

## **Bericht**

**über die Beteiligung der Länder  
in polizeilichen Angelegenheiten  
der Europäischen Union**

**im Jahr 2012**

## **1. Auftrag**

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

Nach der zum 1. Januar 2012 erfolgten Neuausrichtung des Mandats des CATS wird dieser Bericht aufgrund des Beschlusses der IMK vom 31. Mai 2012, TOP 4, als „Bericht über die Beteiligung der Länder in polizeilichen Angelegenheiten der Europäischen Union“ fortgeführt.

## **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“

#### **Berlin:**

- Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Finanzierungsinstrumente im Bereich Justiz und Inneres“, Themenbereich „Polizei / Krisenmanagement“

---

<sup>1</sup> Committee Article Thirty-Six (Ausschuss nach Artikel 36 EUV).

**Brandenburg:**

- Ratsarbeitsgruppe „Terrorismus“

**Bremen:**

- Rat der Justiz- und Innenminister der EU (JI-Rat)

**Niedersachsen:**

- Ständiger Ausschuss für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit (COSI<sup>2</sup>)
- Ratsarbeitsgruppe „Allgemeine Angelegenheiten einschließlich Bewertung (GENVAL<sup>3</sup>)“

**Nordrhein-Westfalen:**

- Ratsarbeitsgruppe „Informationsaustausch und Datenschutz (DAPIX<sup>4</sup>)“
- Ratsarbeitsgruppe „Zusammenarbeit in Strafsachen“, Polizeithemen
- Programmausschuss der Europäischen Kommission „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung (ISEC)“

**Rheinland-Pfalz:**

- Ratsarbeitsgruppe „Rechtsdurchsetzung (LEWP<sup>5</sup>)“, Themenbereich „Polizeiliche Zusammenarbeit“

**Sachsen-Anhalt:**

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

---

<sup>2</sup> Committee on Operational Cooperation on Internal Security.

<sup>3</sup> Working Party on General Matters including Evaluation.

<sup>4</sup> Working Group on Data Protection and Information Exchange.

<sup>5</sup> Law Enforcement Working Party.

## **2.2 Arbeit der Ländervertreter / Zusammenarbeit mit dem Bund**

Die Zusammenarbeit der Länder über die Länderansprechpartner in polizeilichen Angelegenheiten der EU verlief im Berichtszeitraum - wie schon in den letzten Jahren - insgesamt unbürokratisch und reibungslos. Die Zusammenarbeit mit den Vertretern des Bundes gestaltete sich vor und während den Sitzungen ausgesprochen vertrauensvoll, kooperativ und konstruktiv. Die Abstimmung gemeinsamer Positionen zwischen der Delegationsleitung und der Ländervertretung - ggf. auch noch während der Sitzungen entsprechend dem aktuellen Diskussionsverlauf - ist geübte und bewährte Praxis. Die Übermittlung der Unterlagen für die Sitzungen erfolgt in Anbetracht der i. d. R. sehr kurzen Fristen grundsätzlich zeitnah und umfassend.

## **3. Wesentliche Beratungsgegenstände**

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

Obwohl der Vertrag von Lissabon die Auflösung der „Dritten Säule“<sup>6</sup> und damit eine Fortführung des CATS nicht mehr ausdrücklich vorsah, wurde dessen Tätigkeit zunächst vorläufig fortgesetzt. Nach erfolgter Evaluation beschloss der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV)<sup>7</sup> im November 2011 den CATS auch weiterhin fortzuführen. Dabei sollten allerdings seine Arbeitsmethoden im Hinblick auf eine größere Effizienz und Kohärenz der neuen Arbeitsstrukturen des Rates weiter verbessert werden. Dies hatte eine Kürzung der Tagesordnung, eine Reduzierung der Sitzungsfolge, eine noch stärkere Fokussierung auf horizontale Angelegenheiten sowie Orientierungsdebatten zu politisch wichtigen Gesetzgebungsvorschlägen und nichtlegislative Initiativen zur Folge. Im Ergebnis fanden im Jahr 2012 nur noch vier Sitzungen statt, bei denen folgende Themenfelder im Vordergrund standen:

- Sachstandsberichte zum Projekt Schengener Informationssystem (SIS) II als ständiger Tagesordnungspunkt (siehe Ziff. 3.9),
- Informationen über das Datenschutzabkommen EU-USA,
- ein Meinungsaustausch über das EU-Datenschutzpaket (siehe Ziff. 3.7),
- ein Meinungsaustausch zum Thema Vorratsdatenspeicherung,
- die Erörterung div. Ratsschlussfolgerungen (siehe Ziffn. 3.4, 3.5 und 3.6),

---

<sup>6</sup> Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen.

<sup>7</sup> Besetzt mit den Leitern der Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten bei der Europäischen Union.

- ein Meinungsaustausch über die Fusion von CEPOL und EUROPOL (siehe Ziff. 3.4) sowie
- ein Meinungsaustausch über etwaige Hindernisse beim Informationsaustausch.

In der Gesamtschau lässt sich resümieren, dass die seitens des AStV festgelegten Rahmenvorgaben konsequent umgesetzt wurden. Bisweilen war jedoch noch weiteres Optimierungspotenzial z. B. durch den Verzicht auf reine Informationspunkte erkennbar.

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

In den fünf Sitzungen des COSI wurden im Wesentlichen die Aspekte des laufenden Policy Cycle (PC), der als wichtige Testphase für den PC ab 2014 gesehen wird, behandelt. Besonderes Augenmerk lag dabei auf der Begutachtung der Umsetzung aktueller Aktionspläne (OAP<sup>8</sup>). Hierbei wurde festgestellt, dass die Umsetzungsstände in den an den OAP beteiligten Mitgliedstaaten quantitativ und qualitativ sehr verschieden sind, was u. a. durch eine suboptimale nationale Koordinierung, aber auch durch zum Teil deutliche Akzeptanz- und Personalprobleme (Engagement und Motivation der sog. „Driver“) zu erklären sein dürfte. Deutschland (BKA) beteiligt sich im Rahmen von EMPACT<sup>9</sup>-Projekten an folgenden PC-Themen: „Westbalkan“, „Synthetische Drogen“, „Containerschmuggel“ (Zoll) und „Menschenhandel“, wobei die Driver-/Codriver-Funktion in allen Fällen von anderen Mitgliedstaaten wahrgenommen wurde. Es ist allerdings beabsichtigt, dass sich Deutschland für den kommenden und damit ersten PC-Vollzyklus (2014-2017) stärker als bisher in die EMPACT-Projekte einbringt und eine Driver- oder Codriver-Funktion übernimmt. Entscheidungsleitende Grundlage für ein solches verstärktes Engagement werden aber immer die nationale Interessenslage und der zu erwartende Mehrwert für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität in Deutschland sein.

Zum Themenkomplex „ganzheitlicher verwaltungsmäßiger Ansatz zur Bekämpfung der schweren Kriminalität“ stellte der COSI fest, dass sich das inzwischen eingerichtete Netzwerk<sup>10</sup> an den Prioritäten des PC ausrichten muss. Als Aufträge wurden die Phänomenbereiche „Menschenhandel“ und „Mobile Gruppen“ vorgegeben, eine Berichterstattung wird bis September 2013 erwartet.

---

<sup>8</sup> Operational Action Plan.

<sup>9</sup> European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats (ex COSPOL).

<sup>10</sup> Die Beteiligung der Länder ist durch einen Vertreter Baden-Württembergs sichergestellt.

Die Europäische Kommission hat mit ihrer Mitteilung „EU-Strategie der Inneren Sicherheit: Fünf Handlungsschwerpunkte für mehr Sicherheit in Europa“<sup>11</sup> folgende strategische Ziele beschrieben: Schwächung internationaler krimineller Netzwerke, Maßnahmen gegen den Terrorismus, besserer Schutz der Bürger und Unternehmen im Cyberspace, Erhöhung der Sicherheit durch Maßnahmen an den Außengrenzen sowie Verbesserung der Widerstandsfähigkeit Europas gegen Krisen und Katastrophen. Nach einem ersten Umsetzungsbericht 2011<sup>12</sup> wurden die inhaltlichen Schwerpunkte des zweiten Berichts 2012 vorbesprochen (u. a. Geldwäsche, Korruption, Cybercrime als Auswirkung der allgemeinen Finanz- und Wirtschaftskrise).

