



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 8. März 2010 (12.03)
(OR. en)**

7120/10

**CO EUR-PREP 8
JAI 182**

VERMERK

des	Vorsitzes
für den	Europäischen Rat
Nr. Vordokument	5842/2/10 REV 2 JAI 90
Betr.:	Entwurf einer Strategie der inneren Sicherheit der Europäischen Union: "Hin zu einem europäischen Sicherheitsmodell"

Der Rat hat am 25. 26. Februar 2010 auf seiner Ebene Einvernehmen über ein Dokument erzielt, das die Bestandteile der EU-Strategie für die innere Sicherheit darlegt (Dok. 5842/2/10 REV 2 JAI 90 vom 23. Februar 2010 mit dem Titel: Entwurf einer Strategie der inneren Sicherheit der Europäischen Union: "Hin zu einem europäischen Sicherheitsmodell").

Dieses Dokument wird dem Europäischen Rat vorgelegt, damit dieser es als "strategische Leitlinien" im Sinne von Artikel 68 AEUV zur Gewährleistung der inneren Sicherheit der EU annehmen kann.

EINLEITUNG

In den letzten 50 Jahren haben die Europäische Union, ihre Organe und Mitgliedstaaten Freiheit und Sicherheit gefördert und gewährleistet. Europa garantiert die Achtung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Solidarität. Als Europäer genießen wir das Recht, in anderen europäischen Ländern als den unsrigen zu leben, zu arbeiten und zu studieren. Die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen im Schengen-Raum war ein gewaltiger Fortschritt für Europa. Zudem haben technologische Fortschritte die Art und Geschwindigkeit der Kommunikation revolutioniert, wodurch neben der Öffnung der Grenzen auch eine Öffnung der Gesellschaft stattgefunden hat. Getreu dem Leitspruch "In Vielfalt geeint" wird dieses freie und blühende Europa das Leben der Menschen auch weiterhin erleichtern und bereichern.

Sicherheit ist eines der Hauptanliegen der Bürger Europas. Die mehrjährigen Arbeitsprogramme der EU boten bereits eine solide, pragmatische Grundlage für die Verstärkung der operativen Zusammenarbeit, aber nun bedarf es eines umfassenderen Einvernehmens über die Vision, die Werte und die Ziele, die die Grundlage für die innere Sicherheit der EU bilden sollen.

Die hauptsächlichen Kriminalitätsrisiken und -bedrohungen, mit denen Europa heute konfrontiert ist – z.B. Terrorismus, schwere und organisierte Kriminalität, Drogenhandel, Cyberkriminalität, Menschenhandel, sexuelle Ausbeutung von Minderjährigen und Kinderpornographie, Wirtschaftskriminalität und Korruption, illegaler Waffenhandel und grenzüberschreitende Kriminalität –, passen sich an wissenschaftliche und technologische Änderungen extrem schnell an und versuchen, die Werte und den Wohlstand unserer offenen Gesellschaften auf unrechtmäßige Weise auszunutzen und zu untergraben.

Obgleich sie an sich keine neuen Kompetenzen schaffen soll, sondern auf eine Zusammenführung bestehender Strategien und konzeptioneller Ansätze abzielt, und indem sie den durch das Stockholmer Programm vorgegebenen Rahmen berücksichtigt, geht die EU-Strategie der inneren Sicherheit auf diese Problematik ein. Die EU-Strategie zeugt von der Entschlossenheit zum weiteren Ausbau des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts anhand eines europäischen Sicherheitsmodells, das sich folgenden Aufgaben stellt: Schutz der Rechte und Freiheiten, Verbesserung der Zusammenarbeit und der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, Angehen der Ursachen der Unsicherheit und nicht nur ihrer Auswirkungen, Vorrang für Prävention und Antizipation, Einbeziehung aller (politischen, wirtschaftlichen, sozialen u.ä.) Sektoren, denen eine Rolle im Hinblick auf den Schutz der Öffentlichkeit zukommt, Unterrichtung der Bürger über die Sicherheitsstrategien und schließlich Anerkennung der wechselseitigen Abhängigkeit von innerer und äußerer Sicherheit bei der Festlegung eines "globalen Sicherheitskonzepts" mit Drittstaaten.

Es ist daher von grundlegender Bedeutung, dass die Strategie der inneren Sicherheit in der Lage ist, sich sowohl an die Bedürfnisse der Bürger anzupassen als auch den Herausforderungen eines von Wandel und Globalisierung geprägten 21. Jahrhunderts zu begegnen.

Das Konzept der inneren Sicherheit ist als umfassendes Gesamtkonzept zu verstehen, das zahlreiche Sektoren einbezieht, um den genannten wesentlichen Bedrohungen sowie weiteren Gefahren zu begegnen, die unmittelbare Auswirkungen auf das Leben, die Sicherheit und das Wohlergehen der Bürger haben könnten, so auch natürliche und von Menschen verursachte Katastrophen wie Waldbrände, Erdbeben, Überschwemmungen und Stürme.

Eine Zusammenarbeit der Strafverfolgungs-, Grenz- und Justizbehörden sowie anderer Dienste – beispielsweise Einrichtungen des Gesundheits- und Sozialwesens und des Katastrophenschutzes – ist unerlässlich. Europas Strategie der inneren Sicherheit muss im Hinblick auf die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden, das integrierte Grenzmanagement und die Straffjustiz die potenziellen Synergien nutzen, die in diesen Bereichen bestehen. Denn diese Tätigkeitsbereiche sind im europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts untrennbar miteinander verbunden: Die Strategie der inneren Sicherheit muss gewährleisten, dass sie sich gegenseitig ergänzen und verstärken.

