



 November 2015

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

**JI-Bericht an die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der
Länder (2. Halbjahr)**

**203. Sitzung am 3. und 4. Dezember 2015 in Koblenz
(Stand 13.11.2015)**

I.

Meine Benennung zum Beauftragten des Bundesrates in Ratstagungen der Europäischen Union in der Zusammensetzung der Minister erfolgte am 19. Dezember 2013 durch Beschluss des Bundesrates. Die Benennung erfolgt auf Grundlage der § 4 Abs. 1 und § 6 Abs. 1 und 2 EUZBLG i. V. m. Abschnitt III der Anlage zu § 9 EUZBLG und Abschnitt I der Bund-Länder-Vereinbarung vom 10. Juni 2010 für den Rat Justiz und Inneres; Bereich Inneres. Sie gilt für den Zeitraum vom 1. Januar 2014 bis zum 31. Dezember 2015.

In den Berichtszeitraum ab dem 23. Juni 2015 fallen folgende Sitzungen:

- Informelles Treffen der Justiz- und Innenminister am 9./10. Juli 2015 in Luxemburg,
- Sonderinnenrat vom 20. Juli 2015 in Brüssel,
- Sonderinnenrat vom 14. September 2015 in Brüssel,
- Sonderinnenrat vom 22. September 2015 in Brüssel,
- Rat der Justiz- und Innenminister am 8./9. Oktober 2015 in Luxemburg,



- Sonderinnenrat vom 9. November 2015 in Brüssel.

Die Berichterstattung zur Sitzung des Rates der Justiz- und Innenminister am 3./4. Dezember 2015 wird aufgrund der zeitlichen Überschneidung mit der Herbstkonferenz der Innenminister erst in den nächsten Bericht mit einbezogen.

Bei dem Treffen des Sonderrats der Innenminister am 20. Juli 2015 vertrat Frau Staatssekretärin Dr. Haber die Bundesrepublik Deutschland. Bei allen weiteren oben aufgelisteten Treffen war Herr Bundesminister Dr. de Maizière für die Bundesrepublik Deutschland anwesend.

II.

Während des betrachteten Zeitraums standen die Themen Migration, Terrorismusbekämpfung und innere Sicherheit sowie Datenschutz als Schwerpunkte auf den Agenden der Ratssitzungen. Diese Schwerpunkte wurden durch die aktuellen Ereignisse wie dem wachsenden Migrationsdruck auf die Staaten der Europäischen Union sowie der konstant hohen Bedrohungslage durch den internationalen Terrorismus gesetzt.

Um auf die Herausforderungen der oben genannten Themen mit einer gesamteuropäischen Lösung angemessen und zügig reagieren zu können, wurden mehrere Sonderratssitzungen einberufen.

Die thematischen Schwerpunkte zur Grundlage nehmend, gliedert sich mein Bericht wie folgt:

1. Migration
2. Terrorismusbekämpfung und innere Sicherheit



- 3. Datenschutz
- 4. Visumpolitik
- 5. Sonstiges

1. Migration

- 1.1 Umsiedlungs- und Neuansiedlungsprogramm
- 1.2 Rückkehrpolitik
- 1.3 Permanenter Verteilungsmechanismus und gemeinsame EU-Liste sicherer Herkunftstaaten
- 1.4 Gemeinsame Informationsstrategie

1.1 Umsiedlungs- und Neuansiedlungsprogramm

In seiner Sitzung vom 9. November 2015 befasste sich der Sonderinnenrat mit dem Umsetzungsstand hinsichtlich der Umsiedlung von 160.000 Personen¹ innerhalb Europas, die unzweifelhaft internationalen Schutz benötigen. Der Rat verabschiedete Schlussfolgerungen, in denen betont wird, dass die Anstrengungen für eine zügige Umsiedlung von Personen aus Italien und Griechenland gesteigert werden müssen.² Italien und Griechenland sollen im Gegenzug die Maßnahmen, die zur Vorbereitung der Umsiedlung erforderlich sind, weiter voranbringen. Die Kommission betonte, dass die Einrichtung und Inbetriebnahme der geplanten Registrierungscentren („Hotspots“)

¹ Die Festlegung der umzusiedelnden Personen setzt sich aus dem Beschluss des Sonderinnenrates vom 22. September 2015 zur Umsiedlung von 120.000 Personen und aus den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 25./26. Juni 2015 zur Umsiedlung von 40.000 Personen aus Griechenland und Italien zusammen.

² Seit Beschluss wurden im ersten Monat lediglich 118 Menschen aus Italien und 30 Menschen aus Griechenland umgesiedelt.



in Italien und Griechenland bis Ende November 2015 abgeschlossen sein müsse. Die Mitgliedstaaten, die europäische Grenzschutzagentur Frontex sowie das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) sollen Griechenland und Italien bei ihren Bemühungen unterstützen. Der Forderung, den Hilfesuchen von Frontex und EASO nachzukommen und das benötigte Personal zur Verfügung zu stellen, wurde in der Sitzung vom 9. November 2015 erneut Nachdruck verliehen.

