

**Karlsruher Erklärung
der Innenminister und -senatoren
der Länder und des Bundes
zu Fragen der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts**

Die Innenminister und -senatoren der Länder und des Bundes bekennen sich zu einem auf dem Subsidiaritätsprinzip basierenden bürgernahen Europa, das den Anliegen und Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger Rechnung trägt.

Die Innenminister und -senatoren begrüßen die Europäische Union als einen einzigartigen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in dem Bewusstsein, dass insbesondere vor dem Hintergrund einer weltweiten terroristischen Bedrohungslage kein Mitgliedstaat für sich allein mehr in der Lage ist, die Sicherheit seiner Bürgerinnen und Bürger in vollem Umfang zu gewährleisten.

Die Innenminister und -senatoren bekennen sich zum Projekt einer Europäischen Verfassung und verleihen ihrer Hoffnung Ausdruck, dass der weitere Ratifizierungsprozess ein Inkrafttreten des Verfassungsvertrages ermöglichen wird.

Die Innenminister und -senatoren nehmen zu den nachfolgenden Themenbereichen aus ihrem Zuständigkeitsbereich Stellung:

I. Innere Sicherheit

Die Europäische Union steht auch im Hinblick auf die Innere Sicherheit vor großen Herausforderungen. Der internationale Terrorismus, grenzüberschreitende und internationale organisierte Kriminalität, illegale Migration und Schleuserbanden, gewalttätige reisende Hooligans und Kriminalität im Internet sind herausragende Beispiele der aktuellen Bedrohungs- und Sicherheitslage, auf die die Mitgliedstaaten der Europäischen Union mit Nachdruck und fester Entschlossenheit reagieren müssen.

Besorgniserregende gewalttätige Ausschreitung in einigen europäischen Städten machen die integrationspolitischen Herausforderungen deutlich. Auf mitgliedstaatlicher Ebene sind gesellschaftliche und sicherheitspolitische, aber auch bildungs- und beschäftigungspolitische Anstrengungen erforderlich, um der Ausbildung sozialer Brennpunkte und kriminalitätsfördernder Faktoren frühzeitig entgegenzuwirken. Über gezielte und nachhaltige Präventionsprogramme ist eine gesellschaftliche Integration sozialer Gruppen

und Ethnien anzustreben. Auf sich abzeichnende Fehlentwicklungen ist frühzeitig und angemessen im Sinne eines "Wehret den Anfängen" zu reagieren.

Europa stellt auch in kriminalgeografischer Hinsicht einen einheitlichen Raum dar, der staatenübergreifend eng vernetzte Kriminalitätsstrukturen aufweist. Die Innenminister und -senatoren vertreten die Auffassung, dass Europa die sich daraus ergebenden sicherheitspolitischen Herausforderungen nur meistern kann, wenn sich jeder einzelne Mitgliedstaat bei seinem Handeln oder Unterlassen seiner Verantwortung für die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger in der gesamten Europäischen Union bewusst ist.

Dieser bereits in den Schengener Verträgen verankerte zentrale Gedanke muss stets Leitlinie und tragendes Fundament der europäischen Innenpolitik sein. Deshalb ist es nach Auffassung der Innenminister und -senatoren notwendig, alle Kräfte zu bündeln und die Europäische Union gemeinsam zu einer Sicherheitsunion auszubauen, in der sich alle Partner zu ihrer Verpflichtung für das große Ganze bekennen. Gerade deshalb ist es aber auch unverzichtbar, die Personenkontrollen an den Binnengrenzen mit den neuen und künftigen Mitgliedstaaten erst aufzuheben, wenn diese die Sicherheitsstandards der Union dauerhaft gewährleisten können und deren erfolgreiche Umsetzung in der Praxis vor Ort überprüft worden ist.

Mit dem Vertrag von Amsterdam und dem darin verankerten Ziel der Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wurden entscheidende Weichen für eine gemeinsame und längerfristig angelegte europäische Strategie auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit gestellt. Die daraufhin auf dem Europäischen Rat von Tampere beschlossenen Maßnahmen wurden weitgehend erfolgreich umgesetzt. Die Innenminister und -senatoren bekräftigen, dass angesichts der Sicherheits- und Bedrohungslage in Europa weitere wesentliche Schritte folgen müssen, um insbesondere auch künftigen Herausforderungen wirksam begegnen zu können.

