



Hessisches Ministerium des Innern und für Sport
Postfach 31 67 · D-65021 Wiesbaden

Bearbeiter/in Herr Kuckro
Durchwahl (06 11) 353 1602
Telefax: (06 11) 353 1123
Email: IMK-Ansprechpartner@hmdis.hessen.de

Datum 29. Oktober 2018

**Der Beauftragte des Bundesrates in Ratstagen 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
(1.+2. Halbjahr 2018)**

**209. Sitzung vom 28. bis 30. November 2018 in Magdeburg
(Stand 29. Oktober 2018)**

In den Berichtszeitraum ab dem 4. Juni 2018 fallen folgende Sitzungen:

- Tagung des Rates „Justiz und Inneres“ am 4./5. Juni 2018 in Luxemburg,
- Informelle Tagung des Rates „Justiz und Inneres“ am 12./13. Juli 2018 in Innsbruck,
- Tagung des Rates „Justiz und Inneres“ am 11./12. Oktober 2018 in Luxemburg.

An der Tagung am 04./05.06. nahm Herr Parlamentarischer Staatssekretär Stephan Mayer, an der Tagung am 12./13.07. Herr Bundesminister des Innern Horst Seehofer und an der Tagung am 11./12.10.2018 Herr Staatssekretär Dr. Helmut Teichmann für die Bundesrepublik Deutschland im Bereich Inneres teil.

Im betrachteten Zeitraum standen die Beratungen im Bereich Migration im Mittelpunkt der Beratungen. Wesentliche Fortschritte waren bei der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) nicht zu verzeichnen. Im Bereich der inneren Sicherheit wurden schwerpunktmäßig Themen im Bereich der Terrorismusbekämpfung diskutiert.

Die Berichterstattung bezieht sich auf die folgenden Politikbereiche:

I. Migration und Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems	2
1. Sachstand Migration	2
2. Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS).....	2
3. Visakodex	3
4. Stärkung des EU-Außengrenzschutzes	3
5. Änderung der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache.....	4
6. Zusammenarbeit zwischen GSVP-Missionen und EU-JI-Agenturen	4
7. Änderung der Rückführungs-Richtlinie	5
II. Innere Sicherheit und Terrorismusbekämpfung	5
1. Terrorismusbekämpfung.....	5
2. EU-Politikzyklus	5
3. Stärkung der Polizeizusammenarbeit: Menschenhandel und Community Policing	6
III. Sonstiges	6
1. Arbeitsprogramm der österreichischen Ratspräsidentschaft.....	6
2. Mehrjähriger Finanzrahmen 2021-2027.....	6
3. Vorstellung des Wiener Prozess / Sicherheitsunion 2020/2025	7
4. Maßnahmen gegen Antisemitismus und für den Schutz jüdischer Gemeinden und Einrichtungen in Europa	7

I. Migration und Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

1. Sachstand Migration

Die Diskussionen zum Thema Migration und damit auch verbunden zur Lösungsfindung bei der GEAS-Reform (s. unter I.2.) standen im Mittelpunkt der Diskussionen der Innenminister anlässlich der Tagungen vom 04./05.06. sowie 11./12.10.2018. Da die Thematik jeweils im Rahmen des Mittagessens aufgerufen wurde, liegen hierzu kaum Erkenntnisse vor.

Über die Diskussion vom 05.06.2018 ist bekannt, dass die Kommission die Migrationslage allgemein darstellte (Zahlen und Entwicklungen) und die Situation Türkei-Griechenland im Fokus stand. Die Kommission betonte dabei, dass die türkische Seite ihre Verpflichtungen erfülle, GRC hingegen nicht vollumfänglich.

Über die rund dreistündige Diskussion vom 12.10.2018 liegen keine Erkenntnisse vor.

2. Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)

Die GEAS-Reform¹ wurde am 05.06. und 12.10.2018 thematisiert.

¹ Dublin-Verordnung, Richtlinie über die Aufnahmebedingungen, Anerkennungsverordnung, Asylverfahrensverordnung, Eurodac-Verordnung, EU-Asylagentur-Verordnung, Verordnung über den Neuansiedlungsrahmen.

Am 05.06.2018 berichtete die bulgarische Präsidentschaft, dass bei den offenen Punkten der GEAS-Reform, v.a. der Dublin-VO und der Verfahrens-VO, keine greifbaren Fortschritte erzielt wurden. Die KOM zeigte sich zuversichtlich, bis Ende Juni in wichtigen Fragen einen Konsens mit dem EP zu finden, trotz weiterhin ablehnender Haltung einiger Staaten, insb. aus Osteuropa. Dies gelang hiernach bei der Qualifikations-VO, der Resettlement-VO und der Aufnahmebedingungs-RL, allerdings wurden die Trilog-Kompromisse in der Folge vom AstV abgelehnt.