Europa muss ein Sicherheitsmodell erstellen und festigen, das sich auf die Grundsätze und Werte der Union stützt: Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Dialog, Toleranz, Transparenz und Solidarität.

Die Qualität unserer Demokratie und das Vertrauen der Bürger in die Union wird weitgehend von unserer Fähigkeit abhängen, Sicherheit und Stabilität in Europa zu gewährleisten und gemeinsam mit unseren Nachbarn und Partnern die Ursachen für die Probleme der EU im Bereich der inneren Sicherheit anzugehen.

Die Strategie der inneren Sicherheit wurde verabschiedet, um Europa voranzubringen, bestehende Tätigkeiten zusammenzuführen und die Grundsätze und Leitlinien für das künftige Vorgehen darzulegen. Die Strategie soll Straftaten verhüten und im Wege eines wirksamen Aufbaus und Managements eines geeigneten Instrumentariums die Fähigkeit ausbauen, auf natürliche und von Menschen verursachte Katastrophen rechtzeitig und angemessen reagieren zu können

1. SCHUTZ DER MENSCHEN EUROPAS IN EINER GLOBALEN GESELLSCHAFT

Die Europäische Union (EU) im 21. Jahrhundert umfasst insgesamt 500 Millionen Menschen in ihren 27 Mitgliedstaaten. Das Wirtschaftswachstum und die Möglichkeiten, die eine freie, demokratische und rechtsstaatliche Gesellschaft bietet, schaffen Wohlstand unter den Bürgern Europas – aber diese Möglichkeiten beinhalten auch Risiken, da Terroristen und andere Kriminelle danach trachten, diese Freiheiten zu zerstörerischen und böswilligen Zwecken zu missbrauchen. Darüber hinaus hat uns die erhöhte Mobilität der Menschen ihrerseits eine größere Verantwortung für den Schutz der Freiheiten auferlegt, an denen allen Unionsbürgern gelegen ist.

Die Sicherheit ist somit nunmehr von grundlegender Bedeutung für die Gewährleistung einer hohen Lebensqualität in der europäischen Gesellschaft und den Schutz unserer kritischen Infrastrukturen durch die Prävention und Bekämpfung gemeinsamer Bedrohungen.

Es wird immer ein Restrisiko geben, was die Union jedoch nicht ihrer Verpflichtung entbindet, für ein sicheres Umfeld zu sorgen, in dem sich die Menschen Europas geschützt fühlen. Darüber hinaus müssen Mechanismen eingeführt werden, die die Wahrung eines hohen Sicherheitsniveaus gewährleisten, und zwar nicht nur im Gebiet der EU, sondern soweit möglich auch dann, wenn Bürger in Drittländer reisen oder sich in einem virtuellen Umfeld wie dem Internet bewegen.

In diesem Kontext bedeutet "innere Sicherheit der EU" den Schutz der Menschen und der Grundwerte Freiheit und Demokratie, damit jeder sein tägliches Leben ohne Angst genießen kann. Dieser Begriff spiegelt auch Europas gemeinsames Verständnis der derzeitigen Herausforderungen sowie unsere Entschlossenheit wider, bei der Bekämpfung dieser Bedrohungen gemeinsam aufzutreten und gegebenenfalls Maßnahmen zu ergreifen, bei denen der Mehrwert der EU zum Tragen kommt. Der Vertrag von Lissabon und das Stockholmer Programm ermöglichen es der EU, ehrgeizige und abgestimmte Schritte zu ergreifen, die Europa als einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts weiter voranbringen. Vor diesem Hintergrund legt diese Strategie

- die **gemeinsamen Bedrohungen und Herausforderungen** dar, die in zunehmenden Maße eine Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und Organe der EU erfordern, um neuen Herausforderungen zu begegnen, denen wir auf nationaler, bilateraler oder regionaler Ebene nicht gewachsen sind;

- ***gemeinsam** sind wir wirksamer und besser gewappnet, uns den Herausforderungen zu stellen*
- *eine Strategie der inneren Sicherheit, die unsere gemeinsamen **Werte und Prioritäten** widerspiegelt*
- *Maßnahmen, die sowohl die **öffentliche Sicherheit als auch die Rechte des Einzelnen** berücksichtigen*

- die **gemeinsame Politik der EU für die innere Sicherheit** – und die ihr zugrunde liegenden Grundsätze – auf detaillierte und verständliche Weise dar;
- ein **europäisches Sicherheitsmodell** fest, das aus gemeinsamen Tools besteht und folgende Zielstellungen umfasst: eine engere und sich gegenseitig verstärkende Bindung zwischen Sicherheit, Freiheit und Privatsphäre, Zusammenarbeit und Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, Einbeziehung aller EU-Organe, Angehen der Ursachen der Unsicherheit und nicht nur ihrer Auswirkungen, Vorrang für Prävention und Antizipation, Einbeziehung aller politischen, wirtschaftlichen und sozialen Sektoren, denen eine Rolle im Hinblick auf den Schutz der Bevölkerung zukommt, insofern sie betroffen sind, und eine größere wechselseitige Abhängigkeit von innerer und äußerer Sicherheit.

GEMEINSAME BEDROHUNGEN: Die wichtigsten Herausforderungen für die innere Sicherheit der EU

Verbrecher nutzen die Möglichkeiten, die die globalisierte Welt ihnen bietet, beispielsweise Hochgeschwindigkeitskommunikation, hohe Mobilität und unmittelbare finanzielle Transaktionen. Ebenso gibt es Phänomene mit grenzübergreifenden sicherheitsrelevanten Auswirkungen innerhalb der EU. Folglich können mehrere erhebliche gemeinsame Bedrohungen benannt werden:

- **Terrorismus in jeglicher Form** missachtet völlig das menschliche Leben und die demokratischen Werte. Seine globale Reichweite, seine verheerenden Folgen, seine Fähigkeit, durch Radikalisierung und Verbreitung von Propaganda über das Internet neue Terroristen anzuwerben, sowie seine vielfältigen Finanzierungskanäle führen dazu, dass der Terrorismus eine erhebliche und sich stets wandelnde Bedrohung unserer Sicherheit darstellt.

