



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 12.10.2005
KOM(2005) 491 endgültig

-

MITTEILUNG DER KOMMISSION

**EINE STRATEGIE FÜR DIE AUSSENDIMENSION DES RAUMS DER FREIHEIT,
DER SICHERHEIT UND DES RECHTS**

INHALTSVERZEICHNIS

I.	EINLEITUNG	3
II.	HERAUSFORDERUNGEN	3
III.	ZIELE	4
IV.	PROBLEMATIK	6
V.	GRUNDSÄTZE	7
VI.	UMSETZUNGSINSTRUMENTE	8
VII.	GEOGRAFISCHE BEISPIELE FÜR DEN EINZUSCHLAGENDEN WEG	10
VIII.	NÄCHSTE SCHRITTE	12

I. EINLEITUNG

Gestützt auf das „Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union“¹ hat der Europäische Rat auf seiner Tagung vom 16. und 17. Juni 2005 Folgendes festgehalten:

Aufgrund der zunehmenden Bedeutung der Außendimension des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wird der Aktionsplan [zur Umsetzung des Haager Programms] gegen Jahresende um eine diesbezügliche Strategie ergänzt, die der Rat auf Vorschlag des Generalsekretärs/Hohen Vertreters und der Kommission noch annehmen muss.

Im Interesse der inneren Sicherheit der EU müssen die Werte, auf denen der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts fußt, in andere Länder getragen werden. Bedrohungen wie der Terrorismus, die organisierte Kriminalität und der Drogenhandel haben ihren Ursprung auch außerhalb der EU. Es ist daher dringend geboten, dass die EU eine Strategie entwickelt um mit Drittstaaten weltweit zusammenzuarbeiten.

In dieser Mitteilung werden die wichtigsten außenpolitischen Herausforderungen für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts skizziert, die Ziele der außenpolitischen Maßnahmen der EU in diesem Bereich dargelegt, die Fragen, die auf internationaler Ebene behandelt werden müssen, die der EU zur Verfügung stehenden Instrumente und die Grundsätze für die Wahl angemessener Maßnahmen erörtert, die Ausprägungen der Strategie in den einzelnen Regionen skizziert und Empfehlungen für die Umsetzung der Strategie formuliert.

II. HERAUSFORDERUNGEN

Im Juni 2000 vereinbarte der Europäische Rat in Feira ein Programm mit Prioritäten, Zielsetzungen und Maßnahmen zur Entwicklung einer Außendimension der Politik in den Bereichen Justiz, Freiheit und Sicherheit. Fünf Jahre danach ist bereits ein breites Spektrum an außenpolitischen Maßnahmen für immer mehr Drittländer und -regionen vorhanden, die zur Stärkung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beitragen.

Die Politik im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts innerhalb der EU ist seit dem Jahr 2000 erheblich ausgereift und geht verstärkt auf die Anliegen und Bedürfnisse der europäischen Bürger ein. In der Folge hat sich auch der Rechtsbestand in diesen Bereichen durch die Verabschiedung neuer Rechtsvorschriften über Migration und Asyl, Grenzverwaltung und Visa, die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus, Drogen, polizeiliche Zusammenarbeit und Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung, Korruption, Datenschutz und justizielle Zusammenarbeit in Straf- und Zivilsachen beträchtlich weiterentwickelt. Dieser Rechtsbestand bildet eine breite Grundlage für die Zusammenarbeit mit Drittländern.

Die Außendimension des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wird zunehmend auf die wichtigsten externen Herausforderungen ausgerichtet:

- Terroranschläge, wie diejenigen vom 11. September 2001, 11. März 2004 und 7. Juli 2005,

¹ Vom Europäischen Rat auf seiner Tagung vom 4. und 5.11.2004 angenommen.

haben international zu entschlossenen Maßnahmen gegen den Terrorismus geführt, wie der Beschluss der EU vom 13. Juli 2005 zur beschleunigten Umsetzung des Aktionsplans gegen Terrorismus zeigt². Die EU bemüht sich um den Aufbau und die Vertiefung einer Zusammenarbeit mit Drittländern sowie regionalen und internationalen Organisationen zur Bekämpfung des Terrorismus.