Die Kommission stufte einen Vorschlag der bulgarischen Ratspräsidentschaft (dreistufiges Verfahren: grds. Zuständigkeit des Einreisestaats, Umverteilung bei 40-60% Belastung über „fairem Anteil“, Maßnahmen durch EU-Gipfel bei über 60%) als geeignet für Trilogverhandlungen ein (so auch einige Mitgliedstaaten). DEU positionierte sich klar, dass weder die Dublin-VO noch die Verfahrens-VO zustimmungsfähig seien. Dem schlossen sich NDL, SVN, IRL, LIT und LET an. Vereinzelt wurde ein gänzlich anderer Ansatz gefordert. Ziel müsse es sein, illegale Migration sofort zu stoppen. Dazu sollten unmittelbare Rückschiebungen nach Afrika und in den Nahen Osten ebenso gehören wie verstärkte sichere Wege in die EU für „echte“ Flüchtlinge. Wie mit der Türkei benötige man auch eine Zusammenarbeit mit Tunesien.

Die Kommission rief zur Kompromissbereitschaft auf und forderte eine Einigung im Rat bis Ende Juni. Diskussionspunkt war weiterhin auch die stabile Zuständigkeit von zehn Jahren (zustimmend nur DEU und NDL) statt acht Jahren. Hinsichtlich sicherer Dritt- und Herkunftsstaaten sprachen sich zahlreiche Mitgliedstaaten für gemeinsame EU-Listen aus. DEU hob hervor, dass daneben auch nationale Listen weiterhin möglich sein sollen.

Am 12.10.2018 informierte die österreichische Ratspräsidentschaft über den neuen Sachstand der GEAS-Dossiers. Die Vorschläge zur Asylagentur-VO und zur EURODAC-VO schritten konstruktiv voran. Das EP ist dagegen nicht bereit, die Diskussionen zur Qualifikations-VO, zur Resettlement-VO und zur Aufnahmebedingungs-RL fortzusetzen und hat erklärt, an der im Juni unter bulgarischer Ratspräsidentschaft erzielten vorläufigen Einigung, die im AstV keine Mehrheit gefunden hatte, festhalten zu wollen. Eine weitere Aussprache fand am 12.10.2018 nicht statt.

3. Visakodex

Die EU-Innenminister haben am 05.06.2018 über den Ansatz und die Entscheidungsfindung beim sog. Visahebel² beraten. DEU und FRA vertraten eine Mischung aus positiven und negativen Anreizen und wurden dabei von mehreren Mitgliedstaaten unterstützt. Für den Kommissions-Vorschlag, der ausschließlich negative Anreize (Sanktionen) vorsieht, sprach sich aber die Mehrheit der Mitgliedstaaten aus.

Darüber hinaus wurde erörtert, welches Verfahren bei der Entscheidung über den Visahebel zur Anwendung kommen solle. Während sich die Mehrheit für einen Durchführungsrechtsakt des Rats aussprach, der der politischen Bedeutung am besten gerecht werde, votierten DEU und eine Reihe anderer Staaten im Sinne einer unbürokratischen und einfachen Lösung für einen Durchführungsrechtsakt der Kommission. Ziel ist es, die Trilogverhandlungen unter österreichischem Vorsitz zu beginnen.

4. Stärkung des EU-Außengrenzschatzes

Im Rahmen der ersten Tagung unter ihrem Vorsitz am 12.07.2018 legte die österreichische Ratspräsidentschaft den Fokus auf krisenfesten Außengrenzen; nur diese könnten langfristig das Schengen-System retten. Sie stellte ihren Ansatz mit drei wesentlichen Aktionsbereichen vor:

² So enthalten im „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex)“ – KOM(2018)252, vom 14.03.18.

Maßnahmen in Herkunftsländern und „sicheren Häfen“, Maßnahmen in Transitländern und Maßnahmen in den Empfängergesellschaften.

Frontex erklärte, man sei bereit, mehr Aufgaben (z.B. im Rückkehrbereich, aber auch bei Grenzüberwachungsmaßnahmen oder Datenanalyse) zu übernehmen, aber dafür müsse ausreichend Geld und insbesondere Personal und Ausstattung (Schiffe, Flugzeuge etc.) zur Verfügung stehen.

