

Bericht

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

im Jahr 2014

1. Überblick

Nach Auflösung der ehemaligen „drei-Säulen-Struktur“¹ und Ablauf der anschließenden Übergangszeit übernahm die Europäische Kommission am 1. Dezember 2014 auch im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in vollem Umfang ihre Funktion als Kontrollinstanz der Europäischen Union ("Hüterin der Verträge").

Die inhaltliche Arbeit in den polizeilichen Ratsarbeitsgruppen war im Jahr 2014 ganz wesentlich geprägt von der Fortsetzung der Verhandlungen zu bereits seit längerem vorliegenden Entwürfen für Rechtsakte, verschiedene Vorhaben und Maßnahmen zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung, des grenzüberschreitenden polizeilichen Informationsaustausches und der Fortentwicklung der Strategie für die innere Sicherheit (ISS).

Der ersten Gruppe lassen sich die Entwürfe zur EUROPOL-Verordnung und das EU-Datenschutzpaket zurechnen. Während beim Datenschutzpaket die von Deutschland eingebrachten Vorbehalte nach wie vor bestehen, wurde hinsichtlich der EUROPOL-Verordnung im JI-Rat bereits im ersten Halbjahr 2014 Konsens erzielt. Seither läuft der Trilog zwischen der Europäischen Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament. Es zeichnet sich ab, dass das Mandat von EUROPOL durch den neuen Rechtsakt erweitert wird. Änderungen dürften sich auch bei der Verarbeitung personenbezogener Daten ergeben.

Wenngleich der neue Entwurf der CEPOL-Verordnung erst am 16. Juli 2014 vorgelegt wurde, ging diesem Entwurf eine längere kontroverse Diskussion zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten voraus. Daher konnte bereits am 15. Mai 2014 die Verlegung des CEPOL-Sitzes von Bramshill (Vereinigtes Königreich) nach Budapest beschlossen werden. Im Zuge der bisherigen Erörterung des Entwurfs der CEPOL-Verordnung zeigte sich, dass die vom Bundesrat vertretenen Standpunkte von anderen Mitgliedstaaten geteilt werden.

Im Bereich der Terrorismusbekämpfung waren die Verhinderung von Radikalisierungsprozessen und die Herausforderungen im Zusammenhang mit den Problemfeldern „ausländische Kämpfer“ und „Rückkehrer“ aus Krisengebieten die Themenschwerpunkte. Bei den beiden letztgenannten Punkten wurden insbesondere die

¹ Zum 1. Januar 2009 mit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon.

Möglichkeiten einer intensiveren Nutzung bzw. Ausschöpfung der Möglichkeiten des Schengener Informationssystems (SIS II) und des Visa-Informationssystems (VIS) diskutiert.

Im Hinblick auf die Optimierung des grenzüberschreitenden polizeilichen Informationsaustausches standen die Umsetzung des Prüm-Beschlusses u. a. zum Austausch von DNA- und Fingerabdruckdaten und der Informationsmanagement-Strategie der EU im Rahmen einzelner, auf technische und fachliche Verbesserung des Informationsaustausches abzielender Aktionen im Vordergrund.

Bei der Behandlung des EU-Datenschutzpaketes hat das Europäische Parlament nach erster Lesung am 12. März 2014 insgesamt 125 Änderungsvorschläge angenommen und damit seinen Standpunkt zum Richtlinienvorschlag festgelegt. Im Rat wurden zum Jahresende 2014 erstmals Fortschritte beim Anwendungsbereich des Richtlinienvorschlags erzielt: Die Mehrheit der Mitgliedstaaten sprach sich ausdrücklich dafür aus, ihn auf die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auszuweiten.

Nach entsprechenden Vorbereitungen, die bis ins Jahr 2013 zurückreichen, hat der Europäische Rat am 26./27. Juni 2014 die strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung für die kommenden Jahre im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts festgelegt. Ein Kernelement ist der Auftrag, bis Mitte 2015 die aus dem Jahr 2010 stammende ISS zu überprüfen und fortzuschreiben.

Im Bereich der operativen Zusammenarbeit bildete die Umsetzung des EU-Policy Cycle erneut einen Schwerpunkt. Nach Abschluss des ersten Zyklus wurden die Erfahrungen analysiert und in die Umsetzung des nachfolgenden (2014 bis 2017) eingebracht. Ein praktisches Beispiel dieser Zusammenarbeit war die vom 15. bis 23. September 2014 unter Federführung von EUROPOL durchgeführte Operation „Archimedes“ zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität. Neben 28 Mitgliedstaaten und sechs Drittstaaten nahmen EUROJUST, FRONTEX und INTERPOL daran teil.

2. 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 (CATS²) dem AK II und der IMK jährlich jeweils zur Frühjahrssitzung einen Bericht über die Beteiligung der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union (EU) vorzulegen.

Seit 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.

3. Verfahren der Länderbeteiligung

3.1 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“
- „Schengen-Ausschuss“³ der Europäischen Kommission

Bayern

- Ständiger Ausschuss für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit (COSI⁴)
- Ratsarbeitsgruppe „Schengen-Angelegenheiten“, Themenbereich „SIS / SIRENE“
- Ratsarbeitsgruppe „Grenzen“ (bis 31. Dezember 2014)

² Committee Article Thirty-Six (Ausschuss nach Artikel 36 EUV).

³ Komitologieausschuss.

⁴ Committee on Operational Cooperation on Internal Security.

Berlin

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

Brandenburg

- Ratsarbeitsgruppe „Terrorismus (TWP⁵)“

Hamburg

- Ratsarbeitsgruppe „Grenzen“ (ab 1. Januar 2015)

Niedersachsen

- Ratsarbeitsgruppe „Allgemeine Angelegenheiten einschließlich Bewertung (GENVAL⁶)“

Nordrhein-Westfalen

- Ratsarbeitsgruppe „Informationsaustausch und Datenschutz (DAPIX⁷)“
- Ratsarbeitsgruppe „Zusammenarbeit in Strafsachen“, Polizeithemen

Rheinland-Pfalz

- Rat der Justiz- und Innenminister der EU (JI-Rat)
- Ratsarbeitsgruppe „Rechtsdurchsetzung (LEWP⁸)“, Themenbereich „Polizeiliche Zusammenarbeit“

Sachsen-Anhalt

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

⁵ Working Party on Terrorism.

⁶ Working Party on General Matters including Evaluation.

⁷ Working Group on Data Protection and Information Exchange.

⁸ Law Enforcement Working Party.

3.2 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 in den Sitzungen ausgesprochen vertrauensvoll, kooperativ und konstruktiv. Die Abstimmung gemeinsamer Positionen - 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 regelmäßig sehr kurzen Fristen grundsätzlich zeitnah und umfassend.

4. Wesentliche Beratungsgegenstände

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

Im Jahr 2014 fanden vier Sitzungen des CATS statt, in denen Innenthemen erörtert wurden. Dies belegt, dass die bereits im Jahr 2011 festgelegte Fokussierung auf themenübergreifende Angelegenheiten und Orientierungsdebatten zu politisch wichtigen Gesetzgebungsvorschlägen und nichtlegislativen Initiativen eine relativ geringe Sitzungsfrequenz erlaubt. Folgende Themenfelder standen im Vordergrund:

- Die Erörterung und Bestätigung des in der Ratsarbeitsgruppe „Rechtsdurchsetzung“ erarbeiteten Kompromisstextes zur EUROPOL-Verordnung (s. a. Nr. 4.3).
- Eine Orientierungsdebatte zur CEPOL-Verordnung mit den Schwerpunkten „Erforderlichkeit der Schaffung eines wissenschaftlichen Beirats“ und „Konsequenzen eines expliziten Hinweises auf das „Fortbildungsprogramm für die Strafverfolgung“⁹ (s. a. Nr. 4.3).
- Die Fortschreibung der Strategie für die innere Sicherheit (ISS) bis Mitte 2015: Am 26./27. Juni 2014 hat der Europäische Rat die strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung für die kommenden Jahre im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts festgelegt¹⁰. Eines der Kernelemente dieses Ratsbeschlusses ist der Auftrag, bis Mitte 2015 die aus dem Jahr 2010 stammende ISS¹¹ zu überprüfen und fortzuschreiben. Hierzu kündig-

⁹ Law Enforcement Training Scheme (LETS).

¹⁰ Ratsdokument EUCO 79/14 vom 27. Juni 2014 (Schlussfolgerungen des Europäischen Rates).

