

Deutsche Stellungnahme
zum Vorschlag der Europäischen Kommission
für ein Mehrjahresprogramm für den Bereich Justiz und Inneres
von 2010 bis 2014 („Stockholmer Programm“)
für den Bereich Innenpolitik

Mitteilung der Europäischen Kommission vom 10. Juni 2009

Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger
(11060/09 JAI, KOM(2009) 262)

In den kommenden Jahren wird es bei der Gestaltung der europäischen Innenpolitik darauf ankommen, die zunehmenden Aufgaben im Bereich der inneren und äußeren Sicherheit zu bewältigen, die Balance zwischen wachsender Mobilität, Sicherheit und Bürgerrechten zu wahren und die Stellung Europas in einer globalisierten Welt weiter auszugestalten. Die Konsolidierung und Verstärkung des seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam Erreichten sollte eine prioritäre Aufgabe der Union sein. In vielen Bereichen der Innenpolitik reichen nationale Lösungen nicht mehr aus. Im Stockholmer Programm müssen wir deshalb europäische Antworten auf die internationalen Herausforderungen in den Bereichen Migration, Sicherheit und Technologie einschließlich der Informations- und Kommunikationstechnologie entwickeln.

Der Abschlussbericht der „Informellen Hochrangigen Beratenden Gruppe zur Europäischen Innenpolitik“¹ wurde beim JI-Rat am 24. Juli 2008 zur Kenntnis genommen und an die Europäische Kommission als Hilfestellung für die Erarbeitung des neuen Mehrjahresprogramms weitergeleitet. Wir begrüßen, dass die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung zum Stockholmer Programm die zentralen Herausforderungen an die europäische Innenpolitik adressiert. Gleichwohl gibt es einige Bereiche, in denen wir unsere Ziele konkreter und ambitionierter fassen sollten. Zugleich muss konsequent der Grundsatz gelten, dass gemeinsame Maßnahmen sich innerhalb des Kompetenzrahmens der Gemeinschaft bewegen müssen und dass europäische Konzepte nur dann zum Tragen kommen, wenn sie im Vergleich zu einem Handeln auf nationaler Ebene sachgerechter und Erfolg versprechender sind. **Deutsche Hauptanliegen** für das künftige Stockholmer Programm sind für den Bereich Inneres:

I. Querschnittsthemen: Kompetenzerhaltung, Konsolidierung und Transparenz

Für mehr Transparenz und verständlicheres Recht ist die **Kompetenzerhaltung** auf europäischer, mitgliedstaatlicher und regionaler Ebene (Entflechtung) sowie die **Evaluierung** bestehender Maßnahmen wesentlich. Die Rechte und Schutzrechte der Bürger und Bürgerinnen müssen gewahrt und gestärkt werden. Dies gilt auch und besonders für den Daten-

¹ Dok 11657/08 JAI 373.

schutz. Die parlamentarische Kontrolle der verschiedenen Aspekte der europäischen Innenpolitik ist essentiell.

Der innenpolitische *acquis* der Europäischen Union hat sich zu einem komplexen Gebilde aus vielen, unterschiedlichen und teils überlappenden Regelungen und Vereinbarungen entwickelt. Den Grundsätzen der besseren Rechtsetzung kommt deshalb auch im Rahmen des Stockholmer Programms besondere Bedeutung zu. Mittelfristig sollten wir uns die **Kodifizierung** und **Konsolidierung** bestehenden Rechts im Bereich der Innenpolitik zum Ziel setzen: Um den *acquis* transparenter, verständlicher, leichter anwendbar und tatsächlich einheitlicher zu machen, sollten wir die europäischen Rechtsvorschriften zu einem Themengebiet in benutzer- und leserfreundlichen „Kodizes“ zusammenführen und konsolidieren. Ergänzend könnten diese Kodizes – wie in einem Baukastensystem – auch in diesem Gebiet abgeschlossene multi- oder bilaterale Vereinbarungen zwischen den Mitgliedstaaten gebündelt erfassen, so dass der jeweilige Kodex einen vollständigen Überblick über die oft zahlreichen unterschiedlichen weiteren Abkommen geben könnte. Diesen könnten weitere Mitgliedstaaten ganz oder teilweise freiwillig beitreten. So können wir ein fortschrittliches und flexibles System von Rechtsvorschriften im Bereich der europäischen Innenpolitik schaffen.

Die Kommission schlägt im Bereich der Migrationspolitik einen umfassenden Migrationskodex vor. Wir unterstützen den Vorschlag, die in diesem Bereich *bestehenden* Regelungen in übersichtlicher Form zu bündeln. Wir befürworten Kodifizierungen in diesem Sinne darüber hinaus auch in anderen Bereichen der europäischen Innenpolitik, insbesondere schlagen wir einen **Polizeikodex** für das europäische Polizeirecht vor. Dieser Kodex sollte, wie oben dargestellt, in einem ergänzenden Teil auch multi- und bilaterale Vereinbarungen zusammenfassen (z.B. grenzüberschreitende Observation oder Nacheile unter erleichterten Voraussetzungen und bessere Überflugrechte für Polizeihubschrauber über das Territorium benachbarter Mitgliedstaaten), denen andere Mitgliedstaaten freiwillig beitreten könnten.