Im Rahmen der sich Aussprache sprachen sich viele Mitgliedstaaten, darunter auch DEU, ausdrücklich für eine Stärkung von Frontex aus. DEU wies zudem darauf hin, dass die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats (ER) vom 28.06.2018 in konkrete Lösungen münden müssten. Es gelte jetzt Prioritäten zu setzen und mit Tempo einen wirksamen Außengrenzschutz zu erreichen. Einige Staaten äußerten sich skeptisch hinsichtlich der Aufstockungszahlen, weil die Umsetzung bzgl. des aktuellen Pools mit 1.500 Kräften noch nicht funktioniere. Ebenso sah es der Vertreter des EP: es sei sinnvoller, die Kapazitäten in den Mitgliedstaaten auszubauen, da der aktuelle Pool von 1.500 Beamten noch nie aktiviert worden sei. ITA sprach sich dafür aus, Libyen verstärkt zu unterstützen und als „sicheren Hafen“ anzuerkennen.

Zu den in den ER-Schlussfolgerungen avisierten Ausschiffungsplattformen in afrikanischen Staaten gab es viel Unterstützung, vielfach verbunden mit dem Herausstreichen der zeitlichen Dringlichkeiten. DEU plädierte dafür, gegenüber den Drittstaaten entsprechende Gegenleistungen in Aussicht zu stellen und dies offensiv zu kommunizieren, da der Verbleib im Herkunftsland die humanste Lösung für die Menschen sei. EP bewertete das Konzept kritisch; es sei nicht neu und bereits vor 15 Jahren mangels Interesse von Drittstaaten verworfen worden.

Die Kommission erinnerte daran, dass bereits viel erreicht worden sei. Es bedürfe einer positiven europäischen Antwort und keiner nationalen Alleingänge. Die Schlussfolgerungen des ER hätten den Weg aufgezeigt, den man jetzt gemeinsam zu gehen habe. Dabei kündigte sie ihr Außengrenzschutz-Paket für September an (s. auch I.5. und I.7.).

5. Änderung der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache

Am 12.10.2018 erfolgte eine Aussprache zum Verordnungsentwurf der Kommission zur Weiterentwicklung der Europäischen Grenz- und Küstenwache (Frontex)³.

Die wortnehmenden Mitgliedstaaten standen dabei einer grundsätzlichen Stärkung von Frontex aufgeschlossen gegenüber. Insbesondere die Unterstützung bei Rückführungen und die Ausweitung des Mandats auf die Zusammenarbeit mit Drittstaaten wurden positiv hervorgehoben.

Weiterer Diskussionsbedarf wurde insbesondere in Bezug auf die Größe und den Zeithorizont für die Einrichtung des „Standing Corps“ gesehen. LUX und DEU schlugen ein gestaffeltes Verfahren zur Aufstockung vor, wie es ursprünglich auch von der Kommission selbst vorgeschlagen wurde (10.000 Grenzschilder bis 2027). AUT sagte zu, mit entsprechenden Vorschlägen hierzu auf Arbeitsebene zurückzukommen.

6. Zusammenarbeit zwischen GSVP-Missionen und EU-JI-Agenturen

Die bulgarische Ratspräsidentschaft informierte am 05.06.2018 über den Sachstand zur Einrichtung einer Crime-Information-Cell zum Informationsaustausch zwischen Missionen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) und den EU-Agenturen im JI-Bereich. Das sechsmonatige Pilotprojekt in der GSVP-Operation EUNAVFOR MED Sophia im

³ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Gemeinsamen Aktion 98/700/JHA des Rates, der Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates – KOM(2018)631, vom 12.09.2018.

zentralen Mittelmeer wurde im Juni 2018 gestartet. Die Kommission, Frontex und Europol begrüßten das Projekt. Frontex kündigte an, die Entsendung von mobilen Teams zur Befragung aufgegriffener Flüchtlinge zu prüfen.

7. Änderung der Rückführungs-Richtlinie

Am 12.10.2018 wurde die von der Kommission im September 2018 präsentierte Überarbeitung der Rückführungs-Richtlinie⁴ diskutiert. Migrations- und Innenkommissar Avramopoulos wies darauf hin, dass die Anzahl der erfolgreichen Rückführungen im Jahr 2017 von 45,8 % auf 36,6 % zurückgegangen sei und daher Handlungsdruck bestehe.

Nahezu alle wortnehmenden Staaten begrüßten die Zielrichtung des Vorschlags (kritisch nur CHE und HUN). Es bestand weitgehend Einigkeit, diesen Vorschlag prioritär und noch vor den EP-Wahlen 2019 abschließend zu behandeln.