Zum Thema „EU-Strategie zur Beseitigung des Menschenhandels 2012-2016“<sup>13</sup> wurden folgende Prioritäten festgelegt: Erkennung, Schutz und Unterstützung der Opfer des Menschenhandels, Verstärkung der Prävention gegen Menschenhandel und der strafrechtlichen Verfolgung der Menschenhändler, Verbesserung der Koordination und Kooperation zwischen den maßgeblichen Akteuren sowie Kohärenz der Politiken, Verbesserung der einschlägigen Kenntnisse und effiziente Reaktionen auf neue Probleme im Zusammenhang mit allen Formen des Menschenhandels. Ein wichtiges Kriterium der vom Ji-Rat im Oktober 2012 beschlossenen Schlussfolgerungen<sup>14</sup> ist dabei u. a. die Erhebung einer vergleichbaren Datenbasis in allen Mitgliedstaaten und die Tatsache, dass bei der Umsetzung dieser Strategie die Schaffung neuer oder die Umstrukturierung bestehender Strafverfolgungsbehörden nicht vorgesehen ist.

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

Artikel 88 AEUV<sup>15</sup> sieht vor, dass der Rechtsrahmen für EUROPOL künftig mit einer Verordnung anstelle eines Ratsbeschlusses 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: BKA) sowie Fragebogenaktionen in allen Mitgliedstaaten durchgeführt. Im Januar 2012 haben

---

<sup>11</sup> Dokument KOM (210) 673.

<sup>12</sup> Ratsdokument 17790/11.

<sup>13</sup> Aktualisierung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI (ABl. L 101/1 vom 15. April 2011).

<sup>14</sup> Ratsdokument 11838/6/12; i. d. Z. s. auch Richtlinie 2011/36/EU vom 5. April 2011 (ABl. L 101/1 vom 15. April 2011).

<sup>15</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

hierzu die Länder an der webbasierten Umfrage teilgenommen. Das Ergebnis der Evaluierung wurde im 2. Halbjahr 2012 vorgelegt. U. a. wurde festgestellt, dass bei EUROPOL neue Datensysteme für die anstehenden Aufgaben geschaffen und rechtliche Vorschriften angepasst werden müssten. Außerdem müsste die Aufnahme neuer Beziehungen und Zusammenarbeitsabkommen schneller und unkomplizierter geregelt werden und der direkte Informationsaustausch von EUROPOL nicht nur mit den nationalen Stellen der Mitgliedstaaten, sondern auch mit Dritten ermöglicht werden. Es ist zu erwarten, dass der Abschlussbericht zur Evaluierung auch Grundlage für die künftige EUROPOL-Verordnung sein wird. Die Verhandlungen hierzu sollen im Jahr 2013 beginnen.

Die bis Ende 2012 von den Mitgliedstaaten und EUROPOL in das EUROPOL-Informationssystem (EIS) eingestellten 186.896 Objekte (2011: 183.240 Objekte) repräsentieren 29.890 kriminalpolizeiliche Fälle (2011: 25.204 Fälle). Deutschland hat daran einen Anteil von 14,76 % (2011: 14,14 %). Bis Ende 2012 übermittelten 13 Mitgliedstaaten einschließlich Deutschland die Daten automatisch via Data Loader.

Mit der Anwendung SIENA<sup>16</sup> stellt EUROPOL ein Informationsaustauschsystem für die europäischen Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung und ist selbst technischer Knotenpunkt für diesen Informationsverbund. SIENA hat das seit dem Jahr 1996 bei EUROPOL genutzte Kommunikationssystem INFO-EX abgelöst und zielt darauf ab, operative und strategische Informationen zur Kriminalitätsbekämpfung auszutauschen. Es soll in drei Entwicklungsphasen umgesetzt werden: SIENA Phase 1 wurde als Web-Applikation bereits im Jahr 2009 bei EUROPOL und in den Verbindungsbüros bei EUROPOL in Betrieb genommen. In der zweiten Phase wurde im November 2012 die Anbindung des BKA-Vorgangsbearbeitungssystems an SIENA via Webservice umgesetzt. Außerdem ist es nun möglich, Vorgänge zur Bearbeitung gleichzeitig an mehrere „Unterpostfächer“ zu steuern. Zudem können jetzt „Unterpostfächer“ als „persönliche Unterpostfächer“ konfiguriert werden. Diese sind für die Nationale Stelle nicht einsehbar und verbessern daher die Möglichkeit, weitere nicht-polizeiliche Behörden (z. B. den Zoll) an SIENA anzubinden. Bis Ende 2013 soll die zweite Entwicklungsphase abgeschlossen sein. Die dritte Entwicklungsphase wird nach entsprechenden Fortschritten in der Phase 2 konkretisiert. Angedacht sind u. a. Funktionalitäten für Telefon- und Videokonferenzen und die Integration parallel laufender IT-Projekte von EUROPOL. Im Jahr 2012 wurden mit SIENA

---

<sup>16</sup> Secure Information Exchange Network Application.

414.334 (2011: 330.633) Nachrichten ausgetauscht. Deutschland war daran mit 26.992 Nachrichten (6,51 %) beteiligt.

Das neue Konzept für die bei EUROPOL eingerichteten Analysis Work Files (AWF) wurde umgesetzt und dabei die bisherigen 23 AWF zu den beiden AWF „Counterterrorism“ (AWF CT, eröffnet am 23. Mai 2012) und „Serious and Organised Crime“ (AWF SOC, eröffnet am 10. Juli 2012) zusammengeführt. Die bisherigen AWF sind als „Focal Points“ in den beiden neuen AWF aufgegangen. Ziel war es, die Nutzerfreundlichkeit zu erhöhen.

Im Jahr 2012 wurde in der „EUROPOL Platform of Experts (EPE)“ die Implementierung der „Secure Platform for Accredited Cybercrime Experts (EPE SPACE)“ vorbereitet. SPACE soll für die Interaktion von Cybercrime-Experten aus den Strafverfolgungsbehörden sowie von Experten aus der Industrie und den Hochschulen genutzt werden. Damit sollen ein einfacher und schneller Austausch von strategischem und technischem Wissen bzw. Expertise zwischen den Strafverfolgungsbehörden und dem privaten Sektor ermöglicht und Informationen zu technischen und anderen relevanten Entwicklungen bereitgestellt werden. Ein Austausch personenbezogener Informationen ist nicht zulässig. Für Deutschland ist zunächst nur die Freischaltung des BKA für die EPE SPACE geplant.

Am 16./17. Oktober 2012 richtete das Land Berlin gemeinsam mit dem BKA und EUROPOL die erste EUROPOL-Roadshow aus. Ziel dieser Veranstaltungsreihe ist es, Vertretern von Strafverfolgungsbehörden die verschiedenen Serviceleistungen von EUROPOL vor Ort vorzustellen. An diesem Seminar nahmen ca. 240 Teilnehmer teil. U. a. waren die Polizeien der Länder Sachsen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt, die Bundespolizei, der Zoll und das BMI vertreten. Eine weitere Roadshow mit mehr als 200 Teilnehmern der Bundespolizei, des Zolls, des BKA sowie der Länder Rheinland-Pfalz, Saarland, Thüringen und Hessen fand am 11./12. Dezember 2012 in Hessen statt. Die Roadshows wurden bereits in verschiedenen Mitgliedstaaten veranstaltet.



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

Auf Initiative der Europäischen Kommission wurden Ratsschlussfolgerungen angenommen, welche die Einrichtung eines europäischen Zentrums für Cyberkriminalität (European Cybercrime Centre) als Teil der Organisation von EUROPOL (EC3) zum Gegenstand haben. Das Zentrum soll Ermittlungen der Mitgliedstaaten im Bereich der Cyberkriminalität durch die Sammlung, die Analyse und den Austausch ermittlungsrelevanter Informationen fördern. Durch die Bereitstellung von Expertise und Training sowie die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen und der Privatwirtschaft soll es sich auch zu einer zentralen Stelle für die Beantwortung von Fachfragen im Zusammenhang mit diesem Deliktsfeld entwickeln. Das Zentrum wurde am 1. Januar 2013 eröffnet und soll personell und finanziell sukzessive ausgebaut werden. Die Festlegung der Prioritäten wird einem Programmausschuss obliegen, der auch sonstige strategische Aspekte erörtern soll.