- Die immer raffinierteren Methoden der organisierten Kriminalität, einschließlich der Geldwäsche und anderer Finanzstraftaten, sowie der grenzüberschreitende illegale Handel mit Menschen, Drogen und Waffen können nur durch eine verbesserte Zusammenarbeit der Strafverfolgungs- und Justizbehörden innerhalb der EU und mit Drittländern sowie durch die Unterstützung des Kapazitätsaufbaus in den Drittländern bekämpft werden.
- Die illegale Zuwanderung dürfte anhalten und stellt die EU vor das Erfordernis, einen umfassenden Ansatz zu entwickeln. Dieser muss nicht nur Fragen wie Zulassung und Integration, sondern auch die Ursachen der Migration und ihre Auswirkungen auf die Herkunfts- und Transitländer beinhalten.
- Das Versagen der staatlichen Einrichtungen, wie der Justiz- und Strafverfolgungsbehörden, in schwachen Staaten und Krisengebieten überall in der Welt lässt ein Vakuum entstehen, das die organisierte Kriminalität ausnutzen kann. Die EU hilft bestimmten Drittländern dabei, deren schwache Strafverfolgungsbehörden zu funktionierenden Behörden zu machen oder gegebenenfalls solche Behörden aufzubauen.
- Das Bedürfnis nach Rechtssicherheit und Vorhersagbarkeit im Bezug auf grenzüberschreitende Transaktionen in einer zunehmend globalisierten Wirtschaft. Diese Herausforderungen haben das Potential, die Situation von Unternehmen und Bürgern in Europa zu erleichtern und den weltweiten Schutz von Kindern deutlich zu verbessern.

III. ZIELE

In dieser Mitteilung soll veranschaulicht werden, **wie die Außendimension des Bereichs Justiz und Inneres zur Verwirklichung des Binnenraums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beiträgt und gleichzeitig den außenpolitischen Zielsetzungen der Europäischen Union Vorschub leistet**, einschließlich der Verbreitung der gemeinsamen Werte Freiheit, Sicherheit und Recht in Drittländern. Obwohl die Instrumente, die die auswärtigen Aspekte der Maßnahmen der EU in den Bereichen Freiheit, Sicherheit und Recht abdecken, bereits vorhanden sind, stellt die EU diese Instrumente nun zum ersten Mal auf die Grundlage definierter Grundsätze und Richtlinien und entwickelt sie so zu einer Strategie. Diese Strategie muss ein fester Bestandteil der Außenpolitik der EU sein, die jedoch hinsichtlich der Bereiche Freiheit, Sicherheit und Recht verstärkt werden sollte. Die EU kann Drittstaaten dann effizient bei der Antwort auf wachsende Herausforderungen und der Erfüllung ihrer eigenen Erwartungen helfen, wenn sie klar definierten Grundsätzen und Prioritäten folgt und sich dabei an den unten genannten Zielen orientiert.

Freiheit, Sicherheit und Recht sind die Grundlagen für internationale Stabilität und Sicherheit außerhalb wie auch innerhalb der Europäischen Union. Der freie Personenverkehr in der EU, allgemein offenere Grenzen und die zunehmende Globalisierung haben der internationalen Zusammenarbeit eine neue Dimension gegeben. Eine wirksame Grenzverwaltung ist zur

² Beschluss des Rates vom 13. Juli 2005.

Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität unabdingbar, fördert aber auch gute Beziehungen zwischen Nachbarstaaten. Unabhängige und gut funktionierende Justizbehörden sind zur Sicherung der Rechtsstaatlichkeit und zum Schutz der Menschenrechte unerlässlich. Die Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden ist eine grundlegende Voraussetzung für internationale Wirtschaftsbeziehungen und gewährleistet, dass sich mutmaßliche Kriminelle nicht der Justiz entziehen. Zum Schutz von Flüchtlingen überall in der Welt bedarf es gut entwickelter Asylsysteme. Effiziente und leistungsfähige Polizeikräfte, die mit ihren Kollegen in anderen Staaten zusammenarbeiten können, sind zur Bekämpfung jeder Art von Terrorismus und organisierter Kriminalität und zum Schutz der Bürger in ihrem täglichen Leben von wesentlicher Bedeutung. Um diese Ziele zu erreichen, bedarf es harter Arbeit, Zeit und gemeinsame Anstrengungen der Kommission und des Rates. Die EU sollte Initiativen ergreifen und Lösungen für die ständig wachsende Zahl an Herausforderungen in diesem Bereich vorschlagen.

Zur Konsolidierung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der EU gilt es, die Rechtsstaatlichkeit außerhalb der Grenzen der EU durch die Zusammenarbeit in diesem Bereich zu fördern. Inzwischen ist allgemein anerkannt, dass die internen und externen Aspekte der Sicherheit in der EU nicht mehr voneinander zu trennen sind. Gesellschaften, die auf den gemeinsamen Werten von verantwortungsvoller Staatsführung, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte ruhen, werden sich besser gegen eine innenpolitische Bedrohung schützen können. Auch werden sie besser in der Lage und geneigt sein, mit anderen Ländern im Kampf gegen internationale Bedrohungen zusammenzuarbeiten. Zudem wurden diese Grundsätze von der Staatengemeinschaft als für die Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele ausschlaggebend gewertet. Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechte fördern einander. Die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit – auf innerstaatlicher und internationaler Ebene – ist nicht nur ein Zweck an sich, sondern eine wesentliche Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung. Dazu bedarf es außenpolitischer Maßnahmen.

