



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 9. Juli 2008 (17.07)
(OR. en)**

11657/08

LIMITE

JAI 373

VERMERK

des Vorsitzes
für den AStV/Rat

Betr.: Freiheit, Sicherheit, Schutz der Privatsphäre – Europäische Innenpolitik in einer
 offenen Welt
 – Bericht der Informellen Hochrangigen Beratenden Gruppe zur Zukunft der
 europäischen Innenpolitik ("Zukunftsgruppe")

Die Delegationen erhalten in der Anlage den Bericht der Informellen Hochrangigen Beratenden Gruppe zur Zukunft der europäischen Innenpolitik ("Zukunftsgruppe").

Freiheit, Sicherheit, Schutz der Privatsphäre – Europäische Innenpolitik in einer offenen Welt

**Bericht der
Informellen Hochrangigen Beratenden Gruppe
zur Zukunft der europäischen Innenpolitik
("Zukunftsgruppe")
Juni 2008**

Inhalt

Zusammenfassung

Kapitel I: Einleitung

- 1.) Die Zukunftsgruppe: Eine neue Art der Politikgestaltung im Bereich europäischer Innenpolitik
- 2.) Übergreifende strukturelle Herausforderungen
- 3.) Horizontale politische Herausforderungen
- 4.) Vorrangige Politikfelder

Kapitel II: Wahrung der inneren Sicherheit und äußeren Stabilität

- 1.) Polizeiliche Zusammenarbeit
- 2.) Bekämpfung des globalen Terrorismus
- 3.) Koordinierung von Einsätzen in Drittstaaten

Kapitel III: Steuerung von Migration und Asyl, Schutz der Außengrenzen und Bewältigung der Integration

- 1.) Migrationspolitik
- 2.) Asylpolitik
- 3.) Modernisierung des Schengen-Ansatzes in Grenz- und Visumangelegenheiten

4.) Weiterentwicklung von Frontex

5.) Ausbau der Zusammenarbeit mit Drittstaaten

Kapitel IV: Weiterentwicklung des Katastrophenschutzes

Kapitel V: Nutzung neuer Technologien und Informationsnetzwerke

1.) Öffentliche Sicherheit, Privatsphäre und Technologie

2.) Der Verfügbarkeitsgrundsatz und eine Strategie der Europäischen Union zur Verwaltung strafverfolgungsrelevanter Informationen (EU IMS)

3.) Elemente der vorgeschlagenen europäischen Strategie der Verwaltung strafverfolgungsrelevanter Informationen (EU IMS)

Kapitel VI: Verwirklichung der externen Dimension der Innenpolitik

Anlage

Zusammenfassung

Die Zukunftsgruppe

1. Auf der informellen Tagung der Minister für Inneres und Zuwanderung vom Januar 2007 in Dresden schlugen der deutsche Innenminister und der für Justiz, Freiheit und Sicherheit zuständige Vizepräsident der Europäischen Kommission vor, dass eine informelle Gruppe auf Ministerienebene eingesetzt wird, 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 Ko-Vorsitz der Zukunftsgruppe hatten der Vizepräsident der Europäischen Kommission und der Innenminister des jeweils amtierenden Vorsitzes inne. In der Gruppe kamen ad personam die Innenminister des letzten und des gegenwärtigen Dreivorsitzes (Deutschland, Portugal, Slowenien; Frankreich, Tschechische Republik, Schweden) und ein Vertreter des künftigen Dreivorsitzes (Spanien, Belgien und Ungarn) zusammen. Weitere Teilnehmer waren ein Beobachter für die Staaten des Common Law (Vereinigtes Königreich), der Vorsitzende des Ausschusses des Europäischen Parlaments für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres und ein Vertreter des Generalsekretariats des Rates.
3. Die Gruppe erstattete den für Inneres zuständigen Ministern auf Tagungen des Rates regelmäßig Bericht über die Fortschritte ihrer Beratungen, und der slowenische Vorsitz legte allen Mitgliedstaaten auf der informellen Tagung des Rates (Justiz und Inneres) vom Januar 2008 einen Zwischenbericht über die Arbeit der Gruppe vor. Der vorliegende Schlussbericht fasst die Arbeit der Zukunftsgruppe zusammen und stellt dabei die wesentlichen Ideen und Überlegungen der Gruppe vor. Er wendet sich an die Mitgliedstaaten, das Parlament und die Öffentlichkeit, um eine Debatte über seinen Inhalt und die Zukunft der Innenpolitik in der Europäischen Union anzustoßen.

Welche horizontalen Herausforderungen stellen sich für den Zeitraum 2010 bis 2014?

4. Die Zukunftsgruppe suchte während ihres Mandats die wichtigsten 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 Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts angesichts sich ständig ändernder Rahmenbedingungen von Bedeutung sind:
- o Wahrung des "europäischen Modells" im Bereich der europäischen Innenpolitik durch Herstellung einer Balance zwischen Mobilität, Sicherheit und Schutz der Privatsphäre;
 - o Bewältigung der wachsenden wechselseitigen Abhängigkeit von innerer und äußerer Sicherheit;
 - o Gewährleistung eines optimalen Datenflusses innerhalb der europaweiten Informationsnetzwerke.

Wahrung der inneren Sicherheit und der äußeren Stabilität

Polizeiliche Zusammenarbeit

5. Die Gruppe empfiehlt eine Vertiefung der Zusammenarbeit in der Union 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 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 Europol, den Austausch von Wissen sowie die Integration der Verwaltung von polizeilichen Datenbeständen und von Sicherheitstechnologien.
6. Dazu schlägt die Gruppe vor, dass die Europäische Union eine Vereinfachung der Regelungen für Strafermittlungen anstrebt, die im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats durchgeführt werden müssen.

Dies könnte beispielsweise bedeuten, dass bestimmte Maßnahmen ohne Zwangscharakter, die Polizeibeamte eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats durchführen, erleichtert werden oder dass ein System schriftlicher Informationensuchen eingerichtet wird.

7. Europol muss als enger Partner und Anlaufstelle für die einzelstaatlichen Polizeibehörden auf europäischer Ebene fungieren. Wenn Europol zu einer echten Informationsplattform für die Mitgliedstaaten werden soll, muss der Datentransfer von den Mitgliedstaaten zu Europol verbessert werden. Die Anforderungen des so genannten "schwedischen" Rahmenbeschlusses vom 18. Dezember 2006, der auf einen besseren Informationsaustausch abzielt, könnten durch die Schaffung von Instrumenten für die automatische Datenübermittlung erfüllt werden. Darüber hinaus sollte Europol innerhalb seines rechtlichen Rahmens 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 eines Zentrums für Polizei- und Zollzusammenarbeit (ZPZZ) festlegt. Die Struktur und die Aufgaben der ZPZZ könnten neu bewertet werden, um die ZPZZ zu echten Polizei- und Zollzentren für Krisenmanagement auszugestalten, die Ereignisse mit internationaler Dimension bewältigen können. Insbesondere in Grenzgebieten sollten die ZPZZ zu einem Modell für die künftige polizeiliche Zusammenarbeit werden.
9. Die technische Verwaltung von europäischen Datenbanken wie SIS, VIS und Eurodac sollte auf der Grundlage einer vorherigen Bewertung zur Steigerung der Effizienz in einer einzigen spezifischen Struktur zusammengefasst.
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. Rahmenprogramms für Forschung und technologische Entwicklung verfügbaren Mittel verstärkt genutzt werden. Auf dem gesamten Gebiet der Sicherheitstechnologie haben sich bedeutende Entwicklungen vollzogen. Die Standardisierung neuer Ausrüstung muss angestrebt werden, um eine bessere Interoperabilität zu erreichen.
11. Gleichzeitig muss mittels einer systematischen gemeinsamen europäischen Aus- und Fortbildung eine gemeinsame Kultur aller Polizeien der Europäischen Union weiter entwickelt werden, und eine stärkere Nutzung der Europäischen Polizeiakademie für diese Zwecke sollte unterstützt werden.

12. Die Gruppe empfiehlt, dass die im Rahmen der Strategie der Europäischen Union von 2005 begonnene Arbeit fortgesetzt und weiterentwickelt wird, damit der Terrorismus auf der Grundlage eines umfassenden globalen Konzepts bekämpft werden kann.
Die Europäische Union muss gewährleisten, dass die Kompetenzen und Ressourcen der Mitgliedstaaten besser ausgeschöpft werden, da die Mitgliedstaaten für die operative Terrorismusbekämpfung zuständig sind.
13. Die Gruppe hält es für zweckmäßig, die verschiedenen Akteure in der Terrorismusbekämpfung innerhalb der 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) mit besonderer Aufmerksamkeit analysiert werden.
14. Terrorgefahren könnte durch europäische Maßnahmen besser entgegengewirkt werden: Waffenkontrolle, Kontrolle von Explosivstoffen, Schutz im Verkehrsbereich, 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 Union – den Vereinigten Staaten und Russland.
16. Die Gruppe schlägt vor, den Austausch von bewährten Vorgehensweisen zwischen den Mitgliedstaaten der Union und eventuell mit Drittstaaten hinsichtlich des rechtlichen Instrumentariums zur Ausweisung und Überwachung sowie hinsichtlich geeigneter Maßnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus, der seinen Ursprung im jeweiligen Land selbst hat (*home-grown terrorism*), zu fördern.

17. Aus politischer Sicht empfiehlt die Gruppe, sich auf die mittel- und langfristige Prävention zu konzentrieren, insbesondere die Verhütung von Anwerbung und Radikalisierung, indem die auf europäischer Ebene auf diesem Gebiet bereits eingeleitete Zusammenarbeit verstärkt und der Kampf gegen den Missbrauch des Internet für terroristische Zwecke fortgesetzt wird. Da Terrorismus oft von politischer Propaganda begleitet ist, muss die Union einen positiven Gegenentwurf dazu entwickeln, der 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 der möglichen Gefahr terroristischer Anschläge mit nuklearen, biologischen oder chemischen Waffen Rechnung tragen. Die Gruppe schlägt vor, dass eine Plattform oder ein Mechanismus für den Informationsaustausch zwischen den polizeilichen Spezialdienststellen der Mitgliedstaaten, die für die Abwehr aktueller chemischer, biologischer und nuklearer Gefahrenlagen zuständig sind, geschaffen wird.

Missionen in Drittstaaten

19. Die Gruppe stellt fest, dass die Europäische Union vermehrt Friedenssicherungsmissionen in der ganzen Welt durchführt. Diese Einsätze erfordern zunehmend eine umfassende Unterstützung durch Mittel in den Bereichen Militär, Polizei, Bevölkerungsschutz, Entwicklungshilfe und Rechtsstaatlichkeit. Die Gruppe empfiehlt, die bereits gewonnenen Erfahrungen in diesem Bereich optimal zu nutzen.
20. Dazu ruft die Gruppe zu einer verstärkten Abstimmung polizeilicher, diplomatischer und militärischer Maßnahmen auf, um die Vorbereitung und Bewertung dieser Missionen 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 gebeten werden, für bestimmte Einsätze Integrierte Polizeieinheiten bereitzustellen. Künftige Überlegungen sollten auch die Überführung der "Europäischen Gendarmerietruppe" und ziviler Polizeieinheiten aus den Mitgliedstaaten in den Rechtsrahmen der Europäischen Union mit einschließen.

21. Die Gruppe schlägt ferner vor, die Kohärenz der Einsätze zu verbessern, indem ihre unterschiedlichen 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 im Rahmen der Einsätze erlangten Informationen in der Europäischen Union weiterzugeben. Europol und die Mitgliedstaaten sollten diese Informationen erhalten. Umgekehrt sollte auch den an einem Einsatz teilnehmenden Einheiten der Zugang zu geeigneten Informationen ermöglicht werden. Die Gruppe erachtet es als notwendig, eine effektive Methode des Informationsaustauschs zu ermitteln.

Steuerung von Migration, Asyl, Außengrenzen und Integration

Migrationspolitik

23. In der Europäischen Union scheint Konsens darüber zu bestehen, dass Migration ein unseren zunehmend globalisierten Gesellschaften und Volkswirtschaften inhärentes Phänomen ist. Demografische Entwicklungen werden eine noch größere 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 zur Migrationsfrage sollte ein integriertes Konzept angewandt werden. Der Dialog, die Zusammenarbeit und die Partnerschaft mit Herkunfts- und Transitländern sollten sowohl bezüglich der Maßnahmen als auch der Mittel in vollkommen ausgewogener Weise vertieft und ausgeweitet werden. Die Konzepte Mobilitätspartnerschaft, zirkuläre Migration und partnerschaftliche Entwicklung sollten weiterentwickelt werden. Die Mitgliedstaaten, Drittstaaten und Migranten werden daraus Nutzen ziehen können.

25. Die Gruppe ist der Auffassung, dass die Grundsätze der Verantwortlichkeit, der Solidarität und des gegenseitigen Vertrauens Grundvoraussetzungen für die Festlegung einer gemeinsamen Politik in diesem Bereich sind. Die Notwendigkeit der Umsetzung dieser Grundsätze muss fester Bestandteil des nächsten Mehrjahresprogramms sein.
26. Die Gruppe empfiehlt, dass eine gemeinsame Zuwanderungspolitik in Abhängigkeit von der langfristigen demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung im Einklang mit den Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten gestaltet wird. Prämisse einer solchen legalen Migration ist einerseits eine Nachfrage nach spezifischen Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt der Mitgliedstaaten und andererseits ein Angebot an Arbeitskräften aus Drittstaaten, die über diese Qualifikationen verfügen. Ausgehend von diesen Grundsätzen schlägt die Gruppe vor, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeiten der innereuropäischen Wirtschaftsmigration voll ausschöpfen sollten.
27. Zum Thema illegale Einwanderung ruft die Gruppe zu einer wirksamen europäischen Rückführungspolitik auf, die eine organisierte Abstimmung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet ermöglichen würde.
28. Die Gruppe ist sich darin einig, dass generelle Aufenthaltslegalisierungen vermieden werden sollten. In der Zukunft könnten Aufenthaltslegalisierungen in Ausnahmefällen und im Einzelfall annehmbar sein.
29. Schließlich sind die Mittel und Wege für eine erfolgreiche Integration zu verbessern. Sie sind ein wesentlicher Bestandteil der Politik zur legalen Migration. Unter Beachtung der unterschiedlichen nationalen Zuständigkeiten sollte eine Reihe gemeinsamer Mindeststandards und -anforderungen sowohl für die Zuwanderer als auch für die Mitgliedstaaten als Ergänzung zu nationalen Integrationsmaßnahmen weiter umgesetzt werden.