¹¹ Ratsdokument 7120/10 vom 8. März 2010.

te die Europäische Kommission die Vorlage einer Mitteilung für das Frühjahr 2015 an. Unter den Delegationen bestanden zu diesem Thema unterschiedliche Auffassungen darüber, welche Rolle dem CATS hierbei zukomme. Formal ist die Federführung dem Ständigen Ausschuss für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit (COSI) zugewiesen (s. a. Nr. 4.2). Ein inhaltlicher Diskurs wurde nicht geführt.

- Das Problem der „ausländischen Kämpfer“ („Foreign Fighters“), eventueller Handlungsbedarf in den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Umsetzung der UN-Resolution 2178 (2014) und die Frage, ob in diesem Kontext der Rahmenbeschluss 2008/919/JI (Terrorismusbekämpfung) aktualisiert werden sollte. Für letzteres fand sich keine Mehrheit. (s. a. Nr. 4.5).
- Die Bewertung der Rolle des CATS durch den AStV¹²: Ein vom Vorsitz als Beitrag hierfür erarbeitetes Dokument wurde im CATS abgestimmt und verabschiedet. Inhaltlich wird darin dargelegt, dass die Arbeit des CATS auch nach Ablauf des gegenwärtigen Mandats (Ende 2014) weiter fortgesetzt werden soll.

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

Die Umsetzung des EU-Policy Cycle¹³ war erneut ein wesentlicher Schwerpunkt der Erörterungen. Nach Abschluss des ersten - nur zweijährigen - Policy Cycle (2012 und 2013) wurden die Erfahrungen analysiert und in die Umsetzung eines vollständigen vierjährigen Zyklus für die Jahre 2014 bis 2017 eingebracht. Die im Jahr 2013 erstmals von EUROPOL bewertete „Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität (SOCTA¹⁴)“ in der EU bildete die Grundlage für die Annahme von neun Prioritäten der Kriminalitätsbekämpfung für den Zeitraum bis 2017¹⁵ durch den Rat. Auf dieser Basis wurden im COSI mehrjährige strategische Pläne (MASP¹⁶) erarbeitet und anschließend hieraus operative Aktionspläne (OAP¹⁷) zunächst für das Jahr 2014 und später für das Jahr 2015 entwickelt. Der

¹² Ausschuss der Ständigen Vertreter.

¹³ Ratsdokument 15358/10 vom 25. Oktober 2010.

¹⁴ Serious and Organised Crime Threat Assessment.

¹⁵ Die Schlussfolgerungen des Rates über die Festlegung der Prioritäten für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität in den Jahren 2014 bis 2017 (Ratsdokument 12095/13 vom 26. Juli 2013) weisen Prioritäten in neun Themenfeldern aus: Schleusung / illegale Einwanderung, Menschenhandel, Produktfälschungen mit Auswirkungen auf Sicherheit und Gesundheit, Verbrauchssteuer- / Karussellbetrug, synthetische Drogen, Heroin / Kokain, Cyberkriminalität, illegaler Handel mit Feuerwaffen und organisierte Eigentumsverbrechen.

¹⁶ Multi-Annual Strategic Plans.

¹⁷ Operational Action Plans.

Umsetzungsstand des neuen Policy Cycle wird vom COSI fortlaufend überwacht und thematisiert.

Vorwiegend in gemeinsamen Sitzungen mit dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) wurde die wachsende Verknüpfung zwischen innerer und äußerer Sicherheit diskutiert und die Notwendigkeit von Engagements in Drittstaaten (Polizeimissionen) betont. Insbesondere im Zusammenhang mit dem Problem der „ausländischen Kämpfer“ und „Rückkehrer“ wurde die Bekämpfung des Terrorismus zu einem thematischen Schwerpunkt ausgebaut.

Im Zeichen der Konsolidierung und Harmonisierung des Zusammenwirkens der verschiedenen EU-Agenturen im JI-Bereich wie auch mit anderen internationalen Organisationen wurde primär über operative Erfordernisse des gegenseitigen Informationsaustauschs zwischen den Agenturen und Organisationen wie auch mit den Mitgliedstaaten beraten. Damit wurden u. a. wesentliche fachliche Impulse in die Verhandlungen über die neue EUROPOL-Verordnung eingebracht.

Die Arbeit an der ISS bildete einen weiteren Schwerpunkt. Die grundsätzliche Ausrichtung an den bisherigen fünf Handlungszielen¹⁸ wurde beibehalten. Aufbauend auf den vom Europäischen Rat am 26./27. Juni 2014 festgelegten strategischen Leitlinien im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts¹⁹ wurden Ratschlussfolgerungen für die Entwicklung einer erneuerten ISS erarbeitet, die am 4./5. Dezember 2014 vom Rat verabschiedet wurden.²⁰ Dabei wurden insbesondere der Schutz der Grundrechte, die Verknüpfung der inneren und äußeren Sicherheit und die Notwendigkeit eines umfassenden und kohärenten Ansatzes betont sowie die Rolle des COSI bei der Durchführung und Überwachung der ISS definiert.

Darüber hinaus wurde im COSI über eine große Anzahl weiterer Themen informiert und beraten. Hierzu gehörten u. a.:

- das europäische Netz technischer Dienste für die Strafverfolgung (ENLETS²¹)

¹⁸ Schwächung internationaler krimineller Netzwerke, Maßnahmen gegen Terrorismus, Radikalisierung und die Rekrutierung von Terroristen, 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.

¹⁹ Dokument EUCO 79/14 vom 27. Juni 2014 (Schlussfolgerungen des Europäischen Rates).

²⁰ Ratsdokument 15670/14 vom 19. November 2014.

²¹ European Network of Law Enforcement Technology Services.

- die Zusammenarbeit mit dem Operationszentrum für den Kampf gegen den Drogenhandel im Atlantik (MAOC-N²²)
- Konzepte für den Umgang mit illegalen Feuerwaffen
- das Verhältnis und die Zusammenarbeit der EU-Organisationen mit INTERPOL
- der Status von Beobachtermissionen sowie die regionalen Verhältnisse und EU-Aktivitäten z. B. auf dem Westbalkan oder in Westafrika
- das Antragsverfahren für die Union Actions (zentrale Mittelverwaltung bei der Europäischen Kommission) des neuen Fonds für die innere Sicherheit (ISF²³)

Die Debatte über die Rolle des COSI im Gefüge der EU-Organisation, insbesondere über Möglichkeiten, sich operativer und effizienter auszurichten sowie insgesamt in der Außenwahrnehmung sichtbarer zu werden, wurde fortgeführt.

4.3 Ratsarbeitsgruppe „Rechtsdurchsetzung“

Nachdem die Europäische Kommission in der Tagung des JI-Rates am 3. März 2014 ihren Widerstand gegen die Beibehaltung der Europäischen Polizeiakademie CEPOL als eigenständige Agentur aufgegeben hatte, legte sie am 16. Juli 2014 den Entwurf einer entsprechenden Verordnung vor. Bereits am 15. Mai 2014 war die Verlegung des CEPOL-Sitzes von Bramshill (Vereinigtes Königreich) nach Budapest beschlossen worden. Die neuen Räume der Agentur in Budapest wurden am 6. November 2014 eröffnet.

Im Zuge der bisherigen Erörterung des Verordnungsentwurfs zeigte sich, dass die vom Bundesrat vertretenen Standpunkte²⁴ auch von anderen Mitgliedstaaten geteilt werden. Insbesondere die seitens der Europäischen Kommission vorgesehene ausdrückliche Bezugnahme auf das „Fortbildungsprogramm für die Strafverfolgung“ im Verordnungstext wurde mehrheitlich abgelehnt. Auch in anderen Bereichen, z. B. zum Erfordernis der Einbeziehung des Themas „Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ in das CEPOL-Mandat befand sich die deutsche Position im Berichtszeitraum weitgehend im Einklang mit der Auffassung anderer Mitgliedstaaten.

²² Maritime Analysis and Operations Centre - Narcotics.

²³ Internal Security Fund.

²⁴ Bundesrats-Drucksache 373/14(Beschluss) vom 10. Oktober 2014.

