

# **Freiheit, Sicherheit, Privatheit – Europäische Innenpolitik in einer offenen Welt**



©iStockphoto.com/FrankyDeMeyer, sam.7

**Bericht**

**der Informellen Hochrangigen Beratenden Gruppe  
zur Zukunft der Europäischen Innenpolitik  
(„Zukunftsgruppe“)**

**Juni 2008**

**Informativische Übersetzung  
aus dem Englischen  
Bundesministerium des Innern**

## Inhaltsverzeichnis

	<b>Seite</b>
<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>3</b>
<b>Kapitel I: Einführung</b> .....	<b>14</b>
1.) Die Zukunftsgruppe: Eine neue Art der Politikgestaltung im Bereich europäischer Innenpolitik	
2.) Übergreifende strukturelle Herausforderungen	
3.) Horizontale politische Herausforderungen	
4.) Prioritäre Politikfelder	
<b>Kapitel II: Schutz der inneren Sicherheit und äußeren Stabilität</b> .....	<b>23</b>
1.) Polizeiliche Zusammenarbeit	
2.) Bekämpfung des globalen Terrorismus	
3.) Koordinierung von Einsätzen in Drittstaaten	
<b>Kapitel III: Steuerung von Migration, Asyl, Außengrenzen und Integration</b> .....	<b>34</b>
1.) Migrationspolitik	
2.) Asylpolitik	
3.) Modernisierung des Schengen-Ansatzes in Grenz- und Visumangelegenheiten	
4.) Weiterentwicklung von Frontex	
5.) Ausbau der Zusammenarbeit mit Drittstaaten	
<b>Kapitel IV: Entwicklung des Bevölkerungsschutzes</b> .....	<b>46</b>
<b>Kapitel V: Nutzung neuer Technologien und Informationsnetzwerke</b> .....	<b>49</b>
1.) Öffentliche Sicherheit, Privatheit und Technologie	
2.) Der Verfügbarkeitsgrundsatz und eine Strategie der Europäischen Union des Managements strafverfolgungsrelevanter Informationen	
3.) Elemente der vorgeschlagenen europäischen Strategie des Managements strafverfolgungsrelevanter Informationen (EU IMS)	
<b>Kapitel VI: Umsetzung der externen Dimension der Innenpolitik</b> .....	<b>55</b>
<b>Anhang</b> .....	<b>59</b>

## **Zusammenfassung**

### **Die Zukunftsgruppe**

1. Auf dem informellen Treffen der für innere Angelegenheiten und Zuwanderung zuständigen Minister im Januar 2007 in Dresden schlugen der deutsche Innenminister und der für Justiz, Freiheit und Sicherheit zuständige Vize-Präsident der Kommission die Bildung einer informellen Gruppe auf Ministerebene vor, um sich über die Zukunft des europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auszutauschen. Die Erkenntnisse und Empfehlungen der Zukunftsgruppe sollten als wichtiger Beitrag und Anregung für den Vorschlag der Europäischen Kommission für das nächste Mehrjahresprogramm im Bereich Justiz und Inneres dienen.
2. Den Vorsitz der Zukunftsgruppe hatten der Vize-Präsident der Europäischen Kommission und der Innenminister der jeweils amtierenden Präsidentschaft inne. In ihr kamen ad personam die Innenminister der beiden aktuellen Triopräsidentschaften (Deutschland, Portugal, Slowenien; Frankreich, Tschechische Republik, Schweden) sowie ein Vertreter des zukünftigen Präsidentschaftstrios, d. h. Spanien, Belgien und Ungarn, zusammen. Weitere Teilnehmer waren ein Beobachter für die Staaten mit Wohnheitsrecht (Vereinigtes Königreich), der Vorsitzende des LIBE-Ausschusses des Europäischen Parlaments und ein Vertreter des Generalsekretariats des Rates.
3. Die Gruppe gab den Innenministern bei Ratssitzungen regelmäßig Berichte über die Fortschritte ihrer Beratungen ab, und die slowenische Präsidentschaft legte allen Mitgliedstaaten während des informellen Rates der Justiz- und Innenminister im Januar 2008 einen Zwischenbericht über die Arbeit der Gruppe vor. Der vorliegende Abschlussbericht fasst die Arbeit der Zukunftsgruppe zusammen und stellt dabei die wesentlichen Ideen und Überlegungen der Gruppe vor. Er wendet sich an Mitgliedstaaten, Parlament und Öffentlichkeit, um eine Debatte zu seinem Inhalt und zur Zukunft der Innenpolitik in der Europäischen Union anzuregen.

### **Was sind die horizontalen Herausforderungen für 2010-2014?**

4. Die Zukunftsgruppe versuchte während ihres Bestehens die wesentlichen strukturellen Veränderungen der Europäischen Union in den letzten Jahren nachzuzeichnen. Unter Berücksichtigung des Umfelds, in dem sich die Europäische Union zwischen 2010 und 2014 befinden wird, zeichneten sich drei horizontale Herausforderungen ab, die für den Schutz und die Vollendung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts angesichts sich ständig ändernder Rahmenbedingungen von Bedeutung sind:
  - Erhalt des „europäischen Modells“ im Bereich der europäischen Innenpolitik durch die Herstellung eines Gleichgewichts zwischen Mobilität, Sicherheit und Privatheit;

- Bewältigung der zunehmenden Verflechtung von innerer und äußerer Sicherheit;
- Gewährleisten eines optimalen Datenflusses innerhalb der europäischen Informationsnetzwerke.

## **Schutz der inneren Sicherheit und äußeren Stabilität**

### *Polizeiliche Zusammenarbeit*

5. Die Gruppe empfiehlt eine Vertiefung der europäischen Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung, wobei sichergestellt sein muss, dass sich die verschiedenen Aspekte dieser Zusammenarbeit konsistent weiterentwickeln und dabei die aktive Zusammenarbeit in diesem Bereich fortgesetzt wird. In der Europäischen Union sind die Mitgliedstaaten für die Polizeien zuständig. Diese Strafverfolgungsbehörden sollten sich einander jedoch in den nächsten Jahren annähern. Das Umfeld der polizeilichen Zusammenarbeit muss verbessert werden, insbesondere durch die Stärkung Europols, den Austausch von Wissen sowie die Einbindung der Polizeiaktenverwaltung und von Sicherheitstechnologien.
6. Dazu schlägt die Gruppe vor, dass die Europäische Union eine Vereinfachung der Bestimmungen für Strafermittlungen anstrebt, die im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats ausgeführt werden müssen. Dies könnte beispielsweise bedeuten, dass bestimmte Maßnahmen (keine Zwangsmaßnahmen), die Polizeibeamte im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats durchführen, erleichtert werden, oder dass ein System schriftlicher Informationsanfragen eingerichtet wird.
7. Europol soll auf europäischer Ebene enger Partner und europäischer Fokus für nationale Polizeien sein. Die Verbesserung der Datenübertragung von den Mitgliedstaaten an Europol ist erforderlich, wenn es eine wirkliche Informationsplattform für die Mitgliedstaaten werden soll. Die Anforderungen des „schwedischen“ Rahmenbeschlusses vom 18. Dezember 2006 mit dem Ziel eines besseren Informationsaustauschs könnten durch die Einrichtung automatischer Datenübermittlungsinstrumente erfüllt werden. Ferner sollte Europol innerhalb seines Rechtsrahmens zunehmend als Kompetenzzentrum für technische und koordinierende Unterstützung genutzt und als solches ausgebaut werden.
8. Die Gruppe schlägt vor, dass die Europäische Union ein in allen Mitgliedstaaten anwendbares Modell Gemeinsamer Zentren der Polizei- und Zollzusammenarbeit etabliert. Die Struktur und die Aufgaben der gemeinsamen Zentren könnten neu bewertet werden, um sie in wirkliche Polizei- und Zoll-Zentren der Krisenbewältigung umzuwandeln, die Ereignisse von internationaler Reichweite bewältigen können. Insbesondere in Grenzgebieten sollten die gemeinsamen Zentren ein Modell für die zukünftige polizeiliche Zusammenarbeit werden.

9. Auf der Grundlage einer vorherigen Bewertung sollte die technische Verwaltung von europäischen Datenbanken des Typs SIS, VIS und Eurodac zur Steigerung der Effizienz innerhalb einer einzigen Struktur zusammengeführt werden.
10. Ein Schwerpunkt sollte auch auf der Forschung und Entwicklung im Bereich der europäischen Sicherheitsausrüstung liegen. In diesem Zusammenhang sollten die im Rahmen des 7. Forschungsprogramms für Sicherheitsforschung und technologische Entwicklung verfügbaren Mittel verstärkt genutzt werden. Das gesamte Gebiet der Sicherheitstechnologie hat bedeutende Entwicklungen vollzogen. Die Standardisierung neuer Materialien muss angestrebt werden, um eine bessere Interoperabilität zu erreichen.
11. Gleichzeitig muss mittels einer systematischen gemeinsamen europäischen Ausbildung eine gemeinsame Kultur aller Polizeien der Europäischen Union entwickelt werden, und eine stärkere Nutzung der Europäischen Polizeiakademie für diese Zwecke sollte unterstützt werden.

#### *Terrorismusbekämpfung*

12. Die Gruppe empfiehlt eine Fortführung und Weiterentwicklung der im Rahmen der EU-Strategie aus dem Jahr 2005 begonnenen Arbeit, so dass der Terrorismus auf der Grundlage eines umfassenden globalen Ansatzes bekämpft werden kann. Die Europäische Union muss gewährleisten, dass die Kompetenzen und Ressourcen der Mitgliedstaaten besser ausgeschöpft werden, da diese für die operative Terrorismusbekämpfung zuständig sind.
13. Die Gruppe hält es für ratsam, die verschiedenen Akteure in der Terrorismusbekämpfung innerhalb der Europäischen Union besser zu koordinieren und dazu ein Konzept für die zukünftige institutionelle Architektur in diesem Bereich zu entwickeln. Die Gruppe schlägt eine Verbesserung des Informationsflusses zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten, Eurojust und Europol vor. In diesem Zusammenhang sollte die Rolle des Gemeinsamen Lagezentrums (SitCen) besonders berücksichtigt und analysiert werden.
14. Terroristische Gefahren könnten bei europäischen Politiken und Maßnahmen größere Beachtung finden: Waffenkontrolle, Kampf gegen Explosivstoffe, Transportschutz, Kontrolle finanzieller Transaktionen. Bei der Vorbereitung des Krisenmanagements auf europäischer Ebene sind Fortschritte erforderlich.
15. Im Rahmen der Außenbeziehungen sollte eine bessere politische, technische und operative Zusammenarbeit mit Drittstaaten erreicht werden, insbesondere mit Staaten, die von der terroristischen Bedrohung am meisten betroffen sind, sowie mit den wichtigsten strategischen Partnern der Europäischen Union – den Vereinigten Staaten und Russland.

16. Die Gruppe schlägt vor, den Austausch von *best practices* zwischen den Mitgliedstaaten und ggf. mit Drittstaaten hinsichtlich der rechtlichen Instrumente zur Ausweisung und Überwachung sowie hinsichtlich angemessener Maßnahmen gegen den Home-Grown-Terrorism zu fördern.
17. Aus politischer Sicht empfiehlt die Gruppe, sich auf mittel- und langfristige Prävention zu konzentrieren, insbesondere die Verhütung von Rekrutierung und Radikalisierung, indem die auf europäischer Ebene bereits eingeleitete Zusammenarbeit verstärkt und der Kampf gegen den Missbrauch des Internets für terroristische Zwecke fortgesetzt wird. Da Terrorismus oft von politischer Propaganda begleitet ist, muss die Europäische Union dem ein positives System entgegenzusetzen, das auf ihren Werten beruht: Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte, Frieden und Freiheit. Die Europäische Union muss die Kommunikation mit der Zivilgesellschaft verbessern und dabei jedes Kommunikationsmittel, auch das Internet, nutzen.
18. Eine verantwortungsvolle und zeitgemäße europäische Politik zur Terrorismusbekämpfung sollte die mögliche Gefahr terroristischer Anschläge mit atomaren, biologischen oder chemischen Waffen ernst nehmen. Die Gruppe empfiehlt die Einrichtung einer Plattform oder eines Mechanismus zum Informationsaustausch zwischen den Polizei-Spezialeinheiten in den Mitgliedstaaten, die für die Bewältigung aktueller Lagen im Zusammenhang mit atomaren, biologischen und chemischen Waffen verantwortlich sind.

#### *Einsätze in Drittstaaten*

19. Die Gruppe stellt einen Anstieg der weltweiten Friedenseinsätze der Europäischen Union weltweit fest. Diese Einsätze erfordern zunehmend eine umfassende Unterstützung in den Bereichen Militär, Polizei, Zivilschutz, Entwicklungshilfe und Mittel zur Sicherung der Rechtsstaatlichkeit. Die Gruppe empfiehlt, vergangene Erfahrungen in diesem Bereich voll auszuschöpfen.
20. Dazu ruft die Gruppe zu einer verstärkten Abstimmung polizeilicher, diplomatischer und militärischer Maßnahmen auf, um die Vorbereitung und Bewertung dieser Einsätze zu verbessern. Hierfür ist auch eine engere Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ratsstrukturen erforderlich. Auch die Zusammenlegung der Finanzmittel der Europäischen Union für Einsätze in Drittstaaten sollte in Erwägung gezogen werden. Teilnehmende Mitgliedstaaten könnten aufgefordert werden, für bestimmte Einsätze integrierte Polizeieinheiten bereitzustellen. Zukünftige Überlegungen sollten auch die Überführung der europäischen Gendarmerie sowie ziviler Polizeieinheiten aus den Mitgliedstaaten in den Rechtsrahmen der Europäischen Union mit einschließen.
21. Die Gruppe schlägt ebenfalls vor, die Kohärenz der Einsätze zu verbessern, indem ihre verschiedenen Komponenten von Anfang an, d. h. wenn der Einsatz

noch in der Planungsphase ist, eingebunden werden. Die verschiedenen zivilen, militärischen und justiziellen Einheiten, die an demselben Einsatz teilnehmen, könnten in Einsatzlagezentren zusammengeführt werden.

22. Schließlich sollte stärker darauf geachtet werden, die in diesen Einsätzen erlangten Informationen in der Europäischen Union weiterzugeben. Europol und die Mitgliedstaaten sollten diese Information erhalten. Umgekehrt sollten auch die am Einsatz teilnehmenden Einheiten Zugang zu geeigneten Informationen haben. Die Gruppe erachtet es als notwendig, eine effektive Methode des Informationsaustauschs zu ermitteln.

## **Steuerung von Migration, Asyl, Außengrenzen und Integration**

### *Migrationspolitik*

23. Es scheint in der Europäischen Union Konsens darüber zu bestehen, dass Migration ein unseren zunehmend globalisierten Gesellschaften und Volkswirtschaften innewohnendes Phänomen ist. Demographische Entwicklungen werden eine noch höhere Nachfrage nach Arbeitsmigration erzeugen. Die Zukunftsgruppe ist überzeugt, dass die Antwort auf europäischer Ebene gegeben werden muss, und empfiehlt die Umsetzung einer zukunftsorientierten und umfassenden gemeinsamen Zuwanderungspolitik.
24. Hinsichtlich der Zusammenarbeit mit Partnerländern und der Umsetzung des Gesamtansatzes Migration sollte ein ganzheitlicher Ansatz angewandt werden. Dialog, Zusammenarbeit und Partnerschaften mit Herkunfts- und Transitländern sollten sowohl bezüglich der Maßnahmen als auch der Mittel in ausgewogener Weise vertieft und ausgeweitet werden. Die Ideen der Mobilitätspartnerschaft, der zirkulären Migration und des Co-development sollten weitergeführt werden. Die Mitgliedstaaten, Drittstaaten und Zuwanderer werden daraus Nutzen ziehen.
25. Die Gruppe ist der Ansicht, dass die Grundsätze der Verantwortung, Solidarität und des gegenseitigen Vertrauens Voraussetzungen für die Gestaltung einer gemeinsamen Politik in diesem Bereich sind. Die Notwendigkeit der Umsetzung dieser Grundsätze muss Bestandteil des nächsten Mehrjahresprogramms sein.
26. Die Gruppe empfiehlt die Gestaltung einer gemeinsamen Zuwanderungspolitik als Funktion langfristiger demographischer und wirtschaftlicher Entwicklungen in Einklang mit den Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten. Voraussetzung für legale Zuwanderung ist einerseits eine Nachfrage nach bestimmten Qualifikationen auf den Arbeitsmärkten der Mitgliedstaaten und andererseits ein Angebot an Arbeitskräften aus Drittstaaten, die über diese Qualifikationen verfügen. Gestützt auf diese Grundsätze schlägt die Gruppe vor, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeiten der innereuropäischen Wirtschaftsmigration ausschöpfen.

27. Die Gruppe stimmt darin überein, dass allgemeine Legalisierungen vermieden werden sollten. In Zukunft könnten Legalisierungen in Ausnahmesituationen und im Rahmen einer Einzelbetrachtung zulässig sein.
28. Zum Thema illegale Zuwanderung ruft die Gruppe zu einer wirksamen europäischen Rückführungspolitik auf, die eine organisierte Abstimmung der einschlägigen Maßnahmen der Mitgliedstaaten ermöglicht. Die Gruppe empfiehlt, von allgemeinen und an keine Bedingungen geknüpften Legalisierungen in einem Mitgliedstaat abzusehen.
29. Schließlich müssen die Mittel und Wege für eine erfolgreiche Integration ausgebaut werden. Sie sind ein wesentlicher Bestandteil der Politik zur legalen Zuwanderung. Unter Beachtung der verschiedenen nationalen Kompetenzen sollten als Ergänzung zu nationalen Integrationsmaßnahmen weiterhin gemeinsame Mindeststandards und -anforderungen für Zuwanderer und Mitgliedstaaten weiter umgesetzt werden.

#### *Asylpolitik*

30. Die Gruppe stellt fest, dass in der Praxis der Mitgliedstaaten bei der Erteilung des Flüchtlingsstatus und subsidiären Schutzes trotz der Verabschiedung gemeinsamer Mindeststandards weiterhin große Unterschiede bestehen.
31. Die Gruppe empfiehlt, die Umsetzung des gemeinsamen europäischen Asylsystems auf der Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention fortzuführen, wie im Haager Programm vorgesehen. Die Verstärkung der praktischen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ist ein sehr wichtiger Schritt. Die Rolle der Europäischen Unterstützungsagentur ist bei der Koordinierung der praktischen Zusammenarbeit von zentraler Bedeutung. Sie muss dazu beitragen, die Unterschiede in der Behandlung von Asylbewerbern durch verschiedene Mitgliedstaaten zu verringern und die Unterstützung für Mitgliedstaaten, die einem besonderen Druck ausgesetzt sind, zu verbessern.
32. Die Gruppe hält es für erforderlich, dass die Europäische Union weiterhin sichere Grenzen gewährleistet und illegale Zuwanderung verhindert, und dabei zugleich sicherstellt, dass diejenigen mit einem begründeten Recht auf Asyl dieses auch einfordern können.
33. Die Unterstützung für Flüchtlinge in den am meisten betroffenen Regionen der Welt muss ein Kernanliegen der Europäischen Union werden. Es sollte verstärktes Augenmerk auf die externe Dimension der Asylpolitik gelegt werden. Das Konzept der Regionalen Schutzprogramme sollte auf der Grundlage einer Auswertung weiterentwickelt und ggf. neu gestaltet werden. Es sollte ein gemeinsames Instrument zur Neuansiedlung und Eingliederung vereinbart werden.