- *2007 wurden über Eurojust im Rahmen einer internationalen Terrorismusbekämpfungsoperation insgesamt 26 Personen in Italien, Frankreich, Rumänien, Portugal und dem Vereinigten Königreich festgenommen. Das Terrornetz bereitete Anschläge in Italien, Afghanistan, Irak und arabischen Ländern vor.*
Quelle: Eurojust-Jahresbericht 2007, S. 34-35
- *2008 führten Anstrengungen auf nationaler, regionaler und EU-Ebene zur Festnahme von insgesamt 1009 unter Terrorismusverdacht stehenden Personen in 13 Ländern.*
Quelle: Europol TE-SAT Bericht 2009, S. 6

- *Im Februar 2008 wurden im Rahmen der Operation PIPAS (gegen ein organisiertes Netz von Kreditkartenbetrügern) 100 Personen festgenommen und 48 Haus-suchungen durchgeführt; an den von Europol koordinierten gemeinsamen Ermittlungen waren 11 Mitgliedstaaten beteiligt.*

Quelle: Europol-Jahresbericht 2008; S. 24

- **Die schwere und organisierte Kriminalität** gewinnt an Bedeutung. Sie tritt in ihren unterschiedlichen Formen immer dann in Erscheinung, wenn mit geringem Risiko hohe Gewinne erzielt werden können, wobei sie sich nicht durch Grenzen aufhalten lässt. Drogenhandel, Wirtschaftskriminalität, Menschen-smuggel, Menschenhandel, illegaler Waffenhandel, sexuelle Ausbeutung von Minder-

jährigen und Kinderpornographie, Gewaltverbrechen, Geldwäsche und Urkundendelikte sind nur einige Beispiele dafür, wie die schwere und organisierte Kriminalität in der EU in Erscheinung tritt. Darüber hinaus untergräbt die Korruption das demokratische System und die Rechtsstaatlichkeit.

- **Cyberkriminalität** stellt als globale, technologische, grenzübergreifende und anonyme Bedrohung unserer Informationssysteme die Strafverfolgungsbehörden vor zahlreiche zusätzliche Herausforderungen.
- **Grenzüberschreitende Kriminalität**, beispielsweise Kleinkriminalität und Eigentumskriminalität, wie sie häufig von Banden begangen wird, wenn sie den Alltag der Menschen Europas erheblich beeinträchtigt.
- **Gewalt an sich**, z.B. Gewalt von Jugendlichen oder von Rowdys bei Sportveranstaltungen, erhöht den bereits durch Straftaten entstandenen Schaden und kann für unsere Gesellschaft gravierende Folgen haben.
- **Natürliche oder vom Menschen verursachte Katastrophen**, wie z.B. Waldbrände, Erdbeben, Überschwemmungen und Stürme, Dürre, Energieknappheit und erhebliche Störungen der IKT-Netze (Informations- und Kommunikationstechnologie) bilden Herausforderungen im Sicherheitsbereich. Heutzutage ist der Katastrophenschutz ein Grundbestandteil jedes modernen und fortgeschrittenen Sicherheitssystems.
- Es gibt eine Reihe anderer gemeinsamer Phänomene, die Sorge bereiten und die Sicherheit der europäischen Bevölkerung bedrohen, z.B. **Verkehrsunfälle**, die in Europa jedes Jahr Zehntausende von Todesopfern fordern.

REAKTION AUF DIESE HERAUSFORDERUNGEN

Um diese Phänomene in den Griff zu bekommen, verfügen die EU-Mitgliedstaaten über ihre eigenen nationalen Sicherheitspolitiken und -strategien; als Reaktion auf die grenzüberschreitende Mobilität von Straftätern sind ferner bilaterale, multilaterale und regionale Strukturen der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten entwickelt worden.

Da die betreffenden Anstrengungen jedoch zur Prävention und zur Bekämpfung der betreffenden kriminellen Gruppierungen und ihrer weit über unsere Grenzen hinausgreifenden Tätigkeiten nicht ausreichen, bedarf es zusehends eines EU-weiten Ansatzes.

Gemeinsame Polizei- und Zollzentren wie das Centre de Coopération Policière et Douanière in Luxemburg, die eine wirksame Zusammenarbeit zwischen Polizei, Gendarmerie und Zollbehörden Belgiens, Deutschlands, Luxemburgs und Frankreichs unterstützen.

Das aus den Innenministern Österreichs, Bulgariens, der Tschechischen Republik, Ungarns, Polens, der Slowakei, Sloweniens und Rumäniens zusammengesetzte "Forum Salzburg", das zur Erörterung von Sicherheitsfragen von gemeinsamem Interesse zusammentritt. Die "Baltic Sea Task Force", der auch Nicht-EU-Mitgliedstaaten angehören und die eingesetzt wurde, um die organisierte Kriminalität im Ostseeraum zu bekämpfen.

Im Juli 2009 wurde eine aus 17 Personen bestehende kriminelle Vereinigung, die Euros im Nennwert von über 16 Millionen Euro gefälscht und in der ganzen EU in Umlauf gebracht hatte, von den bulgarischen und spanischen Strafverfolgungs- und Polizeibehörden mit Unterstützung einer Gemeinsamen Ermittlungsgruppe unter Einschluss von Europol und Eurojust zerschlagen.