Neben der CEPOL-Verordnung wurden in der zweiten Jahreshälfte mehrere Initiativen der italienischen Präsidentschaft erörtert. Da diese überwiegend von den nationalen Verhältnissen in Italien geprägt waren, fielen die Reaktionen der übrigen Mitgliedstaaten eher verhalten aus: In den Handlungsfeldern „Bekämpfung des Menschenhandels“ und „Schutz von Atomtransporten“ waren die Vorlagen der italienischen Präsidentschaft nicht konsensfähig. Auch die Vorschläge zur Einrichtung eines Expertennetzwerkes zur Bekämpfung des Metaldiebstahls und zur Bekämpfung des illegalen Glückspiels waren nicht durchsetzbar. In beiden Fällen waren die Mitgliedstaaten nur bereit, nationale Kontaktstellen zu benennen. Lediglich zum Thema „Lebensmittelkriminalität“ wurden darüber hinausgehende verstärkte Bemühungen der Mitgliedstaaten vereinbart.

Am 27. März 2013 hatte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine EUROPOL-Verordnung vorgelegt. Ziel des Vorschlages ist die Anpassung des EUROPOL-Ratsbeschlusses an die Vorgaben des Vertrages von Lissabon. Die Verhandlungen in der Ratsarbeitsgruppe wurden im ersten Halbjahr 2014 abgeschlossen. Seither läuft der Trilog zwischen der Europäischen Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament. Es zeichnet sich ab, dass sich das Mandat von EUROPOL durch den neuen Rechtsakt erweitern wird. Änderungen bei EUROPOL dürften sich auch bei der Verarbeitung von Informationen und Erkenntnissen, einschließlich personenbezogener Daten ergeben. Gemäß dem aktuell gültigen EUROPOL-Ratsbeschluss sind bisher die bei EUROPOL vorhandenen bzw. zu nutzenden Informationssysteme explizit aufgeführt. Künftig sollen nicht die Informationssysteme ausdrücklich im Rechtsakt benannt werden, sondern der Verordnungstext soll lediglich den Zweck der Datenspeicherung verbindlich definieren. Dadurch hätte EUROPOL eine größere Flexibilität bei der Auswahl und Nutzung von Informationssystemen.

Die mit Stand vom 31. Dezember 2014 von den Mitgliedstaaten und EUROPOL in das EUROPOL-Informationssystem (EIS) eingestellten 236.000 (2013: 245.142) Datenobjekte repräsentieren 39.957 (2013: 39.616) kriminalpolizeiliche Fälle.

Der Anteil der von Deutschland eingestellten Fälle beträgt ca. 15 % (2013: ca. 10 %), d. h. Deutschland hat ca. 6.130 Fälle in das EIS eingestellt. Bis Ende 2014 übermittelten 14 Mitgliedstaaten (auch Deutschland) ihre Daten automatisiert via Dataloader. Im Vergleich hat Deutschland 17 % der Suchanfragen im EIS aus allen Mitgliedstaaten durchgeführt (Großbritannien 32 %, Dänemark 19 %, Frankreich 8 %). Aktuell bereiten Luxemburg und Bulgarien den Einsatz eines Dataloaders vor.

Zur intensiveren Nutzung des EIS wurden im Jahr 2013 verschiedene Leistungskennzahlen (KPI) für die Mitgliedstaaten festgelegt, die innerhalb von drei Jahren (2013 bis 2015) zu erreichen sind. Um die Vorgaben zu erfüllen, müsste Deutschland bis Ende 2015 einen Bestand von ca. 69.000 Datenobjekten und ca. 20.000 Personenobjekten aufweisen sowie monatlich ca. 17.500 Suchanfragen durchführen. Mit Stand vom 31. Dezember 2014 hat Deutschland einen Zielerreichungsgrad beim Gesamtdatenbestand von 79 %, beim Personenbestand von 50 % und bei den Suchanfragen von 30 % erreicht. Die AG Kripo hat insbesondere vor dem Hintergrund der neuen statistischen Erfassung im Januar 2014 eine Bund-Länder-Projektgruppe zur Optimierung der Nutzung des EIS durch die Polizeien des Bundes und der Länder eingerichtet. Diese legte Mitte 2014 einen Bericht mit Handlungsempfehlungen vor, die von Bund und Ländern in eigener Zuständigkeit umzusetzen sind.

Neben dem EIS betreibt EUROPOL zwei Arbeitsdateien zu Analyse Zwecken (AWF²⁵ „Serious and Organised Crime“ und „Counter Terrorism“). Ihnen sind zu verschiedenen Themenbereichen „Focal Points“ untergeordnet, die jeweils einen Auswerteschwerpunkt darstellen. Im Jahr 2014 wurde u. a. zur AWF „Counter Terrorism“ ein Focal Point „Travellers“ eingerichtet mit dem Ziel, die Mitgliedstaaten bei Ermittlungen bzw. der Gefahrenabwehr im Zusammenhang mit „Ausländischen Kämpfern“ und „Rückkehrern“ zu unterstützen. Unterhalb der AWF „Serious and Organised Crime“ wurde je ein Focal Point für Vermögensabschöpfung, Waffenkriminalität und Wettbetrug / Spielmanipulation eingerichtet. Gegenwärtig gibt es 23 Focal Points für die AWF „Serious and Organised Crime“ und sechs für die AWF „Counter Terrorism“.

Im Jahr 2014 wurden mit SIENA²⁶ 561.181 (2013: 456.598) Nachrichten ausgetauscht. Deutschland war mit 57.389 (2013: 31.773) Nachrichten beteiligt.

Vom 15. bis 23. September 2014 fand die von EUROPOL organisierte und koordinierte Operation „Archimedes“ zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität statt. Neben 28 Mitgliedstaaten und sechs Drittstaaten nahmen EUROJUST, FRONTEX und INTERPOL teil. Insgesamt wurden ca. 300 Maßnahmen an ca. 160 Einsatzorten mit ca. 25.000 beteiligten Strafverfolgungsbeamten durchgeführt. Im Ergebnis gelangen 1.150 Festnahmen und 350 Beschlagnahmen. Dar-

²⁵ Analysis Work File.

²⁶ Secure Information Exchange Network Application (bei EUROPOL genutztes Kommunikationssystem zum Austausch von operativen und strategischen Informationen für die Kriminalitätsbekämpfung).

über hinaus finden Folgeermittlungen und -aktivitäten statt. Die Erkenntnisse des SOCTA 2013 wurden bestätigt. Die aktuellen Erkenntnisse sollen u. a. in den Zwischenbericht SOCTA 2015 eingehen. Insgesamt wurde die Operation positiv bewertet und erfuhr eine große Medienresonanz.

Die Polizei des Landes Niedersachsen führte am 29./30. Oktober 2014 die vierte EUROPOL-Roadshow in Deutschland mit rund 200 Gästen durch. Neben Vertretern von EUROPOL und BKA waren Teilnehmer aus Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Bremen, Sachsen, Nordrhein-Westfalen sowie der Bundespolizei und des Zollfahndungsamts vertreten. An den Roadshows haben in Deutschland bislang insgesamt ca. 1.000 Polizeivollzugsbeamte teilgenommen.

4.4 Ratsarbeitsgruppe „Terrorismus“

Die Verhinderung von Radikalisierungsprozessen wird in der vom Europäischen Rat angenommenen „Strategie der Europäischen Union zur Terrorismusbekämpfung“²⁷ besonders hervorgehoben. Mit der „Überarbeiteten Strategie der EU zur Bekämpfung von Radikalisierung und Anwerbung für den Terrorismus“²⁸ erfolgt eine Anpassung der bisherigen Strategie²⁹, die insbesondere den Veränderungen in den eingesetzten Mitteln und erkannten Mustern der Radikalisierung Rechnung trägt. Bestimmte Schlüsselfaktoren wie eine verbesserte Kommunikation staatlicher Stellen und sektorspezifische Ausbildungsmodule (bspw. für Lehrer, Sozialarbeiter und Bewährungshelfer) zum Erkennen von individuellen Entwicklungen werden neu formuliert, andere zentrale Faktoren wie die Stärkung der Stimmen der Mehrheit fortgeschrieben. Hervorgehoben wird so u. a. eine zielgruppengenaue Kommunikation mittels sozialer Medien. Die Strategie wird durch „Leitlinien für die Strategie der EU zur Bekämpfung von Radikalisierung und Anwerbung für den Terrorismus“ ergänzt.³⁰ Die ebenfalls vom Rat verabschiedeten Leitlinien ordnen den Schlüsselfaktoren jeweils Maßnahmen zu.

Unter Bezugnahme auf die enormen Sicherheitsherausforderungen, die sich aus den Problemfeldern „ausländische Kämpfer“ und „Rückkehrer“ aus Krisengebieten ergeben, befasste sich die Ratsarbeitsgruppe mit der Stärkung der Sicherheit an Außengrenzen der EU. Neben rein grenzpolizeilichen Konsequenzen wurden zudem

²⁷ Ratsdokument 14469/4/05 vom 30. November 2005.

