

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

**Bericht
an die Ständige Konferenz der Innenminister
und -senatoren der Länder
(198. Sitzung, 04.-06.12.2013)**

I.

Der Bundesrat hat mich mit Beschluss vom 16. Dezember 2011 als Beauftragten des Bundesrates in Ratstagungen der Europäischen Union in der Zusammensetzung der Minister bei Vorhaben, die im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betreffen, für den Rat Justiz und Inneres (JI-Rat), Bereich Inneres, für den Zeitraum 01. Januar 2012 bis 31. Dezember 2013 benannt.

Der Berichtszeitraum seit dem 06. Mai 2013 umfasst die Sitzung des Rates am 06./07. Juni 2013 in Luxemburg (LUX), das informelle Treffen der Justiz- und Innenminister am 18./19. Juli 2013 in Wilna (LTU) sowie die Sitzung des Rates am 07./08. Oktober 2013 in Luxemburg (LUX).

Beim informellen Treffen wurden die Sicherheits- und Migrationsthemen am 18. Juli 2013 und bei den Ratssitzungen am 07. Juni 2012 sowie am 08. Oktober 2013 behandelt. In den Ratssitzungen am 06. Juni 2013 sowie am 07. Oktober 2013 wurde jeweils das Thema Datenschutz-Grundverordnung behandelt.

Unter V. werde ich ergänzend auf die in 2013 geänderte Sitzkonfiguration der Tagungen des Rates (sog. „*inner circle*“) eingehen.

II. Ratssitzung am 06./07. Juni 2013 in Luxemburg (LUX)

Deutschland wurde am 07. Juni, an dem die Sicherheits- und Migrationsthemen behandelt wurden, durch Bundesminister Dr. Friedrich vertreten, am 06. Juni zum Thema Datenschutz durch Herrn Parlamentarischen Staatssekretär Dr. Schröder.

1. **Syrien: Schutz von Flüchtlingen, aktuelle Entwicklungen**

Die Kommission begrüßte die deutsche Initiative zur Aufnahme von 5.000 besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen und berichtete über die Bitte des UNHCR um Aufnahme von 10.000 Flüchtlingen aus humanitären Gründen. Seitens der EU und der Mitgliedstaaten seien darüber hinaus Finanzhilfen in Höhe von 800 Mio. EUR gewährt worden. Ein eigenes Pledging-Verfahren auf EU-Ebene werde durch die Kommission derzeit jedoch nicht verfolgt.

Deutschland stellte seine Initiative vor und betonte ihre Bedeutung als Zeichen der Solidarität mit den Nachbarländern Syriens und als Aufruf zur gesamteuropäischen Solidarität. In Berichten mehrerer Mitgliedstaaten wurden erste Hilfsangebote aufgezeigt.

2. **Terrorismus, insbesondere: Ausländische Kämpfer und Rückkehrer, vornehmlich in und aus Syrien**

2.1 Der EU-Koordinator für Terrorismusbekämpfung führte auf der Basis eines vorgelegten Papiers aus, dass mehr Informationen über ausreisende Personen, deren Motivation, etwaige Netzwerke und Reisewege benötigt würden. SIS II und *Passenger Name Records* seien dafür

wichtige Instrumente, zudem müsse seines Erachtens das Projekt „*Check-the-web*“ gestärkt werden. Gegenbotschaften im Internet seien als nützlich zu bewerten.

Der Europäische Auswärtige Dienst verwies darauf, dass das Problem der ausländischen Kämpfer nicht auf Syrien beschränkt sei und kündigte Empfehlungen für den Außenrat an.

Die Kommission betonte, dass vor allem die Mitgliedstaaten in der Verantwortung stünden, bot jedoch ergänzend ihre Unterstützung an.

Europol bot an, für den Informationsaustausch die dort bestehenden Kommunikationswege zu nutzen.

Aufgrund der anschließenden Diskussion stellte die Ratspräsidentschaft eine breite Unterstützung für das Papier des EU-Koordinators und die darin vorgesehenen Maßnahmen fest und forderte die Ratsarbeitsgruppen auf, sich mit der Umsetzung der Maßnahmen zu befassen. Der EU-Koordinator solle bis Dezember 2013 einen Bericht über die Umsetzungsschritte vorlegen.

2.2 Im Rahmen der Diskussion um die Problematik ausländischer Kämpfer informierten Großbritannien und Frankreich knapp über die Angriffe auf Soldaten in London (GBR) und Paris (FRA).

3. Europol-Verordnung

Es wurde eine Orientierungsaussprache zu den – in meinem Vorbericht dargestellten – Vorschlägen der Kommission zur Zusammenlegung von CEPOL und Europol und der rechtlichen Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Datenübermittlung an Europol durchgeführt.