Hotspots

Als „Hotspots“ werden Erstregistrierungszentren an den EU-Außengrenzen für Flüchtlinge bezeichnet. Der erste „Hotspot“ wurde am 16. Oktober 2015 auf der griechischen Insel Lesbos eröffnet. Insgesamt sieht der EU-Hotspots-Ansatz für Griechenland eine Koordinierungseinheit sowie fünf operative Einheiten vor und für Italien eine Koordinierungseinheit sowie sechs operative Einheiten. Den Erstregistrierungszentren wird eine zentrale Funktion für das EU-weite Umsiedlungsprogramm zugesprochen. Das vorrangige Ziel lautet daher auch, eine rasche Funktionsfähigkeit der Hotspots herbeizuführen.

Der Stand der getroffenen Maßnahmen zur Bewältigung der Migrationskrise war bereits in der Sitzung des JI-Rates vom 8. Oktober 2015 eingehend beraten worden. Insbesondere die Entwicklungen zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland wurden dargestellt. Eine Berichterstattung erfolgte zudem über die Sitzung des Strategischen Ausschusses für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen (SAEGA) vom 5. Oktober 2015. Demnach konnten Italien und Griechenland ihre Roadmaps zur Gewährleistung einer angemessenen Umsetzung der Umsiedlungsregelung vorlegen. Auf dem 3. Forum für Neuansiedlungs- und Umsiedlungsmaßnahmen, welches am 1. Oktober 2015 stattfand, wurden diese Roadmaps erörtert.

Das EASO und Frontex benannten im Anschluss den konkreten Personalbedarf für die folgenden Aufgaben:

- den Schutz der Landgrenze,
- die Migrationssteuerung in den „Hotspot“-Gebieten sowie



- den Aufbau von Kapazitäten in den italienischen und griechischen Asylbehörden³.

Mehrere Mitgliedstaaten signalisierten in der Ratssitzung ihre Bereitschaft, Italien und Griechenland zu unterstützen.

Es wurde darüber hinaus festgehalten, dass noch nicht alle beteiligten Mitgliedstaaten sämtliche Durchführungsmaßnahmen beschlossen hätten. Mit Blick auf die Tagung des Europäischen Rates am 15./16. Oktober 2015 wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert insbesondere

- Kontaktstellen für die Durchführung der Umsiedlungsentscheidung zu benennen,
- Verbindungsbeamte nach Italien und Griechenland für die Durchführung sämtlicher Aspekte des Umsiedlungsverfahrens zu entsenden,
- Umsiedlungsplätze bereitzustellen und Griechenland und Italien über die Anzahl in Kenntnis zu setzen,
- auf die Anfragen von EASO und Frontex nach Personalbedarf zügig zu reagieren und
- eine Überprüfung der Beiträge im Bereich des Katastrophenschutzes vorzunehmen.

Probleme in der konkreten Umsetzung sowie Fragen zur Registrierung und die Vermeidung von Sekundärmigration wurden in der Ratssitzung vom 8. Oktober 2015 ebenfalls thematisiert.

Eine Konsensfindung im Bereich der Umsiedlung von insgesamt 160.000 Personen war schwierig, da eine Einigung auf freiwilliger Basis herbeigeführt werden sollte. So

³ Demnach werden 105 Grenzschutzbeamte benötigt, 670 Sachbearbeiter und Dolmetscher im Bereich Migrationssteuerung und 99 Experten zur Unterstützung der italienischen und griechischen Asylbehörden.



konnte der förmliche Beschluss zur Umsiedlung von 40.000 Personen erst nach mehreren Tagungen am 14. September 2015 gefasst werden. Konkret trafen die Mitgliedstaaten Zusagen für die Umsiedlung von 32.256 schutzbedürftigen Flüchtlingen aus Griechenland und Italien. Eine Einigung auf die Umverteilung der restlichen 7.744 Flüchtlinge solle demnach bis Dezember 2015 erfolgen.

Auch der Beschluss vom 22. September 2015 zur Umsiedlung von insgesamt 120.000 Personen aus den Ländern an den Außengrenzen konnte lediglich mit qualifizierter Mehrheit angenommen werden. Ungarn, Tschechien, die Slowakei und Rumänien stimmten dem Beschluss nicht zu.⁴

Im Bereich der Neuansiedlung von 20.000 Personen von außerhalb Europas, wie ebenfalls in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 25./26. Juni 2015 gefordert, kam es bereits früher zu einem Konsens. So trafen die Mitgliedstaaten in der Sitzung vom 20. Juli 2015 Zusagen über die Neuansiedlung von 22.504 schutzbedürftigen Flüchtlingen von außerhalb Europas.

1.2 Rückkehrpolitik

In den Schlussfolgerungen vom 9. November 2015 kündigt der Rat an, dass die Mitgliedstaaten mit umfassender Unterstützung der Kommission und von Frontex die Rückkehrquote erheblich verbessern wollen. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert,

⁴ Ursprünglich zielte der Vorschlag auf die Umsiedlung von 156.000 Personen aus Italien, 50.400 Personen aus Griechenland und 54.000 Personen aus Ungarn. Da Ungarn den Vorschlag jedoch abgelehnt hat, bleibt das Kontingent von 54.000 Personen zunächst frei. In der Sitzung vom 9. November 2015 äußerte Schweden den Wunsch, an diesem freien Kontingent teilhaben zu wollen.