### *Grenzmanagement und Zusammenarbeit mit Drittstaaten*

34. Die Grenzmanagementpolitik der Europäischen Union erreicht das Ende ihrer ersten Phase, in der die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen im Vordergrund stand. Die Mitgliedstaaten erkennen an, dass die Zusammenarbeit von Strafverfolgungsteams an den Außengrenzen notwendig ist, um eine wirksame Politik der gegenseitigen Unterstützung erreichen zu können.
35. Die Gruppe hält die Europäische Union dazu an, eine integrierte Grenzschutzstrategie zu entwerfen, die die zunehmenden Migrationsströme und beeindruckende Mobilität der heutigen Welt bewältigen kann und gleichzeitig eine gegenseitige Unterstützung der Mitgliedstaaten gewährleistet.
36. In dem Bewusstsein, dass Grenzschutz selbst nur eine Komponente des globalen Sicherheitsmanagements ist, empfiehlt die Gruppe einen integrierten, vor- und nachgelagerten Schutz der Grenzen der Europäischen Union. Dies sollte einen einheitlichen „one-Stop“-Ansatz umfassen, der alle Kontrollen, die zu verschiedenen Zwecken durchgeführt werden, vereint. Die Möglichkeiten neuer Technologien, Hand in Hand mit gut ausgebildeten Grenzbeamten, müssen eine zentrale Rolle spielen. Ergänzend sind angemessene Instrumente zum Datenschutz erforderlich.
37. Die Gruppe ist der Auffassung, dass Frontex bei der Maximierung der Gefahrenanalyse, der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten (Frontex sollte insbesondere in der Lage sein, gemeinsame Einsätze zu managen), der Ausbildung von nationalen Grenzbeamten und der Stärkung der Verbindung zu Drittstaaten in diesem Bereich eine zentrale Rolle einnehmen sollte. Die Ressourcen von Frontex – Personal und Ausrüstung – müssen ausgebaut werden. Der Agentur sollte auch die Zuständigkeit dafür übertragen werden, nationale Grenzpolizeien regelmäßig zu überprüfen und zu bewerten.
38. Die Gruppe empfiehlt dringend die Weiterentwicklung einer Strategie gegenüber Drittstaaten, insbesondere im Kampf gegen illegale Migration mit Schwerpunkt auf Problemen im Grenzschutz, sowie von Unterstützungsmaßnahmen wie die Entwicklung von Mobilitätspartnerschaften und der zirkulären Migration. Diese Strategie sollte für alle Partner von gegenseitigem Nutzen sein. Die Gruppe erkennt an, dass eine umfassende europäische Strategie zur Visumpolitik als wirksames politisches Instrument bei Verhandlungen mit Drittstaaten genutzt werden kann.

### **Entwicklung des Bevölkerungsschutzes**

39. Bevölkerungsschutz ist eine originäre Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Dennoch unterstützt die Gruppe die Entwicklung einer europäischen Politik in diesem Bereich, um insgesamt die Einheitlichkeit und Effizienz zu verbessern und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten noch weiter zu stärken.

40. Der Schlüssel zur Zukunft ist ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Grundsatz der Verantwortung der Mitgliedstaaten und der Solidarität auf europäischer Ebene. Dies ist umso wichtiger, als die Europäische Union heute vielfältigen Gefahren ausgesetzt ist – Naturkatastrophen sowie Katastrophen technologischer Art, besonders im Zusammenhang mit der Bedrohung durch terroristische Anschläge mit chemischen, biologischen und atomaren Waffen.
41. Die Wichtigkeit der Prävention wurde in der Gruppe hervorgehoben, und sie ist der Ansicht, dass dies ein Aspekt des Bevölkerungsschutzes ist, der weiterentwickelt werden muss, um ein sichereres Umfeld zu schaffen.
42. Die Gruppe schlägt eine Verbesserung der Informationsmanagement, die Entwicklung einer gemeinsamen Ausbildung und gemeinsamer Übungen in diesem Bereich sowie die Einrichtung eines Netzwerks von Ausbildungsstätten vor. Es muss eine bessere Interoperabilität von operativen Techniken und Systemen angestrebt werden. Entsprechend sollte die Kapazität des *Monitoring and Information Centre* verstärkt werden, um es zu einer zentralen Koordinierungsstelle auszubauen und seine *Monitoring*-Funktionen zu erweitern.
43. Eine gegenseitige europäische Unterstützung würde - auf der Grundlage der Ressourcen der Mitgliedstaaten - Reaktionskapazitäten entwickeln, damit die Länder wirksamer größere Notfälle in Europa und in der Welt bewältigen können. Dieses System würde auf freiwilliger Basis beruhen. Dadurch wäre die Europäische Union besser in der Lage, die heutigen Herausforderungen des Bevölkerungsschutzes zu bewältigen.

### **Nutzung neuer Technologien und Informationsnetzwerke**

44. In einem Raum, in dem sich Personen und Waren frei bewegen, ist Informationsaustausch ein Kernelement europäischer Sicherheit. Das Haager Programm führte den Verfügbarkeitsgrundsatz ein. Die Gruppe meint, dass die europäischen Informationsnetzwerke sowohl rechtlich als auch technisch entwickelt werden und einem globalen und kohärenten Ansatz entsprechen sollten, der den operativen Bedarf in vollem Umfang berücksichtigt. Sie empfiehlt daher die Umsetzung einer Strategie der Europäischen Union des Informationsmanagements (EU Information Management Strategy - IMS), die einen kohärenten Ansatz zur Entwicklung von Informationstechnologie und zum Informationsaustausch fördert.
45. Die Gruppe schlägt vor, eine „top 10“-Liste mit den zehn wichtigsten Datenkategorien zu erstellen, für die der Austausch zwischen den Mitgliedstaaten innerhalb des Rahmens der globalen Strategie der Europäischen Union des Informationsaustauschs weiterentwickelt werden sollte.
46. Eine Initiative für einen europäischen Pool für Sicherheitsinstrumente („European Security Tool Pool“) sollte auf den Weg gebracht werden. Ein solcher Pool würde es den Mitgliedstaaten und den Institutionen der Europäischen Union er-

lauben, Instrumente von bewährtem oder potentiellm Nutzen im Bereich Sicherheit zur Verfügung zu stellen, um deren Bewertung und/oder Untersuchung durch die Behörden der Mitgliedstaaten zu erlauben und ggf. ihren gegenseitigen Einsatz zu unterstützen.

47. Eine Ratsarbeitsgruppe muss damit beauftragt werden, diese globale Strategie zu entwerfen. Diese Perspektive erfordert jedoch Entscheidungen zum Datenschutz und zur für die Überwachung der Einhaltung und Anwendung zuständigen Stelle. Überlegungen sollten auch zu einer gemeinsamen Position gegenüber Drittstaaten angestellt werden.

### **Umsetzung der externen Dimension der Innenpolitik**

48. Die Gruppe ist sich bewusst, dass die Fragen der äußeren und inneren Sicherheit untrennbar miteinander verbunden sind und dass die externe Dimension der Innenpolitik entscheidend ist, wenn im Bereich Sicherheit und Migration Maßnahmen im Sinne der Strategie für die Außendimension des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts aus dem Jahr 2005 ergriffen werden sollen. Eine intensivere Zusammenarbeit zwischen den Innen-, Außen-, Entwicklungs- und Verteidigungsministern soll einen ganzheitlichen Ansatz gewährleisten. Europäische Maßnahmen in diesem Bereich müssen die Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte in Drittstaaten fördern. Sie müssen auch dazu beitragen, Bedrohungen vom europäischen Raum abzuwenden.
49. Ein differenzierter Ansatz zu einzelnen Drittstaaten und -regionen ist gewährleistet. Maßnahmen müssen einer geografischen Schwerpunktsetzung und einer politischen Differenzierung folgen.
50. Die Gruppe tritt dafür ein, die Beziehungen mit den Nachbarstaaten und strategischen Partnern der Europäischen Union zu verstärken, insbesondere mit den Vereinigten Staaten und Russland. Bis 2014 sollte die Europäische Union eine Entscheidung über das politische Ziel treffen, im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts einen gemeinsamen euro-atlantischen Raum der Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten zu schaffen. Ferner ist sie der Auffassung, dass Fragen der Innenpolitik in politischer wie technischer Hinsicht mit den Außenbeziehungen der Europäischen Union verbunden werden sollten; dies ist eine wichtige Herausforderung für die innere Sicherheit im europäischen Raum. Im Bereich Justiz und Inneres selbst müssen die entsprechenden Arbeitsmethoden überarbeitet werden.

## Mit welcher Strategie können die Herausforderungen für 2010-2014 am besten bewältigt werden?

51. In den ersten Jahren der europäischen Justiz- und Innenpolitik strebte die Europäische Union die Einrichtung von Formen der Zusammenarbeit an, die es den Mitgliedstaaten ermöglichten, gemeinsame Probleme zusammen anzugehen, und sorgte dafür, dass zwischen den Mitgliedstaaten die notwendigen Informationen zur Verfügung standen. Jetzt muss der nächste Schritt getan werden. Die Mitgliedstaaten behalten wesentliche Zuständigkeiten im Bereich der Innenpolitik, insbesondere in der Strafverfolgung. Die Gruppe erachtet es als wichtig, dass die Mitgliedstaaten weiterhin nach praktischen Möglichkeiten der Zusammenarbeit suchen, selbst in Bereichen, die eindeutig im Zuständigkeitsbereich dieser Staaten liegen.
52. Der Grundgedanke einer koordinierten europäischen Herangehensweise in Fragen der Migration und Sicherheit könnte das *Konvergenzprinzip* sein. Ziel dieser Idee ist es, die Mitgliedstaaten einander nicht nur über Mittel der Standardisierung, wenn nötig, sondern auch über operative Mittel näher zu bringen. Gemeinsame Ausbildungsprogramme, Austauschnetzwerke, Solidaritätsmechanismen, die Zusammenlegung bestimmter Ausrüstungsgegenstände, einfachere Verfahren der Zusammenarbeit und natürlich Informationsaustausch sind entscheidende Wege, um wahre operative Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu erreichen.
53. Das *Konvergenzprinzip* wäre auf alle Bereiche anwendbar, in denen engere Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten möglich sind: Mitarbeiter, Institutionen, Verfahren, Ausrüstung und Rechtsrahmen. Die engeren Beziehungen würden sich auf den bisherigen *acquis* der Union gründen und die Instrumente der Europäischen Union voll ausschöpfen. Auf systematische Weise würde ein Mehrwert in der Festlegung und Umsetzung entsprechender Projekte angestrebt werden. Die Suche nach dem Mehrwert und die Entwicklung des *Konvergenzprinzips* führen zum selben Ziel. Je enger die Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, desto klarer treten die gemeinsamen Werte und nationalen Vorbehalte hervor.
54. Um diese Ziele zu erreichen, hält es die Gruppe für wünschenswert, ein gutes Verständnis der Zuständigkeiten aller Akteure in der Europäischen Union zu fördern. Sie schlägt daher vor, der Öffentlichkeit im Internet eine strukturierte und konsolidierte Zusammenstellung aller geltenden Instrumente im Bereich der europäischen Innenpolitik zur Verfügung zu stellen. Eine bessere Koordinierung sollte hinsichtlich der Umsetzung von Richtlinien und Rahmenbeschlüssen angestrebt werden. Sowohl die geltenden europäischen Rechtsvorschriften als auch bestimmte Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten könnten in einer benutzer- und leserfreundlichen Art kodifiziert werden. Diese Kodizes könnten ein fortschrittliches und flexibles System von Gesetzgebung im Bereich der europäischen Innenpolitik ermöglichen und wesentlich dazu beitragen, den europäischen *acquis* transparenter, verständlicher und leichter anwendbar zu machen.

Die politischen Maßnahmen müssen „entflochten“ werden, d. h. die Bürger müssen verstehen können, auf welcher Ebene und aus welchen Gründen eine Entscheidung getroffen wurde.

55. Der von der französischen Präsidentschaft vorgelegte Europäische Pakt für Migration und Asyl ist ein Beispiel für die Verfahren, die zukünftig angewandt werden könnten: eine kollektive Bekenntnis, die in konkrete Ziele und Maßnahmen auf europäischer und nationaler Ebene übersetzt werden sollen; ein Ansatz, der praktische Ergebnisse anstrebt, die von den Bürgern leicht verstanden werden können. Auf diese Weise können sie sich besser mit den Maßnahmen der Europäischen Union identifizieren.

## Kapitel I: Einführung

### 1.) Die Zukunftsgruppe: Eine neue Art der Politikgestaltung im Bereich europäischer Innenpolitik

1. Schon seit Jahren wird Innenpolitik im europäischen Rahmen behandelt, und sie findet zunehmend in einer internationalen und sogar globalen Umgebung statt. Die Politik ist mit einem sich kontinuierlich wandelnden politischen Umfeld konfrontiert, das dynamische Entscheidungen erfordert. Der allgemeine Rahmen, der den politischen Handlungsbedarf bestimmt, setzt sich zusammen aus Globalisierung, dem Gleichgewicht zwischen Mobilität, Sicherheit und Datenschutz, der zunehmenden Verschmelzung zwischen innerer und äußerer Sicherheit, der weltweiten und grenzenlosen Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien und einer entsprechend wachsenden Notwendigkeit, sensible Daten zu schützen.
2. Gute Erfahrungen wurden mit der Festlegung wesentlicher politischer Ziele der Justiz- und Innenpolitik der Europäischen Union in Mehrjahresprogrammen gemacht, die von den Staats- und Regierungschefs verabschiedet werden. Auf der Grundlage dieser Pläne schlägt die Europäische Kommission konkrete Maßnahmen vor, welche die Umsetzung des politischen Willens in Rechtsakte vorbereiten.
3. Der Europäische Rat verabschiedete 1999 in Tampere das erste Mehrjahresprogramm für die Justiz- und Innenpolitik, wodurch die Europäische Union in Bereichen wie Visumpolitik, Asylpolitik, Grenzschutz und illegale Migration erhebliche Fortschritte erzielen konnte. Das im November 2004 verabschiedete und bis Ende 2009 gültige Haager Programm identifiziert die Prioritäten der europäischen Justiz- und Innenpolitik.
4. Der Zeitplan für das Nachfolgeprogramm zum Haager Programm ist eng. Im Juni 2009 wird ein neues Europäisches Parlament gewählt. Im Herbst 2009 tritt ein neues Kollegium an die Stelle der derzeitigen Europäischen Kommission. Gleichzeitig wird das Haager Programm auslaufen. Vor diesem Hintergrund wird die Kommission bereits einige Zeit vor den Wahlen zum Europäischen Parlament einen Vorschlag für ein Nachfolgeprogramm vorlegen. Der Rat müsste dieses „Post-Haager-Programm“ im Jahr 2009 verabschieden. Aufgrund dessen haben die Überlegungen über die Zukunft der europäischen Innenpolitik schon jetzt im Rahmen der Zukunftsgruppe begonnen.

5. Auf dem vergleichsweise neuen Gebiet der Innenpolitik im Rahmen der Europäischen Union, welches den Kern der verfassungsmäßigen Ordnung der einzelnen Mitgliedstaaten im Kern berührt, haben diese daher ein großes Interesse an einem Dialog untereinander und mit der Europäischen Kommission. Allerdings erscheinen im Rat für Justiz und Inneres die Dauer der Entscheidungsfindung einerseits und der Mangel an Zeit für ausgiebige Diskussionen andererseits zuweilen eher unbefriedigend.
6. Die letzten Erweiterungen der Europäischen Union in den Jahren 2004 und 2007, durch die sich die Anzahl der Mitgliedstaaten von 15 auf 27 nahezu verdoppelte, trugen dazu bei, die Spaltung Europas zu überwinden. Im Bereich der Innenpolitik führten die Erweiterung und die anschließende Ausdehnung des Schengenraums im Jahr 2007 für Millionen europäischer Bürger zu einem Gewinn an Freiheit und Sicherheit. Sie veranlassten jedoch auch zu einer Suche nach neuen Wegen für substantielle Debatten auf politischer Ebene. Eine Lösung liegt darin, vorbereitende Diskussionen in informellen, kleineren Foren durchzuführen, auf der Grundlage eines Mandats des Rates. Inwieweit dies Akzeptanz findet, wird von der Transparenz abhängen, von der repräsentativen Zusammensetzung der Teilnehmer und der Möglichkeit der Nicht-Mitglieder, dazu beizutragen.
7. Vor diesem Hintergrund erschien es sinnvoll, den für Innenpolitik zuständigen Vizepräsidenten der Europäischen Kommission sowie die zuständigen Minister der Mitgliedstaaten zusammenzubringen, die in den kommenden Monaten und Jahren die Ratspräsidentschaft übernehmen werden, und dabei ein „Gravitationszentrum“ zu schaffen, von dem aus bereits weit im Voraus eine Diskussion über die Zukunft der Innenpolitik eingeleitet wird.
8. Auf dem informellen Treffen der Justiz- und Innenminister in Dresden vom 14. bis 16. Januar 2007 und am Rande des Ji-Rats am 14. Februar 2007 unterstützten die Minister grundsätzlich einen Vorschlag des deutschen Innenministers Dr. Wolfgang Schäuble, der zu diesem Zeitpunkt die Ratspräsidentschaft innehatte, und des zu diesem Zeitpunkt amtierenden Vizepräsidenten der Kommission Franco Frattini, eine hochrangige beratende Gruppe einzurichten, die sich aus Vertretern der Europäischen Kommission, der amtierenden, scheidenden und nachfolgenden Präsidentschaft (Deutschland, Portugal, Slowenien, Frankreich, Tschechische Republik und Schweden) sowie einem Vertreter der darauf folgenden Präsidentschaften (Spanien, Belgien und Ungarn) zusammensetzen sollte. Weitere Teilnehmer waren ein Beobachter für die Staaten mit Gewohnheitsrecht, ein Vertreter des Europäischen Parlaments und ein Vertreter des Generalsekretariats des Rates. Den Vorsitz der Gruppe hatten auf Rotationsbasis der Innenminister der amtierenden Präsidentschaft sowie der für Innenpolitik zuständige Vizepräsident der Kommission inne.
9. Entsprechend stellte der Europäische Rat im Juni 2007 fest: „Auf der Grundlage des Programms von Tampere und des Haager Programms wurden erhebliche Fortschritte bei der Entwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erzielt. Der Europäische Rat betont, dass diese Programme wei-

ter durchgeführt werden müssen und dass über Folgemaßnahmen beraten werden muss, um die innere Sicherheit Europas sowie die Grundfreiheiten und Grundrechte der Bürger weiter zu stärken.“

10. Die Gruppe sollte einen politischen Bericht mit Empfehlungen entwerfen, der als Anregung für die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten bei der Vorbereitung eines neuen Programms für die Ausgestaltung der europäischen Innenpolitik nach 2010 dienen wird. Sie untersuchte sowohl Bereiche, in denen eine vertiefte europäische Zusammenarbeit im Vergleich zu nationalen Maßnahmen einen Mehrwert darstellen würde, als auch Bereiche, in denen europäische Maßnahmen zwischen 2009 und 2014 zunächst weniger vordringlich sind. Der Vertrag von Lissabon würde entscheidende Veränderungen im Bereich der Innenpolitik herbeiführen, die die Gruppe nicht behandelte, um den Ausgang des Ratifizierungsprozesses nicht zu antizipieren.
11. Die Gruppe traf sich informell, und obwohl ihre Empfehlungen für die Erarbeitung eines Kommissionsvorschlags für das Folgeprogramm zum Haager Programm nicht bindend sind und keinen Einfluss auf die Entscheidungen des Rates bei der Beratung und Verabschiedung des Programms haben, können sie dennoch als Quelle für die diesbezüglichen Überlegungen und Ideen dienen.
12. Die Mitgliedschaft in der Gruppe war *ad personam*. Die Gruppe befolgte bei ihrer Arbeit die Chatham-House-Regel. Um dennoch Transparenz zu gewährleisten und Beiträge zu ermöglichen, wurden alle Unterlagen und Protokolle auch den für Innenpolitik zuständigen Mitgliedern des JI-Rats zugeleitet. Bei informellen Abendessen am Rande von Ratssitzungen wurden die Minister regelmäßig über den Stand der Arbeit unterrichtet. Unter der slowenischen Präsidentschaft in der ersten Hälfte des Jahres 2008 wurde dem JI-Rat ein Zwischenbericht der Gruppe vorgelegt.
13. Die Gruppe erstellte den vorliegenden Abschlussbericht als wichtigen Beitrag für die Europäische Kommission und den Rat bei der Vorbereitung und Diskussion über das von der Kommission vorzuschlagende Post-Haager-Programm.