Quelle: Eurojust-Pressemitteilung vom 3. Juli 2009

Die Mitgliedstaaten müssen sich kontinuierlich um die Weiterentwicklung ihres Instrumentariums bemühen, damit Staatsgrenzen, unterschiedliche Rechtsvorschriften sowie unterschiedliche Sprachen und Arbeitsweisen Fortschritte bei der Prävention der grenzüberschreitenden Kriminalität nicht verhindern.

Die EU hat in den letzten Jahren auf diesem Gebiet erhebliche Fortschritte erzielt. So waren beispielsweise die verstärkte Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung und die verstärkte justizielle Zusammenarbeit seit der Abschaffung der Grenzkontrollen, die den freien Personenverkehr innerhalb des Schengen-Raums ermöglicht hat, von entscheidender Bedeutung.

Es wurden zahlreiche Instrumente zur Erleichterung der Zusammenarbeit entwickelt. Zu den wichtigsten dieser Instrumente gehören die folgenden:

- **Lageanalysen und Zukunftsszenarien: Antizipation von Bedrohungen.** Europol und andere EU-Einrichtungen erstellen regelmäßige Bewertungen der Bedrohungslage.

- **Angemessene Reaktion: Planung, Programmaufstellung und Folgenmanagement.** Es wurden Arbeitsprogramme ausgearbeitet, die uns in die Lage versetzen, methodisch auf die Gefahren für die Bürger und ihre Anliegen zu reagieren. Ferner wurden Strategien und spezielle Arbeitspläne für die Bekämpfung von Terrorismus, Drogenhandel, Menschenhandel und organisierter Kriminalität sowie für den Katastrophenschutz ausgearbeitet. Des Weiteren koordiniert das Gemeinschaftsverfahren für den Katastrophenschutz die Abhilfemaßnahmen der Mitgliedstaaten bei natürlichen und vom Menschen verursachten Katastrophen.
- **Wirksamkeit vor Ort: die Arbeit der Einrichtungen und Stellen.** Es wurde eine Reihe von EU-spezifischen Einrichtungen geschaffen; hierzu gehören **Europol**, dessen Hauptaufgabe es ist, Informationen zusammenzutragen und auszutauschen und die Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus zu erleichtern, **Eurojust**, das die Koordinierung der Justizbehörden leiten und die Wirksamkeit ihrer Arbeit steigern soll, und **Frontex**, die die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen steuert. Die EU hat ferner das Amt eines Koordinators für die Terrorismusbekämpfung geschaffen. Weitere Einrichtungen und Netze wurden auf den Gebieten Schulung, Drogenbekämpfung, Kriminalprävention, Korruptionsbekämpfung und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen eingerichtet.
- **Auf gegenseitiger Anerkennung beruhende Instrumente, Instrumente für den Informationsaustausch und Instrumente zur Erleichterung gemeinsamer Ermittlungen und Einsätze.** Zu den auf gegenseitiger Anerkennung beruhenden Instrumenten gehören unter anderem der Europäische Haftbefehl und die Vorkehrungen für das Einfrieren von Vermögensgegenständen. Ferner wurden Datenbanken – wie etwa das Schengener Informationssystem – und Netze eingerichtet, die dem Austausch von Informationen aus Strafregistern und Informationen über die Bekämpfung des Rowdytums, über vermisste Personen oder gestohlene Fahrzeuge und über Visaerteilungen und -verweigerungen dienen. Die Verwendung von DNA- und Fingerabdruckdaten ist hilfreich, wenn am Tatort aufgefundene anonyme Spuren konkreten Personen zugeordnet werden sollen. Die Rechtsinstrumente der EU erleichtern die operative Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, zu der etwa die Einsetzung gemeinsamer Ermittlungsgruppen, die Durchführung gemeinsamer Einsätze und eine enge Zusammenarbeit zur Gewährleistung der Sicherheit internationaler Veranstaltungen – auch sportlicher Großereignisse – gehören.
- **Zur Bewertung der Wirksamkeit unserer Maßnahmen entwickelte Evaluierungsmechanismen.** Gegenseitige Begutachtungen auf dem Gebiet der Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität haben zur Verbesserung des gegenseitigen Vertrauens beigetragen.

2. AUF DEM WEG ZU EINEM EUROPÄISCHEN SICHERHEITSMODELL

Die bisher erzielten Erfolge sind ein Beleg für die großen Fortschritte auf den Gebieten Justiz, Freiheit und Sicherheit in der EU. Wir müssen unsere Kräfte jedoch noch weiter bündeln, um unseren Bürgern ein noch höheres Schutzniveau zu bieten. Mit dem Stockholmer Programm und Strategien wie der Europäischen Sicherheitsstrategie, der Strategie für die externen Aspekte der JI-Politik und der Strategie für das Informationsmanagement wurde eine gute Grundlage zur Verwirklichung dieses Ziels geschaffen.

Es ist nunmehr an der Zeit, unter Rückgriff auf einen stärker integrierten Ansatz gemeinsame Werkzeuge und Strategien zur Bewältigung gemeinsamer Bedrohungen und Risiken zu entwickeln und einzusetzen, denn dies ist das Hauptziel der Strategie der inneren Sicherheit. Zur Verwirklichung dieses Ziels haben wir uns für ein Sicherheitsmodell entschieden, das Maßnahmen der Strafverfolgung und der justiziellen Zusammenarbeit sowie Grenzschutz- und Katastrophenschutzmaßnahmen miteinander verbindet.

Im Folgenden sind die Grundsätze und Aktionsleitlinien für den Einsatz dieses Modells dargelegt.