Vorschriften zu effizienteren Rückführungen allein seien jedoch nicht ausreichend. Darüber hinaus müsse die Zusammenarbeit mit Drittstaaten deutlich intensiviert und verbessert werden. DEU schlug Klarstellung dahingehend vor, dass die Abschiebung in Drittstaaten auch dann möglich sein solle, wenn der Zielstaat ausreichend sicher und aufnahmebereit sei. Der Verhandlungsspielraum würde dadurch auch nach außen erweitert. DEU begrüßte auch den Vorschlag zum Grenzverfahren in Art. 22 (die gemeinsame Durchführung von Asylverfahren überwiegend an den Außengrenzen sowie gemeinsame Rückführungen von dort).

AUT schlussfolgerte, dass die Effizienz der Rückführung verbessert werden müsse und der RL-Vorschlag dafür die richtigen Weichen stelle. In den weiteren Diskussionen sollten auch die „kontrollierten Einrichtungen“ mit bedacht werden.

II. Innere Sicherheit und Terrorismusbekämpfung

1. Terrorismusbekämpfung

Die Innenminister wurden am 05.06.2018 über die Zusammenarbeit der CTG (Counter Terrorism Group) und Europol sowie die Bedrohungslage durch den islamistischen Terrorismus unterrichtet. Als Kooperationsfelder für eine vertiefte Zusammenarbeit der CTG und Europol wurden drei Bereiche identifiziert: Menschenhandel, Internet Referral Unit (Meldung von problematischen Inhalten) und Europol's Gesichtserkennungs-Kapazität.

Europol bekräftigte seinen Willen für eine verstärkte Kooperation mit der CTG. Nachdem die rechtlichen Möglichkeiten beleuchtet worden seien, müssten die Experten entscheiden, wie es weitergehen soll.

2. EU-Politikzyklus

Erfolgreiche Maßnahmen im Rahmen des sog. EU-Politikzyklus (engl.: Policy Cycle) für organisierte Kriminalität und schwere internationale Straftaten 2014-2017 von Europol wurden am 05.06.2018 vorgestellt. Die Kommission verwies auf die Bedeutung eines multidisziplinären Ansatzes und rief in diesem Zusammenhang die Mitgliedstaaten dazu auf, Verbindungsbeamte aus den nationalen Zollbehörden auch zu Europol zu entsenden. Dieser Ansatz solle auch in die Umsetzung des EU-Politikzyklus 2018-2021 einfließen und laut Kommission weiter ausgebaut werden, u.a. im Rahmen der Zusammenarbeit mit Drittstaaten, v.a. Westbalkan. Ferner soll der Privatsektor stärker eingebunden werden zum Zwecke des Informationsaustausches über auffällige Transaktionen.

⁴ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (Neufassung) – KOM(2018)634 final, vom 12.09.18.

3. Stärkung der Polizeizusammenarbeit: Menschenhandel und Community Policing

Am 12.07.2018 wurden unter der Überschrift „Stärkung der Polizeizusammenarbeit“ die Themen Menschenhandel und „Community Policing“ (CP) besprochen.

Ein Diskussionspapier zum Menschenhandel sollte die Problematik der schleppergetriebenen irregulären Migration und Lösungsvorschläge aufzeigen. Das zweite Diskussionspapier zum Thema CP schlug einen gesamtgesellschaftlichen Ansatz zur Kriminalitätsbekämpfung und -prävention auf kommunaler Ebene vor. CP zielt auf die Erhöhung des Sicherheitsgefühls in der Bevölkerung ab. In DEU ist CP aufgrund der grundgesetzlichen Zuständigkeitsverteilung in erster Linie Ländersache.

Aus zeitlichen Gründen war eine umfangreiche Aussprache nicht möglich. Europol und CEPOL erklärten jeweils, AUT unterstützen zu wollen. CEPOL plant bis zum Ende der rumänischen Ratspräsidentschaft (1. Halbjahr 2019), ein Handbuch zum „Community policing“ zu erarbeiten. AUT schlussfolgerte, man werde beide Themen im Rahmen des „Wiener-Prozesses“ weiter vorantreiben.