## **2.) Übergreifende strukturelle Herausforderungen**

### **Effiziente Zusammenarbeit**

14. Die Europäische Union muss ehrgeizig sein. Wir brauchen allerdings einerseits eine reelle Vision für die Zukunft, andererseits müssen wir uns auf eine effiziente und praktische Zusammenarbeit konzentrieren, die im Interesse der Bürger zu schnellen und zielgerichteten Ergebnissen führt.

15. Die Politik muss sich bemühen, einen Ausgleich zwischen Visionen und Pragmatismus zu finden: Die Schaffung neuer Einrichtungen oder harmonisierter Regelungen auf europäischer Ebene ist kein Ziel an sich.

### **Allgemeine Grundsätze**

16. Die Stärke und Effizienz Europas hängen in starkem Maße von einer gut funktionierenden Aufgabenteilung zwischen der europäischen, der nationalen und regionalen Ebene ab.
17. Die Schlüsselbereiche der Innenpolitik, z. B. der Schutz der Sicherheit sowie der Schutz der Freiheit und der Privatsphäre durch den Staat, betreffen den Kern nationaler Souveränität wie auch das Leben der Bürger. Gleichzeitig ist Handeln auf europäischer Ebene erforderlich, um die Herausforderungen an Freiheit und Sicherheit unserer Bürger zu meistern, die nicht durch nationales Handeln allein bewältigt werden können. Die europäischen Bürger erwarten von der Politik einerseits Sicherheit als eine Grundlage für Freiheit und andererseits die Gewährleistung starke Datenschutzstandards. Entsprechend diesen Erwartungen kann der Begriff „europäisches Modell“, der in den Bereichen Wirtschaft und Soziales im Allgemeinen als Synonym für einen einzigartigen gesellschaftlichen Ansatz verwendet wird, auch auf die Innenpolitik angewandt werden. Es ist zu einem wesentlichen Bestandteil der Lebensqualität in der Europäischen Union geworden. Die Bürger haben ein Anrecht auf eine verantwortungsvolle und effiziente nationale und europäische Politikgestaltung, die dieses „europäische Modell“ respektiert und erhält.
18. Vor dem Hintergrund dieser Sensibilität ist eine transparente und nachvollziehbare Entscheidungsfindung unerlässlich. Die Bürger werden eine Entscheidung aus „Brüssel“ akzeptieren und willkommen heißen, wenn die Zuständigkeiten eindeutig und der Mehrwert deutlich erkennbar sind.
19. Dazu braucht es eine effiziente und ausgewogene Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Ebenen der Entscheidungsfindung. Die politischen Maßnahmen müssen „entflochten“ werden, d. h. die Bürger müssen verstehen können, auf welcher Ebene (europäische, nationale oder regionale) und aus welchen Gründen eine Entscheidung getroffen wurde.

### **Bessere Rechtsetzung und Vereinfachung**

20. Der derzeitige, schrittweise entwickelte *acquis* im Bereich der europäischen Innenpolitik ist zwangsläufig unstrukturiert und den europäischen Bürgern deswegen schwer zu erklären. Zuweilen haben selbst Fachleute Schwierigkeiten, ihn zu verstehen. Einige halten ihn für zu juristisch und zu technisch: Er besteht aus einer großen Anzahl und Bandbreite von Verordnungen, Richtlinien und Rahmenbeschlüssen sowie bi- und multilateralen Vereinbarungen. Einige dieser Instru-

mente überschneiden sich, und für einige Maßnahmen gibt es mehrere Rechtsgrundlagen. Schließlich wird es immer schwieriger und zeitaufwändiger, die ordnungsgemäße Umsetzung der EU-Richtlinien durch immerhin 27 Mitgliedstaaten zu überwachen.

21. Auf der Grundlage dieser Analyse empfiehlt die Gruppe die folgenden Maßnahmen zur Verbesserung des *status quo*:
  - Rechtsvorschriften müssen kohärent, eindeutig, nachvollziehbar und zugänglich sein. Hierzu sollte untersucht werden, ob der Öffentlichkeit eine strukturierte, konsolidierte Zusammenstellung aller bestehenden sekundären Rechtsvorschriften im Bereich der europäischen Innenpolitik (elektronisch) zur Verfügung gestellt werden kann. Ferner sollte überlegt werden, wie das Vorhaben „bessere Rechtssetzung“ weiter ausgebaut werden kann.
  - Um die Schwierigkeiten bei der Überwachung der ordnungsgemäßen Umsetzung zu minimieren, sollte das Verfahren zur Umsetzung von EU-Richtlinien besser koordiniert werden.
  - Außerdem sollte darüber nachgedacht werden, ob und inwieweit bestehende und zukünftige Rechtsvorschriften kodifiziert werden könnten. Eine Möglichkeit wäre, europäische Rechtsvorschriften in Kodizes zusammenzufassen und zu bündeln und sie ggf. um eine Zusammenstellung bi- und multilateraler Vereinbarungen zu ergänzen, so dass alle Rechtsvorschriften für einen bestimmten Bereich in einer benutzer- und leserfreundlichen Form vereint sind. Diese Kodizes könnten ein fortschrittliches und flexibles System von Rechtsvorschriften im Bereich der europäischen Innenpolitik ermöglichen und wesentlich dazu beitragen, den bisherigen *acquis* transparenter, verständlicher und leichter anwendbar zu machen. Der Visa-Kodex (Verabschiedung ausstehend) ist dafür ein gutes Beispiel.
22. Da es sich bei der Erstellung dieser Kodizes um ein mehrjähriges und weit reichendes Projekt handelt, empfiehlt die Gruppe, unmittelbar nach der Verabschiedung des Post-Haager-Programms zunächst eine Machbarkeitsstudie durchzuführen. Die Studie sollte auch im Zusammenhang mit der Frage verwendet werden, wie die Europäische Union ihre Kompetenzen im Bereich der europäischen Innenpolitik einfacher und strukturierter wahrnehmen kann, damit sie bei der Evaluierung des Post-Haager-Programms berücksichtigt werden können.

### **Priorisierung**

23. Im Allgemeinen sollten die europäischen Entscheidungsträger bei der Entwicklung mittel- und langfristiger Ziele und den Möglichkeiten ihrer Umsetzung berücksichtigen, ob ein Tätigwerden der Europäischen Union in diesen Bereichen einen Mehrwert bringt, im Einklang mit den in den Verträgen verankerten Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.

24. Vor der Verabschiedung neuer Instrumente und der Einrichtung neuer Mechanismen sollte zunächst die **Wirksamkeit derzeitiger Rechtsvorschriften und Maßnahmen** ausgeschöpft oder ggf. verbessert werden.
25. In diesem Zusammenhang müssen unter Berücksichtigung der gesamten Bandbreite an Kompetenzen im Bereich der EU-Innenpolitik klare politische Prioritäten vorab festgelegt werden, um Aktivitäten auf ausgesuchte wichtige Ziele zu konzentrieren. Dies würde auch gezieltere Maßnahmen und eine bessere Ausnutzung vorhandener Mittel mit einschließen.

### **Kommunikation**

26. Kommunikation ist wesentlich, damit die Ergebnisse der EU-Innenpolitik den Alltag der Menschen erreichen. Dazu sollten die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten einen Dialog darüber aufnehmen, wie man den Bürgern die konkreten Ergebnisse in diesem Bereich näher bringen kann, und es sollte ein Konzept für die optimale Darstellung der Inhalte entwickelt werden. Dies würde beispielsweise hochrangige Debatten umfassen, die darauf abzielen, eine aufgeklärtere und positivere öffentliche Meinung zu bilden. Wenn den Bürgern europäische Rechtsvorschriften und Maßnahmen näher gebracht werden, sollten alle Entscheidungsträger in ihren öffentlichen Äußerungen berücksichtigen, dass die Rechtsvorschriften ein gemeinsames Produkt des Rates, das heißt der Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments sind.

### **Finanzmittel**

27. Für den Zeitraum von 2007 bis 2013 stehen den Mitgliedstaaten im Bereich der Justiz- und Innenpolitik (z. B. für Migration, Grenzschutz und Verhütung von Verbrechen und Terrorismus sowie für Sicherheitsforschung) mehr Finanzmittel zur Verfügung. Auf der Grundlage der Erfahrungen, die bis 2009 gesammelt werden, sollte die Europäische Kommission zu Beginn der Umsetzungsperiode des „Post-Haager-Programms“ eine umfassende Aufschlüsselung der verfügbaren Gemeinschaftsmittel im Bereich der Innenpolitik bereitstellen. Darüber hinaus sollte versucht werden, die zur Verfügung stehenden Mittel besser an die besonderen Gegebenheiten der von den Mitgliedstaaten vorzuschlagenden operativen Projekte mit realen Auswirkungen anzupassen sowie benutzerfreundlichere Verfahren für den Zugang von Leistungsberechtigten zu diesen Mitteln vorzuschlagen. Die Mitgliedstaaten müssen besser funktionierende Informationskanäle innerhalb der nationalen Verwaltungen und von den nationalen Verwaltungen zu den möglichen Antragstellern hin aufbauen. In dieser Hinsicht wäre es von großem Nutzen, wenn die Kommission untersuchte, wie Informationen noch adressatenorientierter vermittelt und die Beratung über den Umfang und die Verfügbarkeit von Mitteln noch verbessert werden können.

### 3.) Horizontale politische Herausforderungen

28. Im kommenden Jahrzehnt ist es die vordringliche Aufgabe der politischen Führung im Bereich der europäischen Innenpolitik, die Freiheit, Sicherheit und Privatsphäre der europäischen Bürger zu schützen und gleichzeitig die Stellung Europas in einer globalisierten Welt auszugestalten. Dazu müssen Antworten auf die Herausforderungen in den Bereichen Sicherheit, Migration und Technologie gefunden und eine Vorreiterrolle bei der Nutzung der Chancen der Globalisierung eingenommen werden. Besondere Aufmerksamkeit muss dabei den neuen Herausforderungen der Internationalisierung, der weltweiten Verwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien sowie der wachsenden Mobilität von Personen und Waren gewidmet werden. Unser gemeinsames Ziel muss es sein, unsere Rechtsvorschriften und politischen Entscheidungen unter Aufrechterhaltung unserer Verfassungs- und Rechtsordnung sowie der Rechtsstaatlichkeit an diese Herausforderungen anzupassen.
29. Die Gruppe der Ansicht, dass zum Schutz und zum Ausbau des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Lichte sich ständig ändernder Rahmenbedingungen alle politischen Konzepte auf der Grundlage der folgenden drei horizontalen Säulen entwickelt werden sollten:

#### **Erhalt des „europäischen Modells“ im Bereich der europäischen Innenpolitik durch die Herstellung eines Gleichgewichts zwischen Mobilität, Sicherheit und Privatheit**

30. Mobilität, Sicherheit und Privatheit (einschließlich Privatleben und Datenschutz) bilden ein Dreieck, das alle Bereiche der europäischen Innenpolitik beeinflusst. In den letzten Jahren haben insbesondere die Mobilität von Personen und damit die Freiheit zugenommen, aufgrund des technischen Fortschritts und politischer Entwicklungen wie der Erweiterung des Schengenraums.. Diese raschen Entwicklungen machen es erforderlich, dass nicht nur ein Gleichgewicht zwischen Sicherheit und Privatsphäre gefunden wird – in der öffentlichen Diskussion wird das Thema oft auf diese Aspekte beschränkt –, sondern auch in dem Dreieck aus Mobilität, Sicherheit und Privatheit als grundlegende Herausforderung für das Post-Haager-Programm. Die drei Elemente sind eng miteinander verbunden und voneinander abhängig. Zum Beispiel besteht die allgemeine Auffassung, dass Sicherheitsmaßnahmen (z. B. Verfügbarkeit von Daten für Polizei- und Strafverfolgungsbehörden und strengere Kontrollen an Flughäfen) die Privatsphäre und Mobilität untergraben, während Maßnahmen zur Steigerung der Mobilität als Gefährdung der Sicherheit usw. empfunden werden. Wenn sich die Bürger jedoch nicht sicher fühlen, dann ist es sehr wahrscheinlich, dass sie überhaupt nicht reisen möchten.

31. Ein Schwerpunkt bei jedem Vorschlag auf der Grundlage des Post-Haager-Programms wird daher die Überlegung sein, wie Mobilität, Sicherheit und Privatsphäre angemessen in Einklang gebracht werden können. Wir müssen das Klischee überwinden, dass Sicherheit, Mobilität und Privatsphäre sich widersprechende Konzepte darstellen, die einander ausschließen. Unter dem Post-Haager-Programm muss daher eine intensive öffentliche Debatte einschließlich einer tief greifenden interinstitutionellen Diskussion u. a. mit dem Europäischen Parlament sowie den nationalen Parlamenten darüber angestoßen werden, wie mit dem derzeitigen Gleichgewicht umgegangen werden muss, um die Sicherheit und gleichermaßen der Schutz der Privatsphäre und die Mobilität wesentlich zu verbessern.
32. Datenbanken und neue Technologien werden bei der Weiterentwicklung der europäischen Innenpolitik in den Bereichen Grenzschutz, Migration und der Bekämpfung des organisierten Verbrechens und des Terrorismus eine zentrale Rolle spielen. Auch wenn Technologie den menschlichen Faktor nie vollständig ersetzen kann, so kann technischer Fortschritt die notwendigen Mittel zur Verfügung stellen, um Mobilität, Sicherheit und Privatsphäre gleichermaßen zu optimieren. Insbesondere kann der verstärkte Einsatz neuer Technologien zufrieden stellende Antworten auf die wichtige Frage liefern, wie wir den Bürgern mehr Sicherheit bieten und gleichzeitig ihr Recht auf Privatsphäre stärker schützen können. Bei der Schaffung eines Gleichgewichts zwischen Mobilität, Sicherheit und Privatsphäre sollte der Entwicklung innovativer Technologien sowie der Steigerung ihrer Wirksamkeit eine Schlüsselrolle zukommen.

### **Bewältigung der wachsenden wechselseitigen Abhängigkeit von innerer und äußerer Sicherheit**

33. Eine weitere neue Säule im Vergleich zum Haager Programm ist die zunehmende Verflechtung von innerer und äußerer Sicherheit. In der zukünftigen europäischen Innenpolitik wird daher ein Schwerpunkt auf den Außenbeziehungen liegen. In allen Bereichen der Innenpolitik muss die Europäische Union ihr Augenmerk verstärkt auf die sich abzeichnende Herausforderung der Einbeziehung externer Aspekte richten und mit relevanten Drittstaaten zusammenarbeiten. Hierfür ist ein kohärentes Außenkonzept erforderlich, das insbesondere die zunehmende wechselseitige Abhängigkeit zwischen der inneren und äußeren Sicherheit berücksichtigt.
34. Die Gruppe setzt sich ausdrücklich für die Entwicklung eines ganzheitlichen Konzepts in diesem Bereich ein, das z. B. Aspekte der Entwicklungs-, Zuwanderungs-, Sicherheits-, Wirtschafts-, Finanz-, Handels- und Außenpolitik umfasst und es der Europäischen Union erlaubt, in internationalen Beziehungen verantwortungsvoll und glaubhaft aufzutreten.

### **Gewährleisten eines optimalen Datenflusses innerhalb der europäischen Informationsnetzwerke**

35. Wir leben in einer globalen Informationsgesellschaft, die in alle Bereiche des sozialen Lebens hineinreicht. Die Innenpolitik muss mit dieser Entwicklung, bei der ein schneller Informationsaustausch wesentliche Voraussetzung für Effizienz und Erfolg ist, Schritt halten.
36. Dazu werden im Bereich der europäischen Innenpolitik geeignete und moderne Informationsnetzwerke und Datenbanken benötigt. Strategien und Lösungen zum Management von Informationstechnologie müssen entwickelt werden, um technische Unterstützung für politische Ziele leisten zu können. Die technische Machbarkeit, Effizienz und Wirtschaftlichkeit einerseits und die rechtliche Sensibilität von Daten andererseits sollten für die Frage der Gestaltung von Zugangssystemen entscheidend sein. Langfristig kann nur ein gemeinsamer europäischer Standard zur Datenspeicherung und -übertragung, darunter Kompatibilitätsleitlinien und harmonisierte technische Datenformate, die Bedingungen für einen effizienteren Informationsaustausch verbessern. Im Post-Haager-Programm sollten diese Grundsätze unter besonderer Berücksichtigung der ersten Säule des Gleichgewichts zwischen Mobilität, Sicherheit und Privatsphäre weiterentwickelt werden.

#### **4.) Prioritäre Politikfelder**

37. Auf der Grundlage dieser drei horizontalen Säulen empfiehlt die Gruppe in den folgenden Kapiteln, die politischen Schwerpunkte des Post-Haager-Programms in den Bereichen polizeiliche Zusammenarbeit und Terrorismusbekämpfung, Einsätze in Drittstaaten, Migration und Asyl sowie Grenzschutz, Bevölkerungsschutz, neue Technologien und Informationsnetzwerke zu setzen.

## Kapitel II: Schutz der inneren Sicherheit und äußeren Stabilität

### 1.) Polizeiliche Zusammenarbeit

38. Polizeiliche Zusammenarbeit umfasst eine große Bandbreite an gemeinsamen Maßnahmen, die an drei Hauptachsen ausgerichtet sind: Sensibilisierung von Polizeibeamten für europäische Themen und für die Rechtssysteme anderer Mitgliedstaaten, Zusammenarbeit mit den Polizeikräften anderer Mitgliedstaaten vor Ort, insbesondere in Grenzregionen, und Informationsaustausch mit Polizeikräften anderer Mitgliedstaaten, u. a. über Europol.
39. Die Stärkung dieser Achsen der Zusammenarbeit in den nächsten Jahren ist für die Mitgliedstaaten, die mit Sicherheitsrisiken konfrontiert sind, die oft die Grenzen ihres Hoheitsgebiets überschreiten, ein wesentliches Thema. In allen diesen drei Bereichen ist es besonders wichtig, die Entwicklung der Sicherheitstechnologie zu berücksichtigen, um den Polizeien der Mitgliedstaaten wirksame Mittel an die Hand geben zu können, die eine Antwort auf die derzeitigen Veränderungen ermöglichen.
40. Die polizeiliche Zusammenarbeit umfasst verschiedene Bereiche, die sich in den letzten Jahren sehr unterschiedlich entwickelt haben. Es gab wesentliche Änderungen hinsichtlich der Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit, die sowohl von im Sicherheitsbereich tätigen Personen als auch den Bürgern der Europäischen Union im Allgemeinen schwer zu verstehen sein können. Es muss sichergestellt werden, dass verschiedene Aspekte der polizeilichen Zusammenarbeit auf kohärente und abgestimmte Weise vorangebracht werden, damit bestimmte Bereiche, die von großer Bedeutung sein können, im Vergleich zu anderen nicht zurückfallen. Dieser Grundsatz der koordinierten Verbesserung könnte als Leitlinie für die zukünftigen Arbeiten der Mitgliedstaaten und der europäischen Institutionen dienen, sofern daraus ein Mehrwert entsteht.
41. Die Polizeien der Mitgliedstaaten müssen auch auf europäischer Ebene ausgebildet werden, um gegenseitiges Verständnis und einen Austausch von *best practices* zu ermöglichen. Es ist in der Tat unabdingbar, dass sich die Polizeien in den Mitgliedstaaten eine europäische Perspektive zu erlangen. Dabei können zwei eng miteinander verbundene Ziele identifiziert werden: Erleichterung der Zusammenarbeit durch die Aneignung von Wissen über die Systeme anderer Staaten und Steigerung der Professionalität europäischer Polizeibeamter durch Erfahrungsaustausch. In der Einrichtung der Europäischen Polizeiakademie (EPA) im Jahre 2001 äußerte sich das Bestreben, Polizeibeamten eine europäische Ausbildung zukommen zu lassen. Die EPA bildete in den vergangenen zwei Jahren 2500 Polizeibeamte der Mitgliedstaaten aus und sollte diese Aktivitäten weiterentwickeln.

