

Bericht

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

im Jahr 2015

1. Überblick

In den polizeilichen Ratsarbeitsgruppen nahmen das Thema Terrorismusbekämpfung, die Befassung mit bereits in der Diskussion befindlichen Rechtsakten und die aktuelle Flüchtlingskrise breiten Raum ein.

Hinsichtlich der Terrorismusbekämpfung standen u. a. Verbesserungen bei den Grenzkontrollen, eine Intensivierung des Datenaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten und mit den Einrichtungen der Europäischen Union (EU), eine verstärkte Zusammenarbeit mit Drittstaaten, Strategien zur Prävention von Radikalisierung, verstärkte Bemühungen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung, gemeinsame Risikoindikatoren zur Entdeckung potentieller Terroristen und die schnelle Einführung einer umfassenden Fluggastdatenregistrierung (PNR¹) im Vordergrund.

Im Hinblick auf PNR wurden die strittigsten Punkte in drei Sondersitzungen so weit abgestimmt, dass der JI-Rat bereits im Dezember 2015 einen Kompromisstext beschließen konnte. Im Fokus standen dabei der Anwendungsbereich, Datenschutzbestimmungen und die Einbeziehung von internen EU-Flügen auf freiwilliger Basis.

Ebenfalls mit Bezug zur Terrorismusbekämpfung wurde mit der Erörterung einer erneuten Änderung der Feuerwaffen-Richtlinie begonnen. Sie umfasst u. a. eine Anpassung der Waffenkategorien, das Verbot von halbautomatischen Waffen, die Einbeziehung von Sammlern und Maklern, die Einführung verpflichtender medizinischer Untersuchungen und die Anbindung der Händler an das nationale Waffenregister.

Ein weiteres Element der Terrorismusbekämpfung ist die Ausschreibung von „Foreign Fighters“ im SIS II. Inzwischen konnte die Zahl der Ausschreibungen von den Polizeien und insbesondere von den Nachrichtendiensten zur verdeckten und gezielten Kontrolle wesentlich erhöht werden. Zudem konnte auch der Nutzungsraum des SIS II ausgedehnt werden, weil seit dem 13. April 2015 nun auch das Vereinigte Königreich SIS II anwendet.

Im Bereich der Aus- und Fortbildung wurden die bereits im Jahr 2014 begonnen Beratungen zum neuen Rechtsrahmen für die Europäische Polizeiakademie (EPA) abgeschlossen. Im Zuge der Verhandlungen wurde insbesondere die von den Mitgliedstaaten kritisierte Aufnahme des „Fortbildungsprogramms für die Strafverfolgung“ in

¹ Passenger Name Records.

den eigentlichen Verordnungstext verhindert. Der Bundesrat hatte in diesem Zusammenhang eine Subsidiaritätsrüge ausgesprochen. Auch die bisherigen Handlungsfelder „Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung“, „Führungslehre“ und „Vermittlung von Sprachkenntnissen“ werden weiterhin beibehalten. Hingegen fand die ablehnende Haltung Deutschlands hinsichtlich der Erweiterung der Zielgruppe der EPA auf alle Strafvollzugsbedienstete keine Mehrheit.

Zur Anpassung des EUROPOL-Ratsbeschlusses an den Vertrag von Lissabon liegt seit 2013 ein Vorschlag für eine EUROPOL-Verordnung vor. Im Dezember 2015 wurde die in den Trilogverhandlungen erzielte Einigung vom Ji-Rat politisch konsentiert. Die EUROPOL-Verordnung soll am 1. Mai 2017 in Kraft treten. Ebenfalls im Jahr 2013 wurden Leistungskennzahlen für die Mitgliedstaaten festgelegt, um eine intensivere Nutzung des Europol-Informationssystems zu erzielen. In Deutschland arbeitet eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe an diesem Thema. Ende 2015 hatten nur vier der 28 Mitgliedstaaten - darunter Deutschland - alle geforderten Kriterien erfüllt.

Im Hinblick auf die Verbesserung des polizeilichen Informationsaustausches ist festzustellen, dass auch mehr als vier Jahre nach Ablauf der Frist für die Umsetzung des sog. Prüm-Beschlusses zum automatisierten Austausch von DNA-, Fingerabdruck- und Fahrzeugregisterdaten der Prozess noch lange nicht abgeschlossen ist. Ursächlich hierfür sind rechtliche, technische und finanzielle Gründe in einigen Mitgliedstaaten. Dagegen erscheinen die Arbeiten an der „Automation of the Data Exchange Process“ (ADEP) vielversprechend. Mit ADEP könnte mit einer einfachen Abfrage festgestellt werden, in welchen Mitgliedstaat polizeiliche Informationen zu einer Person verfügbar sind.

Angesichts der aktuellen Flüchtlingskrise kommt der gegenwärtigen Erörterung des „Smart Borders Package“ besondere Bedeutung zu. Dabei geht es im Wesentlichen um die Implementierung eines automatischen Ein- und Ausreisensystems (EES²) und den Aufbau eines „Programms für registrierte Reisende (RTP³)“. Im EES sollen die Ein- und Ausreisen von Drittstaatsangehörigen elektronisch erfasst werden. Das RTP soll dagegen vielreisenden Angehörigen von Drittstaaten einen zügigeren Grenzübertritt ermöglichen. Insbesondere zum Zweck der verbesserten Strafverfolgung reklamierten alle Mitgliedstaaten die Möglichkeit des Zugriffs ihre Strafverfolgungsbehörden auf EES und RTP.

² Exit/Entry-System.

³ Registered Traveller Programme.

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 (CATS⁴) 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“⁵ der Europäischen Kommission

Bayern

- Ständiger Ausschuss für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit (COSI⁶)

⁴ Committee Article Thirty-Six (Ausschuss nach Artikel 36 EUV).

⁵ Komitologieausschuss.

⁶ Committee on Operational Cooperation on Internal Security.

- Ratsarbeitsgruppe „Schengen-Angelegenheiten“
(Themenbereich „SIS / SIRENE“)
- Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Finanzierungsinstrumente im Bereich Justiz
und Inneres“, Themenbereich „Polizei / Krisenmanagement“

Brandenburg

- Ratsarbeitsgruppe „Terrorismus (TWP⁷)“

Hamburg

- Ratsarbeitsgruppe „Grenzen“

Niedersachsen

- Ratsarbeitsgruppe „Allgemeine Angelegenheiten einschließlich Bewertung
(GENVAL⁸)“

Nordrhein-Westfalen

- Ratsarbeitsgruppe „Informationsaustausch und Datenschutz (DAPIX⁹)“
- Ratsarbeitsgruppe „Zusammenarbeit in Strafsachen“, Polizeithemen

Rheinland-Pfalz

- Rat der Justiz- und Innenminister der EU (JI-Rat)
- Ratsarbeitsgruppe „Rechtsdurchsetzung (LEWP¹⁰)“,
Themenbereich „Polizeiliche Zusammenarbeit“

Sachsen-Anhalt

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

⁷ Working Party on Terrorism.

⁸ Working Party on General Matters including Evaluation.

⁹ Working Group on Data Protection and Information Exchange.

¹⁰ Law Enforcement Working Party.

3.2 Arbeit der Ländervertreter / Zusammenarbeit mit dem Bund

Die Zusammenarbeit der Länder 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 erfolgte 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)

Nachdem bereits in den letzten Jahren die Zahl der jährlichen CATS-Sitzungen seitens der jeweiligen Präsidentschaften laufend reduziert wurde, fand im Jahr 2015 nur noch eine Sitzung statt, die Innenthemen gewidmet war. Auf Seiten der Justiz wurden insgesamt drei Sitzungen durchgeführt.

