

Bericht

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

über

die Beteiligung der Länder
in Angelegenheiten der Europäischen Union

im Jahr 2011

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 (CATS¹) dem AK II und der IMK jährlich jeweils zur Frühjahrssitzung einen Bericht über die Beteiligung der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union (EU) vorzulegen.

2. Verfahren der Länderbeteiligung

2.1 Ländervertreter

In den polizeilichen Gremien der EU 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“

Niedersachsen:

- Rat der Justiz- und Innenminister der EU (JI-Rat)
- Ratsarbeitsgruppe „Allgemeine Angelegenheiten einschließlich Bewertung (GENVAL²)“

¹ Committee Article Thirty-Six (Ausschuss nach Artikel 36 EUV).

² Working Party on General Matters including Evaluation.

Nordrhein-Westfalen:

- Ständiger Ausschuss für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit (COSI³)
- Ratsarbeitsgruppe „Informationsaustausch und Datenschutz (DAPIX⁴)“,
- Ratsarbeitsgruppe „Zusammenarbeit in Strafsachen“ (Polizeithemen),
- Programmausschuss der Europäischen Kommission „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung (ISEC)“

Rheinland-Pfalz:

- Ratsarbeitsgruppe „Rechtsdurchsetzung (LEWP⁵)“, 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 EU lief auch im Jahr 2011 unbürokratisch und reibungslos.

Die Zusammenarbeit mit dem Bund war sehr gut, vertrauensvoll und konstruktiv. Länderinteressen wurden weitestgehend berücksichtigt. Inzwischen werden neben der Abstimmung im Vorfeld der Sitzungen teilweise auch noch während der Sitzungen entsprechend dem Diskussionsverlauf gemeinsame Positionen zwischen der Delegationsleitung (Bund) und dem Ländervertreter erarbeitet.

³ Committee on operational cooperation on internal security.

⁴ Working Group on Information Exchange and Data Protection.

⁵ Law Enforcement Working Party.

3. Wesentliche Beratungsgegenstände

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

Im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon wurde bereits Ende 2009 eine allgemeine Reform der Ratsarbeitsstrukturen im Bereich Justiz und Inneres verabschiedet. Neben der Neueinrichtung des COSI gemäß Artikel 71 AEUV⁶ war einer der übrigen Eckpunkte die vorläufige Fortsetzung des CATS als strategisches Gremium mit legislativen Befugnissen bis Ende 2011. Da der Vertrag von Lissabon die Auflösung der früheren „Dritten Säule“⁷ und damit eine Fortführung des CATS nicht mehr ausdrücklich vorsieht, wurde außerdem festgelegt, dass dessen Tätigkeit zum Jahresende 2011 evaluiert werden soll. Im November 2011 stellte der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV)⁸ fest, dass sich der CATS als „unschätzbare Netzwerk für hochrangige Beamte erwiesen“ habe. Zu Fragestellungen, die in mehreren Ratsarbeitsgruppen kontrovers erörtert wurden, hätte in diesem Gremium Einvernehmen erzielt werden können. Der CATS ermögliche es dem AStV und dem Rat letztlich, sich auf die strittigsten politischen Fragen zu konzentrieren. Deshalb beschloss der AStV, den CATS fortzuführen. Allerdings müssten seine Arbeitsmethoden im Hinblick auf eine größere Effizienz und Kohärenz der Arbeitsstrukturen des Rates weiter verbessert werden. Der Beschluss zur Neuausrichtung des CATS umfasst deshalb verschiedene Rahmenvorgaben, Aufgaben und Leitlinien zur Optimierung der Vorbereitung und Durchführung der Sitzungen sowie zum Informationsaustausch.⁹ Hierzu gehören u. a.

- die weitere Evaluierung des CATS vor der Verabschiedung jedes Mehrjahresprogramms für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (anlässlich der nächsten Evaluierung im Jahr 2014 sollen erforderlichenfalls auch die Arbeitsstrukturen des Rates im Bereich Justiz und Inneres erneut geprüft werden),
- die Fokussierung auf horizontale oder bereichsübergreifende Angelegenheiten sowie auf politisch wichtige Gesetzgebungsvorschläge und nichtlegislative Initiativen,
- die Einbeziehung in Beratungen über einschlägige Mehrjahresprogramme und deren Evaluierung sowie die Funktion als Forum für einen ersten Gedankenaustausch bei politisch wichtigen Gesetzgebungsvorschlägen, Initiativen und zum Informationsaustausch sowie

⁶ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

⁷ Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen.

⁸ Besetzt mit den Leitern der Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten bei der Europäischen Union.

⁹ Ratsdokument 17187/11.

- die Kürzung der Tagesordnung der Sitzungen und die stärkere Ausrichtung auf komplexe legislative und / oder politische Dossiers und / oder bestimmte offene Fragen strategischer Art.

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

Schwerpunkte waren die Umsetzung der EU-Strategie der inneren Sicherheit sowie der Strategiezyklus zur Bekämpfung der schweren internationalen und organisierten Kriminalität. Im November 2011 hat die Europäische Kommission einen ersten Jahresbericht über die Umsetzung der Strategie der inneren Sicherheit vorgelegt, der auch die Vorhaben für 2012 aufführt. Der Bericht verweist auf zunehmende Bezüge zwischen Terrorismus-Gruppen und der organisierten Kriminalität, ohne dass dies weiter belegt wird. Die deutsche Delegation hatte darauf hingewiesen, dass solche Erkenntnisse in Deutschland nicht vorlägen.

Der während der belgischen Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2010 als zusätzliches Steuerungsinstrument entwickelte Strategiezyklus (Policy Cycle) verfolgt das Ziel, die wichtigsten Kriminalitätsentwicklungen zu identifizieren und eine gemeinsame Strategie zur Bewältigung der damit verbundenen Herausforderungen zu entwickeln. Als erstes Aktionsfeld für den Zyklus 2011 bis 2013 wurde die schwere und organisierte Kriminalität festgelegt. Im Ergebnis werden insbesondere eine Umsetzung der Strategie in konkrete Maßnahmen, eine engere Zusammenarbeit der europäischen Agenturen und eine stärkere Fokussierung auf den gesamteuropäischen Bekämpfungsansatz erwartet. Basierend auf Bedrohungsanalysen von EUROPOL zur schweren und organisierten Kriminalität (OCTA¹⁰ 2011) wurden folgende Handlungsfelder als Prioritäten festgelegt:

- Schwächung der Fähigkeiten organisierter Gruppen mit Sitz in Westafrika beim Verbringen von Kokain und Heroin in die EU,
- Schwächung der Rolle des Westbalkans als Transitzone und Zwischenlager für die Einfuhr verbotener Waren in die EU sowie als logistische Basis für OK-Gruppen,
- Schwächung der Fähigkeiten organisierter Gruppen hinsichtlich illegaler Einwanderung in die EU, insbesondere aus Südost- und Osteuropa, an der griechisch-türkischen Grenze und im Mittelmeerraum,
- Unterbrechung der Einfuhr illegaler Waren im Wege der Container-Verschiffung in die EU, einschließlich Drogen, gefälschter Waren und Zigaretten,

¹⁰ Organised Crime Threat Assessment.