- Diese Aspekte der Ausbildungsmaßnahmen könnten durch eine Systematisierung der Ausbildung in den Mitgliedstaaten und ihre Ausweitung auf alle Ebenen der Polizeihierarchie, insbesondere Beamte mittlerer Dienstgrade, ergänzt werden. Es wäre daher von Vorteil, die von der EPA angewandte Strategie der breiten Streuung dieses Wissens innerhalb der Union zu verstärken.
  - Die Lehrmethoden könnten diversifiziert werden, mit Schwerpunkt auf computergestütztem Unterricht. Beamtenaustauschprogramme könnten ebenfalls weiterentwickelt werden, indem „Erasmusprogramme für die Polizei“ in die ursprünglichen Lehrpläne und die Weiterbildung von Polizeibeamten aufgenommen werden. Auch die Sprachausbildung sollte verbessert werden, um ein ausreichendes Niveau an Fremdsprachenkenntnissen bei Polizeibeamten zu erreichen.
  - Schließlich stellt sich die Frage nach der Auswahl des Arbeitsmodells der EPA. Die Mitgliedstaaten scheinen die Idee einer Agentur zu bevorzugen, die sich auf ein Netzwerk der Ausbildungseinrichtungen der Mitgliedstaaten gründet. Bisher bot dieser Grundsatz eine gewisse Einheitlichkeit und eine Standardisierung der Ausbildungsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten sowie der Aktivitäten der EPA. Sinnvoll wäre, wenn die EPA auf europäischer Ebene einen allgemeinen Überblick über die Ausbildung von Polizeibeamten in der EU hätte. Sie sollte ihre Aktivitäten in diese Richtung weiterentwickeln.
42. Ferner kam die Gruppe überein, dass die Zusammenarbeit vor Ort ausgebaut werden sollte, um die innere Sicherheit in der Europäischen Union, insbesondere im Schengenraum, zu verbessern. Die Instrumente für diese Art von Zusammenarbeit sollten entwickelt und diversifiziert werden.
43. Die durch bilaterale oder multilaterale Vereinbarungen zwischen den betroffenen Mitgliedstaaten eingerichteten Gemeinsamen Zentren der Polizei- und Zollzusammenarbeit sind unterstützende Instrumente für die direkte grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die Beamte aus zwei, drei oder sogar vier Staaten an einem Ort zusammenbringen.
- Die gemeinsamen Zentren können zu einem entscheidenden Instrument der polizeilichen Zusammenarbeit, insbesondere in den Grenzregionen, entwickelt werden. Die Struktur und die Aufgaben der gemeinsamen Zentren könnten neu evaluiert werden, um sie in wirkliche Polizei- und Zoll-Zentren der Krisenbewältigung umzuwandeln, die Ereignisse von internationaler Reichweite bewältigen können. Insbesondere in Grenzgebieten könnten die gemeinsamen Zentren ein Modell für die zukünftige polizeiliche Zusammenarbeit werden.
44. Gemeinsame Ermittlungsgruppen (Joint Investigations Teams – JIT) sind ein wichtiger Aspekt der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei Ermittlungen in Strafsachen. Die Mitgliedstaaten können gemeinsame Ermittlungsgruppen bilden, in denen Beamte aus zwei oder mehr Mitgliedstaaten bei einer Ermittlung zusammenarbeiten, wobei jeder Staat den Beamten des anderen Staats erlaubt,

bestimmte Ermittlungsaktivitäten auf seinem Hoheitsgebiet auszuführen. Auch Europol-Beamte können in gemeinsame Ermittlungsgruppen einbezogen werden. Gemeinsame Ermittlungsgruppen scheinen ein wirksames Instrument bei großen und komplexen Ermittlungen zu sein, die konzertierte, koordinierte Maßnahmen der betroffenen Mitgliedstaaten erfordern. Im derzeitigen rechtlichen Zusammenhang ist es entscheidend, die Verfügbarkeit von Europol besser zu nutzen, um von seinen analytischen Stärken profitieren zu können.

45. Allerdings scheinen gemeinsame Ermittlungsgruppen nicht für alle Arten von Strafermittlungen mit internationaler Komponente geeignet. In einigen Bereichen der Ermittlung in Strafsachen wird es vermutlich nötig sein, zu einer Vereinfachung der Bestimmungen für Ermittlungen hinzuarbeiten, die im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats ausgeführt werden müssen. Die polizeiliche und die justizielle Zusammenarbeit – die eng miteinander verbunden sind – können auf vielerlei Art verbessert werden. Eine Möglichkeit wäre, Polizeibeamten nach vereinfachten Formalitäten zu erlauben, im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats Maßnahmen zu ergreifen, z. B. freiwillige Zeugenaussagen aufnehmen, bei denen es sich jedoch nicht um Zwangsmaßnahmen handeln darf. Eine weitere Vereinfachung wäre ein System schriftlicher Informationsanfragen durch öffentliche Einrichtungen oder Einzelpersonen von einem Land zum anderen. Ein solches System würde die heutigen äußerst einschränkenden Verfahren flexibler machen, ohne die allgemeinen Grundsätze der justiziellen Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Strafrechts zu beeinträchtigen.
46. Schließlich wies die Gruppe auf die Notwendigkeit hin, das Umfeld der polizeilichen Zusammenarbeit zu verbessern, insbesondere durch die Stärkung Europols, den Austausch von Wissen sowie die Einbindung der Polizeiaktenverwaltung und von Sicherheitstechnologien.
- Derzeit besteht Europols Ziel darin, die Bekämpfung des organisierten Verbrechens und des Terrorismus in den Fällen zu verbessern, in denen zwei oder mehr Mitgliedstaaten betroffen sind. Die derzeitige Überführung des Europol-Übereinkommens in den Rechtsrahmen des Ratsbeschlusses wird das Aufgabenspektrum Europols erweitern, so dass es alle Arten schwerer Straftaten umfasst und Europols Arbeitsweise verbessert.
  - Europol soll auf europäischer Ebene enger Partner und europäischer Fokus für nationale Polizeien sein. Die Gruppe schlägt vor, die folgenden Maßnahmen für das Post-Haager-Programm in Erwägung zu ziehen:
  - Innerhalb seines Rechtsrahmens sollte Europol zunehmend als Kompetenzzentrum für technische Unterstützung genutzt und als solches ausgebaut werden.
  - Darüber hinaus sollte Europol seine Fähigkeit weiterentwickeln, Informationen an die Polizeien der Mitgliedstaaten zu verbreiten. Zu diesem Zweck muss gewährleistet sein, dass Informationen an Europol übermittelt und von den Mitgliedstaaten genutzt werden. Die Anforderungen des „schwedischen“

Rahmenbeschlusses vom 18. Dezember 2006, wonach Informationen ausgetauscht werden sollen, könnte durch die Einrichtung automatischer Datenübermittlungsinstrumente erfüllt werden. Gleichzeitig könnten die Strukturen der Nationalen Stelle für Europol (ENU) flexibler gestaltet werden, um reibungslosere Verbindungen zwischen den Diensten und Europol zu ermöglichen.

- Unter Berücksichtigung der externen Dimension der polizeilichen Zusammenarbeit sollte langfristig eine „Sicherheitspartnerschaft“ zwischen Europol und Interpol mittels gegenseitiger Information und Konsultation über Arbeitsprogramme ins Auge gefasst werden.
47. Auch die Vernetzung in der polizeilichen Zusammenarbeit sollte ausgeweitet werden. Die Aktivitäten der Polizei umfassen verschiedene Handlungsfelder, insbesondere im Kampf gegen organisierte Kriminalität und Terrorismus. Die Experten für diese verschiedenen Bereiche der Kriminalität sollten ihre fachlichen Fähigkeiten und Kenntnisse auf breiterer Ebene austauschen. Zusammen mit Europol könnten diese Experten über ein Netzwerk zusammenarbeiten, mit dessen Hilfe spezifische Informationen gesammelt werden könnten, aus denen der Ausschuss für innere Sicherheit Anregungen für eine Strategie zur inneren Sicherheit ziehen könnte.
  48. Neben der polizeilichen Zusammenarbeit im engeren Sinne empfahl das Haager Programm auch, den Informationsaustausch auszubauen, um die Arbeit der für Kriminalitätsbekämpfung zuständigen Dienste in den Mitgliedstaaten zu verbessern. Für einen besseren Informationsaustausch zwischen den Polizeien der Mitgliedstaaten sollten die entsprechenden Bestimmungen des Prümmer Vertrags, die in den *acquis* der Europäischen Union integriert sind, vollständig umgesetzt werden.
  49. Diese Verbesserung ist möglich, wenn die Palette der gesammelten Informationen erweitert wird: Die Ausweitung von SIS auf die neuen Mitgliedstaaten dank SISone4all, die Umsetzung von SIS II, das auch biometrische Daten aufnehmen können wird, und die Umsetzung von VIS verdeutlichen die wachsende Bedeutung von Informationssystemen in der polizeilichen Zusammenarbeit.
  50. Auf der Grundlage einer vorläufigen Evaluierung könnte die technische Verwaltung von europäischen Datenbanken des Typs SIS, VIS und Eurodac zur Steigerung der Effizienz innerhalb einer einzigen Struktur zusammengeführt werden. Dieser Struktur für Sicherheitstechnologie könnte auch die weitergehende Aufgabe zukommen, die Interoperabilität aller Polizeidatenbanken und anderer technischer Materialien sicherzustellen.
  51. Neben den technischen Aspekten der Zusammenführung von Datenbanken, können Sicherheitstechnologien in der Tat viele Möglichkeiten im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit bieten. Wie allseits bekannt, fanden im Bereich der Sicherheitstechnologie in den vergangenen Jahren bedeutende Entwicklungen statt. Es müssen Bemühungen unternommen werden, die neuen Materialien zu

standardisieren, um eine höhere Interoperabilität zu erreichen, insbesondere in den Bereichen Videoüberwachung, Internettelefonie und Verwendung von unbemanntem Fluggerät durch die Polizei. Der Austausch bestimmter moderner Materialien, für die große Investitionen nötig sind, sollte in Erwägung gezogen werden, wenn diese Materialien nicht in ständigem Gebrauch sein müssen. Es scheint, dass dieser Sektor politisch nicht von einzelnen Mitgliedstaaten oder wirtschaftlich nicht nur von in diesem Bereich tätigen Unternehmen gelenkt werden kann.

52. Die im Rahmen des 7. Forschungsprogramms (Sicherheitsforschung) verfügbaren Mittel sollten verstärkt genutzt werden, für Ziele, die mit polizeilicher Zusammenarbeit, der Terrorismusbekämpfung, dem Grenzschutz sowie der Informations- und Kommunikationstechnologie in Verbindung stehen.
53. Einige der Vorschläge zur Vernetzung und der integrierten Verwaltung im Bereich der Sicherheit könnten innerhalb der Ratsarbeitsgruppe zum Informationsaustausch behandelt werden.

## **2.) Bekämpfung des globalen Terrorismus**

54. Die Europäische Union sollte im weltweiten Kampf gegen den Terrorismus auf der Grundlage eines umfassenden globalen Ansatzes, einschließlich präventiver und repressiver Elemente, eine aktive Rolle spielen. Um den Bürgern der Europäischen Union den größtmöglichen Schutz gegen die terroristische Bedrohung gewähren zu können, sind politische und juristische Präventionsmaßnahmen mittel- und langfristig von besonderer Bedeutung. Insbesondere müssen pro-aktive Maßnahmen gegen Radikalisierung und Rekrutierung unter Berücksichtigung der Potenziale der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft weiterentwickelt und umgesetzt werden.
55. Aufgrund der andauernden und vielfältigen Bedrohungen durch den Terrorismus sind ein gemeinsames Vorgehen und die Bündelung von Ressourcen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie der europäischen Institutionen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Terrorismusbekämpfung unverzichtbar. Es ist entscheidend, dass die Mitgliedstaaten ihre Zusammenarbeit weiter vertiefen. In diesem Zusammenhang hält es die Gruppe für erforderlich, den in der Strategie der Europäischen Union zur Terrorismusbekämpfung festgelegten umfassenden Ansatz entsprechend aktueller Bedrohungsanalysen vollständig umzusetzen und weiterzuentwickeln.
56. Die innereuropäischen Strukturen zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus sollten verbessert werden, um effiziente, kohärente und rasche Gegenmaßnahmen ergreifen zu können. Dazu müssen die Hauptverantwortung der Mitgliedstaaten für die Terrorismusverhütung und -bekämpfung und das politische Ziel, so weit wie möglich Synergieeffekte zu erreichen, miteinander verknüpft werden.

- Beispielsweise sollte darüber nachgedacht werden, wie die Koordinierung von Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung auf europäischer Ebene verbessert werden kann, mit Blick auf eine engere Zusammenarbeit verschiedener Akteure zu erreichen. Die Koordinierung bleibt bruchstückhaft, solange sie neben der Arbeit innerhalb des Rates nicht auch die Arbeit der Europäischen Kommission, Europol, Eurojusts und des Gemeinsamen Lagezentrums (SitCen) umfasst. Dementsprechend sollte ein Konzept zur zukünftigen institutionellen Architektur in diesem Bereich entwickelt werden.
  - Ebenso sollte über eine Verzahnung der Terrorismusbekämpfung mit dem Bevölkerungsschutz nachgedacht werden. Die europäischen Regelungen zum Bevölkerungsschutz sollten eine Reaktion auf alle großen Notfälle einschließlich terroristischer Anschläge erleichtern.
57. Die Gruppe empfiehlt, die Europäische Kommission aufzufordern, das Potenzial verstärkter Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft zu ermitteln und geeignete Bereiche und Formen der Zusammenarbeit vorzuschlagen. Neben der Analyse von und Reaktion auf Radikalisierungs- und Rekrutierungsbemühungen könnte dies zur Entwicklung aktiver Gegenmaßnahmen durch Regierungsbehörden und die Zivilgesellschaft beitragen, um diesen Phänomenen entgegenzutreten.
58. Terroristen missbrauchen das Internet zunehmend auf verschiedene Arten, u. a. zur Hetze, Rekrutierung oder zur praktischen Unterstützung potenzieller Terroristen. Damit wurde es zu einem entscheidenden Mittel der Radikalisierung. Die Überwachung des Internet ist daher eine Aufgabe von höchster Bedeutung. Die Gruppe vertritt daher die Auffassung, dass weitere Überlegungen zu möglichen Maßnahmen gegen die terroristische Verwendung des Internet unerlässlich sind.
59. Gleichzeitig ist die Gruppe der Ansicht, dass das Internet im Kampf gegen den Terrorismus mit dem Ziel der Entradikalisierung möglichst effizient und proaktiv genutzt werden sollte. „Kulturelle Intelligenz“ muss über das Internet und die Medien gegen Radikalisierung vorgehen und dabei insbesondere die Eigenheiten der „Cypersprache“ berücksichtigen.
60. Daher empfiehlt die Gruppe, die Strategie für Medienkommunikation wie folgt weiterzuentwickeln:
- den Schwerpunkt auf interkulturellem Dialog und Entwicklung einer klaren und überzeugenden positiven Botschaft an verschiedene Gemeinschaften in Europa und im Ausland setzen – möglicherweise sogar in nicht-europäischen Sprachen – mit Blick auf die zentralen europäischen Werte der *good governance*, der Grundrechte und des Schutzes von Frieden und Freiheit;
  - die terroristische Botschaft und einseitige Darstellung („single narrative“) in Frage stellen, indem u. a. klar darauf hingewiesen wird, dass die terroristische Sprache zu weiteren Aggressionen führt und terroristische Propaganda nicht

unter das Recht auf Meinungsfreiheit fällt; und

- Informationsforen im Internet in diesem Zusammenhang pro-aktiv nutzen.
61. Die Gruppe ist der Ansicht, dass es von größter Bedeutung ist, den Austausch von *best practices* zwischen den Mitgliedstaaten und ggf. mit Drittstaaten zu verstärken, um rechtliche Grundlagen für z. B. folgende Bereiche zu entwickeln und auszuarbeiten:
- Angemessene Maßnahmen zur Bekämpfung des Home-Grown-Terrorism auf der Grundlage aktueller Diskussionen;
  - Neue und flexiblere Maßnahmen zur Ausweisung und Überwachung unter Beachtung der Grundrechte und Gesetze der Mitgliedstaaten;
  - Im Rahmen des Völkerrechts auf der Grundlage aktueller Diskussionen die Notwendigkeit eines internationalen Polizeirechts prüfen, einschließlich der Entwicklung internationaler Standards im Strafrecht im Hinblick auf vorbereitende terroristische Handlungen.
62. Maßnahmen auf nationaler Ebene können nur optimale Resultate erzielen, wenn ein maximaler Informationsfluss zwischen den Mitgliedstaaten gewährleistet ist. Während der Informationsaustausch zwischen nationalen Polizeien als immer selbstverständlicher angesehen wird, stellt der Informationsaustausch zwischen Nachrichtendiensten die Europäische Union vor eine große Herausforderung. Eine mögliche Lösung für verstärkte Synergien zwischen der Polizei und den Nachrichtendiensten auf nationaler Ebene ist die Einrichtung von Netzwerken von Terrorismusabwehrzentren in den Mitgliedstaaten. Einerseits sollten allen Sicherheitsbehörden der Mitgliedstaaten auch sicherheitsrelevante Informationen zur Verfügung stehen. Andererseits kollidiert dieser Verfügbarkeitsgrundsatz mit dem „Vertraulichkeitsgrundsatz“, welcher für den Informationsaustausch nationaler Nachrichtendienste entscheidend ist. Es bedarf einer gründlichen Untersuchung der Frage, ob und in welchem Umfang die Strukturen der Europäischen Union dazu beitragen können, diese unterschiedlichen Interessen miteinander in Einklang zu bringen. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die Rolle des Gemeinsamen Lagezentrums (SitCen) besonders zu berücksichtigen.
63. Die Gruppe empfiehlt ebenfalls
- eine weitere Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs zwischen Polizei- und Justizbehörden, insbesondere durch Europol und Eurojust;
  - eine verstärkte Nutzung der Europol-Datenbanken, d. h. des Europol-Informationssystems;
  - eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Europol und SitCen.

64. Spezielle Ermittlungstechniken sollten in der politischen Agenda der Europäischen Union einen höheren Stellenwert einnehmen. Weitere Maßnahmen der Videoüberwachung sollten anhand noch durchzuführender Analysen diskutiert werden.
65. Besonderes Augenmerk sollte dabei auf die Kontrolle von Sprengstoffen, Zündern und Vorläufersubstanzen gerichtet werden.
66. Die Verhinderung der Terrorismusfinanzierung bleibt eine ständige Aufgabe der Mitgliedstaaten und der Institutionen der Europäischen Union. Daher sollte die Strategie der Europäischen Union zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung weiterentwickelt werden.
  - Die Zusammenarbeit zwischen Zentralstellen für Verdachtsanzeigen sollte ausgebaut werden, wobei eine mögliche zukünftige Maßnahme darin bestehen könnte, Finanztransaktionen in der Union systematisch zu überwachen.
  - Für die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung zuständige Strafverfolgungsbehörden sollten mit effizienteren Rechtsinstrumenten ausgestattet werden, die ihnen erlauben, Datenbanken wie SWIFT zu nutzen.
67. Eine verantwortungsvolle und zeitgemäße europäische Politik zur Terrorismusbekämpfung kann die mögliche Gefahr terroristischer Anschläge mit atomaren, biologischen oder chemischen (ABC) Waffen nicht vernachlässigen. Es ist offensichtlich, dass durch diese Gefahr alle Staaten vor der außergewöhnlichen Herausforderung stehen, einen derartigen Anschlag zu verhindern, unmittelbar auf ihn zu reagieren und entsprechende Maßnahmen des Bevölkerungsschutzes und der Krisenbewältigung zu ergreifen. Bestehende Instrumente bedürfen weiterhin der Verbesserung. Daher muss die Europäische Union ihre Strategie zur Terrorismusbekämpfung weiterentwickeln und anpassen, damit sie die Aspekte der Prävention, Reaktion, des Bevölkerungsschutzes und der Krisenbewältigung auch im Hinblick auf ABC-Terrorismus. Darin sollten Vorschläge zur Verbesserung der Transportsicherheit und zum besseren Schutz vor der illegalen Einfuhr gefährlicher Stoffe enthalten sein, wie
  - effektive Kontrollen der Containertransporte in die EU, einschließlich Verkehrskontrollen zur Verhinderung der Einfuhr radioaktiver sowie bestimmter biologischer und chemischer Stoffe;
  - Sicherheitsüberprüfungen der Mitarbeiter im Transportwesen verbunden mit Zugangsgenehmigungen zu kritischen Infrastrukturen.
68. Ferner empfiehlt die Gruppe die Schaffung einer Plattform oder eines Mechanismus' für den Informationsaustausch zwischen den Spezialeinheiten der Mitgliedstaaten, die für die Bewältigung aktueller Lagen im Zusammenhang mit atomaren, biologischen und chemischen Waffen verantwortlich sind, damit diese Einheiten *best practices* bei der Bewältigung dieser Situationen austauschen, über einschlägige Forschungsprojekte und -ergebnisse berichten und an ihren jeweiligen

Übungen in diesem Bereich teilnehmen können.