Vorschlagspaket der Europäischen Kommission zur Bewältigung der Flüchtlingskrise

Auf Grundlage ihrer Europäischen Migrationsagenda vom 13. Mai 2015 unterbreitet die Europäische Kommission am 9. September 2015 folgende Vorschläge zur Bewältigung der Flüchtlingskrise:

- Vorschlag für eine sofortige Umsiedlung von 120.000 Menschen, die eindeutig internationalen Schutz benötigen, aus den Ländern an den Außengrenzen,
- einen ständigen Umsiedlungsmechanismus für alle Mitgliedstaaten,
- eine gemeinsame europäische Liste der sicheren Herkunftsländer,
- eine wirksamere Rückführungspolitik,
- einen Leitfaden zu den Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge für Maßnahmen zur Unterstützung der Flüchtlinge,
- Maßnahmen, die auf die externe Dimension der Flüchtlingskrise ausgerichtet sind,
- einen Treuhandfonds für Afrika.

eine rasche Entsendung von Rückführungsexperten in den Pool der europäischen Verbindungsbeamten für Rückkehrfragen vorzunehmen.

Der Rat verabschiedete im Gemischten Ausschuss auf seiner Tagung vom 8. Oktober 2015 Schlussfolgerungen zur künftigen Ausgestaltung der Rückkehrpolitik illegal aufhältiger Drittstaatenangehöriger. Die Rückkehrpolitik wird als ein Bestandteil einer umfassenden europäischen Migrationspolitik gesehen. Die Schlussfolgerungen beruhen auf dem EU-Aktionsplan für die Rückkehr und auf dem Gemeinsamen Handbuch zum Thema Rückkehr/ Rückführung. Beide Dokumente waren am 9. September 2015 von der Kommission vorgestellt worden.

Die Schlussfolgerungen betonen, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten größere Anstrengungen im Bereich Rückkehr/ Rückführung unternehmen und alle notwendigen Maßnahmen ergreifen müssen, die für die Durchsetzung von systematischen Rückkehrentscheidungen notwendig seien. Die Rückführungsrichtlinie müsse demnach konsequent und wirksam umgesetzt werden. In diesem Zusammenhang soll die Kommission bewerten, inwieweit die Rückführungsrichtlinie funktioniert und umgesetzt wird und erforderlichenfalls weitere Maßnahmen unternehmen. Forderungen nach einer stärkeren Nutzung und Verbesserung der europäischen Informationssysteme sowie eine Intensivierung der praktischen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten finden sich ebenfalls in den Schlussfolgerungen. Noch vor Ende 2015 sollen darüber



hinaus die Mitgliedstaaten das Netz der nationalen Kontaktstellen in Betrieb nehmen, um Informationen besser austauschen zu können. Maßnahmen zur Erhöhung der Akzeptanz des EU-laissez-passer in Herkunftsstaaten sollen ebenfalls ergriffen werden.

Frontex soll die Mitgliedstaaten bei den Rückführungen unterstützen. Zu diesem Zwecke erfolgt umgehend die Einrichtung eines speziellen Rückführungsbüros bei Frontex. Es wird angestrebt, mit einem Legislativpaket die europäische Grenzschutzagentur zu stärken. Die Kommission will das Legislativpaket noch vor Ende 2015 vorlegen.

Die stärkere Zusammenarbeit mit Drittstaaten, die Neufassung des Visakodex sowie die Einrichtung und aktive Unterstützung der „Hotspots“ werden als weitere wichtige Aspekte für eine effiziente Rückkehrpolitik gesehen.

Während der Aussprache betonte der EU-Innenkommissar Avramopoulos, dass die Rückkehrpolitik zentral für die Glaubwürdigkeit des europäischen Asylsystems insgesamt sei. Zu dem Aktionsplan führte er aus, dass die Wirksamkeit des EU-Systems zur Förderung der Rückkehr irregulärer Migration verbessert werden müsse, da im vergangenen Jahr weniger als 40% der ausgewiesenen irregulären Migrantinnen und Migranten die EU auch tatsächlich verlassen hätten. Der Aktionsplan benenne daher für den Bereich der Steigerung der Wirksamkeit des EU-Systems zur Förderung der Rückkehr irregulärer Migranten folgende Maßnahmen:

- die Förderung der freiwilligen Rückkehr,
- eine stärkere Durchsetzung der EU-Vorschriften,
- einen verstärkten Austausch zur Durchsetzung der Rückkehr,
- die Stärkung der Rolle und des Mandats von Frontex,
- ein integriertes System für das Rückkehrmanagement.



Darüber hinaus sollte die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern im Bereich der Rückübernahme gestärkt werden. Hier schlägt der Aktionsplan folgende Maßnahmen vor:

- wirksame Umsetzung von Rückübernahmeverpflichtungen,
- Abschluss laufender und Aufnahme neuer Verhandlungen über Rücknahmeabkommen,
- politische Dialoge auf hoher Ebene über Rückübernahmefragen,
- Unterstützung bei der Wiedereingliederung,
- Aufbau von Kapazitäten und die stärkere Einflussnahme der EU im Bereich Rückkehr und Rückübernahme.

Es wurde betont, dass die Kommission die Ratsschlussfolgerungen unterstütze. In diesem Zusammenhang kündigte Kommissar Avramopoulos an, bis Ende des Jahres 2015 Vorschläge zur Errichtung eines Rückkehr-Büros bei Frontex vorzulegen. Er berichtete auch davon, dass es Ende Oktober 2015 einen Rückflug nach Pakistan geben werde. Auch Deutschland betonte, dass der Fokus auf Pakistan notwendig sei, da die Zahlen der Hilfesuchenden aus diesem Land stark angestiegen seien.