Asylpolitik

30. Die Gruppe weist darauf hin, dass in der Praxis der Mitgliedstaaten bei der Zuerkennung des Flüchtlingsstatus und der Gewährung von subsidiärem Schutz trotz der Annahme gemeinsamer Mindeststandards weiterhin große Unterschiede bestehen.
31. Die Gruppe empfiehlt, dass weiter an der Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, das auf dem Genfer Abkommen basiert, gearbeitet wird, wie es im Haager Programm vorgesehen ist. Die Verstärkung der praktischen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ist ein sehr wichtiger Schritt. Der Europäischen Unterstützungsagentur kommt bei der Koordination der praktischen Zusammenarbeit eine wesentliche Rolle zu. Sie muss dazu beitragen, dass die Unterschiede bei der Behandlung von Asylsuchenden durch die verschiedenen Mitgliedstaaten abgebaut werden und dass die Staaten, die einem außergewöhnlich starken Zuwanderungsdruck ausgesetzt sind, stärker unterstützt werden.
32. Die Gruppe hält es für erforderlich, dass die Union weiterhin sichere Grenzen gewährleistet und illegale Zuwanderung verhindert, und dabei zugleich sicherstellt, dass diejenigen mit einem begründeten Recht auf Asyl dieses Recht 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 Evaluierung weiterentwickelt und erforderlichenfalls neu gestaltet werden. Es sollte ein gemeinsames Instrument zur Neuansiedlung 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 ermuntert die Europäische Union, eine integrierte Grenzschutzstrategie festzulegen, mit der die zunehmenden Migrationsströme und die beeindruckende Mobilität der heutigen Welt bewältigt werden können und gleichzeitig eine gegenseitige Unterstützung zwischen der Mitgliedstaaten gewährleistet wird.
36. Die Gruppe ist sich voll und ganz bewusst, dass Grenzschutz selbst nur eine Komponente des globalen Sicherheitsmanagements ist, und empfiehlt daher einen integrierten, vor- und nachgelagerten Schutz der Grenzen der Europäischen Union. Dies sollte einen einheitlichen "One-Stop"-Ansatz umfassen, der alle Kontrollen und Überprüfungen, die zu verschiedenen Zwecken durchgeführt werden, vereint. Die Möglichkeiten neuer Technologien, im Verband mit gut ausgebildeten Grenzschutzbediensteten, müssen eine zentrale Rolle spielen. Ergänzend sind angemessene Instrumente zum Datenschutz erforderlich.
37. Die Gruppe ist der Auffassung, dass Frontex bei der bestmöglichen Nutzung der Bedrohungsanalyse, der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten (Frontex sollte insbesondere in der Lage sein, gemeinsame Operationen zuleiten), der Aus- und Fortbildung der Grenzschutzbediensteten der Mitgliedstaaten und der Stärkung der Verbindung zu Drittstaaten auf diesem Gebiet eine zentrale Rolle übernehmen muss. Die Ressourcen von Frontex – Personal und Ausrüstung – müssen gestärkt werden. Der Agentur sollte auch die Aufgabe übertragen werden, die nationalen Grenzschutzkräfte regelmäßig zu überprüfen und zu bewerten.
38. Die Gruppe empfiehlt dringend die Weiterentwicklung einer Strategie gegenüber Drittstaaten, insbesondere im Kampf gegen die illegale Migration, mit Schwerpunkt auf Problemen im Grenzschutz, und Unterstützungsmaßnahmen wie die Entwicklung von Mobilitätspartnerschaften und zirkuläre Migration. Diese Strategie sollte für alle Partner von wechselseitigem Nutzen sein. Der Gruppe erkennt an, dass eine umfassende europäische Strategie zur Visumpolitik als wirksames politisches Instrument bei Verhandlungen mit Drittstaaten genutzt werden kann.

Ausbau des Katastrophenschutzes

39. Katastrophenschutz ist eine originäre Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Dennoch befürwortet 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 Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und dem Grundsatz der Solidarität auf europäischer Ebene. Dies ist umso wichtiger, als die Union heute vielfältigen Gefahren ausgesetzt ist – Naturkatastrophen, aber auch Katastrophen technologischer Art, insbesondere im Zusammenhang mit der Bedrohung durch terroristische Anschläge mit chemischen, biologischen oder nuklearen Waffen.
41. Die Wichtigkeit der Prävention wurde in der Gruppe hervorgehoben, und sie ist der Ansicht, dass dieser Aspekt des Katastrophenschutzes weiterentwickelt werden muss, um ein sichereres Umfeld zu schaffen.
42. Die Gruppe schlägt eine Verbesserung des Informationsmanagements, die Entwicklung einer gemeinsamen Aus- und Fortbildung und gemeinsamer Übungen in diesem Bereich sowie die Einrichtung eines Netzwerks von Ausbildungseinrichtungen vor. Es muss eine bessere Interoperabilität von operativen Techniken und Systemen angestrebt werden. Entsprechend sollte die Kapazität des Beobachtungs- und Informationszentrums gestärkt werden, um das Zentrum zu einer zentralen Koordinierungsstelle auszubauen und seine Beobachtungsfunktionen zu erweitern.
43. Mit einer gegenseitigen europäischen Unterstützung würden auf den Ressourcen der Mitgliedstaaten basierende Reaktionsfähigkeiten ausgebaut, damit die Länder wirksamer größere Notfälle in Europa und in der Welt bewältigen können. Dieses System würde auf freiwilliger Basis beruhen. Die Europäische Union wäre dadurch besser in der Lage, den heutigen Herausforderungen im Bereich des Katastrophenschutzes zu begegnen.

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 Grundsatz der Verfügbarkeit ein. Die Gruppe ist der Auffassung, dass die europäischen Informationsnetzwerke nun aus rechtlicher und aus technischer Sicht entwickelt werden und einem globalen und kohärenten Ansatz folgen sollten, der den operativen Bedarf in vollem Umfang berücksichtigt. Sie empfiehlt daher die Umsetzung einer Strategie der Europäischen Union des Informationsmanagements (EU IMS), die einen kohärenten Ansatz zur Entwicklung von Informationstechnologie und zum Informationsaustausch fördert.

45. Die Gruppe schlägt vor, dass eine Liste der wichtigsten zehn Datenkategorien ("Top Ten") festgelegt wird, bei denen der Austausch zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen der globalen Strategie der Union für den Informationsaustausch ausgebaut werden sollte.
46. Es sollte eine Initiative für einen europäischen Pool von Sicherheitsinstrumenten ("European Security Tool-Pool") auf den Weg gebracht werden. Ein solcher Pool von Instrumenten würde es den Mitgliedstaaten und den Organen der Europäischen Union ermöglichen, Instrumente von bewährtem oder potenziellem Nutzen im Sicherheitsbereich zur Bewertung oder zur Erprobung durch die Behörden anderer Mitgliedstaaten zur Verfügung zu stellen und bei erwiesener Nützlichkeit ihren gegenseitigen Einsatz zu unterstützen.
47. Eine Ratsarbeitsgruppe muss damit beauftragt werden, diese globale Strategie zu erarbeiten. Dies erfordert jedoch Entscheidungen zum Datenschutz und zu der für die Überwachung der Einhaltung und Anwendung zuständigen Stelle. Ferner sollten Überlegungen zu einer gemeinsamen Position gegenüber Drittstaaten angestellt werden.

Verwirklichung der externen Dimension der Innenpolitik

48. Der Gruppe ist bewusst, dass Fragen der äußeren und internen Sicherheit untrennbar miteinander verknüpft sind und dass die externe Dimension der Innenpolitik von entscheidender Bedeutung ist, wenn im Bereich Sicherheit und Migration im Sinne der Strategie der Europäischen Union von 2005 für die Außendimension des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gemeinsame Maßnahmen ergriffen werden sollen.
Durch eine intensivere Zusammenarbeit zwischen den Innen-, Außen-, Entwicklungshilfe- und Verteidigungsministern soll ein integrierter Ansatz gewährleistet werden. 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 differenziertes Konzept für einzelne Drittstaaten und Regionen ist gerechtfertigt. Die Maßnahmen müssen einer geografischen Schwerpunktsetzung und einer politischen Differenzierung folgen.

50. Die Gruppe tritt dafür ein, dass die Beziehungen zu den Nachbarstaaten der Union und zu ihren strategischen Partnern, insbesondere den Vereinigten Staaten und Russland, gestärkt werden. Bis 2014 sollte die Europäische Union eine Entscheidung hinsichtlich des politischen Ziels treffen, im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts einen 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 Union verbunden werden sollten; dies ist eine wichtige Herausforderung für die innere Sicherheit im europäischen Raum. Im Bereich Justiz und Inneres selbst müssen die Arbeitsmethoden in dieser Hinsicht überarbeitet werden.

Mit welcher Strategie können die Herausforderungen für den Zeitraum 2010 bis 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 erfolgen. Die Mitgliedstaaten behalten wesentliche Zuständigkeiten im Bereich Inneres, 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 in der nationalen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verbleiben.

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 die Festlegung von Standards, wenn nötig, sondern auch über operative Mittel anzunähern. Gemeinsame Aus- und Fortbildungsprogramme, Austauschnetzwerke, Solidaritätsmechanismen, die gemeinsame Nutzung bestimmter Ausrüstungsgegenstände, einfachere Verfahren der Zusammenarbeit und natürlich der Informationsaustausch sind entscheidende Wege, um zu einer echten operativen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der Union zu gelangen.

53. Das *Konvergenzprinzip* würde für alle Bereiche gelten, in denen engere Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten möglich sind: Personal, Einrichtungen, Verfahren, Ausrüstung und Rechtsrahmen. Diese engeren Beziehungen würden sich auf den Besitzstand der Union gründen und die Instrumente der Europäischen Union voll ausschöpfen. Mit der Festlegung und Durchführung entsprechender Projekte würde systematisch ein Mehrwert angestrebt. Das Streben nach einem Mehrwert und die Entwicklung des Konvergenzprinzips führen zu dem gleichen Ziel. Je enger die Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, desto klarer treten die gemeinsamen Werte und die nationalen Vorbehalte hervor.
54. Damit diese Ziele erreicht werden können, hält es die Gruppe für wünschenswert, ein gutes Verständnis der jeweiligen Zuständigkeiten aller Akteure in der Europäischen Union zu fördern. Sie schlägt daher vor, dass der Öffentlichkeit im Internet eine strukturierte und konsolidierte Zusammenstellung aller geltenden Rechtsinstrumente im Bereich der europäischen Innenpolitik zur Verfügung gestellt wird. Hinsichtlich der Umsetzung von Richtlinien und Rahmenbeschlüssen sollte eine bessere Koordinierung angestrebt werden. Sowohl die geltenden europäischen Rechtsvorschriften als auch bestimmte Abkommen zwischen Mitgliedstaaten könnten in einer benutzer- und leserfreundlichen Art kodifiziert werden. Solche Kodizes könnten ein fortschrittliches und flexibles System von Rechtsvorschriften im Bereich der europäischen Innenpolitik bereitstellen und wesentlich dazu beitragen, den Besitzstand der Union 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 welchem Grunde eine Entscheidung getroffen wurde.
55. Der Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl, den der französische Vorsitz vorgeschlagen hat, ist ein Beispiel für die Verfahren, die zukünftig angewandt werden könnten: eine kollektive Verpflichtung, die in konkrete Ziele und Maßnahmen auf Ebene der Europäischen Union und auf nationaler Ebene umzusetzen ist; 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: Einleitung

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 nun zunehmend auch in einem internationalen und sogar globalen Kontext statt. Die politischen Entscheidungsträger sind 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 richtigen Gleichgewicht zwischen Mobilität, Sicherheit und Schutz der Privatsphäre, der zunehmenden Verschmelzung von innerer und äußerer Sicherheit, der weltweiten und grenzenlosen Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien und damit verbunden einer wachsenden Notwendigkeit, sensible Daten in vorbildlicher Weise zu schützen.
2. Gute Erfahrungen wurden im Bereich Justiz und Inneres auf Ebene der Europäischen Union damit gemacht, dass wesentliche politische Zielsetzungen im Rahmen von Mehrjahresprogrammen, die von den Staats- und Regierungschefs angenommen werden, festgelegt und vorangebracht wurden. 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 den Bereich Justiz und Inneres, 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 legt wichtige Prioritäten der europäischen Justiz- und Innenpolitik fest.
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" 2009 verabschieden. Aufgrund dessen haben die Überlegungen zur Zukunft der europäischen Innenpolitik schon jetzt in 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 berührt, haben diese daher ein großes Interesse an einem Dialog untereinander und mit der Europäischen Kommission. Allerdings erscheinen im Rat (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 Schengen-Raums Ende 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 im Rahmen einer Dreierpräsidentschaft gemeinsam den Vorsitz im Rat 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 der Tagung des Rates (Justiz und Inneres) vom 14. Februar 2007 unterstützten die Minister grundsätzlich einen Vorschlag des deutschen Innenministers Dr. Wolfgang Schäuble, der zu diesem Zeitpunkt den Ratsvorsitz innehatte, und des zu diesem Zeitpunkt amtierenden Vizepräsidenten der Kommission Franco Frattini, eine hochrangige beratende Gruppe einzurichten, die sich aus Vertretern der Europäischen Kommission, dem amtierenden, scheidenden und nachfolgenden Vorsitz (Deutschland, Portugal, Slowenien; Frankreich, Tschechische Republik und Schweden) sowie einem Vertreter der darauf folgenden Vorsitze (Spanien, Belgien und Ungarn) zusammensetzen sollte. Weitere Teilnehmer waren ein Beobachter für die Staaten des Common Law, ein Vertreter des Europäischen Parlaments und ein Vertreter des Generalsekretariats des Rates. Den Ko-Vorsitz der Gruppe hatten auf Rotationsbasis der Innenminister des amtierenden Vorsitzes und der für Innenpolitik zuständige Vizepräsident der Kommission inne.
9. Entsprechend stellte der Europäische Rat 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 weiter 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 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 Vorschlags für das Folgeprogramm zum Haager Programm durch die Europäische Kommission 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 übrigen, für Innenpolitik zuständigen Mitgliedern des Rates (Justiz und Inneres) zugeleitet. Bei informellen Abendessen am Rande von Ratstagungen wurden die Minister regelmäßig über den Stand der Arbeit unterrichtet. Unter dem slowenischen Vorsitz wurde dem Rat (Justiz und Inneres) zu Beginn des Jahres 2008 ein Zwischenbericht der Gruppe vorgelegt.
13. Die Gruppe erstellte den vorliegenden Schlussbericht als wichtigen Beitrag für die Europäische Kommission und den Rat bei der Vorbereitung und Diskussion über das von der Europäischen Kommission vorzuschlagende "Post-Haager-Programm".

2.) Übergreifende strukturelle Herausforderungen

Effiziente Zusammenarbeit

14. Die Europäische Union muss ehrgeizig sein. Wir brauchen einerseits eine echte Vision für die Zukunft, müssen uns aber andererseits auf eine effiziente und praktische Zusammenarbeit konzentrieren, die zu schnellen und gezielte Ergebnissen im Interesse der Bürger führt.
15. Die Politik muss sich bemühen, das richtige Gleichgewicht zwischen Vision 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 die Effizienz Europas beruhen in hohem Maße auf einer gut funktionierenden Aufgabenteilung zwischen der europäischen Ebene zum einen und den nationalen und regionalen Ebenen zum anderen.
17. Der Schlüsselbereich der Innenpolitik, z. B. die Gewährleistung von Sicherheit und der Schutz der Freiheit und der Privatsphäre durch den Staat, berühren den Kern der nationalen Souveränität wie auch das Leben der Bürger. Gleichzeitig ist ein Handeln auf europäischer Ebene erforderlich, damit die Herausforderungen für die Freiheit und Sicherheit unserer Bürger, die nicht durch nationales Handeln allein bewältigt werden können, gemeistert werden. Die europäischen Bürger erwarten von den politischen Entscheidungsträgern, dass sie Sicherheit als eine Grundlage für Freiheit gewährleisten, gleichzeitig aber auch strenge Normen für die Achtung der Privatsphäre setzen. Entsprechend diesen Erwartungen kann der Begriff "europäisches Modell", der in den Bereichen Wirtschaft und Soziales gemeinhin als Synonym für ein einzigartiges Gesellschaftskonzept verwendet wird, auch in der Innenpolitik verwendet werden. Das Modell ist zu einem wesentlichen Bestandteil der Lebensqualität in der Europäischen Union geworden. Die Bürger haben ein Anrecht auf eine verantwortungsvolle und effiziente Politikgestaltung auf nationaler wie auf europäischer Ebene, wobei dieses "europäische Modell" respektiert und erhalten wird.
18. Vor dem Hintergrund dieser Sensibilität ist eine transparente und nachvollziehbare Entscheidungsfindung notwendig. Die Bürger werden einen Beschluss "aus Brüssel" akzeptieren und begrüßen, wenn die Zuständigkeiten eindeutig sind und der Mehrwert augenfällig ist.
19. Dazu bedarf es einer effizienten und ausgewogenen Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Ebenen der Beschlussfassung. Die politischen Maßnahmen müssen "entwirrt" werden, d. h. der Bürger muss in der Lage sein, zu verstehen, auf welcher Ebene (europäische, nationale oder regionale Ebene) und aus welchen Gründen eine Entscheidung getroffen wurde.

Bessere Rechtsetzung und Vereinfachung

20. Der derzeitige Besitzstand im Bereich der europäischen Innenpolitik, der nach und nach entwickelt worden ist, ist zwangsläufig unstrukturiert und daher dem europäischen Bürger nur schwer zu vermitteln. Zuweilen haben selbst Fachleute Schwierigkeiten, ihn zu verstehen. Einige halten ihn für zu juristisch und zugleich für zu technisch: Er besteht aus einer großen Anzahl und einem breiten Spektrum von Verordnungen, Richtlinien und Rahmenbeschlüssen sowie bi- und multilateralen Übereinkünften.