²⁸ Ratsdokument 9956/14 vom 19. Mai 2014.

²⁹ Ratsdokument 14781/1/05 vom 24. November 2005 und 15175/08 vom 14. November 2008.

³⁰ Ratsdokument 13469/1/14 vom 27. November 2014.

Forderungen nach einer intensiven Nutzung und Ausschöpfung der Möglichkeiten des Schengener Informationssystems (SIS II) und des Visa-Informationssystems (VIS) formuliert. Der Rat hat die „Schlussfolgerungen zu Terrorismus und Grenzsicherheit“ am 5. Juni 2014 angenommen.³¹

In der Ratsarbeitsgruppe fand auch eine intensive Erörterung zu Anschlägen und Anschlagversuchen mittels „böswilliger Mittel und Methoden mit terroristischem Hintergrund“ statt. Deutlich wurde eine zunehmende Anzahl von terroristischen Aktivitäten unter Nutzung von Materialien mit zunächst eher geringer Brand- und Sprengkraft (wie Pyrotechnik), die auf hinterhältige Weise zum Einsatz gebracht werden. Der Rat nahm am 17. Dezember 2014 die „Schlussfolgerungen zur Verhütung und Bekämpfung der Verwendung gefährlicher Stoffe und Methoden zur Ausführung terroristischer Handlungen“ an.³² Darin werden die Mitgliedstaaten u. a. zur weiteren Verringerung der Gefahren durch das illegale Verwenden von pyrotechnischen Stoffen und Vorrichtungen aufgefordert.

4.5 Ratsarbeitsgruppe „Allgemeine Angelegenheiten einschließlich Bewertung“

Die Evaluationsberichte aus den Mitgliedstaaten zur 6. Runde der gegenseitigen Begutachtung nahmen einen breiten Raum ein und mündeten in einem Abschlussbericht³³, der aktuell dem Europäischen Parlament zur Information vorliegt. Thematisch behandelte die 6. Runde das primär justizielle Thema „Praktische Anwendung des EUROJUST-Beschlusses und die Zusammenarbeit im EJM^{34,35}. Die 7. Runde der gegenseitigen Begutachtung wurde begonnen und behandelt das Thema „Cybercrime“ (insbesondere Kinderpornographie, Aufstachelung zum Hass und Nutzung von IT-Systemen für Straftaten).³⁶

Im Zusammenhang mit der EU-Strategie zur Beseitigung des Menschenhandels für die Jahre 2012 bis 2016³⁷ wurde ein themenbezogenes Handbuch vorgestellt, in dem verschiedene Best Practices einer ganzheitlichen Kooperation im Kampf gegen den Menschenhandel als Ergebnis einer Fragebogenaktion dargestellt werden.

³¹ Ratsdokument 9906/14 vom 16. Mai 2014.

³² Ratsdokument 16326/1/14 vom 15. Dezember 2014.

³³ Ratsdokument 14536/14 vom 2. Dezember 2014.

³⁴ European Judicial Network.

³⁵ Näheres hierzu in Ratsdokument 9379/11 vom 27. April 2011.

³⁶ Siehe hierzu auch Ratsdokument 5335/1/14 (Fragebogen) vom 3. Februar 2014. Der Vor-Ort-Besuch ist für Anfang 2016 vorgesehen.

³⁷ Bundesrats-Drucksache 367/12 vom 19. Juni 2012.

Zum Thema Korruption sind Schlussfolgerungen entwickelt und vom JI-Rat angenommen worden.³⁸ Unter Hinweis auf die Ergebnisse des ersten Berichts über die Korruptionsbekämpfung in der EU³⁹ werden die Mitgliedstaaten u. a. ersucht, entwickelte Antikorruptionsstrategien sowie bewährte Präventions- und Bekämpfungsmaßnahmen national verstärkt um- und durchzusetzen und insbesondere auch die politische Dimension dabei zu berücksichtigen. Zudem müsse in diesem Zusammenhang ein besonderes Augenmerk auf die öffentliche Auftragsvergabe gelegt werden. Diese Schlussfolgerungen könnten ferner die Grundlage für den Beitritt der EU zu GRECO⁴⁰ sein.

Weitere Schlussfolgerungen sind vom JI-Rat angenommen worden⁴¹, um zu verhindern, dass es durch Praktiken der organisierten Kriminalität zur Unterwanderung der legalen Wirtschaft (insbesondere bei der öffentlichen Auftragsvergabe, bei Ausschreibungen und beim Beschaffungswesen) kommt. U. a. aufgrund der Ergebnisse der 5. Runde der gegenseitigen Begutachtung (Finanzkriminalität) und eines im ersten Halbjahr 2011 entwickelten Handbuchs „Komplementäre Konzepte und Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität“⁴² wird mit diesen Schlussfolgerungen das Ziel verfolgt, deliktsbezogen präventive Aktionen zu verstärken, auf effektive Gegenmaßnahmen aufmerksam zu machen und mögliche gemeinsame Projekte zu koordinieren. Insgesamt gilt es, inkriminierte Gelder bzw. Gewinne frühzeitig zu identifizieren, neue Beschlagnahmegerichtlinien umzusetzen und eine mögliche Unterwanderung von Unternehmen zu erkennen, und zwar durch einen rechtzeitigen, umfassenden und gegenseitigen Informationsaustausch bei größtmöglicher Transparenz.

Darüber hinaus sind in der Ratsarbeitsgruppe der Jahresbericht 2013 und das Arbeitsprogramm 2014 des EUCPN⁴³ vorgestellt worden.⁴⁴ Weitere Themen waren der Aktionsplan zur Kriminalstatistik für die Jahre 2011 bis 2015 und die Richtlinie 2013/40/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 12. August 2013 über „Angriffe auf Informationssysteme und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2005/ 222/JI des Rates“⁴⁵.

³⁸ Sitzung des JI-Rates vom 5./6. Juni 2014 (Ratsdokument 9969/14 vom 19. Mai 2014).

³⁹ Ratsdokument 6113/14 vom 3. Februar 2014.

⁴⁰ Group of States against Corruption (Gremium des Europarates).

⁴¹ Sitzung des JI-Rates vom 4./5. Dezember 2014 (Ratsdokument 13311/5/14 vom 18. November 2014).

⁴² Ratsdokument 10899/11 vom 30. Mai 2012.

⁴³ European Crime Prevention Network.

⁴⁴ Nähere Informationen hierzu unter www.eucpn.org.

⁴⁵ ABl. L 218/8 vom 14. August 2013.

4.6 Ratsarbeitsgruppe „Informationsaustausch und Datenschutz“ (Format Informationsaustausch)

Im Format „Informationsaustausch“ wurde fortgesetzt die Umsetzung des Prüm-Beschlusses⁴⁶ und der Informationsmanagement-Strategie der EU im Rahmen einzelner, auf die technische und fachliche Verbesserung des Informationsaustausches in der EU bezogenen Aktionen behandelt. Schwerpunkte waren außerdem die Erarbeitung von Leitlinien für eine einzige nationale Anlaufstelle (SPOC⁴⁷) die insbesondere die Anforderungen eines quantitativ erhöhten Informationsaustauschs auf Grundlage der Schwedischen Initiative⁴⁸ und eine Fortschreibung der Strategie für das Informationsmanagement für die Jahre 2015 bis 2018.

Der Prüm-Beschluss sah eine Umsetzung des automatisierten Abgleichs von DNA- und Fingerabdruckdaten sowie der automatisieren Abfrage von Fahrzeugregisterdaten bis spätestens zum 26. August 2011 vor. Zwar sind die Mitgliedstaaten bereits überwiegend am operativen Datenaustausch beteiligt, tatsächlich sind diese Mitgliedstaaten aber jeweils nur mit einer Teilmenge der Mitgliedstaaten operativ verbunden. So betreibt Deutschland den Austausch und Abgleich von DNA-Daten mit 15 Mitgliedstaaten (2013: 10) sowie den Austausch und Abgleich von Fingerabdruckdaten mit 13 Mitgliedstaaten (2013: 10); Deutschland und 18 weitere Mitgliedstaaten ermöglichen den automatisierten Zugriff auf Fahrzeugregisterdaten. Bei den bisher nicht am Austausch und Abgleich von Daten beteiligten Mitgliedstaaten sind - mit Ausnahme Kroatiens - Aktivitäten zur technischen und rechtlichen Umsetzung des Beschlusses dokumentiert.