Deutschland sprach sich wie eine breite Mehrheit der übrigen wortnehmenden Ratsmitglieder gegen die Zusammenlegung der beiden Agenturen aus, da zum einen keine nennenswerten Synergien zu erwarten seien und zum anderen die Gefahr gesehen werde, dass sowohl die Qualität der Ausbildung als auch die operativen Kompetenzen Euopols darunter leiden könnten. Ebenso lehnte die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten eine Rechtspflicht zur Datenübermittlung ab, wenngleich die Zielsetzung der Kommission, den Datenaustausch mit Europol zu verbessern, geteilt wird. Hierbei wurde vorrangig auf die Datenqualität abgestellt, die nur durch die vorherige Auswertung durch die nationalen Zentralstellen sichergestellt werden könne.

4. Schengen Governance (Schengener Grenzkodex, Schengen-Evaluierungsmechanismus)

Die Ratspräsidentschaft berichtete über den gelungenen Kompromiss im Trilog mit dem Europäischen Parlament und der Kommission. Damit sei die Stärkung des Schengen-Evaluierungssystems erreicht worden und der vom Europäischen Rat geforderte Notfallmechanismus zur vorübergehenden Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen Realität geworden.

5. Dritter Halbjahresbericht der Kommission über das Funktionieren des Schengen-Raums

Die Ratspräsidentschaft stellte im Hinblick auf den dritten Halbjahresbericht insbesondere auf die Darstellung zum Rückgang der Aufgriffe illegaler Migranten an den Außengrenzen, die Inbetriebnahme des SIS II und das weiterhin gute Funktionieren des um zwei weitere Regionen erweiterten VIS ab.

Die Kommission erläuterte, hinsichtlich der Situation an den griechischen Seegrenzen und aufgrund der hohen Zahl von syrischen Flüchtlingen besorgt zu sein. Durch die von Griechenland bereits ergriffenen Maßnahmen sei der Druck auf die griechischen Außengrenzen aber bereits zurückgegangen.

Einige wortnehmende Mitgliedstaaten betonten die Bedeutung von Rückübernahmeabkommen und deren tatsächlicher Umsetzung.

6. Gemeinsames Europäisches Asylsystem

Die Ratspräsidentschaft informierte darüber, dass eine Einigung mit Europäischem Parlament und Kommission zu allen Rechtsakten des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems erzielt worden sei.

7. Nationaler griechischer Aktionsplan

Griechenland berichtete über den Stand der Umsetzung seines Nationalen Aktionsplans. Seit Januar 2013 sei insbesondere beim Abbau von Rückständen in der Bearbeitung von Asylverfahren und bei der Einrichtung von Aufnahmezentren Erhebliches erreicht worden. Schwierigkeiten beständen in der Kooperation mit mehreren Drittstaaten (u.a. Pakistan, Afghanistan, Iran, Irak). Hier werde von der Kommission erwartet, in geeigneter Weise unterstützend einzugreifen. Auch das Rückübernahmeabkommen mit der Türkei werde von dieser nicht vollständig umgesetzt. Erfreulich sei, dass die verstärkten Grenzkontrollen, insbesondere im Evros-Gebiet, zu einem Rückgang der Aufgriffe illegaler Migranten um 96% geführt hätten. Griechenland führte aus, es bestehe eine Finanzierungslücke für die Umsetzung des Aktionsplans von 76 Mio. EUR. Die Kommission bestätigte Verbesserungen, wies jedoch erneut darauf hin, dass die bestehenden rechtlichen Mängel im griechischen Asyl- und Migrationssystem konsequent zu beseitigen seien. Zur finanziellen Unterstützung könnten Mittel der Strukturfonds zur Verfügung gestellt werden.

8. Legale Migration (REST-RL, ICT-RL, Saisonarbeiter-RL)

Die Ratspräsidentschaft informierte kurz über den Stand der Verhandlungen. Die Richtlinie über Einreise und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- und Studienzwecken solle bis Ende Juni 2013 in erster Lesung beraten werden; die Verhandlungen zu ICT- und Saisonarbeiter-Richtlinie befänden sich in der Endphase. Um zu einem Abschluss zu gelangen, sei jedoch Flexibilität sowohl auf Seiten des Europäischen Parlamentes als auch auf Seiten des Rates erforderlich.

9. Datenschutz-Grundverordnung

Gegenstand der Aussprache waren der sachliche und räumliche Anwendungsbereich der Grundverordnung, das Konzept der Einwilligung, die Datenschutzgrundsätze, die Vereinbarkeit von Datenschutz und Meinungsfreiheit sowie von Datenschutz und Zugang zu öffentlichen Dokumenten, höhere Transparenzstandards bezüglich der Betroffenenrechte, die Einführung eines risikobasierten Ansatzes und Verhaltensregeln und Zertifizierungsverfahren für Verarbeiter und Auftragsdatenverarbeitung.