Einige dieser Rechtsinstrumente überschneiden sich, und die Rechtsgrundlage für einige Maßnahmen lässt sich in verschiedenen Rechtsakten finden. Schließlich wird es immer schwieriger und zeitaufwändiger, die ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinien der Europäischen Union durch immerhin 27 Mitgliedstaaten zu überwachen.

21. Ausgehend von dieser Bestandsaufnahme empfiehlt die Gruppe die folgenden Maßnahmen zur Verbesserung des Status quo:
- o Rechtsvorschriften müssen kohärent, eindeutig, verständlich und zugänglich sein. Es sollte daher geprüft werden, ob der Öffentlichkeit eine strukturierte, konsolidierte Zusammenstellung aller bestehenden sekundären Rechtsvorschriften im Bereich der europäischen Innenpolitik (elektronisch) zur Verfügung gestellt werden kann. Darüber hinaus sollte überlegt werden, wie die Verbesserung der Rechtsetzung mehr vorangebracht werden kann.
 - o Das Verfahren zur Umsetzung der Richtlinien der Europäischen Union in nationales Recht sollte besser koordiniert werden, damit die Schwierigkeiten bei der Überwachung der ordnungsgemäßen Umsetzung minimiert werden.
 - o Darüber hinaus sollte darüber nachgedacht werden, ob und in welchem Maße bestehende und künftige Rechtsvorschriften kodifiziert werden könnten. Eine Möglichkeit könnte darin bestehen, dass europäische Rechtsvorschriften in Kodizes zusammengefasst und gebündelt werden und erforderlichenfalls durch eine Zusammenstellung bi- und multilateraler Übereinkünfte vervollständigt werden, 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 in der europäischen Innenpolitik bieten und wesentlich dazu beitragen, den Besitzstand transparenter, verständlicher und leichter anwendbar zu machen. Der Visa-Kodex (dessen Annahme noch aussteht) ist hierfür ein gutes Beispiel.

22. Da die Erstellung solcher Kodizes ein mehrjähriges und weit reichendes Projekt ist, empfiehlt, unmittelbar nach der Annahme des Post-Haager-Programms zunächst eine Durchführbarkeitsstudie in Auftrag zu geben. Die Studie sollte ferner dazu verwendet werden, dass weitere Ideen zu der Frage entwickelt werden, wie die bestehenden Kompetenzen der Europäischen Union im Bereich der europäischen Innenpolitik einfacher und strukturierter wahrgenommen werden können, damit sie bei der Evaluierung des Post-Haager-Programms berücksichtigt werden können.

Priorisierung

23. Allgemein sollten die europäischen Entscheidungsträger bei der Festlegung lang- und mittelfristiger vorrangiger Ziele und möglicher Wege für das Erreichen dieser Ziele berücksichtigen, ob ein europäisches Handeln in diesen Bereichen einen Mehrwert im Einklang mit den in den Verträgen verankerten Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit bringt.
24. Bevor neue Rechtsakte angenommen und neue Verfahren eingeführt werden, sollte die Wirksamkeit der geltenden Rechtsvorschriften und Maßnahmen in vollem Umfang ausgeschöpft oder, sofern wünschenswert, weiter verbessert werden.
25. In diesem Zusammenhang sollten unter Berücksichtigung des gesamten Spektrums der Zuständigkeiten der Europäischen Union im Bereich Inneres zunächst klare politische Prioritäten festgelegt werden, damit die Tätigkeiten auf ausgesuchte wichtige Ziele konzentriert werden können. Dazu würden auch gezieltere Maßnahmen und eine bessere Nutzung der verfügbaren Ressourcen gehören.

Kommunikation

26. Kommunikation ist der Schlüssel dazu, dass die Ergebnisse der europäischen Innenpolitik den Bürger im Alltag erreichen. Die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten sollten daher in eine Diskussion darüber eintreten, wie die konkreten Ergebnisse der europäischen Innenpolitik den Bürgern besser vermittelt werden können und ein Konzept für die optimale Darstellung der Inhalte entwickelt werden kann. Dazu würden beispielsweise Debatten mit großer Öffentlichkeitswirkung gehören, damit sich eine fundiertere und positivere öffentliche Meinung herausbildet. Bei der Darstellung der Rechtsvorschriften und der politischen Maßnahmen der Europäischen Union sollten alle Entscheidungsträger in ihren öffentlichen Verlautbarungen berücksichtigen, dass deren Annahme eine gemeinsame Aufgabe ist, an der der Rat, d. h. die Mitgliedstaaten, die Europäische Kommission und das Europäische Parlament mitwirken.

Finanzmittel

27. Für den Zeitraum 2007 bis 2013 stehen den Mitgliedstaaten auf dem Gebiet Justiz und Inneres, z. B. in den Bereichen Migration, Grenzschutz und Prävention von Kriminalität und Terrorismus sowie Sicherheitsforschung mehr Finanzmittel zur Verfügung. Die Europäische Kommission sollte ausgehend von den Erfahrungen, die bis 2009 gesammelt werden, zu Beginn des Umsetzungszeitraums des Post-Haager-Programms eine ausführliche Aufschlüsselung der im Bereich Inneres zur Verfügung stehenden Gemeinschaftsmittel bereitstellen. Darüber hinaus sollte darauf hingearbeitet werden, dass die zur Verfügung stehenden Mittel besser auf den besonderen Charakter der operativen Projekte mit realen Auswirkungen, die von den Mitgliedstaaten vorzuschlagen sind, zugeschnitten und benutzerfreundlichere Verfahren für den Zugang von Leistungsberechtigten zu solchen Mitteln vorgeschlagen werden. Die Mitgliedstaaten müssen besser funktionierende Informationskanäle zwischen den nationalen Behörden und von den Behörden zu möglichen Antragstellern hin aufbauen. In diesem Zusammenhang wäre es von großem Nutzen, wenn die Kommission prüfen könnte, wie mehr empfangenorientierte Informationen und Leitlinien über den Umfang und die Verfügbarkeit von Finanzmitteln bereitgestellt werden können.

3.) Horizontale politische Herausforderungen

28. Im kommenden Jahrzehnt ist es die Hauptaufgabe der politischen Entscheidungsträger im Bereich der europäischen Innenpolitik, die Freiheit, Sicherheit und Privatsphäre der europäischen Bürger zu schützen und zugleich die Stellung Europas in einer globalisierten Welt auszugestalten. Dazu müssen Antworten auf die Herausforderungen in den Bereichen Sicherheit, Migration und Technologie gefunden werden und eine Vorreiterrolle bei der Nutzung der Chancen der Globalisierung eingenommen werden. Besondere Aufmerksamkeit muss dabei den neuen Herausforderungen gewidmet werden, die sich aus der Internationalisierung, der weltweiten Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien sowie der wachsenden Mobilität von Personen und Waren ergeben. Unser gemeinsames Ziel muss es sein, unsere Rechtsvorschriften und politischen Entscheidungen an diese Herausforderungen anzupassen und dabei unsere Verfassungs- und Rechtsordnungen sowie die Rechtsstaatlichkeit aufrechtzuerhalten.
29. Um den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Lichte sich ständig ändernder Rahmenbedingungen schützen und vollenden zu können, ist es nach Ansicht der Gruppe erforderlich, alle politischen Konzepte auf der Grundlage der folgenden drei horizontalen Säulen zu entwickeln:

Erhalt des "europäischen Modells" im Bereich der europäischen Innenpolitik durch ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Mobilität, Sicherheit und Schutz der Privatsphäre

30. Mobilität, Sicherheit und Schutz der Privatsphäre (Privatleben und Datenschutz) bilden ein Dreieck, das alle Bereiche der europäischen Innenpolitik beeinflusst. In den letzten Jahren haben aufgrund des technologischen Fortschritts und politischer Entwicklungen wie der Erweiterung des Schengen-Raums insbesondere die Mobilität von Personen und damit die Freiheit zugenommen. Diese raschen Entwicklungen machen es erforderlich, dass nicht nur ein Gleichgewicht zwischen Sicherheit und Schutz der Privatsphäre gefunden wird – in der öffentlichen Diskussion wird das Thema oft auf diese Aspekte beschränkt –, sondern auch in dem Dreieck aus Mobilität, Sicherheit und Privatsphäre als grundlegende Herausforderung für das Post-Haager-Programm. Die drei Komponenten sind eng miteinander verknüpft und voneinander abhängig.

Zum Beispiel besteht die allgemeine Auffassung, dass Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit (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 Beeinträchtigung der Sicherheit empfunden werden, usw. Wenn sich die Bürger jedoch nicht sicher fühlten, würden sie sehr wahrscheinlich überhaupt nicht reisen wollen.

31. Ein Schwerpunkt bei jedem Vorschlag auf der Grundlage des Post-Haager-Programms wird daher die Überlegung sein, wie Mobilität, Sicherheit und Schutz der Privatsphäre auf angemessene Weise in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht werden können. Es muss das Klischee überwunden werden, dass Sicherheit, Mobilität und Schutz der Privatsphäre gegensätzliche Konzepte darstellen, die einander ausschließen. Im Rahmen des Post-Haager-Programms 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 der derzeitige Zustand angegangen werden muss, um die Sicherheit wesentlich zu erhöhen und gleichzeitig den Schutz der Privatsphäre und die Mobilität in gleichem Maße zu stärken.
32. Datenbanken und neue Technologien werden bei der Weiterentwicklung innenpolitischer Maßnahmen in den Bereichen Grenzschutz, Migration und Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus eine zentrale Rolle spielen. Auch wenn Technologie den Faktor Mensch nie vollständig ersetzen kann, kann technischer Fortschritt die notwendigen Mittel zur Verfügung stellen, damit Mobilität, Sicherheit und Schutz der Privatsphäre gleichermaßen optimiert werden. Insbesondere kann der verstärkte Einsatz neuer Technologien zufrieden stellende Antworten auf die wichtige Frage liefern, wie den Bürgern mehr Sicherheit geboten und zugleich ihr Recht auf Privatsphäre stärker geschützt werden kann. Bei der Schaffung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Mobilität, Sicherheit und Schutz der Privatsphäre sollte der Entwicklung innovativer Technologien sowie der Steigerung ihrer Wirksamkeit eine Schlüsselrolle zukommen.

Bewältigung des Problems der wachsenden Interdependenz von innerer Sicherheit und äußerer Sicherheit

33. Eine weitere neue Säule im Vergleich zum Haager Programm ist die zunehmende Interdependenz von innerer und äußerer Sicherheit. Bei der künftigen Gestaltung der 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 bedarf es eines kohärenten Konzepts für die externen Aspekte, bei dem insbesondere der zunehmenden Interdependenz von innerer und äußerer Sicherheit Rechnung getragen wird.
34. Die Gruppe setzt sich nachdrücklich für die Entwicklung eines ganzheitlichen Konzepts in diesem Bereich ein, das z. B. Aspekte der Entwicklungs-, Migrations-, Sicherheits-, Wirtschafts-, Finanz-, Handels- und Außenpolitik umfasst und es der Europäischen Union erlaubt, in internationalen Beziehungen verantwortungsvoll und glaubhaft aufzutreten.

Gewährleistung 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 für das IT-Management müssen entwickelt werden, damit technische Unterstützung für politische Ziele geboten wird. Die technische Durchführbarkeit, Effizienz und Wirtschaftlichkeit einerseits und die Sensibilität der Daten andererseits sollten für die Frage der Gestaltung von Zugangssystemen entscheidend sein.

Langfristig kann nur ein gemeinsamer europäischer Standard für die Datenspeicherung und -übertragung, einschließlich Kompatibilitätsleitlinien und harmonisierter Datenformate, die Voraussetzungen für einen effizienteren Informationsaustausch verbessern. Im Post-Haager-Programm sollten diese Grundsätze unter besonderer Berücksichtigung der ersten Säule, nämlich des ausgewogenen Verhältnisses zwischen Mobilität, Sicherheit und Schutz der Privatsphäre, weiterentwickelt werden.

4.) Vorrangige Politikfelder

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

Kapitel II: Wahrung der inneren Sicherheit und äußeren Stabilität

1.) Polizeiliche Zusammenarbeit

38. Die polizeiliche Zusammenarbeit umfasst eine große Bandbreite an gemeinsamen Strategien, die an drei Hauptachsen ausgerichtet sind: stärkere Sensibilisierung von Polizeibeamten für europäische Themen und für die Rechtsordnungen der anderen Mitgliedstaaten, Zusammenarbeit mit den Polizeikräften der anderen Mitgliedstaaten vor Ort, insbesondere in Grenzgebieten, und Informationsaustausch mit den Polizeikräften der anderen Mitgliedstaaten, unter anderem über Europol.
39. Der Ausbau dieser Kooperationsachsen in den kommenden Jahren ist für die Mitgliedstaaten, die mit oftmals über die Grenzen ihres Hoheitsgebiets hinausreichenden Sicherheitsrisiken konfrontiert sind, ein wesentliches Thema. In jedem der drei Bereiche ist es besonders wichtig, die Entwicklung der Sicherheitstechnologie zu berücksichtigen, um den Polizeikräften der Mitgliedstaaten wirksame Instrumente mit an die Hand geben zu können, die den derzeitigen gerecht werden.
40. Die polizeiliche Zusammenarbeit erstreckt sich auf verschiedene Bereiche, die in den letzten Jahren eine sehr unterschiedliche Entwicklung genommen haben. In Bezug auf die Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit sind bedeutende Veränderungen zu verzeichnen, die sich sowohl von den im Sicherheitsbereich tätigen Personen als auch von den Bürgern der Union im Allgemeinen gelegentlich nur schwer nachvollziehen lassen. Es muss dafür gesorgt werden, dass verschiedene Aspekte der polizeilichen Zusammenarbeit auf kohärente und koordinierte 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 künftigen Arbeiten der Mitgliedstaaten und der europäischen Organe dienen, sofern daraus ein Mehrwert entsteht.
41. Die Polizeikräfte der Mitgliedstaaten müssen auch auf europäischer Ebene ausgebildet werden, damit das gegenseitige Verständnis und der Austausch bewährter Verfahren gewährleistet sind. Es ist nämlich unerlässlich, dass die Polizeikräfte in den Mitgliedstaaten eine europäische Dimension erlangen.

Es lassen sich zwei eng miteinander verbundene Ziele benennen: die Erleichterung der Zusammenarbeit durch den Erwerb von Kenntnissen über die Systeme der anderen Staaten und die Steigerung der Professionalität der europäischen Polizeibeamten durch Erfahrungsaustausch. In der Einrichtung der Europäischen Polizeiakademie (EPA) im Jahr 2001 äußerte sich das Bestreben, Polizeibeamten eine europäische Ausbildung zukommen zu lassen. In den letzten beiden Jahren wurden in der EPA 2500 Polizeibeamte aus den Mitgliedstaaten ausgebildet; die EPA sollte diese Tätigkeiten weiter entwickeln.

- o Diese Aspekte der Ausbildungsmaßnahmen könnten durch eine Systematisierung der Ausbildung in den Mitgliedstaaten und ihre Ausweitung auf alle Ebenen der Polizeihierarchie - insbesondere die Beamten mittlerer Dienstgrade - ergänzt werden. Es wäre somit von Vorteil, die von der EPA verfolgte Strategie, nämlich die unionsweite Verbreitung der betreffenden Kenntnisse, zu verstärken.
- o Die Lehrmethoden könnten diversifiziert werden, wobei der Schwerpunkt auf computergestützten Unterricht gelegt würde. Auch Beamtenaustauschprogramme könnten durch die Einbeziehung der "Erasmus-Programme für die Polizei" in die Grundausbildungslehrpläne und in die Weiterbildung für Polizeibeamte weiterentwickelt werden. Der Sprachunterricht sollte ebenfalls verbessert werden, damit das Polizeipersonal über ein ausreichendes Niveau an Fremdsprachenkenntnissen verfügt.
- o Schließlich stellt sich die Frage nach der Auswahl des Arbeitsmodells der EPA. Die Mitgliedstaaten scheinen die Idee einer Agentur, die sich auf ein Netz der Ausbildungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten gründet, zu bevorzugen. Dieses Prinzip hat bisher ein gewisses Maß an Einheitlichkeit gewährleistet und zu einer Standardisierung der Ausbildungsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten und der Tätigkeiten der EPA geführt; es wäre sinnvoll, wenn die EPA auf europäischer Ebene einen allgemeinen Überblick über die Ausbildung von Polizeibeamten in der EU hätte. Die EPA sollte ihre Tätigkeiten in diesem Sinne weiterentwickeln.