GRUNDSÄTZE

Die Menschen in Europa erwarten, dass sie in Sicherheit leben und ihre Freiheiten genießen können: Schließlich ist Sicherheit für sich genommen schon ein Grundrecht. Die EU-Strategie der inneren Sicherheit orientiert sich an den Grundrechten, wie sie in den die Union begründenden Verträgen festgeschrieben und in der Grundrechtecharta dargelegt sind:

- Strategien für Justiz, Freiheit und Sicherheit, die einander gegenseitig verstärken und zugleich **die Grundrechte, die internationalen Schutzverpflichtungen, die Rechtsstaatlichkeit und die Privatsphäre achten**;
- **Schutz** aller Bürger, **besonders der schutzbedürftigsten**, wobei im Mittelpunkt die **Opfer** von Straftaten wie Menschenhandel oder geschlechtsspezifische Gewalt stehen müssen, einschließlich der Opfer des Terrorismus, die in besonderem Maße der Zuwendung, der Unterstützung und der gesellschaftlichen Anerkennung bedürfen;

- **Transparenz und Rechenschaftspflicht** bei der Sicherheitspolitik, so dass diese für die Bürger leicht begreiflich ist, und Berücksichtigung der Anliegen und Standpunkte der Bürger;
- **Dialog** als Mittel zur Streitbeilegung im Einklang mit den Grundsätzen der **Toleranz, des Respekts** und **der freien Meinungsäußerung**;
- **Integration, soziale Eingliederung und Bekämpfung von Diskriminierung** als Hauptkomponenten der inneren Sicherheit in der EU;
- **Solidarität** zwischen den Mitgliedstaaten bei Problemen, die die Mitgliedstaaten nicht allein bewältigen können, oder in den Fällen, in denen ein abgestimmtes Vorgehen für die EU insgesamt von Vorteil ist;
- **gegenseitiges Vertrauen** als Grundprinzip für eine erfolgreiche Zusammenarbeit.

STRATEGISCHE AKTIONSLEITLINIEN

Auf der Basis dieser Grundsätze werden zehn Aktionsleitlinien festgelegt, mit denen die innere Sicherheit in der EU in den kommenden Jahren gewährleistet werden soll.

-I- Breit angelegtes und umfassendes Konzept der inneren Sicherheit

Für die innere Sicherheit muss gelten, dass sie eine große Bandbreite von Maßnahmen mit sowohl horizontaler als auch vertikaler Dimension umfasst:

- **horizontale** Dimension: die Verwirklichung eines angemessenen Niveaus an innerer Sicherheit in einem komplexen globalen Umfeld erfordert die Einbindung der Strafverfolgungs- und Grenzschutzbehörden mit Unterstützung der justiziellen Zusammenarbeit, der Katastrophenschutzstellen und auch der Politik, der Wirtschaft, der Finanzwirtschaft sowie des Sozialbereichs und des Privatsektors einschließlich der nichtstaatlichen Organisationen.

- gleichermaßen müssen wir die **vertikale Dimension** der Sicherheit auf verschiedenen Ebenen berücksichtigen: internationale Zusammenarbeit, Sicherheitspolitik und Sicherheitsinitiativen auf EU-Ebene, regionale Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und Politik der Mitgliedstaaten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene.

-II- Gewährleistung der wirksamen demokratischen und justiziellen Überwachung der Sicherheitsaktivitäten

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wird das Europäische Parlament wesentlich stärker in die Entwicklung der Sicherheitspolitik einbezogen, was bedeutet, dass eine wirksame Konsultation auf allen Ebenen unabdingbar ist. Auch den nationalen Parlamenten kommt eine größere Rolle bei der Arbeit der EU zu, da sie die Möglichkeit haben, die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zu überwachen und da sie an der Bewertung der Umsetzung von Maßnahmen im Bereich Justiz, Freiheit und Sicherheit teilnehmen.

Der Europäische Gerichtshof erhält umfassende Zuständigkeit in diesem Bereich (mit Ausnahme der inneren öffentlichen Ordnung der Mitgliedstaaten und ihrer Zuständigkeiten im Sicherheitsbereich). Schließlich wird der Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention auch zu einem besseren Schutz der Menschenrechte für die europäischen Bürger beitragen.

-III- Prävention und Antizipation: ein proaktiver, erkenntnisgestützter Ansatz

Zu den wichtigsten Zielen der Strategie für die innere Sicherheit der EU gehören die Prävention und Antizipation von Verbrechen und von natürlichen oder vom Menschen verursachten Katastrophen sowie die Minderung ihrer potenziellen Auswirkungen. Während die wirksame Verfolgung der

Wir sollten sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten Erkenntnisse rechtzeitig verbreiten, um Verbrechen vorzubeugen und Täter zur Rechenschaft zu ziehen.

Urheber von Verbrechen nach wie vor oberste Priorität ist, kann ein stärkerer Schwerpunkt auf der Prävention von strafbaren Handlungen und Terroranschlägen dazu beitragen, die daraus hervorgehenden, oft irreparablen menschlichen oder psychologischen Schäden zu verringern.

Unsere Strategie muss daher Prävention und Antizipation, die auf einem proaktiven und erkenntnisgestützten Ansatz beruhen, sowie die Sicherung von Beweismitteln für die Strafverfolgung in den Vordergrund stellen. Eine erfolgreiche Rechtsverfolgung ist nur möglich, wenn alle erforderlichen Informationen verfügbar sind.