Im Themenfeld „Aus- und Fortbildung der Polizeien in den Mitgliedstaaten“ hat die Europäische Kommission in Zusammenarbeit mit CEPOL und einer externen Beratungsfirma sowie unter Beteiligung von Experten aus den Mitgliedstaaten unter der Überschrift „European Training Scheme“ Überlegungen zur Vereinheitlichung der polizeilichen Aus- und Fortbildung in den Mitgliedstaaten und zur Ausweitung der von CEPOL angebotenen Trainingsmaßnahmen angestellt. Da die polizeiliche Aus- und Fortbildung auf nationaler Ebene der Souveränität der Mitgliedstaaten unterliegt und sich das Mandat der EU gemäß Art. 87 Abs. 2 lit. b AEUV insoweit auf die Erbringung von Unterstützungsleistungen beschränkt, hat Deutschland hierzu erhebliche Bedenken vorgetragen. Dagegen wird die Absicht, die Aktivitäten von CEPOL in den Handlungsfeldern „Fortbildung von Spezialisten zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit“ und „Training für Polizeikräfte europäischer Polizeimissionen“ zu intensivieren, unterstützt.

Zur Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen den Polizeien der Mitgliedstaaten über international agierende Gewalttäter hatte Deutschland im Jahr 2007 die Einrichtung einer europäischen Gewalttäterdatei vorgeschlagen.<sup>17</sup> Die hierzu auf europäischer Ebene geführten Diskussionen führten bislang zu keinen nennenswerten Ergebnissen. Die Europäische Kommission beauftragte zuletzt im Jahr 2011 ein Beratungsunternehmen mit der Durchführung einer Machbarkeitsstudie. Anlässlich der

---

<sup>17</sup> BR-Drucksache 589/07 (Beschluss).

Präsentation der Zwischenergebnisse im Juli 2012 wurde deutlich, dass das Vorhaben von den Mitgliedstaaten überwiegend nicht unterstützt wird und sich daher die künftigen Bemühungen voraussichtlich auf eine Optimierung des Informationsaustauschs auf der Basis der bestehenden Instrumente fokussieren werden.

Aufgrund einer Initiative der zyprischen Präsidentschaft wurde die Einrichtung eines informellen Netzwerks CULTNET beschlossen, das sich mit finanzieller Unterstützung der EU der Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern widmen und zweimal jährlich tagen soll. In Anbetracht der globalen Erscheinungsformen dieses Deliktsfeldes und mit Verweis auf die bestehenden Strukturen, insbesondere die Zuständigkeiten von INTERPOL, hat sich Deutschland gegen das Vorhaben ausgesprochen, dabei aber keine Unterstützung anderer Mitgliedstaaten gefunden.

Zum Thema „Häusliche Gewalt“ veranstaltete die zyprische Präsidentschaft eine Expertenkonferenz mit Teilnehmern aus nahezu allen Mitgliedstaaten. Auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse und ergänzender schriftlicher Beiträge der Mitgliedstaaten wurde ein Handbuch<sup>18</sup> erstellt, das u. a. die bewährten nationalen Verfahren zur Bekämpfung dieses Deliktsfeldes enthält.

Wie bereits in den Vorjahren wurden mehrere europaweite Polizei- und Zolleinsätze zur Bekämpfung internationaler Erscheinungsformen der Kriminalität durchgeführt. Die Einsätze dienten der Bekämpfung des Diebstahls und des illegalen Handels mit Kraftfahrzeugen (CYCAR), der Bekämpfung der Geldwäsche (ATHENA III) und der Verhinderung illegaler Migration (APHRODITE). Ein weiterer Einsatz (RADAR), koordiniert durch die Niederlande, hatte die Bekämpfung des Schmuggels von Kokain von Südamerika nach Europa zum Gegenstand.

Die Ratsarbeitsgruppe befasste sich ferner mit einer Vielzahl von Berichten aus den Unterarbeitsgruppen. U. a. haben die Vertreter der Zielfahndungsdienststellen die Erstellung einer Fahndungsliste mit den EU-weit meistgesuchten Straftätern und die Erarbeitung eines spezifischen Trainingsprogramms beschlossen. Die Personenschutzexperten überarbeiteten das europäische Personenschutzhandbuch und erstellten ein separates Handbuch mit bewährten Praktiken. Die Schusswaffenexperten befassten sich mit einer gemeinsamen Definition für „schwere Schusswaffen“ und dem Vorschlag für eine europäische Regelung zur Unbrauchbarmachung von Schusswaffen. Die Sportexperten widmeten sich vornehmlich der Bewältigung der

---

<sup>18</sup> Ratsdokument 12719/1/12.

Fußball-Europameisterschaft. Die Vertreter der Gemeinsamen Zentren haben vereinbart, künftig die Zusammenarbeit mit EUROPOL und dem Zoll zu verstärken.

### **3.5 Ratsarbeitsgruppe „Terrorismus“**

Radikalisierungsprozesse und die Entwicklung entsprechender Gegenstrategien waren die zentralen Themen im ersten Halbjahr. Im Rahmen der intensiven Beteiligung der Mitgliedstaaten konnten sich die Länder mit ihren Erfahrungen in den Diskussionsprozess einbringen. Die im Ergebnis erarbeiteten „Schlussfolgerungen zur Entradikalisierung und Abkehr vom Terrorismus“ nahm der Rat am 26./27. April 2012 an.<sup>19</sup> Darin wird der regionale Bezug hervorgehoben. Die Mitgliedstaaten werden zum Ausbau des vernetzten sektorübergreifenden Wirkens von Behörden und privaten Organisationen aufgefordert. Wichtig seien zudem eine sensibilisierte Öffentlichkeit und die Entwicklung wirksamer Ausstiegsmethoden. Seitens der Europäischen Kommission soll der Erkenntnis- und Erfahrungsaustausch über das Aufklärungsnetzwerk gegen Radikalisierung<sup>20</sup> stärker gefördert werden.

Am 25./26. Oktober 2012 nahm der Rat die „Schlussfolgerungen über den Schutz weicher Ziele vor Terroranschlägen“<sup>21</sup> an. Der Begriff "weiche Ziele" bezieht sich in der Regel auf Personen, Orte, Einrichtungen oder Veranstaltungen, die leicht zugänglich oder relativ ungeschützt und daher für Terroristen attraktiv sind. Hierzu gehören beispielsweise öffentliche und belebte Plätze sowie Bahnhöfe oder Flughäfen. Die Empfehlungen an die Mitgliedstaaten betreffen im Wesentlichen den Informationsaustausch, die Risiko- und Bedrohungsbewertung und das Verhalten entsprechender Kapazitäten.

Ebenfalls im Oktober 2012 billigte der Rat den „Bericht über die Umsetzung der Schlussfolgerungen des Rates zur Stärkung der Verknüpfungen zwischen den internen und externen Aspekten der Terrorismusbekämpfung“<sup>22</sup>. Darin werden Fortschritte bei der Integration von interner und externer Sicherheit festgestellt. Mit Blick darauf, dass alle herausgehobenen Bedrohungsszenarien für Europa Verbindungen über den Kontinent hinaus aufweisen, besteht aber auch weiterhin erheblicher Bedarf am Ausbau integrativer Herangehensweisen.

---

<sup>19</sup> Ratsdokument 8624/12.

<sup>20</sup> Das Radicalisation Awareness Network (RAN) ist als „Netzwerk für Netzwerker“ konzipiert. Es zielt darauf ab, insbesondere Kommunen, Strafverfolgungsbehörden und Opferschutzeinrichtungen zusammenzuführen und darüber hinaus finanzielle und technische Hilfe anzubieten.

<sup>21</sup> Ratsdokument 14591/12.

<sup>22</sup> Ratsdokument 14819/12.

Die am 6./7. Dezember 2012 verabschiedeten „Schlussfolgerungen des Rates zur Luftsicherheit angesichts terroristischer Bedrohungen“<sup>23</sup> beziehen sich in abstrakter Form auf die Ergebnisse einer Fachkonferenz am 31. Oktober 2012 in Nikosia<sup>24</sup>. Ähnlich den Ratsschlussfolgerungen zu den „weichen Zielen“ werden Maßnahmen der Risikobewertung und des Informationsaustausches in den Mittelpunkt der Empfehlungen gestellt.