Dabei muss es vorrangiges Ziel sein, neue polizeiliche Kooperationsformen zu vereinbaren, die eine umfassende, schnelle, unkomplizierte und reibungslose grenzüberschreitende Zusammenarbeit ermöglichen und insoweit

den Bedürfnissen und Anforderungen der polizeilichen Praxis in vollem Umfang Rechnung tragen. Die Innenminister und -senatoren betonen, dass bestehende Hemmnisse im Interesse einer effektiven Bekämpfung der internationalen Kriminalität weiter abgebaut werden müssen. Dabei ist eine Orientierung an den Inhalten der wegweisenden neuen Staatsverträge mit der Schweiz, mit Österreich und den Niederlanden sowie des Vertrages von Prüm über die "Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration" zielführend.

Ungeachtet des negativen Ausgangs der letzten Referenden zum Europäischen Verfassungsvertrag ist nach Auffassung der Innenminister und -senatoren eine zügige Umsetzung des Haager Programms zur Ausgestaltung der Zusammenarbeit im Bereich der Innenpolitik der nächsten Jahre anzustreben, soweit dies die herrschenden vertraglichen und politischen Bedingungen zulassen.

Hierzu zählen in erster Linie die eingehende Novellierung des Schengener Durchführungsübereinkommens. Damit einhergehend treten die Innenminister und -senatoren dafür ein, die operative polizeiliche Zusammenarbeit fortzuentwickeln und die polizeilichen Rechtshilfebefugnisse deutlich auszuweiten. Im Hinblick auf die Verbesserung des polizeilichen Informationsaustauschs zwischen den Sicherheitsbehörden der Mitgliedstaaten durch die Umsetzung des im Haager Programm festgelegten Grundsatzes der Verfügbarkeit von Daten sind ferner die unionsweiten polizeilichen Datenbanken (insbesondere Schengener Informationssystem und Europol-Informationssystem) zu optimieren. Den Sicherheitsbehörden ist der Zugriff auf das Visa-Informationssystem VIS einzuräumen. Außerdem ist eine Vernetzung der polizeilichen Datensysteme der Mitgliedstaaten, wie beispielsweise der DNA- und Fingerabdruck-Datenbanken, dringend anzustreben und baldmöglichst zu realisieren. Schließlich müssen weitere Anstrengungen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus unternommen werden. So sind beispielsweise die Anbieter von Kommunikationsdiensten zur Protokollierung und temporären Speicherung bestimmter Verbindungsdaten zu verpflichten.

Die operationelle Kompetenz von Europol ist nach Auffassung der Innenminister und -senatoren weiter auszubauen, damit Europol künftig seiner Schlüsselrolle als Service- und Unterstützungsstelle der mitgliedstaatlichen Polizeien bei der unionsweiten Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität gerecht werden kann.

Vor dem Hintergrund der mitunter globalen Dimension der Bedrohungspotenziale ist auch eine Verbesserung und Intensivierung der internationalen Kooperation im Polizei- und Justizbereich anzustreben, insbesondere im Hinblick auf die Zusammenarbeit von Europol und Interpol.

Die Innenminister und -senatoren begrüßen mit Blick auf die Qualität der Außengrenzen der Europäischen Union, dass die Europäische Grenzschutzagentur mit Sitz in Warschau am 1. Mai 2005 mit der Wahrnehmung wichtiger Querschnittsaufgaben (Risikoanalyse, Harmonisierung der Aus- und Fortbildung, Förderung der Entwicklung von Detektionstechnik, Koordinierung gemeinsamer Rückführungsmaßnahmen) begonnen hat.