Des Weiteren müssen Präventionsmechanismen wie z.B. Analyseinstrumente oder Frühwarnsysteme entwickelt und verbessert werden. Ein anwendbares Präventionsinstrument sollte ferner ein auf eine Folgenabschätzung gestütztes und ein hohes Datenschutzniveau gewährleistendes System europäischer Fluggastdatensätze für die Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und Straftaten der Schwerekriminalität sein. Damit können wir unser Verständnis der verschiedenen Arten von Bedrohungen und ihrer Wahrscheinlichkeit vertiefen und mögliche Geschehnisse antizipieren, damit wir nicht nur auf künftige Bedrohungen vorbereitet sind, sondern auch Mechanismen erstellen können, um sie aufzuspüren und ihr Eintreten zu verhindern. Daher ist ein umfassender Ansatz vonnöten, der auf die ständige Aufspürung und Prävention der Bedrohungen und Risiken, denen die EU in den verschiedenen Bereichen der inneren Sicherheit ausgesetzt ist, und auf die wichtigsten Anliegen der Öffentlichkeit ausgerichtet ist. Es wird eine Strategie zur Prävention und Bekämpfung von Bedrohungen wie der organisierten Kriminalität benötigt.

Prävention bedeutet, die Ursachen von Kriminalität anzugehen und nicht nur die Straftaten und ihre Folgen zu bekämpfen.

Die Sicherheitspolitik – insbesondere im Bereich der Prävention – muss breit angelegt werden, wobei nicht nur die Strafverfolgungsbehörden, sondern auch Einrichtungen und Praktiker auf nationaler und lokaler Ebene einbezogen werden müssen. Daher sollte die Zusammenarbeit mit anderen Sektoren wie Schulen, Hochschulen und anderen Bildungseinrichtungen angestrebt werden, um zu verhindern, dass junge Menschen sich der Kriminalität zuwenden. Der Privatsektor kann – insbesondere im Finanzbereich – zur Entwicklung und wirksamen Umsetzung von Mechanismen zur Prävention von betrügerischen Aktivitäten oder Geldwäsche beitragen. Daneben können die Organisationen der Zivilgesellschaft eine Rolle im Rahmen von Kampagnen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit spielen.

Bei ihren Maßnahmen im Bereich des Katastrophenschutzes muss die EU sich an dem Ziel der Verringerung der Anfälligkeit für Katastrophen orientieren, und zwar durch die Entwicklung eines strategischen Konzepts der Prävention und Antizipation von Katastrophen und durch weitere Verbesserungen bei Vorsorge und Reaktion, wobei jedoch auch der Verantwortlichkeit der einzelnen Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen ist. Leitlinien für Methoden zur Gefahren- und Risikokartierung, -bewertung und -analyse sowie eine Übersicht über die natürlichen und vom Menschen verursachten Risiken, denen die EU künftig ausgesetzt sein könnte, sollten ausgearbeitet werden. Diese EU-weite Risikoanalyse sollte die Grundlage für Initiativen der Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten, die den gleichen Risiken ausgesetzt sind, und der EU im Bereich des Katastrophenschutzes und der Kapazitätenplanung bilden. Neue Risiken und Bedrohungen wie Energieknappheit, IKT-Ausfälle und Pandemien müssen ermittelt werden. Die Widerstandsfähigkeit der Bürger und des öffentlichen und des privaten Sektors gegenüber den Auswirkungen von Katastrophen sind in die Präventionsmaßnahmen einzubeziehen.

-IV- Entwicklung eines umfassenden Modells für den Informationsaustausch

Wir brauchen eine Politik der inneren Sicherheit, die sich auf den Informationsaustausch auf einer Grundlage gegenseitigen Vertrauens stützt und auf das Prinzip der Verfügbarkeit von Informationen ausgerichtet ist. Damit die Strafverfolgungsbehörden in der Lage sind, präventiv und frühzeitig zu handeln, müssen sie rechtzeitig Zugang zu so vielen Informationen wie möglich über strafbare Handlungen und ihre Urheber, die Vorgehensweise, Angaben über die Opfer, die verwendeten Fahrzeuge usw. haben.

Damit das derzeitige Niveau des Informationsaustauschs wesentlich angehoben wird, müssen wir die Mechanismen weiter stärken, die das Vertrauen zwischen den für die Gewährleistung der inneren Sicherheit in der EU zuständigen Behörden aufbauen, um die bestehenden Mechanismen zu verbessern, und die Strategie für das Informationsmanagement anwenden, um ein sicheres und strukturiertes europäisches Informationsaustauschmodell zu entwickeln.

Dieses Modell wird alle EU-Datenbanken umfassen, die für die Gewährleistung der Sicherheit in der EU relevant sind, damit diese – soweit dies erforderlich und zulässig ist – vernetzt werden können, um einen wirksamen EU-weiten Informationsaustausch bereitzustellen und die durch die Biometrie und andere Technologien gebotenen Möglichkeiten zur Verbesserung der Sicherheit unserer Bürger in einem klar gesteckten Rahmen, bei dem auch die Privatsphäre der Bürger geschützt wird, optimal zu nutzen.

Dieses Informationsaustauschmodell muss stets das Recht auf Privatsphäre und den Schutz personenbezogener Daten uneingeschränkt beachten. Falls für eine höhere Sicherheitsstufe ein Anstieg des Datenaustauschs erforderlich ist, muss bei diesem Anstieg sorgfältig vorgegangen werden, er muss verhältnismäßig sein und die Datenschutzgesetze müssen beachtet werden.

-V- Operative Zusammenarbeit

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde der Ständige Ausschuss für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit (COSI) eingerichtet, der eine wirksame Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungs- und Grenzschutzbehörden, einschließlich der Kontrolle und des Schutzes der Außengrenzen, und erforderlichenfalls die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, die für die operative Zusammenarbeit von Belang sind, gewährleisten soll. Der Ausschuss wird sich bei seiner Arbeit vor allem auf die Risikoeinschätzungen und Prioritäten der Mitgliedstaaten und der EU stützen.