69. Die besonders positiven Aspekte der Zusammenarbeit zwischen Drittstaaten und der Europäischen Union sollten gefördert werden. Dies geht zurück auf Europas Tradition, innerhalb der rechtsstaatlichen und demokratischen Ordnung Sicherheit zu gewährleisten, und gründet sich zudem auf die Vielfalt kultureller Erfahrungen und interkultureller Kompetenzen dank seiner eigenen Völkervielfalt und geographischen Lage.
70. Um die erforderliche vertiefte Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Union und mit Drittstaaten und -regionen zu erreichen, sollten die Innen- und Außenminister häufiger als natürliche Partner handeln.
71. Die Europäische Union wird unweigerlich starke Partner benötigen, um im Kampf gegen den Terrorismus in globalem Maßstab erfolgreich zu sein. Ebenso wie Europa sind auch die Vereinigten Staaten in besonderem Maße mit diesen Bedrohungen konfrontiert. Daher hält die Gruppe eine enge und beständige Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten für unerlässlich. Das erfordert zunächst ein besseres Verständnis des geltenden Rechts auf beiden Seiten. Mittelfristig sollte diese Zusammenarbeit zu einer größeren Konvergenz führen, auch im Hinblick auf die verschiedenen Rechtsvorschriften über den Datenschutz. Bis 2014 sollte die Europäische Union eine Entscheidung über das politische Ziel treffen, im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts einen gemeinsamen euro-atlantischen Raum der Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten zu schaffen.
72. In diesem Zusammenhang sollte die Europäische Union auch den regelmäßigen Dialog mit der Russischen Föderation im Rahmen des Ständigen Partnerschaftsrats über Sicherheit vertiefen; dazu sollten, sofern angemessen, trilaterale Treffen mit den Vereinigten Staaten.
73. Eine engere Zusammenarbeit ist auch mit Staaten und Regionen erforderlich, die hinsichtlich terroristischer Strukturen und Aktivitäten von besonderem Interesse sind, entweder weil sie Ziele terroristischer Anschläge sind oder ihnen die Mittel fehlen, dem Terrorismus wirksam entgegenzutreten.
74. Die Europäische Union hat sich auf eine gemeinsame Definition des Terrorismus geeinigt. Der globale Kampf gegen den Terrorismus wird jedoch dadurch beeinträchtigt, dass es keine VN-weite gemeinsame Definition des Terrorismus' gibt. Die Diskussionen in den Vereinten Nationen über ein umfassendes Übereinkommen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus müssen mit dem Ziel fortgesetzt werden, sich über eine gemeinsame Definition zu einigen. Die Europäische Union, die Vereinigten Staaten, die Russische Föderation und andere Partner sollten dieses Ziel gemeinsam verfolgen.

### 3.) Koordinierung von Einsätzen in Drittstaaten

75. In den letzten Jahren haben drei parallele, aber miteinander verbundene Entwicklungen stattgefunden:
- innerhalb der Europäischen Union eine zunehmende Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich, insbesondere bei der polizeilichen Zusammenarbeit;
  - weltweit eine zunehmende Internationalisierung bei der Konfliktlösung aufgrund verschwommener Grenzen zwischen innerer und äußerer Sicherheit, wodurch zunehmend Einsätze im Ausland erforderlich sind;
  - und folglich eine wachsende politische Bereitschaft der Europäischen Union, ihr Gewicht und ihre Möglichkeiten in internationalen Konflikten einzusetzen.
76. Dadurch kam es zu einer Zunahme von Einsätzen in Drittstaaten mit einem Engagement der Europäischen Union, die Polizei- und Streitkräfte, Katastrophenschutzeinheiten und zivile Bedienstete entsendet, die z. B. für den Aufbau von Institutionen, die Stützung der Rechtsstaatlichkeit, Wahlbeobachtung, Demokratisierung, die Zivilgesellschaft und humanitäre Hilfe zuständig sind. Die Erfordernisse in den operativen Bereichen an Streit- und Polizeikräfte sowie an Katastrophenschutzeinheiten sind vielfältig und eng miteinander verflochten: Die große Bandbreite an Bedrohungen umfasst Kriegssituationen, terroristische Anschläge, organisiertes Verbrechen, gewalttätige Demonstrationen, Natur- oder vom Menschen verursachte Katastrophen sowie gewöhnliche Polizeiaufgaben.
77. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass erhebliche Mängel bei der Zusammenarbeit und der internen Entscheidungsfindung mit verschiedenen Akteuren sowie allzu bürokratische interne Regelungen bestehen, welche die Europäische Union daran hindern, schnell auf die Bedürfnisse und Anforderungen der Kräfte im Ausland einzugehen. Die folgenden Grundsätze sollten zukünftige Maßnahmen und Entscheidungen leiten:
78. Eine engere Verbindung zwischen der europäischen Polizei-, Außen- und Verteidigungspolitik und infolgedessen eine engere Beziehung zwischen den verschiedenen Politikbereichen innerhalb der Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik muss hergestellt werden. So könnten das Fachwissen und die Erfahrung der Polizei bei der Planung und Evaluierung von zivilen Kriseneinsätzen besser genutzt werden. Dafür ist eine engere Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Ratsstrukturen (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, Justiz und Inneres) mit vorheriger Konsultation sowie einer Nachbereitung von Einsätzen unerlässlich. Die Finanzmittel der Europäischen Union für Einsätze in Drittstaaten könnten gebündelt werden, damit die Europäische Union sie schneller bereitstellen kann.

79. Die wachsende Vielfalt an Bedrohungen wird es in Zukunft erforderlich machen, dass die Europäische Union und andere Akteure die sich überschneidenden polizeilichen und militärischen Herausforderungen in Krisenregionen bewältigen. Die Einsatzleitung muss flexibel reagieren können, d. h. auf Personal zurückgreifen können, das für die Bewältigung besonderer Gefahrensituationen geschult ist. Daher sollten gemeinsame robuste Polizeikräfte, die in der Lage sind, bewaffnete polizeiliche Aufgaben auszuüben, für Einsätze in Drittstaaten zur Verfügung stehen. Zu diesem Zweck könnten teilnehmende Mitgliedstaaten aufgefordert werden, für bestimmte Einsätze integrierte Polizeieinheiten bereitzustellen. In zukünftige Überlegungen sollte auch die Einbeziehung der europäischen Gendarmerie sowie ziviler Polizeieinheiten aus den Mitgliedstaaten in den Rechtsrahmen der Europäischen Union einfließen. Eine gemeinsame Ausbildung und Schulung dieser Kräfte wäre angemessen.
80. Darüber hinaus sollte ein Höchstmaß an Transparenz, Abstimmung und Informationsfluss zwischen allen Akteuren und Strukturen erreicht werden. Eine noch engere Verbindung und stärkere gegenseitige Nutzung des Fachwissens in den Bereichen Außen-, Militär, Sicherheit, Polizei, Bevölkerungsschutz und Entwicklungshilfe könnten unter anderem wie folgt gewährleistet werden:
- Verbesserte und kohärentere Zusammenarbeit ziviler und militärischer Elemente durch stärkere politische Unterstützung für den *Civilian Operations Commander* – einen Befehlshaber für alle Einsätze – und seinen zivilen Planungs- und Durchführungsstab;
  - Zusammenführung aller an den Einsätzen beteiligten Stellen in den Einsatzlagezentren, z. B. gleichberechtigte Teilnahme der Streitkräfte, der Polizei, der Einheiten zur Stützung der Rechtsstaatlichkeit sowie des Bevölkerungsschutzes;
  - Vollständige Einbindung der von den Mitgliedstaaten identifizierten Ressourcen für das zivile Krisenmanagement in Einsätze im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, da die Schaffung von Infrastruktur eine wichtige Voraussetzung für Frieden und Stabilität ist.
81. Schließlich sollte bezüglich der Polizeiarbeit
- geprüft werden, ob und inwieweit das Netzwerk polizeilicher Verbindungsbeamter ausgeweitet und gestärkt werden sollte;
  - erwogen werden, ob für eine optimale Sammlung von im Laufe von Auslandseinsätzen erworbenen Sicherheitsinformationen, die für Europol relevant sind, eine institutionelle Verbindung zwischen den Polizeien und Europol eingerichtet werden sollte.

## Kapitel III: Steuerung von Migration, Asyl, Außengrenzen und Integration

### 1.) Migrationspolitik

82. Migration ist ein unseren zunehmend globalisierten Gesellschaften und Wirtschaftsräumen innewohnendes Phänomen. In der Europäischen Union erfahren viele Mitgliedstaaten eine steigende Zuwanderung. Demographische Entwicklungen werden eine noch höhere Nachfrage nach zugewanderten Arbeitskräften erzeugen. Dadurch wird es immer notwendiger, ein vorwärtsgerichtetes, breit gefächertes und umfassendes europäisches Migrationskonzept zu entwickeln, wie vom Europäischen Rat in seinen Schlussfolgerungen in den Jahren 2005 bis 2007 häufig hervorgehoben. Dieses umfassende europäische Migrationskonzept sollte ein vorrangiges Ziel bleiben, um den Herausforderungen Rechnung zu tragen und die Vorteile der Migration weiter auszubauen.
83. Solidarität, gegenseitiges Vertrauen und Verantwortung unter den Mitgliedstaaten sowie zwischen ihnen und den europäischen Institutionen sind Voraussetzungen für eine weitere erfolgreiche Entwicklung und Umsetzung des umfassenden europäischen Migrationskonzepts. Doch bleiben Unterschiede in den Bedürfnissen, Bedingungen und Herangehensweisen der Mitgliedstaaten bestehen. Sie müssen der Weiterentwicklung des umfassenden europäischen Migrationskonzepts jedoch nicht im Wege stehen. Unsere Aufgabe ist es, eine gemeinsame Grundlage und einen gemeinsamen Rahmen festzulegen.
84. Ein höheres Maß an Abstimmung, Zusammenarbeit und Partnerschaft sollte ein wichtiger Bestandteil des Post-Haager-Prozesses sein. Gleichzeitig sollte sich das Post-Haager-Programm auf wirksame Überwachung und Evaluierung stützen, d. h. eine gründliche Analyse der Leistungen und Defizite früherer Programme sowie ein Leistungsvergleich hinsichtlich der erfolgreichen Umsetzung der in diesen Programmen festgelegten Ziele.
85. Eine gut gesteuerte Zuwanderung kann allen nutzen. Zuwanderungspolitik sollte alle Seiten von einem multidisziplinären Standpunkt aus berücksichtigen und - unter vollständiger Beachtung der nationalen Zuständigkeiten - die Verluste minimieren und die gegenseitigen Vorteile maximieren. Auf der Grundlage der im Juni 2008 vorgelegten Mitteilungen der Europäischen Kommission zu Asyl und Zuwanderung sowie des von der kommenden französischen Präsidentschaft angekündigten Migrationspakts sollte das Post-Haager-Programm gemeinsame Maßnahmen im Bereich der Zuwanderung festlegen. Die Gruppe vertritt die Auffassung, dass ein umfassendes Migrationskonzept im Grunde auf den folgenden, voneinander abhängigen Säulen beruht, die eine Zuweisung angemessener Mittel erforderlich machen:
- Maßnahmen für eine gut gesteuerte legale Zuwanderung;
  - verstärkte Maßnahmen gegen illegale Zuwanderung;

- mehr Aufmerksamkeit und Mittel für die Förderung positiver Synergien zwischen Zuwanderung und Entwicklung;
- verbesserter Schutz der Außengrenzen der Europäischen Union;
- Integration von Zuwanderern und
- Fertigstellung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems.

In jeder Hinsicht ist Zusammenarbeit mit Drittstaaten entscheidend, um Fortschritte und Ergebnisse zu erzielen.

86. Bürger aus Drittstaaten können eine bedeutende wirtschaftliche und gesellschaftliche Rolle auf den Arbeitsmärkten der Mitgliedstaaten spielen und dabei zur nachhaltigen Entwicklung in ihren Herkunftsländern beitragen. Um die positiven Folgen der legalen Zuwanderung zum Nutzen aller zu maximieren, d. h. der Herkunfts- und Zielländer sowie der Zuwanderer selbst, sind innovative Ansätze erforderlich. Oberstes Ziel muss es sein sicherzustellen, dass die Menschen eher auf Wunsch und weniger aus Notwendigkeit auswandern. Dies erfordert einen breiten, ausgewogenen und langfristigen Ansatz. Ein zentrales Element in diesem Prozess ist die Förderung der bilateralen, regionalen und internationalen Zusammenarbeit und des Dialogs bei der Erarbeitung und Umsetzung von Migrationskonzepten der Europäischen Union.
87. Die Voraussetzung für eine solche legale Zuwanderung ist einerseits eine Nachfrage nach bestimmten Qualifikationen auf den Arbeitsmärkten der Mitgliedstaaten und andererseits ein Angebot an Arbeitskräften aus Drittstaaten, die über diese Qualifikationen verfügen. Die Arbeitsmärkte und Sozialsysteme unterscheiden sich in den einzelnen Mitgliedstaaten. Daher sollte jeder Mitgliedstaat für seinen Arbeitsmarkt zuständig bleiben und auch weiterhin selbstständig festlegen, wie viele arbeitssuchende Drittstaatsangehörige sie in ihrem Hoheitsgebiet aufnehmen möchten. Wichtig ist, dass sich gemeinsame EU-Maßnahmen zur Arbeitsmigration an der Nachfrage der Mitgliedstaaten orientieren und auf den Grundsätzen der Subsidiarität, der Gleichbehandlung sowie Gleichberechtigung beruhen.
88. Anhand dieser Grundsätze sollte das Post-Haager-Programm, neben anderen wichtigen Überlegungen, u. a. auch die folgenden Aspekte und Vorschläge im Bereich der Zuwanderungspolitik berücksichtigen:
- Die Mitgliedstaaten sollten die Möglichkeiten der **innereuropäischen Wirtschaftsmigration** vollständig ausschöpfen.
  - Die **legale Zuwanderung** sollte u. a. unter dem Blickwinkel der Lissabon-Strategie und der demographischen Entwicklungen in Europa behandelt werden: Migrationssteuerung und mehr Möglichkeiten für Drittstaatsangehörige, legal an den Arbeitsmärkten der Mitgliedstaaten teilzuhaben, können bei der

Umsetzung der Ziele der Lissabon-Strategie, der Milderung der negativen Auswirkungen des demographischen Wandels sowie bei der Verhinderung illegaler Migration und den damit verbundenen Straftaten wie Schleusung, Menschenhandel und Ausbeutung der Arbeitskraft eine Rolle spielen.

- Wichtig bleiben auch vermehrte Bemühungen, die **illegale Zuwanderung** und insbesondere Schwarzarbeit zu verringern, die oft zu Ausbeutung führt. Eine wirksamere und besser abgestimmte europäische Rückführungspolitik sollte etabliert werden. Erforderlich sind einheitliche Regeln für wirksame Rückführungsmaßnahmen und -entscheidungen in den Mitgliedstaaten, welche die Menschenrechte in vollem Umfang respektieren und gewährleisten.
- Generelle Legalisierungen illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger sollten aufgrund der aufgehobenen Kontrollen an den Binnengrenzen vermieden werden. Ein vermehrter Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und ein konsequenter Gebrauch des Konsultationsmechanismus vor Entscheidungen der Mitgliedstaaten zur Legalisierung müssen in Zukunft sichergestellt sein. In Zukunft könnten Legalisierungen allerdings in Ausnahmefällen und nach Prüfung des jeweiligen Einzelfalls zulässig sein. Dies gilt unbeschadet der Verhandlungen im Rahmen des Europäischen Migrations- und Asylpakts.
- In Anerkennung der sich ergänzenden Verbindung zwischen Zuwanderung und Integration, erachtet die Gruppe **Integration** als ein zentrales Element zur Bewältigung der Zuwanderung und der damit verbundenen Herausforderungen. Eine erfolgreiche Bewältigung der Folgen des Zustroms von Zuwanderern für die aufnehmenden Gesellschaften ist oft eng an den Grad der in den Mitgliedstaaten erreichten Integration geknüpft, und das Integrationspotenzial ist eine Vorbedingung für legale, langfristige Zuwanderung. Integrationspolitik ist daher ein wesentlicher Bestandteil der Zuwanderungspolitik.
- Angesichts der Tatsache, dass Integration in der Gemeinde vor Ort oder auf regionaler Ebene stattfindet und in den Mitgliedstaaten verschiedene Bedingungen und Ansätze vorherrschen, spricht sich die Gruppe dafür aus, dass Integrationsmaßnahmen auch in Zukunft im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten bleiben.
- Als Ergänzung zu nationalen Integrationsmaßnahmen schlägt die Gruppe die folgenden Maßnahmen auf europäischer Ebene vor:
  - Der regelmäßige Dialog und Austausch von *best practices* zwischen den Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene innerhalb des gemeinsamen Rahmens, der vom Rat im Dezember 2005 und Juni 2007 gesteckt wurde, sollte ausgebaut werden, und es sollten weitere Maßnahmen zur Stärkung dieses Rahmens und zur Weiterentwicklung der gemeinsamen Agenda in Erwägung gezogen werden. Dieser Dialog könnte einen Austausch über die Module beinhalten, die die Mitgliedstaaten für bestimmte Aspekte der Integration, wie z. B. Sprache oder politische Institutio-

nen, entwickelt haben.