Die irische Präsidentschaft warb dafür, die hierzu vorgeschlagenen Schlussfolgerungen generell zu befürworten. Die Kommission unterstützte dies und führte aus, es handele sich um das Herzstück des Reformpakets, das intensiv beraten worden sei.

Alle wortnehmenden Mitgliedstaaten würdigten die Anstrengungen des Vorsitzes und die erzielten Fortschritte.

Eine große Zahl von Mitgliedstaaten stimmte den Schlussfolgerungen und Textvorschlägen in dem Verständnis, dass kein endgültiges Einvernehmen erzielt werden könne, solange kein Einvernehmen über den gesamten Text der Verordnung bestehe, in genereller Form zu. Deutschland wandte sich – unterstützt von sechs weiteren Mitgliedstaaten – hingegen gegen den Vorschlag, Schlussfolgerungen und Textvorschläge bereits zum jetzigen Zeitpunkt in genereller Form zu befürworten, da weiterer fachlicher Erörterungsbedarf in erheblichem Umfang bestehe. Deutschland setze sich insbesondere dafür ein, dass etablierte, hohe Datenschutzstandards nicht abgesenkt würden. Es unterstütze daher den Ansatz des Vorsitzes, den Entwurf der Grundverordnung als „*living document*“ anzusehen.

Die Ratspräsidentschaft schlussfolgerte, es bestehe im Rat Einvernehmen, dass der Schutz der Daten der Bürger der Europäischen Union im Vergleich zur geltenden Rechtslage verstärkt werden solle. Das vorgelegte Dokument stelle in diesem Sinne eine sehr gute Basis für die weitere Arbeit dar.

10. Europäischer Drogenbericht 2013

Der Direktor der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD) stellte den Bericht kurz vor. Eine Diskussion fand nicht statt.

Der EU-Drogenaktionsplan wurde ebenfalls ohne Aussprache angenommen.

III. Informelles Treffen am 18./19. Juli 2013 in Wilna (LTU)

Deutschland wurde am 17. Juli sowie am 18. Juli zum Thema Datenschutz durch Bundesminister Dr. Friedrich vertreten.

1. 4. Jahresbericht Einwanderung und Asyl 2012

Die Aussprache orientierte sich an den im zuvor versandten Diskussionspapier der litauischen Ratspräsidentschaft aufgeworfenen Fragen nach möglichen Beiträgen der Migrationspolitik zum wirtschaftlichen Wachstum und verbesserten Mobilitätsmöglichkeiten für Drittstaatsangehörige. Übereinstimmend betonten die Kommission und mehrere Mitgliedstaaten vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und des Fachkräftemangels in bestimmten Bereichen das Potential der Migration für die wirtschaftliche Entwicklung. Vorhandene Kapazitäten der Arbeitsmärkte müssten genutzt werden; das Vorgehen solle sich an den konkreten Bedürfnissen in den Mitgliedstaaten ausrichten. Im Wettbewerb um qualifizierte Zuwanderer müsse die EU ihre Migrationspolitik attraktiv gestalten.

Als wichtige Schritte wurden eine baldige Einigung zu den Richtlinienvorschlägen zu Forschern und Studenten, konzernintern entsendeten Arbeitnehmern sowie Saisonarbeitnehmern genannt. Daneben müsse auch die Bekämpfung der illegalen Migration fortgeführt und die EU-Rückführungspolitik verbessert werden.

2. Syrien: Schutz von Flüchtlingen

Der Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen wies darauf hin, dass sich 1,8 Millionen syrische Staatsangehörige auf der Flucht befänden. Er erwarte einen weiteren Anstieg der Flüchtlingszahlen, eine Destabilisierung der Nachbarstaaten und der gesamten Region sei nicht ausgeschlossen. Gegenüber Deutschland sprach er seinen Dank für die Bereitschaft zur weiteren Flüchtlingsaufnahme aus. Bereits jetzt hätten Deutschland und Schweden zwei Drittel aller syrischen Flüchtlinge in der Europäischen Union aufgenommen.

Auch die Kommission sprach Deutschland und Schweden ihren Dank aus und rief zu internationaler Solidarität auf. Bundesminister Dr. Friedrich wies auf die sich weiter verschlimmernde Lage in Syrien hin und erklärte, Deutschland habe sich neben der Hilfe vor Ort zur vorübergehenden Aufnahme von 5.000 syrischen Flüchtlingen entschlossen. Dabei stellte er auch dar, dass die Länder sich bei einer Kostenübernahme durch Verwandte zur Aufnahme von weiteren Flüchtlingen bereit erklärt hätten. Daneben rechne man in diesem Jahr mit etwa 10.000 Asylsuchenden aus Syrien.

Die Niederlande und Finnland signalisierten ebenfalls ihre Bereitschaft zur vorübergehenden Aufnahme von Flüchtlingen. Mehrere Mitgliedstaaten sprachen sich für eine weitere Unterstützung der Nachbarstaaten Syriens aus. Auch ein abgestimmtes Vorgehen in Bezug auf Asylgesuche wurde allgemein als notwendig angesehen, wobei dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) eine wichtige Rolle zukomme.