II. Katastrophenschutz

Die Innenminister und -senatoren begrüßen die Bemühungen der Europäischen Kommission, die europäische Zusammenarbeit im Bereich des Katastrophenschutzes zu verbessern. Die Innenminister und -senatoren halten die derzeitige auf dem Prinzip der Subsidiarität aufbauende Aufgaben- und Kompetenzaufteilung für erfolgreich und erhaltenswert. Deshalb sollte sich die Europäische Union bei staatenübergreifenden Großschadenslagen auf eine Koordinierung und Vernetzung vorhandener Ressourcen beschränken. Das Bestreben der Kommission, den Katastrophenschutz nach und nach immer mehr zu "vergemeinschaften", betrachten die Innenminister und -senatoren mit Sorge. So sind z. B. einsatzleitende operative Befugnisse der EU abzulehnen. Daher sprechen sie sich auch für die Zukunft für eine striktere Beachtung des Subsidiaritätsprinzips gerade auch im Bereich des Katastrophenschutzes aus.

Die Innenminister und -senatoren verleihen zudem ihrer Sorge Ausdruck, dass ein verstärktes Vordringen der EU in den operativen Bereich befürchten lässt, dass einige Mitgliedstaaten in der Erwartung der Hilfsmaßnahmen seitens der EU auf hinreichende eigene Katastrophenschutzvorkehrungen verzichten könnten.

III. Migrations- und Flüchtlingspolitik

Die Innenminister und -senatoren begrüßen das Ziel einer gemeinsamen EU-Asylpolitik. Sie sind jedoch der Auffassung, dass vor dem Erlass neuer Rechtsakte die Erfahrungen der Mitgliedstaaten mit der Umsetzung der Rechtsakte der ersten Phase ("Tampere") abgewartet werden sollten.

Die Innenminister und -senatoren unterstützen die Pläne der Europäischen Kommission und des Rates der Justiz- und Innenminister für regionale Schutzprogramme, mit denen Schutz und dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge möglichst nahe an ihren Herkunftsregionen geschaffen werden soll. Die Ereignisse in den spanischen Exklaven Ceuta und Melilla unterstreichen deren Notwendigkeit. Die Innenminister und -senatoren sehen jedoch keine Notwendigkeit für Neuansiedlungsprogramme im Gebiet der EU; die vorhandenen Instrumente des Flüchtlingsschutzes sind ausreichend.

Die Innenminister und -senatoren sind sich der auch humanitären Dimension von Flucht und Zuwanderung bewusst. Sie sehen in der Steuerung von Zuwanderung und der Integration eine für die Mitgliedstaaten wie auch Europa insgesamt zukunftsentscheidende Aufgabe, die sich konkret Bund, Ländern und Kommunen stellt.

Die Innenminister und -senatoren begrüßen die Absicht der Kommission bei der Diskussion über einen einheitlichen Rahmen für Einreise und Aufenthalt Drittstaatsangehöriger zur Ausübung einer unselbständigen oder selbstständigen Tätigkeit die Vorbehalte und Bedenken zu berücksichtigen, die die Mitgliedstaaten in der Vergangenheit zum Ausdruck gebracht haben. Sie bekräftigen, dass eine Gemeinschaftskompetenz der EU zur Regelung des Zugangs von Drittstaatsangehörigen zum Arbeitsmarkt nicht besteht. Es ist

nicht Aufgabe der Europäischen Union, legale Einwanderungsmöglichkeiten zu erleichtern. Insbesondere muss der Arbeitsmarktzugang durch die Mitgliedstaaten selbst geregelt werden, da ein europäischer Arbeitsmarkt nicht besteht; zudem müssen Integrationsprobleme und mögliche Auswirkungen auf die Sozialsysteme berücksichtigt werden. Eine gemeinsame Politik zur Steuerung der Migrationsströme muss hinter den nationalen Interessen der Mitgliedstaaten zurücktreten, weil in diesem sensiblen Bereich auch mit Blick auf verschiedene wirtschaftliche, gesellschaftliche und soziale Rahmenbedingungen unterschiedliche Prioritäten bestehen.