- Unter Berücksichtigung der verschiedenen nationalen Ansätze sollten weiterhin gemeinsame Mindeststandards und -anforderungen für Zuwanderer und Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Es muss ein Ausgleich zwischen den Rechten und Pflichten der Zuwanderer gefunden werden. Die persönliche Verantwortung der Zuwanderer und ihre Eigeninitiative bei ihrer eigenen und der Integration ihrer Familien müssen gestärkt werden. Legitime Anforderungen der aufnehmenden Gesellschaft müssen berücksichtigt werden.
- Die Gruppe ist ebenfalls der Auffassung, dass der **interkulturelle Austausch** für mehr Verständnis, Vertrauen und damit Solidarität ausgedehnt werden sollte. Der Austausch von *best practices* bei bestehenden nationalen Initiativen zum interkulturellen Dialog sollte intensiviert werden.
- Die Gruppe empfiehlt, eine EU-Website zu entwickeln und einzurichten, auf der sich die Öffentlichkeit über Integration und den interkulturellen Dialog informieren kann.
- Bemühungen, die **Politikkohärenz** zwischen Zuwanderung und anderen Politikbereichen, insbesondere Entwicklungsmaßnahmen, in Einklang mit dem allgemeinen Programm der Europäischen Union zur „Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung“ zu fördern, sind entscheidend für die erfolgreiche Entwicklung des umfassenden europäischen Migrationskonzeptes. Es sollten Mechanismen zur Förderung von Synergien und zur Ermittlung und Aussöhnung der widersprüchlichen Interessen und Ziele von Zuwanderung und Entwicklung – sowie anderer Politikbereiche wie Außenpolitik, internationaler Handel, Frieden und Sicherheit und Umwelt – untersucht und umgesetzt werden.
- Hinsichtlich des **Gesamtansatzes Migration** sollte ein ganzheitlicher Ansatz angewandt werden. Dialog, Zusammenarbeit und Partnerschaften mit Herkunfts- und Transitländern sollten vertieft und sowohl bezüglich der Maßnahmen als auch der Mittel in ausgewogener Weise ausgeweitet werden.
- Eine stärkere Verwendung des Instruments der Mobilitätspartnerschaften sollte erwogen werden. Das Konzept der Mobilitätspartnerschaften basiert auf einem gerechten „Geben und Nehmen“ und nutzt das wirtschaftliche Potenzial der legalen Zuwanderung zum Vorteil der Herkunfts- und Zielländer, wobei es seine Bedeutung für die Entwicklungspolitik stärkt. So schafft es Anreize für Drittstaaten, bei der Bekämpfung illegaler Zuwanderung und der Durchführung effizienter Rückführungen enger mit der Europäischen Union zusammenzuarbeiten. Dies könnte personelle und finanzielle Hilfe bei der Schaffung von Kapazitäten, die Förderung der zirkulären Migration, akademische Zusammenarbeit oder eine Verbindung mit Erwägungen zur Entwicklungshilfe umfassen.

- Das Konzept der „zirkulären Migration“ sollte weiterentwickelt werden, insbesondere im Zusammenhang mit vertiefter Zusammenarbeit und Partnerschaften mit Drittstaaten, um die positiven Aspekte der Zuwanderung für die Entwicklung von Herkunfts- und Zielländern zu fördern und die negativen Auswirkungen wie den Brain Drain zu minimieren. Insbesondere sollte sich das Augenmerk auf die Entwicklung eines Systems zur Übermittlung der Rentenzahlungen oder anderer sozialer Leistungen an das Herkunftsland richten, damit Zuwanderer ihre Sozialleistungen behalten können, wenn sie in ihr Heimatland zurückkehren, und dadurch zirkuläre Migration attraktiver zu machen.
- Multilaterale und bilaterale Ansätze zur Partnerschaft zwischen den Mitgliedstaaten und Drittstaaten sollten neue Ideen zur Herstellung einer engeren Verzahnung zwischen einer besseren Steuerung der Migration, der Verbesserung von Rückführungsmaßnahmen sowie Maßnahmen zur temporären oder zirkulären Migration berücksichtigen. Dazu müssen für Drittstaaten Anreize geschaffen werden, wie z. B. die Gewährung einer strukturierten zirkulären Migration im Gegenzug für die nachgewiesene Rückübernahme illegaler Zuwanderer. Diese Art von Anreiz könnte das Interesse von Entwicklungsländern an erfolgreichen Reintegrations- und Rückübernahmemaßnahmen steigern.
- Informationskampagnen in Herkunfts- und Transitländern sind angesichts der gestiegenen legalen Mobilität zwischen der Europäischen Union und Partnerländern ein wichtiger Aspekt und können zur Verringerung der Anzahl illegaler Zuwanderer beitragen. Genaue Informationen über legale Möglichkeiten der Migration sowie mögliche Folgen illegaler Zuwanderung können wesentlich zur Steuerung der Migration beitragen.
- Schließlich sollten aktuelle **Finanzinstrumente** evaluiert und entsprechend neuer Bedürfnisse weiterentwickelt werden.

## 2.) Asylpolitik

89. Seit 1999 wurde ein gewisser Grad an Harmonisierung im Asylbereich erreicht. Die auf EU-Ebene festgelegten bestehenden gemeinsamen Mindeststandards, die den Mitgliedstaaten einen weiten Ermessensspielraum hinsichtlich ihrer Anwendung geben, schufen jedoch keine gleichen Voraussetzungen und gewährleisten keinen einheitlichen Schutz innerhalb der EU. In einem gemeinsamen Raum auf der Grundlage der Achtung von Grundrechten ist es nicht annehmbar, dass die Anwendung eines dieser Rechte, des Rechts auf Asyl, in den einzelnen Mitgliedstaaten so stark voneinander abweicht.
90. Ein Bestandteil des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist ein **gemeinsames europäisches Asylsystem**. Der Rahmen soll auf der Genfer Flüchtlingskonvention basieren: Ziel ist die Schaffung gemeinsamer Kriterien für

die Schutzwürdigkeit, gemeinsamer Verfahren zur Anwendung dieser Kriterien und eines gemeinsamen Status, der in allen Mitgliedstaaten gültig ist. Um dies zu erreichen und die Unterschiede zwischen den Entscheidungen der Mitgliedstaaten zu verringern, ist es nötig, auf der Grundlage einer Auswertung der derzeitigen Rechtsvorschriften die Harmonisierung der Rechtsvorschriften im Asylbereich auch nach 2009 fortzusetzen. Dies sollte in erster Linie von einer verstärkten praktischen Zusammenarbeit begleitet sein.

91. Die Aufgabe der Ausarbeitung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems ist unweigerlich mit dem allgemeinen Thema Migration verknüpft. Die Europäische Union muss weiterhin sichere Grenzen gewährleisten und illegale Zuwanderung verhindern und dabei sicherstellen, dass diejenigen mit einem begründeten Recht auf Asyl dieses auch einfordern können.
92. Ein gemeinsames europäisches Asylsystem erfordert einen gemeinsamen Rechtsrahmen mit einer Reihe einheitlicher Normen und Standards. Verfahrensregeln müssen nach dem Grundsatz der Wirksamkeit aufgestellt werden, und gleichzeitig muss gewährleistet sein, dass dies die bestehenden Schutzstandards nicht herabsetzt.
93. Die Prüfung von Asylanträgen sollte weiterhin von den Mitgliedstaaten vorgenommen werden, wobei jeder Antrag einzeln geprüft werden sollte. Eine einheitliche Anwendung und Auslegung der gemeinsamen Regeln muss sichergestellt sein. Der Europäische Gerichtshof muss über genügend Mittel verfügen, um die Anforderungen einer schnellen Bearbeitung erfüllen zu können.
94. Eine verstärkte praktische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ist ein sehr wichtiger Schritt in Richtung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems. Dies kann gemeinsame Schulungen, die Abstimmung besonderer Maßnahmen, den Austausch von Informationen und *best practices*, Resettlement-Maßnahmen, die Verwaltung eines gemeinsamen Portals mit Informationen über die Herkunftsländer usw. umfassen. Eine engere Zusammenarbeit wird die Unterschiede in der Behandlung von Asylbewerbern verringern und zu einem einheitlicheren Ansatz bei der Bearbeitung von Asylanträgen führen. Bei der Koordinierung dieser praktischen Zusammenarbeit nimmt die **Europäische Unterstützungsagentur** eine zentrale Rolle ein.
95. Alle Teilnehmer haben weiterhin die Aufgabe, die Effizienz der Dublin-Verordnung zu verbessern. Erkenntnisse aus der Evaluierung der Dublin- und Eurodac-Verordnung müssen berücksichtigt werden. Das Dublin-System ist einer der Grundpfeiler des gemeinsamen europäischen Asylsystems. Eine klare Festlegung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten bei der Bearbeitung von Asylanträgen ist sowohl für Asylbewerber als auch die Mitgliedstaaten unerlässlich. Entsprechend könnten anhand der Evaluierung der aktuellen Finanzinstrumente auch Lösungen zur finanziellen Solidarität weiter untersucht werden.

96. Es ist wichtig, stärkeres Gewicht auf die externe Dimension der Asylpolitik zu legen. Wir müssen uns intensiver mit der Lage in den Herkunftsländern befassen und das gemeinsame europäische Asylsystem an humanitäre und Entwicklungshilfeprogramme in Drittstaaten knüpfen. Diese Verbindung sollte systematisch sein und einen Gesamtansatz zur Migrations- und Asylpolitik bilden.
97. Eine **gemeinsame Asylpolitik** darf sich nicht nur auf Asylbewerber konzentrieren, die in einem Mitgliedstaat Asyl beantragen. Die Europäische Union hat starkes Interesse an der Aufrechterhaltung des internationalen Systems zum Flüchtlingsschutz und sollte auf internationaler Ebene eine zentrale Stellung einnehmen. Dabei sollte die Stärkung der Partnerschaft mit dem UNHCR eines der Mittel zum Erreichen dieses Ziels sein. In diesem Zusammenhang sollte auch die Zusammenarbeit mit Drittstaaten ausgebaut werden, insbesondere durch Regionale Schutzprogramme.
98. Das Konzept der **Regionalen Schutzprogramme** sollte auf der Grundlage einer Evaluierung weiterentwickelt und wenn nötig umgestaltet werden, um seinen zusätzlichen Nutzen als strategische Ergänzung zu anderen Formen der humanitären Hilfe und des Kapazitätsaufbaus zu gewährleisten.
99. Es sollte ein **gemeinsames Instrument zu Resettlement** geschaffen werden. Resettlement-Programme sollten strategisch zur Ergänzung und Anregung weiterer nachhaltiger Lösungen in den Aufnahmeländern (Integration vor Ort) und Herkunftsländern (Rückführung) genutzt werden und damit letztendlich zur Lösung langwieriger Flüchtlingssituationen beitragen. Wenn alle Mitgliedstaaten zu einem gemeinsamen Programm beitragen könnten, könnten wir die notwendigen Mengen für eine strategische Wirkung erreichen. Das gemeinsame Resettlement-Programm sollte auf bestehenden Erfahrungen und *best practices* in den Mitgliedstaaten beruhen und zu einem erhöhten Resettlement-Potenzial in der Europäischen Union führen.

### 3.) Modernisierung des Schengen-Ansatzes in Grenz- und Visumangelegenheiten

100. Das Schengensystem wurde in den 1990er Jahren mit dem Ziel des freien Personenverkehrs als notwendige Ergänzung des gemeinsamen Binnenmarktes eingerichtet.
101. Mit der Abschaffung der Grenzkontrollen zwischen den meisten Mitgliedstaaten setzte die EU einen historischen Meilenstein. Der freie Personen- und Warenverkehr ist eine Errungenschaft, welche die Nachkriegszeit endgültig abschloss, und oberstes Ziel muss die Bewahrung der Integrität des Schengenraumes während seiner fortgesetzten Erweiterung sein.

102. Obwohl es noch gut funktioniert, muss das Schengensystem daher fortlaufend modernisiert und an die neuen politischen und technologischen Herausforderungen angepasst werden.
103. Es bedarf einer gut funktionierenden Balance zwischen der gewünschten Freizügigkeit innerhalb Europas und einem zeitgemäßen Grenzschutzsystem, das illegale Zuwanderung, organisiertes Verbrechen und Terrorismus effizient und mit modernen Mitteln bekämpft. Neue Technologien und gut ausgebildete Grenzschützer müssen beim Grenzschutz eine zentrale Rolle einnehmen. Ergänzend sind geeignete Instrumente zum Datenschutz erforderlich. Es muss eine transparente öffentliche Debatte angestoßen werden, die auf die Vorteile einer vermehrten Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien aufmerksam macht.
104. Kontrollen an den Außengrenzen sollten so effizient und kundenfreundlich wie möglich durchgeführt werden. Um diese Ziele zu erreichen sollte auf der Grundlage derzeitiger Überlegungen der Kommission während des Zeitraums des Post-Haager-Programms ein „E-Border-Konzept“ aufgestellt werden. Unter Berücksichtigung des von der Kommission am 13. Februar 2008 vorgestellten Grenzpakets, das auf die Entwicklung einer umfassenden integrierten Grenzverwaltungsstrategie der Europäischen Union abzielt, sowie der Möglichkeiten neuer Technologien, insbesondere die Verwendung von biometrischen Daten, sollten Maßnahmen in folgenden Bereichen unternommen werden:
- ein Programm für registrierte Reisende; Reisemöglichkeiten für bestimmte Gruppen von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union sollten erleichtert werden;
  - ein elektronisches Reiseerlaubnissystem;
  - ein Ein-/Ausreisesystem für Drittstaatsangehörige;
  - automatisierte Grenzkontrollsysteme für Bürger der Europäischen Union, um Passagierströme zu beschleunigen.
105. Unter dem neuen Programm sollten weitere Maßnahmen in Betracht gezogen werden, um die Sicherheit zu erhöhen und reibungslosere Grenzkontrollen zu entwickeln:
- Entwicklung des Europäischen Grenzüberwachungssystems (Eurosur);
  - Kontrollen an den Außengrenzen sollten so effizient und kundenfreundlich wie möglich durchgeführt werden. Ein „one-stop“-Ansatz, der die verschiedenen Kontrollen (z. B. von Personen, Gütern, Tier- und Pflanzenschutz, Umweltverschmutzung, Terrorismus und organisiertem Verbrechen) miteinander vereint, könnte einen Beitrag dazu leisten. Grenz- und Zollkontrollen könnten schrittweise zusammengeführt werden, um Synergien und damit

einen Mehrwert zu erzeugen.

106. Mit der Erleichterung der Grenzkontrollen sollten effizientere Visavergabeverfahren einhergehen. Dazu sollten weitere gemeinsame Visumantragszentren in Drittstaaten eingerichtet und einheitliche europäische Schengenvisa ausgestellt werden.
107. Maßnahmen im Bereich Grenzen und Visa sollten als Bestandteile eines ganzheitlichen Ansatzes betrachtet werden, der bestimmte messbare Benchmarks mit der Entscheidung über die Aufhebung der Visumpflicht für Drittstaaten mit einer Beitrittsperspektive bzw. für Nachbarstaaten verknüpft. Dies würde dazu beitragen, dass bereits frühzeitig sichere Strukturen gebildet werden und die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten beschleunigt wird.

#### **4.) Weiterentwicklung von Frontex**

108. Mehrere Faktoren wie Globalisierung, technologischer Fortschritt und Europas wirtschaftliche Entwicklung tragen dazu bei, dass die Europäische Union in immer stärkerem Maße zu einem Zielgebiet der weltweiten Migration, des organisierten Verbrechens, des internationalen Drogenhandels sowie zum Ziel terroristischer Anschläge wird.
109. Diese Entwicklungen erfordern verstärkte eine Abstimmung und ggf. die Umsetzung von Sicherheitsmaßnahmen auf EU-Ebene. In diesem Zusammenhang müssen Europol und Frontex eng mit nationalen (Grenz-) Polizeibehörden zusammenarbeiten. Dennoch gehen die Meinungen darüber, inwieweit die europäischen Agenturen ausgebaut werden sollten, weit auseinander.
110. Angesichts der – noch jungen – europäischen Grenzschutzagentur Frontex empfiehlt die Gruppe, schrittweise vorzugehen.
111. Es können jedoch einige weit reichende Maßnahmen empfohlen werden, die dazu beitragen, dass Frontex die zentrale Rolle einnimmt, die es benötigt, um effizient als europäische Anlaufstelle für Fragen des integrierten Grenzschutzes dienen zu können.
112. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass erfolgreiche operative Einsätze unter Federführung von Frontex von einem klaren Rechtsrahmen und engen Verbindungen zu den Grenzbehörden der Mitgliedstaaten abhängen. Die operativen Kapazitäten von Frontex im Bereich des Grenzschutzes müssen weiterentwickelt werden:
  - Der bisherige Erfolg der Frontex-Einsätze wird von dem Mangel an präzisen Rechtsvorschriften untergraben, z. B. zu Frontex-Maßnahmen hinsichtlich hoheitlicher Handlungen durch nationale Schiffe und Flugzeuge sowie der

Zuständigkeiten für Flüchtlinge, Asylbewerber und Schiffbrüchige. Daher sollte der Entwicklung dieser gemeinsamen Regelungen besondere Priorität zukommen.

- Frontex-Verstärkungsteams müssen schnell einsatzbereit sein, u. a. durch die Entsendung von Grenzschutzexperten der Mitgliedstaaten an die Agentur, die dann insbesondere für vorrangige Grenzgebiete zuständig sind.
- Frontex sollte eng am europäischen Überwachungssystem beteiligt sein.
- Die Einrichtung regionaler und/oder spezialisierter Außenstellen sollte erwogen werden.
- Die Mitgliedstaaten sollten in vollem Umfang zusammenarbeiten, damit die „tool box“ von Frontex Wirkung zeigen kann. Gleichzeitig sollte darüber nachgedacht werden, Frontex ggf. mit eigener Ausrüstung für Grenzkontrollen auszustatten, wobei die Erfahrungen anderer Gemeinschaftsagenturen berücksichtigt werden sollten.
- Frontex benötigt Zuständigkeiten für die Einleitung, Organisation und Koordinierung von gemeinsamen Einsätzen und Sammelrückführungen in Drittstaaten (Zielstaaten).

113. Kohärente und wirksame Kontrollen an den EU-Außengrenzen erfordern einen einheitlich hohen Standard der nationalen Grenzpolizeibehörden. Hierzu ist Folgendes zu empfehlen:

- Frontex muss in der Lage sein, nationale Grenzpolizeien regelmäßig zu evaluieren und zu überprüfen. In die Überlegungen sollte auch die Möglichkeit einfließen, die derzeitigen – sehr seltenen – Schengenevaluierungen zu ersetzen, und es sollte ein Weg gefunden werden, eine angemessene Beteiligung der Mitgliedstaaten an den Evaluierungen zu gewährleisten.
- Die Einführung eines europäischen Grenzschutzzertifikats im Bereich der Ausbildung sollte in Betracht gezogen werden.
- Frontex sollte eine größere Rolle als Beratungsgremium für die Mitgliedstaaten in allen technischen Grenzschutzangelegenheiten erhalten.

114. Stärkere Verantwortung im operativen Bereich und in der Koordinierung sollte von zusätzlichen Kompetenzen für Frontex begleitet sein, um Synergien zu schaffen, Kosten zu sparen und die Interoperabilität zu verbessern. Das beinhaltet z. B. gemeinsame Ausschreibungen durchgeführt und koordiniert sowie weitere Koordinierungsmöglichkeiten in der Beschaffung abgestimmt werden.

115. Die Entwicklung einer „Corporate Identity“ für eine gemeinsame Grenzpolizei hängt von regelmäßigen Kontakten zwischen Frontex und nationalen Experten ab. Dazu schlug die Gruppe vor, Austauschprogramme als Bestandteil der grenzpolizeilichen Ausbildung zu fördern. Frontex sollte für die allgemeine Koordinierung dieser Maßnahmen sowie für die Harmonisierung der einzelnen Ausbildungseinheiten in den Mitgliedstaaten zuständig sein.
116. Schließlich sollte gemeinsam untersucht werden, inwieweit eine engere Zusammenarbeit von Frontex und den Grenzschutzbehörden der Mitgliedstaaten mit den zuständigen Zollbehörden Mehrwert bringen könnte. Beispielsweise könnten gemeinsame Analysen als Grundlage für gemeinsame Maßnahmen zur Schaffung von Synergien bei der Bekämpfung illegaler Migration und des Drogenhandels dienen.