3. Cybersecurity

Der Rat ist sich über die große Bedeutung des Themenfeldes Cybersicherheit einig. Mehrere Mitgliedstaaten und die Kommission begrüßten daher die Ratsschlussfolgerungen zur Cybersicherheitsstrategie der Kommission und des Europäischen Auswärtigen Dienstes. Bundesminister Dr. Friedrich sprach sich für eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit der Aufgabenverteilung zwischen staatlichen Stellen, Wirtschaft und Bürgern im digitalen Bereich aus. Die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit kritischer Infrastrukturen sei wie auch die Bekämpfung

der Cyber-Kriminalität eine staatliche Aufgabe, Unternehmen der freien Wirtschaft sollten daher von staatlicher Seite aus auch Unterstützungsangebote unterbreitet werden. Daneben regte er mehr Transparenz bei der Datenübermittlung von Unternehmen an Behörden in Drittstaaten an. Die Ratspräsidentschaft unterstrich zusammenfassend die Bedeutung der Zusammenarbeit, auch mit dem privaten Bereich, und kündigte eine Empfehlung für eine Strategie zur Umsetzung der Ratsschlussfolgerungen an.

4. Zukünftige Entwicklung des JI-Bereichs (Bereich Inneres)

Anknüpfend an ein zuvor versandtes Diskussionspapier initiierte die litauische Ratspräsidentschaft eine Aussprache zur Thematik Nachfolgeprogramm zum Stockholmer Programm. Die Kommission trug vor, dass es aus ihrer Sicht in den vormals intergouvernementalen Politikbereichen nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon keines langfristigen Programmes mehr bedürfe und kündigte eine Mitteilung für März 2014 an. Der Vorsitzende des LIBE-Ausschusses des Europäischen Parlamentes schloss sich diesen Ausführungen an und kündigte eine Entschließung des Europäischen Parlamentes bis Jahresende 2013 an. Er lud die Kommission und den Rat ein, Anfang 2014 gemeinsam einen Text für strategische Leitlinien zu entwickeln.

Österreich verwies auf sein gemeinsam mit Rumänien vorgelegtes Saaldokument „Vilnius-Athen-Rom-Prozess“ und betonte die aus seiner Sicht entscheidende Rolle des Rates bei der Erstellung eines Nachfolgeprogrammes. Die Befassung des JI-Rats im Dezember solle durch intensive Diskussionen in den Ratsgremien vorbereitet werden.

Die Mehrheit der Mitgliedstaaten sprach sich für ein weiteres Mehrjahresprogramm aus. Im Hinblick auf inhaltliche Prioritäten bestand unter den Mitgliedstaaten die überwiegende Auffassung, den Schwerpunkt auf eine Konsolidierung und Implementierung der bereits bestehenden Regelungen zu legen. Als konkrete Prioritäten im Bereich Migration wurden insbesondere die Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, das Smart-Borders-Paket und die Visapolitik angeführt. Bei den Sicherheitsthemen sollten die systematische und nachhaltige Terrorismusbekämpfung, die Cybersicherheit und die Einführung eines EU-PNR im Mittelpunkt stehen.

Die litauische Ratspräsidentschaft erklärte, zusammen mit den künftigen Ratspräsidentschaften Griechenland und Italien die Diskussion weiterführen zu wollen. Angestrebt werde ein Papier über die Fortgestaltung des JI-Raumes. Griechenland kündigte für Juni 2014 ein Treffen zu diesem Thema unter seiner Präsidentschaft an.

5. EU-Datenschutzreform

Die EU-Datenschutzreform wurde von der litauischen Ratspräsidentschaft erneut als einer der Schwerpunkte ihres Vorsitzes genannt. Die Debatte behandelte zunächst die von der Ratspräsidentschaft in ihrem zuvor versandten Diskussionspapier aufgeworfenen Fragen. Bundesminister Dr. Friedrich betonte die Bedeutung des Europäischen Datenschutzausschusses und des Kohärenzverfahrens als Mittel zur einheitlichen Anwendung der Datenschutzstandards. Wegen des vorwiegend technischen Charakters der Fragestellungen sollten diese eingehend auf Expertenebene behandelt werden. Seinen Ausführungen schlossen sich mehrere Mitgliedstaaten

an. Anschließend erörterte Bundesminister Dr. Friedrich Fragen im Zusammenhang mit den bekannt gewordenen Maßnahmen zur technischen Auslandsaufklärung der Vereinigten Staaten von Amerika und der Übermittlung von Daten an Drittstaaten. Hierzu sprach er sich mit breiter Unterstützung mehrerer Mitgliedstaaten (u.a. Frankreich, Italien, Niederlande) und der Kommission für Konsequenzen aus den aktuellen Ereignissen im Zusammenhang mit Datenübermittlungen durch multinationale Unternehmen an Behörden in Drittstaaten aus. Er forderte, die Datenschutzreform zügig fortzuführen, und regte die Aufnahme einer Regelung in die EU-Datenschutz-Verordnung an, die die Datenweitergaben von Unternehmen an Behörden in Drittstaaten transparenter mache. Das so genannte *Safe-Harbour*-Modell, mit dem sich Unternehmen zur Einhaltung bestimmter Grundsätze bei der Datenverarbeitung verpflichten, solle bereits bis Oktober 2013 evaluiert und verbessert werden. Auch in die Verhandlungen zum transatlantischen Freihandelsabkommen solle der Datenschutz einfließen.