II. Umsetzung der externen Dimension der EU-Innenpolitik

Trotz mehrfacher Bezüge zur EU-Außenpolitik und Zusammenarbeit mit Drittstaaten gibt es in der Mitteilung der Kommission keine grundsätzliche Positionierung zu der JI-Außendimension durch ein separates Kapitel. Wir sprechen uns für ein eigenständiges Kapitel aus, denn die Bedeutung der externen Dimension der europäischen Innenpolitik ist stetig gewachsen und auch zu einem wichtigeren Bestandteil der gesamten EU-Außenpolitik geworden. Diese Entwicklung muss sich in den kommenden Jahren in der Ratsarbeit widerspiegeln. In diesem Zusammenhang stellt die Gründung der fachübergreifenden ad hoc Ratsarbeitsgruppe JAIEX einen ersten Schritt in die richtige Richtung dar. Die EU sollte eine **themenorientierte Politik** etablieren, indem sie im ersten Schritt ihre vorrangigen strategischen Interessen und thematischen Schwerpunkte festlegt und im zweiten Schritt die Drittstaaten identifiziert, die für eine Kooperation von **besonderem Interesse** sind; dies gilt ins-

besondere für die Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Ländern der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) sowie mit den USA und Russland. Wichtig für uns ist auch eine Stärkung der Regionalen Dimension. Ziel sollte es sein, anstelle eines ausschließlich bilateralen Ansatzes einen regionalen Anknüpfungspunkt zu suchen. Zu denken ist etwa an die Anknüpfung an Migrationsrouten für die Zusammenarbeit im Bereich Migration.

Es ist notwendig, die Kohärenz zwischen der externen Dimension der EU-Innenpolitik und der Gesamtheit der auswärtigen Politik der Europäischen Union zu stärken. Die Europäische Union sollte daher eine noch engere **Verbindung** und stärkere gegenseitige Nutzung des Fachwissens in den Bereichen **Außenpolitik; Militär; Innenpolitik, insbesondere Sicherheit, Polizei, Bevölkerungsschutz und Entwicklungszusammenarbeit** gewährleisten.

III. Europäische Strategie des Informationsmanagements

Mit einer europäischen Strategie des **Informationsmanagements** sollten wir, wie von der Kommission vorgeschlagen, die Grundlagen für einen fachgerechten, praxisorientierten, kostengünstigen sowie den Datenschutzregelungen entsprechenden Einsatz von Informationstechnologie und Informationsnetzwerken schaffen. Indem wir - innerhalb des jetzt bestehenden rechtlichen Rahmens - die Architekturen, Informationsmodelle und Standards für den IT-gestützten Informationsaustausch definieren, stellen wir sicher, dass unsere nationalen Systeme dort, wo sie miteinander kommunizieren sollen, auch miteinander kommunizieren können.

IV. Nachhaltige und sichere Verwaltung von IT-Großsystemen

Für die europäischen IT-Großsysteme im JI-Bereich wie das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II), das Visa-Informationssystem (VIS) und EURODAC muss eine effiziente, nachhaltige und sichere Verwaltung aufgebaut werden, die sicher stellt, dass alle für die jeweiligen Systeme geltenden spezifischen Regelungen in Bezug auf Zweck, Zugangsrechte und Sicherheitsmaßnahmen und weitere Datenschutzmaßnahmen uneingeschränkt umgesetzt werden. Die Zusammenführung der IT-Systeme an einem Ort darf lediglich eine rein technische Erleichterung darstellen. Die mögliche Errichtung einer neuen Regulierungsbehörde („IT-Agentur“) wird derzeit und vor sorgfältiger Abwägung aller Gesichtspunkte als nicht zielführend angesehen.

V. Besserer und effektiverer Datenschutz

Infolge der fortschreitenden Digitalisierung hat sich die Menge der anfallenden personenbezogenen Daten vervielfacht. Außerdem haben die Möglichkeiten der automatisierten Datenverarbeitung, insbesondere der Verknüpfung getrennter Datenbestände im öffentlichen und nichtöffentlichen Bereich, enorm zugenommen. Wir brauchen eine **allumfassende einheitliche Regelung** zum Schutz personenbezogener Daten in der Europäischen Union, die durch

präzise bereichsspezifische Regelungen ergänzt werden muss. Unser allgemeines Ziel muss ein für die Bürger verständlicher, effizienter und moderner Datenschutz sein. Die jetzigen Regeln sollten wir dabei zwischenzeitlichen Entwicklungen anpassen. Bei der Neukonzeption sollten wir die mit der Anwendung des bestehenden Instrumentariums gemachten Erfahrungen, insbesondere in der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit beim Rahmenbeschluss für den Datenschutz in der 3. Säule, einfließen lassen.

Der Prüfsiegel-Ansatz wirft wettbewerbsrechtliche, wirtschaftlich-technologische und aufsichtsrechtliche Fragen auf. Hier sollte die Kommission ihre Vorstellungen konkretisieren.

