KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 2.6.2004
KOM(2004) 401 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSIONAN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts : Bilanz des Tampere-Programms und Perspektiven

{SEK(2004)680 et SEK(2004)693}

INHALTSVERZEICHNIS

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts : Bilanz des Tampere-Programms und Perspektiven 1

1. Fünf Jahre nach Amsterdam und Tampere: Ein europäischer Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist im Entstehen 4

1.1. Wichtige Realisierungen in einem schwierigen Umfeld 4

1.2. Neue Rahmenbedingungen 6

2. Künftige Prioritäten für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts 7

2.1. Wirkungsvollerer Schutz der Personen bei der Ausübung ihrer Grundrechte 8

2.2. Förderung von Initiativen zur Unionsbürgerschaft 9

2.3. Aufbau eines integrierten Grenzschutzsystems und Visumpolitik 10

2.4. Förderung einer echten gemeinsamen Politik zur Steuerung der Migrationsströme . 10

2.5. Entwicklung einer gerechten gemeinsamen EU-Asylpolitik 11

2.6. Aufbau eines europäischen Rechtsraums, der die Rechtstraditionen und -ordnungen der Mitgliedstaaten achtet und an dem die Angehörigen der Rechtsberufe intensiv beteiligt werden 11

2.7. Aufbau eines Rechtsraums für Zivil- und Handelssachen zur Erleichterung der Zusammenarbeit und des Zugangs zum Recht 12

2.8. Förderung einer kohärenten Strafrechtspolitik 13

2.9. Wirksamere polizeiliche und zollbehördliche Maßnahmen 14

2.10. Verstärkung der Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Terrorismus und bestimmten Formen der Kriminalität 15

2.11. Verstärkung der Maßnahmen zur Kriminalitätsprävention 17

2.12. Multidisziplinäre Mobilisierung im Bereich Drogenbekämpfung 17

2.13. Entschlosseneres externes Handeln 17

3. Schlussfolgerungen 17

1. FÜNF JAHRE NACH AMSTERDAM UND TAMPERE: EIN EUROPÄISCHER RAUM DER FREIHEIT, DER SICHERHEIT UND DES RECHTS IST IM ENTSTEHEN

Die schrittweise Einrichtung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist der Europäischen Union als neues Ziel durch den Vertrag von Amsterdam vorgegeben worden. Der Europäische Rat hat dieses Ziel auf seiner Tagung von Oktober 1999 in Tampere an die erste Stelle der politischen Agenda der Union gesetzt und ein sehr ehrgeiziges Programm aufgestellt. Dieses Programm enthielt politische Leitlinien und konkrete Ziele mit einem entsprechenden Zeitplan. Auf Wunsch des Europäischen Rates hat die Kommission zweimal jährlich einen Anzeiger der Fortschritte auf diesem Gebiet erstellt.[1]

Da der im Vertrag festgelegte Fünfjahreszeitraum nunmehr abläuft, sollte diese letzte halbjährliche Bestandsaufnahme Anlass zu einer globalen Bilanz sein, die auch künftige Prioritäten aufzeigt.[2]

Die Kommission leitet deshalb eine öffentliche Konsultation ein und ersucht alle interessierten Kreise und die Bürger, ihre Stellungnahmen zum neuen Programm bis zum 31. August 2004 an folgende Adresse zu übermitteln: Europäische Kommission, Generaldirektion JAI - Öffentliche Konsultation "Das künftige Arbeitsprogramm Justiz und Inneres", LX 46, 1049 Brüssel. Jai-Tampere-consultation@cec.eu.int.

1.1. Wichtige Realisierungen in einem schwierigen Umfeld

- In nahezu allen Bereichen des Handlungsfelds Justiz und Inneres wurden substanzielle Fortschritte erzielt:

Gegenüber dem Stand von 1999 wurden handfeste Fortschritte erzielt. Zu den wichtigsten Maßnahmen, die der Europäische Rat von Tampere vorgesehen hat, hat die Kommission Vorschläge unterbreitet.

- Die europäische Öffentlichkeit steht den EU-Realisierungen im Bereich Justiz und Inneres aufgeschlossen gegenüber:

Die Umfragen (Eurobarometer) machen deutlich, dass viele Bürger die Zusammenarbeit und ein gemeinsames Handeln auf EU-Ebene begrüßen.[3] Vor allem

---

[1] Seit der Tagung des Europäischen Rates von Tampere hat die Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament zweimal jährlich eine Mitteilung mit dem Titel "Anzeiger der Fortschritte bei der Schaffung eines "Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" in der Europäischen Union" vorgelegt: KOM (2000)167 endg. vom 24.3.2000 ; KOM (2000) 782 endg. vom 30.11.2000 ; KOM (2001) 278 endg. vom 23.05.2001; KOM (2001) 628 endg. vom 30.10.2001; KOM (2002) 261 endg. vom 30.5.2002; KOM (2002) 738 endg. vom 16.12.2002; KOM (2003) 291 endg. vom 22.5.2003; KOM(2003) 812 endg. vom 30.12.2003.

[2] Im Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen "Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts": Bilanz des Tampere-Programms und Perspektiven" - SEK(2004) 693 – werden die Realisierungen in den einzelnen Bereichen bilanziert. Im Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen SEK(2004) 680 werden die wesentlichen Legislativvorschläge für Rechtsakte aufgeführt, die im Rahmen des Programms von Tampere angenommen wurden ("Scoreboard").

die Bürger der neuen Mitgliedstaaten haben in Fragen der Sicherheit hohe Erwartungen an die Europäische Union.[4]

- Unter den vorrangigen Politiken der Union nimmt das Handlungsfeld Justiz und Inneres inzwischen einen festen Platz ein:

Der Europäische Rat befasst sich regelmäßig mit Angelegenheiten dieses Bereichs, und die Intensität der Beratungen in den EU-Instanzen zeugt von der Bedeutung, die ihm beigemessen wird. Auch die Mitteilung der Kommission über die **neue Finanzielle Vorausschau** spiegelt die wachsende Bedeutung dieser Materie wieder, indem sie eine neue Rubrik "Unionsbürgerschaft" vorsieht, deren zentrales Element die Realisierung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist.[5]

- Innerhalb des in Tampere vorgegebenen Rahmens hat der Europäische Rat als Reaktion auf unvorhersehbare dramatische Ereignisse besondere Schwerpunkte gesetzt:

Die Union hat bewiesen, dass sie, wenn die Lage es erfordert, effizient und rasch handeln kann. Der EU ist vorgeworfen worden, ihre Reaktion auf Krisen wie die tragischen Ereignisse vom 11. September 2001 und vom 11. März 2004 habe zu sicherheitsbezogenen Maßnahmen geführt, die unausgewogen seien. Dieser Eindruck mag durch die Darstellung der Politik in den Medien entstanden sein. **Fakt ist, dass sich das europäische Aufbauwerk auf diesem Gebiet rigoros auf die Grundrechte stützt und es der Kommission stets ein Anliegen war, zwischen Freiheit, Sicherheit und Recht einen Ausgleich zu finden**. **Soll jeder die Freiheiten ausüben können, muss die Union ein hohes Maß an Sicherheit gewährleisten.**

- Die derzeitigen Beschlussfassungsverfahren und institutionellen Zwänge haben sich als Hindernis für eine schnelle, effiziente und transparente Erfüllung bestimmter politischer Verpflichtungen erwiesen:

Trotz des in den Schlussfolgerungen von Tampere zum Ausdruck gebrachten Willens ist es nicht immer gelungen, auf EU-Ebene den Konsens herbeizuführen, der für die Annahme heikler Maßnahmen, die den Kern der nationalen Souveränität berühren, erforderlich gewesen wäre.

---

[3] Eine "Eurobarometer-Flash"-Umfrage von Dezember 2003 bestätigt die Ergebnisse früherer Eurobarometer-Umfragen. Die europäischen Bürger sprechen sich eindeutig für eine gemeinsame Asyl- und Zuwanderungspolitik aus. 56% erkennen die wirtschaftlichen Bedürfnisse der Zuwanderer an; 66% sind der Meinung, dass sie gleiche Rechte haben sollten. Gleichzeitig sprechen sich 80% für eine Verschärfung der Kontrollen an den Außengrenzen bei Personen aus Drittländern aus. Von 10 Bürgern befürworten 9 die Zusammenarbeit der Justizbehörden in Zivilsachen, u.a. beim Familienrecht, sowie die Festschreibung gleicher Verteidigungsrechte in allen Mitgliedstaaten. Die Bürger sind sich dessen bewusst, dass die Mitgliedstaaten allein gegen grenzüberschreitende Kriminalität machtlos sind. 71% der Befragten sind der Ansicht, dass gemeinsames Handeln der beste Weg ist, um Kriminalität EU-weit vorzubeugen und zu bekämpfen.

[4] Laut Eurobarometer-Umfragen sehen die Bürger der neuen Mitgliedstaaten Korruption, Drogen, organisierte Kriminalität und Geldwäsche als die größten Probleme an.

[5] KOM(2004) 101 vom 10.2.2004.

Teilweise sind diese Schwierigkeiten auf **rechtliche und institutionelle Zwänge** zurückzuführen. Diese ergeben sich aus den **Verträgen**, die in der Regel die Einstimmigkeitsregel vorsehen. Die Mitgliedstaaten lassen sich in diesem neuen europäischen Rahmen bisweilen nur ungern, wenn ihre Interessen auf dem Spiel stehen, auf eine Zusammenarbeit ein. Da das Initiativrecht in diesem Bereich auch bei den Mitgliedstaaten liegt, ist es mitunter vorgekommen, dass nationale Interessen Vorrang vor den Tampere-Prioritäten erhalten haben. Die Einschränkungen, denen das Europäische Parlament als Mitgesetzgeber unterliegt, haben Anlass zu Kritik an der mangelnden Transparenz des Beschlussfassungsverfahrens gegeben.

Die Kontrolle, inwieweit die angenommenen Instrumente umgesetzt werden, stößt ebenfalls auf institutionelle Hindernisse, zum einen weil der Gerichtshof in dieser Hinsicht nur über eine eingeschränkte Zuständigkeit verfügt, zum anderen weil die Befugnisse der Kommission auf dem Gebiet der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit begrenzt sind. Damit mangelt es den Beschlüssen und Instrumenten an Wirksamkeit.

Darüber hinaus kann das Handeln der Union nur erfolgreich sein, wenn in den Mitgliedstaaten der politische Wille besteht, den europäischen Beschlüssen tatsächlich Wirkung zu verleihen. Auch die Praktiker in den Mitgliedsstaaten sind aufgerufen: Sie müssen die Möglichkeiten der Zusammenarbeit, die ihnen das europäische Aufbauwerk bietet, in vollem Umfang nutzen.

Insgesamt wurde viel erreicht. Indessen haben sich den **hoch gesteckten Zielen** Hindernisse institutioneller Art in den Weg gestellt, zu denen mitunter fehlender politischer Wille hinzugekommen ist. Die **Politik der kleinen Schritte** war der einzig mögliche Weg. Die Kommission hat die Errichtung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als eine **strategische Priorität** betrachtet, zu deren Umsetzung auch mehrere EU-Politiken beigetragen haben.

1.2. Neue Rahmenbedingungen

Neue Rahmenbedingungen, d.h. die von der Regierungskonferenz in Aussicht genommenen institutionellen Fortschritte im Bereich Justiz und Inneres, namentlich der Übergang zur qualifizierten Mehrheit in der erweiterten Union, werden einen rascheren Abschluss der Arbeiten ermöglichen.

Allerdings müssen die Möglichkeiten, die die Verträge von Amsterdam und Nizza bieten, voll ausgeschöpft werden.

Abgesehen von einigen Bestimmungen, die bereits am 1. Februar 2003 oder 1. Mai 2004 automatisch in Kraft getreten sind, ist auf Artikel 67 Absatz 2 EG-Vertrag zu verweisen, wonach der Rat nach dem 1. Mai 2004 über den Übergang zur Mitentscheidung in allen oder einigen Materien des Titels IV beschließt.[6] Es wäre also völlig legitim, diese Bestimmung unverzüglich anzuwenden.

---

[6] Die Erklärung Nr. 5 zu Artikel 67 EG-Vertrag im Anhang zum Vertrag von Nizza enthält Anhaltspunkte für die Auslegung dieses Artikels sowie die ausdrückliche politische Verpflichtung, unmittelbar nach dem 1. Mai 2004 den Übergang zum Mitentscheidungsverfahren für die Maßnahmen gemäß Artikel 62 Absatz 3 und Artikel 63 Absatz 3 Buchstabe b zu vollziehen (Reisefreiheit von

Die Erweiterung wird bewirken, dass wesentlich mehr Menschen den Wunsch haben werden, in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu reisen und sich dort aufzuhalten. **Hohe gemeinsame Rechts- und Sicherheitsnormen werden zwangsläufig zur Verbesserung des Sicherheitsniveaus** überall im Gebiet der erweiterten Union **beitragen**.