42. Ferner war sich die Gruppe darin einig, dass die Zusammenarbeit an Ort und Stelle verstärkt werden sollte, um die innere Sicherheit in der Europäischen Union und speziell im Schengen-Raum zu verbessern. Das Instrumentarium für eine derartige Zusammenarbeit sollte entwickelt und diversifiziert werden.

43. Die durch bilaterale oder multilaterale Abkommen zwischen den betreffenden Staaten errichteten Zentren der Polizei- und Zollzusammenarbeit (ZPZZ) sind unterstützende Instrumente für die direkte grenzübergreifende Zusammenarbeit und bringen Beamte aus zwei, drei oder sogar vier Ländern an einem Ort zusammen.
- o Die ZPZZ können zu einem wesentlichen Instrument für die polizeiliche Zusammenarbeit insbesondere in den Grenzgebieten ausgebaut werden. Die Struktur und die Aufgaben der ZPZZ könnten neubewertet werden, um sie zu echten Polizei-/ Zollzentren für Krisenbewältigung auszugestalten, die Ereignisse mit internationaler Dimension bewältigen zu können. Insbesondere in Grenzgebieten könnten die ZPZZ zu einem Modell für die künftige polizeiliche Zusammenarbeit werden.
44. Gemeinsame Ermittlungsgruppen (GEG) sind ein wichtiger Aspekt der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei den strafrechtlichen Ermittlungen. Die Mitgliedstaaten können GEG einsetzen, wobei es den Beamten von zwei oder mehr Mitgliedstaaten ermöglicht wird, bei strafrechtlichen Ermittlungen zusammenzuarbeiten; dabei gestattet jeder Staat den Beamten des anderen Staates, in seinem Hoheitsgebiet bestimmte Ermittlungstätigkeiten durchzuführen. Auch Europol-Beamte können an GEG beteiligt werden. Die GEG erweisen sich als ein wirksames Werkzeug bei umfangreichen, komplexen Ermittlungen, bei denen ein gemeinsames abgestimmtes Vorgehen der beteiligten Mitgliedstaaten erforderlich ist. Im bestehenden rechtlichen Rahmen ist es wichtig, die Möglichkeit eines Rückgriffs auf Europol besser zu nutzen, um dessen Analysestärken zu nutzen.
45. Die GEG dürften sich aber wohl nicht für alle Arten strafrechtlicher Ermittlungen mit einem grenzüberschreitenden Aspekt eignen. Für bestimmte Aspekte der strafrechtlichen Ermittlungen ist es wahrscheinlich notwendig, auf eine Vereinfachung der geltenden Regelungen für die Fälle hinzuwirken, in denen Ermittlungen im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats durchgeführt werden müssen. Die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, die eng miteinander verbunden sind, können auf vielerlei Art verbessert werden. Eine dieser Möglichkeiten besteht darin, Polizeibeamten nach vereinfachten Formalitäten zu gestatten, im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats Maßnahmen ohne Zwangscharakter durchzuführen, wie etwa die Vernehmung von Zeugen auf freiwilliger Basis. Eine weitere Vereinfachung könnte in einem System von schriftlichen Informationsersuchen von öffentlichen Stellen oder Einzelpersonen über die Grenzen hinweg bestehen. Ein solches System würde die derzeitigen, äußerst restriktiven Verfahren flexibler machen, ohne dass die allgemeinen Grundsätze der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen in Frage gestellt würden.

46. Schließlich wies die Gruppe darauf hin, dass das Umfeld für die polizeiliche Zusammenarbeit insbesondere durch die Stärkung von Europol, den Austausch von Wissen und die Integration der Verwaltung polizeilicher Dateien und der Sicherheitstechnologien verbessert werden muss.
- o Derzeit verfolgt Europol das Ziel, die Bekämpfung der organisierten Kriminalität 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 Mandat von Europol so erweitern, dass alle Arten der Schwermriminalität erfasst werden und die Funktionsweise von Europol verbessert wird.
 - o Europol soll als enger Partner und Anlaufstelle für die einzelstaatlichen Polizeibehörden auf europäischer Ebene fungieren. Die Gruppe schlägt vor, folgende Maßnahmen des Post-Haager Programm in Betracht zu ziehen:
 - o Europol sollte innerhalb seines Rechtrahmens zunehmend in Anspruch genommen und zu einem Kompetenzzentrum für technische Unterstützung ausgebaut werden.
 - o Ferner sollte Europol seine Kapazitäten für die Weitergabe von Erkenntnissen an die Polizeikräfte der Mitgliedstaaten weiter entwickeln. Hierzu ist zu gewährleisten, dass Informationen an Europol übermittelt und von den Mitgliedstaaten genutzt werden. Die Forderung des sogenannten "schwedischen Rahmenbeschlusses" vom 18. Dezember 2006, wonach Informationen auszutauschen sind, könnte erfüllt werden, indem Instrumente für den automatischen Datentransfer geschaffen werden. Zugleich könnten die Strukturen der nationalen Europol-Stellen flexibler gestaltet werden, um für eine reibungslosere Verbindung zwischen den operativen Diensten und Europol zu sorgen.
 - o In Anbetracht der externen Dimension der polizeilichen Zusammenarbeit sollte auf lange Sicht die Schaffung einer "Sicherheitspartnerschaft" zwischen Europol und Interpol durch gegenseitige Unterrichtung und Konsultation über Arbeitsprogramme in Betracht gezogen werden.

47. Auch die Vernetzung bei der polizeilichen Zusammenarbeit sollte ausgeweitet werden. Die polizeilichen Tätigkeiten erstrecken sich auf unterschiedliche Tätigkeitsbereiche, insbesondere bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus. Die Spezialisten für diese verschiedenen Bereiche der Kriminalität sollten ihre fachlichen Fähigkeiten und Kenntnisse auf breiterer Ebene austauschen. Zusammen mit Europol könnten diese Spezialisten im Rahmen eines Netzes zusammenarbeiten, mit dessen Hilfe spezifische Informationen gesammelt werden können, 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 ferner einen Ausbau des Informationsaustauschs, um die Arbeit der für Kriminalitätsbekämpfung zuständigen Dienste in den Mitgliedstaaten zu verbessern. Im Hinblick auf einen besseren Informationsaustausch zwischen den Polizeidienststellen der Mitgliedstaaten sollten die entsprechenden in den Besitzstand der Europäischen Union übernommenen Bestimmungen des Prümer Vertrags in vollem Umfang umgesetzt werden.
49. Diese Verbesserung ist möglich, wenn die Palette der gesammelten Informationen erweitert wird: Die Ausdehnung des SIS auf die neuen Mitgliedstaaten dank SISone4all, die Einführung von SIS II, in das biometrische Daten eingegeben werden können, und die Einführung des VIS verdeutlichen die wachsende Bedeutung von Informationssystemen in der polizeilichen Zusammenarbeit.
50. Ausgehend von einer ersten Bewertung könnte die technische Verwaltung europäischer Datenbanken wie SIS, VIS und Eurodac zur Steigerung der Effizienz in einer einzigen spezifischen Struktur zusammengeführt werden. Dieser Struktur für die Sicherheitstechnologie könnte auch die weitergehende Aufgabe zukommen, die Interoperabilität aller Polizeidatenbanken und anderer technologischer Materialien sicherzustellen.
51. Über den technischen Aspekt der Zusammenführung von Datenbanken hinaus können Sicherheitstechnologien in der Tat viele Möglichkeiten im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit bieten. Bekanntlich haben auf dem gesamten Gebiet der Sicherheitstechnologie in den letzten Jahren bedeutende Entwicklungen stattgefunden.

Es müssen Anstrengungen zur Standardisierung der neuen Materialien im Hinblick auf eine bessere Interoperabilität unternommen werden; dies gilt besonders für die Bereiche Video-Überwachung, Internettelefonie und Verwendung unbemannter Fluggeräte durch die Polizei. Es sollte erwogen werden, bestimmte moderne Materialien, die hohe Investitionen erfordern, auszutauschen, wenn diese 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. Forschungsrahmenprogramms (Sicherheitsforschungsprogramm) für die Ziele der polizeilichen Zusammenarbeit, der Terrorismusbekämpfung und des Grenzschutzes sowie für Zielvorgaben für den Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie verfügbaren Mittel sollten verstärkt genutzt werden.
53. Einige der Vorschläge zur Vernetzung und integrierten Verwaltung im Sicherheitsbereich könnten im Rahmen der Ratsarbeitsgruppe "Informationsaustausch" erörtert werden.

2.) Bekämpfung des globalen Terrorismus

54. Die Europäische Union sollte im weltweiten Kampf gegen den Terrorismus auf der Grundlage eines umfassenden globalen Ansatzes mit Präventions- und Repressionskomponenten eine aktive Rolle spielen. Um die Bürger der Europäischen Union möglichst umfassend vor der terroristischen Bedrohung zu schützen, sind politische und rechtliche Maßnahmen, deren Schwerpunkt auf der Prävention liegt, auf mittlere und lange von besonderer Bedeutung. Insbesondere müssen proaktive Maßnahmen gegen Radikalisierung und Rekrutierung unter Berücksichtigung des Potenzials der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft weiter entwickelt und durchgeführt werden.
55. In Anbetracht der andauernden und vielfältigen Bedrohungen durch den Terrorismus sind bei der Terrorismusbekämpfung ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der europäischen Organe im Einklang mit ihren jeweiligen Zuständigkeiten und die Bündelung ihrer Mittel unverzichtbar.

Es ist von grundlegender Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten ihre Zusammenarbeit weiter intensivieren. In diesem Zusammenhang hält es die Gruppe für erforderlich, den in der Terrorismusbekämpfungsstrategie der Europäischen Union festgelegten umfassenden Ansatz entsprechend aktueller Bedrohungsanalysen vollständig umzusetzen und weiter zu entwickeln.

56. Die innereuropäischen Strukturen zur Terrorismusprävention und -bekämpfung sollten verbessert werden, um effiziente, kohärente und rasche Abwehrmaßnahmen zu gewährleisten. Dazu müssen die Hauptverantwortung der Mitgliedstaaten für die Terrorismusprävention und -bekämpfung und das politische Ziel, so weit wie möglich Synergieeffekte zu erzielen, miteinander verknüpft werden.
- o So sollte beispielsweise darüber nachgedacht werden, wie sich die Koordinierung der Terrorismusbekämpfungspolitik auf europäischer Ebene im Hinblick auf eine engere Zusammenarbeit der einzelnen Akteure verbessern lässt. Die Koordinierung bleibt so lange bruchstückhaft, solange sie neben der Arbeit im Rahmen des Rates nicht auch die Arbeit der Europäischen Kommission, Europol, Eurojusts und des Gemeinsamen Lagezentrums (SitCen) umfasst. Dementsprechend sollte ein Konzept für das künftige institutionelle Gefüge in diesem Bereich ausgearbeitet werden.
 - o Ebenso sollte eine Verzahnung der Terrorismusbekämpfung mit dem Katastrophenschutz in Betracht gezogen werden. Die europäischen Regelungen zum Katastrophenschutz sollten eine Katastrophenschutzreaktion auf alle großen Notfälle, einschließlich terroristischer Handlungen, erleichtern.
57. Die Gruppe schlägt vor, die Europäische Kommission zu ersuchen, das Potenzial einer verstärkten Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft zu ermitteln und geeignete Bereiche und Formen der Zusammenarbeit vorzuschlagen. Über die Analyse von und der Reaktion auf Radikalisierungs- und Rekrutierungsbestrebungen hinaus 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, und zwar zur Aufstachelung, Rekrutierung oder zur praktischen Unterstützung potenzieller Terroristen. Damit ist es zu einem entscheidenden Mittel der Radikalisierung geworden. Die Überprüfung des Internet ist daher eine Aufgabe von höchster Bedeutung. Aus diesem Grund vertritt die Gruppe die Auffassung, dass es unbedingt weiterer Überlegungen zu möglichen Maßnahmen gegen die Nutzung des Internet zu terroristischen Zwecken bedarf.
59. Die Gruppe ist gleichzeitig der Auffassung, dass bei der Terrorismusbekämpfung selbst das Internet so effizient und proaktiv wie möglich zur Entradikalisierung genutzt werden muss. Mit "kultureller Intelligenz" muss die Radikalisierung über Internet und Medien bekämpft werden, wobei insbesondere die speziellen Eigenheiten der "Cybersprache" zu berücksichtigen sind.
60. Daher empfiehlt die Gruppe, die Strategie für Medienkommunikation folgendermaßen weiter zu entwickeln:
- o Konzentration auf den interkulturellen Dialog und Entwicklung einer klaren und überzeugenden positiven Botschaft an die verschiedenen Gemeinschaften in Europa und im Ausland, gegebenenfalls sogar in nicht-europäischen Sprachen, mit Bezug auf die Kernwerte Europas, nämlich verantwortungsvolle Staatsführung, Grundrechte und Wahrung von Frieden und Freiheit,
 - o Infragestellung der terroristischen Botschaft und der einseitigen Darstellung, indem unter anderem klar aufgezeigt wird, dass der Diskurs der Terroristen zu weiteren Aggressionen führt und die terroristische Propaganda nicht unter das 'Recht auf Meinungsfreiheit fällt, und
 - o entsprechende proaktive Nutzung der Informationsforen des Internet.
61. Die Gruppe hält es für wesentlich, den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten und gegebenenfalls mit Drittstaaten zu intensivieren, um geeignete Rechtsgrundlagen beispielsweise für Folgendes zu entwickeln und auszuarbeiten:

- o geeignete Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, der seinen Ursprung im eigenen Land hat (home-grown terrorism), auf der Grundlage derzeitiger Beratungen;
 - o neue und flexiblere Ausweisungs- und Überwachungsmaßnahmen unter Beachtung der Grundrechte und der Gesetze der Mitgliedstaaten;
 - o im Rahmen des Völkerrechts sind auf der Grundlage derzeitiger Beratungen Prüfung der Frage, ob es eines internationalen Polizeirechts, einschließlich der Ausarbeitung internationaler Standards im Strafrecht im Hinblick auf terroristische Vorbereitungshandlungen, bedarf.
62. Mit Maßnahmen auf nationaler Ebene kann nur dann die besten Ergebnisse erzielt werden, wenn ein Maximum an Informationsfluss zwischen den Mitgliedstaaten gewährleistet ist. Während der Informationsaustausch zwischen den einzelstaatlichen Polizeikräften als immer selbstverständlicher angesehen wird, stellt der Informationsaustausch zwischen den 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 Bildung von Netzen von Terrorismusabwehrzentren in den Mitgliedstaaten. Zum einen sollten sicherheitsrelevante Informationen für alle Sicherheitsbehörden der Mitgliedstaaten verfügbar sein. Zum anderen gerät dieser Verfügbarkeitsgrundsatz in Widerspruch zum "Vertraulichkeitsgrundsatz", der für den Informationsaustausch der nationalen Nachrichtendienste von grundlegender Bedeutung ist. Es ist sorgfältig zu prüfen, ob und inwieweit die Strukturen der Europäischen Union dazu beitragen können, dass diese divergierenden Interessen miteinander in Einklang gebracht werden können. In diesem Zusammenhang ist die Rolle des SitCen besonders zu berücksichtigen.
63. Die Gruppe empfiehlt ferner Folgendes:
- o weitere Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs zwischen Polizei- und Justizbehörden insbesondere durch Europol und Eurojust;
 - o verstärkte Nutzung der Europol-Datenbanken, d.h. des Europol-Informationssystems;

- o verstärkte Zusammenarbeit zwischen Europol und SitCen.
64. Speziellen Ermittlungstechniken sollte auf der Agenda der Europäischen Union ein höherer Stellenwert eingeräumt werden. Was die Video-Überwachung anbelangt, so sollten unter anhand noch durchzuführender Analysen weitere Maßnahmen erörtert werden.
65. Der Kontrolle von Explosivstoffen, Zündern und Ausgangsstoffen sollte besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.
66. Die Verhinderung der Terrorismusfinanzierung bleibt eine ständige Aufgabe der Mitgliedstaaten und der Organe der Europäischen Union. Daher sollte die Strategie der Europäischen Union zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung weiter entwickelt werden.
- o Die Zusammenarbeit zwischen den Zentralstellen für Verdachtsanzeigen sollte verstärkt werden, wobei eine künftige Maßnahme etwa in der systematischen Überwachung von Finanztransaktionen in der Union bestehen könnte.
 - o Den für die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung zuständigen Strafverfolgungsbehörden sollten effizientere Rechtsinstrumente an die Hand gegeben werden, die ihnen die Nutzung von Datenbanken wie etwa SWIFT ermöglichen.
67. Eine verantwortungsvolle und zeitgemäße europäische Politik zur Terrorismusbekämpfung kann die mögliche Gefahr von Terroranschlägen mit atomaren, biologischen oder chemischen 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 Katastrophenschutzes und der Krisenbewältigung zu ergreifen.