VI. Steuerung von Migration und Asyl, Integration und interkultureller Dialog

Die Europäische Kommission betont zu Recht, dass eine effiziente Migrationssteuerung eine der zentralen Herausforderungen der Zukunft ist. Wir unterstützen, dass die Umsetzung des **Europäischen Paktes zu Einwanderung und Asyl und die verstärkte Anwendung des EU-Gesamtansatzes Migration** die Grundlage für unsere Vorhaben in diesem Bereich bilden soll. Die Umsetzung des Paktes und des Gesamtansatzes haben für Deutschland oberste Priorität.

Die Kommission betont zu Recht, dass im Bereich der EU-Migrationspolitik ein umfassender Ansatz nötig ist, der die drei zentralen Elemente Bekämpfung illegaler Migration, bessere Steuerung legaler Migration und Kohärenz zwischen Migrations- und Entwicklungspolitik gleichermaßen in den Blick nimmt. Die Weiterführung und Fortentwicklung des umfassenden und geographisch ausgewogenen **Gesamtansatzes Migration** und seiner Instrumente, insbesondere der Mobilitätspartnerschaften, ist prioritär. Der Gesamtansatz hat es ermöglicht, einen politischen Migrationsdialog mit den Drittstaaten im Süden und Osten zu etablieren; hierauf gilt es aufzubauen. Wir werden insbesondere den Dialog auf europäischer Ebene mit den **Herkunfts- und Transitländern** verstärken, um Problemen zuvor zu kommen. Die Teilnahme von Mitgliedstaaten an Mobilitätspartnerschaften muss weiterhin auf freiwilliger Basis erfolgen; einer Ausweitung der auf Pilotbasis vereinbarten Mobilitätspartnerschaften muss eine gründliche Evaluierung vorausgehen.

Die Rahmenbedingungen der europäischen Migrationspolitik sind - neben dem mittel- und langfristigen Fachkräftebedarf - durch den hohen Migrationsdruck an den Außengrenzen der Europäischen Union und vom Wegfall der Grenzkontrollen innerhalb des Schengen-Raums geprägt. Dies rückt aus unserer Sicht die Thematik der illegalen Migration auf europäischer Ebene in den Vordergrund, nicht zuletzt auch, weil die Steuerung der Arbeitsmigration in nationaler Zuständigkeit liegt. Dabei können durch eine wirksame, gemeinsame Bekämpfung illegaler Migration den Mitgliedstaaten weitere Möglichkeiten zur Ausgestaltung der legalen Migration eröffnet werden.

Vor diesem Hintergrund liegt ein wichtiger Schwerpunkt europäischer Migrationspolitik im Bereich der Verhinderung und Bekämpfung **illegaler Migration** unter Achtung der Menschenrechte und Schutz der Flüchtlinge im Einklang mit internationalen Normen; diese schließt eine wirksame Rückführungspolitik auf Gemeinschaftsebene ein. Daher sollten wir die Vorschläge zur Bekämpfung der illegalen Migration im Stockholmer Programm noch ergänzen (verstärkte Einbindung und Ausbau von Frontex als Steuerungsinstrument, Ausbau der EU-Vorverlagerungsstrategie durch Einsatz von Dokumenten- und Visaberatern, Erhöhung zielgerichteter Ausbildungs- und Ausstattungshilfe, sowie Schaffung eines Netzwerks von Verbindungsbeamten in Herkunfts- und Transitländern; hierzu abgestimmtes Vorgehen der Mitgliedstaaten). Auch ist eine Verbesserung der Solidarität unter den Mitgliedstaaten bei der Sicherung der Außengrenzen der Union durch Ausbau finanzieller und technischer Hilfen für besonders betroffene Mitgliedstaaten notwendig, z.B. eine weitere Stärkung der Grenzschutzagentur Frontex.

Eine bessere und effizientere Steuerung **legaler Migration** gehört zu den zentralen Zukunftsfragen für die Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union in der heutigen, globalisierten Wirtschaft. Auch die weltweite Wirtschaftskrise wird nichts daran ändern, dass Deutschland und die gesamte Europäischen Union in Zukunft immer mehr hoch qualifizierte Fachkräfte benötigen werden. Daher ist es erforderlich, dass wir auf europäischer Ebene notwendige Regelungen im Kernbereich des Migrationsrechts treffen. Bei der Gestaltung der legalen Migration sind die selbstbestimmten Prioritäten, Bedürfnisse und Aufnahmekapazitäten der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen. Die Steuerung der Arbeitsmigration liegt in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten – dies betont die Mitteilung der Kommission zu Recht; die konsequente Beachtung der nationalen Zuständigkeiten ist für uns unverzichtbar. Es ist Sache jedes Mitgliedstaates, über die für legale Migranten geltenden Einreise-Voraussetzungen zu entscheiden und gegebenenfalls deren Anzahl festzulegen. Angesichts der angespannten Arbeitsmarktsituation in weiten Teilen der EU muss es vorrangiges Ziel sein, das Arbeitskräftepotential innerhalb der Union zu mobilisieren. Insoweit sind unter Wahrung der Kompetenzordnung und gemäß dem Subsidiaritätsprinzip Überreglementierungen mit Auswirkungen in zentralen Politikfeldern der Mitgliedstaaten, insbesondere dem **Arbeitsmarkt**, zu vermeiden. Gleichzeitig müssen die berechtigten Interessen der Herkunftsländer (Stichwort brain drain) angemessen berücksichtigt werden. Wir sollten die Europäische Union für qualifizierte Migranten aus Drittstaaten attraktiver machen, dabei aber die eben aufgeführten Grundsätze beachten. Bei der angestrebten Vereinheitlichung des Rechtsstatus von Drittstaatsangehörigen gilt es zu berücksichtigen, dass sich die Ausgestaltung der Rechtsstellung für Drittstaatsangehörige in verschiedenen Bereichen von der Behandlung für Unionsbürger unterscheidet, z. B. im Bereich des Arbeitsmarktzugangs.