In bestimmten Politikbereichen ist die Erweiterung außerdem mit ganz besonderen Aufgaben verbunden: **besserer Grenzschutz an den Außengrenzen**, Einrichtung des **Schengener Informationssystem der zweiten Generation** und generell die **Vorbereitung der neuen Mitgliedstaaten auf die uneingeschränkte Teilnahme am Schengen-Besitzstand** mit Blick auf die Abschaffung der Binnengrenzen. Zu letzterem Punkt ist festzuhalten, dass die Union dabei ist, die für einen verstärkten Schutz an den Außengrenzen der neuen Mitgliedstaaten erforderlichen Mittel bereitzustellen (z.B. die Schengen-Fazilität). Damit alle neuen Mitgliedstaaten am Schengen-Besitzstand teilnehmen und die Kontrollen an den Binnengrenzen möglichst rasch aufgehoben werden können, muss SIS II in Betrieb genommen und der in den Rechtsvorschriften vorgesehene Evaluierungsprozess so rasch wie möglich durchgeführt werden. Schließlich sind in der erweiterten EU mehr denn je Maßnahmen erforderlich, die im justiziellen Bereich **das gegenseitige Vertrauen stärken** und den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung festigen.

Angesichts der voraussichtlichen Entwicklungen beim Grenzschutz an den Außengrenzen werden Lösungen gefunden werden müssen, die sicherstellen, dass die derzeitig im Schengen-Bereich geltende variable Geometrie sich nicht nachteilig auf die Zusammenarbeit derjenigen Mitgliedstaaten auswirkt, die den Schengen-Besitzstand uneingeschränkt anwenden.

2. KÜNFTIGE PRIORITÄTEN FÜR DEN RAUM DER FREIHEIT, DER SICHERHEIT UND DES RECHTS

In der ersten Phase der Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wurden wichtige konkrete Fortschritte erzielt. Alle Tampere-Ziele wurden jedoch nicht erreicht. Der **derzeitige institutionelle Rahmen** wird eine Quelle von Schwierigkeiten bleiben, bis die Regierungskonferenz in diesem Punkt zu Ergebnissen gelangt ist. Bis dahin könnten die durch den Vertrag von Nizza gebotenen Möglichkeiten eine gewisse Dynamik bewirken. Im Übrigen wäre der Rückgriff auf Artikel 67 Absatz 2 EG-Vertrag zu erwägen.

Die laufenden Arbeiten sind überwiegend die logische Konsequenz des Tampere-Programms und stehen somit an der Schnittstelle zwischen diesem Programm und den künftigen Prioritäten. Diese Mitteilung ist als **Grundlage für Überlegungen über ein künftiges Maßnahmenprogramm** gedacht, in dem die Prioritäten im Bereich Justiz und Inneres für den Zeitraum 2004 bis 2009 aufgezeigt werden. Außerdem kann sie als Grundlage für eine **öffentlich geführte Debatte** dienen.

Drittstaatsangehörigen während eines Zeitraums von maximal drei Monaten bzw. illegale Einwanderung und illegaler Aufenthalt, einschließlich Rückführung).

Bei der Ausarbeitung des künftigen Programms sind auf **Unionsebene** mehrere Aspekte zu berücksichtigen. Dies sind erstens die Folgemaßnahmen zum Tampere-Programm, insbesondere:

- *die laufenden Arbeiten und die langfristig geplanten Maßnahmen;*

- *der Stand der Umsetzung der bereits angenommenen Instrumente und die Bewertung dieser Umsetzung*. Mit letzterem hat die Kommission für die Rechtsakte der ersten Generation begonnen. Das künftige Programm muss durch eine Evaluierung der Tampere-Instrumente flankiert werden, um die Kohärenz der grundlegenden Rechtsakte und der neuen Vorschläge sicherzustellen.

Zweitens ist dafür zu sorgen, dass zur Verwirklichung der neuen Ziele *angemessene institutionelle Mittel und Finanzressourcen* zur Verfügung gestellt werden. Eine der wichtigsten Neuerungen des Entwurfs für einen Verfassungsvertrag ist die Aufhebung der Säulenarchitektur der Europäischen Union und die Ausweitung der Gemeinschaftsmethode auf das gesamte Vorhaben eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.[7] Die Überlegungen in dieser Mitteilung greifen indessen weder den Vorschlägen, die im Zusammenhang mit der Finanziellen Vorschau folgen werden, noch den künftigen interinstitutionellen Debatten vor.

Wichtig ist auch die **Einhaltung der festgelegten Prioritäten**, um eine Zersplitterung der gemeinsamen Maßnahmen zu verhindern. Diese Prioritäten müssen dem **globalen Kontext** Rechnung tragen, in dem die Union wird agieren müssen, insbesondere dem Wirtschaftsgefälle zwischen den verschiedenen Weltregionen; der politischen Instabilität in bestimmten Regionen oder Ländern; der demographischen Entwicklung in Europa; den Erwartungen der Bürger in Bezug auf ihre Rechte und ihre Sicherheit.

2.1. Wirkungsvollerer Schutz der Personen bei der Ausübung ihrer Grundrechte

Die europäische Integration gründet in den gemeinsamen Werten Achtung der Grundrechte, Rechtsstaatlichkeit und demokratische Verfasstheit der Institutionen. Diese Werte müssen das Fundament aller Maßnahmen im Bereich Justiz und Inneres sein.

Die Aufnahme der Grundrechtecharta in den Verfassungsvertrag und der Beitritt zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten werden bewirken, dass die Union rechtlich verpflichtet sein wird, sicherzustellen, dass die Grundrechte in all ihren Zuständigkeitsbereichen nicht nur gewahrt, sondern auch gezielt gefördert werden. Der Europäische Rat hat im Dezember 2003 die Bedeutung der Sammlung und Auswertung von Informationen über die Menschenrechte für die Festlegung der EU-Politik in diesem Bereich hervorgehoben. Er hat beschlossen, den Aufgabenbereich der Europäischen Beobachtungsstelle für Rassismus und Fremdenfeindlichkeit so auszuweiten, dass sie zu einer e**uropäischen Agentur für die Grundrechte** wird. Die Kommission wird zu diesem Thema noch in diesem Jahr eine Mitteilung vorlegen. Im Lichte der sich daraus ergebenden Debatte wird der genaue Auftrag dieses Amtes festzulegen sein.