Die bestehenden Instrumente müssen noch verbessert werden. Daher muss die Europäische Union ihre Terrorismusbekämpfungsstrategie weiter entwickeln und anpassen, damit Prävention, Reaktion, Katastrophenschutz und Krisenbewältigung - auch in Bezug auf chemischen, biologischen, radiologischen und nuklearen Terrorismus (CBNR-Terrorismus) - in vollem Umfang erfasst werden.

Hierzu sollten Vorschläge zur Verbesserung der Transportsicherheit und zum besseren Schutz vor der illegalen Einfuhr gefährlicher Stoffe gehören, die etwa Folgendes betreffen:

- o wirksame Kontrollen von Containertransporten in die EU einschließlich Verkehrskontrollen zur Verhinderung der Einfuhr radioaktiver und bestimmter biologischer und chemischer Stoffe;
- o Sicherheitsüberprüfungen der Mitarbeiter im Transportwesen in Verbindung mit Zugangsgenehmigungen zu kritischen Infrastrukturen.

68. Darüber empfiehlt die Gruppe die Schaffung einer Plattform oder eines Mechanismus für den Informationsaustausch zwischen den polizeilichen Spezialeinheiten der Mitgliedstaaten, die für die Bewältigung aktueller CBNR-Krisensituationen zuständig sind, damit diese Einheiten die besten Verfahren für die Bewältigung dieser Situationen austauschen, über einschlägige Forschungsprojekte und -ergebnisse berichten und an den 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 aufgrund seiner eigenen Völkervielfalt und geografischen Lage.
70. Zur Verwirklichung der verstärkten Zusammenarbeit, die sowohl innerhalb der Union als auch mit den Drittstaaten erforderlich ist, sollten die Innen- und die Außenminister häufiger als natürliche Partner handeln.

71. Die Europäische Union wird zwangsläufig 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 ist nach Auffassung der Gruppe eine enge und beständige Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten unerlässlich. Zuerst erfordert dies ein besseres Verständnis des geltenden Rechts auf beiden Seiten. Mittelfristig sollte diese Zusammenarbeit zu einer größeren Konvergenz führen, und zwar auch im Hinblick auf die verschiedenen Rechtsvorschriften über den Datenschutz. Die Europäische Union sollte ferner bis 2014 eine Entscheidung über das politische Ziel treffen, im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts einen 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 Partnerschaftsrates (Sicherheit) vertiefen, wobei gegebenenfalls auch trilaterale Treffen mit den Vereinigten Staaten stattfinden könnten.
73. Es bedarf auch einer engeren Zusammenarbeit mit Staaten und Regionen, die hinsichtlich terroristischer Strukturen und Aktivitäten von besonderem Interesse sind, weil sie entweder selbst Ziele terroristischer Anschläge sind oder ihnen die Mittel fehlen, dem Terrorismus wirksam entgegenzutreten.
74. Die Europäische Union hat sich auf eine gemeinsame Definition des Begriffs "Terrorismus" geeinigt. Die globale Bekämpfung des Terrorismus wird jedoch dadurch beeinträchtigt, dass es keine VN-weite gemeinsame Definition dieses Begriffs gibt. Die Beratungen in den Vereinten Nationen über das umfassende Übereinkommen der VN gegen den internationalen Terrorismus müssen mit dem Ziel fortgeführt werden, sich über eine gemeinsame Definition zu einigen. Die Europäische Union, die Vereinigten Staaten, die Russische Föderation und andere Partner sollten gemeinsam auf dieses Ziel hinarbeiten.

3.) Koordinierung von Einsätzen in Drittstaaten

75. In den letzten Jahren haben drei parallele, aber miteinander verbundene Entwicklungen stattgefunden:

- o innerhalb der Europäischen Union eine verstärkte Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich, insbesondere bei der polizeilichen Zusammenarbeit;
- o weltweit eine zunehmende Internationalisierung bei der Konfliktlösung aufgrund der verschwommenen Grenzen zwischen innerer und äußerer Sicherheit, wodurch zunehmend ein Engagement im Ausland erforderlich ist,
- o und folglich eine wachsende politische Bereitschaft der Europäischen Union, ihr Gewicht und ihre Möglichkeiten in internationalen Konfliktsituationen einzusetzen.

76. Dies hat zu einer Zunahme der Einsätze in Drittstaaten geführt, wobei die Europäische Union auch Polizei- und Streitkräfte, Katastrophenschutzeinheiten und zivile Bedienstete entsendet, die beispielsweise für den Aufbau von Institutionen, die Stützung der Rechtsstaatlichkeit, Wahlbeobachtung, Demokratisierung, die Zivilgesellschaft und humanitäre Hilfe zuständig sind. Die in den Einsatzgebieten an Streit- und Polizeikräfte sowie an Katastrophenschutzeinheiten und sonstige Kräfte gestellten Anforderungen sind vielfältig und eng miteinander verflochten: Die große Bandbreite an Bedrohungen umfasst Kriegssituationen, Terroranschläge, organisierte Kriminalität, gewalttätige Demonstrationen, Naturkatastrophen oder von Menschen verursachte Katastrophen sowie gewöhnliche Polizeiaufgaben.
77. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass beträchtliche Mängel bei der Zusammenarbeit und der internen Entscheidungsfindung mit verschiedenen Akteuren sowie allzu bürokratische interne Regelungen bestehen, die die Europäische Union daran hindern, schnell auf die Bedürfnisse und Anforderungen der Kräfte im Ausland zu reagieren. Die folgenden Grundsätze sollten künftige Maßnahmen und Entscheidungen leiten:
78. Es muss eine engere Verbindung zwischen der europäischen Polizei-, Außen- und Verteidigungspolitik und infolgedessen eine engere Beziehung zwischen den einzelnen Politikbereichen im Rahmen der Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik hergestellt werden.

Damit könnten das Fachwissen und die Erfahrung der Polizei bei der Planung und Bewertung von zivilen Kriseneinsätzen besser genutzt werden. Zu diesem Zweck bedarf es einer engeren Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Ratsformationen (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, Justiz und Inneres), mit vorheriger Konsultation sowie einer Nachbereitung von Einsätzen. Die Finanzmittel der Europäischen Union für Einsätze in Drittstaaten könnten gebündelt werden, damit die Europäische Union sie schneller bereitstellen kann.

79. Die zunehmende Vielfalt der Bedrohungen macht es erforderlich, 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 spezifischer Bedrohungslagen geschult ist. Daher sollten gemeinsame robuste Polizeikräfte, die in der Lage sind, bewaffnete polizeiliche Aufgaben durchzuführen, für Einsätze in Drittstaaten zur Verfügung stehen. Zu diesem Zweck könnten teilnehmende Mitgliedstaaten gebeten werden, für bestimmte Einsätze integrierte Polizeieinheiten zur Verfügung zu stellen. Künftige Überlegungen sollten sich auch auf die Einbeziehung der "Europäischen Gendarmerietruppe" und ziviler Polizeieinheiten der Mitgliedstaaten in den Rechtsrahmen der Europäischen Union erstrecken. Eine gemeinsame Ausbildung und Schulung dieser Polizeikräfte wäre angezeigt.
80. Darüber hinaus sollte ein Höchstmaß an Transparenz, Koordinierung und Informationsfluss zwischen allen Akteuren und Strukturen erreicht werden. Eine noch engere Verbindung und stärkere gegenseitige Nutzung von externen, militärischen und sicherheitsbezogenen Fachkenntnissen sowie von Fachkenntnissen in den Bereichen Katastrophenschutz und Entwicklungshilfe ließe sich unter anderem wie folgt verwirklichen:
- o verbesserte und kohärentere Zusammenarbeit zwischen den zivilen und den militärischen Komponenten durch stärkere politische Unterstützung für den Zivilen Operationskommandeur - ein Kommandeur für alle Einsätze - und seinen Stab für die Planung und Durchführung ziviler Operationen;
 - o Zusammenführung aller an den Einsätzen beteiligten Stellen in den Einsatzlagezentren, z. B. gleichberechtigte Teilnahme der Streitkräfte, der Polizei, der Einheiten zur Unterstützung der Rechtsstaatlichkeit sowie des Katastrophenschutzes;

- o vollständige Einbindung der von den Mitgliedstaaten für zivile Krisenbewältigungsoperationen bestimmten Katastrophenschutz-ausrüstung und -kapazitäten in Einsätze im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, wobei die Errichtung von Infrastrukturen eine wichtige Voraussetzung für Frieden und Stabilität darstellt.

81. Schließlich sollte in Bezug auf die Polizeiarbeit

- o geprüft werden, ob und inwieweit das Netz polizeilicher Verbindungsbeamten ausgeweitet und gestärkt werden sollte;
- o 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 hergestellt werden sollte.

Kapitel III: Steuerung von Migration und Asyl, Schutz der Außengrenzen und Bewältigung der Integration

1.) Migrationspolitik

82. Migration ist ein unseren zunehmend globalisierten Gesellschaften und Wirtschaftsräumen innewohnendes Phänomen. In der Europäischen Union haben viele Mitgliedstaaten es mit wachsenden Zuwanderungszahlen zu tun. Die demografische Entwicklung wird eine noch größere Nachfrage nach zugewanderten Arbeitskräften schaffen. Aufgrund dieser Faktoren wird die Fortentwicklung einer zukunftsorientierten, breit angelegten und umfassenden gemeinsamen Europäischen Migrationspolitik immer notwendiger, wie der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen in den Jahren 2005-2007 häufig hervorgehoben hat. Diese umfassende Europäische Migrationspolitik sollte auch weiterhin ein politischer Schwerpunkt sein, damit den Herausforderungen begegnet und die Vorteile der Migration weiter ausgebaut werden können.
83. Solidarität, gegenseitiges Vertrauen und Verantwortlichkeit zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und den europäischen Institutionen sind Voraussetzungen für eine weitere erfolgreiche Entwicklung und Umsetzung der umfassenden Europäischen Migrationspolitik. Doch bleiben Unterschiede in den Bedürfnisse, Bedingungen und Ansätzen der Mitgliedstaaten bestehen. Diese müssen aber nicht zwangsläufig ein Hindernis für die Weiterentwicklung der umfassenden Europäischen Migrationspolitik darstellen. Unsere Aufgabe ist es, eine gemeinsame Grundlage zu schaffen und einen gemeinsamen Rahmen festzulegen.
84. Verstärkte Koordinierung, Zusammenarbeit und Partnerschaft sollte ein wichtiger Bestandteil des Post-Haager-Prozesses sein. Zugleich sollte das Post-Haager-Programm auf effizienter Beobachtung und Evaluierung basieren, d.h. auf einer gründlichen Analyse der Leistungen und Defizite der jüngsten Programme sowie einem Leistungsvergleich hinsichtlich der Umsetzung der in diesen Programmen festgelegten Ziele.
85. Eine gut gesteuerte Zuwanderung kann nutzbringend für alle sein. Zuwanderungspolitik sollte alle Seiten von einem multidisziplinären Standpunkt aus berücksichtigen und – unter uneingeschränkter Achtung der nationalen Zuständigkeiten – auf möglichst wenige Einbußen und möglichst viele gegenseitige Vorteile abstellen.

Auf der Grundlage der im Juni 2008 von der Europäischen Kommission vorgelegten Mitteilungen zu Asyl und Migration und dem vom künftigen französischen Vorsitz angekündigten Einwanderungspakt sollte das Post-Haager-Programm gemeinsame politische Maßnahmen im Bereich Migration festschreiben. Die Gruppe ist der Auffassung, dass eine umfassende Migrationspolitik grundsätzlich auf den folgenden voneinander abhängigen Säulen beruht, so dass die Zuweisung adäquater Mittel erforderlich ist:

- o Maßnahmen für eine gut gesteuerte legale Migration;
- o verstärkte Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung;
- o Verstärkte Aufmerksamkeit und mehr Mittel zur Förderung positiver Synergien zwischen Migration und Entwicklung;
- o verbesserter Schutz der Außengrenzen der Europäischen Union;
- o Integration der Migranten und
- o Vollendung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems.

Die Zusammenarbeit mit Drittstaaten ist in jeder Hinsicht von wesentlicher Bedeutung, um Fortschritte und Ergebnisse zu erzielen.

86. Bürger von Drittstaaten können eine wichtige wirtschaftliche und soziale Rolle auf den Arbeitsmärkten der Mitgliedstaaten spielen und gleichzeitig zu einer nachhaltigen Entwicklung in ihren Herkunftsländern beitragen. Um die positiven Auswirkungen der legalen Migration zum Nutzen aller, d. h. der Herkunfts- und der Aufnahmeländer sowie der Migranten selbst, zu maximieren, sind innovative Ansätze erforderlich. Übergeordnetes Ziel muss es sein sicherzustellen, dass Menschen sich aus eigenem Antrieb und nicht aufgrund einer Notwendigkeit zur Migration entschließen. Dies erfordert einen breit angelegten, ausgewogenen und langfristigen Ansatz. Ein Schlüsselaspekt in diesem Prozess ist die Förderung der bilateralen, regionalen und internationalen Zusammenarbeit und des Dialogs bei der Festlegung und Umsetzung der Migrationspolitiken der Europäischen Union.

87. Prämisse einer solchen legalen Migration ist eine Nachfrage nach spezifischen Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt der Mitgliedstaaten auf der einen Seite und ein Angebot an Arbeitskräften aus Drittstaaten, die solche Qualifikationen besitzen, auf der anderen Seite. Arbeitsmarkt und Sozialsystem sind von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden. Daher sollte jeder Mitgliedstaat auch weiterhin für seinen zuständig bleiben und selbst festlegen in welchem Umfang er arbeitssuchende Zuwanderer in sein Hoheitsgebiet aufnimmt. Wichtig ist, dass sich gemeinsame Maßnahmen der Europäischen Union zur Arbeitsmigration an der Nachfrage der Mitgliedstaaten orientieren und auf dem Subsidiaritätsprinzip sowie den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung und der Gleichberechtigung beruhen.
88. Ausgehend von diesen Grundsätzen sollte das Post-Haager-Programm neben anderen wichtigen Überlegungen die folgenden - nicht erschöpfenden - Aspekte und Vorschläge im Bereich der Migrationspolitik berücksichtigen:
- o Die Mitgliedstaaten sollten alle Möglichkeiten einer **innereuropäischen Wirtschaftsmigration** voll und ganz ausschöpfen.
 - o Die **legale Migration** sollte u.a. aus der Perspektive der Lissabon-Strategie und der demografischen Entwicklungen in Europa betrachtet werden: die Migrationssteuerung und mehr Möglichkeiten für Drittstaatsangehörige, legal an den Arbeitsmärkten der Mitgliedstaaten teilzuhaben, können eine Rolle spielen bei der Erreichung der Ziele der Lissabon-Strategie, der Abschwächung der negativen Auswirkungen der Bevölkerungsalterung sowie der Prävention der illegalen Migration und damit zusammenhängender krimineller Aktivitäten, wie z.B. Schmuggel, Menschenhandel und Ausbeutung der Arbeitskraft.
 - o Verstärkte Bemühungen um Eindämmung der **illegalen Einwanderung**, insbesondere zur Prävention der illegalen Beschäftigung, die oftmals zu menschlicher Ausbeutung führt, sind weiterhin wichtig. Es sollte eine effizientere und besser koordinierte europäische Rückkehrpolitik entwickelt werden. Erforderlich sind harmonisierte Regeln für effiziente Rückkehrverfahren und -entscheidungen in den Mitgliedstaaten, welche die Menschenrechte uneingeschränkt achten und garantieren.