Hier könnte das Instrument der **zirkulären Migration** auf freiwilliger Basis und im Einklang

mit arbeitsmarktpolitischen Zielen und Bedürfnissen der Mitgliedstaaten eine wichtige Rolle spielen. Maßnahmen zur Förderung zirkulärer Migration könnten dazu beitragen, den Migrationsdruck nach Europa zu verringern und Migrationsbewegungen effektiver zu steuern sowie die Entwicklung der Herkunftsstaaten voranzubringen, z.B. wenn legaler Wissens- und Know-how-Transfer durch die Rückwanderung gefördert werden.

Wir sollten auch zukünftig weiterhin auf eine engere Verzahnung von **Migrations- und Entwicklungspolitik** im Sinne der Zielsetzung des Gesamtansatzes Migration und der beschlossenen Politikkohärenz für Entwicklung achten, um an den Ursachen unfreiwilliger Migration anzusetzen. Nur durch die Schaffung von Perspektiven vor Ort u.a. durch Wirtschaftsreformen, die Schaffung von Arbeitsplätzen, Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der sozioökonomischen Situation können wir den Emigrationsdruck langfristig senken. Generell müssen wir vermehrt die positiven Wechselwirkungen zwischen Migration und Entwicklung ausnutzen.

In den nächsten Jahren sollten wir vor allem unserer Verantwortung gegenüber den **afrikanischen Staaten** noch besser gerecht werden. Um die konkrete operative Zusammenarbeit weiter voranzubringen und eine tragfähige, dauerhafte Kooperation zu ermöglichen, sollten wir für die verschiedenen, bestehenden Dialog- und Kooperationsprozesse aufbauend auf dem Gesamtansatz Migration verstärkt die im Dezember 2007 vereinbarte EU-Afrika-Partnerschaft für Migration, Mobilität und Beschäftigung als Rahmen nutzen. Es gilt, die zahlreichen bestehenden Dialogprozesse sowohl im Migrations- (insbesondere Rabat) als auch im Entwicklungs- (Cotonou) und außenpolitischen Bereich (ENP) besser aufeinander abzustimmen. Politischer Konsens reicht jedoch nicht aus; um sichtbaren Mehrwert zu erreichen, müssen v.a. auch konkrete Projekte umgesetzt werden. Gerade auch bei möglichen Partnerschaften mit afrikanischen Staaten sollten wir dabei auch auf eine engere Verzahnung von Migrations- und Entwicklungspolitik achten. Die EU-Afrika-Partnerschaft zu MME könnte so mittelfristig zu einem „**Euro-Afrikanischen Migrationspakt**“ führen.

Das künftige Stockholmer Programm sollte sich auch mit der Frage befassen, wie wir die verschiedenen bilateralen Aktivitäten besser koordinieren und eine bessere Unterstützung bei der Projektplanung und –Finanzierung bis hin zum Austausch von „best practices“ gewährleisten können. Zur Unterstützung der engeren operativen – insbesondere projektbezogenen – Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Afrika bei Migrationsfragen könnte erwogen werden, die bestehenden **Strukturen** auf EU-Seite in Brüssel zu **optimieren**, um eine stetigere Abstimmung und schnellere Umsetzung der Beiträge der Mitgliedstaaten, der Kommission und der EU-Agenturen für Afrika zu fördern.

Auch im Asylbereich sollte der Pakt zu Einwanderung und Asyl Grundlage unseres weiteren Vorgehens sein. Für die Herstellung des **Gemeinsamen Europäischen Asylsystems** be-

darf es Regelungen zu Kerngewährleistungen des Flüchtlingsrechts auf der Basis bewährter Verfahren in den Mitgliedstaaten, die eine rechtstaatliche, schnelle und effiziente Feststellung der Schutzbedürftigkeit der Personen unter strikter Beachtung des internationalen Rechts, insbesondere der Genfer Flüchtlingskonvention und der EMRK ermöglichen. Voraussetzung für den Vorschlag neuer Rechtsakte sollten eine vorangegangene Evaluierung des geltenden Rechts und eine intensive Konsultation mit den Mitgliedstaaten sein; hierbei ist auf die effektive Umsetzung der bestehenden Gemeinschaftsregelungen zu achten. Vor allem ist der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten. Darüber hinaus ist zu vermeiden, dass durch Gemeinschaftsrecht Anreize für die Geltendmachung unbegründeter Schutzgesuche in einzelnen Mitgliedstaaten geschaffen werden.