Auf der Basis der Meldungen der Mitgliedstaaten führt das Generalsekretariat des Rates eine Statistik über die Trefferfälle beim DNA- und Fingerabdruckdatenaustausch und -abgleich sowie über Fahrzeugregisteranfragen. Die beim Abgleich von DNA- und Fingerabdruckdaten für Deutschland erzielten Treffer sind im Vergleich noch schwer zu bewerten, da insbesondere DNA-Datenbanken in einzelnen Mitgliedstaaten noch nicht lange bestehen. Im Bereich der Fahrzeugregisteranfragen

⁴⁶ Beschluss 2008/615/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität und Beschluss 2008/616/JI des Rates zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI des Rates vom 23. Juni 2008 (ABl. L 210/1 und 210/12 vom 6. August 2008).

⁴⁷ Single Point of Contact.

⁴⁸ Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates vom 18. Dezember 2006 über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (ABl. L 386/89 vom 29. Dezember 2006).

hat Deutschland mit 1,5 Mio. Anfragen nahezu die Hälfte aller Anfragen der Mitgliedstaaten (insgesamt: 3,49 Mio.) durchgeführt.⁴⁹

Die Europäische Kommission und EUROPOL werben für eine verstärkte Nutzung der EUROPOL-Anwendung SIENA für den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und EUROPOL. Die Leiter der nationalen Verbindungsbüros bei EUROPOL haben Ende 2013 in einem Workshop Empfehlungen für die Ausweitung der Implementierung und Nutzung von SIENA erarbeitet und die Ergebnisse der Ratsarbeitsgruppe vorgestellt.⁵⁰ Die Empfehlungen beinhalten u. a.

- die stärkere Nutzung durch die nationalen Zentralstellen, die Entwicklung mehrsprachiger Formulare und die Anbindung an nationale Vorgangsbearbeitungssysteme sowie die Dezentralisierung der Anwendung in den Mitgliedstaaten
- die Unterstützung und Beschleunigung der Kriminalitätsanalyse durch einen beschleunigten Austausch strukturierter Daten und den Datenimport in das EUROPOL-Analysesystem
- die Entwicklung eines einheitlichen Verständnisses für die Nutzung, z. B. für den Informationsaustausch nach Prüm-Treffern und auf der Grundlage der Schwedischen Initiative sowie als Ersatz für die E-Mail-Anwendung in der Kommunikationsinfrastruktur SISnet
- die Nutzung für den Informationsaustausch der PWGT⁵¹, ggf. mit einer Heraufsetzung der Vertraulichkeitsstufe auf „EU-confidential“
- die Entlastung der Verbindungsbeamten bei EUROPOL vom hohen Informationsaufkommen in SIENA durch die Konzentration auf den Austausch und die Koordination in komplexen Ermittlungsverfahren sowie
- eine Beschreibung der Prozesse in den Mitgliedstaaten.

Die vom Rat am 30. November 2009 angenommenen Schlussfolgerungen zu einer Strategie für das Informationsmanagement (IMS) im Bereich der inneren Sicherheit der EU sahen eine Überprüfung und ggf. Neufassung bis Ende 2014 vor.⁵² Die Umsetzung der Strategie erfolgte durch Aktionen im Rahmen von drei aufeinander folgenden und auf jeweils 18 Monate befristeten Aktionslisten. Zur Vorbereitung der

⁴⁹ Statistik für den automatisierten Datenaustausch im Jahr 2013 (Ratsdokument 5968/2/14 REV 2 vom 26. Mai 2015).

⁵⁰ Ratsdokument 10303/14 vom 28. Mai 2014.

⁵¹ Police Working Group on Terrorism.

⁵² Ratsdokument 16637/09 vom 21. Dezember 2009.

Neufassung der Strategie legte die Präsidentschaft im September 2014 einen Zwischenbericht vor, in dem Inhalt und Ergebnisse aller bisher im Rahmen der Strategie durchgeführten Aktionen skizziert sind.⁵³ Nur wenige Aktionen konnten innerhalb der Frist erledigt werden und wurden daher in eine Folgeliste übernommen, einzelne Aktionen wurden aufgegeben. Die dritte Aktionsliste endete am 30. Juni 2014. Die Neufassung schreibt die vorangegangene Strategie für das Informationsmanagement fort. Dabei sollen insbesondere

- die Ausrichtung auf fachliche Anforderungen und Bedarfe
- die Berücksichtigung von Interoperabilität und Kosteneffizienz
- die Beteiligung der Mitgliedstaaten bei den Entscheidungs- und Entwicklungsprozessen sowie
- die multidisziplinäre Koordination innerhalb des Justiz- und Innenbereichs

hervorgehoben und künftig stärker berücksichtigt werden. Schlussfolgerungen hierzu hat der Rat in seiner Sitzung am 4./5. Dezember 2014 angenommen.⁵⁴

Die Europäische Kommission hat im Februar 2015 den Abschlussbericht einer Studie zur Umsetzung des europäischen Modells für den Informationsaustausch zur Stärkung der Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung veröffentlicht⁵⁵ und eine Diskussion der Ergebnisse mit den Mitgliedstaaten eingeleitet. Grundlage der Studie ist die Mitteilung der Europäischen Kommission zum Europäischen Informationsaustausch-Modell (EIXM⁵⁶)⁵⁷. Durch Online-Befragungen, telefonische und persönliche Interviews in allen Mitgliedstaaten wurden die Umsetzungsstände der Schwedischen Initiative und des Prüm-Beschlusses sowie die für den Informationsaustausch genutzten Instrumente und Kanäle erhoben. Die Studie liefert keine wesentlichen neuen Erkenntnisse. Gleichwohl entwickeln die Autoren Empfehlungen, z. B. zu einer stärkeren Steuerung und Kontrolle durch die Europäische Kommission oder einer stärkeren Berücksichtigung des europäischen Fortbildungsprogramms für den Bereich der Strafverfolgung⁵⁸. Die Ergebnisse und Empfehlungen der Studie sind von

⁵³ Ratsdokument 13032/14 vom 17. September 2014.

⁵⁴ Ratsdokument 15701/1/14 REV 1 vom 24. November 2014.

⁵⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/police-cooperation/general/docs/eixm_study_-_final_report_en.pdf

⁵⁶ European Information Exchange Model.

⁵⁷ 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“ vom 7. Dezember 2012 (Dokument COM(2012) 735 final).

⁵⁸ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über ein „Europäisches Fortbildungsprogramm für den Bereich Strafverfolgung“ vom 27. März 2013 (Dokument COM(2013) 172 final).

Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission allerdings noch nicht bewertet worden.

Ratsarbeitsgruppe „Informationsaustausch und Datenschutz“ (Format Datenschutz)

Im Format „Datenschutz“ wurden die Vorschläge der Europäischen Kommission für

- eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung)⁵⁹ und
- eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr⁶⁰ (im Folgenden: Richtlinienvorschlag)

beraten. Der Richtlinienvorschlag ist beginnend im Februar 2012 bis zur ersten Jahreshälfte 2014 zweimal vollständig behandelt worden, ohne dass die aus deutscher Sicht vorgetragenen wesentlichen Bedenken oder Änderungsbedarfe, die von der Bundesregierung insbesondere auch auf Grundlage der Beschlüsse des Bundesrates vom 30. März 2012⁶¹ in die Verhandlungen eingebracht wurden, in den geänderten Fassungen des Rechtstextes hinreichend berücksichtigt wurden. Dies betrifft insbesondere praxisfremde Benachrichtigungs- und Informationspflichten der zuständigen Behörden und zu eng gefasste Regelungen für die Übermittlung von Daten zu anderen Zwecken, für die Verarbeitung sensibler Daten sowie für die Übermittlung von Daten an Drittstaaten.

Das Europäische Parlament hat nach erster Lesung am 12. März 2014 insgesamt 125 Änderungsvorschläge angenommen und damit seinen Standpunkt zum Richtlinienvorschlag festgelegt. Zum Jahresende 2014 konnten erstmals Fortschritte bei der Erörterung einer Ausweitung des Anwendungsbereichs erzielt werden: Die vom Richtlinienvorschlag vorgesehene Eingrenzung des Anwendungsbereichs auf die Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung und Verfolgung von Straftaten würde dazu führen, dass alle anderen Aufgaben der Polizei dem Vorschlag der Datenschutz-

⁵⁹ Dokument COM(2012) 11 final vom 25. Januar 2012.

