



RAT DER  
EUROPÄISCHEN UNION

Brüssel, den 18. März 2014  
(OR. en)

7844/14

JAI 171	ENFOPOL 87
JAIX 21	PROCIV 24
JUSTCIV 69	DAPIX 48
CATS 45	CRIMORG 31
DROIPEN 44	EUROJUST 62
COPEN 91	GENVAL 19
COSI 24	EJUSTICE 29
ASIM 26	ENFOCUSM 39
MIGR 35	FREMP 46
VISA 78	
FRONT 66	

### ÜBERMITTLUNGSVERMERK

---

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 13. März 2014

Empfänger: Herr Uwe CORSEPIUS, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2014) 154 final

Betr.: MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN  
Ein offenes und sicheres Europa: Praktische Umsetzung

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2014) 154 final.

---

Anl.: COM(2014) 154 final



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Straßburg, den 11.3.2014  
COM(2014) 154 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN  
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND  
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Ein offenes und sicheres Europa: Praktische Umsetzung**

{SWD(2014) 63 final}

# **MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

## **Ein offenes und sicheres Europa: Praktische Umsetzung**

### **EINLEITUNG**

In den vergangenen fünf Jahren wurden politische Maßnahmen zur Förderung eines offeneren und sichereren Europas entwickelt. Im Juni 2014 wird der Europäische Rat die strategischen Leitlinien für die Weiterentwicklung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts festlegen.

Der Rat erkennt die Notwendigkeit gemeinsamer europäischer Lösungen für gemeinsame Herausforderungen an. Er kann sich in diesem Bereich auf die erheblichen Fortschritte stützen, die seit der Festlegung ehrgeiziger Zielvorgaben im Rahmen des Stockholmer Programms 2009 erreicht wurden. So wurde inzwischen ein gemeinsames europäisches Asylsystem mit verbesserten Standards für schutzbedürftige Personen eingeführt. Der Schengen-Raum – eine der bekanntesten Errungenschaften des europäischen Einigungswerks – wurde gestärkt. Die Kanäle für legale Migration wurden ausgebaut; es gibt nun klarere Voraussetzungen für die Einreise und den Aufenthalt sowie ein gemeinsames Bündel von Rechten für Migranten. Die gemeinsame Visumpolitik wurde wichtigen Änderungen zur Vereinfachung der Einreise in die Europäische Union für legal Reisende unterzogen, womit ein Beitrag zum Wirtschaftswachstum der EU geleistet wird. Für mehrere Länder wurde die Visumspflicht abgeschafft.

Im Bereich der Sicherheit wurden nun in den Rechtsvorschriften und der praktischen Zusammenarbeit gemeinsame Werkzeuge geschaffen, um die Gesellschaft und die Volkswirtschaften Europas vor schwerer und organisierter Kriminalität zu schützen. Die verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung wurde zum wesentlichen Faktor bei der Bekämpfung gemeinsamer Bedrohungen wie Menschenhandel, Terrorismus, Cyberkriminalität und Korruption.

Des Weiteren wurde ein Rahmen für die auswärtige Migrations- und Asylpolitik der EU geschaffen, der die EU zu einer umfassenden Interaktion mit Ländern in ihrer direkten Nachbarschaft und darüber hinaus befähigt und es ihr möglich macht, einen Beitrag zu laufenden UN- und staatengeführten Initiativen im Bereich Migration und Entwicklung zu leisten.

Die seit Stockholm erzielten Leistungen sind zwar beträchtlich, aber damit ist das Werk keineswegs vollendet. Es bleibt noch viel zu tun, um die vollständige Anwendung und Durchsetzung der bestehenden Instrumente zu gewährleisten. Die Asylvorschriften müssen einheitlich umgesetzt werden. Der Rechtsrahmen für eine gemeinsame Migrationspolitik muss noch fertiggestellt werden, und auf dem Gebiet der Integration sind weitere Anstrengungen notwendig. Sicherheitsbedenken gilt es zu begegnen, wobei es zweifellos notwendig ist, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und EU-Behörden bei der Strafverfolgung zu intensivieren. Die Überwachung und Bewertung der Wirksamkeit von Rechtsvorschriften und politischen Maßnahmen muss zu einem integralen Bestandteil des Politikzyklus werden.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten werden sich darüber hinaus neuen Herausforderungen stellen müssen. Europa ist Teil einer globalen und vernetzten Welt, in der die internationale Mobilität voraussichtlich weiter zunehmen wird. Mehr Menschen werden sich auf den Weg nach Europa machen wollen – manche vorübergehend, etwa Touristen, Studenten und Dienstleister, andere dauerhaft, um zu arbeiten oder Schutz zu suchen. Die EU wird mit demografischen Umwälzungen, Urbanisierung, zunehmend durch Vielfalt geprägten Gesellschaften und Engpässen auf dem Arbeitsmarkt konfrontiert sein. Es wird darauf ankommen, die Vorteile der Innenpolitik für die Förderung von Wirtschaftswachstum und das Hereinholen von Menschen mit den richtigen Qualifikationen sowie von legal Reisenden nach Europa voll auszuschöpfen.

Europa wird ferner die Folgen der Instabilität in vielen Weltgegenden und insbesondere in der unmittelbaren Nachbarschaft zu spüren bekommen. Ereignisse wie der Arabische Frühling oder die aktuelle Krise in Syrien verlangen nach angemessenen und koordinierten Reaktionen auf gemischte Migrationszuströme, und es bedarf zusätzlicher Anstrengungen, um weitere Tragödien im Mittelmeer zu verhindern.

Im Zuge der schnellen technologischen Entwicklung entstehen neue Möglichkeiten für wirtschaftliches Wachstum, und die Art, wie Menschen miteinander in Verbindung treten und Beziehungen eingehen, macht einen fundamentalen Wandel durch. Diese Veränderungen stellen auch die Sicherheit vor neue Herausforderungen. Cyberkriminalität bietet zunehmend Anlass zur Sorge, der Menschenhandel wird immer komplexer, grenzüberschreitende organisierte Kriminalität nimmt neue Formen an und der Terrorismus bleibt ein Sicherheitsrisiko. Wir müssen uns technologische Innovationen und die Wissenschaft zunutze machen, da sie uns dabei helfen können, diese Risiken einzudämmen. Die EU wird die für Sicherheitsvorsorge und Stabilität unverzichtbaren Werkzeuge weiterhin mobilisieren müssen und sich dabei vorrangig auf ihr Forschungs- und Entwicklungsprogramm „Horizont 2020“ stützen.

In einer zunehmend von gegenseitiger Abhängigkeit geprägten Welt müssen innenpolitische Fragen in die allgemeine Außenpolitik der EU eingebettet sein und den Ausbau des Dialogs und der Zusammenarbeit mit Drittstaaten ermöglichen. Die Einheitlichkeit und Kohärenz mit der Außenpolitik begünstigt einen vorausschauenden Umgang mit Herausforderungen, die Erreichung der Ziele der EU, die Förderung ihrer Werte und die Einhaltung ihrer internationalen Menschenrechtsverpflichtungen.

Diese strategischen Überlegungen finden in einer Zeit statt, in der Europa sich allmählich aus einer wirtschaftlichen und sozialen Krise befreit, die ihre Spuren in Form einer hohen Arbeitslosigkeit und einer stärkeren Anfälligkeit und Empfänglichkeit unserer Gesellschaften für Fremdenfeindlichkeit hinterlassen hat. Dies sind die Umstände, unter denen unsere politische Führung entschiedene Maßnahmen zur Gewährleistung eines offenen und sicheren Europas mit garantierten Grundrechten ergreifen muss, und zwar auf der Grundlage der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die von allen Organen der EU bei der Annahme und Umsetzung von Rechtsvorschriften sowie von den Mitgliedstaaten bei Maßnahmen im Rahmen des EU-Rechts eingehalten werden muss. Innenpolitische Maßnahmen dienen dem Schutz und der Förderung europäischer Werte, sie ermöglichen den Bürgern ein Leben in Sicherheit und die Teilhabe am Reichtum und an der Vielfalt unserer Gesellschaft.