[7] KOM(2003) 548 endg. vom 17.9.2003.

Die Maßnahmen, die zum Schutz von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Europa vor jeglicher Form von Kriminalität und Terrorismus getroffen werden, müssen die Grundrechte, das Recht auf freien Personenverkehr sowie das Recht auf Wahrung des Privatlebens achten und den Datenschutzbestimmungen genügen.

Es wird zu prüfen sein, inwieweit es eines **globalen einheitlichen Rahmens** bedarf, der einerseits den Besonderheiten und Erfordernissen des Schutzes der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit sowie der Verbrechensbekämpfung gerecht wird und andererseits die Notwendigkeit, ein hohes Maß an Schutz des Privatlebens zu gewährleisten, berücksichtigt. Einzubeziehen wären dabei auch Überlegungen über die mögliche Rationalisierung der gemeinsamen Kontrollbehörden, die auf EU-Ebene für den Schutz der Daten betreffend die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung zuständig sind, unter Berücksichtigung der Zuständigkeiten der unabhängigen Kontrollinstanz gemäß Artikel 286 EG-Vertrag. Schließlich gilt es, die Tätigkeit der Union mit der der nationalen Behörden zu verknüpfen und die Regeln in Partnerschaft mit dem Privatsektor und den Nichtregierungsorganisationen festzuschreiben und umzusetzen.

2.2. Förderung von Initiativen zur Unionsbürgerschaft

Die Stärkung der Unionsbürgerschaft muss ein wichtige Schwerpunkt des Handelns der EU sein. Nach dem Entwurf des Verfassungsvertrags werden die EU-Bürger die Kommission auffordern können, Maßnahmen zur Umsetzung einer Bestimmung der Verfassung vorzuschlagen.

Die demokratische Teilnahme an den Europa-Wahlen muss gefördert werden.[8] Viele Unionsbürger beklagen, dass sie ihr **Recht auf Teilnahme an bestimmten nationalen Wahlen**[9] in ihrem Herkunftsland verloren haben und ihnen nicht zum Ausgleich ein ähnliches Recht im Aufnahmemitgliedstaat zugestanden wird. Sowohl auf europäischer Ebene wie in den Mitgliedstaaten sind dazu Überlegungen anzustellen.

Das Recht auf Freizügigkeit, das Unionsbürgern, einschließlich Arbeitnehmern, schon jetzt gewährt wird, muss umfassend garantiert werden; zu diesem Zweck muss streng kontrolliert werden, wie die Mitgliedstaaten die einschlägige Richtlinie anwenden, die kürzlich verabschiedet worden ist. Diese Kontrolle wird auch Aufschluss darüber geben, ob ergänzende Maßnahmen erforderlich sind.

2.3. Aufbau eines integrierten Grenzschutzsystems und Visumpolitik

Auf kurze und mittlere Sicht wird sich das Augenmerk darauf richten, die Voraussetzungen für die Aufhebung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen der neuen Mitgliedstaaten zu schaffen.

---

[8] Im Lichte der Maßnahmen zur Vorbereitung der Wahlen zum Europäischen Parlament ist zu prüfen, ob es zweckmäßig ist, das Verfahren für den Informationsaustausch unter den Mitgliedstaaten beizubehalten, das etwaige Doppelwahlen verhindern soll, und ob es dafür andere, diesem Ziel besser entsprechende Möglichkeiten gibt.

[9] Gemäß dem EG-Vertrag können Unionsbürger grundsätzlich nur im Wohnsitzmitgliedstaat an den Kommunal- und Europawahlen teilnehmen.

Die Einrichtung eines integrierten Grenzschutzsystems an den Außengrenzen ist als Ziel im Verfassungsvertrag niedergelegt. Seit den Tagungen des Europäischen Rates in Sevilla und Thessaloniki wurden bereits bedeutende Fortschritte erzielt. Die Anstrengungen müssen gleichermaßen auf legislativer, operativer und finanzieller Ebene fortgesetzt werden.

In diesem Zusammenhang ist es erforderlich, das reibungslose Funktionieren der Agentur für die Außengrenzen sicherzustellen. Die Entwicklung der Koordinationsverfahren muss gestärkt und vollendet werden, wobei langfristig die Einrichtung eines Korps europäischer Grenzschutzbeamter angestrebt wird, das die Maßnahmen des nationalen Grenzschutzes ergänzt.[10] Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben muss die Agentur mit anderen für die Außengrenzkontrollen zuständigen Stellen, insbesondere den Zolldienststellen, zusammenarbeiten. Dabei muss regelmäßig geprüft werden, ob Synergien zwischen den Tätigkeiten der Agentur und denen der Zoll- und Grenzdienststellen möglich sind.

Maßgebend für diese Unionspolitik und ihre Durchführung ist der **Grundsatz der Solidarität,** d.h. der ausgewogenen Teilung der Verantwortlichkeiten zwischen den Mitgliedstaaten, auch in finanzieller Hinsicht. Die Konkretisierung dieses Grundsatzes dürfte die Mobilisierung beträchtlicher Mittel bewirken.

Die Visumpolitik wird den globalen Anforderungen im Hinblick auf die Dokumentensicherheit entsprechen und eine bessere konsularische Zusammenarbeit ermöglichen müssen. Die bereits angelaufenen Arbeiten zur Aufnahme biometrischer Daten in Reise- und Identitätsdokumente, insbesondere Reisepässe, sind voranzutreiben.

Ferner muss sichergestellt werden, dass das Visa-Informationssystem (VIS) und das neue Schengener Informationssystem (SIS II) tatsächlich in Betrieb genommen und ihre Möglichkeiten umfassend genutzt werden.

Schließlich bedarf es in Übereinstimmung mit der neuen Nachbarschaftspolitik der Union einer intensiveren Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten, insbesondere den an die EU angrenzenden Ländern.

2.4. Förderung einer echten gemeinsamen Politik zur Steuerung der Migrationsströme

Es gilt, im Rahmen einer kohärenten Politik, die eine **gerechte Behandlung** von Drittstaatsangehörigen sicherstellt, einen pragmatischen Ansatz zu verfolgen, der unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen und demographischen Erfordernisse die **legale Einwanderung** in die Union erleichtert. Selbstverständlich müssen die Mitgliedstaaten die Gewähr dafür haben, dass sie unter Berücksichtigung des globalen Ansatzes einschliesslich der Beachtung der Gemeinschaftspräferenz festlegen können, wie vielen Drittstaatsangehörigen sie zwecks Beschäftigung als Arbeitnehmer oder Selbständige die Einreise gestatten. Die Interessen der Herkunftsländer sind zu beachten.