- o Generelle Legalisierungen illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger sollten aufgrund der aufgehobenen Kontrollen an den Binnengrenzen vermieden werden. Ein verstärkter Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und eine konsequente Inanspruchnahme des Konsultationsmechanismus im Vorfeld von Entscheidungen der Mitgliedstaaten über Aufenthaltslegalisierungen müssen künftig sichergestellt werden. In Zukunft könnten Aufenthaltslegalisierungen allerdings unter außergewöhnlichen Umständen und nach Prüfung des jeweiligen Einzelfalls zulässig sein. Dies greift den Verhandlungen im Rahmen des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl nicht vor.

- o Unter Anerkennung der komplementären Verknüpfung zwischen Zuwanderung und Integration ist die Gruppe der Auffassung, dass **Integration** eines der zentralen Elemente zur Bewältigung des Migrationsproblems und der damit verbundenen Herausforderungen darstellt. Eine erfolgreiche Bewältigung der Folgen des Zustroms von Migranten für die Aufnahmegesellschaften ist oftmals eng mit dem in den jeweiligen Mitgliedstaaten erreichten Integrationsgrad verknüpft, und das Integrationspotenzial ist eine Voraussetzung für die legale langfristige Zuwanderung. Integrationspolitik ist daher ein wesentlicher Bestandteil der Politik für eine legale Migration.

- o In Anbetracht der Tatsache, dass Integration in der örtlichen Gemeinschaft bzw. auf regionaler Ebene stattfindet und in den Mitgliedstaaten verschiedene Voraussetzungen und Ansätze bestehen, spricht sich die Gruppe dafür aus, dass Integrationsmaßnahmen auch in Zukunft in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten bleiben.

- o Als Ergänzung zu nationalen Integrationsmaßnahmen schlägt die Gruppe die folgenden Maßnahmen auf europäischer Ebene vor:
 - Der regelmäßige Dialog und der Austausch bewährter Praktiken zwischen den Mitgliedstaaten auf Ebene der Europäischen Union innerhalb des vom Rat im Dezember 2005 und Juni 2007 festgelegten gemeinsamen Rahmens sollten verbessert und zugleich weitere Maßnahmen zur Stärkung dieses Rahmens und zur Weiterentwicklung der gemeinsamen Agenda in Betracht gezogen werden.

Dieser Dialog könnte einen Austausch über die Module umfassen, die die Mitgliedstaaten zu einigen Aspekten der Integration, wie z.B. Sprache oder politische Institutionen, entwickelt haben.

- □ Unter Achtung der verschiedenen nationalen Ansätze sollte die Umsetzung einer Reihe gemeinsamer Mindeststandards und -anforderungen sowohl für die Zuwanderer als auch für die Mitgliedstaaten weitergeführt werden. Zwischen den Rechten und Pflichten der Zuwanderer muss ein ausgewogenes Verhältnis erreicht werden. Persönliche Verantwortung und Eigeninitiative des Zuwanderers bei der eigenen Integration und der seiner Familie müssen verstärkt werden. Den legitimen Anforderungen der Aufnahmegesellschaft muss Rechnung getragen werden.
- o Die Gruppe ist ferner der Auffassung, dass der **interkulturelle Austausch** im Hinblick auf mehr Verständnis, Vertrauen und letztendlich Solidarität ausgeweitet werden sollte. Der Austausch bewährter Praktiken in Verbindung mit bestehenden nationalen Initiativen für einen interkulturellen Dialog sollte intensiviert werden.
- o Die Gruppe schlägt vor, eine Website der Europäischen Union zur Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Integrationsthematik sowie über den interkulturellen Dialog einzurichten und auszubauen.
- o Bemühungen zur Förderung der **Kohärenz** zwischen Migrationspolitik und anderen relevanten Politikbereichen, insbesondere Entwicklungspolitik, im Einklang mit der umfassenden Agenda der Europäischen Union für die Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung sind entscheidend für die erfolgreiche Entwicklung der umfassenden Europäischen Migrationspolitik. Mechanismen zur Förderung von Synergien und zur Ermittlung und zum Ausgleich divergierender Interessen und Ziele zwischen Migration und Entwicklung - sowie anderen Politikbereichen, wie z.B. Außenpolitik, internationaler Handel, Frieden und Sicherheit sowie Umwelt - sollten erforscht und umgesetzt werden.

- o Im Hinblick auf den **Gesamtansatz zur Migrationsfrage** sollte ein integriertes Konzept zur Geltung kommen. Der Dialog, die Zusammenarbeit und die Partnerschaft mit Herkunfts- und Transitländern sollten sowohl bezüglich der Maßnahmen als auch der Mittel in vollkommen ausgewogener Weise vertieft und ausgeweitet werden.

- o In Betracht gezogen werden sollte eine stärkere Inanspruchnahme des Instruments der Mobilitätspartnerschaften. Das Konzept der Mobilitätspartnerschaften basiert auf einem gleichberechtigten "Geben und Nehmen" und nutzt das wirtschaftliche Potenzial der legalen Migration zum Vorteil der Herkunfts- wie auch der Aufnahmeländer unter gleichzeitiger Stärkung seiner Relevanz für die Entwicklungspolitik. Dadurch schafft es Anreize für Drittstaaten, bei der Bekämpfung der illegalen Migration und bei der Durchführung effizienter Rückführungen enger mit der Europäischen Union zusammenzuarbeiten. Hierzu könnte eine personelle und finanzielle Hilfe beim Aufbau entsprechender Kapazitäten, die Förderung der zirkulären Migration, die Zusammenarbeit zwischen Hochschulen oder eine Verknüpfung mit Überlegungen im Bereich der Entwicklungshilfe gehören.

- o Das Konzept der "zirkulären Migration" sollte weiterentwickelt werden, insbesondere im Hinblick auf engere Zusammenarbeit und Partnerschaften mit Drittländern, um so die positiven Entwicklungsaspekte der Migration für Herkunfts- und Aufnahmeländer zu fördern und zugleich die negativen Auswirkungen, wie die Abwanderung von Fachkräften, möglichst gering zu halten. So könnte insbesondere die Entwicklung eines Systems zur Übermittlung der Rentenzahlungen oder anderer sozialer Leistungen an das Herkunftsland in Betracht gezogen werden, damit Migranten ihre sozialen Vorteile behalten können, wenn sie in ihr Heimatland zurückkehren, und die zirkuläre Migration somit attraktiver wird.

- o Multilaterale wie auch bilaterale Ansätze zur Partnerschaft zwischen den Mitgliedstaaten und Drittstaaten sollten neuen Ideen zur Förderung einer stärkeren Verknüpfung zwischen besserer Steuerung der Migration, Verbesserung der Rückführungsmaßnahmen und Maßnahmen der temporären bzw. zirkulären Migration Rechnung tragen.

Dazu können Anreize für Drittländer gehören, wie z.B. die Gewährung einer strukturierten zirkulären Migration im Gegenzug für nachgewiesene Rückübernahme von illegalen Zuwanderern. Diese Art von Anreiz könnte das Interesse der Entwicklungsländer wecken, selbst erfolgreiche Wiedereingliederungs- und Rückübernahmemaßnahmen durchzuführen.

- o Informationskampagnen in Herkunfts- und Transitländern sind ein wichtiger Aspekt angesichts der verstärkten legalen Mobilität zwischen der Europäischen Union und den Partnerländern und auch relevant für die Reduzierung der Zahl der illegalen Migranten. Ausführliche Informationen über legale Migrationsmöglichkeiten sowie etwaige Konsequenzen einer illegalen Zuwanderung können erheblich zur Steuerung der Migration beitragen.
- o Schließlich sollten die derzeit eingesetzten **Finanzinstrumente** evaluiert und entsprechend neuen Bedürfnissen weiterentwickelt werden.

2.) Asylpolitik

89. Seit 1999 wurde im Asylbereich ein gewisser Grad an Harmonisierung erreicht. Die auf EU-Ebene vereinbarten bisherigen gemeinsamen Mindeststandards, die den Mitgliedstaaten einen großen Ermessensspielraum bei der Anwendung einräumen, haben jedoch keine gleichen Voraussetzungen geschaffen und garantieren EU-weit auch keinen einheitlichen Schutz. In einem auf der Achtung der Grundrechte basierenden gemeinsamen Raum ist es nicht annehmbar, dass die Anwendung eines dieser Grundrechte, nämlich des Rechts auf Asyl, in den einzelnen Mitgliedstaaten so stark voneinander abweicht.
90. Einer der Bestandteile des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist ein **Gemeinsames Europäisches Asylsystem**. Die Grundlage für den Rahmen dieses Systems wird das Genfer Abkommen bilden. Ziel dieses Systems ist es, gemeinsame Kriterien für die Schutzwürdigkeit, gemeinsame Verfahren zur Anwendung dieser Kriterien und einen in allen Mitgliedstaaten gültigen gemeinsamen Status zu erreichen. Um dies zu erreichen und die Unterschiede zwischen den Entscheidungen der Mitgliedstaaten zu verringern, müssen die Rechtsvorschriften im Asylbereich auch nach 2009 anhand einer Evaluierung der geltenden Vorschriften weiter harmonisiert werden. Dies sollte vor allem mit einer verstärkten praktischen Zusammenarbeit einhergehen.

91. Die Herausforderung der Konzipierung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ist unweigerlich mit der Migrationsproblematik insgesamt verflochten. Die Union muss weiterhin für sichere Grenzen sorgen und illegale Einwanderung verhindern, aber zugleich sicherstellen, dass diejenigen, die wirklich ein Recht auf Asyl haben, auch in der Lage sind, dieses Recht in Anspruch zu nehmen.
92. Ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem setzt einen gemeinsamen Rechtsrahmen mit einer Reihe einheitlicher Normen und Standards voraus. Die Verfahrensvorschriften müssen nach dem Grundsatz der Wirksamkeit ausgeformt werden, wobei gleichzeitig sicherzustellen ist, dass dies die bestehenden Schutzstandards nicht herabsetzt.
93. Die Prüfung der Asylanträge sollte in der nationalen Zuständigkeit verbleiben, wobei jeder Antrag einzeln geprüft werden sollte. Eine kohärente Anwendung und Auslegung der gemeinsamen Regeln muss sichergestellt sein. Dem Europäischen Gerichtshof sind ausreichende Mittel zur Verfügung zu stellen, damit er in der Lage ist, den Erfordernissen einer zügigen Verfahrensabwicklung gerecht zu werden.
94. Eine stärkere praktische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ist ein sehr wichtiger Schritt hin zu einem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem. Dazu können folgende Maßnahmen gehören: gemeinsame Schulungen, Koordinierung spezifischer Maßnahmen, Austausch von Informationen und bewährten Praktiken, Wiederansiedlungsmaßnahmen, Unterhaltung eines gemeinsamen Portals für Informationen über Herkunftsländer usw. Durch eine engere Zusammenarbeit werden eine gerechtere Behandlung der Asylbewerber und ein kohärenterer Ansatz bei der Bearbeitung der Asylanträge ermöglicht. Bei der Koordinierung dieser praktischen Zusammenarbeit kommt der **Europäischen Unterstützungsagentur** eine wesentliche Aufgabe zu.
95. Die Verbesserung der Effizienz der Dublin-Verordnung ist für alle Beteiligten weiterhin eine Herausforderung. Erkenntnissen, die sich aus der Evaluierung der Dublin- und der Eurodac-Verordnung ergeben, ist Rechnung zu tragen. Das Dublin-System ist einer der Eckpfeiler eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Eine klare Festlegung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten bei der Bearbeitung von Asylanträgen ist sowohl für die Asylbewerber als auch für die Mitgliedstaaten unerlässlich. Ebenso könnten anhand der Evaluierung der derzeitigen Finanzinstrumente Lösungskonzepte für die finanzielle Solidarität weiter geprüft werden.

96. Mehr Nachdruck sollte auf die äußere Dimension der Asylpolitik gelegt werden. Wir müssen uns intensiver mit der Situation in den Herkunftsländern auseinandersetzen und das Gemeinsame Europäische Asylsystem mit humanitären und Entwicklungsprogrammen in Drittländern verknüpfen. Eine derartige Verknüpfung sollte systematisch erfolgen und einen globalen Ansatz bei der Migrations- und der Asylpolitik darstellen.
97. Eine **gemeinsame Asylpolitik** darf sich nicht ausschließlich auf die Asylbewerber konzentrieren, die in einem Mitgliedstaat um Asyl ersuchen. Die Europäische Union hat ein starkes Interesse an der Beibehaltung der internationalen Regelung für den Schutz von Flüchtlingen und sollte auf internationaler Ebene ein wichtiger Akteur sein. Eine Stärkung ihrer Partnerschaft mit dem UNHCR sollte eines der Mittel zur Erreichung dieses Ziels sein. In diesem Zusammenhang sollte die Zusammenarbeit mit Transitstaaten insbesondere durch Regionale Schutzprogramme verbessert werden.
98. Das Konzept der **Regionalen Schutzprogramme** sollte auf der Grundlage einer Evaluierung entwickelt und erforderlichenfalls umgestaltet werden, um einen zusätzlichen Nutzen als strategische Ergänzung zu anderen Formen der humanitären Hilfe und des Aufbaus von Kapazitäten zu gewährleisten.
99. Es sollte ein gemeinsames Wiederansiedlungsinstrument geschaffen werden. Wiederansiedlungsprogramme sollten strategisch eingesetzt werden, um zusätzliche dauerhafte Lösungen in den Gastländern (lokale Integration) und in den Herkunftsländern (Rückkehr) zu ergänzen und zu fördern und so letztendlich dazu beizutragen, Lösungen für Langzeitflüchtlinge herbeizuführen. Wenn alle Mitgliedstaaten zu einem gemeinsamen Programm beitragen könnten, könnten wir die quantitative Voraussetzung für eine strategische Wirkung erreichen. Die gemeinsame Wiederansiedlungsregelung sollte auf den bisherigen Erfahrungen und den bewährten Praktiken der Mitgliedstaaten beruhen und zu einem höheren Wiederansiedlungspotenzial 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 zur Vollendung des 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 nun die Wahrung 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 Grenzbeamte müssen beim Grenzschutz eine zentrale Rolle einnehmen. Ergänzend sind geeignete Datenschutzinstrumente erforderlich. Es muss eine transparente öffentliche Debatte angestoßen werden, die das Bewusstsein für die Vorteile einer vermehrten Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien schärft.
104. Kontrollen an den Außengrenzen sollten so effizient und "kundenfreundlich" wie möglich sein. 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 Grenzschutzstrategie der Europäischen Union abzielt, sowie der durch die neuen Technologien gebotenen Möglichkeiten, insbesondere der Nutzung biometrischer Daten, sollten Maßnahmen ergriffen werden im Hinblick auf

- o ein Programm zur Registrierung von Reisenden; Reisen für bestimmte Kategorien von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union sollten erleichtert werden;
 - o ein elektronisches Reiseerlaubnissystem;
 - o ein Einreise-/Ausreisesystem für Drittstaatsangehörige;
 - o 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:
- o Entwicklung des Europäischen Grenzüberwachungssystems (Eurosur);
 - o Kontrollen an den Außengrenzen sollten so effizient und "kundenfreundlich" wie möglich sein. 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 Verfahren der Visaerteilung 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 Fortschritte/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 die wirtschaftliche Entwicklung Europas 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 eine verstärkte Abstimmung und gegebenenfalls 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 ihr ermöglicht, effizient als europäische Anlaufstelle für Fragen des integrierten Grenzschutzes zu dienen.