Innerhalb ihrer Grenzen hat die EU eine umfassende Regelungsgrundlage für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts geschaffen. Zwar gibt es enorme strukturelle Unterschiede zwischen den Ländern, doch kann der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als Vorbild für Drittländer dienen. Außenpolitische Maßnahmen leisten einen wesentlichen Beitrag zum Export von Sicherheit und Stabilität. Erweiterung bedeutet Umsetzung des Rechtsbestands wie auch Umgestaltung der Behörden in den Kandidaten- und möglichen Kandidatenländern. Die Stärkung der Institutionen, darunter der Justizbehörden und der Polizei, gibt in diesen Ländern einen wichtigen Anstoß für die Konsolidierung der Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte. Gleichzeitig unterstützen diese Aspekte die Zusammenarbeit mit den Partnern im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik.

Die EU kann noch mehr tun, um die Kapazitäten und die internationale Zusammenarbeit auszubauen. Dabei sind keine sofortigen Ergebnisse zu erwarten. Eine Reform des Justizsystems und die Schaffung eines wirksamen Asylsystems nehmen Jahre, nicht Monate in Anspruch. Doch haben sich die EU, ihre Nachbarstaaten und auch alle anderen Länder in der Welt mit ähnlichen Fragen auseinanderzusetzen. Die Erfahrungen und der Erfolg der EU beispielsweise bei der Grenzverwaltung, der Migrationssteuerung und der Bekämpfung der organisierten Kriminalität sind für Drittländer nützlich, die mit den gleichen Problemen zu kämpfen haben.

Die EU sollte sich weiter um regionale Zusammenarbeit bemühen. Grenzüberschreitende Herausforderungen wie Migration, Grenzverwaltung und die Bekämpfung der organisierten Kriminalität, lassen sich oft am besten durch konzertierte Maßnahmen auf regionaler Ebene angehen. Aufbauend auf der Erfahrung der EU und auf den Problemen, mit denen die betreffenden Regionen zu tun haben, sollte die EU den regionalen Dialog und die regionale Zusammenarbeit in Fragen der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Osteuropa und im Nahen Osten oder mit Regionalorganisationen wie der Afrikanischen Union unterstützen.

Auf multilateraler Ebene wurden in den letzten Jahren wichtige völkerrechtliche Instrumente eingeführt, die neue Normen festschreiben (z.B. das UN-Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität mit seinen Protokollen und das UN-Übereinkommen gegen Korruption). Auch gewann die Festlegung internationaler Normen, z. B. durch die Empfehlungen der FATF (Financial Action Task Force) zur Geldwäsche, zunehmend an Bedeutung. Die EU ist bereit, multilaterale Ansätze zur Untermauerung der Politik der EU in diesen Bereichen zu unterstützen, um ihre Rolle in internationalen Gremien zu stärken und gleichzeitig zur Entwicklung weiterer internationaler Instrumente beizutragen.

Verstärkte Zusammenarbeit und Aufbau von Kapazitäten tragen bereits erste Früchte. Enge Zusammenarbeit mit den türkischen Behörden bei kontrollierten Lieferungen hat in den letzten Monaten zur Beschlagnahme von Rauschgift in Rekordhöhe geführt. Die EU arbeitet des Weiteren mit Marokko zusammen, um die Verwaltung der Grenzen zu stärken und führt Twinning-Projekte zur Geldwäsche und zum Menschenhandel ein. Im Dezember dieses Jahres beginnt eine Mission, die den ukrainischen und moldawischen Behörden helfen soll, durch verbesserte Verwaltung der Grenzen Menschenhandel und Schmuggel über die gemeinsame Grenze zu unterbinden. Abkommen über Visaerleichterungen und Rückübernahme werden bald mit Russland gezeichnet, so dass unnötige Bürokratie für rechtschaffende Reisende wegfällt, während gleichzeitig die Ausweisung illegaler Einwanderer beschleunigt wird. Diese Aktivitäten haben bereits zu spürbaren Ergebnissen für Einzelne innerhalb und außerhalb der EU geführt. Die Annahme der vorliegenden Strategie wird die EU in die Lage versetzen, ihre Anstrengungen in diesem Bereich zu verstärken.

IV. PROBLEMATIK

Aus dem Haager Programm und dem zugehörigen Aktionsplan³, die die allgemeine Grundlage für die Beziehungen zu Drittländern bilden, lassen sich mehrere **politische Schwerpunkte** ableiten, während verschiedene Strategiepapiere und Aktionspläne thematische Ziele vorgeben (z.B. im Aktionsplan der EU gegen Terrorismus⁴ und im Strategiekonzept für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität⁵).