- Verringerung der Produktion und des Handels von / mit synthetischen Drogen in der EU, einschließlich neuer psychoaktiver Substanzen,
- Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere mit Blick auf organisierte Gruppen im Süden, Südwesten und Südosten der EU,
- Reduzierung der Handlungsfähigkeit mobiler umherreisender OK-Gruppen sowie
- Bekämpfung der Cybercrime und des kriminellen Missbrauchs des Internet durch OK-Gruppen.

Zu diesen Prioritäten wurden in zwei Workshops der Europäischen Kommission mit Unterstützung von EUROPOL und interessierten Experten der Mitgliedstaaten strategische Ziele erarbeitet, die im Wesentlichen auf strategische und operationelle Analysen und Lagebilder, Kooperationsinstrumente (Verbindungsbeamte, Agenturen, Institutionen etc.), technische Ausstattung und Training sowie gemeinsame Aktionen und Ermittlungen ausgerichtet sind. Diese wiederum wurden in Expertenworkshops bei EUROPOL in operationelle Aktionspläne umgewandelt, für die einzelne Mitgliedstaaten federführend die Verantwortung übernommen haben.

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

In der ersten Jahreshälfte 2011 erfolgte der Umzug von EUROPOL in das neue Gebäude. Am 1. Juli 2011 wurde die offizielle Eröffnung des neuen Gebäudes mit einem Festakt begangen.

Das seit 2007 bei EUROPOL eingerichtete First Response Network (FRN) ist ein Team nationaler Experten, das im Fall eines größeren terroristischen Ereignisses auf Anforderung zur Unterstützung der Mitgliedstaaten für einen begrenzten Zeitraum (ca. vier bis acht Wochen) eingesetzt werden kann. Bis 31. Dezember 2011 waren aus den 27 Mitgliedstaaten insgesamt 87 Experten für das FRN gemeldet worden. Nach den Anschlägen vom 22. Juli 2011 in Norwegen wurde das FRN erstmals aktiviert und ein First Response Team (FRT) zu EUROPOL berufen. Darin war neben Mitgliedern des FRN aus Deutschland (Bundeskriminalamt), Dänemark, Finnland, Griechenland, Polen, Schweden und dem Vereinigten Königreich auch Norwegen vertreten. Das Team hatte u. a. die Aufgabe, Informationen und Erkenntnisse von Strafverfolgungsbehörden oder aus anderen Quellen zum Rechtsextremismus zu erheben und zu analysieren, um die Ermittlungen auf breiter Basis zu unterstützen.

Am 3. Januar 2012 hat EUROPOL den „Prüm-Helpdesk“ eingerichtet mit dem Ziel, die Mitgliedstaaten beim Informationsaustausch im Zusammenhang mit dem „Prüm-Beschluss“¹¹ technisch zu unterstützen. U. a. geht es darum, Netzwerkprobleme zu erkennen, Hilfe bei der Generierung und dem Einsatz von Verschlüsselungszertifikaten zu leisten, eine Informationsplattform für die Nutzer (beinhaltet aktuelle technische Dokumente, Anleitungen, Fehlerbehebungshinweise usw.) zu betreiben sowie einheitliche, konstante Qualitätsstandards und die Migrationsplanung bei Softwarewechseln in einem Mitgliedstaat sicherzustellen.

Die bis zum 31. Dezember 2011 von den Mitgliedstaaten und EUROPOL in das EUROPOL-Informationssystem (EIS) eingestellten 183.240 Objekte (2010: 174.459) repräsentieren 25.204 kriminalpolizeiliche Fälle (2010: 20.834). Der Anteil der von Deutschland eingestellten Fälle beträgt 14,14 % (2010: 13,37 %). Deutschland ist, gefolgt von Belgien, Frankreich und Spanien, einer der Hauptdatenlieferanten. 25 % der eingestellten Objekte betreffen den illegalen Drogenhandel, gefolgt von Menschenhandel (23 %) und Geldfälschung (18 %). Die Mitgliedstaaten haben im Jahr 2011 insgesamt 103.052 Suchanfragen im EIS durchgeführt. Die 35.108 deutschen Suchanfragen entsprechen einem Anteil von 29,92 % (2010: 30,35 %). Ende 2011 übermittelten 13 Mitgliedstaaten (auch Deutschland) ihre Daten im automatisierten Verfahren (via Dataloader). Entgegen ihrer ursprünglichen Planungen konnten Slowenien, Finnland und Griechenland die für 2011 geplante Inbetriebnahme des Dataloaders nicht umsetzen. Neben diesen Staaten plant auch Luxemburg, seine Daten im Jahr 2012 mittels Dataloader in das EIS einzupflegen.

SIENA¹² hat das seit dem Jahr 1996 genutzte Kommunikationssystem Info-Ex abgelöst und zielt darauf ab, operative und strategische Informationen zur Kriminalitätsbekämpfung auszutauschen. SIENA (Phase 1) wurde 2009 als Web-Applikation bei EUROPOL und in den Verbindungsbüros bei EUROPOL in Betrieb genommen. SIENA wird in drei Entwicklungsphasen umgesetzt. Während Phase 1 bereits im März 2010 abgeschlossen wurde, soll Phase 2 durch die Versionen 2.0, 2.1 und 2.2 realisiert werden. Mit Version 2.1 werden seit November 2011 im Wesentlichen der aus dem EIS resultierende Folgeschriftverkehr (Hit/No Hit - System) und die aus dem neuen AWF¹³-Konzept resultierenden Anpassungen umgesetzt. Version 2.2 ist für Mitte 2012 geplant. Damit sollen verschiedene Funktionalitäten u. a. der Vorgangsverwaltung verbessert werden. Ferner werden die versionsübergreifenden Anstrengungen zur Anbindung an die nationalen Systeme fortgeführt. Dabei ist die

¹¹ Beschluss 2008/615/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität (ABl. L 210/1 vom 6. August 2008).

¹² Secure Information Exchange Network Application.

¹³ Analysis Work File(s).

Integration des Bundeskriminalamts in den Kommunikationsverbund SIENA vorgesehen. Die dritte und abschließende Entwicklungsphase wird gemäß der Gesamtplanung erst nach entsprechendem Fortschritt der Phase 2 konkretisiert bzw. in eine Versionsplanung überführt. Angedacht sind dabei u. a. Funktionalitäten für Telefon- und Videokonferenzen und die Integration parallel laufender IT-Projekte von Europol. Im Jahr 2011 wurden mit SIENA 330.633 Nachrichten (seit Dezember 2010 durchschnittlich 27.287 Nachrichten pro Monat) ausgetauscht.

Im Jahr 2011 wurde der technische Zugriff nationaler Behörden auf die AWF „Check the Web“¹⁴ umgesetzt. Bislang¹⁵ haben neben dem Bundeskriminalamt die Länder Bayern, Bremen, Hessen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein direkten Zugriff auf diese AWF.