Die einzige Sitzung, an der die Vertreter der Innenressorts teilgenommen hatten, befasste sich primär mit Rechtsakten aus der ehemaligen dritten Säule (vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon) deren Übergangsfrist am 30. November 2014 auslief und für die nun die Europäische Kommission die Befugnis zur Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens wegen Nicht- oder Falschumsetzung inne hat. Hiervon ist eine Vielzahl von Beschlüssen betroffen. In der Sitzung wurde deutlich, dass die von der Europäischen Kommission vorgelegte Liste von Rechtsakten hinsichtlich der Rückmeldungen der Mitgliedstaaten zur jeweiligen Umsetzung nicht vollständig war.

Zudem wurden verschiedene Zuständigkeitsfragen im Hinblick auf internationale Abkommen im Bereich des Strafrechts erörtert.

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

Die Arbeiten in Bezug auf die Umsetzung des EU Policy Cycle und die Ausgestaltung einer erneuerten Strategie für die innere Sicherheit waren im Jahr 2015 wesentliche Schwerpunkte der Befassung im COSI. Allerdings wurde zu Jahresbeginn nach den Anschlägen auf die Redaktionsräume des Pariser Satiremagazins *Charlie Hebdo* die Diskussion maßgeblich durch vielfältige Vorhaben im Bereich der Terrorismusbekämpfung geprägt. Die entsprechenden Initiativen wurden unter dem Eindruck des Anschlags im *Thalys*-Schnellzug und der Anschläge von Paris im November 2015 intensiviert vorangetrieben. Unter Beteiligung der Europäischen Kommission, der entsprechenden Agenturen sowie des EU Counter Terrorism Coordinators wurden u. a. Verbesserungen bei den Grenzkontrollen, eine Intensivierung des Datenaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten und mit den Einrichtungen der EU, eine verstärkte Zusammenarbeit mit Drittstaaten sowie Strategien zur Prävention von Radikalisierung erörtert. Außerdem einigte man sich auf gemeinsame Risikoindikatoren zur Entdeckung von potentiellen Terroristen, verstärkte die Bemühungen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung und setzte sich für eine schnelle Einführung einer umfassenden Fluggastdatenregistrierung (PNR) ein.

Darüber hinaus befasste man sich mit dem illegalen Handel mit und der Deaktivierung von Schusswaffen und initiierte in diesem Zusammenhang eine Reform der EU-Feuerwaffenrichtlinie. Dabei wurde stets betont, dass die konsequente Nutzung vorhandener Instrumente grundsätzlich Vorrang vor der Schaffung neuer Strukturen haben müsse. Eine Ausnahme bilden die Meldestelle für Internet-Inhalte (EU IRU¹¹) und das Anfang des Jahres 2016 in den Wirkbetrieb gegangene Europäische Zentrum für Terrorismusbekämpfung (ECTC¹²). Ergänzend zum SOCTA¹³ 2014 bis 2017 präsentierte EUROPOL einen Interims-SOCTA, der aufgrund einer erheblichen Steigerung der Fallzahlen um den Bereich des organisierten Einbruchs und Diebstahls erweitert wurde, und informierte über die Umsetzung der Operational Action Plans (OAP) und die Ausgestaltung der Joint Action Days in den Jahren 2015 und 2016. Außerdem wurde der TE-SAT¹⁴ 2015 vorgelegt, der insbesondere die Verbindungen zwischen dem Terrorismus und der organisierten Kriminalität darlegt. EU-

¹¹ European Union Internet Referral Unit (to combat terrorist propaganda and related violent extremist activities on the internet).

¹² European Counter Terrorism Center.

¹³ Serious and Organised Crime Threat Assessment.

¹⁴ European Union Terrorism Situation and Trend Report.

ROPOL erhielt erstmals ein Mandat zur direkten Vergabe von Fördermitteln an die Mitgliedstaaten.¹⁵

In mehreren Sitzungen näherten sich die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten einer gemeinsamen Position in Bezug auf die Erneuerung der EU-Strategie für die Innere Sicherheit (ISS) an, die vom Europäischen Rat im Juni 2014 in Auftrag gegeben worden war.

Im dritten Quartal 2015 waren die Diskussionen im COSI maßgeblich vom steigenden Migrationsdruck und den damit einhergehenden Problemen bestimmt. Vor allem im Rahmen der Befassung mit der Bekämpfung der Schleusungskriminalität und den entsprechenden Netzwerken wurden Maßnahmen wie der Ausbau und die personelle Verstärkung von FRONTEX oder die Verstärkung der Aktivitäten im Zusammenhang mit dem OAP „Illegale Migration“ des EU Policy Cycle gefordert.

In Bezug auf die Kohärenz zwischen der inneren und äußeren Dimension der Sicherheit fand in mehreren Sitzungen ein enger Austausch mit dem „Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSC¹⁶)“, z. B. zur Beteiligung der JI-Agenturen bei der Entwicklung der GSVP¹⁷-Missionen oder zu gemeinsamen Anstrengungen im Rahmen der Bekämpfung der Schleusungskriminalität statt. Mit Blick auf die zunehmenden Migrationsbewegungen wurde eine gemeinsame Sitzung mit dem Strategischen Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen (SCIFA¹⁸) durchgeführt. Der Austausch mit anderen Gremien der EU in gemeinsamen Sitzungsformaten wurde als äußerst positiv bewertet und soll künftig forciert werden.

Der EU Policy Cycle wurde hinsichtlich seiner Umsetzung, Bekanntheit und Anwendung in den Mitgliedstaaten beleuchtet. In diesem Zusammenhang wurde ein unabhängiger Evaluationsmechanismus für das Gesamtsystem des EU Policy Cycle vorgesehen.

Darüber hinaus befasste sich der COSI mit seiner künftigen Rolle und besseren Sichtbarkeit im Geflecht der EU-Organe.

¹⁵ Aufgrund des sogenannten EMPACT Delegation Agreements, das am 22. Dezember 2014 zwischen der Europäischen Kommission (DG Home) und EUROPOL unterzeichnet worden war, kann EUROPOL - beschränkt auf EMPACT-Teilnehmer - selbständig Fördermittel aus dem Fonds für die Innere Sicherheit (ISF) vergeben.

¹⁶ Political and Security Committee.

¹⁷ Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

¹⁸ Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum.

4.3 Ratsarbeitsgruppe „Rechtsdurchsetzung“ und Verwaltungsrat von EUROPOL

Die Aktivitäten der Ratsarbeitsgruppe fokussierten sich im ersten Halbjahr 2015 auf den neuen Rechtsrahmen für die Europäische Polizeiakademie (EPA). Der entsprechende Verordnungsentwurf war von der Europäischen Kommission bereits am 16. Juli 2014 vorgelegt worden.¹⁹ Im Zuge der Verhandlungen konnte insbesondere die seitens der Europäischen Kommission ursprünglich beabsichtigte Aufnahme des „Fortbildungsprogramms für die Strafverfolgung“²⁰ in den eigentlichen Verordnungstext²¹ verhindert werden. Wesentliche Inhalte des Programms haben eine Vereinheitlichung der Aus- und Fortbildung der Angehörigen der Strafverfolgungsbehörden in den Mitgliedstaaten zum Gegenstand und dürften daher nicht mit dem beschränkten Mandat der EU im Bereich der polizeilichen Aus- und Fortbildung vereinbar sein. Der Bundesrat hatte deshalb sogar eine Subsidiaritätsrüge ausgesprochen.²²