---

[10] Die Zusammenarbeit und Koordinierung bedingen insbesondere die Bereitstellung einer gemeinsamen Ausrüstung, besondere Schulungsmaßnahmen und eine Risikobewertungskapazität.

Die Politik zur **Integration** von Drittstaatsangehörigen muss gefördert und fortgesetzt werden. Mit Blick darauf muss die Union Maßnahmen treffen, um die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zu unterstützen.

Inwieweit ein gemeinsames konstruktives und offenes Vorgehen in Sachen Einwanderung glaubwürdig ist, wird auch in großem Maße davon abhängen, ob die Europäische Union die **illegale Einwanderung** unter Kontrolle bringen kann. Eine intensivere Bekämpfung des **Menschenhandels** sowie die Entwicklung einer **echten Rückkehr- und Rückübernahmepolitik** werden durch den künftigen Verfassungsvertrag erleichtert werden. Hier, wie auf anderen Gebieten auch, hängt die Wirksamkeit der Maßnahmen weitgehend davon ab, wie groß die Solidarität ist.

2.5. Entwicklung einer gerechten gemeinsamen EU-Asylpolitik

Der **Solidaritätsgrundsatz** wird bewirken, dass sich die Anstrengungen zur Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen gleichmäßiger zwischen den Mitgliedstaaten verteilen. Der Ansatz muss auf Partnerschaft und Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitdrittländern sowie den Erstasyl- und Bestimmungsländern beruhen.

Hauptziele des gemeinsamen europäischen Asylsystems werden ein **einheitlicher Status für Asyl und subsidiären Schutz**, ein **gemeinsames Verfahren** zur Zuerkennung und Aberkennung dieses Status und eine gemeinsame Regelung des vorübergehenden Schutzes sein.

Parallel dazu ist ein integrierter Ansatz mit effizienten Verfahren für Verwaltungsentscheidungen über die Rückkehr, Wiedereingliederungsprogrammen und Einreiseverfahren zu entwickeln, die geeignet sind, Personen, deren Antrag unbegründet ist, abzuschrecken und zur Bekämpfung von Menschenhändler- und Schleppernetzen beitragen. Ein solches Vorgehen ist deshalb so wichtig, **weil die Opfer des Missbrauchs der Asylverfahren häufig die echten Flüchtlinge sind**.

2.6. Aufbau eines europäischen Rechtsraums, der die Rechtstraditionen und -ordnungen der Mitgliedstaaten achtet und an dem die Angehörigen der Rechtsberufe intensiv beteiligt werden

Ziel der der Entwicklung des europäischen Rechtsraums ist nicht, die **Rechts- und Gerichtssysteme der Mitgliedstaaten** infrage zu stellen, und dies wird auch nicht geschehen. Der Ansatz beruht auf dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität und wird im Entwurf des Verfassungsvertrags bekräftigt. Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung in diesem Bereich nimmt eine zentrale Stellung im europäischen Aufbauwerk ein.

Die gegenseitige Anerkennung setzt jedoch eine gemeinsame Basis geteilter Grundsätze und Mindeststandards voraus, die dazu beitragen, das gegenseitige Vertrauen zu stärken. Auch in Zukunft muss gegenüber den **Angehörigen der Rechtsberufe** intensivste Überzeugungsarbeit geleistet werden, damit der europäischen Rechtspolitik tatsächliche Wirkung verliehen wird.

2.7. Aufbau eines Rechtsraums für Zivil- und Handelssachen zur Erleichterung der Zusammenarbeit und des Zugangs zum Recht

Der Ausbau der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen muss im Alltag der Bürger und Unternehmen auch künftig spürbare Verbesserungen bewirken und es ihnen ermöglichen, ihre Rechte auf EU-Ebene geltend zu machen.

Ein vorrangiges Ziel ist die **Fortführung und Vertiefung der im Programm zur gegenseitigen Anerkennung vorgesehenen Arbeiten**. Letztere müssen auf Bereiche konzentriert werden, in denen noch keine Gemeinschaftsregeln zur gegenseitigen Anerkennung bestehen (z. B. vermögensrechtliche Konsequenzen der Trennung verheirateter und nicht verheirateter Paare oder Erbschafts- und Testamentssachen). Außerdem könnten neue, im ursprünglichen Programm nicht vorgesehene Instrumente im Bereich der gegenseitigen Anerkennung erforderlich werden. Die Erleichterung der Anerkennung verschiedener Arten von Dokumenten wird immer größere Bedeutung erlangen. In bestimmten Bereichen, z. B. bei Erbschaftssachen, hängen die praktischen Probleme der Bürger vielfach eher mit diesen Fragen als mit dem Problem der Anerkennung von Gerichtsentscheidungen zusammen. Im Übrigen könnte es zweckmäßig sein, die gegenseitige Anerkennung auch in weiteren Bereichen, z.B. Personenstand, familiäre oder zivilrechtliche Beziehungen zwischen natürlichen Personen (Partnerschaften), Abstammung zu erleichtern.

Ein weitere wichtige Fragestellung betrifft die eigentliche **Vollstreckung von Gerichtsentscheidungen**. Nur zügige und wirksame Vollstreckungsverfahren werden es den Bürgern und Unternehmen ermöglichen, ihre Rechte auch wirklich auszuüben. Um die gegenseitige Anerkennung auszubauen, muss **noch mehr gegenseitiges Vertrauen** unter den Mitgliedstaaten geschaffen werden, einschließlich durch die Festlegung von Mindestverfahrensstandards.

Auch die **konkrete und effiziente Umsetzung** der Gemeinschaftsvorschriften ist ein vorrangiges Ziel, zu dessen Verwirklichung angemessene Mittel eingesetzt werden müssen. So gilt es insbesondere, die **Aktivitäten des Europäischen Justiziellen Netzes für Strafsachen auszubauen.**

Mit Blick auf das materielle Recht hat die Kommission bereits mit der Ausarbeitung eines gemeinsamen Bezugsrahmens begonnen, der eine größere Kohärenz des gemeinschaftlichen Besitzstands gewährleisten und dessen Qualität im Bereich des europäischen Vertragsrechts verbessern soll.[11] Die Arbeiten dürften 2008 abgeschlossen werden.