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

In Erweiterung des im Jahr 2009 angenommenen Rahmenbeschlusses zur Akkreditierung von Anbietern kriminaltechnischer Labortätigkeiten konfrontierte die polnische Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2011 die Mitgliedstaaten mit sehr weitgehenden Vorstellungen zur Akkreditierung aller kriminaltechnischen Tätigkeiten und des hierzu eingesetzten Personals. Zudem wurden ablauforganisatorische Maßnahmen vorgeschlagen, die in Bezug auf den Umgang mit Beweismitteln u. U. eine grundlegende Änderung des nationalen Strafprozessrechts zur Folge gehabt hätten. Wegen der rechtlichen und finanziellen Folgen des Vorhabens wurden die Vorschläge mehrheitlich abgelehnt, sodass nur Empfehlungen für die Weiterentwicklung der EU zu einem „Europäischen Raum der Kriminaltechnik“ verabschiedet wurden.

Zur Bekämpfung der Herstellung und des Vertriebs von gefälschten Medikamenten mit den hieraus resultierenden hohen Gesundheitsrisiken für die Bevölkerung wurden Ratsschlussfolgerungen verabschiedet. Diese sehen u. a. eine verstärkte Überwachung einschlägiger Internetseiten und eine Optimierung der Zusammenarbeit der Strafverfolgungsorgane mit Gesundheitsbehörden und der Pharmaindustrie vor.

Zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern wurden Ratsschlussfolgerungen angenommen, die eine Optimierung der polizeilichen Zusammenarbeit u. a. durch die Einrichtung nationaler Kontaktstellen zur Vereinfachung und Beschleunigung

¹⁴ Bei EUROPOL eingerichtetes Portal zur Beobachtung und Auswertung des Internets mit dem Ziel der Aufdeckung terroristischer Strukturen und Aktivitäten (deutsche Initiative).

¹⁵ Stichtag: 3. Februar 2012.

gung des Informationsaustauschs sowie eine Verstärkung der Zusammenarbeit mit Interpol zum Ziel haben. Das Vorhaben wendet sich auch an außerpolizeiliche Adressaten, indem u. a. empfohlen wird, für den legalen Handel mit bedeutenden Kulturgütern Transaktionsregister einzuführen.

Die Zusammenarbeit im Bereich der polizeilichen Verkehrssicherheitsarbeit obliegt primär TISPOL¹⁶ und damit - wenngleich durch die Europäische Kommission anerkannt und finanziell gefördert - einer Nicht-Regierungsorganisation. Um der herausragenden Bedeutung des Aufgabenfeldes Rechnung zu tragen, regte Deutschland die Einrichtung eines vom Rat mandatierten Arbeitskreises verkehrspolizeilicher Experten unterhalb der Ratsarbeitsgruppe an. Allerdings sah die Mehrheit der Mitgliedstaaten hierfür keinen Bedarf. Um dennoch eine stärkere Einbindung bzw. Mitsprache der Ratsgremien bei der grundsätzlichen Ausrichtung der Aktivitäten von TISPOL zu bewirken, wurde eine intensivere Zusammenarbeit zwischen TISPOL und der Ratsarbeitsgruppe vereinbart.

Ungeachtet der Zurückhaltung der Mitgliedstaaten bei der Verkehrssicherheitsarbeit wurden weitere Netzwerke etabliert: KYNOPOL¹⁷ wird sich dem Einsatz von Polizeidienstlichen widmen. Ein Netzwerk für Polizeimediziner/-psychologen (EMPEN¹⁸) soll die Zusammenarbeit der jeweiligen Fachdienste stärken. „EnviCrimeNet¹⁹“ wird sich mit der Umweltkriminalität befassen. Um die Netzwerke und Expertengruppen besser zu koordinieren und sowohl effektiver als auch effizienter zu gestalten, hat die Ratsarbeitsgruppe Leitlinien verabschiedet. Sie sehen u. a. vor, Veranstaltungen künftig nur in Englisch durchzuführen und so grundsätzlich auf Übersetzungs- und Dolmetscherleistungen zu verzichten.

Die Ergebnisse der Evaluierung der Aktivitäten von CEPOL²⁰ in den Jahren 2006 bis 2010 wurden vorgestellt. Auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse wurden u. a. die Verschärfung der CEPOL-Strukturen und die Fokussierung der CEPOL-Aktivitäten auf die Kernbereiche des Bildungsauftrags beschlossen. Diese Entscheidung wird zunächst zu einer Konsolidierung der angebotenen Seminare führen. Dieser Schritt soll durch die Ausweitung des E-Learnings kompensiert werden. Das Thema Cybercrime soll künftig einen Schwerpunkt des Fortbildungsangebots darstellen.

¹⁶ European Traffic Police Network.

¹⁷ Police Network for Law Enforcement Dog Professionals.

¹⁸ European medical and psychological experts network for law enforcement.

¹⁹ Environmental Crime Network.

²⁰ European Police College (Europäische Polizeiakademie).

Die polizeilichen Sportexperten befassten sich mit der Fußball-Europameisterschaft im Jahr 2012 in Polen und der Ukraine. U. a. wurde der Ausbau der Zusammenarbeit der nationalen Fußballkontaktstellen der Mitgliedstaaten mit EUROPOL, FRONTEX²¹ und Drittstaaten beschlossen.

Wie in den Vorjahren wurden mehrere europaweite Polizeieinsätze zur Bekämpfung internationaler Erscheinungsformen der Kriminalität durchgeführt: Der Einsatz DANUBIUS widmete sich der Verbesserung der Sicherheitslage auf der Donau, AUTOMOTOR und EUROCAR der Bekämpfung des Diebstahls und illegalen Handels mit Kraftfahrzeugen.

3.5 Ratsarbeitsgruppe „Terrorismus“

Am 9./10. Juni 2011 hat der Rat Schlussfolgerungen „zur Stärkung der Verknüpfungen zwischen den internen und externen Aspekten der Terrorismusbekämpfung“ angenommen.²² Sie enthalten Maßnahmen wie den Aufbau von Strukturen und Organisationen zur Terrorismusbekämpfung, die Entsendung von EU-Delegationen in Drittstaaten oder die Berücksichtigung der Ziele der Terrorismusbekämpfung bei der Vergabe von Finanzmitteln der EU-Außenhilfeinstrumente²³. Damit sollen eine engere und kohärente Zusammenarbeit und eine Koordinierung zwischen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und dem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts bei der Bekämpfung des Terrorismus erreicht werden.

Ebenfalls am 9./10. Juni 2011 verabschiedete der Rat einen Vorschlag zur „Schaffung eines europäischen Netzes von Strafverfolgungsstellen“²⁴, den die ungarische Präsidentschaft im 1. Halbjahr 2011 unter Bezugnahme auf den CBRN-Aktionsplan eingebracht hatte.²⁵ Zentrales Anliegen ist die Erarbeitung präventiver Maßnahmen zum Schutz vor terroristischen Angriffen mittels chemischer, biologischer, radiologischer und nuklearer Stoffe. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, mit der Europäischen Kommission und EUROPOL ein Netz von Ansprechpartnern einzurichten, das den Austausch von Informationen über sicherheitsrelevante Zwischenfälle und bewährte Praktiken erleichtert. Ein Ziel ist die Durchführung und Planung gemeinsamer Übungen, um u. a. zur Weiterentwicklung von Detektionssystemen der Mitgliedstaaten beizutragen.

²¹ Frontières extérieures (Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Europäischen Union).

²² Ratsdokumente 11075/11 und 11008/11.

²³ Finanzierungsinstrument für Entwicklungszusammenarbeit (DCI), Europäischer Entwicklungsfond (EEF).