Im Rahmen der Vorarbeiten zu dieser Mitteilung hat die Kommission eine Vielzahl von Akteuren und Interessenträgern konsultiert, insbesondere auf dem Podium der Interessenträger-Konferenz „Ein offenes und sicheres Europa – Wie geht es weiter?“, die am

29. und 30. Januar 2014 stattfand, sowie im Rahmen einer öffentlichen Konsultation, die Anregungen für zahlreiche Beiträge bot. Diskussionen zu unseren künftigen politischen Strategien wurden außerdem im Europäischen Parlament, im Rat, im Ausschuss der Regionen und in den Verwaltungsräten der EU-Agenturen geführt.

Die Debatte über innenpolitische Maßnahmen muss auf der Grundlage von Fakten erfolgen. Aus diesem Grund findet sich in der diesem Bericht beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen eine Auswahl der für diese Überlegungen relevanten statistischen Daten.

## **POLITISCHE PRIORÄTEN**

### **1. EINE WIRKSAME MIGRATIONS- UND MOBILITÄTPOLITIK**

Der demografische Wandel, insbesondere die schrumpfende Erwerbsbevölkerung in Europa, hemmt in Verbindung mit einem erheblichen Fachkräftemangel in bestimmten Sektoren (insbesondere Ingenieurswesen, IT und Gesundheitswesen) die Produktivität der EU und somit auch ihre wirtschaftliche Erholung. Der zunehmende globale Wettbewerb um die besten Köpfe wirkt sich auf den Arbeitsmarkt in vielen Mitgliedstaaten aus und wird in den kommenden zehn Jahren ein entscheidender Faktor für den wirtschaftlichen Wohlstand in Europa sein.

In den letzten 15 Jahren verfolgte die EU bei der legalen Zuwanderung einen sektorspezifischen Ansatz. Daraus entstand ein gemeinsamer Rechtsrahmen, der die Aufnahme bestimmter Personengruppen regelt, Rechte zuerkennt und Verstöße ahndet. Der Ansatz hat auch ein gemeinsames Bekenntnis der Mitgliedstaaten zur Integration und Rückführung begünstigt. Nun ist es an der Zeit, all dies innerhalb einer kohärenteren gemeinsamen EU-Migrationspolitik zu konsolidieren, die auch die kurz- und langfristigen wirtschaftlichen Erfordernisse berücksichtigt.

#### **1.1 Maximierung der Vorteile von Migration und Integration**

Europa braucht eine gut gesteuerte Migrationspolitik, die einen wirksamen Beitrag zur Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum leistet. Europa muss neue Talente anlocken und sich dem Wettbewerb auf globaler Ebene stellen. Wichtig sind Synergien mit anderen Politikbereichen. Die EU sollte für Kohärenz sorgen, zum Beispiel zwischen den Politikbereichen Migration einerseits und Beschäftigung, Bildung, Entwicklung sowie Handel andererseits, und Grundlagen für die kurzfristige Mobilität von hochqualifizierten Fachkräften im Dienstleistungssektor schaffen. Die Anziehung und Gewinnung internationaler Studenten sowie die Förderung von Bildung unter den legal ansässigen Migranten wird dazu beitragen, künftig den Nachschub an wichtigen Qualifikationen für den EU-Arbeitsmarkt zu sichern.

Zur besseren Ermittlung von Wirtschaftsbereichen und Berufen mit Problemen bei der Personalbeschaffung oder Fachkräftemangel sollte über strukturierte Dialoge mit Mitgliedstaaten, Unternehmen und Gewerkschaften zur Frage der Arbeitsmigration und berufsbezogenen Mobilität eine gemeinsame Bedarfsbewertung eingeleitet werden. Unter der Prämisse, dass die Mitgliedstaaten unterschiedliche Bedürfnisse aufweisen, wäre eine Koordinierungsplattform auf EU-Ebene sinnvoll, um sicherzustellen, dass Migration und Mobilität positive Auswirkungen auf die EU-Wirtschaft haben.

Zugleich sollten verstärkt Maßnahmen zur maximalen Ausschöpfung des Potenzials von bereits legal in den Mitgliedstaaten lebenden Migranten ergriffen werden, denn ihre Beschäftigungsquoten liegen derzeit weit unterhalb des Durchschnitts und viele erleben ein hohes Maß an sozialer Ausgrenzung. Die bestehenden Mechanismen zum Abgleich von Stellenangeboten wie etwa EURES und das EU-Kompetenzpanorama sollten weiter verbessert und auf Drittstaatsangehörige ausgeweitet werden. Migranten könnten vor der Ausreise mit Informationen, Schulungen oder der Anerkennung von Qualifikationen unterstützt werden – diese Maßnahmen sollten jedoch nicht als Bedingung für die Einreise in die EU angesehen werden. Es gilt, die unternehmerische Tätigkeit von Migranten zu erleichtern, indem entsprechende Genehmigungen dauerhaft gewährt werden und der Zugang zu Informationen und zu Vernetzungsmöglichkeiten vereinfacht wird.

An der Übertragbarkeit von Renten- und Sozialansprüchen muss weiter gearbeitet werden, um zum Beispiel Wanderarbeitnehmern die Mitnahme ihrer Betriebsrentenansprüche in andere Sektoren und Länder, einschließlich Drittstaaten, im selben Rahmen wie bei EU-Bürgern zu ermöglichen.

Um Talente anzulocken, sollte die EU die Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen und Fachkenntnissen weiter fördern und verbessern, was auch zur Nutzbarmachung der Kenntnisse und Qualifikationen von rechtmäßig ansässigen Migranten beitragen wird. Hierzu könnte die EU Gespräche mit ihren internationalen Partnern führen. Es würde die EU attraktiver machen, wenn Studenten und Wissenschaftler von vereinfachten und schnelleren Visaverfahren profitieren könnten.

Die geltenden EU-Rechtsvorschriften zur Aufnahme von Migranten und zu ihren Rechten müssen in allen Mitgliedstaaten auf wirksame und kohärente Weise umgesetzt werden. Eine Evaluierung der geltenden Bestimmungen zur legalen Migration würde dabei helfen, Lücken zu erkennen, ihre Einheitlichkeit zu verbessern und die Auswirkungen des bestehenden Rechtsrahmens einzuschätzen. Des Weiteren könnten Schritte zur Festschreibung und Straffung der materiellen Bedingungen für die Aufnahme sowie der Rechte von Drittstaatsangehörigen unternommen werden. Dies wäre ein Fortschritt auf dem Weg zu einem „gemeinsamen Migrationsraum“, mit dem Ziel, die Mobilität von Drittstaatsangehörigen innerhalb der EU zu stärken, unter anderem durch die gegenseitige Anerkennung von nationalen Aufenthaltstiteln.