- **Menschenrechte:** Förderung der Menschenrechte in Drittländern nach internationalen Standards und Maßnahmen zur Gewährleistung, dass bei allen Strafverfolgungsstrategien die Achtung der Menschenrechte im Mittelpunkt steht; Unterstützung des Aufbaus und der Ausbildung unabhängiger und unparteiischer Justizbehörden, die die Rechtsstaatlichkeit und die Menschenrechte schützen.
- **Stärkung der Institutionen und verantwortungsvolle Staatsführung:** Stärkung der

³ KOM(2005) 184 vom 10.6.2005.

⁴ Vom Europäischen Rat im Juni 2004 angenommen.

⁵ KOM(2005) 232 vom 2.6.2005.

Strafverfolgungseinrichtungen und ihrer Fähigkeit zur internationalen Zusammenarbeit; Intensivierung der Korruptionsbekämpfung; Förderung von Transparenz, verstärkte Rechenschaftspflichten und Förderung einer soliden Verwaltung in Regierungseinrichtungen.

- **Migration, Asyl und Grenzverwaltung:** Verbesserung der Fähigkeit der Drittländer zur Migrationssteuerung und zum Schutz von Flüchtlingen im Einklang mit dem Völkerrecht; Unterstützung ihrer Grenzverwaltungskapazitäten; Verbesserung der Dokumentensicherheit; Verhütung der illegalen Einwanderung; Förderung von Synergiewirkungen zwischen Migration und Entwicklung; Verbesserung des Angebots dauerhafter Lösungen für Flüchtlinge; Gewährleistung der Rückführung illegaler Einwanderer.
- **Terrorismusbekämpfung:** Unterstützung von Drittländern beim Institutionenaufbau und bei der Anwendung internationaler Instrumente; Kooperation mit Drittländern, um gegen die Rekrutierung von Terroristen und die Finanzierung des Terrorismus vorzugehen; weitere Unterstützung der Vereinten Nationen; Ausbau der bestehenden Beziehungen zu den USA, um die Zusammenarbeit zu vertiefen
- **Organisierte Kriminalität, einschließlich Menschen-, Drogen- und Organhandel, Fälschen, Wirtschafts- und Finanzkriminalität und Cyberkriminalität:** Förderung des Ausbaus der institutionellen Kapazitäten und Entwicklung einer operativen Zusammenarbeit.

V. GRUNDSÄTZE

Für die Politik gegenüber Drittländern müssen Grundsätze festgelegt werden. Diese sind:

- **Geografische Prioritätenfestlegung:** Es müssen Prioritäten festgelegt werden, die sich an der Erweiterungs-, Entwicklungs- und Außenpolitik der EU orientieren und ihre besonderen Beziehungen zu Drittländern oder -regionen widerspiegeln. Hierzu werden mit den prioritären Ländern wie etwa den Kandidat- oder den Nachbarschaftsländern, umfangreiche Maßnahmen entwickelt werden, die alle Aspekte des Bereichs Justiz, Freiheit und Sicherheit umfassen werden, während in der Zusammenarbeit mit anderen Ländern bestimmte Schwerpunkte gesetzt werden.
- **Differenzierung:** Es gibt keine einheitliche Strategie, die allen gerecht wird. Daher bedarf es eines maßgeschneiderten Konzepts, um auf die jeweilige Situation der einzelnen Länder und Regionen einzugehen.
- **Flexibilität:** Die Planung muss so flexibel sein, dass die EU in Krisenzeiten oder bei veränderten Gegebenheiten rasch auf neue Prioritäten eingehen kann.
- **Säulenübergreifende Koordinierung:** Die außenpolitischen Maßnahmen im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sind bisweilen säulenübergreifend und berühren nicht nur Bereiche von Gemeinschaftszuständigkeit sondern ebenso die GASP oder die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, was bedeutet, dass Rat und Kommission in enger Zusammenarbeit für die Kohärenz der außenpolitischen Maßnahmen der EU sorgen müssen. Gemeinschaftszuständigkeiten im Bezug auf Verhandlungen mit Drittstaaten

müssen gewahrt bleiben.