²⁴ Ratsdokument 11008/11.

²⁵ Ratsdokument 10338/11.

Die Ratsarbeitsgruppe befasste sich auch mit der Bekämpfung des Cyberterrorismus als einem Teilbereich der Cybersicherheit. Basierend auf den Erfahrungen der Mitgliedstaaten wurden allgemeine Maßnahmen (u. a. die Einrichtung von CERTs²⁶) und spezielle Maßnahmen gegen den Terrorismus im Cyberraum benannt sowie eine einheitliche Sprachregelung zu Begriffen (wie cyber attack, cyber crime, cyber terrorism) entwickelt und in Schlussfolgerungen der Präsidentschaft abgeleitet.²⁷

Im zweiten Halbjahr wurde ein Vorschlag für einen „Anhang zum Leitfaden für die Polizei- und Sicherheitsbehörden zur Zusammenarbeit bei Großveranstaltungen mit internationaler Dimension“²⁸ eingebracht. Er enthält Empfehlungen und bewährte Verfahren auf der Grundlage von Erfahrungen der Mitgliedstaaten beim Schutz von Sportgroßveranstaltungen vor terroristischen Anschlägen. Dabei geht es u. a. um Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten, Instrumente zur Gefahrenabschätzung und spezifische Aspekte in Bezug auf CBRN-Material. Der Anhang zum Leitfaden ist am 13./14. Dezember 2011 vom Rat verabschiedet worden.²⁹

3.6 Ratsarbeitsgruppe „Allgemeine Angelegenheiten einschließlich Bewertung“

Breiten Raum nahm die fünfte Runde der gegenseitigen Begutachtung zum Thema „Finanzkriminalität und Finanzermittlungen“ ein. Deutschland hat dabei einen sehr positiven Eindruck hinterlassen.³⁰ Neben den beteiligten Bundesbehörden fanden auch einige Bundesländer³¹ aufgrund ihrer themenbezogenen guten justiziellen und polizeilichen Aufbau- und Ablauforganisation beispielhaft Erwähnung.

Ebenfalls sehr intensiv diskutiert wurde der Vorschlag einer Richtlinie für die „Verwendung von Fluggastdatensätzen zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität“ (EU-PNR³²). Sie regelt die Übermittlung von Daten von Fluggästen durch Fluggesellschaften auf internationalen Flügen, die im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten ankommen oder von dort abgehen, sowie deren Verarbeitung (Erfassung, Verwendung und Speicherung) und gegenseitigen Austausch zwischen den Mitgliedstaaten.

²⁶ Computer Emergency Response Team.

²⁷ Ratsdokumente 1446/2/11 und 17675/11.

²⁸ Ratsdokument 16933/1/11 REV 1 (Leitfaden: Empfehlungen des Rates vom 6. Dezember 2007 (ABl. C 314 vom 22. Dezember 2007, S. 4).

²⁹ Ratsdokument 18498.

³⁰ Ratsdokument 16269/3/11.

³¹ Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Hessen, Hamburg und Nordrhein-Westfalen.

³² Passenger Name Records.

Der Bundesrat hatte sich dazu differenziert geäußert³³ und Bedenken formuliert, u. a. hinsichtlich

- der Verhältnismäßigkeit, Erforderlichkeit, Angemessenheit und Geeignetheit,
- des zu geringen Datenschutzniveaus,
- des tatsächlichen Bedarfs und der Notwendigkeit für eine so umfangreiche Datensammlung,
- der Speicherfrist (fünf Jahre seien zu lang) und
- der mangelnden Rechtssicherheit für die Betroffenen.

Die Mitgliedstaaten sehen den Vorschlag zum Teil auch kritisch, und zwar primär bzgl. der Aspekte

- Einbeziehung innereuropäischer Flüge,
- Definitionen (u. a. Anlassstraftaten der schweren Kriminalität),
- Speicherfristen (erste Phase: alle Daten offen, zweite Phase: persönliche Daten maskiert mit der Möglichkeit einer Demaskierung in bestimmten Fällen),
- Zweckbestimmung und
- Kosten.

Tendenziell³⁴ dürfte sich der Rat für eine Einbeziehung aller Flüge innerhalb der EU aussprechen und die Speicherfrist für o. g. erste Phase dürfte deutlich länger als die im Vorschlag vorgesehenen 30 Tage sein (beide Punkte stehen gegen den Beschluss des Bundesrates³⁵). Eine eindeutige Richtung bei den übrigen Regelungen ist gegenwärtig noch nicht abzusehen.

Auf der Basis des Aktionsplans zum Stockholmer Programm wurden im Hinblick auf die Bekämpfung der Kinderpornographie und der sexuellen Ausbeutung von Kindern Schlussfolgerungen des Rates³⁶ entwickelt. Im Wesentlichen geht es um strafrechtliche Regelungen, Opferunterstützungsmaßnahmen und Präventionsansätze.

Wiederholt ist auch die Problematik „verwaltungsmäßiger ganzheitlicher Ansatz zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität durch Nichtsesshafte („mobile umherziehende kriminelle Gruppen“)" mit dem Ziel erörtert worden, diesen Ansatz auch auf die organisierte Kriminalität auszuweiten³⁷, insbesondere auch aufgrund eines gesonderten Auftrags aus der Sitzung des COSI vom 8. September 2011. Beabsich-

³³ BR-Drucksache 73/11, siehe auch Dokument 5109/12.

³⁴ Beratungsstand: Februar 2012.

³⁵ BR-Drucksache 73/11.

³⁶ Ratsdokumente 17617/11 und 15783/3/11.

³⁷ Ratsdokumente 15875/10 und 18293/11.

tigt ist u. a. die Einrichtung einer virtuellen Expertenplattform ggf. bei EUROPOL und eines Kontaktstellennetzes in den Mitgliedstaaten.

Darüber hinaus wurden folgende Themen beraten:

- Korruptionsbekämpfungspaket (u. a. bessere Nutzung vorhandener Informationsquellen, Entwicklung eines EU-Antikorruptions-Berichtswesens),
- Menschenhandel (u. a. Umsetzung eines maßnahmenorientierten Papiers, Ergebnisse zu einer Fallstudie, Einrichtung eines nationalen multidisziplinären Zentrums zur Bekämpfung des Menschenhandels/-schmuggels) und
- EU-Strategie zur Messung und Bewertung von Kriminalität und Strafverfolgung.

3.7 Ratsarbeitsgruppe „Informationsaustausch und Datenschutz“

In der Ratsarbeitsgruppe „Informationsaustausch und Datenschutz“ stand die Umsetzung des „Prüm-Beschlusses“³⁸ zur „Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere bei der Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität“ auf der Agenda jeder Sitzung. Die in dem Beschluss festgelegte Frist für die Einrichtung des gegenseitigen automatisierten Zugriffs auf die DNA-, Fingerabdruck- und Fahrzeugregisterdaten der Mitgliedstaaten endete am 26. August 2011. Tatsächlich hatten bis dahin nur wenige Mitgliedstaaten (darunter Deutschland) den Beschluss umgesetzt, selbst zum Jahresende 2011 waren nur fünf von 27 Mitgliedstaaten zum operativen Datenaustausch in allen drei Bereichen in der Lage. Die Ratsarbeitsgruppe hat deshalb - neben einer Erhebung der Ursachen - Ratsschlussfolgerungen entworfen, die die Mitgliedstaaten zu einer Intensivierung ihrer Anstrengungen zur Umsetzung des Prüm-Beschlusses, die Europäische Kommission zur finanziellen Unterstützung im Rahmen bestehender Ressourcen und EUROPOL zur Einrichtung eines „Prüm-Helpdesks“ auffordern. Der Rat hat den Entwurf im Dezember 2011 angenommen.