Entgegen den ursprünglichen Überlegungen der Europäischen Kommission, die den Bildungsauftrag der EPA in Anlehnung an den gesetzlichen Auftrag von EUROPOL gestalten und damit in erster Linie auf den Bereich der Strafverfolgung begrenzen wollte, umfasst das neue Mandat der EPA auch künftig die Handlungsfelder „Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung“, „Führungslehre“ und „Vermittlung von Sprachkenntnissen“²³. Für die Beibehaltung dieser Zuständigkeiten hatte sich Deutschland in den Verhandlungen mit Nachdruck eingesetzt. Hingegen fand die ablehnende Haltung Deutschlands in Bezug auf die Erweiterung der Zielgruppe der EPA keine Mehrheit. Während an den Fortbildungsmaßnahmen der EPA bislang grundsätzlich nur hochrangige polizeiliche Führungskräfte teilnehmen konnten, erweitert die neue Verordnung die Zielgruppe auf alle „Strafverfolgungsbedienstete“²⁴. Unabhängig von diesen inhaltlichen Aspekten wird die Rechtspersönlichkeit der EPA mit der neuen Rechtsgrundlage gestärkt. Während die Einrichtung bislang als Netz der nationalen Polizeiakademien funktionierte, weist der neue Rechtsrahmen der EPA den Status einer eigenständigen Agentur der EU zu, die das „Netz der Aus-

¹⁹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Agentur der EU für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (CEPOL) vom 16.07.2014 (Bundesrats-Drucksache 373/14 vom 19. August 2014).

²⁰ Law Enforcement Training Scheme (LETS).

²¹ Auf die Inhalte des LETS wird nur noch in den Erwägungsgründen (Nrn. 3 und 5) Bezug genommen.

²² Bundesrats-Drucksache 346/13 (Beschluss) vom 7. Juni 2013.

²³ Art. 3 Abs. 1 der EPA-Verordnung.

²⁴ Hierunter ist das Personal von Polizei-, Zoll- und sonstigen zuständigen Diensten zu verstehen, wobei die konkrete Festlegung den einzelnen Mitgliedstaaten obliegt (Art. 2 Nr. 1 der EPA-Verordnung).

und Fortbildungseinrichtungen der Mitgliedstaaten für Strafverfolgungsbedienstete zusammenführt“²⁵.

Aufgrund einer Initiative der luxemburgischen Präsidentschaft wurde das europäische Netzwerk der Wasserschutzpolizeien AQUAPOL zum Jahresende 2015 aufgelöst. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in diesem Aufgabenfeld soll stattdessen - unter Beibehaltung des Namens AQUAPOL - zukünftig im Rahmen von regionalen Kooperationen, z. B. der Rhein-Anliegerstaaten, erfolgen.²⁶ Daneben beschloss die Ratsarbeitsgruppe, das bislang eigenständige Netzwerk e-MOBIDIG²⁷ (die dort agierenden Experten befassen sich mit mobilen technischen Anwendungen zur Unterstützung der polizeilichen Aufgabenwahrnehmung) zukünftig als Unterarbeitsgruppe des Netzwerks der Polizeitechniker (ENLETS²⁸) weiterzuführen.²⁹ Ergänzend hatte die Ratsarbeitsgruppe neue Leitlinien für die Zusammenarbeit mit ihren diversen Unterarbeitsgruppen verabschiedet.³⁰ Diese sehen für die einzelnen Arbeitskreise u. a. die Erarbeitung und Verabschiedung von strategischen Zielen und Jahresarbeitsprogrammen sowie von Jahresberichten vor. Damit soll die Arbeit der verschiedenen Netzwerke mit dem Ziel der Erhöhung von Effektivität und Effizienz besser strukturiert werden.

Zur Bekämpfung des Diebstahls von Baumaschinen sowie von land- und forstwirtschaftlichen Fahrzeugen wurden während der lettischen Ratspräsidentschaft Ratschlussfolgerungen angenommen³¹, die in erster Linie das Ziel verfolgen, deren Kennzeichnung mit individuellen Identifizierungsnummern gesetzlich zu verankern. Das Vorhaben beruht auf einer deutschen Initiative und soll nach der Durchführung einer Folgenabschätzung und einer Kosten-Nutzen-Analyse in einen Legislativvorschlag der Europäischen Kommission münden.

Am 27. März 2013 hatte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine EUROPOL-Verordnung vorgelegt.³² Ziel ist die Anpassung des EUROPOL-Ratsbe-

²⁵ Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 3 Abs. 3 der EPA-Verordnung.

²⁶ Ratsdokument 15058/15 vom 15. Dezember 2015.

²⁷ European Union Mobile identification interoperability group.

²⁸ European Network of Law Enforcement Technology Services.

²⁹ Ratsdokument 15049/15 vom 15. Dezember 2015.

³⁰ Ratsdokument 12915/2/15 vom 15. Dezember 2015.

³¹ Ratsdokument 9665/15 vom 9. Juni 2015.

³² Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenlegung und die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (EUROPOL) und zur Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI und 2005/681/JI des Rates (Bundesrats-Drucksache 346/13).

schlusses an die Vorgaben des Vertrages von Lissabon. Im Jahr 2015 fand hierzu der informelle Trilog zwischen dem Europäischen Parlament, dem Ratsvorsitz und der Europäischen Kommission statt. Die dabei erzielte Einigung wurde am 4. Dezember 2015 vom Ji-Rat politisch konsentiert. Es ist vorgesehen, dass die EUROPOL-Verordnung im 2. Quartal 2016 im Amtsblatt der EU veröffentlicht wird und am 1. Mai 2017 in Kraft tritt.

Am 1. Juli 2015 wurde bei EUROPOL eine EU-Meldestelle für Internet-Inhalte (EU IRU) eingerichtet. Dieses Internetforum ist Teil der europäischen Sicherheitsagenda und gewährleistet eine 24/7-Erreichbarkeit. Neben operativer Unterstützung soll es u. a. strategische Analysen erstellen. Im Januar 2016 ging die EU IRU im neu bei EUROPOL eingerichteten Europäischen Zentrum für Terrorismusbekämpfung auf.

Ende des Jahres 2015 wurde die EUROPOL-Strategie 2016 bis 2020 verabschiedet, die am 1. Januar 2016 in Kraft trat. Sie berücksichtigt die Neuerungen bei EUROPOL (z. B. die Einrichtung der EU IRU) und knüpft an die bisherige Strategie an.

Darüber hinaus hatte EUROPOL die Operation „Blue Amber“ koordiniert, an der die Mitgliedstaaten sowie verschiedene Drittstaaten und internationale Partner teilnahmen. Diese Operation setzte sich aus verschiedenen kleineren Aktionen (u. a. zu den Themen Scheckkartendiebstahl, Kfz-Kriminalität, Metalldiebstahl, Drogen, Airline Action Day und TISPOL) zusammen, die im Jahr 2015 durchgeführt wurden. Im Ergebnis kam es u. a. zu 900 Verhaftungen.

Die mit Stand vom 31. Dezember 2015 von den Mitgliedstaaten und EUROPOL in das EUROPOL-Informationssystem (EIS) eingestellten 295.374 (2014: 236.000) Datenobjekte repräsentieren 46.618 (2014: 36.957) kriminalpolizeiliche Fälle. Der Anteil der von Deutschland eingestellten 10.210 Fälle beträgt ca. 22 % (2014: ca. 15 %). Bis Ende 2015 übermittelten 16 Mitgliedstaaten (auch Deutschland) ihre Daten automatisiert via Data Loader. Im Vergleich hatte Deutschland 23 % der Suchanfragen im EIS aus allen Mitgliedstaaten durchgeführt (Großbritannien 27 %, Finnland 16 %, Dänemark 15 %). Zur intensiveren Nutzung des EIS wurden im Jahr 2013 verschiedene Leistungskennzahlen (KPI³³)³⁴ für die Mitgliedstaaten festgelegt, die von ihnen in einem Zeitraum von drei Jahren (2013 bis 2015) zu erreichen waren.