⁶⁰ Dokument COM(2012) 10 final vom 25. Januar 2012.

⁶¹ Drucksachen 51/12 (Beschluss) und 51/12 (Beschluss)(2).

Grundverordnung unterfallen würden. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten sprach sich nunmehr ausdrücklich für eine Ausweitung des Anwendungsbereichs des Richtlinienvorschlags auf die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung aus.

Schwierig scheint jedoch, eine für alle Mitgliedstaaten geeignete Definition zu finden, da sich die polizeilichen Aufgaben in den Mitgliedstaaten stark unterscheiden. Deutschland hat daher schriftlich einen Vorschlag⁶² vorgelegt, der die Verwendung der Begriffe „Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung“ und „Schutz der inneren Sicherheit“ analog zu Artikel 72 AEUV⁶³ vorschlägt. Der Vorschlag entspricht der regelmäßigen Verhandlungslinie Deutschlands auf der Grundlage der Beschlüsse des Bundesrates⁶⁴ und des Beschlusses der IMK vom 23./24. Mai 2013 zu TOP 7. Die Europäische Kommission ist hingegen seit Beginn der Beratungen unverändert und ohne erkennbare Kompromissbereitschaft gegen eine Ausweitung des von ihr vorgeschlagenen Anwendungsbereichs unter Einbeziehung der innerstaatlichen Datenverarbeitung. Die von der Mehrheit der Mitgliedstaaten favorisierte Ausweitung des Anwendungsbereichs umfasst nach Auffassung der Europäischen Kommission Aufgaben, die bisher der Richtlinie 95/46/EG⁶⁵ unterliegen und daher künftig von der Verordnung umfasst wären. Sie sieht deshalb in der Ausweitung des Anwendungsbereichs eine Absenkung des Datenschutzniveaus. Die lettische Präsidentschaft hat diese Frage im Rahmen des informellen Rates am 29./30. Januar 2015 aufgegriffen und die Minister gebeten, zur Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie oder der Beibehaltung des Vorschlags der Europäischen Kommission zum Anwendungsbereich im Rahmen des informellen Rates Position zu beziehen. Deutschland hat in Fortsetzung der bisherigen Verhandlungslinie für eine Ausweitung des Anwendungsbereichs votiert. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten schloss sich der deutschen Position an. Die Beratungen werden - nachrangig zu den Beratungen des Entwurfs der Datenschutz-Grundverordnung - im April 2015 fortgesetzt.

⁶² Ratsdokument 14105/14 vom 9. Oktober 2014.

⁶³ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

⁶⁴ Drucksachen 51/12 (Beschluss) und 51/12 (Beschluss)(2).

⁶⁵ Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (ABl. L 281/31 vom 23. November 1995).

4.7 Ratsarbeitsgruppe „Zusammenarbeit in Strafsachen“ (Polizeithemen)

Die Ratsarbeitsgruppe hat im Jahr 2014 ausschließlich den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Rates über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft vom 17. Juli 2013 beraten⁶⁶. Die vom BMJV geführten Verhandlungen wurden durch einen Ländervertreter der Justiz begleitet.

4.8 Ratsarbeitsgruppe „Schengen-Angelegenheiten“

Im Maßnahmenpaket gegen „ausländische Kämpfer“ spielte die Optimierung der Nutzung des SIS II und die Ergänzung seiner Funktionalitäten eine bedeutende Rolle. Die Arbeitsgruppe sprach sich u. a. dafür aus,

- die Nutzung der Ausschreibung mit der Zielrichtung „verdeckte und gezielte Kontrolle“ durch alle in Betracht kommenden Behörden, insbesondere die Nachrichtendienste, zu verstärken und die Kooperation der beteiligten Behörden speziell bei dieser Ausschreibungskategorie zu verbessern
- auf die verstärkte Nutzung des SIS II bei Grenz- und Binnenkontrollen von Personen und Reisedokumenten hinzuwirken
- die Verknüpfung von Ausschreibungen im SIS II zu intensivieren und
- Maßnahmen einzuführen, um bei Personen, die mit einem Ausreiseverbot belegt sind, die Nutzung von Reisedokumenten und damit die Ausreise zu verhindern.

Die Arbeitsgruppe sah konkret vor, bei Ausschreibungen von „ausländischen Kämpfer“ im SIS II einen Dringlichkeitsvermerk einzuführen, deren Reisedokumente für den Endnutzer erkennbar im SIS II mit dem Hinweis „Foreign Fighter“ auszuschreiben und mehr Hintergrundinformationen bei der Ausschreibungskategorie „verdeckte und gezielte Kontrolle“ einzustellen.

Der Vorsitz schlug im ersten Halbjahr 2014 vor, die Maßnahmen zur Suche nach vermissten Minderjährigen zu verbessern. Zu diesem Zweck sollen die Umstände des Vermisstenfalles kategorisiert in das SIS II eingestellt werden und damit insbesondere kriminelle Hintergründe für den Nutzer erkennbar werden. Eine weitere Befassung mit der Thematik steht noch aus.

⁶⁶ Ratsdokument 9834/1/14 vom 21. Mai 2014.

Infolge des Inkrafttretens der Schengen-Evaluierungsverordnung⁶⁷ wurde die Zuständigkeit für das Schengen-Bewertungssystem am 27. November 2014 den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission übertragen. Diese sind nun gemeinsam für die Umsetzung des Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus zuständig. Der Rat behält die alleinige Zuständigkeit in Bezug auf die Annahme der Empfehlungen, die als Reaktion auf die bei den Evaluierungen festgestellten und in den Evaluierungsberichten beschriebenen Ergebnisse gegeben werden. Nach dem neuen Mechanismus werden Beschlüsse im Rahmen des Komitologie-Verfahrens getroffen. Dementsprechend fanden ab Januar 2014 Sitzungen des Komitologie-Ausschusses zu Fragen der Schengen-Evaluierung statt. Diskutiert wurden insbesondere der Entwurf eines Standardfragebogens für Evaluierungen, die Erstellung einer Richtlinie für unangekündigte Besuche an Binnengrenzen und ein Berichtsentwurf für Vor-Ort-Besuche. Nach den Schlussfolgerungen des Rates vom 4./5. Dezember 2014 werden trotz des Inkrafttretens des neuen Evaluierungsmechanismus und der Befassung des Komitologie-Ausschusses mit den Schengen-Evaluierungen der Ratsarbeitsgruppe (im Format Schengen-Bewertung) auch weiterhin Aufgaben zukommen.

Die im Jahr 2014 durchgeführten Schengen-Evaluationen mehrerer Mitgliedstaaten verliefen planmäßig und weitgehend zufriedenstellend. Am 9. Oktober 2014 nahm der Rat Schlussfolgerungen zu der von 2012 bis 2014 durchgeführten Evaluierung Polens an - mit Ausnahme des Bereichs SIS II / SIRENE. Da bei der Evaluierung festgestellt worden war, dass das SIS II an den polnischen Außengrenzen nicht verfügbar ist, ersuchte der Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 4./5. Dezember 2014 die Europäische Kommission, im Rahmen des neuen Mechanismus zur SIS II / SIRENE-Bewertung einen Folgebesuch in Polen durchzuführen. Auch im Jahr 2014 wurde besonderer Wert auf die Fortbildung der Evaluationsexperten gelegt. Hierzu wurden verschiedene Trainingskurse durchgeführt.

4.9 Ratsarbeitsgruppe „Grenzen“

Schwerpunkt war die Entwicklung des Legislativpaktes „Intelligente Grenzen“ (Smart Borders Package)⁶⁸, das seit Frühjahr 2013 verhandelt wird und u. a. die Einführung

⁶⁷ Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates vom 7. Oktober 2013 zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands (ABL. L 295/27 vom 6. November 2013).

⁶⁸ Dokumente COM(2013) 95 final und COM(2013) 97 final vom 28. Februar 2013.

eines Ein-/Ausreisesystems (EES⁶⁹) und eines Registrierungsprogramms für vorab überprüfte Vielreisende (RTP⁷⁰) vorsieht. Die ursprünglichen Vorschläge der Europäischen Kommission sind sowohl in den Mitgliedstaaten als auch im Europäischen Parlament zum Teil auf erhebliche Kritik gestoßen. Bemängelt wurden insbesondere der fehlende Zugang der Sicherheitsbehörden zum EES, die Nutzung von Biometrie erst nach einer Übergangsphase von drei Jahren und die ineffiziente Systemarchitektur, weshalb erhebliche Zweifel an der Angemessenheit des Kosten-Nutzen-Verhältnisses aufkamen. Die Europäische Kommission hat daraufhin eine technische Studie durchgeführt, in der alternative Umsetzungskonzepte für ein EES und RTP geprüft wurden. Der Abschlussbericht⁷¹ wurde am 15. Oktober 2014 in der Ratsarbeitsgruppe und am 16. Oktober 2014 im LIBE-Ausschuss⁷² vorgestellt. Während er von den Mitgliedstaaten zum Teil sehr positiv aufgenommen wurde, haben sich die Vertreter des LIBE-Ausschusses überwiegend kritisch geäußert (unzureichende Einbindung des Europäischen Parlaments, mehr Fragen als Antworten, unklarer Zweck, datenschutzrechtliche Bedenken).