Der COSI-Ausschuss muss ferner eine strikte Zusammenarbeit zwischen den Einrichtungen und Stellen der EU gewährleisten, die für die innere Sicherheit der EU zuständig sind (Europol, Frontex, Eurojust, Cepol und Sitcen), um eine immer stärkere Koordinierung, Integration und Effizienz der Operationen zu fördern. Diese Akteure müssen weiterhin die wirksame Unterstützung für spezialisierte Dienste in den Mitgliedstaaten verstärken. Insbesondere sollte die Kapazität von Europol zur Unterstützung von Operationen der Mitgliedstaaten verbessert werden.

Die Entwicklung eines Kooperationsrahmens sollte vorangetrieben werden, damit die Sicherheit bei internationalen Groß- und Massenveranstaltungen verbessert wird.

Die EU sollte im Bereich des Katastrophenschutzes einen integrierten Ansatz fördern, bei dem durch die Verwirklichung einer europaweiten gegenseitigen Unterstützung und Solidarität die verschiedenen Phasen einer Krise – Prävention, Abwehr und Folgenbewältigung – abgedeckt werden.

Bei der Fußballweltmeisterschaft 2006 in Deutschland waren Polizeibeamte aus 13 europäischen Ländern in Deutschland im Einsatz; sie trugen dabei ihre gewöhnlichen Uniformen und waren mit Strafverfolgungsbefugnissen ausgestattet.

-VI- Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

Eine engere Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden der Mitgliedstaaten ist von größter Bedeutung; genauso wichtig ist es, dass Eurojust im Rahmen des geltenden Rechts sein volles Potenzial entfaltet. Auf EU-Ebene müssen wir durch erfolgreiche Operationen und Ermittlungen im Bereich der Kriminalität in die Lage versetzt werden, die potenziellen Synergien zwischen Strafverfolgungs- und Grenzschutzbehörden und Justizbehörden bei der Prävention von grenzüberschreitender Kriminalität zu verwirklichen.

-VII- Integriertes Grenzmanagement

Neben der Bekämpfung der illegalen Einwanderung spielt das integrierte Grenzmanagement eine wichtige Rolle bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit. Der Mechanismus des integrierten Grenzmanagements muss verstärkt werden, damit u.a. bewährte Verfahren unter den Grenzschutzbeamten verbreitet werden. Auf der Grundlage einer Vorabanalyse muss geprüft werden, ob ein europäisches System von Grenzschutzbeamten geschaffen werden kann. Ein besonderer Schwerpunkt muss auf die kontinuierliche Weiterentwicklung des Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR) gelegt werden.

Die Kooperation und Koordinierung von Frontex mit anderen EU-Agenturen und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten ist von zentraler Bedeutung für den Erfolg dieser Agentur.

Neue Technologien spielen eine wichtige Rolle beim Grenzmanagement. Sie erleichtern den Bürgern den raschen Grenzübertritt an den Außengrenzposten durch automatisierte Systeme, Vorab-Registrierung, Regelungen für Vielreisende usw. Sie verbessern die Sicherheit, indem die erforderlichen Kontrollen eingesetzt werden können, damit keine Personen oder Waren die Grenzen passieren, die ein Risiko für die Union darstellen. In diesem Zusammenhang ist die enge Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungs- und Grenzkontrollbehörden unentbehrlich. Ebenso sollten die Strafverfolgungsbehörden die Bereitstellung von Informationen, die für die Anwendung von Sicherheitsmaßnahmen an den Grenzen erforderlich sind, erleichtern.

Das Inkrafttreten des Visakodex, die Weiterentwicklung des Schengener Informationssystems, sowie elektronische Grenzkontrollsysteme, z.B. ein Ein-/Ausreisesystem, werden zu einem erkenntnisgestützten integrierten Grenzmanagement beitragen. Der Dialog und die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitdrittländern sind auch unbedingt erforderlich, zum Beispiel für den Aufbau von Grenzschutzkapazitäten.

-VIII- Eintreten für Innovation und Ausbildung

Zur Förderung und Entwicklung neuer Technologien durch ein gemeinsames Vorgehen sowie zur Kostenreduzierung und Effizienzsteigerung ist eine Zusammenarbeit erforderlich. Im Technologiebereich ist es auch wichtig, dass der öffentliche und der private Sektor zusammenarbeiten. Die EU sollte technologische Standards und Plattformen, die auf ihre Sicherheitsbedürfnisse zugeschnitten sind, entwickeln und dabei auf den Ergebnissen von Forschungs- und Entwicklungsprojekten aufbauen, die im Rahmen des gemeinsamen Forschungs- und Entwicklungsprogramms durchgeführt wurden.

Die Interoperabilität der von Agenturen oder Dienststellen verwendeten verschiedenen Technologiesysteme muss ein strategisches Ziel sein, damit Ausrüstung kein Hindernis für die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten darstellt, wenn sie Informationen austauschen oder gemeinsame Operationen durchführen.

Ein strategisches Vorgehen bei der beruflichen Bildung in Europa: Dieses Ziel ist unbedingt erforderlich bei der Einrichtung von Strafverfolgungs-, Justiz- und Grenzschutzbehörden, die über fortgeschrittene Technologie verfügen und Vorreiter in ihrem Fachbereich sind, und um dafür Sorge zu tragen, dass die der Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der europäischen Strafverfolgung einen bedeutenden Schritt vorankommt und ein leistungsstarkes Werkzeug zur Förderung einer gemeinsamen Kultur der europäischen Strafverfolgungsbehörden wird, sowie um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu erleichtern. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, sollten europäische Elemente in die einzelstaatliche Aus- und Fortbildung aufgenommen sowie Austauschprogramme in Anlehnung an das Erasmus-Modell entwickelt werden. Zu diesem Zweck werden sehr gut ausgebildete europäische Fachleute, die einen vergleichbaren kulturellen Hintergrund haben, im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit in einer globalisierten Welt sowie auf dem Gebiet der Sicherheit einen Mehrwert bieten. Die europäischen Agenturen und Stellen, insbesondere CEPOL, sollten hier eine wichtige Rolle spielen.