### **3.6 Ratsarbeitsgruppe „Allgemeine Angelegenheiten einschließlich Bewertung“**

Breiten Raum nahm die „5. Runde der gegenseitigen Begutachtung zum Thema Finanzermittlungen / Finanzkriminalität“ ein. Entsprechend den Empfehlungen des Abschlussberichts<sup>25</sup> gilt es, einen Rechtsrahmen für geeignete Präventionsmaßnahmen und einen erleichterten Informationsaustausch aller mit der Finanzkriminalität betrauten Behörden auszuarbeiten. Dabei sollen Verbesserungen bei der operativen Zusammenarbeit und der Vermögensabschöpfung erreicht werden. Als Thema der 6. Runde ist die primär für die Justiz interessante Evaluation der „Umsetzung des EUROJUST-Beschlusses<sup>26</sup> und die Zusammenarbeit im Europäischen Justiziellen Netz<sup>27</sup>“ beschlossen worden. Die ersten Evaluierungen haben bereits stattgefunden.

Zur Bekämpfung des Menschenhandels einschließlich seiner externen Dimension wurde der zweite Umsetzungsbericht zum aktionsorientierten Plan besprochen und festgestellt, dass erste Empfehlungen des vorangegangenen Berichts erfüllt worden sind (u. a. die Identifizierung der Ursprungsländer von Opfern und Schleppern nebst einer Auflistung der Länder, die bereits themenbezogenen Bekämpfungsschwerpunkte gesetzt haben). Die weiteren Schritte sollen im Rahmen der EU-Strategie zur Beseitigung des Menschenhandels 2012-2016 umgesetzt werden.<sup>28</sup>

Die in der Ratsarbeitsgruppe erarbeiteten Schlussfolgerungen des Rates zur „Globale(n) Allianz gegen den sexuellen Missbrauch von Kindern im Internet“<sup>29</sup> verfolgen das Ziel, die Anstrengungen zur Identifizierung der Opfer, deren sexueller Missbrauch in Form von Kinderpornografie belegt ist, sowie die Gewährleistung von Hil-

---

<sup>23</sup> Ratsdokument 17008/12.

<sup>24</sup> Ratsdokument 16252/12.

<sup>25</sup> Ratsdokument 12657/2/12.

<sup>26</sup> Ratsdokument 2002/187 (aktualisiert durch Ratsdokument 2009/426).

<sup>27</sup> Ratsdokument 2008/976.

<sup>28</sup> Näheres unter Ziff. 3.2.

<sup>29</sup> Ratsdokument 9663/1/12.

fe, Unterstützung und Schutz zu verstärken, die Verfügbarkeit von Kinderpornografie im Internet einzudämmen, die Möglichkeiten zur Täteridentifizierung wesentlich zu verbessern und in der Öffentlichkeit mehr Bewusstsein für diese Deliktsform zu schaffen.

Die „Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten“ war im Rahmen möglicher Umsetzungsmaßnahmen zur Strategie der inneren Sicherheit<sup>30</sup> mehrfach Gegenstand der Diskussionen sowohl in der Ratsarbeitsgruppe als auch im JI-Rat.<sup>31</sup> Im Wesentlichen geht es hierbei um erweiterte Möglichkeiten der Einziehung von Vermögenswerten bei Tätern und Dritten, das sog. vorsorgliche „Einfrieren“ von Vermögen und die Beschlagnahme ohne Verurteilung (u. a. nach dem Tod des Täters).

### **3.7 Ratsarbeitsgruppe „Informationsaustausch und Datenschutz“**

Schwerpunkte der Beratungen der Ratsarbeitsgruppe DAPIX im Format Informationsaustausch und Gegenstand jeder Sitzung waren die Fortsetzung der Maßnahmen zur Umsetzung des Prüm-Beschlusses<sup>32</sup>, die Fortschreibung der Aktionsliste zur Umsetzung der Informationsmanagement-Strategie der EU (IMS)<sup>33</sup> und die Umsetzung der "Schwedischen Initiative"<sup>34</sup>. Zum Jahresende erfolgte die Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Rat "Stärkung der Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden in der EU: Das europäische Modell für den Informationsaustausch"<sup>35</sup>.

Zum Jahreswechsel 2012/13 wurde die zweite IMS-Aktionsliste (zehn Aktionen) abgeschlossen, die jeweils der Operationalisierung von Zielen der Informationsmanagement-Strategie der EU dienen, und eine dritte Aktionsliste (13 Aktionen) für die Zeit vom 1. Januar 2013 bis 30. Juni 2014 verabschiedet<sup>36</sup>. Abgeschlossen wurde die Erarbeitung einer langfristig ausgerichteten Vision über die künftige Architektur des Informationsaustauschs der Strafverfolgungsbehörden. Als neue Aktionen wur-

---

<sup>30</sup> Dokument KOM (2010) 673.

<sup>31</sup> Ratsdokument 17117/12 (Kompromisstext), siehe hierzu auch BR-Drucksache 135/12.

<sup>32</sup> Beschluss 2008/615/JI vom 23. Juni 2008 des Rates zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität.

<sup>33</sup> Schlussfolgerungen des Rates zu einer Strategie für das Informationsmanagement im Bereich der inneren Sicherheit in der EU vom 30. November / 1. Dezember 2009 (Ratsdokument 16637/09).

<sup>34</sup> Rahmenbeschluss 2006/960/JI vom 18. Dezember 2006 des Rates über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der EU (ABl. L 386/89 vom 29. Dezember 2006).

<sup>35</sup> Dokument KOM (2012) 735.

<sup>36</sup> Dokument DS 1024/13 (LIMITE).

den die Erarbeitung eines Handbuchs für den Informationsaustausch unter Federführung Zyperns, eine Initiative Frankreichs zum automatisierten Austausch verfügbarer Informationen über Verdächtige und auf Initiative von EUROPOL eine Aktion zur Koordination des Informationsmanagements zur Verhütung und Bekämpfung von Cybercrime aufgenommen. EUROPOL hat eine inhaltliche Beschreibung der letztgenannten Aktion für Anfang 2013 angekündigt. Für Deutschland ist ferner die Aktion von Bedeutung, die sich mit der europäischen Dimension der Gemeinsamen Zentren für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden befasst. Federführend ist Belgien, das im Jahr 2012 mit Unterstützung von EUROPOL einen zweitägigen Workshop für Vertreter aller Gemeinsamen Zentren der Mitgliedstaaten durchgeführt hat und damit die Ziele einer engeren Vernetzung und qualitativen Standardisierung der Arbeit dieser Einrichtungen verfolgt.

Die Anzahl der Mitgliedstaaten, die auf der Grundlage des Prüm-Beschlusses am automatisierten Austausch von DNA-, Fingerabdruck- und Kraftfahrzeugdaten teilnehmen, hat sich zum Jahresende 2012 im Vergleich zum Vorjahr zwar deutlich erhöht, bleibt gegenüber der Gesamtzahl von 27 Mitgliedstaaten aber immer noch unzureichend. Neben Deutschland beteiligen sich neun Mitgliedstaaten am Austausch von DNA-Daten, elf am Austausch von Fingerabdruck-Daten und zwölf am Austausch von Kraftfahrzeugdaten. Neben dem im Jahr 2012 bei EUROPOL eingerichteten „Prüm Helpdesk“ und dem mit EU-Mitteln beim BKA eingerichteten "Mobile Competence Team", das durch bilaterale Beratung und Workshops in Zusammenarbeit mit EUROPOL andere Mitgliedstaaten unterstützt, stehen zunehmend auch Experten der anderen bereits am Datenaustausch teilnehmenden Mitgliedstaaten für die bilaterale Unterstützung zur Verfügung. Die Ratsarbeitsgruppe DAPIX erarbeitete Ratsschlussfolgerungen<sup>37</sup>, die u. a. die Umsetzung des Prüm-Beschlusses und der „Schwedischen Initiative“ fordern, die Bedeutung von Single Points of Contact (SPoC) hervorheben und die Rollen von EUROPOL und EUROJUST für den Informationsaustausch betonen. Dem Vorschlag von Deutschland und Österreich, eine neue Frist für die Umsetzung der Prüm-Beschlüsse aufzunehmen, wurde nicht gefolgt.

---

<sup>37</sup> Ratsdokument 5929/2/12.