Bereits in der Ratssitzung vom 20. Juli 2015 hatte Spanien die entscheidende Bedeutung der freiwilligen oder zwangsweisen Rückkehr von Flüchtlingen in ihre Herkunftsländer betont, um die Herausforderungen durch die Migration bewältigen zu können.

1.3 Permanenter Verteilungsmechanismus und gemeinsame EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten

Permanenter Verteilungsmechanismus

Der Rat vom 9. November 2015 beschloss die anhängigen Gesetzgebungsvorschläge für einen Krisen-Umsiedlungsmechanismus und zur Änderung der Dublin-Verordnung



weiter zu prüfen. Vier Mitgliedstaaten sprachen sich jedoch bereits ausdrücklich gegen die Einführung eines permanenten Verteilungsmechanismus aus.

Die Kommission hatte am 11. September 2015 einen Vorschlag zur Einrichtung eines permanenten Verteilungsmechanismus für Krisensituationen vorgelegt. Ergänzend zu den bereits beschlossenen Notfallumsiedlungsprogrammen soll ein Mechanismus entwickelt werden, der Mitgliedstaaten, deren Asylsystem durch unverhältnismäßig hohe Zugangszahlen von Drittstaatsangehörigen unter Druck stehen, zu entlasten.

In der Sitzung vom 8. Oktober 2015 sprach sich der Rat dafür aus, zunächst die Erfahrungen mit dem Nothilfe-Umsiedlungsprogramm abwarten zu wollen, um auf Grundlage dieser Erkenntnisse über einen permanenten Umsiedlungsmechanismus nachzudenken.

EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten

Der Sonderinnenrat vom 9. November 2015 erörterte die Vorschläge der Kommission zur Erstellung einer gemeinsamen EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten. Demnach werden die Arbeiten an einer EU-weiten Liste sicherer Herkunftsstaaten fortgesetzt. Es wurde seitens der Kommission und des Vorsitzes erklärt, dass sie die Türkei als einen sicheren Herkunftsstaat einstufen. Wegen der Dringlichkeit der Zusammenarbeit mit der Türkei findet zeitnah eine Reise der Kommission in die Türkei statt, bei der über den Aktionsplan und die Rücknahme von Drittstaatsangehörigen gesprochen werde.

In der Sitzung am 8. Oktober 2015 hatte der Vorsitz betont, dass die ersten Behandlungen auf Arbeitsebene hinsichtlich der Erstellung einer gemeinsamen EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten für wichtig erachtet würden. Die Verhandlungen über den Vorschlag sollten daher in den zuständigen Ratsgremien fortgeführt werden.



Am 9. September 2015 hatte die Kommission ihren Vorschlag für eine Verordnung einer gemeinsamen EU-Liste der sicheren Herkunftsstaaten vorgestellt. Von einer gemeinsamen EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten verspricht sich die Kommission Asylansträge schneller bearbeiten und eine zügigere Rückführung erreichen zu können, sollte kein Anspruch auf Asyl bestehen. In dem Verordnungsentwurf schlägt die Kommission nach Rücksprache mit den Mitgliedstaaten vor, die EU-Liste der sicheren Herkunftsstaaten um Albanien, Bosnien und Herzegowina, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Kosovo, Montenegro, Serbien und die Türkei zu erweitern. Weitere Länder können nach eingehender Prüfung durch die Kommission in die Liste aufgenommen werden.

Dieses Vorgehen beruht auf den Schlussfolgerungen des Rates vom 20. Juli 2015, wonach die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, im Rahmen eines koordinierten Prozesses unter Leitung des EASO zu bewerten, welche Drittstaaten zu sicheren Herkunftsstaaten bestimmt werden können. Vorrangig solle zunächst eine Bewertung der Sicherheitslage in der Westbalkanregion vorgenommen werden. Dies soll im Einklang mit den Kriterien und Verfahrensvorschriften aus der Asylverfahrensrichtlinie geschehen.

1.4 Gemeinsame Informationsstrategie

Eine gemeinsame Informationsstrategie soll festgelegt werden. Dies beschloss der Sonderinnenrat am 9. November 2015. Die Informationsstrategie richtet sich an Asylbewerber, Migranten, Schleuser und Menschenhändler. Die Kommission wird in den nächsten Tagen ein spezifisches Team aus allen relevanten institutionellen Akteuren zusammenstellen, um diese Zielsetzungen zu erreichen. Über die Umsetzung wird sie auf der Tagung des Rates am 3./4. Dezember 2015 berichten.



2. Terrorismusbekämpfung und innere Sicherheit

2.1 Erneuerte Strategie der inneren Sicherheit der Europäischen Union (2015-2020)

2.2 Bewertung der laufenden Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung

2.3 Bekämpfung des illegalen Handels mit Feuerwaffen

2.4 Management der Außengrenzen

2.1 Erneuerte Strategie der inneren Sicherheit der Europäischen Union (2015-2020)

Der Vorsitz berichtete in der Sitzung vom 8. Oktober 2015 über den Stand der Umsetzung der erneuerten Strategie der inneren Sicherheit der Europäischen Union (2015-2020). Demnach wurde ein erster Umsetzungsplan erarbeitet, der bis Ende Dezember 2015 noch weiterentwickelt und aktualisiert werden soll. Dem Ständigen Ausschuss für die operative Zusammenarbeit im Bereich innere Sicherheit (COSI) kommt dabei eine koordinierende Rolle zu. Der Vorsitz betonte, dass der Umsetzungsplan flexibel sein und sich an die jeweilige Bedrohungslage anpassen müsse. Auch sei es wichtig, eine Strategie zu entwickeln, die über die Zyklen der Ratspräsidentschaft hinaus Bestand habe. Auf Grundlage dieses Ansatzes sei ein Arbeitsprogramm für verschiedene Ratsarbeitsgruppen festgelegt und ein Modell für die Planungen künftiger Präsidentschaften geschaffen worden.