³³ Key Performance Indicators.

³⁴ 850 Datenobjekte, davon 250 Personenobjekte und monatlich 215 Suchanfragen jeweils pro Million Einwohner.

Ende 2015 hatten lediglich vier (Deutschland, Estland, Dänemark, und Finnland) der 28 Mitgliedstaaten alle drei Kriterien der KPIs erfüllt.

Neben dem EIS besitzt EUROPOL zwei Arbeitsdateien zu Analysezwecken, sog. Analysis Work Files (AWF "Serious and Organised Crime" und AWF "Counter Terrorism"). Ihnen sind zu verschiedenen Themenfeldern sog. Focal Points zugeordnet, die jeweils einen Auswerteschwerpunkt bilden. Im Jahr 2015 wurde innerhalb der AWF „Serious and Organised Crime“ ein Focal Point „Apate“ eingerichtet, der sich perspektivisch mit sämtlichen Betrugsphänomenen befasst, sofern sie international organisiert begangen werden. Demgegenüber wurde im Februar 2016 der Focal Point „Maritime Piracy“ (Piraterie zum Zweck von Entführungen zur Erpressung von Lösegeld) geschlossen. Aktuell gibt es 24 Focal Points im AWF „Serious and Organised Crime“ und fünf im AWF „Counter Terrorism“.

Im Jahr 2015 wurden mit SIENA³⁵ 732.070 (2014: 605.245) Nachrichten ausgetauscht. Deutschland war mit 70.734 (2014: 57.389) Nachrichten beteiligt.

Die Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen führte am 14./15. Oktober 2015 die fünfte EUROPOL-Roadshow in Deutschland mit rund 180 Gästen durch. Neben Vertretern von EUROPOL und dem BKA waren Teilnehmer aus Hamburg, Baden-Württemberg sowie der Bundespolizei, des Zollfahndungsamts und verschiedener Generalstaatsanwaltschaften vertreten.

4.4 Ratsarbeitsgruppe „Terrorismus“

Am 3. Dezember 2015 nahm der Rat die „Schlussfolgerungen zum integrativen und komplementären Ansatz für die Bekämpfung von Terrorismus und gewalttätigem Extremismus auf dem Westbalkan“³⁶ an. Wesentlicher Bezugspunkt ist der „Integrative Aktionsplan für den Zeitraum 2015 bis 2017“³⁷, dessen Umsetzung vom COSI und der Ratsarbeitsgruppe „Terrorismus“ bis Ende 2017 zu überprüfen und der in der Folge fortzuschreiben ist. Im Aktionsplan werden zahlreiche konkrete Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung aufgeführt und priorisiert, die u. a. den Feldern Informationsaustausch, Prävention und Deradikalisierung, Grenzschutz sowie Verhinderung der Terrorismusfinanzierung zugeordnet sind. In seinen Schlussfolgerungen hebt der Rat als wichtige Maßnahme die Ausarbeitung einer Matrix der geplanten

³⁵ Secure Information Exchange Network Application.

³⁶ Ratsdokument 14986/15 vom 8. Dezember 2015.

³⁷ Ratsdokument 13887/15 vom 4. Dezember 2015.

und laufenden Tätigkeiten zur Bekämpfung des Terrorismus und des gewalttätigen Extremismus auf dem Westbalkan hervor. Damit sollen perspektivisch Doppelarbeit und Überschneidungen von Initiativen und Projekten der verschiedenen nationalen, europäischen und internationalen Akteure vermieden werden.

4.5 Ratsarbeitsgruppe „Allgemeine Angelegenheiten einschließlich Bewertung“

Schwerpunkt der Sitzungen der Ratsarbeitsgruppe war die 7. Runde der gegenseitigen Begutachtung zum Thema „Cybercrime“ (insbesondere Kinderpornographie, Aufstachelung zum Hass bzw. Nutzung von IT-Systemen für Straftaten).³⁸ Zudem ist - zum wiederholten Mal - über das grundsätzliche Verfahren für diese Begutachtungsrunden debattiert worden. Unter Berücksichtigung von Aufwand und Nutzen wurde gefragt, ob wirklich ein maximaler Mehrwert generiert wird und ausgesprochene Empfehlungen von den Mitgliedstaaten auch umgesetzt werden. Die Diskussion wird im Jahr 2016 fortgesetzt.

Breiten Raum nahm die Diskussion zur Speicherung von Fluggastdaten (PNR) ein. Unter dem politischen Druck nach den Terroranschlägen im Jahr 2015 wurden die strittigsten Punkte in drei themenbezogenen Sondersitzungen so weit aufbereitet, dass der JI-Rat in der Sitzung am 3./4. Dezember 2015 einen Kompromisstext beschließen konnte.³⁹ Im Wesentlichen ging es dabei um

- den Anwendungsbereich (u. a. einheitliche Liste von Straftaten, Definition von "schwerer Kriminalität" ohne den Zusatz „grenzüberschreitend“),
- konkretere Datenschutzbestimmungen bzw. Verweise auf beabsichtigte Datenschutzinstrumente (z. B. Datenschutz-Grundverordnung),
- die Einbeziehung von internen EU-Flügen auf freiwilliger Basis und
- eine erste Speicherfrist von sechs Monaten (offene Daten), danach fünf Jahre mit maskierten Daten, die unter bestimmten Voraussetzungen aber wieder re-personalisiert werden können.

Im Anschluss an die Abstimmung im Europäischen Parlament⁴⁰ und dem Inkrafttreten der Regelung haben die Mitgliedstaaten zwei Jahre Zeit, die Vorgaben in ihr nationales Recht umzusetzen.

³⁸ Siehe auch Ratsdokument 5335/1/14 vom 3. Februar 2015 (Fragebogen). Der Vor-Ort-Besuch in Deutschland ist für Anfang 2016 vorgesehen.

³⁹ Ratsdokument 14670/15 vom 8. Dezember 2015.

⁴⁰ Voraussichtlich im Frühjahr 2016.

Zum Jahresende 2015 wurde mit der Erörterung über eine erneute Änderung der Feuerwaffen-Richtlinie⁴¹ begonnen.⁴² Diese Initiative verfolgt u. a.

- eine Anpassung der Waffenkategorien,
- das Verbot von halbautomatischen Waffen,
- die Einbeziehung von Sammlern und Maklern in den Anwendungsbereich,
- die Einführung verpflichtender medizinischer Untersuchungen und
- die Anbindung der Händler an das nationale Waffenregister.

Im Ergebnis sollen die Regelungen auf EU-Ebene durch diesen Harmonisierungsansatz ein ähnlich hohes Niveau erreichen, wie es in manchen Mitgliedstaaten zwar bereits gegeben ist, in anderen aber erst noch zum Standard erhoben werden muss.

Darüber hinaus behandelte die Ratsarbeitsgruppe - eher informatorisch - u. a. die Themen „European Crime Prevention Network“ (Jahresbericht 2014 und Arbeitsprogramm 2015⁴³) und „Menschenhandel“ (Zwischenbericht über die Umsetzung der EU-Strategie zur Beseitigung des Menschenhandels 2012 bis 2016⁴⁴).