In der von Vielfalt geprägten europäischen Gesellschaft ist Integration weiterhin eine Herausforderung. Zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts und zur maximalen Ausnutzung der Vorteile der Migration sollte das Bekenntnis zur wirksamen Integration von Migranten in den Arbeitsmarkt und in die aufnehmenden Gesellschaften gestärkt werden. Bei diesen Bemühungen sollten das Augenmerk stärker auf ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis gerichtet und die erhebliche Beschäftigungslücke bei Migrantinnen angegangen werden. Es sollte für eine faire Behandlung und einen nichtdiskriminierenden Zugang zum Arbeitsmarkt gesorgt werden. Gefährdete Migranten, insbesondere Frauen, junge Migranten und unbegleitete Minderjährige, sollten gezielt unterstützt werden, und im Einklang mit dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes sollte ein am Wohl des Kindes orientierter Ansatz verfolgt werden. Aufbauend auf früheren Schritten im Bereich der Integration könnten erfolgreiche Strategien ermittelt und bewährte Verfahren weitergegeben werden. Es werden weitere Anstrengungen zum Aufbau von Kapazitäten und zur Einbindung von kommunalen und regionalen Behörden notwendig sein, die integrationspolitische Maßnahmen in erster Linie zu tragen haben.

## **1.2 Ein glaubwürdiger Ansatz zur Frage der illegalen Migration und Rückführung**

Die Verhinderung und Eindämmung der illegalen Migration ist ein wesentlicher Bestandteil jedes gut gesteuerten Migrationssystems. Zur Eindämmung der illegalen Migration bedarf es einer Kombination von Maßnahmen. Illegale Migration hängt oft mit Menschen-smuggel und Menschenhandel zusammen und wird durch Arbeitgeber befördert, die illegale Arbeitsverhältnisse anbieten. Die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern spielt hier eine zentrale Rolle und sollte ein integraler Bestandteil der EU-Maßnahmen im Außenbereich sein, auch im Hinblick auf die Entwicklungszusammenarbeit.

Es könnte eine gründliche Bewertung der derzeit geltenden Gesetzeslage zum Menschen-smuggel vorgenommen werden, und eine neue umfassende EU-Strategie könnte zur bestmöglichen Nutzung der vorhanden Instrumente führen, indem die Nachfrageseite irregulärer Migration beachtet wird und die beteiligten kriminellen Netzwerke bekämpft werden. Mehr vorbeugende Maßnahmen sollten eingeleitet werden, einschließlich Informationskampagnen in den Herkunfts- und Transitländern, um die Menschen auf die Risiken der illegalen Migration aufmerksam zu machen.

Die EU wird weiterhin ein Hauptaugenmerk auf Bemühungen zur freiwilligen Rückkehr richten und sollte dabei Maßnahmen zur EU-geförderten freiwilligen Rückkehr und Reintegration prüfen, die in enger Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern, internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen durchgeführt werden könnten.

Zugleich muss die EU weiter mit Drittstaaten zusammenarbeiten, um die vollständige Erfüllung der mit ihnen in internationalen Abkommen vereinbarten Rückübernahmepflichten sicherzustellen, die eine wirksame Rückführung von Drittstaatsangehörigen ohne EU-Aufenthaltsberechtigung gewährleisten. Neue Rückübernahmeabkommen mit anderen wichtigen Herkunftsländern sind in Betracht zu ziehen; hierzu sollten alle bestehenden Möglichkeiten im EU-Außenbereich genutzt werden. Die EU sollte die Rückführungspolitik auf der Grundlage gemeinsamer Normen, die eine zuverlässige und humane Rückführung garantieren und die Grundrechte und die Würde jedes Menschen wahren, weiter umsetzen.

## **2. SCHENGEN, VISA UND AUSSENGRENZEN**

### **2.1 Schengen**

Die Schaffung des Schengen-Raums, der den Menschen das Reisen ohne Grenzkontrollen ermöglicht, ist ein zentraler Bestandteil des europäischen Aufbauwerks. Jahr für Jahr machen EU-Bürger mehr als 1,25 Milliarden Reisen als Touristen, Geschäftsleute oder um ihre Freunde und Verwandten überall in Europa zu besuchen, ohne durch Binnengrenzen aufgehalten zu werden. Neben ihrer Beliebtheit bei den Bürgern bringt diese Freizügigkeit auch der EU-Wirtschaft große Vorteile. Der Schengen-Raum sollte vervollständigt werden. Die wirksame Umsetzung der kürzlich vereinbarten Änderungen der Schengen-Vorschriften gilt dabei als wichtige Priorität. Sie soll dazu beitragen, dass das gegenseitige Vertrauen der Schengen-Staaten wächst, dass Missbrauch verhindert wird und dass die EU Situationen bewältigen kann, in denen ein Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen zur Kontrolle seines Abschnitts der Außengrenzen nicht nachkommt.

Besonderes Augenmerk gilt dem reibungslosen Funktionieren des Schengener Informationssystems (SIS II), das die Sicherheit und Freizügigkeit im Schengen-Raum gewährleistet. Dies ist die Hauptaufgabe der 2012 gegründeten Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen (EU-LISA). Zusätzlich zur Sicherung des

reibungslosen Betriebs von heutigen und künftigen IT-Systemen sollte EU-LISA in den nächsten Jahren auch Synergien zwischen den EU-Agenturen hinsichtlich der Sicherheit und Entwicklung von IT-Systemen anstreben.

## **2.2 Verbesserte Umsetzung der gemeinsamen Visumpolitik**

Das Ziel der Visumpolitik sollte darin bestehen, Reiseerleichterungen für legal Reisende zu bewirken und den Schengen-Raum zu einem attraktiveren Ziel für Drittstaatsangehörige zu machen, zugleich aber ein hohes Sicherheitsniveau aufrechtzuerhalten. Es liegt im Interesse der EU, offen für Besucher zu sein und auf diese Weise das Wirtschaftswachstum zu fördern. Es ist an der Zeit, die gemeinsame Visumpolitik zu vervollkommen. Dazu muss der Schengener Visakodex so überarbeitet werden, dass die Bearbeitung von Visumanträgen in den Mitgliedstaaten stärker angeglichen wird, und die weltweite Implementierung des Visa-Informationssystems (VIS) muss zum Abschluss gebracht werden. Ausgehend von einer Evaluierung der Auswirkungen einer solchen Politik könnte der Umstieg auf ein stärker auf der Bewertung von Einzelpersonen statt von Staatsangehörigkeiten basierenden System in Erwägung gezogen werden.

Wir sollten weiterhin die konsularische Zusammenarbeit vor Ort und den Informationsaustausch unterstützen, um zu einer besseren Harmonisierung und schnelleren Ausstellung von Visa zu kommen. Die Einrichtung von Schengen-Visum-Zentren sollte gefördert werden, um die Präsenz der Mitgliedstaaten in den Drittstaaten für die Entgegennahme und Bescheidung von Visumanträgen zu erhöhen und rationeller zu gestalten.

Eine intelligente Visumpolitik sollte auch regelmäßige Überprüfungen der Liste von Ländern, deren Angehörige der Visumpflicht unterliegen, umfassen. Zur Förderung einer engeren Zusammenarbeit zwischen der EU und ihren Partnerländern und zur Verstärkung von zwischenmenschlichen Kontakten könnten Visaerleichterungsabkommen in Erwägung gezogen werden, falls eine Liberalisierung noch keine realistische Option darstellt. Die derzeitige Praxis des Abschlusses von Rückübernahmeabkommen parallel zu Visaerleichterungsabkommen hat sich als nützlich erwiesen und sollte in der Zukunft beibehalten werden.