Wichtig ist insbesondere eine einheitlichere **Asylentscheidungspraxis** unter den Mitgliedstaaten durch Verstärkung der praktischen Zusammenarbeit durch ein europäisches Asyl-Unterstützungsbüro. Dies kann auch zur Vermeidung von Sekundärmigration von Schutzsuchenden zwischen den Mitgliedstaaten beitragen. Eine Erweiterung der Aufgaben des Büros sollte jedoch nur auf Grundlage der angekündigten Evaluierung erwogen werden. Dabei sind die Aufgaben auch in Zukunft ausschließlich auf Koordinierung und Unterstützung der für die Entscheidung über Asylanträge allein zuständigen nationalen Behörden zu beschränken. Das Dublin-Verfahren muss weiter eine tragende Säule des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems sein. Freiwillige Neuansiedlungsprogramme für schutzbedürftige Personen aus Drittstaaten (*Resettlement*) und freiwillige koordinierte Umverteilung als schutzberechtigter anerkannter Personen unter den Mitgliedstaaten (*Intra-EU-Relocation*) sind erste Schritte hin zu mehr europäischer Solidarität. In der Zusammenarbeit mit Drittstaaten sollte weiter Unterstützung dieser Staaten beim Ausbau ihrer Asyl- und Schutzsysteme, insbesondere im Rahmen freiwilliger regionaler Schutzprogramme, geleistet werden; dies ist gegenüber Konzepten wie der sog. geschützten Einreise und humanitären Visa vorrangig. Für abgelehnte Asylbewerber, die nicht abgeschoben werden können, müssen Lösungen gefunden werden, die im Einklang mit der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten in diesem Bereich stehen und der Entwicklung einer wirksamen Abschiebungs- und Rückführungspolitik der Europäischen Union nicht zuwiderlaufen.

Wir unterstützen die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit im Bereich der **Integration** von Zuwanderern auf europäischer Ebene, wobei bürokratische Strukturen und Berichtspflichten weitest möglich zu vermeiden sind, sowie eine Vertiefung des **interkulturellen und interreligiösen Dialogs**. Ergebnisse der Zusammenarbeit sollten auch in den Austausch über nationale Maßnahmen zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der Prävention von gesellschaftlicher Polarisierung und Radikalisierung einfließen.

VII. Schutz der inneren Sicherheit und der äußeren Stabilität

Offene Grenzen zu unseren Nachbarn und die Folgen der Globalisierung haben die Polizeien in Europa dazu veranlasst, neue Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu finden. Im Hinblick auf das von der Kommission formulierte Ziel einer **gemeinsamen europäischen Sicherheitskultur** sollten wir bei der polizeilichen Zusammenarbeit konkrete und praxisnahe Schwerpunkte setzen. Insbesondere unterstützt Deutschland die Vorschläge zur Einführung spezieller **Austauschprogramme für Polizei- und Grenzpolizeikräfte** nach dem Erasmus-Modell: Die Aus- und Weiterbildung für Polizei- und Grenzpolizeikräfte muss der zunehmenden Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich Rechnung tragen. Austauschprogramme für Polizei und Grenzpolizeibeamte fördern nicht nur das Anliegen einer gemeinsamen europäischen Sicherheitskultur und der Stärkung des gegenseitigen Vertrauens bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, sondern tragen auch zu einem verbesserten internationalen Erfahrungsaustausch, der Netzwerkbildung und damit der Stärkung der operativen Zusammenarbeit bei. Vor diesem Hintergrund sollten wir dieses Vorhaben substantiieren und die Ausgestaltung solcher Austauschprogramme, insbesondere im Rahmen der polizeilichen Ausbildung, konkretisieren. Bei der grenzpolizeilichen Fortbildung ist auf bestehenden Angeboten und Partnerschaften von **Frontex** zum Außengrenzschutz aufzubauen. Wir begrüßen grundsätzlich auch die Vorschläge, die Fortbildung der Polizei- und Grenzpolizeikräfte zu europäischen Aspekten und zu Möglichkeiten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit insgesamt weiter zu verbessern. Allerdings sollte die Realisierbarkeit des ambitionierten Vorschlags, ein Drittel der polizeilichen Kräfte in Europa in den nächsten fünf Jahren in diesem Bereich fortzubilden, näher geprüft werden, insbesondere im grenzpolizeilichen Bereich im Zusammenhang mit Frontex.