## **5.) Ausbau der Zusammenarbeit mit Drittstaaten**

117. Der oben beschriebene moderne interne Ansatz für Zuwanderung, Asylfragen und den Schutz der Außengrenzen der Europäischen Union hilft, die Symptome der illegalen Migration zu bekämpfen, ist jedoch nicht ausreichend, um systemimmanente Probleme zu lösen. Besonders in diesem Bereich muss eine verantwortungsvolle Politik dem Grundsatz „Vorsorge ist besser als Heilung“ folgen. Daher empfiehlt die Gruppe nachdrücklich, eine politische Strategie für Drittstaaten weiterzuentwickeln, die mit Blick auf die Probleme des Grenzschutzes insbesondere dazu beitragen würde, die illegale Migration an ihren Wurzeln zu bekämpfen.
118. In Anerkennung dessen, dass die Zusammenarbeit mit Drittstaaten nur unter Befolgung des Grundsatzes von *do ut des* erfolgreich sein kann, sollte eine solche Strategie u. a. folgende aus europäischer Perspektive wesentliche Ziele anstreben:
  - Die Gruppe ist der Ansicht, dass geprüft werden sollte, ob und inwieweit sich Frontex stärker in die Unterstützung und den Aufbau von Grenzschutzbehörden in Drittstaaten einbringen könnte. Es wäre beispielsweise von Mehrwert, wenn Frontex den Drittstaaten Strategien der EU kontinuierlicher und einheitlicher vermitteln könnte als dies einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen von Twinning- oder ähnlichen Projekten möglich ist.
  - Einige Mitglieder der Gruppe vertraten die Ansicht, dass es im Interesse der Europäischen Union liegt, Drittstaaten bei der Herstellung und Ausgabe von fälschungssicheren Personaldokumenten sowie der Erkennung gefälschter Dokumente zu unterstützen und zu beraten. Sie schlugen vor, Frontex in dieser Hinsicht die alleinige Zuständigkeit zu übertragen, während Experten der Mitgliedstaaten beauftragt werden sollten, die Aktivitäten von Frontex in

beiden Bereichen zu begleiten. Finanzielle und/oder technische Unterstützung der Europäischen Union wird erforderlich sein, um den beabsichtigten Erfolg zu erzielen.

- Eine erste nachhaltige Maßnahme zur Behebung von Problemen bevor sie an den Grenzen der Europäischen Union auftreten, ist der Einsatz von europäischem Zuwanderungspersonal der Mitgliedstaaten in Drittstaaten, dessen Aufgabe es ist, in Visaangelegenheiten und damit verbundenen Fragen zu beraten und mögliche Zuwanderer anzuwerben. Um eine hohe Flexibilität zu erreichen, könnten ständige operative Gruppen von für Zuwanderung zuständigen Personal eingerichtet werden.
  - Bezüglich der von Frontex geführten Patrouillen auf See, sollte es das politische Ziel sein, auch die Hoheitsgewässer und „Such- und Bergungsgebiete“ betroffener Drittstaaten einzubeziehen, um diesen zu helfen, ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen. Um den Operationsradius zu erweitern und so die Risiken für Asylbewerber zu verringern sowie die illegale Migration wirksamer zu bekämpfen, sollten Vereinbarungen mit Drittstaaten über gemeinsame Patrouillen auf See sowie über Koordinierungsmaßnahmen getroffen werden. Die Gruppe empfiehlt, Frontex eine zentrale Rolle bei der Umsetzung solcher Vereinbarungen zuzuweisen. Ggf. sollte Drittstaaten finanzielle oder materielle Starthilfe gewährt werden, entweder als Anreiz während der Verhandlungen oder als Alternative zu gemeinsamen Maßnahmen.
  - Parallel dazu sollten Sammelrückführungen erleichtert werden. Hierfür sollten die Verhandlungen mit Drittstaaten intensiviert werden, um praktische Absprachen zu treffen.
119. Die Bereitschaft der Drittstaaten, derartige Vereinbarungen zu akzeptieren, wird eindeutig von attraktiven Gegenangeboten der Europäischen Union abhängen, z. B. Weiterentwicklung der Mobilitätspartnerschaften und zirkuläre Migration. Die Gruppe erkennt insbesondere an, dass eine umfassende europäische Strategie zur Visumpolitik als politisches Instrument bei Verhandlungen mit Drittstaaten genutzt werden kann.

## Kapitel IV: Entwicklung des Bevölkerungsschutzes

120. Naturkatastrophen oder vom Menschen verursachte Katastrophen haben in der Regel schwer wiegende Auswirkungen und beschränken sich oft nicht nur auf einen Mitgliedstaat. Um die Folgen von Katastrophen soweit wie möglich einzudämmen, müssen Präventionsmaßnahmen, die Krisenreaktion sowie der Einsatz anderer Mittel zum Schutz von Personen, Gütern und der Umwelt verbessert werden. Der Schlüssel zur zukünftigen Entwicklung des EU- Gemeinschaftsverfahrens für den Katastrophenschutz liegt in einem ausgewogenen Verhältnis zwischen den beiden wichtigsten Grundsätzen: nationale Verantwortung und europäische Solidarität.
121. Prävention ist eine wesentliche Bedingung für wirksamen Bevölkerungsschutz. Die Mitgliedstaaten sind für den Bevölkerungsschutz verantwortlich und müssen ihre Kapazitäten auf nationaler und lokaler Ebene aktiv ausbauen. Sie müssen die erforderlichen Präventionsmaßnahmen ergreifen, damit sie zu ihrer eigenen Sicherheit und ihrem eigenen Schutz vorbereitet sind. Die Mitgliedstaaten sollten ihre nationalen Kapazitäten in der Prävention und Katastrophenabwehr verbessern, und dies nicht nur für Naturkatastrophen, sondern auch für chemische, biologische, radiologische und nukleare Risiken. Durch Prävention können menschliches Leid und wirtschaftlicher Schaden effektiver abgewendet werden.
122. Die regionale Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten, die ähnliche Naturkatastrophen zu bewältigen haben (Überschwemmungen, Waldbrände) sollte durch den Austausch von *best practices* sowie Zusammenarbeit in Ausbildung und Praxis gefördert werden.
123. Solidarität ist innerhalb der Europäischen Union ein Kernprinzip. Mitgliedstaaten, die größere Katastrophen bewältigen müssen, können daher auf die Unterstützung der anderen Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft zählen. Unterstützende und zusätzliche Bevölkerungsschutzmaßnahmen der Europäischen Union sollten die Verantwortung der Mitgliedstaaten ergänzen, damit sie ihr eigenes Potenzial auf nationaler und lokaler Ebene sicherstellen können. Auf EU-Ebene ist es erforderlich, dieses Solidaritätsprinzip weiterzuentwickeln, so dass ein bedrohter Staat von anderen Staaten angemessen unterstützt wird.
124. Der europäische Mehrwert kann auf mehreren Gebieten noch weiter verbessert werden: bessere Koordinierung von verfügbaren Instrumenten und Kapazitäten, Zusammenführen von Ausrüstung und Mitteln, Verbesserung der Ausbildung im Bevölkerungsschutz, Verbesserung der Koordinierung zwischen den Institutionen sowie der Beziehungen zu Drittstaaten und Abstimmung mit anderen Akteuren, wie z. B. den Vereinten Nationen.

125. Die Entwicklung eines Gemeinschaftsverfahrens für den Katastrophenschutz sollte schrittweise erfolgen. Wir müssen das Gemeinschaftsverfahren für Katastrophenschutz in seiner neuen Form, einschließlich der Einrichtung neuer Module, vollständig umsetzen und das neue Finanzinstrument angemessen einsetzen, insbesondere die Maßnahmen zur Erleichterung des Transports.
126. Es besteht allgemeiner Konsens darüber, dass eine „tool box“ der Module, Ausrüstung und des Personals eingerichtet werden muss, das im Falle einer größeren Katastrophe allen Mitgliedstaaten zur Verfügung steht. Dieses Verzeichnis würde die Datenbank des Gemeinsamen Kommunikations- und Informationssystems (CECIS) in eine dynamischere Plattform umgestalten, die eine natürliche Aktualisierung bestehender Werkzeuge darstellt.
127. Die Europäische Union sollte sich einen besseren Überblick über bestehende Mittel verschaffen, um eine bessere Krisenreaktion zu erreichen, aber auch um Ressourcen und den Bedarf an Kapazitäten besser ermitteln zu können, so dass Überschneidungen im Ressourceneinsatz vermieden werden. Darüber hinaus muss die Interoperabilität von Kommunikationssystemen, der technischen Ausrüstung sowie bestehender Systeme und Strukturen zur Krisenbewältigung sichergestellt werden, damit Einsätze nationaler Einsatzzentren des empfangenden Mitgliedstaats besser koordiniert werden können. Dies könnte für den betroffenen Mitgliedstaat von großem Nutzen sein, da er auf diese Weise zusätzliche personelle Unterstützung und andere Mittel sowie Spezialausrüstung erhält, die nicht in jedem Land vorhanden ist.
128. Das Beobachtungs- und Informationszentrum (MIC) dient sowohl als Informationsplattform als auch als Dienstanbieter und sollte daher ausgebaut werden. Das MIC sollte seine analytischen Kapazitäten und Zuständigkeiten für das Zusammentragen, die Auswahl, die Analyse und die Gewichtung geeigneter Informationen, die an die teilnehmenden Staaten übermittelt werden sollen, ausweiten. Dafür wäre es notwendig, das derzeitige MIC, das bisher eher operativ tätig war, zu einer zentralen Koordinierungsstelle auszubauen.
129. Es bedarf eines verbesserten Systems der gemeinsamen Ausbildung im Bereich des Bevölkerungsschutzes, möglicherweise durch die Vernetzung der gegenwärtigen Ausbildung oder eine gemeinsame Definition von Ausbildungsstandards. Dieses Ausbildungsnetzwerk für den europäischen Bevölkerungsschutz sollte breit angelegt sein und sich auf Prävention, Katastrophenabwehr und Krisenbewältigung konzentrieren. Es sollte die Koordinierung von Katastrophenschutz-einsätzen verbessern, indem es dafür sorgt, dass die Einsatzteams der teilnehmenden Staaten kompatibel sind und sich gegenseitig ergänzen. Ferner wird es die Fähigkeiten der an Katastrophenschutz-einsätzen beteiligten Experten durch den Austausch von *best practices* verbessern.

130. In Einklang mit den oben genannten Grundsätzen könnte ein Ausbau der europäischen Kapazitäten zur Krisenbewältigung die Zeit für die Entsendung von Hilfe und Unterstützung verringern. Dabei bestünde die Hauptaufgabe darin, die Zusammenarbeit bei Einsätzen im Falle einer größeren Katastrophe, die eine dringende Reaktion erfordert, zu erleichtern. Dies trifft auch auf Situationen zu, in denen die unmittelbare Bedrohung durch eine solche größere Katastrophe bestehen könnte.
131. Der Rolle des Bevölkerungsschutzes bei der Prävention und Bewältigung der Folgen des Terrorismus sollte größere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Maßnahmen zur Bewältigung der Folgen terroristischer Bedrohungen und die Rolle des Bevölkerungsschutzes beim Schutz kritischer Infrastrukturen könnten weiter ausgebaut werden.

## Kapitel V: Nutzung neuer Technologien und Informationsnetzwerke

### 1.) Öffentliche Sicherheit, Privatheit und Technologie

132. Die widerstreitenden Erwartungen der Bürger an die Wahrung ihrer Privatheit einerseits und einem pro-aktiven Schutz andererseits ist für Sicherheitsbehörden kein neues Dilemma, doch nimmt es immer akutere Formen an. In einem Umfeld des „digitalen Tsunami“ werden die traditionellen Maßnahmen zum Schutz der Privatsphäre immer wirkungsloser, wenn keine angemessenen technischen Maßnahmen als wichtige Ergänzung rechtlicher Mittel angewandt werden. Um ein ausreichendes Schutzniveau zu erreichen und im Zeitalter des Cyberspace zivile und politische Rechte zu gewährleisten, sind Technologien zur Verbesserung des Datenschutzes (*privacy enhancing technologies*) unbedingt erforderlich.
133. Information ist der Schlüssel zum Schutz der Bürger in einer zunehmend vernetzten Welt, in der Sicherheitsbehörden Zugang zu schier grenzenlosen Mengen an potenziell nützlichen Informationen haben werden. Dies ist sowohl eine Herausforderung als auch eine Chance. Sicherheitsbehörden müssen ihre Arbeitsweise ändern, wenn sie diese Datenflut bewältigen und Erkenntnisse daraus gewinnen wollen, die sichere, offene und belastbare Gemeinschaften hervorbringen. Schlüssel zu Erfolg und Effektivität ist der Einsatz von Technologie, um die Vielzahl von Akteuren miteinander zu verbinden und sicherzustellen, dass die richtigen Informationen in einer verwertbaren Form an die richtige Person gelangen.
134. Die Mitgliedstaaten sollten vorzugsweise in innovative Technologien investieren, die eine automatisierte Datenanalyse ermöglichen und die Zusammenarbeit in Echtzeit verbessern. Es sollte zur Forschung in diesen Bereichen angeregt werden, wobei sichergestellt werden sollte, dass Ideen aus der Forschung schnell in die Praxis umgesetzt werden.
135. Zweitens sollte die Europäische Union dafür Sorge tragen, dass diese Aktivitäten so effizient wie möglich koordiniert werden. Die Mitgliedstaaten sollten über alle wichtigen Forschungsaktivitäten oder Pilotprogramme informiert sein, die in anderen Mitgliedstaaten stattfinden, und die an diesen Aktivitäten beteiligten Teams sollten die Möglichkeit erhalten, Informationen auszutauschen und zusammenzuarbeiten.
136. Drittens sollten die Mitgliedstaaten einzeln und gemeinsam einen „Plattformansatz“ zur Förderung der öffentlichen Sicherheit verfolgen. Dieser geht über die Interoperabilität hinaus und ist dienstorientiert, so dass Ergebnisse verschiedener Teile des Systems ausgetauscht (innerhalb von und zwischen Organisationen) und Elemente des Systems einfach und schnell wieder verwendet werden können.

137. Viertens müssen die Mitgliedstaaten den Aufbau konvergenter Plattformen vorantreiben - sie müssen konvergente Netzwerke einrichten (oder nötigenfalls Lösungen, die dafür sorgen, dass ihre Netzwerke miteinander „kommunizieren“ können) und sicherstellen, dass alle Datenströme digital übertragen und zusammengeführt werden können.
138. Eine weitere Möglichkeit, gemeinschaftliche Innovation zu fördern, wäre die Verwendung neuer Mittel zur Zusammenarbeit im Europäischen Forum für Sicherheitsforschung und Innovation (ESRIF), so dass tief greifende Expertendiskussionen darüber ermöglicht werden, welche Art von Projekten Unterstützung und Finanzmittel verdienen.
139. Eine Initiative für einen europäischen Pool für Sicherheitsinstrumente („European Security Tool Pool“) sollte auf den Weg gebracht werden. Ein solcher Pool wäre kein Ort und auch keine Organisation oder Datenbank, sondern ein innovatives Konzept, welches den Mitgliedstaaten und den Institutionen der Europäischen Union erlaubt, Instrumente von bewährtem oder potentielltem Nutzen im Bereich Sicherheit zur Verfügung zu stellen und zu sichern, um deren Bewertung und/oder Untersuchung durch die Behörden der Mitgliedstaaten, und ggf. ihren gegenseitigen Einsatz zu erlauben, z. B. durch Übernahme der damit verbundenen Lizenz-, Übersetzungs- und Ausbildungskosten, zu unterstützen.

## **2.) Der Verfügbarkeitsgrundsatz und eine Strategie der Europäischen Union des Managements strafverfolgungsrelevanter Informationen (EU IMS)**

140. Es besteht seit langem Einigkeit darüber, dass der Schlüssel zum Erfolg internationaler Zusammenarbeit in der Verbrechensverhütung und -bekämpfung im Austausch von Informationen zwischen Strafverfolgungsbehörden liegt. Die Gruppe bekräftigt diese Schlussfolgerung und sieht in ihr eine wesentliche Herausforderung für die Ausweitung der zukünftigen EU-Zusammenarbeit in Strafsachen. Aus diesem Grund ist im Haager Programm auch der Verfügbarkeitsgrundsatz verankert, womit der Austausch und die Verfügbarkeit von strafverfolgungsrelevanten Informationen verbessert werden soll.
141. Hinsichtlich des Rechtsrahmens für den Austausch von strafverfolgungsrelevanter Informationen muss mittels eines pragmatischen und schrittweisen Ansatzes eine umfassende und kohärente Strategie für den Informationsaustausch auf EU-Ebene entwickelt werden. Eine Liste derjenigen Datenkategorien, die für die Nutzung im Rahmen weiterer Integrationsbemühungen geeignet sind, sollte erstellt werden.

142. Es liegt auf der Hand, dass die Umsetzung des Verfügbarkeitsgrundsatzes eine komplexe Angelegenheit ist, die gründliche Überlegungen und Diskussionen erfordert. Neben einer ständigen politischen Bewertung wirft die Umsetzung des Verfügbarkeitsgrundsatzes eine Reihe anderer wichtiger Fragen auf, d. h. Fragen rechtlicher, organisatorischer und technischer Natur. Außerdem ist ein solides Datenschutzregime Grundbedingung für die Umsetzung des Verfügbarkeitsgrundsatzes. Obwohl sie in operativer Hinsicht noch nicht vollständig abgeschlossen ist, ist die Überführung des Prümmer Vertrags über DNA-, Fingerabdruck- und Fahrzeugregisterdaten in den EU-*acquis* vielleicht die herausragendste Errungenschaft. Auch Europol hat seine Zuständigkeiten erweitert und einen Weg entwickelt, seine Verfügbarkeit auf EU-Ebene zu erhöhen.
143. Beim Austausch von strafverfolgungsrelevanten Informationen im Rahmen der europäischen Justiz- und Innenpolitik im Allgemeinen und in Verbindung mit dem Verfügbarkeitsgrundsatz wurden die verschiedenen Bereiche getrennt behandelt. Dies führte zu einer eher unkoordinierten und uneinheitlichen Palette an Informationssystemen und Instrumenten und verursachte Kosten und Verzögerungen, die sich nachteilig auf die operative Arbeit auswirken. Bei der Ausarbeitung zukünftiger EU-Politik für den Austausch und die Verfügbarkeit von Informationen scheint dies ein günstiger Moment, das sich auf Einzelfälle beschränkende Vorgehen aufzugeben und ein ganzheitliches Ziel für das Management strafverfolgungsrelevanter Informationen ins Auge zu fassen.
144. Ausgehend hiervon spricht die Gruppe für das Post-Haager-Programm folgende allgemeine Empfehlungen aus:
- Der Verfügbarkeitsgrundsatz sollte mit den nötigen Anpassungen und Ergänzungen in ein neues Programm übertragen werden;
  - Es sollte eine europäische Strategie des Informationsmanagement (EU IMS) im Bereich Justiz, Freiheit und Sicherheit eingeführt werden, um dem Verfügbarkeitsgrundsatz fassbar zu machen und einen koordinierten und kohärenten Ansatz zum Informationsaustausch zu ermöglichen, der auf eine professionelle, praxisorientierte und kostengünstige Verwendung von Informationstechnologie und Informationsnetzwerken abzielt.

### **3.) Elemente der vorgeschlagenen europäischen Strategie des Managements strafverfolgungsrelevanter Informationen (EU IMS)**

#### **Ziele**

145. Die im Verfügbarkeitsgrundsatz verankerten Ziele wurden im Jahr 2005 im Bericht der Freunde der Präsidentschaft über die Umsetzung des Verfügbarkeitsgrundsatzes entwickelt: Ziel muss es sein, „Verfahrensabläufe einzuführen, mit

denen rasche, effiziente und kostengünstige Mittel zum Datenaustausch gefördert werden können. [...] Diese Verfahren [müssen] verlässlich sein und bewährte Praktiken des Datenaustauschs mitbeinhalten. [...] Die technische Lösung muss so gestaltet sein, dass sie derzeitigen und künftigen Praxiserfordernissen gerecht wird und dabei funktionale und technische Anforderungen berücksichtigt. Sie sollte maximale Funktionalität und Interoperabilität bieten und einfach zu erweitern und zu ändern sein.“

146. Diese Ziele spiegeln die Diskussionen innerhalb der Gruppe wider und können als Beitrag zur Ausarbeitung der Politik des Informationsaustauschs über das Jahr 2010 hinaus dienen.