## **2.3 Integrierter Schutz der Außengrenzen**

Im Laufe der Jahre wurden signifikante Fortschritte im Hinblick auf den integrierten Schutz der EU-Außengrenzen erzielt. Mit der Überarbeitung des Mandats der Agentur FRONTEX wurde deren Rolle gestärkt, so dass sie Mitgliedstaaten, die an gemeinsamen Operationen beteiligt sind, besser unterstützen und mehr mit Drittstaaten kooperieren kann. Eurosur wird die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und FRONTEX stärken und somit zum Schutz der Außengrenzen beitragen sowie bei der Rettung von Menschenleben, insbesondere im Mittelmeer, hilfreich sein. Entsprechend der EU-Strategie für maritime Sicherheit sollte auch eine Zusammenarbeit der Akteure im Bereich des Seeverkehrs angestrebt werden.

Allerdings stellt die steigende Zahl der in die EU einreisenden Personen sowie der zu erwartende weitere Anstieg, insbesondere bei Einreisen auf dem Luftweg, die EU vor die Aufgabe, ein modernes und effizienteres Grenzmanagement unter Einsatz neuester Technologien zu entwickeln. Der Zugang nach Europa sollte für legal Reisende erleichtert werden, bei gleichzeitiger Stärkung der Grenzsicherheit. Die Umsetzung des Pakets „Intelligente Grenzen“, bestehend aus einem europäischen Ein- und Ausreisesystem und dem Registrierungsprogramm für Reisende, sollte ein prioritäres Anliegen sein. Für einen wirksamen Grenzschutz könnten neue Ansätze erwogen werden; hier ist zu prüfen, inwieweit ein europäisches Grenzschutzsystem realisierbar ist.

### **3. EIN GEMEINSAMES EUROPÄISCHES ASYLSYSTEM IN DER PRAXIS**

In den kommenden Jahren könnte die EU im Zusammenhang mit einem möglichen Anstieg der Zahl der Asylsuchenden vor große Herausforderungen im Bereich des internationalen Schutzes gestellt werden. Komplexe und gemischte Migrationsströme setzen die Reaktionskapazitäten der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Bearbeitung von Asylanträgen, der Aufnahme und bedarfsorientierten Unterstützung von schutzbedürftigen Gruppen und der Integration von Personen, deren Anspruch auf internationalen Schutz anerkannt wurde, unter Druck.

#### **3.1 Konsolidierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (CEAS)**

Die Rechtsvorschriften im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (CEAS) sind nun vereinbart. Sie bieten einen besseren Zugang zu Asylverfahren für schutzbedürftige Menschen, qualitativ bessere Aufnahmebedingungen und schnellere, verlässlichere Asylentscheidungen. Nunmehr muss eine wirksame Umsetzung und kohärente Durchführung erfolgen, damit die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt werden, auf die Herausforderungen im Bereich des internationalen Schutzes zu reagieren.

Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) wird bei diesen Bestrebungen eine wichtige Rolle spielen. Es trägt zur Verbesserung der Qualität von Beurteilungen der Asylanträge und zur EU-weiten Harmonisierung von Verfahren bei, indem es unter anderem die Qualität von Asylentscheidungen überwacht und die von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Informationen über Herkunftsänder (COI) bündelt.

Im Einklang mit dem Ziel des Vertrags, einen in der gesamten EU gültigen einheitlichen Asylstatus zu schaffen, sollten neue Vorschriften zur gegenseitigen Anerkennung von Asylentscheidungen durch die Mitgliedstaaten und ein Rahmen für die Übertragung des Schutzes entwickelt werden. Dadurch würden Hindernisse für Reisebewegungen innerhalb der EU abgebaut und die Übertragung der sich aus dem Schutz ergebenden Vorteile innerhalb der Binnengrenzen vereinfacht.

#### **3.2 Verantwortung und Solidarität**

Verantwortung muss mit Solidarität einhergehen. Dies bedeutet einerseits, dass die Mitgliedstaaten die Bestimmungen des Besitzstands der Union vollständig einhalten müssen, und andererseits, dass Mitgliedstaaten mit vorübergehend hoher Belastung ihrer Asylsysteme die Unterstützung anderer Mitgliedstaaten bekommen sollten.

Die Umsiedlung von Menschen, die internationalen Schutz genießen, wie sie im Rahmen eines Pilotprojekts in den vergangenen Jahren von Malta aus erfolgt ist, ist eine Form der Solidarität, auf die stärker zurückgegriffen werden sollte. Eine neue Form, die in den kommenden Jahren entwickelt werden könnte, ist die gemeinsame Bearbeitung von Asylanträgen. Ebenfalls sondiert werden könnte eine Zusammenlegung von Aufnahmekapazitäten in Notsituationen, um dafür zu sorgen, dass kein Land mit Überbelegung zu kämpfen hat, während andere über freie Plätze verfügen. Weitere Möglichkeiten für eine gleichmäßige Teilung der Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten sollten Bestandteil künftiger Überlegungen sein.

#### **3.3 Prävention und Bewältigung von Krisen**

Ein Frühwarn-, Präventions- und Krisenbewältigungsmechanismus ist nunmehr in der Dublin-Verordnung verankert. Für die richtige Anwendung jeder dieser Phasen wird ein besserer

Informationsfluss von den Mitgliedstaaten zur Kommission und zum EASO über die aktuelle Lage und Defizite, die eine Krise herbeiführen könnten, notwendig sein. Dies bedeutet mehr Datensammlung und Risikoanalysen auf der Basis von Informationen der Mitgliedstaaten, EU-Delegationen, EU-Agenturen, internationalen Organisationen und anderen Quellen. Mängel in den Asylsystemen der Mitgliedstaaten sollten mithilfe von vorbeugenden Maßnahmen und Notfallplänen vermieden werden.

Zur Stärkung der Bereitschaft der EU für die Bewältigung von Massenzuströmen sollte der bestehende Rahmen zum vorübergehenden Schutz evaluiert und gegebenenfalls geändert werden, damit er als Instrument besser einsetzbar und flexibler wird.

### **3.4 Externe Herausforderungen und legale Wege zum Asylverfahren in der EU**

Als fester Bestandteil der EU-Außenpolitik sollte verstärkt darauf hingewirkt werden, hohe Schutzstandards in den Transit- und Herkunftsländern zu fördern und die Zahl der Menschen, die in der Hoffnung, in Europa anzukommen, gefährliche Reisen über die Sahara, das Mittelmeer und andere Routen unternehmen, zu senken.

Der Umfang der bestehenden regionalen Schutzprogramme, wie etwa in Nordafrika und am Horn von Afrika, muss ausgeweitet und es muss die Notwendigkeit einer Aufstellung neuer Programme geprüft werden. Bei regionalen Schutzprogrammen sollte mehr Gewicht auf die Stärkung der Kapazitäten nationaler Behörden gelegt werden, heimatlos gewordenen Menschen zu helfen, darunter die Kapazität, internationale Unterstützung zu empfangen und die positive Wirkung von Flüchtlingen auf lokale Gemeinschaften zu fördern.

Die EU sollte für Personen mit gut begründetem Schutzbedarf Bedingungen für eine geordnetere Ankunft schaffen, damit der Menschenhandel und die menschlichen Tragödien in ihrem Ausmaß zurückgehen.

Mit neuen Finanzmitteln und in enger Zusammenarbeit mit der EU-Entwicklungs politik sollte die EU ihre Bemühungen im Bereich der Neuansiedlungen verstärken, um Menschen, die laut dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) als schutzbedürftig gelten, langfristige Lösungen anzubieten. Das Ergebnis der EU in Bezug auf Neuansiedlungen ist bislang recht bescheiden. Der überwiegende Teil der Flüchtlinge in der Welt findet weiterhin Aufnahme in Entwicklungsländern. Alle 28 Mitgliedstaaten sollten sich solidarischer mit den aufnehmenden Entwicklungsländern zeigen, indem sie sich an Neuansiedlungsmaßnahmen beteiligen und einen größeren Teil der Verantwortung übernehmen.