Für diese ehrgeizigen Ziele der Zusammenarbeit in Zivil- und Handelssachen müssen angemessene rechtliche Mittel zur Verfügung stehen. Der Verfassungsvertrag wird diese bereitstellen. Allerdings muss vermieden werden, dass in jedem Mitgliedstaat zwei unterschiedliche Rechtsordnungen, eine für Streitigkeiten mit

[11] Der gemeinsame Bezugsrahmen könnte längerfristig die Grundlage für ein optionelles Instrument des Vertragsrechts bilden, das die Parteien für ihren Vertrag als anwendbares Recht wählen könnten, und das somit den Bürgern bei ihren grenzübergreifenden Transaktionen größere Rechtssicherheit garantieren würde.

grenzübergreifenden Bezügen, eine für rein interne Streitigkeiten, geschaffen werden.[12]

2.8. Förderung einer kohärenten Strafrechtspolitik

Beim Strafrecht muss die Union sich auf vier vorrangige Aufgaben konzentrieren:

Fortsetzung der Arbeiten zur gegenseitigen Anerkennung: Wie im Bereich des Zivilrechts muss der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung weiterhin den Eckstein der justiziellen Zusammenarbeit bilden.

Was die Rechtshilfe anbelangt, müsste das gegenwärtige System insgesamt, insbesondere im Hinblick auf sämtliche Fragen betreffend die **Erhebung von Beweismitteln**, schrittweise durch ein auf der gegenseitigen Anerkennung basierendes **einziges Instrument** ersetzt werden. Flankierend zu diesen Fortschritten wären Maßnahmen zur Klärung der **Aufteilung der gerichtlichen Zuständigkeiten** erforderlich, damit positive Kompetenzkonflikte vermieden bzw. gelöst werden können.

Im Bereich der **Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Strafsachen** besteht noch großer Handlungsbedarf. So müssen die Regeln für die Vollstreckung einer in einem anderen Mitgliedstaat verhängten Strafe, die Bedingungen für die gegenseitige Information über Verurteilungen im Wege eines europäischen Registers der Verurteilungen und Rechtsverluste („**europäisches Strafregister**“) und die Bedingungen für ihre Berücksichtigung in den anderen Mitgliedstaaten festgelegt werden. Auf diese Weise soll entweder der Erlass eines neuen Urteils verhindert (Grundsatz **ne bis in idem**) oder die verhängte Strafe angepasst werden (Frage der **Rückfälligkeit**).

Stärkung des gegenseitigen Vertrauens durch Gewährleistung einer auf gemeinsamen Werten basierenden qualitativ hochwertigen Justiz für alle Unionsbürger: Zur Gewährleistung **gegenseitigen Vertrauens zwischen den einzelstaatlichen Justizbehörden** ist eine Reihe von Maßnahmen zur Festlegung grundlegender Garantien, zu den Bedingungen für die Zulässigkeit von Beweisen sowie zur Stärkung des Opferschutzes erforderlich. Eine bessere Aus- bzw. Fortbildung der Angehörigen der Rechtsberufe sowie Arbeiten zur Bewertung der Justizsysteme werden zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauens beitragen.

Entwicklung einer kohärenten Strafrechtspolitik in der Union zur wirksamen Bekämpfung jeglicher Form von schwerer Kriminalität: Die Maßnahmen, die zur Festlegung von Mindeststrafen für bestimmte Straftaten getroffen wurden, müssen vertieft werden. Bestimmte Aspekte des Strafrechts müssen weiter angeglichen werden. Es bedarf dringend institutioneller Mechanismen, die die Kontrolle und adäquate Umsetzung der Rechtsinstrumente der Union ermöglichen.[13]

---

[12] Eine derartige Dualität der Systeme könnte mittelfristig dem Ziel eines einheitlichen Raums des Rechts für alle zuwiderlaufen und Diskriminierungsfragen aufwerfen; darüber hinaus könnte sie die Rechtsetzung auf Kosten der Transparenz komplizieren, die für Bürger, Praktiker und Unternehmen von großer Bedeutung ist.

[13] In dieser Hinsicht werden durch den Entwurf des Verfassungsvertrags, der die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in die Gemeinschaftspolitiken integriert, die speziellen Instrumente der

Der neue Vertrag dürfte die **Entwicklung einer kohärenten Strafrechtspolitik** ermöglichen, die auf die Bekämpfung bestimmter Formen der Kriminalität ausgerichtet ist oder die Ausweitung einer bestehenden Gemeinschaftspolitik darstellt.[14]

Eurojust *im Zentrum der europäischen Strafrechtspolitik*: Gemäß dem Entwurf des Verfassungsvertrags hat **Eurojust** den Auftrag, die Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden zu unterstützen und zu verstärken, die für die Verfolgung schwerer Straftaten zuständig sind, die mehrere Mitgliedstaaten betreffen. Unter der Kontrolle des Gerichtshofs sollte Eurojust bei Straftaten, die die Tätigkeit und die Politik der Union gefährden, die Richtung für die Strafverfolgung vorgeben können.

Aufbauend auf Eurojust muss eine **Europäische Staatsanwaltschaft** errichtet werden können, die insbesondere für Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union zuständig ist.

Diese ehrgeizigen Ziele können nur erreicht werden, wenn die EU im Bereich des Strafrechts einen den Erfordernissen der Erweiterung angepassten institutionellen und rechtlichen Rahmen schafft. Die **Wiedereinführung der Einstimmigkeitsregel** für die Bestimmungen über die Zusammenarbeit in Strafsachen für die der Entwurf des Verfassungsvertrags die qualifizierte Mehrheit vorsieht, würde einen Rückschritt darstellen, der zwangsläufig die Fähigkeit der Union, die organisierte Kriminalität und den Terrorismus zu bekämpfen, beeinträchtigen würde.

2.9. Wirksamere polizeiliche und zollbehördliche Maßnahmen

Damit die polizeiliche und zollbehördliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union ausgebaut werden kann, sind nach Ansicht der Kommission gleichzeitig Maßnahmen auf operativer Ebene, auf der Ebene der Beschlussfassung und im Bereich der Rechtsetzung erforderlich.[15]

Wie die Erfahrung gezeigt hat, müssen die **operativen Kapazitäten** für die Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten verstärkt werden, indem die bereits bestehenden Kooperationsinstrumente und -mechanismen besser genutzt werden. Auf europäischer Ebene ist unter anderem eine verstärkte **Bereitstellung von Informationen an Europol und die Stärkung der Rolle dieses Amtes** zu erwägen.