4.6 Ratsarbeitsgruppe „Informationsaustausch und Datenschutz“ (Themenbereich „Informationsaustausch“)

Kernthema der Ratsarbeitsgruppe in diesem Themenbereich ist die Umsetzung des Prüm-Beschlusses⁴⁵ und der fortgeschriebenen Informationsmanagement-Strategie. Die Umsetzung des Prüm-Beschlusses bezogen auf die Teilnahme der Mitgliedstaaten am automatisierten Austausch von DNA-, Fingerabdruck- und Fahrzeugregisterdaten ging auch im Jahr 2015 - vier Jahre nach der im Ratsbeschluss vorgesehenen Frist für die Umsetzung (bis 26. August 2011) - nur schleppend voran. Die Zahl der Mitgliedstaaten, die am operativen Datenaustausch mit Deutschland beteiligt sind, hat sich nur unwesentlich verändert. Aktuell (Stand: Januar 2016) sind 15 Mitgliedstaaten bei DNA-Daten (2014: 15) und bei Fingerabdruckdaten (2014: 13) sowie 18

⁴¹ Richtlinie 91/477/EWG des Rates vom 18. Juni 1991 über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen.

⁴² Ratsdokument 14422/15 vom 24. November 2015. Der Bundesrat hatte „von der Vorlage Kenntnis genommen“ (Bundesrats-Drucksache 584/15/B vom 29. Januar 2016).

⁴³ Ratsdokumente 7984/15 und 7985/15 vom 16. April 2015.

⁴⁴ Ratsdokument 15013/14 vom 9. Dezember 2015.

⁴⁵ 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).

Mitgliedstaaten bei Fahrzeugregisterdaten (2015: 18) beteiligt.⁴⁶ Als Ursachen für die erhebliche Verzögerung in einigen Mitgliedstaaten wurden bereits im Jahr 2013 rechtliche (z. B. die Schaffung von Rechtsgrundlagen), technische und finanzielle Gründe identifiziert, die auch weiterhin ursächlich sein dürften.

Im Jahr 2015 wurde die vierte Aktionsliste zur Umsetzung der Informationsmanagement-Strategie verabschiedet. Aus deutscher Sicht sind insbesondere die Fortentwicklung der Aktionen „Automation of the Data Exchange Process“ (ADEP) und „Universal Message Format“ (UMF 3) von Bedeutung. ADEP würde eine Lücke im Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten schließen, indem mit einer einfachen Abfrage in einem Index-System festgestellt werden kann, in welchen Mitgliedstaat polizeiliche Informationen zu einer Person verfügbar sind. Das Bundesministerium des Innern unterstützt das Projekt insbesondere durch die Finanzierung der Mitwirkung eines Instituts, das hierzu eine Pseudonymisierungs-Software entwickelt und erprobt. Durch die Nutzung ausschließlich pseudonymisierter Daten kann bei der Recherche auf eine Übermittlung oder Bereitstellung personenbezogener Daten verzichtet und die Anwendung damit datenschutzfreundlich ausgestaltet werden. Im Dezember 2014 haben die Teilnehmerstaaten Deutschland, Frankreich, Finnland und Irland eine Vereinbarung über die Erprobung der Anwendung unterzeichnet. EUROPOL ist der Vereinbarung beigetreten. Deutschland hat ferner die Federführung für das Projekt zur Fortentwicklung des UMF übernommen und hierzu eine Finanzierung aus EU-Mitteln (Fonds für die Innere Sicherheit) beantragt. An dem Projekt nehmen 19 Mitgliedstaaten, die EU-Agenturen EUROPOL, FRONTEX und eu-LISA sowie - als Beobachter - INTERPOL, EUROJUST und OLAF teil.⁴⁷

Ratsarbeitsgruppe „Informationsaustausch und Datenschutz“ (Themenbereich „Datenschutz“)

Am 15. Dezember 2015 wurden die Trilog-Verhandlungen zwischen dem Ratsvorsitz, dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission über die EU-Datenschutzreform, bestehend aus einer Datenschutz-Grundverordnung und einer Richtlinie für den Bereich von Polizei und Justiz, abgeschlossen. Die Verhandlungen über die im Januar 2012 von der Europäischen Kommission vorgelegten Gesetzesvorschläge haben sich im Rat damit über fast drei Jahre hingezogen. Insbesondere die Verhandlungen über die Richtlinie für Polizei und Justiz liefen sehr schleppend

⁴⁶ Ratsdokument 5017/16 vom 19. Januar 2016.

⁴⁷ Vgl. hierzu den INPOL-Sachstandsbericht vom 29. September 2015 (247. Sitzung des AK II vom 14./15. Oktober 2015, TOP 24).

und sind erst seit Mitte 2015 von der luxemburgischen Präsidentschaft mit dem Ziel der Einigung noch in 2015 vorangetrieben worden. Die politisch - auch von der Bundesregierung - als Erfolg gewertete Einigung über die EU-Datenschutzreform ist überwiegend auf die Datenschutz-Grundverordnung bezogen, die besonders die Grundrechte des Einzelnen gegenüber datenverarbeitenden Unternehmen schützt. Die Einigung ist im Hinblick auf die Richtlinie andererseits aber - insbesondere auf deutscher Seite, aber wohl auch in anderen Mitgliedstaaten - nur unter Zurückstellung erheblicher fachlicher Bedenken zustande gekommen. So hatte der Bundesrat gegen den Richtlinienvorschlag eine Subsidiaritätsrüge⁴⁸ erhoben, weil er für datenschutzrechtliche Regelungen im Bereich von Polizei und Justiz keine Kompetenz der EU sah. Ferner hatte er mit erheblichen fachlichen Bedenken und Ablehnung gegen einzelne Bestimmungen des Entwurfs mit Beschluss vom 30. März 2012⁴⁹ Stellung genommen. Diese Bedenken wurden vom in den Verhandlungen im Rat federführenden BMI regelmäßig und in Abstimmung mit dem Bundesratsbeauftragten vorgetragen. So erfolgte die Annahme durch den JI-Rat am 8./9. Oktober 2015 noch auf der Grundlage des Verhandlungsergebnisses, das den Bedenken des Bundesrats weitgehend Rechnung trug.⁵⁰ Dieses Verhandlungsergebnis konnte aber im Trilog mit dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission nicht in allen Punkten gehalten werden. Insbesondere die für die Länder bedeutsame, auch durch einen Beschluss der IMK gestützte Forderung einer Abgrenzung zwischen Richtlinie und Grundverordnung, nach der die gesamte polizeiliche Gefahrenabwehr der Richtlinie unterfallen sollte, konnte gegen die Auffassung des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission nicht gehalten werden. Aus Ländersicht ist der Kompromiss mit der Fortdauer einzelner, bedeutsamer fachlicher Bedenken verbunden. Diese sind insbesondere

- die Bewertung biometrischer Daten (Fingerabdrücke und Lichtbilder) als sensible Daten, für die strengere Verarbeitungsregelungen gelten sollen,
- umfassende, Aufwände verursachende Protokollpflichten,
- eine fehlende Eilfallregelung bei der nunmehr vorgeschriebenen Konsultation einer Datenschutzaufsichtsbehörde bei der Einrichtung neuer Dateien und
- Eingriffsbefugnisse von Datenschutzaufsichtsbehörden gegenüber Strafverfolgungsbehörden, die in diesem Umfang auch für die Länder neu sind.⁵¹

⁴⁸ Bundesrats-Drucksache 51/12 (Beschluss).

⁴⁹ Bundesrats-Drucksache 51/12 (Beschluss)(2).

⁵⁰ Ratsdokument 12555/15 vom 2. Oktober 2015.

⁵¹ Ratsdokument 15360/15 vom 17. Dezember 2015.

Es ist davon auszugehen, dass der Rat das Datenschutzpaket auf seiner Sitzung am 21. April 2016 annehmen wird.