-IX- Äußere Dimension der inneren Sicherheit/Zusammenarbeit mit Drittländern

Der Begriff der inneren Sicherheit kann nicht ohne äußere Dimension existieren, da innere Sicherheit in zunehmendem Maße und weitgehend von der äußeren Sicherheit abhängig ist. Die internationale Zusammenarbeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten – sowohl bi- als auch multilateral – ist von wesentlicher Bedeutung, damit die Sicherheit unserer Bürger garantiert und die Rechte unserer Bürger geschützt werden und die Sicherheit und die Achtung von Rechten im Ausland gefördert werden. Im Zusammenhang mit den EU-Politiken gegenüber Drittländern muss Sicherheit als ein Schlüsselfaktor betrachtet werden, und es sind Mechanismen zur Koordinierung von Sicherheit und anderen damit verbundenen Politikbereichen wie der Außenpolitik zu entwickeln, in denen Sicherheitsfragen in zunehmendem Maße auf integrative und proaktive Weise zu berücksichtigen sind.

Was die äußere Sicherheit angeht, so muss die EU sich nicht nur auf die Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und anderer Länder, insbesondere EU-Nachbarländer, beschränken. Beziehungen zu anderen Ländern müssen aufgebaut werden, und zwar durch ein globales Sicherheitskonzept; hierzu gehört eine enge Zusammenarbeit mit diesen Ländern und erforderlichenfalls die Unterstützung ihrer institutionellen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Diese Arbeitsweise impliziert, dass Möglichkeiten für den Dialog über gemeinsame Interessensbereiche, Anliegen und die Kooperationsmöglichkeiten geschaffen werden, die jeweils identifiziert werden können. Die Zusammenarbeit und Koordinierung mit internationalen Organisationen auf dem Gebiet der Strafverfolgung, insbesondere mit Interpol, sollten verstärkt werden. Bilaterale, multilaterale und regionale Konzepte sollten gegebenenfalls unter den Mitgliedstaaten entwickelt werden, um spezifischen Bedrohungen zu begegnen.

Die europäischen Länder haben erfolgreiche Plattformen in der Karibik, in Lissabon, Toulon, Accra und Dakar in Zusammenarbeit mit Drittländern zur Bekämpfung des Drogenhandels eingerichtet.

Die Bemühungen zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität auch außerhalb der EU und zur stärkeren Beachtung der Rechtsstaatlichkeit sind von entscheidender Bedeutung. Die Zusammenarbeit im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, insbesondere zwischen den EU-Agenturen und den jeweiligen Missionen, muss noch weiter ausgebaut werden. Es ist auch sehr wichtig, die Mitwirkung von Strafverfolgungsbehörden und von in den Bereichen auf allen Ebenen ziviler Krisenbewältigungsmissionen zu verstärken, so dass Freiheit, Sicherheit und Recht tätigen Stellen sie zur Konfliktlösung durch ihre Zusammenarbeit mit allen anderen vor Ort beteiligten Diensten beitragen können (militärische, diplomatische, Notdienste usw.). Besonderes Augenmerk muss auf "schwache und gescheiterte Staaten" gerichtet werden, damit sie nicht zu Drehscheiben der organisierten Kriminalität oder des Terrorismus werden.

In diesem Kontext dient die Strategie der inneren Sicherheit als unerlässliche Ergänzung zur EU-Sicherheitsstrategie, die 2003 im Rahmen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU entwickelt wurde, um globalen Risiken und Bedrohungen zu begegnen und um sich für die soziale, politische und wirtschaftliche Entwicklung der globalen Gesellschaft einzusetzen als wirksamstes Mittel für eine erfolgreiche und anhaltende Sicherheit.

-X- Flexible Anpassung an künftige Herausforderungen

Wir brauchen einen umfassenden, pragmatischen, flexiblen und realistischen Ansatz, der sich unter Berücksichtigung von Risiken und Bedrohungen, die sich in einem breiteren Kontext auf die Bürger auswirken könnten, ständig an die Realität anpasst, bei dem nicht nur strafrechtliche Aspekte im Mittelpunkt stehen, sondern auch Risiken jeglicher Art berücksichtigt werden, die ein Sicherheitsproblem im weiteren Sinne schaffen könnten, bei dem ferner aufmerksam verfolgt wird, ob er an die sich verändernden Umstände angepasst werden muss, und der höchstmögliche Sicherheit für die Menschen in Europa gewährleistet.

3. WEITERES VORGEHEN

Gemäß dem Aktionsplan für die Umsetzung des Stockholmer Programms wird die Kommission eine Mitteilung über die Strategie der inneren Sicherheit annehmen, die maßnahmenorientierte Vorschläge umfassen wird. Die weitere Entwicklung, Verfolgung und Durchführung der Strategie der inneren Sicherheit muss zu einer der vorrangigen Aufgaben des Ständigen Ausschusses für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit (COSI) werden. Gemäß dem Stockholmer Programm wird die Kommission ferner prüfen, ob sich ein Fonds für die innere Sicherheit einrichten lässt, mit dem die Durchführung der Strategie der inneren Sicherheit gefördert wird.