Hinzukommen sollten weitere praktische Maßnahmen, wie die verstärkte Durchführung von Projekten der grenzüberschreitenden Regionalzusammenarbeit. Hierzu gehören auch die gemeinsamen Zentren der Polizei- und Zollzusammenarbeit auf Basis entsprechender rechtlicher Grundlagen. Der Ausbau der Zusammenarbeit im Rahmen dieser gemeinsamen Zentren wird als wichtiger Baustein für einen effektiven Schutz der inneren Sicherheit in den Grenzregionen erachtet, insbesondere, um Sprachbarrieren zwischen Nachbarstaaten zu überwinden. Des Weiteren sollten verstärkt **Synergieeffekte im Sicherheitsbereich**, z.B. durch den gegenseitigen Austausch unter den Mitgliedstaaten und Institutionen der Europäischen Union über effiziente Instrumente herbeigeführt werden, um gegenseitig von den durch Forschung, Entwicklung und Praxis gesammelten Erfahrungen zu profitieren.

Für einen zielgerichteten und effizienten Mitteleinsatz sollte eine Bestandsaufnahme der polizeilichen Ausbildungs- und Ausstattungshilfen der Mitgliedstaaten durchgeführt werden. Hierdurch könnte eine verbesserte Koordinierung der Maßnahmen erfolgen, die den Vorteil hätte, dass die bilateralen Maßnahmen der Mitgliedstaaten die aus den Mitteln der Europäi-

schen Union geförderten polizeilichen Aufbauhilfen und die Aktivitäten von Polizei-Missionen im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ergänzen könnten, statt diese zu duplizieren oder gar mit ihnen zu konkurrieren.

Wir setzen uns nachdrücklich für die weitere Förderung der europäischen **Forschung** für die zivile Sicherheit ein. Sicherheitsforschung sowie Sicherheitstechnologie erschließen innovative Lösungen für mehr Sicherheit und öffnen zugleich Märkte der Zukunft mit erheblichem wirtschaftlichem Potential.

Eine weitere Priorität sollte die Verabschiedung der Rechtsgrundlagen für einen polizeilichen Zugriff auf **Eurodac** sein, um über Eurodac verfügbare Fingerabdruckdaten zur Gefahrenabwehr oder zur polizeilichen Identifizierung von terroristischen und sonstigen schwerwiegenden Straftätern nutzen zu können.

Mitgliedstaaten, in denen beispielsweise sportliche Großereignisse, Demonstrationen oder politisch hochrangige Veranstaltungen (etwa Weltwirtschaftsgipfel) stattfinden, erhalten häufig nur punktuell und sporadisch polizeiliche Erkenntnisse über anreisende Störer. Dem sollte durch die Schaffung eines **europäischen Datenverbunds über reisende Gewalttäter** oder einer entsprechenden thematisch hierauf beschränkten **Ausschreibungskategorie im SIS** begegnet werden.

Ferner sollte ein **europäisches polizeiliches Kriminalaktennachweissystem** in der Europäischen Union erwogen werden, das es der recherchierenden Polizei gestattet, schnell einen EU-weiten Überblick darüber zu gewinnen, zu welchen Personen in welchen Mitgliedstaaten Daten gespeichert sind und bei welchen Stellen diese Daten angefordert werden müssten. Bei der vorzunehmenden Prüfung wird von zentraler Bedeutung sein, Gefährdungen für laufende strafrechtliche Ermittlungen durch frühzeitige Offenbarungen eines Verfahrens sowie insoweit mögliche Kollisionen mit der Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft zu vermeiden und den Erfordernissen des Datenschutzes Rechnung zu tragen. Dies beinhaltet insbesondere eine genaue Festlegung der Zugriffsrechte auf ein etwaiges europäisches Kriminalaktennachweissystem, sowie der Stellen, an die etwaige abgerufene Daten anschließend weitergegeben werden dürfen.

Auch die Stärkung **Europol**s spielt eine elementare Rolle. Wir unterstützen die Kommissionsvorschläge zur besseren Nutzung des Potentials von Europol in Bezug auf die internationale Dimension oder die verstärkte Einbeziehung beim Einsatz gemeinsamer Ermittlungsgruppen, die wir noch konkretisieren und formalisieren sollten. Besondere Aufmerksamkeit sollten wir der Möglichkeit widmen, unter Beachtung der geltenden Verfahrens- und datenschutzrechtlichen (Mindest-)Standards, Synergien von Europol mit anderen Agenturen sowie

mit OLAF zu schaffen, um so verstärkt auswerterelevante Erkenntnisse zusammenzuführen. Auch die Nutzung und der Ausbau Europol als Kompetenzzentrum für technische Unterstützung und Informationsaustausch sind aus unserer Sicht wesentlich. Angelegenheiten der polizeilichen Ausbildung sollten jedoch weiterhin der Europäischen Polizeiakademie vorbehalten bleiben, damit sich Europol auf operative Aufgaben konzentrieren kann.