IV. Ratssitzung am 07./08. Oktober 2013 in Luxemburg (LUX)

Deutschland wurde am 08. Oktober, an dem die Sicherheits- und Migrationsthemen behandelt wurden, durch Bundesminister Dr. Friedrich vertreten.

1. Fragen im Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit

Die Kommission erstattete auf Grundlage der von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen einen mündlichen Zwischenbericht zu festgestellten Missbrauchsfällen des Freizügigkeitsrechts. Der Anteil an nicht berufstätigen mobilen EU-Bürgern sei sehr niedrig. Der freie Personenverkehr sei die wichtigste Errungenschaft für die EU-Bürger. Die Bekämpfung des Missbrauchs dieses Rechtes werde durch die Kommission unterstützt, die Zahlen belegten aber aus ihrer Sicht, dass der Umfang des Missbrauchs vergleichsweise gering sei. Lediglich 2,8% der EU-Bevölkerung lebten in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Geburtsland. Wirtschaftlich sei diese Mobilität für alle gut. Man habe z.B. in den Jahren nach dem Beitritt der EU-10 in 2004 hierdurch ein zusätzliches Wirtschaftswachstum realisieren können. Die Kommission betonte, dass Mobilität einen wichtigen Faktor für Wirtschaftswachstum darstelle und dass nach ihrer Bewertung wegen zu geringer Mobilität 2 Mio. Arbeitsplätze in der EU nicht besetzt werden könnten. Bei einem Missbrauch des Freizügigkeitsrechts seien von Seiten der Mitgliedstaaten allerdings auch Ausweisungen und unter bestimmten Voraussetzungen auch Wiedereinreiseperrn zulässig. Die Kommission habe einen 5-Punkte-Aktionsplan zum Gleichgewicht zwischen Rechten und Pflichten der Regelungen zur Freizügigkeit ausgearbeitet (darunter Handreichungen zur Bekämpfung von Scheinehen, der Anhebung der Integrationsmittel des Europäischen Sozialfonds [ESF] von 15% auf 20% und der Organisation einer Konferenz mit den Bürgermeistern der betroffenen Kommunen im Frühjahr 2014).

Großbritannien forderte die Kommission unter Hinweis auf mehrere hundert dort aufgegriffene Bettler auf, die vorgetragenen Besorgnisse mehrerer Mitgliedstaaten wegen des Missbrauchs des Freizügigkeitsrechts ernst zu nehmen und konstruktive Empfehlungen zu unterbreiten. Auch Dänemark, die Niederlande und Österreich unterstrichen mit unterschiedlicher Akzentuierung, dass die Problematik des Missbrauchs des Freizügigkeitsrechts berücksichtigt werden müsse.

Bundesminister Dr. Friedrich betonte für Deutschland die Bedeutung des Freizügigkeitsrechts, verdeutlichte aber mit Unterstützung durch die Niederlande, Österreich und Tschechien, dass gegen dessen Missbrauch vorzugehen sei, um einer umfassenden Diskreditierung der Freizügigkeit entgegenzuwirken. In Deutschland habe es erhebliche Fälle von Leistungsmissbrauch gegeben, u.a. durch angemeldete, aber nicht ausgeübte Gewerbe. Notwendige Sanktionsmechanismen müssten auch Wiedereinreisesperren umfassen. Er erwarte dazu eine klare Positionierung im für Dezember 2013 vorgesehenen Abschlussbericht der Kommission. Auch die Mittel des ESF müssten in den Herkunftsländern abgerufen und zielgerichtet eingesetzt werden.

Mehrere Mitgliedstaaten (u.a. Polen, Slowenien, Italien, Rumänien, Griechenland und Bulgarien) betonten nochmals die besondere Bedeutung der Freizügigkeit und sprachen für eine zurückhaltende Vorgehensweise bei diesem Thema aus.

Die Kommission kündigte an, den Abschlussbericht zu diesem Thema im Dezember 2013 vorzulegen.