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:

- o Der bisherige Erfolg der Frontex-Einsätze wird durch den 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 Ausarbeitung dieser gemeinsamen Regelungen besondere Priorität zukommen.
 - o 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.
 - o Frontex sollte eng am europäischen Grenzüberwachungssystem beteiligt werden.
 - o Die Einrichtung regionaler und/oder spezialisierter Außenstellen sollte erwogen werden.
 - o Die Mitgliedstaaten sollten in vollem Umfang zusammenarbeiten, damit das Instrumentarium, das Frontex zur Verfügung steht, Wirkung zeigen kann. Gleichzeitig sollte darüber nachgedacht werden, Frontex gegebenenfalls mit eigener Ausrüstung für Grenzkontrollen auszustatten, wobei die Erfahrungen anderer Gemeinschaftsagenturen berücksichtigt werden sollten.
 - o 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:
- o 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.

- o Die Einführung eines europäischen Grenzschutzzertifikats im Bereich der Ausbildung sollte in Betracht gezogen werden.
 - o 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 beispielsweise, dass 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 einen Mehrwert erbringen könnte. Beispielsweise könnten gemeinsame Analysen als Grundlage für gemeinsame Maßnahmen zur Schaffung von Synergien bei der Bekämpfung der illegalen Migration und des illegalen 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, reicht jedoch nicht aus, 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 Leistung und Gegenleistung erfolgreich sein kann, sollte eine solche Strategie u. a. folgende aus europäischer Perspektive wesentliche Ziele anstreben:
- o 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 ein Mehrwert, wenn Frontex den Drittstaaten Strategien der Europäischen Union kontinuierlicher und einheitlicher vermitteln könnte als dies einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen von Twinning- oder ähnlichen Projekten möglich ist.
 - o 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 ge- und verfälschter Dokumente zu unterstützen und zu beraten. Sie schlugen vor, Frontex in dieser Hinsicht die vorrangige 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.
 - o 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 Visumangelegenheiten und damit verbundenen Fragen zu beraten und mögliche Zuwanderer anzuwerben. Um eine hohe Flexibilität zu erreichen, könnten ständige operative Gruppen von für Zuwanderung zuständigem Personal eingerichtet werden.
 - o 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 und 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. Gegebenenfalls sollte Drittstaaten finanzielle oder materielle Starthilfe gewährt werden, entweder als Anreiz während der Verhandlungen oder als Alternative zu gemeinsamen Maßnahmen.

- o Parallel dazu sollten Sammelrückführungen erleichtert werden. Hierfür sollten die Verhandlungen mit Drittstaaten intensiviert werden, um praktische Vereinbarungen 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: Weiterentwicklung des Katastrophenschutzes

120. Naturkatastrophen und durch Menschen verursachte Katastrophen haben in der Regel schwerwiegende Folgen und bleiben oft nicht auf das Gebiet eines Mitgliedstaats beschränkt. Um die Folgen von Katastrophen so weit wie möglich in Grenzen zu halten, müssen die Präventivmaßnahmen und die Reaktionsfähigkeit im Rahmen des Katastrophenschutzes sowie der Einsatz anderer Instrumente zum Schutz von Menschen, Vermögenswerten und der Umwelt verbessert werden. Der Schlüssel zur künftigen Entwicklung des Gemeinschaftsverfahrens für den Katastrophenschutz liegt in einem ausgewogenen Verhältnis zwischen zwei wesentlichen Grundsätzen: nationale Verantwortung und europäische Solidarität.
121. Prävention ist eine unabdingbare Voraussetzung für einen wirksamen Katastrophenschutz. Die Mitgliedstaaten sind für den Katastrophenschutz zuständig und müssen ihre Kapazitäten auf nationaler und lokaler Ebene aktiv ausbauen und die erforderlichen Präventivmaßnahmen treffen, um in der Lage zu sein, ihre eigene Sicherheit und ihren Schutz zu gewährleisten. Die Mitgliedstaaten sollten ihre nationalen Kapazitäten zur Prävention und Vorsorge verbessern, und zwar nicht nur für den Fall von Naturkatastrophen, sondern auch im Hinblick auf chemische, biologische, radiologische oder nukleare Risiken. Durch Prävention können menschliches Leid und wirtschaftlicher Schaden wirksamer verhindert werden.
122. Die regionale Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten, die mit ähnlichen Naturkatastrophen konfrontiert sind (Überschwemmungen, Waldbrände), sollte durch den Austausch bewährter Praktiken, Ausbildungsmaßnahmen und praktische Zusammenarbeit gefördert werden.
123. Solidarität ist innerhalb der Europäischen Union ein Kernprinzip. Daher können Mitgliedstaaten, die mit schweren Notfällen konfrontiert sind, mit Unterstützung seitens der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft rechnen. Die Verantwortung der Mitgliedstaaten, ihr eigenes Potenzial auf nationaler und lokaler Ebene sicherzustellen, sollte durch unterstützende und zusätzliche Katastrophenschutzmaßnahmen der Europäischen Union ergänzt werden. Dieses Solidaritätsprinzip muss auf EU-Ebene weiterentwickelt werden, so dass ein gefährdeter Staat von anderen Mitgliedstaaten angemessen unterstützt werden kann.

124. Der europäische Mehrwert kann in mehreren Bereichen noch gesteigert werden: Bessere Koordinierung der verfügbaren Instrumente und Kapazitäten, Bündelung von Instrumenten und Ressourcen, Verbesserung der Ausbildung in den Bereichen des Katastrophenschutzes, Verbesserung der Koordinierung zwischen den Institutionen sowie der Beziehungen zu Drittländern und Abstimmung mit anderen Akteuren, wie den Vereinten Nationen.
125. Die Entwicklung des Gemeinschaftsverfahrens für den Katastrophenschutz sollte schrittweise erfolgen; das Katastrophenschutzverfahren in seiner neuen Form muss in vollem Umfang umgesetzt werden, einschließlich der Einrichtung der Module, und das neue Finanzinstrument muss angemessen eingesetzt werden, insbesondere die Maßnahmen zur Erleichterung des Transports.
126. Es besteht allgemeiner Konsens darüber, dass eine "toolbox" der Module, Ausrüstung und des Personals eingerichtet werden muss, die im Fall eines schweren Notfalls allen Mitgliedstaaten zur Verfügung steht; zu diesem Zweck muss die derzeitige Datenbank CECIS (Gemeinsames Kommunikations- und Informationssystem für Notfälle) in eine dynamischere Plattform umgestaltet werden, was eine natürliche Aufrüstung der bestehenden Tools darstellen wird.
127. Die Europäische Union sollte sich einen besseren Überblick über die bestehenden Fähigkeiten verschaffen, und zwar nicht nur, um in einer Krisensituation besser reagieren zu können, sondern auch, um Ressourcen und den Bedarf an Kapazitäten besser ermitteln zu können, so dass Duplizierungen im Ressourceneinsatz vermieden werden. Darüber hinaus muss die Interoperabilität der Kommunikationssysteme, technischen Ausrüstung und bestehenden Reaktionssysteme und -strukturen sichergestellt werden, damit die Einsätze von den nationalen Einsatzzentralen des empfangenden Mitgliedstaats besser koordiniert werden können. Dies könnte für jeden betroffenen Mitgliedstaat von großem Nutzen sein, da er auf diese Weise zusätzliche personelle Unterstützung und andere Ressourcen sowie Spezialausrüstung erhält, die nicht in jedem Land vorhanden ist.

128. Das Beobachtungs- und Informationszentrum (MIC) fungiert zugleich als Informationsplattform und als Diensteanbieter und sollte ausgebaut werden. Das MIC sollte seine analytischen Kapazitäten und Zuständigkeiten für die Erhebung, Auswahl, Analyse und Gewichtung geeigneter Informationen, die den teilnehmenden Staaten übermittelt werden sollen, ausweiten. Zu diesem Zweck müsste das bestehende MIC ausgebaut werden und könnte eine zentrale Koordinierungsstelle mit einer mehr operativen Rolle werden.
129. Es bedarf eines verbesserten Systems der gemeinsamen Ausbildung auf dem Gebiet des Katastrophenschutzes, das durch eine Vernetzung bestehender Ausbildungsmaßnahmen oder eine gemeinsame Definition von Ausbildungsstandards zustande kommen könnte. Dieses europäische Ausbildungsnetz für den Katastrophenschutz sollte breit angelegt sein und den Schwerpunkt auf Prävention, Vorsorge und Krisenreaktion legen. Es sollte die Koordination von Katastrophenschutzmaßnahmen verbessern, indem es die Kompatibilität und Komplementarität zwischen den Einsatzteams der teilnehmenden Staaten sicherstellt. Das Netz wird durch den Austausch bewährter Praktiken auch die Fähigkeiten der an Katastrophenschutzmaßnahmen beteiligten Experten verbessern.
130. Nach den oben dargelegten Grundsätzen könnte sich durch den weiteren Ausbau der europäischen Krisenreaktionsfähigkeiten die zur Bereitstellung von Hilfe und Unterstützung erforderliche Zeit verkürzen. Dabei bestünde die Hauptaufgabe darin, die Zusammenarbeit bei Katastrophenschutzmaßnahmen bei schweren Notfällen, die eine sofortige Reaktion erfordern, zu erleichtern. Dies gilt auch für Situationen, in denen die unmittelbare Gefahr eines schweren Notfalls droht.
131. Der Rolle des Katastrophenschutzes bei der Prävention und der Bewältigung der Folgen des Terrorismus sollte mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Die Maßnahmen zur Bewältigung der Folgen spezifischer terroristischer Bedrohungen und die Rolle des Katastrophenschutzes beim Schutz kritischer Infrastrukturen könnten weiter ausgebaut werden.

Kapitel V: Nutzung neuer Technologien und Informationsnetzwerke

1.) Öffentliche Sicherheit, Privatsphäre und Technologie

132. Die Erwartungen, die die Bürger in Bezug auf die Achtung ihrer Privatsphäre haben, mit ihren Erwartungen an einen proaktiven Schutz in Einklang zu bringen, ist für Sicherheitsbehörden kein neues Dilemma, doch nimmt es immer akutere Formen an. Bei dem heute herrschenden "digitalen Tsunami" werden die traditionellen Maßnahmen zum Schutz der Privatsphäre immer wirkungsloser, wenn keine angemessenen technischen Maßnahmen als wesentliche Ergänzung rechtlicher Mittel angewandt werden. Um ein ausreichendes Schutzniveau zu erreichen und in der Cyberspace-Ära die bürgerlichen und politischen Rechte zu gewährleisten, sind Technologien zur Verbesserung des Datenschutzes ("privacy-enhancing technologies") unbedingt erforderlich.
133. Information ist der Schlüssel zum Schutz der Öffentlichkeit in einer zunehmend vernetzten Welt, in der die für die öffentliche Sicherheit zuständigen Behörden Zugang zu nahezu unbegrenzten Mengen potenziell nützlicher Informationen haben werden. Dies ist eine Herausforderung und auch eine Chance; die betreffenden Behörden müssen ihre Arbeitsweise ändern, wenn sie diese Datenflut bewältigen und Erkenntnisse daraus gewinnen wollen, die sichere, offene und starke Gemeinschaften hervorbringen. Der Schlüssel zur Effektivität liegt im Einsatz von Technologie, um die Fähigkeiten einer Vielzahl von Akteuren miteinander zu verknüpfen und sicherzustellen, dass die richtigen Informationen in der am besten verwendbaren Form an die richtigen Personen gelangen.
134. Die Mitgliedstaaten sollten vorzugsweise in innovative Technologien investieren, die eine automatisierte Datenanalyse ermöglichen und die Zusammenarbeit in Echtzeit verbessern. Die Forschung in diesen Bereichen sollte gefördert werden, wobei sicherzustellen ist, dass Ideen aus der Forschung schnell in die Praxis umgesetzt werden.
135. Ferner sollte die Europäischen Union sicherstellen, dass diese Aktivitäten so effizient wie möglich koordiniert werden. Die Mitgliedstaaten sollten über wichtige Forschungsaktivitäten oder Pilotprogramme in anderen Mitgliedstaaten informiert sein, und die daran beteiligten Teams sollten Gelegenheit erhalten, Informationen auszutauschen und zusammenzuarbeiten.

136. Schließlich sollten die Mitgliedstaaten einzeln und gemeinsam einen "Plattform-Ansatz" 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 Behörden) und Elemente des Systems einfach und schnell wieder verwendet werden können.
137. Außerdem müssen die Mitgliedstaaten den Aufbau konvergenter Plattformen vorantreiben; sie müssen konvergente Netze einrichten (oder erforderlichenfalls dafür Sorge tragen, dass alle ihre Netze 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 der neuen IT-Instrumente zur Zusammenarbeit im Europäischen Forum für Sicherheitsforschung und Innovation (ESRIF), so dass Experten eingehend darüber beraten können, welche Art von Projekten Unterstützung und Finanzmittel verdienen.
139. Es sollte eine Initiative für einen europäischen Pool von IT-Sicherheitsinstrumenten ("European Security Tool Pool") auf den Weg gebracht werden. Bei einem solchen Pool würde es sich nicht um einen Ort und auch nicht um eine Institution oder Datenbank handeln, sondern um ein innovatives Konzept, das den Mitgliedstaaten und den Organen der Europäischen Union erlaubt, IT-Instrumente von bewährtem oder potentielltem Nutzen im Bereich Sicherheit zum Zweck ihrer Bewertung und/oder Erprobung durch die Behörden anderer Mitgliedstaaten zur Verfügung zu stellen und zu sichern und ggf. ihren gegenseitigen Einsatz zu unterstützen, z.B. durch Übernahme der damit verbundenen Lizenz-, Übersetzungs- und Ausbildungskosten.
- 2.) Der Verfügbarkeitsgrundsatz und eine Strategie der Europäischen Union zur Verwaltung strafverfolgungsrelevanter Informationen (EU IMS)**

140. Es besteht seit langem Einigkeit darüber, dass der Schlüssel zum Erfolg internationaler Zusammenarbeit in der Verbrechenverhütung 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 künftigen EU-Zusammenarbeit im Bereich Strafverfolgung. Daher ist im Haager Programm auch der Verfügbarkeitsgrundsatz verankert, wonach der Austausch und die Verfügbarkeit strafverfolgungsrelevanter Informationen verbessert werden soll.
141. Hinsichtlich des Rechtsrahmens für den Austausch strafverfolgungsrelevanter Informationen muss in einem pragmatischen und schrittweisen Ansatz eine umfassende und kohärente Strategie für den Informationsaustausch auf EU-Ebene entwickelt werden. Es sollte eine Liste der Datenkategorien erstellt werden, die für die Nutzung im Rahmen weiterer Integrationsbemühungen geeignet sind.
142. Es liegt auf der Hand, dass die Umsetzung des Verfügbarkeitsgrundsatzes eine komplexe Angelegenheit ist, die eingehende Überlegungen und Beratungen erfordert. Neben einer kontinuierlichen politischen Bewertung wirft die Umsetzung des Verfügbarkeitsgrundsatzes eine Reihe anderer wichtiger Fragen auf, d.h. Fragen rechtlicher, organisatorischer und technischer Natur. Ferner ist ein solides Datenschutzregime eine Grundvoraussetzung 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-Besitzstand die vielleicht herausragendste Errungenschaft. Auch Europol hat seine Zuständigkeiten erweitert und einen Weg gefunden, 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 wurde so vorgegangen, dass jede Frage gesondert behandelt wurde. 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 einer künftigen EU-Politik für den Austausch und die Verfügbarkeit von Informationen scheint dies ein günstiger Moment, den eingeschränkten Blickwinkel des Einzelfallansatzes aufzugeben und ein ganzheitliches Ziel für die Verwaltung strafverfolgungsrelevanter Informationen ins Auge zu fassen.