Dieses Vorgehen beruht auf den Schlussfolgerungen des JI-Rates vom 16. Juni 2015 wonach der COSI aufgefordert wurde, bis Ende Dezember 2015 einen Umsetzungsplan mit Priorisierung der Maßnahmen der erneuerten Strategie der inneren Sicherheit 2015 - 2020 zu erstellen.



2.2 Bewertung der laufenden Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung

In der Sitzung vom 8. Oktober 2015 nahm der Rat den Bericht des EU-Koordinators für die Terrorismusbekämpfung, Gilles des Kerchove, zur Kenntnis. Demnach konnten in vielen Handlungsbereichen bereits Fortschritte erzielt werden.

Bis zur Ratssitzung im Dezember 2015 sollen auf Vorschlag des Vorsitzes und des EU-Koordinators in den fünf folgenden Handlungsbereichen für die Terrorismusbekämpfung weitere Fortschritte erzielt und Bilanz gezogen werden. Diese sind:

- praktische Anwendung der gemeinsamen Risikoindikatoren,
- Verstärkung der Grenzkontrollen durch bessere Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) und der Interpol-Datenbank für gestohlene und verlorene Reisedokumente (SLTD),
- Informationsaustausch,
- Verhinderung der Radikalisierung im Internet,
- interne/ externe Verbindung.⁵

Das Thema der Sicherheit im Bahnverkehr kam in der Ratssitzung am 8. Oktober 2015 ebenfalls zur Sprache. Die Kommission verwies in diesem Zusammenhang auf eine Sicherheitsstudie der Expertengruppe LANDSEC zur Sicherheit des Bahnverkehrs.

⁵ In dem Bericht des EU-Koordinators für die Terrorbekämpfung heißt es dazu: „In der von den Justiz- und Innenministern am 29. Januar 2015 in Riga abgegebenen Erklärung und in den Schlussfolgerungen des Rates (Auswärtige Angelegenheiten) vom 9. Februar 2015 wird dazu aufgerufen, die justiz- und innenpolitischen Instrumente stärker für die Zusammenarbeit der EU mit den Ländern im Nahen Osten und in Nordafrika (MENA-Region) bei der Terrorismusbekämpfung zu nutzen und insbesondere Rahmen für einen Informationsaustausch zu entwickeln und Wege zu finden, wie die EU-Agenturen engere strategische Kontakte zu den Ländern in der Region pflegen können, um die Zusammenarbeit in den Bereichen Strafverfolgung und Justiz zu verbessern. Der EAD und die Kommission werden er sucht, dieses Vorhaben in Zusammenarbeit mit dem EU-Koordinator für die Terrorismusbekämpfung mit unverminderter Aufmerksamkeit weiter zu verfolgen.“



Bereits in der Sitzung vom 9./10. Juli 2015 hatte der luxemburgische Ratsvorsitz angekündigt, sich in den kommenden sechs Monaten auf die Terrorismusbekämpfung konzentrieren zu wollen. Dabei sei die weitere Umsetzung der Maßnahmen aus der Erklärung der Staats- und Regierungschefs vom 12. Februar 2015 zu beachten. Die Zusammenarbeit von nationalen und europäischen Sicherheitsbehörden solle dabei weiter vorangebracht werden. Die Erklärung wurde vor dem Hintergrund der Anschläge von Paris abgegeben.

2.3 Bekämpfung des illegalen Handels mit Feuerwaffen

In der Sitzung vom 8. Oktober 2015 nahm der Rat die Schlussfolgerungen zur verbesserten Nutzung der Mittel zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Feuerwaffen an.

In den Schlussfolgerungen werden die Mitgliedstaaten ersucht, u. a. die bestehenden Datensysteme wie das Schengener Informationssystem (SIS II), das Europol-Informationssystem (EIS), die Interpol-Datenbank (iARMS⁶) verstärkt mit Informationen über gesuchte Feuerwaffen⁷ zu bestücken und sich an dem Empact-Projekt „Firearms“ zu beteiligen.

Die Kommission soll bis spätestens Anfang 2016 einen Vorschlag zur Überarbeitung der Richtlinie über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen (RL 91/477/EWG des Rates vom 18. Juni 1991) vorlegen. In der Neufassung soll u. a.:

- der Informationsaustausch über Feuerwaffen und deren Rückverfolgbarkeit verbessert,
- eine einheitliche Kennzeichnung eingeführt und

⁶ Die Interpol-Datenbank zur Aufspürung und Rückverfolgung illegaler Waffen (Illicit arms records and tracing management system - iARMS) ist ein webbasiertes System, welches den Informationsaustausch und die Kooperation zwischen Strafverfolgungsbehörden im Bereich des illegalen Waffenhandels erleichtern soll.