2. Syrien (Schutz von Flüchtlingen, jüngste Entwicklungen)

Die Ratspräsidentschaft, die Kommission und EASO berichteten über die zunehmende Belastung der Nachbarstaaten Syriens durch ca. 2 Mio. Flüchtlinge, wobei bis Jahresende ein Anstieg auf bis zu 3,5 Mio. Menschen möglich sei. Auch in den EU-Mitgliedstaaten sei ein Anstieg der Asylantragszahlen zu verzeichnen. Seit Beginn der Krise seien etwa 54.000 Asylanträge syrischer Staatsangehöriger gestellt worden, wovon Deutschland und Schweden die Hauptlast trügen. Andere Mitgliedstaaten sollten prüfen, ob sie nicht noch einen größeren Beitrag leisten könnten. Der Migrationsdruck steige in allen Mitgliedstaaten, allerdings seien Malta, Zypern, Bulgarien und Griechenland besonders betroffen.

Mit 2 Mrd. EUR seit 2011 sei die EU der größte Geldgeber für die Region, die Mittel für 2013 seien allerdings nahezu vollständig aufgebraucht. Eine umfassende Reaktion der EU sei angesichts der derzeitigen Lage nötig.

Auch der Europäische Auswärtige Dienst, EASO und Frontex schilderten aus ihrer Sicht die aktuelle Lage. Frontex stellte dabei den zunehmenden Druck auf die griechisch-türkische Landgrenze sowie erhebliche Flüchtlingsbewegungen über das Mittelmeer aus Libyen dar.

An der folgenden Aussprache nahmen zahlreiche Mitgliedstaaten teil. Bundesminister Dr. Friedrich berichtete über die deutschen Unterstützungsleistungen für Syrien, insbesondere durch finanzielle Hilfsleistungen von 230 Mio. EUR für humanitäre Hilfe, die Aufnahme von 5.000 Flüchtlingen im humanitären Aufnahmeprogramm des Bundes und zusätzliche Aufnahmemöglichkeiten der Länder für syrische Staatsangehörige mit Verwandten in Deutschland. Er warb erneut für die Einberufung einer Konferenz, um Notfallpläne für vorübergehende Aufnahmen in der EU zu entwickeln. Auch Schweden setzte sich für eine verstärkte Aufnahme von Flüchtlingen in der EU ein. Dänemark, Großbritannien, die Niederlande und Belgien befürworteten die Hilfe in der Region, insbesondere durch Unterstützung des Regionalen Schutzprogramms.

3. Das Unglück vor Lampedusa und seine Folgen

Italien berichtete über das Schiffsunglück vom 03. Oktober 2013, das mindestens 275 Todesfälle gefordert habe. Man müsse alles daran setzen, die Wiederholung einer solchen Katastrophe in Zukunft zu vermeiden. Seit Ende der 1990er Jahre seien 120.000 Flüchtlinge auf der lediglich 20 km² großen Insel Lampedusa angekommen. Die Region fühle sich allein gelassen. Der Flüchtlingsdruck auf der Insel übersteige die dortigen Kräfte.¹ Auf der gesamten italienischen Südküste, aber speziell auf Lampedusa und auch Sizilien laste ein großer Druck, der europäische Hilfe erforderlich mache. Die EU-Finanzhilfe reiche bisher nicht aus. Italien habe ein sehr großes *Search-and-Rescue*-Gebiet (SAR) auf See abzudecken. Hierbei brauche man Hilfe der Europäischen Union (Frontex, EASO, personelle und finanzielle Ressourcen). Das Management der Außengrenzen sei eine Gemeinschaftsaufgabe. Daten zeigten, dass aus Libyen 1 Million Menschen nach Europa drängten. Aber auch die Hilfe außerhalb der EU in den Herkunftsländern müsse intensiviert werden; ohne Kooperation mit den Drittländern sei dauerhaft keine Lösung zu finden. Italien forderte die Einrichtung einer gemeinsamen EU-Task Force, um an der Behebung der geschilderten grundlegenden Probleme zu arbeiten. In diesem Zusammenhang müsse auch die Dublin-Verordnung mit ihren Regeln überprüft werden.

Die Kommission drückte ebenso wie alle anderen wortnehmenden Mitgliedstaaten und Institutionen ihr Mitgefühl angesichts der schweren Katastrophe aus und versprach Unterstützung bei der Bewältigung der Flüchtlingsströme nach Italien. Man habe eine Partnerschaft mit Marokko abschließen können. Die Kooperation mit Libyen sei aber derzeit sehr schwierig.

Der Europäische Auswärtige Dienst unterstrich die zentrale Bedeutung des Dialogs mit den Drittstaaten im Süden und Osten. Die Zusammenarbeit mit der libyschen Küstenwache müsse intensiviert werden, um zu verhindern, dass derartig lebensgefährliche Boote überhaupt in See stechen könnten. Andererseits sei die Lage für Migranten in Libyen aber derzeit sehr schlecht, das Land drohe in die Rechtlosigkeit abzudriften. Hilfe müsse insbesondere aber auch in den hauptsächlichen Herkunftsländern Eritrea und Somalia geleistet werden, um den Menschen vor Ort eine Perspektive für ihr Leben aufzuzeigen. Der Vertreter von Frontex erläuterte ergänzend die bisher geleisteten Maßnahmen und verwies auf die Erforderlichkeit zusätzlicher Ressourcen.