- **Partnerschaft:** Gemäß den Grundsätzen der Erweiterung und der Außenbeziehungen und entwicklungspolitischen Maßnahmen der EU muss die Zusammenarbeit im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in enger Abstimmung mit Drittstaaten und unter Beachtung des Konzepts der Eigenverantwortung entwickelt werden.
- **Relevanz der außenpolitischen Maßnahmen:** Zwischen den internen Maßnahmen zur Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und den außenpolitischen Maßnahmen zur Unterstützung dieses Prozesses sollte ein klarer Zusammenhang bestehen, und zwar in völliger Übereinstimmung mit der kohärenten Politik, die der Europäische Rat im Juni 2005 angenommen hat.
- **Mehrwert:** zur Vermeidung von Überschneidungen und Doppelarbeit und zur Gewährleistung der Komplementarität von Maßnahmen bedarf es eines regelmäßigen Informationsaustausches zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission über die Tätigkeiten in Drittstaaten.
- **Benchmarking:** Sämtliche Maßnahmen müssen Evaluierungsmechanismen vorsehen, damit die in den Drittländern erzielten Fortschritte und die Relevanz für die von der EU in ihren Außenbeziehungen verfolgten Ziele beurteilt werden können.

VI. UMSETZUNGSINSTRUMENTE

Dank des ihr zur Verfügung stehenden breiten Spektrums an Umsetzungsinstrumenten ist die EU in der Lage, ihre Zusammenarbeit mit Drittländern im Bereich Justiz, Freiheit und Sicherheit auf die Situation jedes Landes abzustimmen. Bei der Zusammenarbeit mit Drittländern bedient sich die EU einer kohärenten und koordinierten Kombination folgender Instrumente.

(1) Bilaterale Abkommen

Assoziationsabkommen oder Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Bestimmungen im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts; Rückübernahmeabkommen; Abkommen zur Visaerleichterung; Abkommen über die Rechtshilfe und die Auslieferung.

Für manche Länder sind Abkommen zur Visaerleichterung von großer Bedeutung. Hierzu wird gegenwärtig eine Strategie entwickelt.

(2) Erweiterung und dem Beitritt vorgeschalteter Prozeß

Der Erweiterungsprozeß mit Kroatien und der Türkei wie auch der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß mit den Ländern des westlichen Balkan beinhaltet Prioritäten hinsichtlich des Bereichs Justiz, Freiheit und Sicherheit.

(3) Aktionspläne im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik

Aktionsplänen mit einer umfassenden Justiz-, Freiheits- und Sicherheitskomponente wurden bisher mit der Ukraine, Moldau, Marokko, Tunesien, Israel, Jordanien und der Palästinensischen Autonomiebehörde vereinbart, für Ägypten, Libanon, Armenien,

Aserbeidschan und Georgien sind Aktionspläne in Ausarbeitung.

(4) Regionale Zusammenarbeit

In regionalen Organisationen wie der Ostsee-Taskforce, der ASEM und dem Europa-Mittelmeer-Prozess arbeiten Länder und Einrichtungen zusammen an Themen gemeinsamen Interesses im Bereich Justiz, Freiheit und Sicherheit.

(5) Individuelle Regelungen

In den Beziehungen zur USA werden Fragen des Bereichs Justiz, Freiheit und Sicherheit im Rahmen der Neuen Transatlantischen Agenda, aber auch in speziell zugeschnittenen Ministertreffen im Rahmen des politischen Dialogs EU-USA über Grenz- und Verkehrssicherheit behandelt. Auch mit Kanada, Australien, Japan und China werden diese Themen im Rahmen eines horizontalen Dialogs erörtert. Es finden regelmäßig Ministertreffen zum Thema der Justiz, der Freiheit und des Rechts mit Russland (Ständiger Partnerschaftsrat), der Ukraine und dem Forum Europäische Union-Westliche Balkanstaaten statt.

(6) Operative Zusammenarbeit

Europol, Eurojust, die Europäische Polizeiakademie und die Agentur für Außengrenzen haben bereits Abkommen mit entsprechenden Einrichtungen in Drittländern geschlossen oder bereiten solche Abkommen vor und unterhalten Arbeitsbeziehungen zu diesen Einrichtungen. In einigen Drittländern werden Netze von Verbindungsbeamten aus den Mitgliedstaaten aufgebaut.

(7) Institutionenaufbau und Twinning-Systeme

Der Aufbau der Institutionen und Kapazitäten zur Umsetzung von Maßnahmen in Drittländern sind zentrale Themen der Zusammenarbeit mit vielen Drittländern. Partnerschaften zwischen Institutionen der Mitgliedstaaten und entsprechenden Einrichtungen in Drittländern leisten einen maßgeblichen Beitrag zum Aufbau von Kapazitäten. Erfahrungen in bestimmten Bereichen können im Rahmen von Sachverständigenmissionen ausgetauscht werden.

(8) Außenhilfepolitik

Außenhilfe stellt eine wirksame und langfristig angelegte Antwort auf Besorgnisse im Bereich der Justiz, der Freiheit und des Rechts dar. Der Vorschlag der Kommission über eine neue EU Entwicklungspolitik bezeichnet die Regierungs- und Verwaltungsfähigkeit sowie die Menschenrechte als Ziele, die die überragende Zielsetzung der Armutsbekämpfung ergänzen⁶.