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

Die Verordnungen für den ISF sind nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der EU⁷³ rückwirkend zum 1. Januar 2014 in Kraft getreten. Am 8. Dezember 2014 wurde die ISF-Förderrichtlinie im Gemeinsamen Ministerialblatt veröffentlicht⁷⁴ und die „Zuständige Behörde ISF“ akkreditiert. Der Entwurf des nationalen Programms ist am 19. September 2014 über das internetbasierte Programm „SFC2014“⁷⁵ bei der Europäischen Kommission eingereicht und von ihr mit Beschluss vom 19. März 2015 genehmigt worden.

⁶⁹ Entry-/Exit-System.

⁷⁰ Registered Travellers Program.

⁷¹ Bericht „Technical Study on Smart Borders“ (Final Report). Die „Executive Summary“ ist unter http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/libe/dv/smart_borders_exec_summary_smart_borders_exec_summary_en.pdf abrufbar.

⁷² Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlamentes.

⁷³ ABI. L 150/93 vom 20. Mai 2014.

⁷⁴ GMBI. 2014, 1542.

⁷⁵ System für den elektronischen Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission.

5. Bewertung / Ausblick / Perspektiven

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

Soweit derzeit absehbar dürfte für das erste Halbjahr 2015 die vorgesehene Fortschreibung der ISS das bedeutsamste Thema sein. Allerdings liegt die Federführung für dieses Thema beim COSI. Dennoch ist zu erwarten, dass - beispielsweise anlässlich der für das Frühjahr zu diesem Thema angekündigten Mitteilung der Europäischen Kommission - auch im CATS Diskussionen hierzu geführt werden (s. a. Nr. 4.2). Die bisherige Entwicklung und Diskussion im Rahmen des „Post-Stockholm-Prozesses“⁷⁶ lässt jedoch vermuten, dass die Inhalte der aktualisierten ISS von einem relativ hohen Abstraktionsgrad gekennzeichnet sein werden.

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

Der COSI strebt weiterhin Komplementarität, Kohärenz und Einheitlichkeit bei der Ausarbeitung und Umsetzung der politischen Strategien mit Bezug auf die innere Sicherheit in der EU an, u. a. durch den Einbezug der äußeren Dimension der inneren Sicherheit und die Berücksichtigung der regionalen Zusammenarbeit. Die Ziele der lettischen Ratspräsidentschaft für 2015 im COSI sind die Konsolidierung und Implementierung der vorhandenen Instrumente und Strategien sowie die Umsetzung und Ausgestaltung der neuen ISS. Darüber hinaus ist insbesondere beabsichtigt, weitere Maßnahmen gegen „ausländische Kämpfer“ zu erörtern, die Umsetzung der Operational Action Plans im Rahmen des Policy Cycle eng zu begleiten und den Fokus auf die externe Dimension der Innenpolitik weiter zu stärken. Diesbezüglich wurde eine Förderung des Dialogs mit Drittländern, speziell mit solchen der „Östlichen Partnerschaft“⁷⁷ angestrebt. Nach den Anschlägen von Paris und Kopenhagen ist zu erwarten, dass eine Verschiebung des Schwerpunktes hin zur Befassung mit Themen der Terrorismusbekämpfung erfolgen wird.

⁷⁶ Verfahren zur Erarbeitung eines strategischen Ansatzes für den Zeitraum nach Auslaufen des Stockholmer Programms zum Jahresende 2014.

⁷⁷ Partnerstaaten der EU sind die Ukraine, Moldau, Georgien, Belarus, Armenien und Aserbaidschan.

5.3 Ratsarbeitsgruppe „Rechtsdurchsetzung“ und Verwaltungsrat von EUROPOL

Das herausragende Thema für den Diskurs in der Ratsarbeitsgruppe „Rechtsdurchsetzung“ im Jahr 2015 wird zunächst weiterhin der Entwurf einer Verordnung für die Europäische Polizeiakademie CEPOL sein. Aus Sicht der Länder ist daneben von Interesse, ob es gelingen wird, die deutsche Initiative zur Verabschiedung von Ratschlussfolgerungen zur Bekämpfung des Diebstahls von Bau- und Landmaschinen zu verabschieden. Ein erster Entwurf eines solchen Dokumentes, der insbesondere eine Markierung von Bau- und Landmaschinen mit Individual-/Seriennummern zum Gegenstand hat, wurde der Ratsarbeitsgruppe im Dezember 2014 vorgelegt.

Es ist zu erwarten, dass im Zusammenhang mit der EUROPOL-Verordnung der Tri-log im Jahr 2015 fortgeführt wird. Bei den Themenfeldern „parlamentarische Kontrolle“ und „Datenschutz“ dürfte noch größerer Diskussionsbedarf bestehen. Derzeit ist beabsichtigt, die Verhandlungen zum Entwurf einer EUROPOL-Verordnung im Jahr 2015 abzuschließen.

EUROPOL beabsichtigt, im Zusammenhang mit den EMPACT⁷⁸-Projekten bzgl. der zentral verwalteten Mittel des ISF die Mitgliedstaaten administrativ zu unterstützen. Hierzu haben EUROPOL und die Europäische Kommission ein „EMPACT delegation agreement“ geschlossen, welches am 1. Januar 2015 in Kraft trat. Zur besseren Vorbereitung auf das Thema hat EUROPOL eine Expertenplattform eingerichtet, auf der weiterführende Informationen und Antragsdokumente zur Verfügung gestellt werden. Ergänzend führte EUROPOL eine Veranstaltung zur Vorbereitung der künftigen Projektantragsteller („Driver“ und „Co-Driver“) durch. Diese müssen trotz der Unterstützung durch EUROPOL bei einer Auszahlung von EU-Mitteln aus den zentral verwalteten Mitteln des ISF mit einem erhöhten Verwaltungsaufwand rechnen.

Am 14./15. Oktober 2015 ist die fünfte EUROPOL-Roadshow geplant. Sie soll in Nordrhein-Westfalen stattfinden und es werden Vertreter von EUROPOL, der Bundespolizei, des BKA und des Zollfahndungsamts daran teilnehmen.

⁷⁸ European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats.

5.4 Ratsarbeitsgruppe „Terrorismus“

Das Themenfeld „ausländische Kämpfer“ wird auch im Jahr 2015 ein Schwerpunkt sein. Außerdem werden Vorhaben wie die geplante EU-Richtlinie zur Fluggastdatenspeicherung, die erweiterte Nutzung des SIS II und die verbesserte Sicherung der Außengrenzen - deren federführende Behandlung in anderen Ratsarbeitsgruppen liegen wird - von großem Interesse sein.

5.5 Ratsarbeitsgruppe „Informationsaustausch und Datenschutz“

Das Vereinigte Königreich beteiligt sich entsprechend seiner Erklärung gemäß dem Protokoll 36 zum AEUV seit 1. Dezember 2014 nicht mehr an den Prüm-Beschlüssen, ist jedoch wegen deren praktischer und operativer Bedeutung für die öffentliche Sicherheit in der EU vom Rat beauftragt, im Rahmen einer Durchführbarkeitsstudie zu prüfen, welchen Nutzen und welche praktischen Vorteile ihm aus einer erneuten Beteiligung erwachsen würden, diese Studie bis 30. September 2015 zu veröffentlichen und eine Erklärung hierzu bis spätestens 31. Dezember 2015 abzugeben. Das Vereinigte Königreich hat jedoch über den 1. Dezember 2014 hinaus die Bearbeitung von bis zu 3.000 Tatortspurenfällen sowie eine rasche Bearbeitung von Anfragen zu Treffern zugesichert.