Die Ratsarbeitsgruppe DAPIX hat im Jahr 2012 eine Umfrage in den Mitgliedstaaten und den assoziierten Staaten zur Umsetzung der „Schwedischen Initiative“<sup>38</sup> veranlasst. Im Ergebnis wurde festgestellt, dass die Mehrheit der Mitgliedstaaten das Prinzip der Verfügbarkeit und die Fristenregeln anwenden. Verzögerungen werden überwiegend darauf zurückgeführt, dass es sich bei nachgefragten Informationen um justizielle Daten handelt, deren Übermittlung grundsätzlich ein justizielles Rechtshilfeersuchen voraussetzt.

Mit ihrer Mitteilung "Stärkung der Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden in der EU: Das europäische Modell für den Informationsaustausch" kommt die Europäische Kommission der Aufforderung des Rates im Stockholmer Programm nach, auf der Grundlage der Evaluierung der bestehenden Instrumente zu prüfen, ob die Entwicklung eines europäischen Modells für den Informationsaustausch erforderlich ist. Auf der Grundlage der Bewertung der Umsetzung der Prüm-Beschlüsse und der „Schwedischen Initiative“ sowie des Informationsaustauschs zwischen EUROPOL und den Mitgliedstaaten (u. a. durch die Nutzung des EIS) kommt sie zum Schluss, dass der Informationsaustausch zwar gut funktioniere, die Instrumente aber nur unzureichend genutzt werden. Ihre Empfehlungen sind daher auf die bessere Anwendung der vorhandenen Instrumente und die Straffung der Kommunikationskanäle ausgerichtet. Als solcher wird insbesondere die Anwendung SIENA priorisiert, z. B. auch für den Informationsaustausch auf der Grundlage von Treffern im automatisierten Abgleich der DNA- und Fingerabdruckdaten auf der Grundlage des Prüm-Beschlusses. Insbesondere hält die Europäische Kommission "im derzeitigen Stadium [ ... ] weder neue Strafverfolgungsdatenbanken noch neue Instrumente für den Informationsaustausch auf EU-Ebene (für) erforderlich". Aus Sicht der Länder wird das Ziel einer konsequenten weiteren Förderung der Umsetzung und Nutzung vorhandener Systeme unterstützt. Diese entsprechen einem hohen fachlichen Bedarf. Ein entsprechender Mehrwert wird sich aber erst einstellen, wenn die Mehrheit der Mitgliedstaaten die Systeme umfassend anwendet. Aus Ländersicht ist die Konzentration auf den EUROPOL-Kanal unter Nutzung von SIENA allerdings zu einseitig und eng gefasst: Unbeschadet der Nutzung zentraler Kanäle wie INTERPOL ist für die Länder insbesondere der Informationsaustausch über die Gemeinsamen Zentren im Rahmen des zulässigen Direktverkehrs von erheblicher Bedeutung.

---

<sup>38</sup> Der Rahmenbeschluss, dessen Regelungen die Anwendung der Artikel 39 und 46 des Schengener Durchführungsübereinkommens für den grenzüberschreitenden Informationsaustausch der Strafverfolgungsbehörden ersetzen, wurde in Deutschland für den Bund mit dem Gesetz über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union vom 21. Juli 2012 umgesetzt (BGBl. I 2012 S. 1566 ff.).

Ebenfalls auf der Grundlage des Stockholmer Programms hat die Europäische Kommission eine Studie über die Einrichtung des Europäischen Kriminalaktennachweises EPRIS<sup>39</sup> in Auftrag gegeben, um die Effizienz des Austauschs polizeilicher Daten zwischen den Mitgliedstaaten zu erhöhen. Die Auftragnehmer der Studie kommen im Wesentlichen zum Ergebnis, dass zurzeit kein einzelnes der untersuchten Systeme die Fachbedarfe umfassend abdeckt. Allerdings könnten die vorhandenen Instrumente (Prüm-Beschluss, „Schwedische Initiative“, EIS und SIS) dem fachlichen Bedarf teilweise gerecht werden. Daher kommen die Autoren der Studie<sup>40</sup> zu der Empfehlung,

- die Anwendung der bestehenden Systeme in den Mitgliedstaaten durch konkrete Aktionen und Initiativen zu maximieren,
- diesen Prozess während der kommenden drei Jahre zu beobachten und zu evaluieren sowie
- auf dieser Grundlage nach drei Jahren die Erforderlichkeit eines EPRIS erneut zu bewerten.

Damit wird aus deutscher Sicht zunächst die Chance versäumt, eine Lücke im Informationsbedarf der Strafverfolgungsbehörden zu schließen. Die Ergebnisse der Umfrage und die Beiträge einzelner Mitgliedstaaten lassen jedoch erkennen, dass das Bild der Kriminalakte und des Kriminalaktennachweises nach deutschem Verständnis einigen Mitgliedstaaten eher fremd ist.

Die Ratsarbeitsgruppe DAPIX im Format Datenschutz befasste sich ausschließlich mit der Reform des EU-Datenschutzes. Die Europäische Kommission hatte am 25. Januar 2012 ihren Vorschlag für ein umfassendes Datenschutzpaket<sup>41</sup> vorgelegt. Sie beabsichtigt damit, die Online-Rechte des Einzelnen auf Wahrung seiner Privatsphäre zu stärken und die digitale Wirtschaft Europas anzukurbeln, gleichzeitig aber auch den Datenschutz im Bereich der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung und Verfolgung von Straftaten in einem umfassenden Gesamtpaket zu regeln. Dabei bezieht sie ausdrücklich auch die rein innerstaatliche Datenverarbeitung ein. Der

---

<sup>39</sup> European Police Records Index System (EPRIS geht auf eine Initiative Bayerns zurück).

<sup>40</sup> Übereinstimmend mit der vorgenannten Mitteilung der Europäischen Kommission über das Modell für den Informationsaustausch und insbesondere vor dem Hintergrund der unzureichenden Nutzung der vorhandenen Systeme.

<sup>41</sup> Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung) sowie 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.



Bundesrat hat sowohl gegen den Entwurf der Datenschutz-Grundverordnung als auch gegen den Entwurf der Richtlinie eine Subsidiaritätsrüge erhoben.<sup>42</sup> Die Subsidiaritätsrüge gegen den Richtlinienentwurf stützt sich insbesondere auf die Auffassung des Bundesrats, dass Art. 16 Abs. 2 AEUV die EU nicht ermächtigt, Regelungen für die rein innerstaatliche Datenverarbeitung bei der Verhütung und Verfolgung von Straftaten zu treffen. Darüber hinaus hat der Bundesrat hierzu umfassend Stellung genommen. Kritikpunkte, die primär die polizeiliche Datenverarbeitung betreffen, sind insbesondere folgende:

- Erst am 27. November 2008 hat der Rat den Rahmenbeschluss 2008/977/JI über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, angenommen. Der Regelungsinhalt betrifft ausschließlich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Eine vollständige Umsetzung in den Mitgliedstaaten ist bis heute nicht erfolgt, eine Evaluierung ist erst im Jahr 2014 vorgesehen. Gleichwohl soll die Richtlinie diesen Rahmenbeschluss ablösen.
- Der Anwendungsbereich des Richtlinienentwurfs umfasst ausdrücklich nur die straftatenbezogene Gefahrenabwehr. Die nicht straftatenbezogene Gefahrenabwehr der Polizei unterfällt somit dem Anwendungsbereich der Grundverordnung. Damit würden für dieselbe polizeiliche Befugnisnorm, je nachdem, ob sie zur Verhütung einer Straftat oder einer Abwehr einer nicht straftatenbezogenen Gefahr (z. B. Suche nach Vermissten, Verhinderung eines Suizids) angewendet wird, Regelungen in unterschiedlichen Datenschutznormen gelten.
- Der Richtlinienentwurf enthält insbesondere Regelungen zur Datenübermittlung an Dritte und zur Verarbeitung besonders sensibler Daten, die zu eng gefasst sind und notwendige polizeiliche Befugnisse einschränken würden, ferner Regelungen zur Benachrichtigung der von der Datenverarbeitung betroffenen Personen, die zu einem unvermeidbaren Aufwand führen würden.

Der AK II hat den UA RV beauftragt, die Auswirkungen des Richtlinienvorschlags der Europäischen Kommission vom 25. Januar 2012 für die Polizeien der Länder und des Bundes in rechtlicher und taktischer Hinsicht darzustellen und zu bewerten. Der Bund hat die deutschen Bedenken umfassend eingebracht. Die Inhalte der ablehnenden Stellungnahme des Bundesrates sind dabei berücksichtigt worden. Die Europäische Kommission stand in den Sitzungen jeweils für Erläuterungen und Dis-

---

<sup>42</sup> BR-Drucksachen 51/12 (Beschluss) und 52/12 (Beschluss) vom 30. März 2012.

kussionen zur Verfügung, hatte jedoch keine nennenswerte Änderungsbereitschaft erkennen lassen.