Weitere Schwerpunkte der Beratungen waren die Aktionen im Rahmen der Informationsmanagementstrategie (IMS). Die Ratsarbeitsgruppe befasste sich überwiegend mit der Entwicklung eines europäischen Datenaustauschmodells (EIXM³⁹), einer technischen Plattform für den Informationsaustausch (IXP⁴⁰), dem Informationsaustausch über Gemeinsame Zentren der Polizei- und Zollzusammenarbeit (insbesondere durch Nutzung der Anwendung SIENA) und der langfristig ausgerichteten Perspektive einer Zielarchitektur für das Informationsmanagement auf EU-Ebene.

³⁸ Beschluss des Rates 2008/615/JI vom 23. Juni 2008 (ABl. L 210/1 vom 6. August 2008).

³⁹ European Information Exchange Model.

⁴⁰ Internet Exchange Platform for Law Enforcement Agencies.

In der Zusammensetzung „Datenschutz“ tagte die Ratsarbeitsgruppe nur im Januar, Mai und Dezember 2011 und erörterte dabei im Schwerpunkt die Mitteilung der Europäischen Kommission vom 4. November 2010 über ein Gesamtkonzept für den Datenschutz in der EU und die Evaluierung der Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung⁴¹. Zum Gesamtkonzept Datenschutz wurde dem Rat ein Entwurf für Schlussfolgerungen⁴² vorgelegt, der auf die Schaffung eines gesonderten und den Besonderheiten der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen Rechnung tragenden Rechtsrahmens zum Datenschutz ausgerichtet ist.

Im Dezember 2011 stellte die Europäische Kommission den Stand der Beratungen zur Evaluation der Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung dar. Dabei wurde deutlich, dass sie erhebliche Schwierigkeiten sieht, das Erfordernis der Vorratsdatenspeicherung an sich und den Bedarf einer EU-weiten Regelung hierzu zu begründen. Alle Mitgliedstaaten waren aufgefordert, Beispiele für die Erforderlichkeit zu übermitteln. Tatsächlich lagen im Jahr 2011 aber nur aus elf Mitgliedstaaten überzeugende Fallstudien vor. Die Europäische Kommission sieht derzeit mehrere Aspekte, die bei der Reform der Richtlinie zu berücksichtigen seien: Die Definition der Erhebungsvoraussetzungen, die Regelung der Zugriffsberechtigung auf die Daten (ist bisher nicht beschrieben), die Definition des Anwendungsbereichs (Datenkategorien) sowie Fragen der Speicherdauer, der Datensicherheit, der Aufbewahrung, der Kosten und der Benachrichtigung von Betroffenen.

3.8. Ratsarbeitsgruppe „Zusammenarbeit in Strafsachen“ (Polizeithemen)

Die Ratsarbeitsgruppe befasste sich ausschließlich mit Themen aus der originären Zuständigkeit der Justiz. Regelmäßiger Beratungspunkt war die Ausarbeitung der Europäischen Ermittlungsanordnung. Ferner wurden die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen, Verfahrensrechte für Opfer und Festgenommene, Rechtshilfevereinbarungen zwischen der EU und den USA bzw. Japan, das Europäische Strafregister (ECRIS⁴³) und die Tätigkeit von EUROJUST erörtert.

3.9 Ratsarbeitsgruppe „Schengen-Angelegenheiten“

Die Schengen-Evaluierung Bulgariens und Rumäniens sollte schon im Oktober 2010 abgeschlossen sein. Nach positiven Ergebnissen in den Bereichen Seegrenzen, polizeiliche Zusammenarbeit, Datenschutz und Visa zeigten sich aber erhebliche Mängel an den Landgrenzen. Diese mussten behoben und erneut geprüft werden, bevor

⁴¹ Ratsdokument 9324/11.

⁴² Ratsdokument 17923/1/10 Rev.1.

⁴³ European Criminal Records Information System.

der Rat am 9. Juni 2011 feststellen konnte, dass der Schengen-Acquis vollständig und dauerhaft angewandt werden kann. Dennoch verzögert sich der Beitritt beider Staaten zum Schengen-Verbund einschließlich der Aufhebung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen um unbestimmte Zeit, weil sich die Niederlande der erforderlichen einstimmigen Ratsentscheidung verweigern und ihre Zustimmung von der Weiterentwicklung der Justizsysteme und einer wirksameren Bekämpfung der organisierten Kriminalität in beiden Staaten abhängig machen.

Liechtenstein wurde erfolgreich evaluiert und ist seit dem 19. Dezember 2011 vollwertiges Mitglied des Schengen-Verbundes. Im Jahr 2011 wurden außerdem Spanien, Portugal, Island, Dänemark, Finnland, Schweden, Norwegen, Italien und Griechenland re-evaluiert. Um die bei Re-Evaluierungen eingesetzten Experten weiter zu qualifizieren, wurde im Oktober 2011 in Lyon unter Federführung der CEPOL ein Fortbildungsseminar durchgeführt. Zudem sollen neue Berichtsformate das Evaluierungsverfahren vereinfachen.

Die Beratungen über einen neuen Evaluierungsmechanismus wurden nicht abgeschlossen, da die Europäische Kommission ihren Vorschlag mit zusätzlichen Änderungen erneut, diesmal als Teil des „Schengen-Governance-Pakets“⁴⁴ vom 16. September 2011, vorlegte. Obwohl die Mitgliedstaaten eine Stärkung des Schengen-Raumes mehrheitlich befürworten, gehen ihnen einzelne Elemente des Pakets zu weit. Für problematisch halten sie vor allem die von der Europäischen Kommission gewählte Rechtsgrundlage (Artikel 77 AUEV), die geplante Evaluierung der Binnengrenzen durch die Europäische Kommission und einen möglichen Ausschluss Irlands und Großbritanniens vom Evaluierungsverfahren⁴⁵. Außerdem sind die Mitgliedstaaten überwiegend gegen eine Verlagerung ihrer Zuständigkeiten für die Entscheidung über die temporäre Wiedereinführung von Personenkontrollen an den Binnengrenzen auf die Unionsebene.

Bei Testläufen im Rahmen der Entwicklung des SIS II, die sich sowohl auf die Funktionsweise des Zentral- und des Backup-Systems als auch auf das Zusammenwirken des Zentralsystems mit den nationalen Systemen bezogen, kam es im Jahr

⁴⁴ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 zwecks Festlegung einer gemeinsamen Regelung für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen (Dokument KOM (2011) 560 endg.) und geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands (Dokument KOM (2011) 559 endg.).

⁴⁵ Beide Staaten sind keine Parteien der Schengener Abkommen, können aber dennoch die Schengen-Regelungen mit Zustimmung des Rates ganz oder teilweise übernehmen (Opt-In). Nicht übernommen haben sie u. a. die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen, die wiederum eine Voraussetzung für ein Opt-In unter Anwendung von Artikel 77 AEUV wäre.