Verfahren für die geschützte Einreise, die den Menschen das Ersuchen um Schutz ermöglichen, ohne dass sie eine potenziell tödliche Reise zur EU-Grenze unternehmen müssen, könnten die Neuansiedlung ergänzen. Den Anfang könnten ein koordinierter Ansatz beim Visum aus humanitären Gründen sowie allgemeine Leitlinien bilden. Es könnte eine Durchführbarkeitsstudie zur möglichen gemeinsamen Bearbeitung von Schutzansprüchen außerhalb der EU, unbeschadet des bestehenden Anspruchs auf Zugang zu Asylverfahren in der EU, initiiert werden.

## **4. WEITERE STÄRKUNG DES GESAMTANSATZES FÜR MIGRATION UND MOBILITÄT (GAMM)**

Schritte zur Sicherung der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa werden auch von Ereignissen und Entwicklungen außerhalb Europas beeinflusst. Politische Veränderungen und Instabilität, ein zunehmendes Wohlstandsgefälle und der Klimawandel leisten sowohl der

freiwilligen Mobilität in größerem Maßstab als auch der erzwungenen Vertreibung Vorschub, so dass die EU-Außengrenzen unter Druck geraten. Die EU muss stärker mit ihren Nachbarstaaten im Osten wie im Süden sowie mit den weiter entfernt liegenden Ländern zusammenarbeiten, um die Hauptursachen der illegalen und erzwungenen Migration zu bekämpfen. Aus diesem Grund sollte die EU weiterhin die Herkunfts- und Transitländer dabei unterstützen, ihre Fähigkeiten zur Verhinderung irregulärer Migration und zur Bekämpfung des Schmuggels von Migranten und des Menschenhandels auszubauen, den Grenzschutz zu verbessern und die Asyl- und Aufnahmekapazitäten aufzustocken.

Die EU muss Partnerschaften mit Drittstaaten im Bereich Migration und Mobilität stärken, um den Rahmen und die Instrumente des GAMM vollständig auszuschöpfen. Vor allem Mobilitätspartnerschaften können eine wichtige Rolle bei der Überwindung des Arbeitskräftemangels und der Qualifikationsdefizite in Europa bieten und eine berufsbezogene Mobilität begünstigen. Dialoge über die Visaliberalisierung und die Erleichterung der Ausstellung von Kurzzeitvisa können ebenfalls dazu beitragen, das Wirtschaftswachstum in der EU zu beleben und die Entwicklung in Drittstaaten zu fördern.

Daher gilt es, schwerpunktmäßig darauf hinzuwirken, den Einfluss des GAMM in Drittstaaten zu verstärken. Die außenpolitischen Anliegen und Prioritäten sollten sich in der Festlegung von Zielen und Maßnahmen adäquat widerspiegeln. Von zentraler Bedeutung ist die Zusammenarbeit der einzelnen Interessenträger. Die Kapazitäten des EAD, einschließlich der EU-Delegationen, sollten in vollem Umfang ausgeschöpft werden, um die Wirksamkeit und Kohärenz von EU-Maßnahmen zu gewährleisten.

Im Rahmen der EU-Agenda für Migration und Entwicklung sollte einer Maximierung der Auswirkung der Süd-Süd-Migration auf die Entwicklung, der systematischen Berücksichtigung der Migrationspolitik in nationalen Entwicklungs- und Armutsbekämpfungsplänen, der Stärkung der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung und der Förderung von Reintegrationsmaßnahmen für rückkehrende Migranten Aufmerksamkeit geschenkt werden. Eine derartige Zusammenarbeit zur Sicherung einer gut gesteuerten Migration kann enorme Vorteile für die Entwicklung in den Herkunftsländern mit sich bringen.

Die EU sollte ihre Beziehungen zu ihren Nachbarländern weiter ausbauen, indem sie Dialoge zu Migration, Mobilität und Sicherheit mit ihnen führt und Mobilitätspartnerschaften bildet und umsetzt. Die vollständige Umsetzung der Partnerschaften mit Marokko (unterzeichnet 2013) und Tunesien (unterzeichnet 2014) muss sichergestellt werden. Die EU sollte weiterhin in regionale Dialogprozesse zu Migration und in bilaterale Beziehungen mit prioritären Ländern außerhalb ihrer Nachbarschaft investieren und dabei auch ihre Unterstützung für Menschenrechte, Demokratie, Grundwerte und gute Regierungsführung aufrechterhalten.

## **5. EIN EUROPA, DAS SCHÜTZT**

Im Jahr 2010 verabschiedete die EU ihre erste Strategie der inneren Sicherheit (ISS) mit einem begleitenden Aktionsplan. Der Schwerpunkt der Strategie liegt auf Prioritätsbereichen, in denen gemeinsame Maßnahmen auf EU-Ebene die wichtigsten Sicherheitsrisiken ins Visier nehmen und einen Mehrwert für die Bemühungen der Mitgliedstaaten erzeugen. Sie attestiert die Notwendigkeit einer Erhöhung der Sicherheit bei gleichzeitiger uneingeschränkter Wahrung der Grundrechte, einschließlich des Rechts auf Privatsphäre und den Schutz personenbezogener Daten. Folgende fünf strategische Zielen wurden ausgewählt: (1) Schwächung internationaler krimineller Netzwerke, (2) Verhinderung von Terrorismus und Maßnahmen gegen die Radikalisierung und Anwerbung, (3) besserer Schutz der Bürger und Unternehmen im Cyberspace, (4) Erhöhung der Sicherheit durch Maßnahmen an den Grenzen und (5) Verbesserung der Widerstandsfähigkeit Europas gegenüber Krisen und Katastrophen.

Diese Ziele bleiben weiterhin gültig. Die Kommission, die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament sollten allerdings im Zuge neuer Problemstellungen gemeinsam eine aktualisierte ISS-Version ausarbeiten und dabei die für die einzelnen Ziele vorgesehenen Maßnahmen für den Zeitraum 2015-2020 überprüfen. Im Rahmen ihrer Aufgabe, einen Präventions- und Strafverfolgungsansatz zu fördern, sollte die aktualisierte ISS auch größere Synergien zwischen der Innenpolitik und anderen Politikbereichen mit Bezug zur inneren Sicherheit, wie etwa Verkehr, Binnenmarkt, Zollunion, Forschung und Entwicklung, digitaler Markt, Katastrophenschutz und Außenbeziehungen fördern. Innerhalb des 7. Rahmenprogramms für Forschung und Entwicklung wurden Mittel für Forschung im Sicherheitsbereich bereitgestellt. Im nächsten Programm, Horizont 2020, ist eine Verstärkung der Anstrengungen vorgesehen. Die EU wird den europäischen Sicherheitssektor weiterhin unterstützen, um strategische Prioritäten im Bereich der Sicherheit zu verwirklichen.

## **5.1 Schwächung internationaler krimineller Netzwerke**

Die Infiltrierung der EU-Wirtschaft durch die organisierte Kriminalität stellt ein Sicherheitsrisiko dar. Schwere Straftaten mit grenzüberschreitender Dimension wie Korruption, Menschenhandel, Handel mit Drogen, Schusswaffen und anderen illegalen Waren sowie sexuelle Ausbeutung von Kindern fügen den Opfern wie auch der gesamten Gesellschaft erheblichen Schaden zu. Einige dieser Bedrohungen nehmen zu. Die organisierte Kriminalität agiert immer flexibler und baut ihre Aktivitäten innerhalb und außerhalb der EU-Grenzen aus. Sie stellt weiterhin eine erhebliche Bedrohung für die innere Sicherheit der EU dar und kann eine destabilisierende Wirkung auf Drittstaaten haben.