### **3.8 Ratsarbeitsgruppe „Zusammenarbeit in Strafsachen“ (Polizeithemen)**

Die Ratsarbeitsgruppe befasste sich ausschließlich mit Themen aus der originären Zuständigkeit der Justiz. Regelmäßiger Beratungspunkt war wie bereits im Vorjahr die Ausarbeitung der Europäischen Ermittlungsanordnung in Strafsachen, die die justizielle Rechtshilfe entlasten soll. Ferner wurden Werkzeuge der gegenseitigen Anerkennung wie z. B. das Einfrieren von Vermögen, die Anordnung der Einziehung, die Bestätigung von Geldstrafen, Bewährungsaufgaben sowie Rechtshilfevereinbarungen zwischen der EU und den USA bzw. Japan erörtert. Der Austausch von Strafregisterinformationen über das Europäische Strafregister ECRIS<sup>43</sup> befindet sich in der Umsetzung.

### **3.9 Ratsarbeitsgruppe „Schengen-Angelegenheiten“**

Die Einführung des SIS II war 2012 mit verschiedenen Testläufen verbunden. Der Meilenstein-2-Test der zentralen Komponente des SIS II wurde planmäßig im Mai 2012 durchgeführt. Laut Europäischer Kommission konnte die Validierung<sup>44</sup> dieses Tests im Sinne der Ratsschlussfolgerungen von Juni 2009 erfolgreich abgeschlossen werden. Ende 2012 kam es in Finnland zu erheblichen Schwierigkeiten mit dem dortigen nationalen System, wodurch die Bereitschaft Finnlands zur Einführung des SIS II in Frage gestellt war. Bei den „umfassenden Tests“ Ende 2012, mit denen das Zusammenwirken des zentralen SIS II und der nationalen Systeme geprüft wurde, mussten mehrere Mitgliedstaaten Wiederholungsläufe durchführen. Die SIRENE<sup>45</sup>-Funktionstests, mit denen Kommunikations- und Fallbearbeitungssysteme der SIRENE-Büros erprobt wurden, mussten ebenfalls nach der planmäßigen Testphase mit einigen „Nachzüglern“ wiederholt werden. Nach der Erklärung der Europäischen Kommission über die Erfüllung aller technischen Voraussetzung und der Bereitschaftserklärung der Mitgliedsstaaten legte der Rat am 7./8. März 2013 die Inbetriebnahme des SIS II zum 9. April 2013 fest.

---

<sup>43</sup> European Criminal Records Information System.

<sup>44</sup> Nachweis der Reproduzierbarkeit eines Ergebnisses aus einer beschriebenen Vorgehensweise unter definierten Bedingungen.

<sup>45</sup> Supplementary Information Request at the National Entry (steht für die Hauptaufgabe der in allen Schengen-Staaten eingerichteten „SIRENE-Büros“, nämlich den zwischenstaatlichen Austausch zusätzlicher oder ergänzender Informationen zu Fahndungsausschreibungen).

Auf Drängen der Mitgliedstaaten legte die Europäische Kommission im April 2012 einen Vorschlag für eine Verordnung<sup>46</sup> des Rates über die Migration vom SIS 1+ zum SIS II vor. Dadurch soll vor allem den geänderten Planungen für die Umstellung auf das SIS II Rechnung getragen werden. Das Gesetzgebungsverfahren wurde im Jahr 2012 abgeschlossen, die Verordnung ist seit 30. Dezember 2012 in Kraft und ermöglicht die Nutzung von SIS II unabhängig von Rückfällen anderer Teilnehmerstaaten auf SIS 1+. Von dem Moment an, in dem die Teilnehmerstaaten SIS 1+ in ihre SIS II - Datenbank geladen haben, dürfen sie SIS II nutzen und müssen nicht warten, bis sämtliche Teilnehmerstaaten ihre Migration abgeschlossen haben.

Nach wie vor nicht abgeschlossen ist das Gesetzgebungsverfahren für das „Schengen-Governance-Paket“<sup>47</sup> vom 16. September 2011. Die Mitgliedstaaten lehnen die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Rechtsgrundlage für den neuen Evaluierungsmechanismus ab, da er ihre Kompetenzen bei der Evaluierung mindern würde. Das Europäische Parlament begrüßt jedoch die beabsichtigte Änderung der Rechtsgrundlage, weil sie ihm mehr Mitspracherechte im bisherigen mitgliedstaatlichen Verfahren („Peer-to-Peer“) bieten würde. Außerdem sind die Mitgliedstaaten überwiegend gegen die Verlagerung ihrer Zuständigkeiten zur Entscheidung über die zeitweise Wiedereinführung von Personenkontrollen an den Binnengrenzen auf die Unionsebene. Das Parlament befürwortet dagegen auch diesen Vorschlag. Wie sich dieser Konflikt zeitnah auflösen lässt, ist derzeit nicht absehbar.

Die Ratsarbeitsgruppe „Schengen-Angelegenheiten“ (Themenbereich „Schengen-Bewertung“) war im Jahr 2012 vor allem mit den Re-Evaluierungen von Dänemark, Norwegen, Finnland, Schweden und Island befasst. Zweifel an der Schengen-Fähigkeit dieser Staaten gab es nicht.

Der vollständige Beitritt Rumäniens und Bulgariens zum Schengen-Verbund und damit die Aufhebung der Personenkontrollen an den neuen Binnengrenzen zu Ungarn und Griechenland verzögert sich weiter. Auf dem JI-Rat am 7./8. März 2013

---

<sup>46</sup> Gleichlautende Verordnungen (EU) Nr. 1272/2012 (ABl. L 359/21 vom 29. Dezember 2012, bezieht sich auf den Ratsbeschluss 2007/533/JI) und Nr. 1273/2012 (ABl. L 359/32 vom 29. Dezember 2012, bezieht sich auf die Verordnung Nr. 1987/2006) des Rates vom 20. Dezember 2012 über die Migration vom Schengener Informationssystem (SIS 1+) zum SIS II (Neufassung).

<sup>47</sup> 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) 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).

verwies Deutschland (unterstützt von weiteren Mitgliedstaaten) auf die in beiden Staaten erzielten Fortschritte, machte gleichzeitig aber auch deutlich, dass in den CVM<sup>48</sup>-Berichten weiterhin Mängel aufgeführt seien. Vor einer übereilten Entscheidung seien daher die CVM-Berichte zum Jahresende abzuwarten. Der Rat wird sich zum Jahresende 2013 erneut mit der Angelegenheit befassen.

### **3.10 Programmausschuss der Europäischen Kommission „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung (ISEC)“**

Das Förderprogramm „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“ fördert mit einem Volumen von rund 600 Mio. € die Kriminalprävention und Strafverfolgung sowie die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten. Das zentral von der Europäischen Kommission verwaltete Programm endet mit Ablauf des Jahres 2013 und geht künftig im Fonds Innere Sicherheit (ISF) auf (siehe hierzu auch Ziff. 3.11). Für die Schwerpunkte des ISEC-Arbeitsprogramms 2012 (Bekämpfung des Menschenhandels, Cybercrime sowie der Finanz- und Wirtschaftskriminalität) waren 86 Mio. € vorgesehen. Außerdem wurden Fördergelder für Projekte zur Entradikalisierung und Opferbetreuung bei Terrorismus sowie für die Umsetzung des CBRN<sup>49</sup>-Aktionsplans<sup>50</sup> zur Verfügung gestellt. Die Länder waren nur vereinzelt (in der Regel als Projektpartner) beteiligt. Zur Jahresmitte wurde das Arbeitsprogramm 2012 von der Europäischen Kommission modifiziert, um 50 Mio. € für Projekte zur Einführung einer Datenbank für Passagierdatensätze (PNR<sup>51</sup>) zur Verfügung zu stellen. Obwohl auf EU-Ebene im Hinblick auf das PNR-System noch keine Einigung erzielt wurde, erfolgte die Ausschreibung von Fördermitteln im Dezember 2012.