2011 erneut zu Verzögerungen. Der Zeitplan sieht nach Absolvieren des Meilenstein-2-Tests und des umfassenden Tests im Jahr 2012 nach wie vor die Inbetriebnahme des SIS II im ersten Quartal 2013 vor. Unklar ist, ob der für Mai 2012 vorgesehene Meilenstein-2-Test tatsächlich mit den in den Schlussfolgerungen des Rates von Juni 2009 vorgesehenen Testinstrumenten durchgeführt werden kann. Abstriche bei der Qualität der Tests sind aus deutscher Sicht nicht akzeptabel. Das BMI brachte diese Erwartungshaltung der künftigen Nutzer gegenüber der Europäischen Kommission wiederholt zum Ausdruck. Im Fokus der Beratungen stand auch die vor der Migration vom SIS 1 zum SIS II erforderliche Datenbereinigung. Die Mitgliedstaaten haben hier noch umfangreiche Vorarbeiten zu leisten, damit die bestehenden Ausschreibungen korrekt und vollständig in das SIS II übernommen werden können. Kontrovers erörtert wurde auch der geplante Ablauf der Migration. Nicht akzeptabel wäre es, wenn das SIS und die Kommunikations- und Fallbearbeitungssysteme der SIRENE⁴⁶-Büros über einen längeren Zeitraum nicht zur Verfügung stünden.

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

Die EU fördert die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Förderprogramm „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte 2007 bis 2013“. Projekte zur polizeilichen Zusammenarbeit werden mit 600 Mio. € im Unterprogramm „ISEC - Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ gefördert, um die Anwendung horizontaler Methoden für die Kriminalprävention und die Kooperation von Strafverfolgungsbehörden zu verbessern. Schwerpunkte des Arbeitsprogramms 2011 waren die Bekämpfung des Terrorismus, des Menschenhandels, der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Finanz- und Wirtschaftskriminalität sowie die grenzüberschreitende und operative Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung. Das Programm wird zentral von der Europäischen Kommission verwaltet. Die geringe Beteiligung der Länder ist u. a. auf die derzeitigen Hürden in der Programmverwaltung und -gestaltung zurückzuführen. Das Budget betrug 2011 rund 109 Mio. €, für 2012 stehen 117 Mio. € zur Verfügung. Zur Jahresmitte veröffentlichte die Europäische Kommission eine Halbzeit-Evaluation. Derzeit werden die Partnerschafts-Rahmenvereinbarungen neu vergeben, die eine längerfristige Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission festlegen. Aufgrund der Ausschreibungsvoraussetzungen hatte sich aus Deutschland nur das Bundeskriminalamt beworben.

⁴⁶ Supplementary Information Request at the National Entry (nationale Stelle, bei der Zusatzinformationen zu einer Fahndung im Schengen-Raum abgefragt werden können, in Deutschland beim Bundeskriminalamt angesiedelt).

4. Bewertung / Ausblick / Perspektiven

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

Die Sitzungen des CATS waren im zweiten Halbjahr 2011 schon sehr stark auf die Umsetzung der unter Ziff. 3.1 genannten Leitsätze ausgerichtet. Dies lässt erwarten, dass der CATS künftig noch weniger mit Legislativvorschlägen befasst sein wird. Bei zugleich verringerter Sitzungsfrequenz ist vielmehr eine noch stärkere Fokussierung auf strategische Fragen zu bestimmten Themen (wie z. B. PNR-Daten, Datenschutz, Einführung des SIS II etc.) zu erwarten. Entwürfe für Rechtsakte oder Schlussfolgerungen des Rates dürften, wie sich seit Herbst 2011 abzeichnet, primär in den Ratsarbeitsgruppen diskutiert werden.

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

Ein Arbeitsschwerpunkt des COSI wird weiterhin der Strategiezyklus sein, insbesondere die Begleitung der auf die Entwicklung der operationellen Aktionspläne folgenden Umsetzungsphase. Außerdem werden die Änderung der Rechtsgrundlage und die zukünftige Ausrichtung von EUROPOL vom COSI zu behandelnde Themen sein.

4.3 Ratsarbeitsgruppe „Rechtsdurchsetzung“

Art. 88 AEUV sieht vor, dass der Rechtsrahmen von EUROPOL künftig statt durch einen Ratsbeschluss durch eine Verordnung zu regeln ist. Von Mitte 2011 bis zum ersten Quartal 2012 fand deshalb eine Evaluation statt, die sowohl den Ratsbeschluss als auch die Aktivitäten von Europol umfasste. Zur Erhebung der erforderlichen Daten wurden u. a. Interviews der Mitglieder des EUROPOL-Verwaltungsrates und der Leiter der EUROPOL National Units (für Deutschland: Bundeskriminalamt) sowie Fragebogenaktionen in allen Mitgliedstaaten durchgeführt. Im Januar 2012 haben die Bundesländer an der webbasierten Umfrageaktion teilgenommen. Der Abschlussbericht wird im zweiten Quartal 2012 erwartet und wird Grundlage für die künftige EUROPOL-Verordnung sein. Die Verhandlungen hierzu sollen im Jahr 2012 beginnen. Wegen ihrer unmittelbaren Geltung ist die künftige EUROPOL-Verordnung für die Länder von besonderer Bedeutung. Sie werden sich deshalb aktiv und umfassend an der Ausarbeitung der deutschen Verhandlungsposition beteiligen.

Daneben soll das „neue Konzept“ für die bei EUROPOL eingerichteten AWF umgesetzt werden. Die bisher 23 AWF sollen zu zwei AWF „verschmolzen“ werden: Eine für den Bereich der schweren und organisierten Kriminalität (AWF SOC) und eine für die Terrorismusbekämpfung (AWF CT). Die bisherigen AWF sollen in der neuen Struktur als „Focal Points“ in den beiden neuen AWF aufgehen. Insgesamt soll damit die Nutzerfreundlichkeit erhöht werden. Aktuell werden Testläufe durchgeführt, von deren Ergebnis der genaue Migrationbeginn im ersten Halbjahr 2012 abhängt.

Derzeit werden - teilweise unter Beteiligung der Mitgliedstaaten - mehrere Initiativen vorbereitet, die im Jahr 2012 beraten werden könnten: Die Europäische Kommission will die Rechtsgrundlage für die Europäische Polizeiakademie CEPOL überarbeiten und u. a. deren Mandat modifizieren. Außerdem sollen Bereiche der polizeilichen Aus- und Fortbildung in den Mitgliedstaaten vereinheitlicht werden. Im Rahmen des unter dem Titel „European Training Scheme“ laufenden Vorhabens gab es bereits Workshops auf Expertenebene unter Beteiligung der Mitgliedstaaten. Letztere wurden nach dem Sachstand und ihren Vorstellungen zur künftigen Ausgestaltung der Aus- und Fortbildung befragt.

Zum Vorhaben „Einrichtung einer europäischen Datei für reisende Gewalttäter“ wird derzeit eine Machbarkeitsstudie erstellt. Der Zeitpunkt der Beratung dieses Projektes in der Ratsarbeitsgruppe ist noch nicht absehbar.