Die EU muss ihre Reaktionsfähigkeit auf diese Bedrohungen kontinuierlich anpassen und stärken und dabei ihre Maßnahmen im Inneren und außerhalb ihrer Grenzen koordinieren. Bei diesen Bemühungen fällt der operativen Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten mit dem Schwerpunkt auf Prioritäten, die im Rahmen des EU-Politikzyklus zu schwerer und organisierter Kriminalität auf EU-Ebene vereinbart wurden, eine zentrale Rolle zu. Das Vertrauen dieser Behörden untereinander sollte gestärkt und der Einsatz von gemeinsamen Ermittlungsgruppen (GEG) und anderen gemeinsamen Maßnahmen muss, unterstützt durch Finanzmittel und Agenturen der EU, ausgebaut werden. Es sollte geprüft werden, inwieweit mit EU-Maßnahmen gewährleistet werden muss, dass die praktische Zusammenarbeit im Rahmen der GEG nicht durch unterschiedliche nationale Vorschriften zu Ermittlungstechniken verhindert wird.

Der Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und den entsprechenden EU-Agenturen sollte unter Heranziehung der bestehenden EU-Instrumente in ihrem gesamten Umfang ausgebaut werden. Die Rolle von Europol als Knotenpunkt des Informationsaustauschs innerhalb der EU sollte in enger Zusammenarbeit mit dem Mitgliedstaaten, OLAF und FRONTEX gefördert werden. Alle Mitgliedstaaten sollten unter Berücksichtigung des jeweiligen Rahmens für die Zusammenarbeit im Zollwesen zentrale Kontaktstellen einrichten. Die Informationssysteme könnten unter Berücksichtigung der Entwicklungen im breiter gefassten Rahmen der Interoperabilitätslösungen für europäische öffentliche Verwaltungen noch interoperabler gestaltet werden.

Zur Förderung der praktischen Zusammenarbeit sollte die Fortbildung des Strafverfolgungspersonals auf EU-Ebene weiterentwickelt werden. Das Europäische Fortbildungsprogramm für den Bereich Strafverfolgung sollte in den kommenden Jahren vollständig umgesetzt werden, damit eine Vielzahl von Beamten aus allen Bereichen von Strafverfolgung, Grenzschutz und Zoll davon profitieren können.

Zugleich muss die EU ihre konkreten Anstrengungen bei der Bekämpfung von Straftaten intensivieren, die Opfern und der Gesellschaft den größten Schaden zufügen. Korruption untergräbt das Vertrauen in die Demokratie, schädigt den Binnenmarkt, wirkt sich negativ auf Auslandsinvestitionen aus, beraubt die Behörden ihrer Steuereinnahmen und fördert die Aktivitäten krimineller Organisationen. Um wirksamer gegen Korruption vorzugehen, sollten die Mitgliedstaaten die Anregungen aus dem EU-Korruptionsbekämpfungsbericht befolgen, der auch in den kommenden Jahren neu aufgelegt werden sollte. Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen sollten stärker an die EU-Politikbereiche gekoppelt sein, und der Aufbau von institutionellen und administrativen Kapazitäten sollte mit EU-Mitteln gefördert werden. Die Zusammenarbeit zwischen EU-Institutionen, Mitgliedstaaten und internationalen Organisationen ist weiter auszubauen.

Kriminelle Organisationen lassen sich von den riesigen Gewinnen leiten, die sie mit Schmuggel, Korruption, Finanzkriminalität und anderen kriminellen Aktivitäten erzielen. Die Bekämpfung dieser Anreize und der Schutz der legalen Wirtschaft vor der Einschleusung illegaler Erträge bedürfen größerer Anstrengungen. Die Richtlinie über die Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union muss von allen Mitgliedstaaten unverzüglich umgesetzt und angewendet werden. Vermögensabschöpfungsstellen, Strafverfolgungsbehörden, Gerichte und Behörden wie etwa Steuerbehörden oder Zulassungsstellen sollten ihre Zusammenarbeit ausweiten, um das Aufspüren von Vermögenswerten zu verbessern. Geldwäsche hilft kriminellen Organisationen dabei, die Erlöse aus ihren Straftaten zu verstecken. Um den Missbrauch des Finanzsystems zu verhindern, muss der Vorschlag für eine vierte Geldwäscherichtlinie bald angenommen, umgesetzt und angewendet werden; der Bedarf an weiteren EU-Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche ist zu prüfen.

Eine wachsende Bedrohung stellt der Menschenhandel dar. Die EU hat eine Strategie 2012-2016 angenommen, mit der sie diese Form der Kriminalität beseitigen will, sowie eine Richtlinie, die nun ohne Verzögerung vollständig umgesetzt und durchgeführt werden muss. Die Umsetzung der Strategie, darunter ihrer Aspekte im Bereich des Menschenhandels in Drittstaaten, muss abgeschlossen werden. Es sollte eine Strategie für die Zeit nach 2016 erarbeitet werden, unter anderem für die Bereiche Prävention, Unterstützung der Opfer, sichere Rückkehr und Wiedereingliederung sowie die Rolle des Internet. Dabei sollte geprüft werden, ob es notwendig ist, die bewusste Inanspruchnahme der Dienste von Opfern des Menschenhandels unter Strafe zu stellen. Um diese Ziele zu erreichen, sollte die Stellung des EU-Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels gestärkt werden.

Der illegale Drogenhandel stellt für die organisierte Kriminalität weiterhin ein äußerst profitables Geschäft dar. Im Jahr 2013 erstellten Europol und die EU-Drogenbeobachtungsstelle (EBDD) ihren ersten gemeinsamen „Bericht über die Drogenmärkte“, der auf eine Zunahme neuartiger psychoaktiver Substanzen hinwies. Die Kommission hat Rechtsvorschriften vorgeschlagen, um solche Substanzen im Falle ihrer Gesundheitsschädlichkeit schnell vom Markt zu nehmen, bei gleichzeitiger Ermöglichung ihrer legalen industriellen und kommerziellen Nutzung. Diese Vorschriften sollten im Rahmen des ausgewogenen Ansatzes in der EU-Drogenstrategie ebenfalls erlassen und umgesetzt werden.

Die sexuelle Ausbeutung und der Missbrauch von Kindern hinterlassen bei den Opfern lebenslange Schäden. Die EU-Richtlinie zur Bekämpfung der Ausbeutung im Netz muss so bald wie möglich umgesetzt und durchgeführt werden. Die Bedeutung des Schutzes von Kindern vor Sexualstraftaten sollte in anderen Bereichen der EU-Politik ihren Niederschlag finden, und es sollte geprüft werden, inwieweit eine umfassende EU-Strategie notwendig ist.

Gewalttaten im Zusammenhang mit Schusswaffen führen EU-weit nach wie vor zu schweren Verletzungen und zum Verlust von Menschenleben. Es muss mehr gegen den illegalen Handel mit Schusswaffen unternommen werden. Eine Überprüfung der bestehenden EU-Rechtsvorschriften zum Verkauf und zur Verbringung von Schusswaffen innerhalb der EU, verbunden mit einer Ausweitung der praktischen Anstrengungen der Strafverfolgungsbehörden, würde die Gefahr des illegalen Gebrauchs von Schusswaffen und des Schusswaffenhandels senken.