Am 19. September 2012 wurde das Arbeitsprogramm 2013 mit einem Volumen von 53,15 Mio. € veröffentlicht. Die Haushaltsmittel für 2013 wurden infolge der insgesamt geringen Resonanz gekürzt. Projekte, die im Förderprogramm 2013 ausgeschrieben werden, erhalten eine verkürzte, zweijährige Laufzeit. Förderaufrufe werden im Frühjahr 2013 erfolgen. Die Programmschwerpunkte sind mit denen aus dem Jahr 2012 vergleichbar.

---

<sup>48</sup> Cooperation and Verification Mechanism.

<sup>49</sup> Chemical, Biological, Radiological and Nuclear.

<sup>50</sup> Ratsdokument 15505/1/09.

<sup>51</sup> Passenger Name Records.

### **3.11 Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Finanzierungsinstrumente im Bereich Justiz und Inneres“ (Themenbereich „Polizei / Krisenmanagement“)**

Die Europäische Kommission legte am 15. November 2011 ein vier Verordnungsentwürfe umfassendes Paket zur Neuausrichtung der EU-Förderprogramme im Bereich Inneres vor. Die künftigen Finanzierungsinstrumente gliedern sich in den Asyl- und Migrationsfonds<sup>52</sup> und den Fonds Innere Sicherheit (ISF). Der ISF umfasst die Bereiche Außengrenzen/Visa<sup>53</sup> sowie polizeiliche Zusammenarbeit, Kriminalprävention, Kriminalitätsbekämpfung und Krisenmanagement<sup>54</sup>. Im ISF werden die aktuellen Programme ISEC (siehe Ziff. 3.10) und CIPS<sup>55</sup>, die im Jahr 2013 auslaufen, aufgehen. Eine horizontale Verordnung<sup>56</sup> wird übergreifende (für beide Fonds geltende) Regeln bezüglich der Erstellung des nationalen Programms, der Kontrolle, des Finanzmanagements, der Berichterstattung und der Evaluierung vorgeben.

Mit Beschluss des Ausschusses der Ständigen Vertreter (AStV) vom 10. Januar 2012 wurde eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe des Rates zur Erörterung dieser Rechtsakte eingerichtet. Die Verhandlungen zu den einzelnen Verordnungen fanden grundsätzlich in separaten Sitzungen statt. Gegenstand der Beratungen war die detaillierte Erörterung der Verordnungsentwürfe der Europäischen Kommission. Ein wesentliches Element des ISF ist die Einführung einer zwischen Europäischer Kommission und den Mitgliedstaaten geteilten Mittelverwaltung. Daneben wurden insbesondere folgende Aspekte thematisiert:

- Kriterien zur Verteilung der Mittel auf die Mitgliedstaaten,
- Förderung von Maßnahmen mit bzw. in Drittstaaten und
- Nutzung von Indikatoren zur Messung des Mehrwerts der EU-Förderung.

---

<sup>52</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Asyl- und Migrationsfonds (Dokument KOM (2011) 751, BR-Drucksache 792/11).

<sup>53</sup> 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).

<sup>54</sup> 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 794/11).

<sup>55</sup> Spezifisches Programm „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“ als Teil des Generellen Programms „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“.

<sup>56</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen für den Asyl- und Migrationsfonds und das Instrument für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung und des Krisenmanagements (Dokument KOM (2011) 752, BR-Drucksache 793/11).

Am 19. Dezember 2012 erzielte der AStV eine grundsätzliche Einigung zu den Verordnungsentwürfen, die als Grundlage für die Trilogverhandlungen zwischen der Ratspräsidentschaft, dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission dient.

#### **4. Bewertung / Ausblick / Perspektiven**

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

Das am 23. Oktober 2012 von der Europäischen Kommission angenommene Arbeitsprogramm für das Jahr 2013 legt seinen Schwerpunkt in den Bereich „Wachstum“ in verschiedenen Politikbereichen. Herausragende Dossiers, die den polizeilichen Bereich betreffen, sind darin nicht enthalten.

Die Aufnahme des Wirkbetriebs von SIS II schließt zudem ein über viele Jahre hinweg andauerndes und bisweilen kontrovers diskutiertes IT-Großprojekt ab. Auch aus der von der Europäischen Kommission im Dezember 2012 vorgelegten Halbzeitbilanz zum Stockholmer Programm haben sich keine neuen Diskussionspunkte oder Handlungsfelder ergeben.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der vorliegenden Terminplanung der irischen Präsidentschaft ist im CATS eine weitere Fokussierung auf wenige Orientierungsdebatten zu politisch wichtigen Gesetzgebungsvorschlägen bzw. strategischen Fragestellungen mit ggf. noch weiter reduzierter Zahl der Sitzungen zu vermuten.

Herausragende Vorhaben bzw. Themenfelder sind derzeit nicht erkennbar.

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

Im Jahr 2013 dürfte ein wesentlicher Schwerpunkt der Beratungen im COSI die Prioritätensetzung für den PC in den Jahren 2014-2017 sein. Nach der Zwischenbewertung des ersten PC nach zweijähriger Laufzeit wurde betont, dass sich der COSI bei der künftigen Festlegung der EU-Prioritätensetzung zwar am SOCTA<sup>57</sup> von EURO-POL orientieren kann, letztlich aber die politische Ebene der Mitgliedstaaten (COSI,

---

<sup>57</sup> Serious Organised Crime Threat Assessment.

JI-Rat) frei entscheidet. Insofern ist es richtig, den SOCTA durch weitere EUROPOL-Analysen zu ergänzen, um ein umfassendes erkenntnisgestütztes Lagebild als Grundlage für die Prioritätensetzung zu erhalten. Da Erfolg und Wirkung sich nur sehr schwer messen lassen, sollen künftig nur OAP verfolgt werden, die möglichst operativ ausgerichtet, praktikabel, erreichbar und messbar sind. Die Abstimmung muss zuvor auf der EMPACT-Ebene erfolgen<sup>58</sup>. Zudem wird ein besonderes Augenmerk auf die Ausbildung der Driver und Codriver gelegt werden, damit die prioritären Projekte engagierter und koordinierter als bisher durchgeführt werden. Schließlich ist für eine ausreichende finanzielle Ausstattung Sorge zu tragen.

Der COSI wird sich im Übrigen mit dem 8. EU-Forschungsrahmenprogramm 2014-2020 („Horizon 2020“) unter der Überschrift „Initiative zur sicherheitsbezogenen Industriepolitik und Forschung“ befassen und dieses Vorhaben unterstützend begleiten.

#### **4.3 Ratsarbeitsgruppe „Rechtsdurchsetzung“ und Verwaltungsrat von EUROPOL**

Die Europäische Kommission hat am 27. März 2013 sowohl eine Mitteilung über ein „Europäisches Fortbildungsprogramm für den Bereich der Strafverfolgung“<sup>59</sup> als auch den Entwurf einer Verordnung für eine „Europäische Agentur für die Kooperation und das Training der Strafverfolgungsbehörden (Europol)“<sup>60</sup> vorgelegt. Der letztgenannte Entwurf bezieht, entgegen der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedsstaaten, insbesondere auch Deutschland, ebenfalls den bisherigen Mandatsbereich von CEPOL mit ein und folgt damit der Intention der Kommission, CEPOL in das Europäische Polizeiamt EUROPOL zu integrieren, um dadurch die Gesamtzahl der europäischen Agenturen zu reduzieren. Damit wäre EUROPOL künftig für die gemeinsame europäische Aus- und Fortbildung sowie für Austauschprogramme für Polizeikräfte und sonstiges Personal von Strafverfolgungsbehörden verantwortlich. Ob es im Zuge des anstehenden Erörterungsprozesses in Brüssel gelingen wird, die im Raume stehende Fusion von CEPOL und EUROPOL zu verhindern, ist derzeit nicht abzusehen.

---

<sup>58</sup> Die nationale Koordination wird in Deutschland derzeit als Zentralstellenaufgabe des BKA gesehen. Die Abstimmung zwischen der politischen und der operativen Ebene könnte in Absprache mit der AG Kripo (Kommission organisierte Kriminalität) erfolgen.

<sup>59</sup> Dokument COM(2013) 172 bzw. Bundesratsdrucksache 248/13.

<sup>60</sup> Dokument COM(2013) 173 „Regulation on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation and Training (Europol)“.