4.4 Ratsarbeitsgruppe „Terrorismus“

Aus der Perspektive der internationalen Antiterrorismuspolitik und vor dem Hintergrund des zehnten Jahrestages der Anschläge vom 11. September 2001 befasste sich die Ratsarbeitsgruppe mit den Aktivitäten der Terrorismusbekämpfung der letzten Jahre und mit anstehenden einschlägigen Vorhaben. Zwei Initiativen sind besonders hervorzuheben: Zum einen der bis Mitte 2012 avisierte Legislativvorschlag für ein System zum Aufspüren von Finanzierungsquellen des Terrorismus auf EU-Ebene (TFTS⁴⁷)⁴⁸, zum anderen ein Verordnungsentwurf der Europäischen Kommission über das „Inverkehrbringen und die Verwendung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe“⁴⁹. Nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses steht dazu die Lesung im Europäischen Parlament an.

Im ersten Halbjahr 2012 bildet auch das Thema „Deradikalisierungs- und Ausstiegsstrategien“ einen Schwerpunkt in der Ratsarbeitsgruppe. Weitere von der Ratsar-

⁴⁷ Terrorist Finance Tracking System.

⁴⁸ Dokument KOM (2011) 429.

⁴⁹ Dokument KOM (2010) 473.

beitsgruppe begleitete Themen sind die Legislativvorhaben „Verwendung von Fluggastdatensätzen zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität“ (EU-PNR), „Umgang mit Sprengstoff-Vorläuferstoffen“ und „System zum Aufspüren der Terrorismusfinanzierung auf EU-Ebene (TFTS)“.

4.5 Ratsarbeitsgruppe „Allgemeine Angelegenheiten einschließlich Bewertung“

Thema der ab Mai 2012 vorgesehenen sechsten Begutachtungsrunde wird die Einführung und praktische Umsetzung des neuen EUROJUST-Beschlusses und das Zusammenwirken im Europäischen Justiziellen Netzwerk sein. Im Übrigen wird die Diskussion über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (EU-PNR) weiterhin einen breiten Raum einnehmen.

4.6 Ratsarbeitsgruppe „Informationsaustausch und Datenschutz“

Mit Blick auf die Schlussfolgerungen des Rates vom Dezember 2011 wird die Umsetzung des „Prüm-Beschlusses“ weiterverfolgt und durch Expertensitzungen unterstützt. Ob dadurch die Aufnahme des Online-Datenaustausches durch die Mitgliedstaaten beschleunigt wird, bleibt abzuwarten. Die Umsetzung der Informationsmanagementstrategie soll durch eine von EUROPOL ausgerichtete Konferenz unterstützt werden. Dabei soll auch die Fortentwicklung des europäischen Kriminalaktennachweises (EPRIS⁵⁰) erörtert werden. Erste Ergebnisse der in Auftrag gegebenen Machbarkeitsstudie, u. a. der Analyse der Befragungen in den Mitgliedstaaten, sollen der Ratsarbeitsgruppe im Juni 2012 vorgelegt werden. Die Europäische Kommission beabsichtigt, Ende 2012 den Bericht zur Evaluierung des Prüm-Beschlusses, die Machbarkeitsstudie zu EPRIS und eine Mitteilung zur Umsetzung der CBE- (Cross Border Exchange)-Richtlinie⁵¹ vorzulegen.

Die Europäische Kommission hat im Januar 2012 ihr „Datenschutzpaket“ mit einer Mitteilung⁵² sowie mit Vorschlägen für

- eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates „zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung)“⁵³ und

⁵⁰ European Police Records Information System.

⁵¹ Richtlinie 2011/82/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Austauschs von Informationen über die Straßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte (ABl. L 288/1 vom 5. November 2011).

⁵² Dokument KOM (2012) 9.

⁵³ Dokument KOM (2012) 11, BR-Drucksache 52/12.

- eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates „zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr“⁵⁴

vorgelegt. Letztere sind Gegenstand der Beratungen in den Sitzungen der ersten Jahreshälfte 2012. Der Bundesrat hat in seiner Sitzung am 30. März 2012 Subsidiaritätsrügen gegen den Verordnungsvorschlag⁵⁵ sowie gegen den Richtlinienvorschlag⁵⁶ erhoben. Der Vorschlag für die Grundverordnung "lege nicht ausreichend dar, warum eine verbindliche Vollregelung des Datenschutzes auf europäischer Ebene erforderlich sein soll. Zudem führe er mit seinem umfassenden verbindlichen Geltungsanspruch zur nahezu vollständigen Verdrängung mitgliedstaatlichen Datenschutzes und gehe weit über die Kompetenzzuweisung der EU hinaus. Er widerspreche damit den Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit."⁵⁷ Die beabsichtigte Richtlinie verlässt nach Auffassung des Bundesrats "unter anderem durch die Einbeziehung des rein innerstaatlichen Informationsaustauschs der Polizei den der EU zugewiesenen Kompetenzbereich (...). Sie verstoße hierdurch gegen das Subsidiaritätsprinzip."⁵⁸ Fehlende Begründungen seien umso weniger hinnehmbar, "als der Vorschlag ohne vertragliche Grundlage erheblich in die polizeiliche Länderkompetenz eingreife."⁵⁹ Der UA RV hat in seiner Sitzung am 21./22. März 2012 die Einrichtung einer Arbeitsgruppe unter Beteiligung des UA FEK, des UA IuK und der AG Kripo beschlossen⁶⁰, die die Auswirkungen des Richtlinienvorschlags der Europäischen Kommission für die Polizeien der Länder und des Bundes in rechtlicher und polizeitaktischer Hinsicht darstellt und bewertet.

Ein weiterer Schwerpunkt wird die Vorratsdatenspeicherung sein. Die Europäische Kommission erwartet hierzu für Mai 2012 die Ergebnisse einer Folgenabschätzung und einer Studie über Ansätze, Kosten und Vorteile der Datenaufbewahrung in der EU und hat für Juli 2012 einen Vorschlag für die Reform der Richtlinie⁶¹ angekündigt.

⁵⁴ Dokument KOM (2012) 10, BR-Drucksache 51/12.

⁵⁵ BR-Drucksache 52/12 (Beschluss).

⁵⁶ BR-Drucksache 51/12 (Beschluss).

⁵⁷ BR-Pressemitteilung 51/2012.

⁵⁸ BR-Pressemitteilung 47/2012.

⁵⁹ a.a.O.

⁶⁰ 32. Sitzung des UA RV vom 21./22. März 2012; Beschlussfassung zu TOP 10 "EU-Datenschutzreform".

⁶¹ 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 (ABl. L 105/54 vom 13. April 2006).

4.7 Ratsarbeitsgruppe „Schengen-Angelegenheiten“

Der dänische Vorsitz hat im Februar 2012 Kompromissvorschläge für das „Schengen-Governance-Paket“ vorgelegt. Nachdem in ihnen zentrale Forderungen der Mitgliedstaaten wie bspw. die Frage der Rechtsgrundlage nicht berücksichtigt wurden, sind für Anfang April 2012 neue Entwürfe angekündigt. Ihre Beratung wird die Arbeit der Ratsarbeitsgruppe schwerpunktmäßig prägen.

