mai 2012 erfolgen soll. Der dänische Vorsitz fasste die vier Prioritäten des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität zusammen:

- effizientere Organisation der legalen Migration und Förderung einer gut gesteuerten Mobilität;
- Verhütung und Bekämpfung der illegalen Migration und Beseitigung des Menschenhandels;
- Maximierung der Auswirkungen von Migration und Mobilität auf die Entwicklung;
- Förderung des internationalen Schutzes und der externen Dimension der Asylpolitik.

Zukünftig werde sich die Hochrangige Gruppe für Asyl und Migration mit den geographischen Prioritäten beschäftigen. Es sei ein jährliches Follow-up vorgesehen.

Die Kommission unterstützt die Ratsschlussfolgerungen und berichtete, dass der Abschluss einer Mobilitätspartnerschaft mit Tunesien kurz bevor stehe. Auch mit Marokko kämen entsprechende Verhandlungen gut voran.

8. Rückübernahmeabkommen Türkei

Das von der dänischen Ratspräsidentschaft vorgelegte Konzept, mit der Türkei einen breiten Dialog in allen Fragen der JI-Zusammenarbeit durchzuführen, wurde von nahezu allen wortnehmenden Delegationen begrüßt. Die Zusammenarbeit soll neben anderem Themen wie Grenzsicherung und Migrationsmanagement sowie die Bekämpfung von Terrorismus und Organisierter Kriminalität umfassen. Wenn die Türkei das Rückübernahmeabkommen EU-Türkei unterzeichnet, wird die EU parallel abgestufte Schritte im Hinblick auf eine Visaliberalisierung als langfristiges Ziel einleiten.

Eine Beschlussfassung fand nicht statt. Der JI-Rat wird zu einem späteren Zeitpunkt auf die Thematik zurückkommen.

9. Sonstiges Rat (Richtlinien Konzerninterne Entsendung und Saisonarbeitnehmer)

Der Vorsitz berichtete kurz über gute Fortschritte in der Ratsarbeitsgruppe bei den Verhandlungen zu beiden Rechtsaktvorschlägen. Die Ratspräsidentschaft werde den Rat im Laufe des Mai 2012 um ein Mandat zur Aufnahme des informellen Trilogs mit dem Europäischen Parlament bitten. Man hoffe auf einen Kompromiss, der allseitig akzeptabel sei. In Bezug auf die ICT-Richtlinie dankte er den Mitgliedstaaten für ihre Flexibilität in der Frage der Mobilität (Weiterentsendung in einen anderen Mitgliedstaat).

Die Arbeiten an der Saisonarbeitnehmer-Richtlinie würden zielgerichtet fortgesetzt. Die Präsidentschaft arbeite intensiv an einer Lösung der Problematik der Anwendung der Richtlinie auf Aufenthalte unter drei Monaten, damit eine Einigung im Rat und die Aufnahme des informellen Trilogs mit dem Europäischen Parlament noch während der dänischen Ratspräsidentschaft erfolgen könne.

Eine Aussprache fand nicht statt.

10. SIS II

Die Kommission erläuterte, dass der Meilenstein 2-Test im Zeitraum 02.-07.05.2012 durchgeführt werde; der Comprehensive Test sei für Anfang Juni 2012 vorgesehen. Im Zusammenhang mit der Vorbereitung dieser Tests hätten allerdings fünf Mitgliedstaaten ihre nationalen Vorbereitungen noch nicht abgeschlossen. Damit dieser Test zeitgerecht durchgeführt werden könne, bat die Kommission ausdrücklich um den Abschluss der Vorbereitungsmaßnahmen und um eine enge Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten mit der Kommission.

11. Sonstiges Gemischter Ausschuss (Schengen Governance; griechischer nationaler Aktionsplan; Visumpflicht für Flugzeugbesatzungen)

a) Der Vorsitz erläuterte kurz den Stand der Diskussionen zur Schengen-Governance (Evaluierungsverordnung und Grenzkodex) im Rat. In den bisherigen Diskussionen habe sich gezeigt, dass die Mehrzahl der Mitgliedstaaten keine Einschränkungen der derzeitigen Möglichkeiten wolle. Darüber hinaus müsse erörtert werden, welche Rolle die Komitologie in den Vorschlägen einnehmen solle. Zudem sei die Frage der Rechtsgrundlage der Evaluierungsverordnung zu klären. Der Vorsitz betonte seine Absicht, eine Einigung zum politischen Inhalt des Gesamtpakets noch bis zum Ende der dänischen Präsidentschaft zu erreichen.

b) Griechenland berichtete kurz über die letzten Entwicklungen bei der Umsetzung des im September 2012 verabschiedeten nationalen Aktionsplans zu Migrationsmanagement und Asyl. Als prioritär werde die Reform des Asylsystems angesehen (schnellere Bearbeitung der Anträge, mehr Personal, Einrichtung von Erstaufnahmezentren). Daneben seien weitere Maßnahmen geplant, die konkrete und sofortige Wirkung zeigen könnten. Um das Problem der illegalen Zuwanderung nach Griechenland zu lösen, müssten bestimmte Voraussetzungen, darunter insbesondere der Abschluss und die Umsetzung des Rückübernahmeabkommens mit der Türkei, erfüllt sein. Hier habe die Kommission Anstrengungen unternommen und Griechenland hoffe auf einen baldigen Abschluss der Verhandlungen. Wesentlich sei darüber hinaus die Schaffung von Infrastrukturen zur Aufnahme illegaler Zuwanderer.

Die Kommission erklärte, Griechenland weiterhin zu unterstützen, und ermutige Griechenland, seine Anstrengungen fortzusetzen. Der Vorsitz erklärte, dass das Thema voraussichtlich bei der nächsten Ratstagung im Juni erneut besprochen werde.

c) Tschechien informierte über die angekündigte Einführung der Visumpflicht für ziviles Flugpersonal durch Russland. Im Zusammenhang mit den laufenden Verhandlungen zur Änderung des Visumerleichterungsabkommens (VEA) zwischen der EU und Russland müsse eine schnelle europäische Antwort gefunden werden, andernfalls seien bilaterale Abkommen erforderlich. Das tschechische Anliegen wurde von mehreren Mitgliedstaaten unterstützt.

Die Kommission sagte zu, das Thema gegenüber Russland anzusprechen und in das überarbeitete VEA einfließen zu lassen.

V. Sonstiges

Bei der parallel zum JI-Rat stattfindenden Tagung des Rates für Landwirtschaft und Fischerei am 26./27. April 2012 in Luxemburg (Luxemburg) wurde – mutmaßlich versehentlich – mit den dortigen A-Punkten der *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren* angenommen.



Ulrich Mäurer