In der Folge meldeten sich alle Mitgliedstaaten zu Wort; die inhaltlichen Ergebnisse der Stellungnahmen können wie folgt zusammengefasst werden:

Der Wunsch nach der Einrichtung einer Task-Force wurde von den Mitgliedstaaten einschließlich Deutschland einheitlich unterstützt. Diese solle sich des Themas in seiner gesamten Breite annehmen und dabei insbesondere folgende Aspekte berücksichtigen:

- Intensivierung des Kampfes gegen kriminelle Schlepper, die erhebliche Verantwortung für derartige Katastrophen tragen.
- Finanzielle europäische Solidarität mit den am meisten betroffenen Mitgliedstaaten.
- Prüfung der Möglichkeit, Asylanträge in den Herkunftsländern und/oder Transitländern zu stellen, um das Risiko lebensgefährlicher Überfahrten auszuschließen.

¹ Im Laufe seiner Ausführungen schlug Minister Alfano (Italien) vor, man solle Lampedusa und seine Bewohner für den Friedensnobelpreis nominieren.

- Bessere finanzielle Ausstattung von EASO und Frontex.²
- Umsetzung der Eurosur-(*EU Border Surveillance System*)Verordnung, um die Rettungskapazitäten zu erweitern.
- Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in den Herkunftsländern.
- Prüfung von Sanktionen gegen Länder, die am Transit beteiligt seien und hiergegen nicht eingeschritten (Vorschlag der Niederlande).

Die Überarbeitung der Dublin-Verordnung wurde von Italien und Malta sowie Griechenland ausdrücklich gefordert. Hierzu ergab sich im Gespräch jedoch kein Konsens.

4. Erstes Jahresforum zum Umsiedlungsfragen

Die Kommission berichtete über das kürzlich unter Beteiligung der Kommission, der Mitgliedstaaten, assoziierter Staaten, Vertretern des Europäischen Parlamentes, des EASO und der Internationalen Organisation für Migration durchgeführte erste Jahresforum zu Umsiedlungsfragen (*Relocation*). Die Umsiedlung anerkannter Asylbewerber innerhalb der Europäischen Union biete eine Möglichkeit zur Unterstützung besonders belasteter Mitgliedstaaten, wie Bulgarien, Malta und Zypern. Es gebe keine Hinweise, dass Umsiedlungen eine Sogwirkung erzeugten. Die Kommission verwies darauf, dass etwa Deutschland und Frankreich bereits stark belastet seien, und appellierte an Mitgliedstaaten mit geringeren Asylantragszahlen, ihre Bereitschaft zur Beteiligung an Umsiedlungsaktionen zu erklären.

5. Fähigkeiten im Rahmen ziviler GSVP-Missionen

Die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik Ashton unterstrich die Notwendigkeit der zivilen Missionen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Sie dankte den Mitgliedstaaten für die Bereitstellung des hierfür erforderlichen Personals und warb für ein weiteres intensives Engagement. Derzeit seien ca. 2.000 Personen in 11 zivilen Missionen im Einsatz, die bekannteste sei die Mission im Kosovo, deren Erfolg auch in den USA und im Nahen Osten große Aufmerksamkeit erfahren habe.

6. Künftiger vorläufiger Sitz von CEPOL

Die Ratsmitglieder einigten sich auf Budapest (HUN) als vorläufigen Sitz der europäischen Polizeiakademie CEPOL.

7. Treffen der Innenminister der Schengen-Staaten mit EU-Land-Außengrenzen

Finnland berichtete über das auf seine und polnische Initiative hin durchgeführte erste Treffen der Innenminister der Schengen-Staaten mit Landaußengrenzen (weitere Teilnehmer: Estland, Litauen, Lettland, Norwegen und Slowakei sowie Frontex). Ziel des Treffens sei die Intensivie-

² Dabei wurde u.a. darauf abgestellt, dass Frontex nicht nur ein „Abwehrorgan“ sei, sondern in erheblichem Umfang auch Rettungsaufgaben wahrnehme.

rung der Zusammenarbeit gewesen. Auch Polen betonte die Notwendigkeit der verstärkten Kooperation und lud weitere Schengen-Staaten mit Außengrenzen zur Teilnahme am nächsten Treffen ein. Dieses soll im ersten Halbjahr 2014 stattfinden.

8. Nationaler griechischer Aktionsplan zu Asyl und Migration

Griechenland stellte die erreichten Fortschritte bei der Umsetzung des Aktionsplans dar. Die Finanzierung sei teilweise schwierig, aber die Umsetzung des Aktionsplans werde fortgesetzt.