Am 1. Dezember 2014 endete die fünfjährige Übergangszeit für Rechtsakte, die vor dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags durch den Rat verabschiedet wurden.⁷⁹ Die Kommission kann somit auch im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit Vertragsverletzungsverfahren einleiten, wenn einzelne Mitgliedstaaten die Bestimmungen nicht korrekt umsetzen. Hierdurch dürfte sich der Druck auf die Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Prüm- Instrumente erhöhen.

Vor dem Hintergrund der Empfehlungen der Leiter der nationalen Verbindungsbüros bei EUROPOL zur Fortentwicklung von SIENA, sowie der Empfehlungen der Studie zur Umsetzung des europäischen Modells für den Informationsaustausch EIXM⁸⁰ erscheint eine Fortschreibung der Bewertung einer Nutzung der Anwendung SIENA in Deutschland angezeigt. Mit Blick auf die Frage, ob und unter welchen Bedingungen eine künftige dezentrale Nutzung der Anwendung durch Länder in Betracht kommen könnte, sind sowohl die Fortentwicklungen der Anwendung durch EURO-

⁷⁹ Artikel 10 Absatz 1 des Protokolls 36 zum AEUV.

⁸⁰ Siehe Fußnoten 56 und 57.

POL als auch die Ergebnisse eines Pilotprojekts des Landes Baden-Württembergs von Bedeutung.⁸¹

Für die vierte Aktionsliste zur Umsetzung der Strategie für das Informationsmanagement sind insbesondere

- die Fortführung der von Deutschland ausdrücklich unterstützten Aktion „Automatisierung des Informationsaustausches (ADEP⁸²)“
- die Zusammenarbeit der Gemeinsamen Zentren für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll sowie
- unter Federführung von Deutschland (BMI und BKA) eine Fortsetzung der bisher von EUROPOL federführend betriebenen Aktion „Universal Message Format (UMF3)“

vorgesehen.⁸³

Ziel der Aktion ADEP ist weiterhin, ein System zur Verfügung zu stellen, mit dem automatisiert über die nationalen Zentralstellen abgefragt werden kann, in welchem Mitgliedstaat Informationen über eine Person in polizeilichen Datenbanken vorliegen. Frankreich und Finnland sehen hierzu ein halbzentralisiertes System vor, in dem automatisierte Abfragen in pseudonymisierter Form lediglich zu Hit-/No-Hit-Meldungen führen, die in der Folge eine gezielte Anfrage im Wege der bestehenden Regelungen für den Informationsaustausch erfordern.⁸⁴ Das BMI unterstützt diese Aktion in diesem Jahr auch technisch im Rahmen einer Kooperation mit einem Fraunhofer-Forschungsinstitut. Ziel ist die Entwicklung eines Prototyps, der in Pilotverfahren getestet werden kann.

Für die Fortsetzung der Aktion UMF hat das BKA im Januar 2015 eine Förderung aus zentralen Mitteln des ISF beantragt. Unter Federführung von Deutschland beteiligen sich an dem Projekt 23 Partner (darunter EUROPOL, INTERPOL und zahlreiche Mitgliedstaaten). Ziel ist u. a. die Einrichtung einer ständigen Verwaltungsstruktur für die Umsetzung und Fortentwicklung von UMF mit drei festen Mitarbeitern bei EUROPOL.

⁸¹ Beschluss der 176. Sitzung der AG Kripo vom 4./5. März 2015 zu TOP 8.3.

⁸² Automation of the data exchange process.

⁸³ Ratsdokument 5237/15 vom 15. Januar 2015.

⁸⁴ Ratsdokument DS 1118/14 vom 11. März 2014.

5.6 Ratsarbeitsgruppe „Zusammenarbeit in Strafsachen“ (Polizeithemen)

Die Beratung des Vorschlags für eine Verordnung des Rates über die Einrichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft ist noch nicht abgeschlossen. Eine Behandlung polizeilicher Themen ist gegenwärtig nicht absehbar.

5.7 Ratsarbeitsgruppe „Schengen-Angelegenheiten“

Die Maßnahmen im Zusammenhang mit „ausländischen Kämpfern“ machen deutlich, dass die umfassende Realisierung aller neuen Funktionalitäten des SIS II für die Bekämpfung des Terrorismus, aber auch der allgemeinen Kriminalität, erforderlich ist. So ist es notwendig, die Aufnahme von Lichtbildern und Fingerabdrücken in das SIS II zur Erleichterung der Personenidentifizierung oder die Verknüpfung von inhaltlich zusammenhängenden Ausschreibungen in Deutschland und den übrigen Mitgliedstaaten möglichst rasch einzuführen.

Auf der Grundlage des mehrjährigen Evaluierungsprogramms für den Zeitraum 2014 bis 2019 und unter Berücksichtigung der von FRONTEX durchgeführten Risikoanalyse sowie der von den zuständigen EU-Agenturen und -Einrichtungen wie EUROPOL und der Grundrechteagentur bereitgestellten Informationen wurde im Oktober 2014 das Evaluierungsprogramm für das Jahr 2015 genehmigt. Die turnusmäßige Schengen-Evaluierung Deutschlands wird demnach im Juni und Juli 2015 stattfinden. Ein Team von Experten der Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission werden in dieser Zeit Vor-Ort-Besuche in den Bereichen

- Visa (30. Mai bis 5. Juni 2015)
- Außengrenzen (15. Juni bis 19. Juni 2015)
- Rückführung (22. Juni bis 26. Juni 2015)
- Datenschutz (29. Juni bis 3. Juli 2015)
- SIS II / SIRENE (29. Juni bis 3. Juli 2015) und
- polizeiliche Zusammenarbeit (6. Juli bis 10. Juli 2015)

durchführen. Einige Länder werden schwerpunktmäßig von den Evaluierungen in den Bereichen Rückführung, polizeiliche Zusammenarbeit und SIS II / SIRENE betroffen sein.

Darüber hinaus ermöglicht es der neue Schengen-Evaluierungsmechanismus, in allen Bereichen des Schengen-Besitzstandes jederzeit unangekündigte Vor-Ort-Be-

suche durchzuführen. Bei unangekündigten Besuchen an den Binnengrenzen wird der zu evaluierende Mitgliedstaat erst zum Zeitpunkt des Eintreffens des Evaluierungsteams unterrichtet, im Übrigen erfolgt eine Information mindestens 24 Stunden vor der Evaluierung.

5.8 Ratsarbeitsgruppe „Grenzen“

Unter Berücksichtigung der vorgebrachten Bedenken hat der AStV sog. Political Guidelines⁸⁵ für ein am 1. März 2015 begonnenes Pilotverfahren gebilligt. Der Pilot wird von eu-LISA⁸⁶ durchgeführt und ist mit einem Finanzvolumen von 3,5 Mio. € ausgestattet. Der Abschluss ist für September 2015 vorgesehen, ein Bericht über die Ergebnisse soll bis November 2015 von eu-LISA vorgelegt werden. Die Ratsarbeitsgruppe wird den Prozess eng begleiten und darüber hinaus sämtliche Fragen im Zusammenhang mit dem Smart Borders Package fortlaufend erörtern.

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

Die mit Beschluss des AK II zu TOP 3.2 der Sitzung vom 18./19. April 2012 eingerichtete Bund-Länder-Arbeitsgruppe hat mit der Genehmigung des nationalen Programms durch die Europäische Kommission am 19. März 2015 ihre Aufgabe abschließend erfüllt. Die Umsetzung des nationalen Programms wird unter Beteiligung der Länder unter Federführung Niedersachsens künftig vom sog. Monitoring-Ausschuss begleitet.

⁸⁵ Ratsdokument 17060/14 vom 19. Dezember 2014.

⁸⁶ European Agency for the operational management of large-scale IT systems (Europäische Agentur für IT-Großsysteme).

Anhang

Beschlussvorschlag

für die Sitzung des Arbeitskreises II „Innere Sicherheit“ der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Länder am 6./7. Mai 2015 in Berlin

TOP XX Bericht über die Beteiligung der Länder in polizeilichen Angelegenheiten der Europäischen Union im Jahr 2014

Beschluss:

1. Der AK II nimmt den Bericht des Ländervertreeters in der Koordinierungsgruppe für den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (CATS) über die Beteiligung der Länder in polizeilichen Angelegenheiten der Europäischen Union im Jahr 2014 zur Kenntnis.
2. Der AK II bittet die IMK, wie folgt zu beschließen:

Die IMK nimmt den Bericht des Ländervertreeters in der Koordinierungsgruppe für den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (CATS) über die Beteiligung der Länder in polizeilichen Angelegenheiten der Europäischen Union im Jahr 2014 zur Kenntnis.