⁷ gemäß Artikel 38 des Beschlusses über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) (2007/533/JI).



- dem illegalen Handel über das Internet und das Darknet Rechnung getragen werden.

Darüber hinaus wurde die Kommission aufgefordert, bis Ende 2015 eine Verordnung über strenge Mindeststandards für die Deaktivierung von Feuerwaffen vorzulegen. Der COSI soll regelmäßig über den Stand der Durchführung des Aktionsplans über den unerlaubten Handel mit Feuerwaffen zwischen der EU und dem südosteuropäischen Raum (2015-2019) unterrichtet werden. Auch soll die Kommission den COSI über die erzielten Fortschritte bei den Arbeiten an dem iARMS/ SIS-Interoperabilitätsprojekt informieren. Die Arbeiten an diesem Projekt sollen in enger Zusammenarbeit mit Europol, Interpol und den Mitgliedstaaten erfolgen. Eine vollständige Interoperabilität der beiden Systeme wird für die nahe Zukunft angestrebt.

Europol wird beauftragt, ein Handbuch für die Bekämpfung des Verkaufs verbotener Waren im Internet auszuarbeiten.

Die Schlussfolgerungen zur Bekämpfung des illegalen Waffenhandels waren aufgrund der terroristischen Anschläge von Paris, Brüssel und Kopenhagen Anfang des Jahres 2015 und nicht zuletzt vor dem Hintergrund des gescheiterten Angriffs in einem Thalys Zug am 21. August 2015 von der luxemburgische Ratspräsidentschaft ausgearbeitet worden.

Sie stehen im Einklang mit der Strategie der inneren Sicherheit der Europäischen Union (2015-2020).



2.4 Management der Außengrenzen

Die Schlussfolgerungen des Rates vom 9. November 2015 sehen im Bereich des Außengrenzenmanagements der EU vor, die Ausweitung der gemeinsamen Operation „Poseidon Sea“ in Griechenland ab dem 1. Dezember 2015 zu unterstützen.

Hinsichtlich der Ein- und Ausreisekontrollen an den Außengrenzen sollen die betroffenen Mitgliedstaaten unterstützt werden. Damit soll sichergestellt werden, dass rechtlichen Verpflichtungen zur Durchführung angemessener Kontrollen besser nachgekommen und die Kontrolle der Außengrenzen vollständig wiedererlangt wird. Die Schlussfolgerungen sehen vor, die Koordinierung der Maßnahmen für das Grenzmanagement zu verstärken. Frontex wird flankierende Maßnahmen ergreifen. Erforderlichenfalls soll auch die Entsendung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke im Einklang mit den Vorschriften der EU erfolgen.

Beratungen und ein Erfahrungsaustausch über die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen sollen auf Grundlage des achten Halbjahresberichts der Kommission über das Funktionieren des Schengen-Raums im Rahmen der Tagung des JI-Rates am 3./4. Dezember 2015 geführt werden.

Bereits auf der Sitzung des Europäischen Rates vom 15. Oktober 2015 hatten sich die Staats- und Regierungschefs auf einen verstärkten Schutz der Außengrenzen der EU (aufbauend auf dem Schengen-Besitzstand) verständigt. Vorgesehen ist u. a. die Errichtung eines integrierten Grenzmanagementsystems, welches über das derzeitige Mandat von Frontex hinausgeht sowie der Einsatz von zusätzlichen Grenzbeamten zur Sicherung der Registrierungszentren in Griechenland und Italien.

Vorbereitungen zu dieser Entscheidung des Europäischen Rates wurden auf der Sitzung des JI-Rates am 8. Oktober 2015 getroffen. Dort hatte eine Aussprache zur zukünftigen Politik im Bereich des Managements der Außengrenzen im Gemischten



Ausschuss unter Einbeziehung der assoziierten Staaten und der Agenturen stattgefunden.

Der Kommissar Avramopoulos nannte in diesem Zusammenhang die „Hotspots“ als einen ersten Schritt zur Beseitigung bestehender Mängel in der Grenzverwaltung. Er hinterfragte die alleinige Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Grenzsicherung und forderte, die Grenzschutzagentur Frontex weiter zu stärken. Technische Lösungen, wie „smart borders“, SIS, Entry/Exitssystem seien intensiv voranzutreiben.

Zahl der illegalen Grenzübertritte (Zeitraum 1.1. - 30.9.2015)

Laut einer aktuellen Frontex-Studie meldeten die EU-Mitgliedstaaten sowie die assoziierten Staaten für den Zeitraum von 1. Januar bis 30. September 2015 über 700.000 illegale Grenzübertritte.

Im gleichen Zeitraum des vergangenen Jahres belief sich die Zahl der illegalen Grenzübertritte noch auf 203 423.

Alleine in den Monaten August und September 2015 wurden 189 932 bzw. 170 403 illegale Grenzübertritte registriert.

Quelle: Frontex, Analytical Brief, Issue 7/2015

In der anschließenden Diskussion sprachen sich zahlreiche Mitgliedstaaten für die Beibehaltung ihrer nationalstaatlichen Souveränität im Bereich Grenzsicherung aus. Dies sei im Interesse aller Mitgliedstaaten sowie der EU. Der Rat betonte aber, dass die Rolle der europäischen Grenzschutzagentur Frontex weiter gestärkt werden solle⁸.