4.7 Ratsarbeitsgruppe „Zusammenarbeit in Strafsachen“ (Polizeithemen)

Die Ratsarbeitsgruppe hatte sich themenorientiert durchgängig mit der Beratung des Vorschlags einer Verordnung des Rates über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft⁵² befasst. Polizeiliche Themen wurden nicht beraten.

4.8 Ratsarbeitsgruppe „Schengen-Angelegenheiten“ und Schengen-Ausschuss der Europäischen Kommission

Ein Schwerpunkt der Tätigkeit der Arbeitsgruppe „Schengen-Angelegenheiten“ im Themenbereich „SIS/SIRENE“ waren nach wie vor Maßnahmen zur Ausschreibung von „Foreign Fighters“ im SIS II. Inzwischen konnte die Zahl der Ausschreibungen von den Polizeien und insbesondere von den Nachrichtendiensten zur verdeckten und gezielten Kontrolle wesentlich erhöht werden. Der Nutzungsraum des SIS II wurde ausgedehnt, weil das Vereinigte Königreich das SIS II seit dem 13. April 2015 im Wirkbetrieb anwendet. Im Hinblick auf die Notfallvorsorge wurde damit begonnen, ein mehrstufiges Eskalationsverfahren zu erarbeiten, das bei Ausfall des SIS II abgestufte Maßnahmen unter Berücksichtigung der Auswirkungen in den betroffenen Mitgliedstaaten vorsieht. Angesichts der in den letzten Jahren stark gestiegenen Arbeitsbelastung sprach sich Deutschland nachdrücklich dafür aus, dass sich die SIRENE-Büros auf die Kernaufgaben, insbesondere die Übermittlung von Zusatzinformationen zu Ausschreibungen im SIS II und die Abwicklung von Fahndungstreffen, konzentrieren. Sonstige polizeiliche Ersuchen oder Informationsübermittlungen sollten auf den dafür vorgesehenen Kanälen abgearbeitet werden.

Im Jahr 2015 fanden mehrere Sitzungen des Schengen-Ausschusses der Europäischen Kommission (Komitologie-Ausschuss) zur Evaluierung der Mitgliedstaaten bzgl. der regelkonformen Anwendung des Schengen-Acquis statt. Die Evaluationen mehrerer Mitgliedstaaten verliefen planmäßig und weitgehend zufriedenstellend. In der Sitzung im November 2015 wurden die Berichte über die Evaluierung Deutschlands in den Bereichen gemeinsame Visapolitik, SIS, polizeiliche Zusammenarbeit, Außengrenzen und bzgl. des Fehlens von Grenzkontrollen an der Binnengrenze zwischen Deutschland und Frankreich angenommen. Die in den Berichten von den

⁵² Dokument COM (2013) 534 final (Bundesrats-Drucksache 631/15).

Experten vergebenen Beurteilungen waren Gegenstand zahlreicher Diskussionen. So wies Deutschland wiederholt darauf hin, dass die Beurteilung „nicht konform“ nur bei der Verletzung einer Rechtspflicht vergeben werden könne. Diskutiert wurde auch, welche Rechtsgrundlage einschlägig sei, aufgrund derer im Rahmen der Evaluierung bestimmte Dinge (z. B. die Vorlage von Statistiken) eingefordert wurden. Ferner wurde der Entwurf eines Leitfadens zur Schengen-Evaluierung diskutiert. Im zweiten Halbjahr 2015 teilten mehrere Mitgliedstaaten (darunter Deutschland) mit, dass sie aufgrund der hohen Flüchtlingszahlen temporäre Grenzkontrollen eingeführt hätten. Darüber hinaus fanden auch im Jahr 2015 zahlreiche Trainingskurse zur Fortbildung der Evaluierungsexperten statt.

Trotz des neuen Evaluierungsmechanismus⁵³ und der Befassung des Schengen-Ausschusses der Europäischen Kommission mit den Evaluierungen hatte im Jahr 2015 auch die Ratsarbeitsgruppe „Schengen-Angelegenheiten“ im Themenbereich „Schengen-Bewertung“ getagt. Dabei wurde vor allem die künftige Struktur des Halbjahresberichts zum Funktionieren des Schengen-Raumes diskutiert. Verschiedene Delegationen (insbesondere Deutschland) hatten darum gebeten, den Bericht frühzeitiger zu versenden. Die Europäische Kommission beabsichtigt deshalb, in Zukunft kürzere Berichte vorzulegen, die stärker auf aktuelle Themen fokussiert sind.

4.9 Ratsarbeitsgruppe „Grenzen“

Auch im Jahr 2015 waren die Sitzungen insbesondere von der Befassung mit dem „Smart Borders Package“ geprägt. Dabei geht es im Wesentlichen um die Implementierung eines automatischen Ein- und Ausreisensystems (EES) und den Aufbau eines „Programms für registrierte Reisende (RTP)“. Im EES sollen die Ein- und Ausreisen von Drittstaatsangehörigen elektronisch erfasst werden. Hierzu muss der Reisende beim Grenzübertritt einen Reisepass mit biometrischen Merkmalen vorlegen und zur Validierung der Daten die Abnahme von Fingerabdrücken bzw. das Scannen seiner Iris zulassen. Das RTP soll dagegen vielreisenden Angehörigen von Drittstaaten einen zügigeren Grenzübertritt ermöglichen, indem sich diese vor dem Grenzübertritt bei Konsulaten vorab kontrollieren lassen. Der nunmehr registrierte Reisende würde ein Token (maschinenlesbare Karte) erhalten, auf der nur die ihm zugewiesene Kennnummer (Antragsnummer) gespeichert wäre. Die Karte würde

⁵³ 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).

dann bei der Ein- und Ausreise an der Grenze an einer automatischen Sicherheitschleuse gelesen werden. An der Schleuse würden Token und Reisedokument (und ggf. die Nummer der Visummarke) sowie die Fingerabdrücke des Reisenden gelesen und mit den im Zentralregister und anderen Datenbanken wie dem Visa-Informationssystem (VIS) - wenn der Reisende ein Visum besitzt - automatisch abgeglichen. Ergibt die Kontrolle nichts Auffälliges, kann der Reisende die automatische Schleuse passieren.

Im Zusammenhang mit „Smart Borders“ waren die Sitzungen insbesondere durch folgende Aspekte bestimmt:

- Technische Realisierung: Die Europäische Agentur für IT-Großsysteme (eu-LISA⁵⁴) ist mit der Entwicklung und dem Aufbau der für den Betrieb des EES und des RTP notwendigen technischen Systeme beauftragt. Regelmäßig hatte eu-LISA hierzu Sachstands- und Fortschrittsberichte vorgelegt. Demnach wird der Umsetzungsprozess kontinuierlich vollzogen.
- Pilotprojekte: An verschiedenen Grenzübergangsstellen an den Landgrenzen sowie an den Flug- und Seehäfen der Mitgliedstaaten sind in bestimmten Zeiträumen Pilotprojekte durchgeführt worden. Die dafür zuständige eu-LISA berichtete kontinuierlich über die dabei gemachten Erfahrungen. Demnach sei die technische Umsetzung weitgehend erfolgreich verlaufen. Reisende, die sich freiwillig dem neuen Procedere unterworfen haben, hätten es grundsätzlich positiv bewertet.
- Zugriff nationaler Sicherheitsbehörden auf EES und RTP: Insbesondere zum Zweck der verbesserten Strafverfolgung reklamierten alle Mitgliedstaaten die Möglichkeit des Zugriffs ihrer Strafverfolgungsbehörden auf EES und RTP. Der Rechtsdienst des Rates nahm verschiedentlich in den Sitzungen dazu Stellung und machte deutlich, dass die allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsätze, insbesondere die Erforderlichkeit, gewahrt sein müssen. Dazu habe der EuGH in verschiedenen Urteilen zum Datenschutz in der EU enge Grenzen aufgezeigt. Entscheidend sei insofern, dass die Mitgliedstaaten darlegen müssen, dass eine erfolgreiche Strafverfolgung ohne Zugriff auf EES und RTP nicht möglich sei.