(9) Außenhilfeprogramme

Die Projekte im Bereich Justiz, Freiheit und Sicherheit werden aus den Außenhilfeprogrammen (z.B. CARDS, TACIS und MEDA) finanziert. Die auf der Grundlage der neuen Finanziellen Vorausschau vorgeschlagenen Außenhilfeinstrumente sehen angemessene Bestimmungen für Maßnahmen in diesem Bereich vor. Die Kommission hat ein thematisches Programm für den Migrations- und Asylbereich vorgeschlagen, das das laufende AENEAS-Programm ersetzen soll. Letzteres leistet Unterstützung in Fragen der Migrationssteuerung⁷.

⁶ KOM(2005) 311 vom 13.7.2005

⁷ KOM(2005) 324 vom 3.8.2005.

(10) Internationale Organisationen

Die EG und die Mitgliedstaaten leisten in internationalen Organisationen (zum Beispiel UNHCR, UNODC, Europarat, FATF, UNIDROIT, UNCITRAL, Haager Konferenz zum Internationalen Privatrecht), die einen angemessenen Rahmen für die Unterstützung gemeinsamer Werte und Prioritäten bilden, einen maßgeblichen Beitrag. Die EU unterstützt die Ratifizierung internationaler Übereinkommen durch Drittländer und die Umsetzung solcher Übereinkommen, die zum Eckpfeiler für eine internationale Zusammenarbeit werden.

(11) Überwachung

Evaluierungsmechanismen sollten so ausgestaltet sein, dass sie auf Entwicklungen reagieren können. Aktuelle Beispiele sind die Europäischen Partnerschaften für die westlichen Balkanländer, der Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität in Russland, der Aktionsplan EU-Ukraine für den Bereich Justiz und Inneres, die Überwachungs- und Evaluierungsmechanismen für Drittstaaten hinsichtlich des Kampfes gegen die illegale Zuwanderung, die Unterausschüsse und Sachverständigenmissionen.

VII. GEOGRAFISCHE BEISPIELE FÜR DEN EINZUSCHLAGENDEN WEG

Die Grundzüge einer Strategie für die außenpolitischen Aspekte der EU-Politik im Bereich Justiz, Freiheit und Sicherheit sind weitgehend erarbeitet. Fertig sind insbesondere die die Nachbarstaaten betreffenden Aspekte, die aus nahe liegenden Gründen die bevorzugten Kandidaten für eine engere Zusammenarbeit sind. Die Zusammenarbeit weitet sich schnell auch auf andere Länder aus, darunter Indien und China sowie Entwicklungsländer.

In den Beziehungen zu den **USA** wird auf der Grundlage gemeinsamer Werte eine enge **Sicherheitspartnerschaft** aufgebaut. Schwerpunkt ist seit dem 11. September 2001 die Terrorismusbekämpfung. In der Zusammenarbeit in diesem Bereich hat sich sehr viel getan. Zu nennen sind hier die Abkommen über die Rechtshilfe und die Auslieferung. Die transatlantischen Beziehungen im Bereich Justiz, Freiheit und Sicherheit konnten sich aufgrund des gemeinsamen Interesses an Lösungen für die neuen Herausforderungen gut entwickeln. Da dieser Bereich in der EU relativ neu ist, muss die EU nach dem Prinzip der Gegenseitigkeit ihre Sicherheitsinteressen definieren und ihre strategischen Ziele wie die **Ausweitung des Programms für die Befreiung von der Visumpflicht (Visa Waiver Program) auf alle Mitgliedstaaten** mit aller Entschlossenheit vorantreiben. Die Notwendigkeit der **Zusammenarbeit in der Grenzsicherung und der Strafverfolgung eröffnet neue Pfade für die stets auf die Schließung von Sicherheitslücken angelegte Zusammenarbeit der EU und der USA**.

Die EU arbeitet eng mit den **westlichen Balkanländern** mit dem Ziel zusammen, die **Stabilität** in der Region zu **stärken**, da es sich bei diesen Ländern um mögliche Beitrittskandidaten handelt. Im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses unterstützt die EU die westlichen Balkanländer über das Programm CARDS. Dadurch sollen ihre Kapazitäten in den vier vorrangigen Bereichen Polizei und organisierte Kriminalität, integrierte Grenzverwaltung, Justizreform und Asyl und Migration ausgebaut werden. Der Fortschritt beim Abschluss von Abkommen zur Rückübernahme oder zur Visae erleichterung wird ein Signal der Verpflichtung zu weiterer Zusammenarbeit beider Seiten darstellen.