Weiterhin ist eine effiziente und nachhaltige Terrorismusprävention und -bekämpfung angezeigt. Die Fortführung und der Ausbau **praxisnaher Ansätze**, insbesondere in Bezug auf Radikalisierung/Rekrutierung, terroristische Nutzung des Internets und Terrorismusfinanzierung sind von zentraler Bedeutung. Wir unterstützen daher die Vorschläge der Kommission zur Terrorismusbekämpfung und schlagen vor, unsere Zielsetzungen noch **grundsätzlicher und weit reichender** zu formulieren. Wir sollten unsere Vorhaben anhand der vier Säulen der Terrorismusbekämpfungsstrategie Prävention, Schutz, Verfolgung, Reaktion strukturieren. Dies bedeutet: Um bestmöglich vor terroristischen Anschlägen zu schützen, kommt der Verhinderung von Radikalisierung eine unvermindert hohe Bedeutung zu. Zugleich müssen wir uns vor sich ständig ändernden Bedrohungsszenarien besser schützen, und gefährlichen Substanzen und kritischen Infrastrukturen besondere Aufmerksamkeit widmen. Ferner müssen wir trotz aller bereits erzielten Erfolge bei der Verfolgung terroristischer Strukturen die operative Stärkung der Sicherheitsbehörden im Blick behalten. Ergänzend kommt dem präventiv-aufsichtsrechtlichen Ansatz (Finanzministerien/Finanzmarktaufsicht und Zoll) eine wichtige Rolle zu. Und schließlich müssen wir dafür gerüstet bleiben, die Folgen eines Anschlags zu bewältigen. Hinsichtlich der besonderen Gefahren eines terroristischen Einsatzes von ABC-Stoffen ist die Weiterentwicklung der **EU-Strategie zur Verhinderung und Bekämpfung des ABC-Terrorismus** und deren konsequente Umsetzung durch die Mitgliedstaaten wichtig.

Neben der Terrorismusbekämpfung sollte die Bekämpfung der **organisierten Kriminalität**, deren Bedeutung in den vergangenen Jahren stetig gewachsen ist, einen noch deutlicheren Schwerpunkt im Stockholmer Programm bilden als bislang vorgeschlagen. Wir müssen dem Umstand Rechnung tragen, dass Europa zu einem einheitlichen kriminalgeographischen Raum zusammenwächst und die Mitgliedstaaten ihre Kräfte **stärker bündeln** müssen, um die organisierte Kriminalität in Europa entschieden zu bekämpfen und um Drittstaaten beizustehen, die einer besonderen Bedrohung ausgesetzt sind, wie z.B. die Staaten Westafrikas. Insbesondere könnten die Mitgliedstaaten mit der Möglichkeit, gemeinsame **Ermittlungsgruppen** einzurichten, die internationale Kooperation zur wirksamen Bekämpfung der transnationalen organisierten Kriminalität erheblich verbessern. Wir sollten gemeinsame Ermittlungsgruppen in weit größerem Umfang als bisher in Ermittlungsverfahren einsetzen und dabei verstärkt von der Möglichkeit Gebrauch machen, Europol-Beamte in die Ermittlungsgruppen einzubeziehen.

Zur **Bekämpfung der Kinderpornographie** im Internet befürworten wir den Ansatz der Kommission mit Blick auf das soeben beschlossene Zugangserschwerungsgesetz in Deutschland. Es besteht aber Evaluierungsbedarf unter Berücksichtigung der Erfahrungen in den Mitgliedstaaten.

Im Hinblick auf die **Bekämpfung krimineller Webseiten** durch Entzug von IP-Adressen oder das Schließen von Webseiten bitten wir die Kommission darum, diesen Ansatz näher zu erläutern. Die Ausführungen zum Thema Kinderpornographie gelten hier entsprechend.

Die Herausforderungen in dem sich ständig weiterentwickelnden Bereich der **Informations- und Kommunikationstechnologien** erfordern nicht nur unter dem Aspekt des Datenschutzes unsere besondere Aufmerksamkeit. Zum einen verlangt die Bekämpfung der **Internetkriminalität** in besonderem Maße grenzüberschreitende Kooperation. Wir müssen uns auf diesem Gebiet stärker abstimmen als bisher, da die Kommunikation via Internet und die Speicherung von Daten auf externen Servern keine Staatsgrenzen kennt und internationaler Datenverkehr selbst dann stattfinden kann, wenn sich die Kommunikationsteilnehmer im selben Staat befinden.

VIII. Schengen weiterentwickeln

Das oberste Ziel während der fortgesetzten Erweiterung und fortlaufenden Modernisierung ist die Bewahrung der Integrität des Schengenraums. Wir unterstützen die Vorschläge der Europäischen Kommission zum **integrierten Grenzmanagement**. Die Bürgerinnen und Bürger können innerhalb des Schengenraumes reisen, ohne ein Ausweisdokument vorzulegen. Die Einreise in die Europäische Union kann durch die Nutzung interoperabler Technologien und Zusammenführung von Personen-, Zoll- und anderer Kontrollen erleichtert werden. Mobilität innerhalb der Europäischen Union und bürgerfreundlichere Einreisekontrollen sind nur dann realistisch, wenn die Europäische Union nicht nachlässt, ihren **Außengrenzschutz** weiter zu entwickeln und zu modernisieren. Dennoch ist in einer Union ohne Binnengrenzen der Schutz der Außengrenze eine Frage von Solidarität und wohlverstandenen Eigeninteresse aller Mitgliedstaaten. Im Sinne eines operativen und effizienten integrierten Grenzmanagements begrüßen wir die Initiativen mit dem Ziel, Frontex zu stärken und zu einem Hauptakteur für die Koordination und das Management der Außengrenzen der Europäischen Union auszubauen, wobei die originäre Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für den Schutz der Außengrenzen berücksichtigt werden muss. Im Rahmen des Ausbaus des Grenzmanagements sind datenschutzrechtliche Anforderungen zu beachten.