⁵⁴ European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice.

5. Bewertung / Ausblick / Perspektiven

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

Unter niederländischer Präsidentschaft ist derzeit keine Sitzung geplant. Damit setzt sich der Trend zur weiteren Reduzierung der CATS-Sitzungen fort. Wenngleich ein entsprechender Beschluss noch nicht gefasst wurde, finden im Jahr 2016 möglicherweise gar keine Sitzungen des CATS zu Innenthemen statt. Themen, die bislang im CATS erörtert wurden, stehen zunehmend auf der Agenda des COSI.

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

Unter der Präsidentschaft der Niederlande soll im ersten Halbjahr 2016 vor allem die Weiterführung der Umsetzung der ISS und der EU-Migrationsagenda vorangebracht werden. Schwerpunkte werden zudem die Bekämpfung des Terrorismus, Problemstellungen im Zusammenhang mit der Migration und mit Schusswaffen sowie die Fortentwicklung von ECRIS⁵⁵ sein. Man wolle laufende Vorhaben unter den Leitworten Konsolidierung und Implementierung weiterführen und abschließen. Weitere Prioritätsfelder der Niederlande sind die Bekämpfung der organisierten Kriminalität, insbesondere des Menschenhandels zur Ausbeutung der Arbeitskraft, die grenzüberschreitende Bekämpfung von Cybercrime, die Entwicklung von Ermittlungsinstrumenten gegen Finanzverbrechen und die Ausgestaltung des europäischen forensischen Raumes. Die Ratspräsidentschaft hat dazu fünf Sitzungen geplant.

5.3 Ratsarbeitsgruppe „Rechtsdurchsetzung“ und Verwaltungsrat von EUROPOL

Im besonderen Handlungsfeld der Kriminaltechnik wurde auf europäischer Ebene bereits im Jahr 2009 ein Ratsbeschluss verabschiedet, welcher die Akkreditierung von Labortätigkeiten im Bereich der Untersuchung von DNA-Profilen sowie von daktyloskopischen Daten zum Gegenstand hat⁵⁶. Im Jahr 2011 wurde die Thematik von der polnischen Präsidentschaft wieder aufgegriffen. Im Ergebnis hatte der JI-Rat damals Schlussfolgerungen angenommen, die unter der Überschrift „European Fo-

⁵⁵ European Criminal Records Information System (Europäisches Strafregisterinformationssystem).

⁵⁶ Rahmenbeschluss 2009/905/JI des Rates vom 30. November 2009 (ABl. L 322/14 vom 9. Dezember 2009).

rensic Science Area 2020“ einen Katalog unterschiedlichster Aktionsfelder, beginnend mit weitergehenden Akkreditierungen bis hin zu Forschungs- und Entwicklungsprojekten, beinhalteten.⁵⁷ Im Vorgriff auf die Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2016 kündigten die Niederlande bereits Mitte 2015 an, auf die Umsetzung des im Jahr 2011 verabschiedeten Maßnahmenkatalogs hinwirken zu wollen. In diesem Kontext wurden die Mitgliedstaaten zunächst gebeten, einen umfangreichen Fragenkatalog zu beantworten. Die Rückmeldungen fielen in der Gesamtschau eher zurückhaltend aus.⁵⁸ So wurde durch Deutschland nach einvernehmlicher Abstimmung zwischen Bund und Ländern beispielsweise gefordert, auf europäische Vorgaben zur Akkreditierung weiterer kriminaltechnischer Disziplinen und der sichernden Kriminaltechnik sowie auf die obligatorische Einführung einer Zertifizierung von Sachverständigen zu verzichten. Gleichwohl legte die niederländische Präsidentschaft dem JI-Rat bereits anlässlich seines informellen Treffens am 25./26. Januar 2016 in Den Haag ein Diskussionspapier mit verschiedenen Handlungsvorschlägen zur Realisierung einer „European Forensic Science Area 2020“ vor. Entgegen den ursprünglichen Befürchtungen fokussieren sich die Inhalte in erster Linie auf Überlegungen, die grundsätzlich auch durch Deutschland unterstützt werden können. So soll der Austausch von forensischen Daten zwischen den Mitgliedstaaten verbessert werden. Daneben wird die Erarbeitung von Best-Practice-Leitfäden und Leistungstests für kriminaltechnische Untersuchungsstellen vorgeschlagen. Die konkrete Ausgestaltung wird in der Ratsarbeitsgruppe erörtert werden. Der JI-Rat soll im Juni 2016 abschließend mit der Thematik befasst werden.

Die am 1. Mai 2017 in Kraft tretende EUROPOL-Verordnung enthält u. a. folgende Neuerungen:

- Erweiterung des Mandatsbereiches für EUROPOL,
- erweiterte Übermittlungspflichten der Mitgliedstaaten an EUROPOL,
- mehr Flexibilität für EUROPOL bei der Ausgestaltung der IT-Struktur durch Umstellung von systemspezifischen auf zweckorientierte Anforderungen,
- Übergang der Außenbeziehungen von EUROPOL auf die EU,
- erweiterte Möglichkeiten des Informationsaustausches mit privaten Stellen,
- Wegfall der Gemeinsamen Kontrollinstanz,
- Übergang der Kontrolle auf den Europäischen Datenschutzbeauftragten und Stärkung seiner Befugnisse und

⁵⁷ Ratsdokument 12391/2/11 vom 23. November 2011.

⁵⁸ Ratsdokument 15051/15 vom 15. Dezember 2015.

- Einführung der parlamentarischen Kontrolle unter Beteiligung der nationalen Parlamente mittels Einrichtung eines Gemeinsamen parlamentarischen Kontrollausschusses.

Im Jahr 2016 dürften die Vorbereitung der Implementierung der EUROPOL-Verordnung und in Deutschland die Erarbeitung eines Gesetzesentwurfes zur Änderung des EUROPOL-Gesetzes zu den wichtigsten Themen gehören.

Ebenfalls im Jahr 2016 beabsichtigt EUROPOL, ein „Europäisches Zentrum zur Bekämpfung der Migrantenschleusung (EMSC⁵⁹)“ zu errichten. Dieses soll die Mitgliedstaaten operativ und strategisch unterstützen und eine zentrale Anlaufstelle für die EU RTF⁶⁰ bilden. In das Zentrum sollen auch Erkenntnisse von EU IRU bzgl. der Migrationskriminalität einfließen. Darüber hinaus plant EUROPOL, die bisherigen Focal Points „ITOC“⁶¹, „EEOC“⁶², „MONITOR“⁶³ und „COPPER“⁶⁴ zu einem neuen Focal Point zusammenzuführen. Dieser soll der Bekämpfung von „Top Organised Crime Group Structures“ dienen. Außerdem steht die Einführung einer neuen SIENA-Version an. Sie soll u. a. die Anhebung der Applikation auf die Klassifizierung „EU-Confidential“ zum Ziel haben.

5.4 Ratsarbeitsgruppe „Terrorismus“

Der niederländische Vorsitz beabsichtigt, insbesondere die Themen „Intensivierung des Informationsaustausches und der Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden“ und „Deradikalisierungsstrategien unter Betonung des lokalen Ansatzes“ weiter zu verfolgen.