Im Kampf gegen die organisierte Kriminalität und insbesondere den Terrorismus muss die bilaterale Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten fortgesetzt, aber vor allem der multilaterale Austausch weiterentwickelt werden. In diese Anstrengungen sind die Nachrichtendienste einzubeziehen.

---

derzeitigen „dritten Säule“ abgeschafft und durch Europäische Gesetze oder Rahmengesetze ersetzt; außerdem wird die vollständige richterliche Kontrolle wiederhergestellt und die Kommission wieder mit allen Befugnissen zur Wahrnehmung ihrer Aufgabe als Hüterin der Verträge ausgestattet.

[14] Der Entwurf des Verfassungsvertrags sieht vor, dass, unabhängig von den jeweiligen Politikbereichen, eine einzige Rechtsgrundlage die Angleichung der Definitionen von Straftaten und Strafen regelt.

[15] Mitteilung „Ausbau der polizeilichen und zollbehördlichen Zusammenarbeit in der Europäischen Union“.

Darüber hinaus müssen die **Beschlussfassungsmechanismen** in diesem Bereich durch verstärkten Rückgriff auf die qualifizierte Mehrheit **vereinfacht** werden. Diese ist, mit einem Vorbehalt bezüglich der Maßnahmen zur operativen Zusammenarbeit, im Entwurf des Verfassungsvertrags vorgesehen.

Eine der wichtigsten Neuerungen, die der Entwurf des Verfassungsvertrags vorsieht, ist die Einsetzung eines ständigen Ausschusses im Rat, der die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit fördern und verstärken soll. Vor diesem Hintergrund könnte die Rolle der Task Force der europäischen Polizeichefs, der bei der operativen Koordinierung eine privilegierte Stellung zukommt, überprüft, neu belebt und weiterentwickelt werden. Alle sonstigen Akteure dieses Bereichs und speziell Europol müssen ebenfalls beteiligt werden.

Außerdem muss auf die Kohärenz zwischen den operativen und den legislativen Aspekten der EU-Maßnahmen hingewirkt werden. Es erscheint unerlässlich,

- einen **Rechtsrahmen zur Verbesserung des Informationsaustauschs** zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten zu schaffen und den Zugang dieser Behörden zu verschiedenen Informationsquellen zu regeln;

- über einen **Rechtsrahmen** für Europol nachzudenken, damit diese Einrichtung in eine – aus dem Gemeinschaftshaushalt finanzierte - Agentur der Union umgewandelt und ihr somit zu tatsächlicher Operativität verholfen wird. Die Erhöhung der Effizienz von Europol muss mit einer besseren demokratischen und gerichtlichen Kontrolle einhergehen.

- Auch der **Aus- und Fortbildung der Polizeibeamten** muss große Aufmerksamkeit geschenkt werden. Die **Europäische Polizeiakademie (EPA)** muss für die europäische Ausrichtung der Programme der einzelstaatlichen Ausbildungseinrichtungen sorgen und deren Zusammenarbeit fördern.

Mit Blick auf die Effizienz der angenommenen Maßnahmen sieht der Entwurf des Verfassungsvertrags vor, dass die Modalitäten für die Bewertung der Umsetzung dieser Politik festgelegt werden. So ist beispielsweise zu prüfen, ob zwischen den wichtigsten zuständigen Behörden "Leistungsvereinbarungen" geschlossen werden können.

Außerdem ist dafür Sorge zu tragen, dass der internationalen Zusammenarbeit mit den beteiligten Akteuren wie beispielsweise Interpol mehr Gewicht verliehen wird.

Im Bereich der **zollbehördlichen Zusammenarbeit** haben die Ratifizierung und effektive Umsetzung des Übereinkommens „Neapel II“ und des Übereinkommens über das Zollinformationssystem (ZIS) durch alle Mitgliedstaaten weiterhin Vorrang. Generell ist das vom Rat „Justiz und Inneres“ am 30. März 2004 angenommene **Arbeitsprogramm betreffend die Strategie für die Zusammenarbeit im Zollwesen**, die gegenwärtig unter Titel VI EU-Vertrag fällt, umzusetzen.[16]

[16] Die Strategie und das dazugehörige Arbeitsprogramm beziehen sich auf die Entschließung des Rates vom 2.10.2003 über eine Strategie für die Zusammenarbeit im Zollwesen, ABl. C 247 vom 15.10.2003.

2.10. Verstärkung der Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Terrorismus und bestimmten Formen der Kriminalität

Die Prävention und die Bekämpfung des **Terrorismus** werden zwangsläufig weiterhin zu den vorrangigen Aufgaben gehören. Die auf der Tagung des Europäischen Rates vom 25./26. März 2004 festgelegten Aktionsschwerpunkte müssen umgesetzt werden.

Es ist von entscheidender Bedeutung, dass auf europäischer Ebene ein Rahmen zur Eindämmung der Gefahren, die für die Gesellschaft von der schweren Kriminalität und dem Terrorismus ausgehen, geschaffen wird. Zwecks Koordinierung und Austausch strategischer und operativer Informationen wird die Union den von der Kommission auf der Tagung des Europäischen Rates vom 25./26. März 2004 vorgeschlagenen Mechanismus für den Informationsaustausch – ein Informationsaustauschzentrum – einrichten müssen, in den Europol und Eurojust uneingeschränkt eingebunden werden sollten.

Außerdem sollten Systeme zum Austausch nationaler Daten im Bereich strafrechtlicher Auskünfte gefördert werden. Auf Unionsebene muss eine auf Prävention und Strafverfolgung ausgerichtete nachrichtendienstliche Politik konzipiert werden. Parallel dazu bedarf es eines Vorschlags für einen Rechtsakt über die Verarbeitung und den Schutz der von den Polizeidiensten verwendeten personenbezogenen Daten.

Im Rahmen der europäischen Sicherheitsstrategie müssen die vom Europäischen Rat am 25./26. März genannten Maßnahmen umgesetzt und ein multidisziplinärer Ansatz entwickelt werden, der eine kohärente Schnittstelle zwischen der internen und der externen Dimension der verschiedenen Politikbereiche der Union gewährleistet.