### **Festlegen von Leitlinien**

147. Die Ziele des Berichts der Freunde der Präsidentschaft gelten auch für Strafverfolgungsbehörden auf nationaler Ebene. Es wurden Modelle zur Beschreibung der Kommunikations- und Informationsflüsse sowie spezielle Leitlinien entwickelt, die gewährleisten sollen, dass die entworfenen Lösungen die derzeitigen und zukünftigen Anforderungen an Interoperabilität, Integration und Wirtschaftlichkeit berücksichtigen. Auch auf EU-Ebene sind derartige Bemühungen erforderlich. Ein Beispiel für spezielle Leitlinien ist der Vorschlag, Schlussfolgerungen des Rates über die Festlegung einer Strategie für einen kohärenten Ansatz bei der Entwicklung von Informationstechnologien (IT) zu verabschieden. Dieser Vorschlag ist ein angemessener Ausdruck eines ganzheitlichen Ansatzes für den Informationsaustausch, und es sollte daher darauf hingearbeitet werden, sich auf solche Leitlinien als eine Komponente der zukünftigen europäischen Strategie des Managements strafverfolgungsrelevanter Informationen im Bereich Justiz, Freiheit und Sicherheit zu einigen.

### **Aktualisierung des Verzeichnisses**

148. Im Mai 2003 wurde eine Ad-hoc-Studie über die Informationssysteme der dritten Säule vorgestellt. Die Studie stellte ein erstes allgemeines Verzeichnis der zu diesem Zeitpunkt vorhandenen und geplanten Informationssysteme im Bereich der Strafverfolgung auf EU-Ebene auf. Eine aktualisierte, angemessen erweiterte und praxisorientiertere Übersicht würde u. a. dazu beitragen, dass die Möglichkeiten der Systeme vollständig ausgeschöpft und Überschneidungen und Doppelungen vermieden werden.

### **Einrichtung einer eigenen Arbeitsgruppe**

149. Eine eigene Ratsarbeitsgruppe, zusammengesetzt aus hochrangigen Beamten, verantwortlich für die Priorisierung und Abwägung von betrieblichen Erfordernissen und Investitionen für technische Lösungen im Bereich Informationsströme, würde Fortschritte in Richtung einer europäischen Strategie des Managements

strafverfolgungsrelevanter Informationen sowie bestimmte Vorhaben zur Verstärkung des Informationsaustauschs ermöglichen. Daher wird empfohlen, eine derartige Arbeitsgruppe einzurichten.

### **Entwicklung gemeinsamer Anforderungen**

150. Ein weiteres grundlegendes Element für einen Strafverfolgungsbehörden ist die Ermittlung der Bedürfnisse oder Anforderungen hinsichtlich des Zugangs zu Informationen und Erkenntnissen. Die Task Force der Polizeichefs wird voraussichtlich im Laufe des Jahres 2008 gemeinsame Anforderungen (CRV, Common Requirements Vision) festlegen. Die Gruppe geht davon aus, dass es auf der Grundlage dieser gemeinsamen Anforderungen möglich sein wird, den angestrebten Zustand des Informationsaustauschs zu beschreiben, d. h. ein an den Bedürfnissen der Praxis ausgerichtetes Informationsmodell. Der Übergang zum angestrebten Zustand kann dann schrittweise erfolgen und sollte sich an einer Strategie zur Informationssteuerung orientieren.

### **Verfolgen eines einheitlichen Ansatzes**

151. Die o. g. gemeinsamen Anforderungen und ein Informationsmodell sollten in Verbindung mit dem abgestimmten progressiven (von Datenbereich zu Datenbereich) Ansatz zur Weiterentwicklung des Verfügbarkeitsgrundsatzes betrachtet werden. Eine wichtige Aufgabe dabei ist die Bewertung, welche Arten von Informationen von Nutzen oder erforderlich sind, d. h. es muss eine Priorisierung vorgenommen werden. Bisher wurden insgesamt 49 Arten relevanter Informationen ermittelt, wobei für sechs davon untersucht wurde, ob der Verfügbarkeitsgrundsatz auf sie angewandt werden kann (DNA, Fingerabdrücke, Ballistik, Fahrzeugregister, Telefonnummern und Mindestangaben zur Identifizierung von Personen in Melderegistern). Ausgehend von der bisher geleisteten Arbeit sollte eine Liste der zehn wichtigsten Datenkategorien aufgestellt werden, die für die Nutzung im Rahmen weiterer Integrationsbemühungen geeignet sind.
152. Die fortgesetzte Arbeit an dem progressiven Ansatz im Gesamtrahmen einer europäischen Strategie des Managements strafverfolgungsrelevanter Informationen würde sich auch mit technischen Mitteln und Modalitäten befassen, insbesondere um zu ermitteln, ob Strafverfolgungsbehörden in anderen Mitgliedstaaten auf strategischer Ebene Informationen besitzen oder Zugang zu Informationen haben, die für eine erfolgreiche operative Arbeit und Zusammenarbeit benötigt werden. Die Arbeiten am progressiven Ansatz sollten zur weiteren Erwägung durch den Rat von der oben genannten Arbeitsgruppe für den Informationsaustausch fortgeführt werden. In Verbindung mit einem Informationsmodell wird diese Arbeit auch dazu beitragen, den Bedarf an erweiterten Funktionen für bereits bestehende Systeme zu ermitteln.

## **Datenschutz gewährleisten**

153. Schließlich sind ein angemessener normativer Rahmen sowie besondere Bestimmungen zum Datenschutz wesentliche Voraussetzungen für die Umsetzung des Verfügbarkeitsgrundsatzes. Neben dem Rahmenbeschluss zum Datenschutz sollten weitere besondere Bestimmungen erarbeitet werden. Mit der Einführung neuer Maßnahmen könnte es notwendig sein, zusätzliche Standards für die Verarbeitung von Informationen für eine mögliche europäische Zusammenarbeit zu entwickeln. Bemühungen zur Angleichung der nationalen Praxis und Rechtsvorschriften können und sollten ebenfalls fortgesetzt werden, um die Kompatibilität dieser Rechtsvorschriften und Verfahren schrittweise zu verbessern und sie an die aktuellen Erfordernisse der Strafverfolgung anzupassen.
154. Eine Priorität sollte sein, bei der Öffentlichkeit ein besseres Verständnis für die Vorteile des Datenaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten zu erreichen. Die Strategie sollte auch die Verpflichtung mit einschließen, den Unionsbürgern zu erklären, wie Informationen in Einklang mit den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und Notwendigkeit verarbeitet und geschützt werden.

## Kapitel VI: Umsetzung der externen Dimension der Innenpolitik

155. Im Zeitalter der Globalisierung sind Außenbeziehungen von Herausforderungen geprägt, die gleichzeitig mehrere Politikbereiche berühren. Diese Entwicklung erfordert eine moderne Antwort der Politik, die mit der wachsenden Komplexität und Geschwindigkeit der Veränderungen Schritt hält. Verflochtene Politikbereiche verlangen einen ganzheitlichen Ansatz, mit dem die Zusammenarbeit zwischen den jeweils zuständigen Ministern und Kommissaren für Außen-, Entwicklungs-, Verteidigungs- und Innenpolitik verstärkt. Diese Zusammenarbeit sollte über Konsultationen und, sofern angemessen, gemeinsame Treffen verwirklicht werden.
156. Die wesentlichen thematischen Prioritäten innerhalb der externen Dimension des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sind Migration, der Kampf gegen den Terrorismus und das organisierte Verbrechen sowie die Stärkung der Grundrechte.
157. Die Zusammenarbeit mit Nachbarregionen sollte auch die Sicherheitsbelange in der Europäischen Union ansprechen und die verfügbaren Spielräume bestmöglich ausnutzen. Die Beziehungen zu Drittstaaten sollten auf Partnerschaft beruhen, damit gemeinsame Herausforderungen bewältigt und gemeinsame Politikziele erreicht werden. Ein differenzierter und flexibler Ansatz gegenüber einzelnen Drittstaaten und Regionen ist gewährleistet, der die sich aus ihrer Nähe ergebende Bedeutung der Zusammenarbeit mit den europäischen Nachbarn anerkennt. Eine umfassende Politik, die alle Aspekte der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts mit einschließt, wird mit vorrangigen Ländern entwickelt, wie z. B. Kandidaten- oder Nachbarländern, während sich die Zusammenarbeit mit anderen Ländern auf bestimmte Themen konzentriert.
158. Wenn angemessen, sollten die Mitgliedstaaten – ergänzend zur Europäischen Gemeinschaft und Union – ihre bedeutenden politischen, finanziellen und operativen Ressourcen mobilisieren, um die gemeinsamen Ziele zu verwirklichen. Zusätzlich zur laufenden Arbeit zu geografischen und thematischen Herausforderungen sollte die Europäische Union mittels maßnahmenorientierter Papiere („action oriented papers“) Maßnahmen zu prioritären Themen vorantreiben.
159. Im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts müssen Maßnahmen einer strengen geographischen Priorisierung und einer politischen Differenzierung folgen: Die Europäische Union muss zunächst ihre vorrangigen strategischen Interessen festlegen. Zu diesem Zweck sollte die Europäische Kommission zu Beginn der Laufzeit des Post-Haager-Programms ein Themenpapiervorlegen. In einem zweiten Schritt muss die Europäische Union festlegen, welche Drittstaaten für eine Kooperation von besonderem Interesse sind.

## **Thematische Herausforderungen**

160. Terrorismus ist eine ständige Bedrohung. Terroristische Anschläge haben zu einem gewachsenen internationalen Engagement in der Terrorismusbekämpfung geführt, wie beispielsweise an dem EU-Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung deutlich wird. Die Europäische Union wendet sich an Drittstaaten sowie regionale und internationale Organisationen, um die Zusammenarbeit in diesem Bereich auszubauen und zu vertiefen. Die Bemühungen werden sich auf den Schutz von Personen und kritischen Infrastrukturen konzentrieren.
161. Der zunehmenden Spezialisierung des organisierten Verbrechens, darunter auch Geldwäsche und andere Finanzstraftaten, sowie des grenzüberschreitenden Handels mit Drogen, Personen und Waffen kann nur mit einer verbesserten Zusammenarbeit der Strafverfolgung und Justiz innerhalb und außerhalb der Europäischen Union sowie mit der Unterstützung des Kapazitätsaufbaus in Drittstaaten begegnet werden.
162. Angesichts der wirtschaftlichen und/oder sozialen Unterschiede zwischen der Europäischen Union und anderen Regionen wird sich die Zuwanderung, einschließlich der illegalen Zuwanderung, fortsetzen. Dies erfordert einen verstärkten Dialog und echte Partnerschaft mit Partnerstaaten, um Synergien zwischen Migration und Entwicklung zu schaffen, weiterzuentwickeln und davon zu profitieren. Die Instrumente des Gesamtansatzes Migration sollten zum Zwecke der Zusammenarbeit mit Drittstaaten weiterentwickelt und umgesetzt werden.
163. Eine weitere Anforderung und Priorität ist der Schutz der Grundrechte. Wir müssen die Menschenrechte in Drittstaaten fördern, um sicherzustellen, dass sie in den Mittelpunkt von Politiken im Bereich der Strafverfolgung gestellt werden. In Bezug auf Letzteres werden die Fortschritte in der Informationstechnologie und die zunehmende Verwendung von Datenbanken innerhalb der Europäischen Union (z. B. SIS II, Visainformationssystem, evtl. ein System zur Kontrolle der Ein-/Ausreise) u. a. die Frage eines zunehmenden Datenaustauschs auch mit Drittstaaten mit Auswirkungen auf unser Datenschutzregime aufwerfen, die bedacht werden müssen. Ein rechtlicher Rahmen für den Datenschutz innerhalb der Europäischen Union und bei der Übertragung von Daten an Drittstaaten ist unentbehrlich. Die Europäische Union hat ein starkes politisches Interesse an einer einheitlichen politischen Linie in dieser sensiblen Angelegenheit und verdeutlicht dies, indem sie Drittstaaten signalisiert, dass eine Datenübertragung nur erfolgen kann, wenn bestimmte Garantien gegeben werden.

## Geografische Herausforderungen

164. Erweiterung bedeutet die Umsetzung des *acquis* und die Umformung der Institutionen in den **Kandidatenländern**. Im Beitrittsprozess sollte der Schwerpunkt von Anfang an auf Reformen im Bereich Justiz und Inneres liegen. Es sollte sichergestellt sein, dass die notwendigen Reformen vor dem Beitritt vollständig umgesetzt sind, damit anschließend eine Harmonisierung zwischen den Mitgliedstaaten in diesem sensiblen Bereich möglich ist. Die Stärkung von Institutionen wie die Justiz und die Polizei leistet einen entscheidenden Beitrag zur Konsolidierung der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte in den Kandidatenländern.
165. Die Zusammenarbeit mit den **Staaten des westlichen Balkans** ist intensiv und zielt auf mehr Stabilität und Wohlstand in der Region im Lichte der europäischen Perspektive dieser Länder ab. Die Einleitung des Dialogs über Visaerleichterungen wird den Völkern dieser Region weitere Möglichkeiten eröffnen. Während des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses unterstützt die Europäische Union die Staaten des westlichen Balkans dabei, ihre Leistung in den vier Schwerpunktbereichen Polizei und organisiertes Verbrechen, integriertes Grenzmanagement, Justizreform sowie Asyl und Migration zu verbessern. Das Tempo der Reformen in den Staaten des westlichen Balkans ist uneinheitlich, und wir müssen daher weiter auf die europäische Perspektive setzen, um den Reformprozess in den vier Schwerpunktbereichen voranzutreiben.
166. Die **europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP)** bildet den politischen Rahmen für unsere Zusammenarbeit mit dem „nahen Ausland“, d. h. unseren Mittelmeerpartnern und den weiter im Osten und Südosten liegenden Ländern. Unser Eigeninteresse an der Verbesserung der Maßnahmen in diesen Ländern erklärt sich von selbst – sie stehen auf der Schwelle zur Europäischen Union. Die ENP baut auf bestehenden Abkommen zwischen der Europäischen Union und dem jeweiligen Partner auf (Partnerschafts- und Kooperationsabkommen oder Assoziierungsabkommen). Die bilateralen ENP-Aktionspläne umfassen ehrgeizige Kapitel zu Politiken im Bereich Justiz, Freiheit und Sicherheit und bringen so eine Nähe in die Beziehung, die in der Zusammenarbeit mit anderen Drittstaaten nicht gegeben ist. Die Umsetzung von Reformen im Bereich Justiz und Inneres durch ENP-Partner wird auch entscheidend für den Erfolg des gesamten Politikansatzes sein, welcher die Europäische Union sicherer machen soll, indem die Stabilität in die Nachbarstaaten exportiert wird.
167. Die Politik der Nähe zu der **Mittelmeerregion** ist von der umfassenden Euro-Med-Partnerschaft bestimmt. Das Mittelmeer ist von strategischer Bedeutung für die Stabilität und Sicherheit der Europäischen Union. Die regionale Dimension des MEDA-Programms erwies sich im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als besonders nützlich, da es die Botschaft eines sich entwickelnden Vertrauens in die Zusammenarbeit zwischen den Ländern verbreitet hat, die in so sensiblen Bereichen wie Migration, Justiz und Polizei betroffen sind. Dies sollte weiterentwickelt werden.

168. Die Europäische Union und die USA sollten bilateral zusammenarbeiten, um für alle Mitgliedstaaten Visafreiheit zu sichern. Sie sollten auch in den entsprechenden internationalen Foren zusammenarbeiten, um ein Umfeld zu schaffen, in dem Bona-fide-Reisende sicherer und schneller reisen können. Moderne Technologie wird bei der Schaffung zielgerichteter und sichererer Kontrollen eine zentrale Rolle spielen und es uns ermöglichen, unsere Ressourcen bei Grenzkontrollen auf identifizierte Risiken zu konzentrieren. Neben Terrorismusbekämpfung und Grenzschutz umfasst die derzeitige Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und den USA den Kampf gegen das internationale Verbrechen, Cyberkriminalität sowie Drogen- und Menschenhandel. Im Hinblick auf Datenschutz sind unsere gemeinsamen Ziele klar: Die Sicherheit unserer Bürger zu gewährleisten, indem wir sicherstellen, dass Strafverfolgungsbehörden auf die Informationen zugreifen können, die sie für ihre Arbeit und den Schutz der Grundrechte sowie der Privatsphäre unserer Bürger benötigen. Im Rahmen der laufenden Arbeiten in der Hochrangigen Kontaktgruppe zum Thema Datenschutz sollte die Europäische Union auf den Abschluss einer auf Gegenseitigkeit beruhenden verbindlichen Vereinbarung über Datenschutz mit den Vereinigten Staaten hinarbeiten. Ferner sollte die Schaffung eines gemeinsamen transatlantischen Raums erwogen werden, in dem mehr relevante Informationen ausgetauscht und gleichzeitig ein größerer Schutz personenbezogener Daten, eine beschleunigte Reise für Bona-fide-Reisende sowie sicherere Grenzen gewährleistet werden.
169. **Russland** ist, zusammen mit den Vereinigten Staaten, unser wichtigster strategischer Partner im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht. Der Rahmen für unsere Zusammenarbeit mit Russland ist der gemeinsame Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zwischen der EU und Russland, der sehr umfassend ist und von Terrorismusbekämpfung bis zum Kampf gegen den Drogenhandel sowie von Migration und Asyl bis zur justiziellen Zusammenarbeit in Straf- und Zivilsachen reicht. Es ist weithin anerkannt, dass dies der am besten funktionierende der vier gemeinsamen Räume mit Russland ist.
170. **Afrika** sollte eine Priorität für den erweiterten Dialog und die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres bleiben und eine breite Palette an Themen behandeln, u. a. Migration, Terrorismusbekämpfung sowie Drogen- und Menschenhandel. Die gemeinsame EU-Afrika-Strategie sowie der entsprechende Aktionsplan für den Zeitraum 2008-2010 sind die Eckpfeiler der Zusammenarbeit.
171. Neben den oben identifizierten vorrangigen geographischen Herausforderungen ist es wichtig, im Post-Haager-Programm auch andere Herausforderungen im Bereich Justiz und Inneres zu behandeln: **Lateinamerika, Afghanistan, Irak und seine Nachbarstaaten, China und Indien.**
172. Angesichts der wachsenden Bedeutung der Außenbeziehungen im Bereich Justiz und Inneres muss darüber nachgedacht werden, wie im institutionellen Rahmen der Europäischen Union künftig mit diesen Themen umgegangen werden soll.



## **ANHANG**

### **Informelle Hochrangige Beratende Gruppe zur Zukunft der Europäischen Innenpolitik („Zukunftsgruppe“)**

#### **Mitglieder**

**Jacques Barrot**, Vize-Präsident der Europäischen Kommission zuständig für  
Freiheit, Sicherheit und Recht (seit Mai 2008)

**Franco Frattini**, Vize-Präsident der Europäischen Kommission zuständig für  
Freiheit, Sicherheit und Recht (bis April 2008)

**Dr. Wolfgang Schäuble**, Bundesminister des Innern der Bundesrepublik Deutschland

**Dr. Rui Pereira**, Minister für innere Verwaltung der Portugiesischen Republik

**Dragutin Mate**, Innenminister der Republik Slowenien

**Michèle Alliot-Marie**, Innenministerin der Französischen Republik  
**Brice Hortefeux**, Minister für Immigration der Französischen Republik

**Dr. Ivan Langer**, Innenminister der Tschechischen Republik

**Beatrice Ask**, Justizministerin des Königreichs Schweden  
**Tobias Billström**, Minister für Migrations- und Asylpolitik

## **Zeitweilige Mitglieder (auf Rotationsbasis)**

**Antonio Camacho Vizcaino**, Staatssekretär für Sicherheit,  
Innenministerium, Königreich Spanien

**Patrick Dewael**, Innenminister des Königreichs Belgien

**Dr. Judit Fazekas**, Staatssekretärin für EU-Angelegenheiten,  
Justizministerium, Republik Ungarn

## **Beobachter**

**Baroness Patricia Scotland**, Generalstaatsanwältin,  
The Rt Hon, The Baroness Scotland QC

**Gérard Deprez**, Vorsitzender des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten,  
Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments (seit Januar 2008)

**Jean-Marie Cavada**, Vorsitzender des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten,  
Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments (bis Januar 2008)

**Ivan Bizjak**, Generaldirektor für Justiz und Inneres, Generalsekretariat