5.5 Ratsarbeitsgruppe „Allgemeine Angelegenheiten einschließlich Bewertung“

Als ein besonderer Schwerpunkt ist die Erörterung zur Änderung der Feuerwaffen-Richtlinie anzusehen, zumal es Mitte des Jahres zu einer allgemeinen Ausrichtung im Ji-Rat kommen soll. Darüber hinaus ist neben der Fortsetzung der 7. Runde der gegenseitigen Begutachtung im Rahmen der Besprechung zum Thema „Verwaltungsmäßiger Ansatz“ beabsichtigt, die multidisziplinäre Zusammenarbeit der Mit-

⁵⁹ European Migrant Smuggling Centre.

⁶⁰ EU Regional Task Force.

⁶¹ Italienische organisierte Kriminalität.

⁶² Osteuropäische organisierte kriminelle Gruppierungen.

⁶³ Kriminelle Motorradgangs.

⁶⁴ Albanisch sprechende kriminelle Gruppierungen.

gliedstaaten bei der Bekämpfung des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung durch entsprechende Schlussfolgerungen des Rates zu verbessern.

5.6 Ratsarbeitsgruppe „Informationsaustausch und Datenschutz“ (Themenbereich „Informationsaustausch“)

Die Ratsarbeitsgruppe wird die Umsetzung des Prüm-Beschlusses und der Informationsmanagement-Strategie fortlaufend und prioritär verfolgen. Darüber hinaus haben sich die Delegationen in ihrer ersten Sitzung im Januar 2016 darauf verständigt, eine aktivere Rolle in Bezug auf alle Themen des Informationsaustausches im Rahmen der polizeilichen Zusammenarbeit einzunehmen und sich in engem Kontakt mit anderen zuständigen Ratsarbeitsgruppen an der Umsetzung der EU-Datenschutzreform sowie der systematischen Nutzung der Informationssysteme im Bereich der EU-Außengrenzen, des Informationsaustausches im Rahmen der PNR-Richtlinie und eines integrierten Datenmanagements zu beteiligen.

Ratsarbeitsgruppe „Informationsaustausch und Datenschutz“ (Themenbereich „Datenschutz“)

Nach Inkrafttreten der Datenschutz-Grundverordnung und der Richtlinie für den Datenschutz wird die Ratsarbeitsgruppe den Prozess der Umsetzung in den Mitgliedstaaten eng begleiten. Es ist absehbar, dass die Umsetzung der Rechtsakte in nationale Gesetze komplex und der Aufwand bei der Datenverarbeitung (z. B. für die Dokumentation) für die Behörden teilweise zunehmen wird, die Handlungsmöglichkeiten und -befugnisse der Strafverfolgungsbehörden aber nicht eingeschränkt werden. Für die Umsetzung der Rechtsakte in nationales Recht ist eine Frist von zwei Jahren nach ihrem Inkrafttreten vorgesehen.

5.7 Ratsarbeitsgruppe „Zusammenarbeit in Strafsachen“ (Polizeithemen)

Neben der fortgesetzten Beratung des Vorschlags einer Verordnung des Rates über die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft wird die Beratung des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2009/315/JI des Rates im Hinblick auf den Austausch von Informationen über Drittstaatsangehörige und das Europäische Strafregisterinformationssystem (ECRIS) und zur Ersetzung des Beschlusses 2009/316/JI des Ra-

tes⁶⁵ anstehen. Dabei könnte im Zusammenhang mit dem Vorschlag, personenbezogene Daten von Drittstaatsangehörigen zu verarbeiten und diese um Fingerabdruckdaten zu ergänzen, ein Bezug zur polizeilichen Datenverarbeitung entstehen, soweit es hierzu erforderlich oder beabsichtigt wäre, auf die von der Polizei vorgehaltenen Fingerabdruckdaten zurückzugreifen. Die konkrete Ausgestaltung des Vorschlags zu dieser Frage ist zurzeit noch nicht absehbar.

5.8 Ratsarbeitsgruppe „Schengen-Angelegenheiten“

Die Anforderungen an das SIS II sind angesichts der Flüchtlingssituation und des islamistischen Terrorismus gestiegen. Es gilt, die Möglichkeiten auszuschöpfen, die der gemeinsame europäische Fahndungsverbund zur Unterstützung bei der Bewältigung dieser Herausforderungen bietet. Es müssen aber auch klare Regeln zur Nutzung des Systems und zum Vorgehen im Trefferfall eingehalten werden. Das gilt insbesondere auch für die Ausschreibung von „Foreign Fighters“ und deren Identitätspapieren. Die Verfahren müssen weiter optimiert und in den Mitgliedstaaten konsequent umgesetzt werden.

5.9 Ratsarbeitsgruppe „Grenzen“

Vor dem Hintergrund der aktuellen Terroranschläge und der Flüchtlingsströme stehen seit Anfang des Jahres 2016 insbesondere zwei neue Vorhaben auf der Tagesordnung:

- Änderung des Schengener Grenzkodex dahingehend, dass auch EU-Bürger an den Außengrenzen bei der Ein- und Ausreise einer intensiven und systematischen Kontrolle unterliegen und ihre Daten mit Datenbanken über verlorene und gestohlene Dokumente abgeglichen werden. Daneben soll durch die eingehende Kontrolle sichergestellt werden, dass diese Personen keine Bedrohung für die öffentliche Ordnung und die innere Sicherheit darstellen. Dies soll der Aufdeckung und Verhinderung von Reisen der „Foreign Fighters“ in und aus Konfliktgebieten dienen.
- Zum wirksameren Schutz der Außengrenzen soll schrittweise ein integriertes Grenzschutzsystem an den Außengrenzen eingeführt werden. Zu diesem Zweck soll als Nachfolger von FRONTEX eine „Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache“ eingerichtet werden. Damit soll verhindert werden, dass Mängel

⁶⁵ Dokument COM (2016) 7 final (Bundesrats-Drucksache 42/16).

beim Außengrenzmanagement oder unvorhersehbare Migrationsströme das reibungslose Funktionieren des Schengen-Raumes gefährden. U. a. sollen in diesem Zusammenhang Mitgliedstaaten durch die Koordinierung und Organisation gemeinsamer Aktionen in Situationen unterstützt werden, die eine verstärkte technische und operative Unterstützung an den Außengrenzen erfordern, wozu auch humanitäre Notsituationen und Seenotrettungen gehören können. Zu diesem Zweck soll die neue Agentur auch die Möglichkeit erhalten, im Rahmen von Soforteinsätzen Grenzbeamte eines Soforteinsatzpools zu entsenden. Bei dem Soforteinsatzpool handelt es sich um eine ständige Reserve von mindestens 1.500 Grenzbeamten, die der Agentur umgehend zur Verfügung gestellt wird. Zu diesem Zweck soll jeder Mitgliedstaat der Agentur jährlich eine Anzahl von Grenzbeamten zur Verfügung stellen. Diese Personalgestellung wird in Deutschland in erster Linie durch die für den Grenzschutz zuständige Bundespolizei erfolgen. Inwieweit die Polizeien der Länder durch Unterstützungssuchen der Bundespolizei betroffen sein könnten, bleibt abzuwarten.

Beschlussvorschlag

für die Sitzung des Arbeitskreises II „Innere Sicherheit“ der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Länder am 13./14. April 2016 in Stralsund

**TOP 54 Bericht über die Beteiligung der Länder in polizeilichen
Angelegenheiten der Europäischen Union im Jahr 2015**

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 2015 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 2015 zur Kenntnis.“