Der Rat unterstützte den Einsatz neuer Technologien unter Vorbehalt der Finanzierbarkeit. Während der Sitzung wurde zudem der Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands thematisiert. Die Teilnehmer sahen Potenzial für Verbesserungen. Insbesondere unter den

⁸ Die Mittel für die gemeinsamen Frontex-Operationen POSEIDON und TRITON wurden aufgestockt. Als deutliches Zeichen zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität vereinbarte der Rat am 18. Mai 2015, die EU-Militäroperation (EUNAVFOR MED) einzurichten. EUNAVFOR MED soll im Mittelmeer sowie an der Küste Libyens kriminelle Strukturen bekämpfen. Mit Beschluss vom 28. September 2015 trat die Militärmission EUNAVFOR MED in die zweite Phase ein und löste die erste Aufklärungsphase ab. In der zweiten Phase wird es der Marineoperation, die nun Operation „Sophia“ heißt, ermöglicht, Schiffe, bei denen ein Verdacht auf Menschenschmuggel oder Menschenhandel besteht, auf hoher See anzuhalten, zu durchsuchen, zu beschlagnahmen und umzuleiten.



derzeitigen Umständen solle der Mechanismus so umfassend wie möglich genutzt werden.⁹

Bereits in Vorbereitung zu der Sitzung betonte der Vorsitz, dass neben der Durchführung von dringenden sofortigen Maßnahmen aufgrund der derzeitigen außergewöhnlichen Lage, grundsätzlich ein tragfähiges Langzeitkonzept benötigt werde. Zu diesem Langzeitkonzept gehörten demnach Grenzmanagementmaßnahmen, die auf den Grundsätzen der gemeinsamen Verantwortung, des gegenseitigen Vertrauens und der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten beruhen. Die Zukunft des Schengen-Raums hänge von der glaubwürdigen und effizienten Kontrolle der EU-Außengrenzen ab.

3. Datenschutz

3.1 Datenschutzrichtlinie

3.2 EU-PNR-Richtlinie

3.1 Datenschutzrichtlinie

In der Sitzung am 9. Oktober 2015 beschloss der Rat im Gemischten Ausschuss seine Verhandlungsposition bezüglich des Entwurfs für eine Datenschutzrichtlinie¹⁰

⁹ Mit Verordnung vom 7. Oktober 2014 wurde ein Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands eingeführt. Durch ihn sollen insbesondere Abhilfemaßnahmen zur Beseitigung potenzieller Defizite beim Management der Außengrenzen und im Zusammenhang mit der Kontrollfreiheit an den Binnengrenzen geregelt werden.

¹⁰ Vorschlag für 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, Untersuchung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr.



und eröffnete dadurch den Weg zu Trilogverhandlungen zwischen dem Rat, dem Europäischen Parlament und der Kommission. Diese sollen nun zügig angegangen werden.¹¹

Mit der Datenschutzrichtlinie sollen folgende Ergebnisse erzielt werden:

- personenbezogene Daten werden in hohem Maß geschützt und
- Strafverfolgungsbehörden in der Europäischen Union können leichter personenbezogene Daten untereinander austauschen.

Auf die allgemeine Ausrichtung zur Datenschutzgrundverordnung hatte sich der JI-Rat bereits am 15. Juni 2015 verständigt. Die anschließenden Trilogverhandlungen begannen daraufhin am 24. Juni 2015. Vier Trilogsitzungen zur Datenschutzgrundverordnung haben bereits stattgefunden. Die Grundsätze wurden dabei bereits durchgearbeitet und über viele Punkte konnte eine provisorische Einigung erzielt werden.

Der Rat wies in seiner Sitzung am 9. Oktober 2015 ausdrücklich darauf hin, dass die Datenschutzrichtlinie, die Datenschutzgrundverordnung sowie die EU-PNR-Richtlinie in ihrem Gesamtmehrwert betont werden müssen. Der Vorschlag, die Datenschutz-Richtlinie gemeinsam mit der Datenschutz-Grundverordnung und der EU-PNR-Richtlinie bis Jahresende zu verabschieden, fand im Rat daher ausdrücklich Zustimmung. Die Kommission hob hervor, dass die Reform des Datenschutzes als zentrales Element für die künftige Gestaltung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts angesehen werde.

¹¹ Bis auf Österreich stimmten alle Mitgliedstaaten dem Vorschlag zur allgemeinen Ausrichtung zu. Österreich, Slowenien und die Tschechische Republik führten ihre verbliebenen Bedenken in Protokollklärungen aus.