III. Sonstiges

1. Arbeitsprogramm der österreichischen Ratspräsidentschaft

Die österreichische Ratspräsidentschaft stellte am 05.06.2018 ihr Programm „Europa, das schützt“ vor. Schwerpunkte sind:

- Informationsaustausch der Sicherheitsbehörden
- Digitalisierung und Stabilität der Nachbarschaft, Stärkung der Subsidiarität, Bürgernähe und Förderung europäischer Werte,
- Stärkung des Außengrenzschatzes, Entwicklung eines krisenfesten EU- Asylsystems,
- Entfernung des Nährbodens für gewaltbereiten Extremismus und Terrorismus,
- Stärkung europäischer Polizeizusammenarbeit mit Fokus auf u.a. Bekämpfung von Menschenhandeln, Schleusung von Migranten,
- Gewährleistung digitaler Sicherheit.

2. Mehrjähriger Finanzrahmen 2021-2027

Der Ji-Rat diskutierte am 12.10.2018 im Rahmen einer Orientierungsaussprache die Prioritäten bei den Verhandlungen der Kommissionsvorschläge zu den Innenfinanzinstrumenten Asyl und Migrationsfonds (AMIF)⁵, Instrumente für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzmanagement und Visa im Rahmen des Fonds für integriertes Grenzmanagement (BMVI)⁶ sowie Fonds für die innere Sicherheit (ISF)⁷. Im Mittelpunkt standen die Fragen der Wirksamkeit des Mitteleinsatzes der Innenfonds in der externen Dimension sowie der optimalen Gesamtsteuerung beim Mitteleinsatz.

Alle wortnehmenden Mitgliedstaaten begrüßten sowohl die allgemeine Mittelaufstockung im Innenbereich als auch im Grundsatz den Ansatz, die externe Dimension über die thematische Fazilität besser abzubilden und den Mitteleinsatz flexibler zu gestalten. Begrüßt wurde auch ein Abbau der Verwaltungsbelastung. Auch wurde allgemein die Notwendigkeit effizienter Koordinierung gesehen, wobei hier einige MS, u. a. SWE und FIN, v. a. die Kommission selbst in der Verantwortung sehen.

⁵ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Asyl- und Migrationsfonds – KOM(2018)471, vom 12.06.2018.

⁶ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Instruments für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzmanagement und Visa im Rahmen des Fonds für integriertes Grenzmanagement – KOM(2018)473, vom 12.06.2018.

⁷ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Fonds für die innere Sicherheit – KOM(2018)472, vom 13.06.2018.

AUT schlussfolgerte, dass alle wortnehmenden Mitgliedstaaten den Einsatz der thematischen Fazilität für geeignet hielten, um die externe Wirkung des Einsatzes der Gelder aus den Innenfonds zu stärken. Die Art der Umsetzung müsse allerdings noch konkretisiert werden; das betreffe sowohl strategische als auch technische Fragen. Eine bessere Koordinierung der verschiedenen Finanzierungsinstrumente sei der Schlüssel zur effizienten Mittelverwendung. Hier seien alle zuständigen Gremien aufgerufen, entsprechende Lösungen zu erarbeiten.

3. Vorstellung des Wiener Prozess / Sicherheitsunion 2020/2025

Am 12.07.2018 stellte die österreichische Präsidentschaft den von AUT im Juli 2017 initiierten Wiener Prozess vor. Ziel des Prozesses ist die Diskussion sicherheits- und migrationspolitisch relevanter Themen und die Weiterentwicklung bestehender Strukturen hin zu einer krisenfesten, bürger- und zukunftsorientierten Sicherheitsunion im Kreise der Mitgliedstaaten, die zwischen dem 2. Halbjahr 2016 und 2022 die EU-Ratspräsidentschaft innehaben.

Der Wiener Prozess besteht aus fünf Schlüsselbereichen: Stärkung des EU-Außengrenzschutzes, Entwicklung eines krisenfesten EU-Asylsystems, Extremismus/Terrorismus den Nährboden entziehen, Stärkung der Polizeikooperation mit Schwerpunkten auf Bekämpfung des Menschenhandels und auf dem sog. „Community Policing“ (CP/s.o. II.3.) sowie digitale Sicherheit. Hierzu gab es keine Aussprache.

4. Maßnahmen gegen Antisemitismus und für den Schutz jüdischer Gemeinden und Einrichtungen in Europa

AUT thematisierte in einem Sitzungsdokument die Zunahme antisemitischer Vorfälle in den EU-Mitgliedstaaten in den letzten Jahren. Ziel der Diskussion am 12.07.2018 sollte ein Beitrag der Innenminister sein, EU-weit unmissverständlich klarzustellen, dass Antisemitismus im krassen Widerspruch zu den Werten der EU steht und beraten, welchen Beitrag die Innenminister hierzu leisten können.