Auch als Reaktion auf bestimmte Probleme wie die organisierte Kriminalität wurde die Zusammenarbeit verbessert. Bestimmte operative Maßnahmen werden auf regionaler Ebene umgesetzt, beispielsweise der Aufbau einer regionalen Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden oder die Zusammenarbeit zur Bekämpfung der Geldwäsche. Daneben wurde der Aufbau wichtiger Kapazitäten in jedem Land unterstützt, wie die Errichtung von zentralen Meldestellen zur Bekämpfung der Geldwäsche und Fachteams aus Staatsanwälten und Richtern für die Bearbeitung von Fällen der organisierten Kriminalität. **Eine weitere Zusammenarbeit mit Europol, Eurojust, der Aufbau des regionalen Zentrums zur Bekämpfung der grenzübergreifenden Kriminalität (SECI) und das Netz von Verbindungsbeamten werden dazu beitragen, dass die EU ihre Instrumente im Bereich der Zusammenarbeit der Polizei- und Strafjustizbehörden bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität in den westlichen Balkanländern besser nutzt.**

Justiz, Freiheit und Recht sind auch zentrale Elemente der **strategischen Partnerschaft mit Russland** geworden, was sich am Aufbau des **umfassenden Gemeinsamen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts** zeigt. Dieser **muss jetzt** in den vorrangigen Bereichen, beispielsweise den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität, darunter der Geldwäsche, Korruption, Menschen- und Drogenhandel, die Bekämpfung der Kinderpornographie im Internet, Datenschutz, Dokumentensicherheit und Grenzziehung und –verwaltung **verwirklicht werden**. Neben einem fruchtbaren Dialog auf vielen Ebenen schaffen das Abkommen Europol/Russland und der Aktionsplan für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität, die Kontakte zu Eurojust und dem Netz von Verbindungsbeamten eine konkrete Grundlage für engere operative Verbindungen. Der **Abschluss der Abkommen über die Rückübernahme und die Visae erleichterung signalisiert die feste Entschlossenheit zur Intensivierung der Zusammenarbeit** und wird gleichzeitig Gespräche über die langfristige Abschaffung der Visapflicht weiterbringen.

Was die **Ukraine** betrifft, so soll mit der immer engeren Zusammenarbeit letztendlich **Stabilität** auch in die Nachbarländer der erweiterten EU getragen und sollen die Reformen unterstützt werden. Mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik und den EU-Aktionsplan für den Bereich Justiz und Inneres in der Ukraine, der in Kürze überarbeitet werden soll, möchte die EU den Kapazitätsaufbau unterstützen, so zum Beispiel die tief greifende Justizreform und den Aufbau eines Grenzverwaltungs- und Asylsystems nach europäischen Standards. Die Unterstützung des Aufbaus der ukrainischen Stelle für Geldwäsche-Verdachtsanzeigen ist ein Beispiel einer institutionellen Reform, die von der Kommission unterstützt wurde und dazu beigetragen hat, dass die Ukraine von der Geldwäsche-Liste der FATF gestrichen werden konnte. **Es sind Verhandlungen über ein Abkommen mit Eurojust geplant. Verhandlungen über ein Rückübernahmeabkommen sind im Gange, und Verhandlungen über die Visae erleichterung sollen in Kürze aufgenommen werden.** Die Prioritäten werden jedes Jahr durch die Minister-Troika überprüft. Die Umsetzung wird in einem Anzeiger bewertet.

Bei den **Mittelmeerländern** sind eine verstärkte **verantwortungsvolle Staatsführung und Rechtsstaatlichkeit** sowie eine bessere **Migrationssteuerung und Sicherheit** die wichtigsten Ziele. Die Europäische Nachbarschaftspolitik hat der Zusammenarbeit in dieser Region, die im Barcelona-Prozess bereits vorgesehen ist, weiteren Auftrieb gegeben. Auf regionaler Ebene war das Programm für Migration, polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit ein wichtiger Schritt nach vorne, indem der Aufbau der institutionellen Kapazitäten und die Zusammenarbeit

zwischen Staatsbediensteten gefördert und dabei die Bedeutung der regionalen Zusammenarbeit herausgestellt wurde. **Das neue Regionalprogramm im Bereich Justiz, Freiheit und Sicherheit sowie die Intensivierung des hochrangigen Dialogs über den Terrorismus** werden das ehrgeizige Arbeitsprogramm zur **Schaffung eines Raums der Zusammenarbeit im Bereich Justiz, Sicherheit, Migration und soziale Eingliederung, das auf dem nächsten Gipfeltreffen in Barcelona ins Leben gerufen werden soll**, begleiten.