Die Innenminister und -senatoren unterstützen die Forderung nach einer gemeinsamen Visapolitik mit der Zielsetzung, die Dokumentensicherheit zu verbessern und die angelaufenen Arbeiten zur Aufnahme biometrischer Daten in Reise- und Identitätsdokumente sowie in Visa und Aufenthaltstitel fortzuführen. Sie sind weiter der Auffassung, dass das Visa-Informationssystem (VIS) und das neue Schengener Informationssystem (SIS II) einen wesentlichen Beitrag nicht nur zur Verbesserung des Schutzes an den Außengrenzen und der Rückführungsmöglichkeiten bei illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen, sondern auch zur Inneren Sicherheit, namentlich zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus und der organisierten Kriminalität leisten können. Visa-Informationssystem und das Schengener Informationssystem SIS II sollten daher so bald wie möglich in Betrieb genommen und umfassend genutzt werden. Das Ziel einer nachhaltigen Verbesserung der Sicherheit innerhalb der Europäischen Union kann durch diese Systeme allerdings nur dann zufriedenstellend erreicht werden, wenn auch den Sicherheits- und den Ausländerbehörden eine umfassende Nutzung der erfassten Daten ermöglicht wird.

Die Innenminister und -senatoren teilen die Ansicht der Europäischen Kommission, dass eine wirkungsvolle Rückführungspolitik notwendiger Bestandteil einer durchdachten und glaubwürdigen Migrationspolitik ist. Rückführungen stellen einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung dar. Der von der Kommission vorgelegte Vorschlag für eine Richtlinie über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger wird den Erfordernissen ei

ner Bekämpfung illegaler Migration aber nicht gerecht. Er formuliert lediglich die Ausgestaltung von Schutzrechten und überbetont damit einseitig die Interessen illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger. Rückführungen würden erschwert oder teilweise gar unmöglich gemacht. Zielsetzung muss aber sein, auch im Interesse der Bekämpfung des internationalen Terrorismus und islamistischer Bestrebungen, Abschiebungen zu erleichtern. Der Vorschlag bleibt hinter bereits bestehenden nationalen Regelungen zurück und ist insofern ein Rückschritt.

Die Innenminister und -senatoren begrüßen den im Haager Programm und dem dazugehörigen Aktionsplan angeregten Erfahrungs- und Informationsaustausch für den Bereich Integration. Sie sprechen sich gegen eine Zentralisierung der Integrationsanstrengungen auf EU-Ebene aus. Integration wird vor Ort in den einzelnen Mitgliedstaaten geleistet.

Die Innenminister und -senatoren begrüßen, dass die Europäische Union nach Vorlage einer entsprechenden Studie der Kommission die Möglichkeit einer den ganzen Schengenraum einbeziehenden Registrierung aller Einreisen von Drittstaatsangehörigen in und Ausreisen aus dem Schengenraum prüfen wird. Eine solche Registrierung brächte mit Blick auf die damit verbundene Möglichkeit zur Überwachung von Aufenthaltszeiträumen einen erheblichen sicherheitspolitischen Gewinn.

IV. Daseinsvorsorge

Die Innenminister und -senatoren bekräftigen, dass es in erster Linie Sache der zuständigen nationalen, regionalen und lokalen Behörden ist, die zu- meist vor Ort angebotenen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse festzulegen, zu definieren, zu organisieren, zu finanzieren und zu kontrollieren.

Gemeinschaftsrechtliche sektorspezifische Regelungen kommen nur bei Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse in Betracht, die auf Grund ihrer Größe und strukturellen Vernetzung, wie etwa Strom- und Gasversorgung oder Telekommunikation, gemeinschaftsweite Bedeutung

haben. Für den Bereich der nichtwirtschaftlichen Leistungen besteht keine Regelungskompetenz der Europäischen Union.

Die Innenminister und -senatoren betonen weiterhin, dass insbesondere im Bereich der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung kein Raum für eine Regelungskompetenz der EU besteht. Die Aufgabe, die Bevölkerung mit qualitativ hochwertigem Trinkwasser zu angemessenen Preisen zu versorgen, muss ebenso wie die Abwasserentsorgung weiterhin den Kommunen obliegen und vor Ort geregelt werden.

Sie stellen außerdem fest, dass die Europäische Union den Rechtsrahmen für die Vergabe öffentlicher Aufträge zunehmend ausdehnt und dadurch die kommunale Organisationshoheit und vor allem Möglichkeiten interkommunaler Kooperation in Frage stellt. Die Wahrung des Rechts der kommunalen Selbstverwaltung, wie es in Art. I-5 Abs. 1 des Entwurfs der Verfassung für Europa und in der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung verankert ist, gebietet es, die nach nationalem Recht möglichen interkommunalen Kooperationen nicht weiter zu beschneiden.