Weiterhin überprüft und gegebenenfalls weiterentwickelt werden sollte die Wirksamkeit der bestehenden Abkommen und Vereinbarungen in Bezug auf den Austausch von Informationen der Strafverfolgungsorgane mit Drittstaaten. Die zunehmende Nutzung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) sowohl in Drittstaaten als auch zwischen den Mitgliedstaaten sollte im Kontext eines neuen Rechtsrahmens auf EU-Ebene geregelt werden, um ein hohes Datenschutzniveau für die Verarbeitung von PNR-Daten innerhalb der EU wie auch für Übermittlung dieser Daten aus der EU an Drittstaaten zu gewährleisten. Das EU-PNR-Instrument sollte endgültig angenommen und umgesetzt werden. Des Weiteren sollte die Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung überprüft und parallel dazu die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation überarbeitet werden, wobei die Verhandlungen über den Rechtsrahmen für den Datenschutz mit einbezogen werden müssen.

## **5.2 Verhinderung von Terrorismus und Maßnahmen gegen die Radikalisierung und Anwerbung**

In den vergangenen Jahren kam es zu mehreren terroristische Anschlägen, meist verübt von Einzelpersonen oder kleineren Gruppen, aber oftmals mit schwerwiegenden Folgen. Die Bedrohung durch Terrorismus und gewaltbereitem Extremismus wird für die EU in den kommenden Jahren ein gravierendes Problem darstellen. Ein beunruhigender Trend besteht darin, dass überwiegend junge Menschen in andere Länder wie zum Beispiel Syrien reisen, um sich dort an den Kämpfen zu beteiligen. Manche von ihnen schließen sich dort terroristischen Gruppen an. Bei ihrer Rückkehr stellen sie ein ernstes Sicherheitsrisiko für die EU dar.

Unsere Antwort muss entsprechend der EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung in Maßnahmen gegen Terrorismus und gegen die zum Terrorismus führende Radikalisierung liegen. Wir müssen gewaltbereitem Extremismus und Terrorismus auf breiter Front verstärkt entgegentreten und dabei sowohl internen als auch externen Dimensionen Rechnung tragen. Die geplante aktualisierte EU-Strategie zur Bekämpfung der Radikalisierung und der Anwerbung für den Terrorismus wird als Richtschnur für weitere Maßnahmen von maßgeblicher Bedeutung sein. Der Schwerpunkt sollte gemäß dem Vorschlag der Kommission darauf liegen, Menschen zu unterstützen, die aus extremistischen Kreisen aussteigen möchten, lokale Akteure zu schulen, sich den örtlichen Gemeinschaften zuzuwenden, die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft bei der Bekämpfung der Radikalisierung im Netz auszubauen und die internen Maßnahmen besser mit externen Bemühungen zu verzähnen. Die Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus sollte weiterhin Teil der Entwicklungs- und Sicherheitszusammenarbeit der EU mit Drittstaaten sein und die Aspekte Bildung, Zivilgesellschaft, Geschlechterrolle, Regierungsführung und Medien mit einschließen.

Zur Unterstützung dieser Bemühungen sollte das Aufklärungsnetzwerk gegen Radikalisierung ausgebaut und zu einer Verteilerstelle für Kenntnisse zur Erfassung bewährter Verfahren und zur besseren Koordinierung der praktischen Arbeit gemacht werden.

Die EU unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Vernetzung der Strafverfolgung und bei der Verbesserung der Ausbildung und des Trainings der für die Verhütung terroristischer Anschläge verantwortlichen Strafverfolgungsbehörden. ATLAS, ein EU-Netzwerk von Anti-Terror-Spezialeinheiten, führte 2013 die bisher größte Übung auf EU-Ebene durch. Diese Anstrengungen mit mehr Übungen sowohl auf operativer als auch auf strategischer Ebene sollten weitergeführt werden. Das Ziel für die kommenden Jahre sollte darin liegen, die Einsatzkräfte besser auszubilden und ihre Interoperabilität zu stärken.

Die EU hat sich bereits auf Rechtsvorschriften geeinigt, um den Zugang zu Vorprodukten von Sprengstoffen zu erschweren. Nun müssen wir ihre wirksame Umsetzung sicherstellen. Auch die Arbeiten im Zusammenhang mit chemischen, biologischen, radiologischen, nuklearen und Gefahrstoffen und Sprengstoffen müssen verstärkt und vorrangig behandelt werden.

Bei der Koordinierung der Terrorismusbekämpfung müssen die mit dem Vertrag von Lissabon eingeführten neuen institutionellen Strukturen berücksichtigt werden, darunter die Unterstützung der Arbeit der Hohen Vertreterin/des EAD im Bereich der EU-Außenbeziehungen, insbesondere bei der Verbesserung der Kommunikation zwischen der EU und Drittstaaten.

### **5.3 Besserer Schutz der Bürger und Unternehmen im Cyberspace**

Unsere Gesellschaft ist immer stärker auf das Internet angewiesen. Es gilt, sichere und vertrauenswürdige Systeme aufzubauen, damit die Bürger und Unternehmen das Potenzial des Internets vollständig ausschöpfen können. Von großer Bedeutung ist die Gewährleistung der

Sicherheit von elektronischen Zahlungen. Allerdings treten neue Herausforderungen auf den Plan, wie etwa die Nutzung von digitalen Währungen und von Online-Plattformen, die viele Arten von schwerer und organisierter Kriminalität begünstigen. Trotz wichtiger Maßnahmen zum Ausbau der Kapazitäten für die Bekämpfung der Cyberkriminalität und zur Stärkung der Cybersicherheit ist in den kommenden Jahren von einem Anstieg bei der Zahl der Cyberangriffe auszugehen.

Die operative Kapazität zur Bekämpfung der Cyberkriminalität muss ausgebaut werden. Die EU hat bei Europol ein Europäisches Zentrum zur Bekämpfung der Cyberkriminalität (EC3) eingerichtet. Bereits im ersten Jahr seines Bestehens hat das Zentrum seinen Wert unter Beweis gestellt, indem es die Ermittlungen der Mitgliedstaaten in einer Vielzahl von Straftaten unterstützte, die von Betrug bis zum sexuellen Missbrauch von Kindern im Internet reichten. Die Kommission wird die Entwicklung des EC3 zur zentralen Anlaufstelle bei der Bekämpfung der Cyberkriminalität in Europa weiter fördern. Eine der wichtigsten Aufgaben der EU wird darin bestehen, den Mitgliedstaaten bei der Entwicklung ihrer Fähigkeiten zur Bekämpfung der Cyberkriminalität zu helfen. Im Idealfall sollten alle Mitgliedstaaten über ein Zentrum zur Bekämpfung der Cyberkriminalität verfügen.

Auf strategischer Ebene muss die EU eine besser koordinierte Reaktion entwickeln. Die erste Cybersicherheitsstrategie der EU wurde angenommen, um die weltweit sicherste Online-Umgebung zu schaffen. Jetzt müssen dieser Vision konkrete Taten folgen.

In der Strategie wird auch auf die Notwendigkeit einer verstärkten internationalen Zusammenarbeit auf strategischer und operativer Ebene verwiesen. In dieser Hinsicht hat sich die auf dem Gipfeltreffen mit den Vereinigten Staaten im Jahr 2010 erzielte Vereinbarung über den Aufbau einer Arbeitsgruppe zur Cybersicherheit und Cyberkriminalität als nützlich für die Erreichung konkreter Ziele erwiesen. Dies trifft insbesondere für die globale Allianz zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs im Internet zu, die von der EU und den USA gegründet wurde. Derzeit umfasst die Allianz 52 Länder aus aller Welt und kann als Grundlage für künftige Initiativen dienen. Die EU sollte dafür sorgen, dass die Allianz weiterhin Ergebnisse liefert, und sie sollte weitere Länder zu einem Beitritt bewegen.