Die fachlichen Bedenken gegen eine Zusammenführung von EUROPOL und CEPOL gründen sich zunächst auf die damit verbundenen Mehrbelastungen: Das Mandat von Europol umfasst die Unterstützung der Mitgliedstaaten der EU bei der Verhütung und Verfolgung von organisierter Kriminalität, Terrorismus und sonstiger Formen schwerer grenzüberschreitender Kriminalität. Das Anfang 2013 bei EUROPOL eröffnete European Cyber Crime Center (EC3) formt diesen Mandatsbereich in einem wichtigen Kriminalitätsfeld weiter aus und wird dazu beitragen, dass Europol auch künftig den Herausforderungen im Bereich der grenzüberschreitenden Kriminalitätsbekämpfung in der EU gerecht werden kann. Durch diese Aufgabe ist EUROPOL bereits in hohem Maße gefordert.

Eine Übertragung der bislang durch CEPOL wahrgenommenen Aus- und Fortbildungsaktivitäten auf Europol neben dieser zuvor beschriebenen Zuständigkeitserweiterung würde eine weitere deutliche Mehrbelastung bewirken und es EUROPOL zudem erheblich erschweren, sich auf die mit der Kriminalitätsbekämpfung primär verbundenen Aufgaben zu fokussieren.

Ferner wären im Falle einer Fusion der beiden Agenturen Interessenskonflikte nicht auszuschließen: Das bisherige Aus- und Fortbildungsmandat von CEPOL betrifft nicht allein die Aufgabenfelder von Europol, sondern geht weit darüber hinaus. Neben grenzüberschreitender Kriminalität betrifft die Ausbildung von CEPOL insbesondere Themenfelder im Bereich der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (z. B. Bewältigung von Einsätzen anlässlich von Veranstaltungen mit internationaler Dimension). Daneben widmet sich CEPOL z. B. Fragen der Managementlehre, um durch die Fortbildung von hochrangigen Polizeikräften zu einem gemeinsamen Verständnis für polizeiliches Handeln in der EU beizutragen. Aufgrund der Haushaltslage der öffentlichen Hand in Europa dürfte EUROPOL auf absehbare Zeit weder genügend Personal noch Sachmittel zur Verfügung stehen, um allen zugewiesenen Aufgaben in angemessener Form gerecht zu werden. Infolge der vor diesem Hintergrund zwangsläufig vorzunehmenden Priorisierungen würde im Falle einer Fusion der beiden Agenturen deshalb die Gefahr bestehen, dass die dann durch EUROPOL wahrzunehmenden Trainingsaktivitäten generell vernachlässigt werden oder zumindest auf Bereiche beschränkt werden, die mit dem originären Mandat von Europol korrespondieren.

Zudem wird im Zuge der anstehenden Verhandlungen zu berücksichtigen sein, dass die Aufgabenbereiche von EUROPOL und CEPOL durch die unterschiedlichen



Mandatsbereiche im Grunde nicht kongruent sind. Vor diesem Hintergrund wären mit einer Zusammenlegung dieser Einrichtungen keine wesentlichen Synergien verbunden. Die durch die Kommission in Aussicht gestellte Reduktion von Verwaltungskosten ist ebenfalls nicht zu erwarten. Dies ist einerseits darauf zurückzuführen, dass die durch CEPOL angebotenen Trainingsmaßnahmen in erster Linie dezentral durch das europaweite Netzwerk der nationalen Polizeiakademien durchgeführt werden, andererseits durch den Umstand bedingt, dass die administrativen Kernaufgaben von CEPOL, z. B. im Bereich Personalwesen, Koordination von Lehrgängen, Zusammenarbeit mit nationalen Polizeihochschulen, auch in einer fusionierten Behörde wahrgenommen werden müssten.

Unabhängig von der vorstehend erläuternden Problematik ist darauf hinzuweisen, dass die bayerische Polizei plant, am 26./27. Juni 2013 gemeinsam mit EUROPOL und dem BKA die dritte EUROPOL-Roadshow auszurichten (siehe auch Ziff. 3.3). Neben der Polizei des Landes Baden-Württemberg werden auch die Bundespolizei und die Zollfahndung sowie weitere Teilnehmer von Sicherheitsbehörden aus Österreich, der Schweiz und der Tschechischen Republik vertreten sein.

#### **4.4 Ratsarbeitsgruppe „Terrorismus“**

Für das zweite Halbjahr stellte Litauen die Überarbeitung der Medienkommunikationsstrategie in Bezug auf den Terrorismus aus den Jahren 2006 und 2007 in Aussicht.

#### **4.5 Ratsarbeitsgruppe „Informationsaustausch und Datenschutz“**

Der irische und der kommende litauische Vorsitz werden die Bemühungen zur Umsetzung des Prüm-Beschlusses, der „Schwedischen Initiative“ und der Informationsmanagement-Strategie fortsetzen. Die Bewertung der Mitteilung zum Informationsaustausch und der EPRIS-Studie sollen fortgesetzt und in den Entwurf von Ratschlussfolgerungen Eingang finden, die der Vorsitz dem Rat noch im ersten Halbjahr 2013 zur Annahme vorzulegen beabsichtigt.

Der Mehrwert des automatisierten Abgleichs von DNA-, Fingerabdruck- und Kraftfahrzeugdaten als Meilenstein im grenzüberschreitenden Informationsaustausch von Strafverfolgungsbehörden wird im Jahr 2013 durch die zu erwartende Steigerung der Anzahl teilnehmender Mitgliedstaaten deutlich erhöht werden.

Die irische Präsidentschaft hat im Januar 2013 die erste Lesung des Vorschlags der Datenschutz-Grundverordnung in der Ratsarbeitsgruppe DAPIX abgeschlossen und mit einer zweiten Lesung, die insbesondere die im Ji-Rat identifizierten Probleme und Fragen berücksichtigt, begonnen. Die Präsidentschaft betrachtet den Vorschlag der Datenschutz-Grundverordnung als vorrangig. In den Beratungen zum Richtlinienvorschlag teilen andere Mitgliedstaaten die Bedenken Deutschlands, allerdings verhalten sich zahlreiche Mitgliedstaaten eher neutral oder zustimmend. Die weitere Entwicklung ist nur schwer einzuschätzen.

#### **4.6 Ratsarbeitsgruppe „Schengen-Angelegenheiten“**

Ab 1. Mai 2013 übernimmt die Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA) mit Sitz in Tallinn die Betriebsverantwortung für das neue SIS II. Eine möglichst hohe Verfügbarkeit und gute Performance des SIS II müssen gewährleistet sein. Defizite, die sich nach der Migration ergeben, haben die Europäische Kommission und eu-LISA im Interesse der Nutzer daher mit höchster Priorität auszuräumen.

#### **4.7 Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Finanzierungsinstrumente im Bereich Justiz und Inneres“ (Themenbereich „Polizei / Krisenmanagement“)**

Das Europäische Parlament hat am 17. Januar 2013 einen Beschluss über die Aufnahme der Trilogverhandlungen getroffen. Dieser enthält auch eine Reihe von Änderungsanträgen zu den Verordnungsentwürfen. Unterschiedliche Positionen zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat bestehen insbesondere zur Aufteilung des insgesamt für den ISF zur Verfügung stehenden Betrages zwischen zentralem und geteiltem Management sowie zu den Kriterien zur Verteilung der unter die geteilte Verwaltung fallenden Mittel unter den Mitgliedstaaten. Angesichts der andauernden Trilogverhandlungen ist der Zeitpunkt der Annahme der Verordnungen noch nicht absehbar.

Die entsprechend dem Beschluss des AK II vom 18./19. April 2012 eingerichtete Bund-Länder-Arbeitsgruppe, die insbesondere das nationale Programm erarbeiten und die damit in Zusammenhang stehenden Fragen erörtern soll, hat inzwischen ihre Arbeit aufgenommen. Voraussichtlich Mitte des Jahres 2013 ist der sog. Programmdialog mit der Europäischen Kommission zum nationalen Programm zu füh-

ren. Der Umstand, dass die Rechtsakte auf EU-Ebene noch verhandelt werden und damit noch Änderungen der Bestimmungen möglich sind, erschwert allerdings die Arbeit der Bund-Länder-Arbeitsgruppe nicht unerheblich. Insbesondere steht der Deutschland im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung zustehende Betrag noch nicht endgültig fest. Auch die Prioritäten, auf die sich das nationale Programm beziehen soll, können noch Änderungen unterliegen. Zudem ist fraglich, ob die Terminvorgaben für das nationale Programm seitens der Europäischen Kommission gehalten werden können.