Auch wenn das künftige Schengener Informationssystem SIS II wichtige zusätzliche Funktionalitäten für die polizeiliche Praxis ermöglichen soll, können Abstriche hinsichtlich der Verfügbarkeit und der Performance gegenüber dem aktuellen System SIS 1 nicht hingenommen werden. Deshalb müssen sowohl die Leistungsfähigkeit als auch die Zuverlässigkeit des SIS II zweifelsfrei feststehen, bevor dieses in Betrieb genommen wird.

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

Das ISEC-Programm endet im Jahr 2013. Für den neuen Finanzrahmen 2014 bis 2020 schlägt die Europäische Kommission vor, die Finanzierungsfonds im Bereich Inneres von bislang sechs auf zwei Fonds zu reduzieren. Neben einem Asyl- und Migrationsfonds (ca. 3,9 Mrd. €) soll ein Fonds für die innere Sicherheit (ca. 4,6 Mrd. €) eingerichtet werden, der einerseits die Bereiche Außengrenzen und Visa⁶², andererseits die polizeiliche Zusammenarbeit, Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung sowie das Krisenmanagement⁶³ umfasst. Beide Fonds erhalten identische Durchführungsmechanismen⁶⁴, die vereinfachte Vorschriften, beschleunigte Verfahren und Bürokratieabbau gewährleisten sollen. Nach derzeitiger Planung soll der Fonds für die innere Sicherheit zu 50 % (564 Mio. €) in direkter Mittelverwaltung für nationale Programme und zu 50% (564 Mio. €) für Maßnahmen der Union, Soforthilfemaßnahmen und technische Hilfen der Europäischen Kommission verwendet werden. Die Prioritäten liegen in den Bereichen Prävention, Bekämpfung der grenzüberschreitenden schweren und organisierten Kriminalität sowie der Cyberkriminalität und des Terrorismus, Schutz kritischer Infrastrukturen und Widerstandsfähigkeit bei Katastrophen. Jeder Mitgliedstaat muss in Absprache mit der Europäi-

⁶² Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung für Außengrenzen und Visa im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit; Dokument KOM (2011) 750, BR-Drucksache 791/11.

⁶³ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung und des Krisenmanagements im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit; Dokument KOM (2011) 753, BR-Drucksache 793/11.

⁶⁴ Dokument KOM (2011) 752, BR-Drucksache 793/11.

schen Kommission und unter Beteiligung der regionalen Behörden (in Deutschland also unter Beteiligung der Länder) ein nationales Programm erstellen, an dem die einzelnen Projekte ausgerichtet werden. Die Projektverwaltung wird beim Bund eingerichtet. Die Länder sind frühzeitig und angemessen in die Programmverwaltung und die Evaluation einzubeziehen. Deutschland könnten geschätzte 57 Mio. € für das Siebenjahresprogramm zur Verfügung gestellt werden. Bund und Länder müssen allerdings rechtzeitig Haushaltsmittel für die nationale Kofinanzierung der Projekte in Höhe von jeweils 25 Prozent vorsehen. Zur Erörterung der neuen Fondsverwaltung hat der Rat eine Ad hoc - Arbeitsgruppe „JI-Finanzierungsinstrumente“ eingerichtet. Die Länder sehen den Bedarf, zeitnah einen Ländervertreter u. a. zur Ausarbeitung eines Verordnungsvorschlags für den Bereich der inneren Sicherheit zu benennen. Der Bundesrat hat in seiner Sitzung am 30. März 2012 überwiegend den Empfehlungen der Ausschüsse folgend beschlossen.⁶⁵ Die Stellungnahme des Bundesrats gem. §§ 3 und 5 EUZBLG betrifft dabei überwiegend Aspekte der Beteiligung der Länder bei der Erstellung des nationalen Programms sowie dem vorgeschalteten Politikdialog mit der Europäischen Kommission, aber auch inhaltliche Fragen wie die Abgrenzung zwischen Maßnahmen auf Unionsebene und nationalen Maßnahmen oder Fragen der komplementären Inanspruchnahme anderer Finanzinstrumente.

⁶⁵ BR-Drucksache 791/1/12

Anhang

Beschlussvorschlag

für die Sitzung des Arbeitskreises II „Innere Sicherheit“ der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Länder am 18./19. April 2012 in Wallerfangen (Saarland)

TOP 3.2 Bericht des Ländervertreeters in der Koordinierungsgruppe für den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (CATS) über die Beteiligung der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union im Jahr 2011

Beschluss:

1. Der Arbeitskreis II nimmt den Bericht des Ländervertreeters in der Koordinierungsgruppe für den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (CATS) über die Beteiligung der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union im Jahr 2011 zur Kenntnis.
2. Der Arbeitskreis II bittet den Ländervertreter im CATS, diesen Bericht nach der zum 1. Januar 2012 erfolgten Neuausrichtung des Mandats des CATS künftig als „Bericht über die Beteiligung der Länder in polizeilichen Angelegenheiten der Europäischen Union“ fortzuführen und ihn dem Arbeitskreis II und der Innenministerkonferenz weiterhin jährlich zur Frühjahrssitzung vorzulegen. Er bittet ferner den Ländervertreter im CATS, die Ländervertreter in den übrigen polizeilichen Gremien des JI-Rates wie bisher in die Berichterstattung einzubinden.
3. Der Arbeitskreis II begrüßt, dass der Finanzrahmen für den Bereich Inneres der Europäischen Kommission für die Jahre 2014 bis 2020 auch eine dezentrale Verwaltung der Fördermittel in den einzelnen Mitgliedstaaten vorsieht. Er bittet den zukünftigen Ländervertreter im neuen Ad hoc - Ausschuss „JI-Finanzierungsinstrumente“, zu gegebener Zeit eine länderoffene Projektgruppe unter Beteiligung des Bundes-

ministeriums des Innern einzurichten, die dafür Sorge trägt, dass die Länder in die Ausarbeitung, Umsetzung und Evaluation des nationalen Programms frühzeitig und angemessen einbezogen werden.

4. Der Arbeitskreis II sieht in der geplanten Neufassung des Rechtsrahmens für EUROPOL einen wichtigen Beitrag zur wirksameren Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität sowie ihrer transnationalen Netzwerke. Er geht davon aus, dass die Länder frühzeitig und aktiv an der Ausarbeitung der deutschen Verhandlungsposition beteiligt werden.
5. 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 (CATS) über die Beteiligung der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union im Jahr 2011 zur Kenntnis.
 2. Die Innenministerkonferenz begrüßt, dass dieser Bericht nach der zum 1. Januar 2012 erfolgten Neuausrichtung des Mandats des CATS künftig als „Bericht über die Beteiligung der Länder in polizeilichen Angelegenheiten der Europäischen Union“ vom Ländervertreter im CATS unter Einbindung der Ländervertreter in den übrigen polizeilichen Gremien des JI-Rates fortgeführt und ihr weiterhin jährlich zur Frühjahrssitzung vorgelegt wird.
 3. Die Innenministerkonferenz sieht in der geplanten Neufassung des Rechtsrahmens für EUROPOL einen wichtigen Beitrag zur wirksameren Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität sowie ihrer transnationalen Netzwerke. Sie geht davon aus, dass die Länder frühzeitig und aktiv an der Ausarbeitung der deutschen Verhandlungsposition beteiligt werden.