IX. Visumpolitik

Die Visumpolitik ist ein wichtiges Instrument der Sicherheits- und Migrationspolitik, aber auch im Bereich der Beziehungen zu Drittstaaten. Ihre Anpassung an aktuelle Entwicklun-

gen ist daher eine stetige Herausforderung. Der von den Mitgliedstaaten beschlossene derzeit geltende „Gemeinsame Ansatz Visumerleichterungen“ setzt Sicherheitskriterien und außenpolitische Interessen der Gemeinschaft in ein ausgewogenes Verhältnis zueinander und sollte daher auch künftig gültig sein. Unter Beachtung dieser Abwägung, vor allem auch im Hinblick auf sicherheitspolitische Ausgleichsmaßnahmen, sind bei einer Diskussion der Weiterentwicklung der Visumpolitik Sicherheit und migrationspolitische Belange sowie außen- und europapolitische Zielsetzungen (z.B. in den Beziehungen zu den Staaten des westlichen Balkans, der ENP und der Östlichen Partnerschaft) zu einem **ganzheitlichen Ansatz** zu verbinden. Vor Abschluss weiterer Visumerleichterungsabkommen sollten zunächst die bestehenden Abkommen evaluiert werden.

Die Überlegungen der Kommission zu einem einheitlichen Schengenvisums sollten angesichts der damit verbundenen wichtigen kompetenzrechtlichen Fragestellungen und der unter Umständen erheblichen Auswirkungen auf die Visumpraxis der Mitgliedstaaten präzisiert werden.

X. Katastrophenschutz

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**. Die EU wird weltweit vermehrt zu Einsätzen gerufen werden und muss sich dementsprechend koordinieren. Eine zentrale operative Steuerung durch Brüssel mit gemeinschaftsfinanzierten Einsatzmitteln lehnt Deutschland ab. Der Kommissionsvorschlag wird grundsätzlich unterstützt. Die Schwerpunktsetzung bei der Risikoabschätzung, Stärkung der Reaktionsfähigkeit der Union durch Verbesserung der Interoperabilität sowie die Stärkung des „Monitoring and Information Centre“ durch Verbesserung der Analyse und Planungskapazitäten wird begrüßt. Deutschland setzt sich für die Stärkung der Katastrophenprävention und der -vorsorge (einschließlich Warnung der Bevölkerung), sowie der Verbesserung der Ausbildung und der Stärkung des Modulsystems ein. Zusätzlich zu den Vorschlägen der Kommission sollten daher noch die wichtigen Aspekte der Prävention (insb. Sensibilisierung und Warnung der Bevölkerung) und der Ausbildung (Netzwerk der Katastrophenschutzschulen) hinzukommen.

XI. Finanzprogramme

Existierende **Finanzprogramme** (z.B. „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ oder „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“) sollen den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der im Stockholmer Programm genannten Ziele Unterstützung bieten. Der zurückliegende Förderzeitraum 2007-2009 hat gezeigt, dass die Verfahren zur Einreichung von Projekten bei der Kommission verbessert werden können. Die Mitgliedstaaten sollten zukünftig intensiver in

die Ausgestaltung und Umsetzung von Förderprogrammen und der jährlichen Arbeitsprogramme eingebunden werden. Die Verfahren müssen insgesamt transparenter und flexibler werden, Zuschlagsentscheidungen schneller getroffen werden und nachvollziehbar sein. Darüber hinaus sollten im Förderzeitraum eingereichte Projekte langfristig recherchierbar sein, um bereits erbrachte Mehrwerte sichtbarer zu machen und Doppelbeantragungen im Sinne einer Ressourcen schonenden Vergabep Praxis zu vermeiden.

Abschließende Bemerkungen

Es wird davon ausgegangen, dass die konkrete Umsetzung der im Stockholmer Programm geplanten Maßnahmen (Aktionsplan) im Rahmen der geltenden Haushaltsansätze erfolgen kann. Soweit die Verwirklichung der Maßnahmen darüber hinaus gehende finanzielle Auswirkungen haben bzw. den Zeitraum ab 2014 betreffen sollte, müssen die Maßnahmen zu gegebenem Zeitpunkt vor dem Hintergrund der laufenden und künftigen Finanzplanung geprüft werden.

Die Bundesregierung unterliegt verfassungsrechtlichen Bindungen.

Die europäische Innenpolitik braucht für die kommenden fünf Jahre einen ehrgeizigen Fahrplan. Wir werden in den nächsten Monaten aktiv daran mitarbeiten.