Die Union hat sich bereits auf eine Verschärfung der Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Cyberkriminalität verständigt, die nun schnell umgesetzt werden müssen. Für ein wirksames Vorgehen in diesem Bereich ist es zudem notwendig, die Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor zu intensivieren. Auch Fragen der Zuständigkeit im Cyberspace müssen geklärt werden. In dieser Hinsicht wird das Budapester Übereinkommen des Europarats über Computerkriminalität weiterhin eine wichtige Rolle für die weltweite Zusammenarbeit spielen, und die Mitgliedstaaten, die das Übereinkommen noch nicht ratifiziert haben, sollten dies nachholen.

#### **5.4 Erhöhung der Sicherheit durch Maßnahmen an den Grenzen**

Ein gleichmäßiger und hoher Standard der Grenzsicherheit und des Grenzschutzes unter uneingeschränkter Beachtung der Grundrechte ist unerlässlich. Grenzschutzmaßnahmen spielen eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und beim Aufrechterhalten eines hohen Sicherheitsniveaus.

Die Strategie für einen integrierten Grenzschutz sollte auf der Grundlage der Erfahrungen bei der Umsetzung der bestehenden Politikinstrumente aktualisiert werden. Dabei sollte die EU prüfen, wie bestehende Systeme und Plattformen integriert werden können, und sie sollte eine weitere Zusammenarbeit auf nationaler Ebene zwischen Beamten des Grenzschutzes und anderen im Grenzgebiet tätigen Behörden anstreben, um die Sicherheit zu erhöhen.

Was den Warenverkehr betrifft, soll entsprechend der Mitteilung der Kommission von 2013 im Jahr 2014 eine Strategie zum Risikomanagement bei Zollkontrollen und zur Sicherheit der Lieferkette vorgestellt werden. Diese Initiative wird ein wirksameres Risikomanagement ermöglichen, und zwar durch folgende Maßnahmen: bessere Verfügbarkeit und Nutzung von Lieferkettendaten, verstärkte internationale Kooperation und Koordination der Zollbehörden und anderer Strafverfolgungs- und Sicherheitsorgane, Stärkung der Kapazitäten auf einzelstaatlicher und EU-Ebene für eine besser integrierte und einheitlichere EU-Reaktion auf Lieferkettenrisiken.

## **5.5 Verbesserung der Widerstandsfähigkeit Europas gegenüber Krisen und Katastrophen**

Die EU hat ihre Fähigkeiten zur Prävention, Vorsorge und Abwehr von natürlichen und vom Menschen verursachten Katastrophen erheblich verstärkt. Im Mittelpunkt werden nunmehr Bemühungen stehen, die Funktionsfähigkeit der geschaffenen Systeme abzusichern. Das Notfallabwehrzentrum hat seine Rolle als Dienstleister und als Plattform zur Koordinierung der Abwehr schwerer Katastrophen übernommen.

Eine zentrale Aufgabe wird darin bestehen, die neuen Katastrophenschutzvorschriften vollständig umzusetzen, in denen der Fahrplan für die künftigen Arbeiten auf EU-Ebene in diesem Bereich festgelegt ist. Über Modalitäten für die Anwendung der Solidaritätsklausel, die den Rahmen für die Abwehr großer Krisen abstecken, muss noch eine Einigung getroffen werden. Die Berücksichtigung des Katastrophenschutzes in anderen Politikbereichen und Fonds sowie eine Stärkung der Zuarbeiten aus Wissenschaft und Innovation im Bereich Katastrophabwehr werden angestrebt.

Operative Herausforderungen wie die Interoperabilität von Ausrüstungen und Kommunikationssystemen müssen thematisiert werden, und in Sachen Ausbildung und Übungen sind weitere Anstrengungen notwendig.

## **5.6 Aufbau der inneren Sicherheit im globalen Kontext**

Für die innere Sicherheit Europas spielen auch Maßnahmen außerhalb der EU-Grenzen und in Zusammenhang mit Partnerdrittstaaten eine Rolle. Eine solche Zusammenarbeit ist zum Beispiel in den Bereichen Radikalisierung, Bekämpfung des Menschenhandels und Bekämpfung des Handels mit Drogen notwendig.

Die Instabilität vieler Drittstaaten bedroht Demokratie, Rechtstaatlichkeit und die Menschenrechte in diesen Staaten, hat aber möglicherweise auch erhebliche Auswirkungen auf die EU. Fragen der inneren Sicherheit sollten planmäßiger als Teil der EU-Außenpolitik behandelt werden, und zwar in Verbindung mit Unterstützungs- und Kooperationsprogrammen der EU und anderen Politikinstrumenten im Bereich der internationalen Zusammenarbeit. So sollte es Hilfsangebote beim Kapazitätsaufbau der Strafverfolgungsbehörden und bei der Ausbildung geben oder auch einen Austausch von Kenntnissen und bewährten Verfahren. Die EU wird ihre Entwicklungszusammenarbeit mit ihren Partnern intensivieren und deren Bemühungen um eine Stärkung des Schutzes der Menschenrechte, der Rechtstaatlichkeit sowie von Aspekten der Regierungsführung wie Transparenz, Teilhabe und Rechenschaftspflicht unterstützen.

Die EU sollte sich mit Partnern auf nationaler und regionaler Ebene weiterhin für die Aufstellung einer gemeinsamen Sicherheitsagenda einsetzen und dabei Synergien und

entsprechende Kohärenz mit Mitgliedstaaten und anderen Gebern in den Blick nehmen. Damit sich strategische Prioritäten im Bereich der Innenpolitik in der internationalen Agenda niederschlagen, muss die Zusammenarbeit mit dem EAD weiter ausgebaut werden.

## FAZIT

Die Gewährleistung der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist ein zentrales Ziel der Europäischen Union. Seit 1999, als der Vertrag von Amsterdam in Kraft trat und das Programm von Tampere angenommen wurde, ist viel zur Wahrung eines offenen und sicheren Europas unternommen worden, stets auf der festen Basis einer Achtung der Grundrechte und der Entschlossenheit, den Bürgern Europas zu dienen. Der Schwerpunkt der künftigen Arbeit muss auf der Umsetzung von Rechtsvorschriften und der Konsolidierung dieser Errungenschaften sowie auf dem Ausbau der praktischen Zusammenarbeit liegen. Die Überwachung und Evaluierung der Wirksamkeit von Rechtsvorschriften und Maßnahmen wird es uns ermöglichen, unsere Maßnahmen entsprechend anzupassen, und mit einem strategischen Einsatz von EU-Mitteln wird es uns gelingen, die EU-Prioritäten zielgerichteter in Einklang mit der Verpflichtung der EU-Organe zur intelligenten Regulierung zu bringen. Der bürgerorientierte Ansatz sollte weiterhin Leitprinzip für die anstehenden Arbeiten sein.

Gleichzeitig müssen wir unsere Aufmerksamkeit auf die vor uns liegenden Möglichkeiten und Herausforderungen richten. Allen muss klar sein, dass das Europäische Parlament, die Mitgliedstaaten, die Kommission, die Hohe Vertreterin/der EAD, EU-Agenturen und viele andere ihre Kräfte stärker bündeln müssen, um auf ein sich wandelndes Umfeld wirksam reagieren zu können. Die vorliegende Mitteilung soll auf diese Herausforderungen hinweisen und stellt Maßnahmen vor, die nach Ansicht der Kommission mit dem Europäischen Parlament und dem Rat beraten werden sollten. Die Mitteilung sollte Berücksichtigung finden, wenn der Europäische Rat seine strategischen Leitlinien im Einklang mit Artikel 68 festlegt.