3.2 EU-PNR-Richtlinie¹²

In der Sitzung vom 8. Oktober 2015 berichtete der Vorsitz über die Fortschritte im Bereich des Vorschlages für eine EU-PNR-Richtlinie. Nachdem am 15. Juli 2015 der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) des EU-Parlaments seine Stellungnahme zum Gesetzentwurf beschlossen und damit den Weg für die Einführung der Vorratsdatenspeicherung von Fluggastdaten bereitet hat, befindet sich der Gesetzentwurf nun in den Trilogverhandlungen zwischen Rat, Europäischem Parlament und Kommission. Zwei Trilogsitzungen zu der EU-PNR-Richtlinie haben bereits stattgefunden, drei weitere Trilogveranstaltungen sind noch bis Ende des Jahres geplant. Bei den bisherigen Sitzungen wurde die Einbeziehung der innereuropäischen Flüge sowie die Speicherfrist thematisiert, da die überwiegende Zahl der Mitgliedstaaten, im Gegensatz zu den EU-Parlamentariern, die Anforderung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) auch von innereuropäischen Flügen für erforderlich hält und die Beschränkung auf grenzüberschreitende Kriminalität als zu eng erachtet. Erklärtes Ziel sei es weiterhin, die EU-PNR-Richtlinie bis Ende des Jahres zu verabschieden. Die Kommission berichtete daraufhin, dass bis zum jetzigen Zeitpunkt die Liste von Straftaten zentrales Thema der Diskussionen gewesen sei. Hinsichtlich der Speicherfristen und der Einbeziehung innereuropäischer Flüge zeichnet sich eine schwierige Debatte zwischen Rat und dem Europäischen Parlament ab.

Unter PNR-Daten werden solche Angaben von Fluggästen verstanden, die von Fluggesellschaften zu geschäftlichen Zwecken erfasst werden. Sie enthalten Informationen unterschiedlicher Art, von Reisedaten und Reiserouten bis hin zu Informationen über Zahlungsart und Kontaktdaten. Während zahlreiche Mitgliedstaaten bereits ihre eigenen Mechanismen für den Umgang mit Fluggastdatensätzen entwickeln, würde

¹² Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität - EU-PNR.



mit der Richtlinie die Verwendung dieser PNR-Daten auf EU-Ebene geregelt und ein Versuch unternommen, die Politik der Mitgliedstaaten zu harmonisieren.

4. Visumpolitik¹³

Eine Bewertung der Kommission zur Verordnung über den Visa-Kodex ergab, dass Reisen für legal Reisende einfacher werden sollen. Es wird dadurch eine Förderung der Außenbeziehung, des Handels, der Bildung, der Kultur und des Tourismus angestrebt. Insbesondere soll ein spezielles „Rundreisevisum“, welches das Übereinkommen von Schengen berücksichtigt, eingeführt werden.

Die Verordnung über den Visakodex der Union gilt seit dem 5. April 2010. Der Inhalt der Verordnung ist regelmäßig einer Gesamtbewertung durch die Kommission zu unterziehen. Die Aussprache über das Visapaket hat im Rat am 8. Oktober 2015 begonnen. Diskussionen über die wichtigsten, offenen Punkte des Visapakets sollen jedoch erst bei der Sitzung des JI-Rats im Dezember 2015 erfolgen.

5. Sonstiges

Gipfel von Valletta

Am 11./12. November 2015 fand in Valletta/Malta ein internationales Gipfeltreffen zwischen der EU, afrikanischen und anderen wesentlich betroffenen Ländern zu Migrationsfragen statt. Auf dem Gipfel wurde ein Aktionsplan verabschiedet, der folgende Schwerpunkte beinhaltet:

¹³ Beraten wurde über folgende Verordnungsvorschläge: 1) Änderung des Visakodex der Union und 2) Einführung eines Rundreise-Visums (Berücksichtigung im Übereinkommen von Schengen).



- Bekämpfung der Fluchtursachen durch verstärkte Bemühungen um Frieden, Stabilität und wirtschaftliche Entwicklung,
- Förderung und Organisation legaler Migrationswege aus afrikanischen Ländern,
- mehr Schutz für Migranten und Asylbewerber, vor allem für besonders gefährdete Gruppen,
- effektivere Bekämpfung der Ausbeutung und Schleusung von Migranten,
- Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Rückführung und Rückübernahme.

Hochrangige Konferenz „Östliche Mittelmeer- und die Westbalkan-Route“ vom 8. Oktober 2015

Thematischer Schwerpunkt der Konferenz war eine Diskussion über die Problematik einer der Hauptmigrationsrouten in Richtung Europa. Es wurden alle Länder mit einbezogen, die sich entlang dieser Hauptrouten befinden. So nahmen neben den für Immigration und Asyl zuständigen Innenministern sowie den Ministern für auswärtige Angelegenheiten der Europäischen Union auch ihre Amtskollegen aus der Türkei, dem Libanon und Jordanien sowie aus dem Westbalkan (Albanien, EJRM, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Serbien) teil. Des Weiteren wurden die assoziierten Staaten (Schweiz, Norwegen, Liechtenstein und Island) eingeladen. Die abschließende Erklärung betonte die Notwendigkeit einer engeren Kooperation zwischen allen betroffenen Ländern. Den gemeinsamen Herausforderungen müsse man sich solidarisch als Partner gemeinsam entgegenstellen. Konkret wurden in der Erklärung folgende Maßnahmen genannt:

- mehr Unterstützung für Jordanien, den Libanon und die Türkei, die Erstaufnahmeländer für die meisten syrischen Flüchtlinge sind, um sie bei der Bewältigung des Migrationsdrucks zu unterstützen,



- Unterstützung für alle betroffenen Transitländer, um ihre Kapazitäten bei Aufnahme, Registrierung und Bearbeitung von Asylanträgen zu erhöhen,
- engere Kooperation bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens, das ursächlich für Schleuserkriminalität und Menschenhandel ist,
- Bekämpfung der tiefer liegenden Ursachen von Vertreibung.

Der nächste JI-Rat tagt am 3./4. Dezember 2015.

Roger Lewentz