Auf bilateraler Ebene unterstützt das MEDA Programm Projekte zum Thema Migration, Justiz und Strafverfolgung in mehreren Ländern, darunter Twinning Projekte in Marokko im Bereich Geldwäsche und in Jordanien zum Thema Justiz. Die neuen Abkommen schaffen ein Klima der Zusammenarbeit, beispielsweise in Bereichen wie der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus, Drogen sowie im Kinderschutz. Migration und Grenzverwaltung stehen ganz oben auf der Tagesordnung. **In der Region sollten Partnerschaften mit Herkunfts- und Transitländern ausgebaut werden. Bei den Abkommen über die Rückübernahme sind weitere Fortschritte nötig. Die Bemühungen um einen Dialog mit Libyen über Migration sollten fortgesetzt werden.**

VIII. NÄCHSTE SCHRITTE

Mit der Strategie für die Außendimension eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sollen zwei Ziele erreicht werden: Erstens soll zur Schaffung des Binnenraums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beigetragen werden, indem ein sicheres externes Umfeld geschaffen wird, und zweitens sollen die außenpolitischen Zielsetzungen der EU gefördert werden, indem für mehr Rechtsstaatlichkeit, demokratische Werte und gefestigte Institutionen gesorgt wird.

Im Haager Programm und dem zugehörigen Aktionsplan werden Bereiche der Zusammenarbeit mit Drittländern genannt. Die EU verfügt über eine breite Palette an Umsetzungsinstrumenten, die sie entsprechend den Erfordernissen des jeweiligen Partnerlandes einsetzen wird.

Im Interesse der innerstaatlichen und internationalen Sicherheit, Stabilität und Entwicklung muss die Rechtsstaatlichkeit außerhalb der EU gefördert werden. Die Außendimension der Politik im Bereich Justiz, Freiheit und Sicherheit kann nicht als unabhängiger Politikbereich betrachtet werden. Vielmehr muss sie Teil der außenpolitischen Maßnahmen der EU sein.

Zur Umsetzung der Strategie sollten verschiedene Schritte unternommen werden:

Festlegung von Prioritäten und Überwachung der Umsetzung

- Die Kommission sollte im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Prioritäten festlegen und geeignete Vorgehensweisen bestimmen.
- Die Kommission sollte eine konsolidierte Überprüfung und kontinuierliche Überwachung der Umsetzung vornehmen, um den Abgleich zwischen praktischen Ergebnissen mit den Zielen und Prioritäten zu überwachen.
- Da sich die Außendimension der Politik im Bereich Justiz, Freiheit und Sicherheit rasch ausweitet und in den Beziehungen zu den Drittländern an Bedeutung gewinnt, sollte der Rat regelmäßig die Fortschritte und Prioritäten einer Überprüfung unterziehen.

Wirksamkeit und Kohärenz

- Die Koordinierung zwischen den für bestimmte geografische Gebiete zuständigen Arbeitsgruppen des Rates und den mit der Thematik Justiz, Freiheit und Sicherheit befassten Gruppen lässt sich durchaus verbessern. Auch der AStV spielt eine wichtige Rolle bei der Koordinierung dieses Bereichs.
- Kohärenz der außenpolitischen Maßnahmen der EU: Die Koordinierung muss verbessert werden, um im Rahmen der Zuständigkeit der Kommission die Kohärenz und Wirksamkeit der verschiedenen Maßnahmen und Instrumente auf EU-Ebene zu gewährleisten. Gleichzeitig sind die Mitgliedstaaten einzubeziehen.
- Rasche Reaktion: Neben der langfristigen Unterstützung des Institutionenaufbaus muss die EU ihre Kapazitäten zur raschen Reaktion auf plötzlich entstehende Erfordernisse oder Bedrohungen noch ausbauen. Es gibt eine wachsende Anzahl von Situationen, in denen die EU ihre Fähigkeit zur Erbringung rascher Hilfe verbessern sollte.
- Internationale Organisationen: Die Kommission muss ihre Möglichkeiten in internationalen Organisationen voll ausschöpfen und sich dabei mit den Mitgliedstaaten abstimmen, damit neue Instrumente entwickelt werden. Um die Öffentlichkeitswirksamkeit der Tätigkeit der EU in internationalen Gremien zu steigern, sollten geeignete Schritte ergriffen werden.
- Regionale Zusammenarbeit: Die Kommission muss sich durch die Unterstützung existierender Organisationen wie der Afrikanischen Union und die Förderung neuer Initiativen in Bereichen, in denen die regionale Zusammenarbeit unzureichend ist (wie im Nahen Osten oder Osteuropa) verstärkt um die Unterstützung der regionalen Zusammenarbeit im Bereich Justiz, Freiheit und Sicherheit bemühen.