9. Datenschutz-Grundverordnung

Der Rat führte auf ein entsprechendes Ersuchen der litauischen Ratspräsidentschaft eine Orientierungsaussprache zu diesem Thema durch.

Diese machte deutlich, dass noch erhebliche Differenzen zwischen den Positionen der Mitgliedstaaten, von deren Darstellung im Einzelnen ich hier absehe, bestehen.

Deutschland betonte insbesondere, dass eine harmonisierte Auslegung der maßgeblichen Vorschriften als zwingend anzusehen sei, dass die Nähe zwischen dem Bürger und der Datenschutzbehörde „vor Ort“ sehr wichtig sei und bewahrt werden müsse, dass eine – derzeit zu befürchtende – zu große Komplexität des Regelwerks zu vermeiden sei, dass der Aufsichtsbehörde am Sitz der Hauptniederlassung („*One-Stop-Shop*“) nur begrenzte Kompetenzen mit Wirkung auch für andere Mitgliedstaaten zugewiesen werden und diese Aufsichtsbehörde vor allem koordinierende Aufgaben wahrnehmen solle sowie dass der Europäische Datenschutzausschuss eine (stärkere) Rolle bei der Harmonisierung der Vollzugspraxis übernehmen solle.

Die Kommission wies abschließend noch einmal darauf hin, dass für die Sitzung des Rates im Dezember 2013 eine Entscheidung zur Position des Rates anzustreben sei, da anderenfalls das Ziel einer Einigung noch in der laufenden Legislaturperiode in Gefahr gerate.

V. Geänderte Sitzkonfiguration der Tagungen des Rates; Folgerungen für die Aufgabenwahrnehmung des Beauftragten des Bundesrates

Seit Beginn des Jahres tagen die Räte auf Vorschlag der Ratspräsidentschaft (zunächst Irland, seit Juli Litauen) in einem neuen Sitzungsformat, das im Interesse einer direkteren Ansprache der Ratsmitglieder während der Sitzungen nicht mehr wie bislang zwei Sitzplätze je Mitgliedstaat am eigentlichen Besprechungstisch, sondern nunmehr nur noch je einen Sitzplatz vorsieht (sog. „*Inner Circle*“). Weitere Delegationsteilnehmer können in begrenztem Umfang im hinteren Bereich des Sitzungsraumes Platz nehmen. Dies gilt auch für den Beauftragten des Bundesrates.

Ich habe dieses Thema informell gegenüber dem Vorsitz der Europaministerkonferenz (EMK) angesprochen. Die Europaministerkonferenz hat am 22. Juli 2013 zu diesem Thema den nachstehenden Beschluss gefasst:

1. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz zeigen sich besorgt über das unter anderem in den Sitzungen des Bildungs-, Kultur- und Medienministerrats der Europäischen Union seit Februar 2013 praktizierte Sitzungsformat des „inner circle“, soweit dieses zur Folge hat, dass für die Beauftragte oder den Beauftragten des Bundesrates auf Ministerebene ein Sitzplatz in der ersten Reihe nicht mehr durchgehend zur Verfügung steht. Diese Praxis beeinträchtigt die verfassungsmäßigen Rechte der Länder massiv.
2. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz verweisen darauf, dass die grundlegenden verfassungsmäßigen Strukturen der Mitgliedstaaten einschließlich ihrer regionalen und lokalen Selbstverwaltung gemäß Art. 4 Abs. 2 des Vertrages über die Europäische Union zu den von der Europäischen Union zu achtenden Grundsätzen gehören. Sie fordern daher die Ratspräsidentschaft und das Generalsekretariat des Rates auf, bei künftigen Tagungen der betroffenen Ratsformationen ein Sitzungsformat zu wählen, das eine gleichberechtigte Teilnahme der Beauftragten oder des Beauftragten des Bundesrates auf Ministerebene an den Beratungen ermöglicht.
3. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz bitten die Bundesregierung, sich gegenüber dem Generalsekretär des Rates der Europäischen Union und der Ratspräsidentschaft dafür einzusetzen, dass der Bundesratsbeauftragten oder dem Bundesratsbeauftragten insbesondere im Bildungs-, Kultur- und Medienministerrat künftig wieder eine Teilnahme an den Beratungen in der ersten Reihe ermöglicht wird.
4. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz übersenden diesen Beschluss der Bundesregierung, dem Generalsekretariat des Rates sowie der litauischen Ratspräsidentschaft.

Die Bundesregierung hat sich der Bitte der Europaministerkonferenz entsprechend für eine Rückkehr zur bisherigen Sitzkonfiguration eingesetzt. Eine Änderung der kritisierten neuen Vorgehensweise ist hierauf bislang jedoch nicht erfolgt. Der dem Beschluss der Europaministerkonferenz zu Grunde liegenden Bewertung schließe ich mich an.



Ulrich Mäurer