144. Ausgehend hiervon spricht die Gruppe für das Post-Haager-Programm folgende allgemeine Empfehlungen aus:

- o Der Verfügbarkeitsgrundsatz sollte mit den nötigen Anpassungen und Ergänzungen in ein neues Programm übernommen werden.
- o Es sollte eine europäische Strategie der Informationsverwaltung (EU IMS) im Bereich Justiz, Freiheit und Sicherheit eingeführt werden, um den 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 der Verwaltung strafverfolgungsrelevanter Informationen (EU IMS)

Ziele

145. Die im Verfügbarkeitsgrundsatz verankerten Ziele wurden im Jahr 2005 im Bericht der Freunde des Vorsitzes über die Umsetzung des Verfügbarkeitsgrundsatzes dargelegt: 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 Beratungen 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 des Vorsitzes gelten auch für Strafverfolgungsbehörden auf nationaler Ebene. Es wurden Modelle zur Beschreibung des Kommunikations- und des Informationsflusses 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) anzunehmen. 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 der Verwaltung 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 vorgelegt. In der Studie wurde ein erstes allgemeines Verzeichnis der zu diesem Zeitpunkt vorhandenen und geplanten IT-Systeme im Bereich der Strafverfolgung auf EU-Ebene aufgestellt. Eine aktualisierte, angemessen erweiterte und praxisorientiertere Übersicht würde u.a. dazu beitragen, dass die Fähigkeiten der Systeme vollständig genutzt und Doppelungen vermieden werden.

Einsetzung einer eigenen Arbeitsgruppe

149. Die Einsetzung einer eigenen Ratsarbeitsgruppe hochrangiger Beamter, die für die Priorisierung und Abwägung von betrieblichen Erfordernissen und Investitionen für technische Lösungen im Bereich Informationsströme zuständig sind, würde Fortschritte in Richtung auf eine europäische Strategie der Verwaltung strafverfolgungsrelevanter Informationen sowie bestimmte Vorhaben zur Verstärkung des Informationsaustauschs ermöglichen. Daher wird empfohlen, eine derartige Arbeitsgruppe einzurichten.

Verständigung auf gemeinsame Anforderungen

150. Ein weiteres grundlegendes Element für alle 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 u.a. 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 der Informationsverwaltung orientieren.

Verfolgen eines einheitlichen Ansatzes

151. Die gemeinsamen Anforderungen und das Informationsmodell sollten in Verbindung mit dem abgestimmten progressiven (von Datenfeld zu Datenfeld) Ansatz zur Weiterentwicklung des Verfügbarkeitsgrundsatzes betrachtet werden. Eine wichtige Aufgabe dabei ist die Bewertung, welche Arten von Informationen von Nutzen, notwendig 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, wie der Verfügbarkeitsgrundsatz auf sie angewandt werden könnte (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 weitere Arbeit an dem progressiven Ansatz im Gesamtrahmen einer europäischen Strategie der Verwaltung strafverfolgungsrelevanter Informationen würde sich auch auf technische Mittel und Modalitäten erstrecken, 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 Arbeit an dem progressiven Ansatz sollte 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 Regelungsrahmen sowie besondere Bestimmungen zum Datenschutz wesentliche Voraussetzungen für die Umsetzung des Verfügbarkeitsgrundsatzes. Neben dem Rahmenbeschluss zum Datenschutz sollten weitere spezielle 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. Die Bemühungen um eine Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften und Praktiken 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 einschließen, die Unionsbürger darüber aufzuklären, wie Informationen in Einklang mit den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und Notwendigkeit verarbeitet und geschützt werden.

Kapitel VI: Verwirklichung der externen Dimension der Innenpolitik

155. Im Zeitalter der Globalisierung stehen die Außenbeziehungen zunehmend vor Herausforderungen, die gleichzeitig verschiedene Politikbereiche berühren. Diese Entwicklung erfordert eine zeitgemäße politische Reaktion, die mit der zunehmenden Komplexität und Geschwindigkeit des Wandels Schritt halten kann. Miteinander verbundene Politikbereiche erfordern einen integrierten Ansatz, bei dem die Zusammenarbeit je nach Gegenstand zwischen den für Außen-, Entwicklungs-, Verteidigungs- und Innenpolitik zuständigen Ministern und Kommissionsmitgliedern intensiviert wird. Diese Zusammenarbeit sollte im Wege von Konsultationen und gegebenenfalls durch gemeinsame Tagungen verwirklicht werden.
156. Die wichtigsten vorrangigen Themenbereiche innerhalb der externen Dimension des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sind die Migration, die Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität sowie die Stärkung der Grundrechte.
157. Bei der Zusammenarbeit mit den Nachbarregionen sollte auch auf die Sicherheitsbelange der Europäischen Union eingegangen werden und es sollten alle verfügbaren Einflussmöglichkeiten optimal eingesetzt werden. Die Beziehungen zu Drittstaaten sollten auf Partnerschaft beruhen, damit gemeinsame Herausforderungen bewältigt und gemeinsame politische Zielvorstellungen verwirklicht werden können. Es bedarf eines differenzierten und flexiblen Vorgehens gegenüber Drittstaaten und -regionen, bei dem anerkannt wird, dass die Zusammenarbeit mit den Nachbarn der Europäischen Union schon allein wegen ihrer geografischen Nähe geboten ist. In Bezug auf die als prioritär eingestuften Länder wie Bewerber- oder Nachbarländer werden umfassende Strategien entwickelt, die alle Aspekte von Justiz, Freiheit und Sicherheit einbeziehen, während in Bezug auf andere Länder die Zusammenarbeit schwerpunktmäßig auf Einzelaspekte abstellen wird.
158. Gegebenenfalls sollten die Mitgliedstaaten komplementär zur Europäischen Union ihre beträchtlichen politischen, finanziellen und operativen Ressourcen gemeinsam mit der Gemeinschaft und der Union mobilisieren, um auf gemeinsame Ziele hinzuarbeiten. Über die laufenden Beratungen über geografische und thematische Aspekte hinaus sollte die Europäische Union die Arbeiten an bestimmten vorrangigen Aspekten anhand von maßnahmenorientierten Papieren voranbringen.

159. Im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts müssen Initiativen und Maßnahmen einer strikten geografischen Prioritätensetzung und politischen Differenzierung folgen: Zuerst muss die Europäische Union ihre vorrangigen strategischen Interessen festlegen. Zu diesem Zweck sollte die Europäische Kommission zu Beginn der Laufzeit des Post-Haager-Programms ein Themenpapier vorlegen. In einer zweiten Phase wird die Europäische Union bestimmen müssen, welche Drittstaaten für eine Zusammenarbeit von besonderem Interesse sind.

Thematische Herausforderungen

160. Der Terrorismus stellt eine ständige Bedrohung dar. Terroranschläge haben zu einem verstärkten internationalen Engagement für die Bekämpfung des Terrorismus geführt, wie es im Aktionsplan der EU zur Bekämpfung des Terrorismus exemplarisch zum Ausdruck kommt. Die Europäische Union wendet sich an Drittstaaten sowie regionale und internationale Organisationen, um die Zusammenarbeit in diesem Bereich auszubauen und zu vertiefen. Die Anstrengungen werden auf den Schutz der Menschen und der kritischen Infrastrukturen ausgerichtet.
161. Der zunehmenden Spezialisierung der organisierten Kriminalität, darunter auch Geldwäsche und andere Finanzstraftaten, sowie des grenzüberschreitenden Handels mit Drogen, Menschen und Waffen kann sich nur mit einer verbesserten Zusammenarbeit der Strafverfolgung und Justiz innerhalb und außerhalb der Europäischen Union und durch Unterstützungsleistungen für den Kapazitätsaufbau in Drittstaaten begegnet werden.
162. In Anbetracht des wirtschaftlichen und/oder sozialen Gefälles zwischen der Europäischen Union und anderen Regionen wird die Migration und mit ihr das Problem der illegalen Einwanderung andauern. Dies erfordert einen verstärkten Dialog und eine echte Partnerschaft mit Partnerstaaten, damit Synergien zwischen Migration und Entwicklung geschaffen, weiterentwickelt und genutzt werden können. Die Instrumente im Rahmen des Gesamtansatzes für die Migrationsfrage sollten zum Zwecke der Zusammenarbeit mit Drittstaaten weiter entwickelt und angewendet werden.

163. Eine weitere Notwendigkeit und politische 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 Entwicklungen in der Informationstechnologie und der verstärkte Einsatz von Datenbanken in der Europäischen Union (beispielsweise SIS II, Visainformationssystem, möglicherweise ein System zur Kontrolle der Ein-/Ausreise) unter anderem die Frage eines verstärkten Datenaustauschs auch mit Drittstaaten aufwerfen, was Auswirkungen auf unsere Datenschutzregelung haben wird, die bedacht werden müssen. Ein klarer rechtlicher Rahmen für den Datenschutz innerhalb der Europäischen Union und bei der Datenweitergabe an Drittstaaten ist von grundlegender Bedeutung. Die Europäische Union hat ein starkes politisches Interesse daran, dass sie in diesem sensiblen Bereich eine kohärente Politik vorweisen kann, mit der den Drittstaaten signalisiert wird, dass ein Datenaustausch nur stattfinden kann, wenn bestimmte Garantien gegeben sind.

Geografische Herausforderungen

164. Erweiterung bedeutet die Umsetzung des Besitzstands sowie die Umstrukturierung der Institutionen in den **Bewerberländern**. Im Beitrittsprozess sollte der Schwerpunkt von Anfang an auf Reformen im Bereich Justiz und Inneres liegen. Es sollte dafür gesorgt werden, dass die erforderlichen 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 Justizwesen und Polizei leistet einen entscheidenden Beitrag zur Konsolidierung der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte in den Bewerberländern.
165. Die Zusammenarbeit mit den **westlichen Balkanstaaten** verläuft intensiv mit dem Ziel, Stabilität und Wohlstand in der Region unter Berücksichtigung der europäischen Perspektive dieser Staaten zu mehren. Die Aufnahme des Dialogs über Visaerleichterungen wird den Völkern der Region weitere Möglichkeiten eröffnen. Im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses unterstützt die Europäische Union die westlichen Balkanstaaten bei der Entwicklung ihrer Leistungsfähigkeit in den vier Schwerpunktbereichen Polizei und organisierte Kriminalität, integrierter Grenzschutz, Justizreform sowie Asyl und Migration. Das Tempo der Reformen in den westlichen Balkanstaaten ist uneinheitlich, und wir müssen daher weiter auf die europäische Perspektive setzen, um den Reformprozess in den vier Schwerpunktbereichen voranzubringen.

166. Die **Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP)** bildet den politischen Rahmen für unsere Zusammenarbeit mit dem "nahen Ausland", d. h. unseren Partnern im Mittelmeerraum und den Ländern weiter im Osten und Südosten. Unser Eigeninteresse an einer 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 betreffenden Partnerland auf (Partnerschafts- und Kooperationsabkommen oder Assoziationsabkommen). Die bilateralen ENP-Aktionspläne erstrecken sich auf ambitionierte Kapitel zu der Politik in den Bereichen Justiz, Freiheit und Sicherheit und verleihen somit der Beziehung eine Nähe, die in der Zusammenarbeit mit anderen Drittstaaten nicht gegeben ist. Die Durchführung der Reformen im Bereich Justiz und Inneres durch die ENP-Partnerländer wird auch entscheidend für den Erfolg des gesamten Politikansatzes sein, der auf die Stärkung der Sicherheit der Europäischen Union durch den Export von Stabilität in die Nachbarländer angelegt ist.
167. Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union gegenüber dem **Mittelmeerraum** wird durch die umfassende Partnerschaft Europa-Mittelmeerraum geregelt. Der Mittelmeerraum ist für die Stabilität und Sicherheit der Europäischen Union von strategischer Bedeutung. Die regionale Dimension des Programms MEDA hat sich im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als besonders hilfreich erwiesen, da sie an die Länder, die in Bezug auf so sensible Themen wie Migration, Justiz und Polizei betroffen sind, die Botschaft eines sich entwickelnden Vertrauens in die Zusammenarbeit aussendet. Daran sollte weiter gearbeitet werden.
168. Die Europäische Union und die Vereinigten Staaten sollten bilateral zusammenarbeiten, um für alle Mitgliedstaaten Visafreiheit sicherzustellen. Ferner sollten sie in den einschlägigen internationalen Gremien zusammenarbeiten, um ein Umfeld zu schaffen, in dem Bona-fide-Reisende sicherer und schneller reisen können. Der modernen Technologie kommt eine Schlüsselrolle bei der Verwirklichung von gezielten und sichereren Kontrollen zu; sie wird 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 Vereinigten Staaten die Bekämpfung der internationalen Kriminalität, der Internetkriminalität sowie des Drogen- und des Menschenhandels.

Was den Datenschutz anbelangt, so sind unsere gemeinsamen Ziele eindeutig: Es geht darum, die Sicherheit unserer Bürger dadurch zu schützen, dass wir dafür sorgen, dass die Strafverfolgungsbehörden über die Informationen verfügen, die sie für ihre Arbeit und den Schutz der Grundrechte und der Privatsphäre unserer Bürger benötigen. Im Rahmen der laufenden Beratungen in der Hochrangigen Kontaktgruppe zum Datenschutz sollte die Europäische Union auf den Abschluss einer auf Gegenseitigkeit beruhenden verbindlichen Datenschutzvereinbarung mit den Vereinigten Staaten hinarbeiten. Ferner sollte die Schaffung eines gemeinsamen transatlantischen Raums in Betracht gezogen werden, in dem mehr relevante Daten ausgetauscht und gleichseitig 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 Justiz, Freiheit und Sicherheit. Den Rahmen für unsere Zusammenarbeit mit Russland bildet der Gemeinsame Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zwischen der EU und Russland, der sehr umfassend ist und von der Terrorismusbekämpfung bis zur Bekämpfung des Drogenhandels, von Migration und Asyl bis zur justiziellen Zusammenarbeit in Straf- und Zivilsachen reicht. Es wird weithin anerkannt, dass von den vier Gemeinsamen Räumen EU-Russland dieser am reibungslosesten funktioniert.
170. **Afrika** sollte eine Priorität für den verstärkten Dialog und die verstärkte Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres bleiben, bei denen eine große Bandbreite von Themen der JI-Agenda behandelt werden - unter anderem Migration, Terrorismusbekämpfung sowie Drogen- und Menschenhandel. Die gemeinsame EU-Afrika-Strategie und der dazugehörige Aktionsplan für den Zeitraum 2008-2010 bilden die Eckpfeiler der Zusammenarbeit.
171. Über die oben genannten vorrangigen geografischen Herausforderungen hinaus müssen im Post-Haager-Programm noch andere Herausforderungen im Bereich Justiz und Inneres angegangen werden: **Lateinamerika, Afghanistan, Irak und seine Nachbarländer, China und Indien.**
172. In Anbetracht der zunehmenden Bedeutung der Außenbeziehungen im Bereich Justiz und Inneres müssen Überlegungen darüber angestellt werden, wie in der Zukunft diese Themen im institutionellen Rahmen der Europäischen Union behandelt werden sollen.

ANLAGE

Informelle Beratungsgruppe auf hoher Ebene zur Zukunft der europäischen Innenpolitik (Zukunftsgruppe)

Mitglieder der Gruppe

Jacques Barrot, Vizepräsident der Europäischen Kommission, zuständig für
Justiz, Freiheit und Sicherheit (seit Mai 2008)

Franco Frattini, Vizepräsident der Europäischen Kommission, zuständig für
Justiz, Freiheit und Sicherheit (bis April 2008)

Dr. Wolfgang Schäuble, Bundesminister des Innern der Bundesrepublik Deutschland

Dr. Rui Pereira, Minister des Innern der Portugiesischen Republik

Dragutin Mate, Minister des Innern der Republik Slowenien

Michèle Alliot-Marie, Ministerin für Inneres der Französischen Republik

Brice Hortefeux, Minister für Immigration der Französischen Republik

Dr. Ivan Langer, Minister des Innern der Tschechischen Republik

Beatrice Ask, Ministerin der Justiz des Königreichs Schweden

Tobias Billström, Minister für Migration und Asylpolitik

Zeitweilige Mitglieder der Gruppe (auf Rotationsbasis)

Antonio Camacho Vizcaino, Staatssekretär für Sicherheit,
Ministerium des Innern, Königreich Spanien

Patrick Dewael, Minister des Innern des Königreichs Belgien

Dr. Judit Fazekas, Unterstaatssekretärin für EU-Angelegenheiten,
Ministerium der Justiz, Republik Ungarn

Beobachter

Baroness Patricia Scotland, The Attorney General, 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