Darüber hinaus muss die ordnungsgemäße Umsetzung der vorhandenen Rechtsinstrumente unbedingt kontrolliert und gefördert werden. Zudem könnten neue Vorschläge ausgearbeitet werden. Unter Wahrung der Grundrechte und des Datenschutzes sind die Einsatzmöglichkeiten neuer **EDV-Großsysteme** wie des Visa-Informationssystems, vor allem zum Zwecke der Terrorismusbekämpfung, zu prüfen.

Die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten, beispielsweise der Einsatz gemeinsamer Ermittlungsgruppen, sowie die Arbeit von Europol und hier speziell die Analyse von Informationen müssen in vollem Umfang genutzt werden.

Für eine wirklich effiziente Terrorismusbekämpfung ist es wichtig, dass die Zusammenhänge mit anderen Formen der Kriminalität, vor allem mit der organisierten Kriminalität, berücksichtigt werden. Daher bedarf es eines umfassenden Ansatzes, um wirksamer gegen diese Erscheinungsformen der Kriminalität vorgehen und insbesondere jede Art der **Terrorismusfinanzierung** bekämpfen zu können. Die **Bekämpfung der Finanzkriminalität** bleibt eine Priorität. In diesem Zusammenhang muss auf transparentere, leichter zurückzuverfolgende finanzielle Transaktionen hingewirkt werden.

Für den Kampf gegen schwerwiegende Formen der Kriminalität ist auch das Engagement der Union in folgenden Bereichen erforderlich:

- Zum Einen müssen im Zuge der Weiterentwicklung der **Partnerschaft zwischen öffentlichem und privatem Sektor** die Fachkenntnisse, Ressourcen und Informationen der Polizeidienste und des privaten Sektors gebündelt werden, um beispielsweise wirksamer gegen Produktfälschung und -piraterie sowie Cyberkriminalität vorgehen zu können.

- Zum Anderen sollten die **statistischen Arbeiten** und die Erhebung von Daten über die Entwicklung der Kriminalität und das Sicherheitsempfinden der Bürger verbessert werden; dazu sollte insbesondere ein strukturiertes System zur Erhebung einheitlicher Daten geschaffen werden.

Für eine wirksame Bekämpfung des **Menschenhandels** müssen weiterhin Präventiv- und Strafverfolgungsmaßnahmen miteinander verknüpft werden.

2.11. Verstärkung der Maßnahmen zur Kriminalitätsprävention

Im Bereich der **Kriminalitätsprävention** ist darauf hinzuwirken, dass Erzeugnisse und Dienstleistungen weniger anfällig für kriminellen Missbrauch sind. Ebenso sind die Rechtstexte darauf hin zu analysieren, ob sie in Bezug auf kriminelle und terroristische Handlungen "sicher" sind (*Crime proofing*).

Im Hinblick auf die Kriminalitätsprävention generell haben fünf Aktionsbereiche Vorrang: präzisere Definition der wichtigsten Formen der Kriminalität, Zusammenstellung bewährter Praktiken, Ausarbeitung einer gemeinsamen Methodik zur Durchführung und Bewertung konkreter Projekte und für einen standardisierten Vergleich zwischen den Staaten, verstärkte Überwachung und Bewertung sowie eine bessere Vergleichbarkeit der Statistiken. Die Kriminalitätsprävention sollte sich weiterhin auf ein Finanzinstrument stützen können.

2.12. Multidisziplinäre Mobilisierung im Bereich Drogenbekämpfung

Ein vorrangiges Ziel muss die Reduzierung der Nachfrage sein; außerdem müssen die externe Dimension der Bekämpfung des Drogenhandels und die Politik im Bereich Justiz und Inneres enger verknüpft werden.

Auf der Grundlage der im Rahmen des Aktionsplans 2000-2004 gewonnenen Erkenntnisse sind in diesem Bereich nunmehr Neuerungen erforderlich. Es muss ein Anliegen der Drogenbekämpfungspolitik sein, den Bürgern konkrete Antworten zu liefern.

2.13. Entschlosseneres externes Handeln

Die Bilanz der seit Tampere erzielten Fortschritte und erste Überlegungen zu den künftigen Prioritäten zeigen, dass das externe Handeln der Europäischen Union der JI-Dimension und der Notwendigkeit einer besseren Koordinierung ihrer globalen Maßnahmen der Union angemessen Rechnung tragen muss. Damit gewährleistet ist, dass die Union mit einer Stimme sprechen kann, ohne dass die gemeinsamen Prioritäten vernachlässigt werden, bedarf es seitens der Mitgliedstaaten der Unterstützung für die EU-Maßnahmen und eines höheres Maßes an Solidarität und Disziplin in ihren bilateralen Beziehungen.

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Seit der Tagung des Europäischen Rates von Tampere wurde beachtliche Arbeit geleistet; dennoch bedarf es bis zur Vollendung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts noch erheblicher Anstrengungen. In einer Welt mitten im Umbruch gehen das Streben der Bürger nach vollständiger Bewegungs- und Aktionsfreiheit und ihre legitime Forderung nach uneingeschränkter Achtung der Grundrechte mit dem ausgeprägten Bedürfnis nach einem Leben in Sicherheit einher. In der **erweiterten Europäischen Union** wird es von großer Bedeutung sein, dass der Verfassungsvertrag endgültig angenommen wird und rasch in Kraft tritt, damit den wichtigsten Erwartungen entsprochen werden kann.

Der neue Vertrag wird den zentralen Forderungen nach Transparenz und demokratischer Kontrolle insofern gerecht werden, als er die Befugnisse des **Europäischen Parlaments** als Mitgesetzgeber ausweitet und eine stärkere Einbindung der **nationalen Parlamente** vorsieht. Letztere werden insbesondere dafür Sorge tragen, dass der Grundsatz der Subsidiarität beachtet wird, und an der Bewertung der Tätigkeit von Europol und Eurojust mitwirken können. Darüber hinaus werden sie regelmäßig über die auf europäischer Ebene laufenden Arbeiten informiert, die sie somit besser bei der eigenen parlamentarischen Tätigkeit berücksichtigen können.

Die Maßnahmen der Union müssen in einem **zweiten europäischen Programm für einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts** fortgesetzt und konkretisiert werden, das **Prioritäten** mit genauen Fristen vorgibt. Die Vorgehensweise von Tampere hat sich bewährt und sollte beibehalten werden. Die Kommission kann sich bereits jetzt verpflichten, ihr Follow-up durch die regelmäßige Aktualisierung des Fortschrittsanzeigers (**Scoreboard**) fortzusetzen.

Zudem wird sie bereits im Juli im Zusammenhang mit der neuen **Finanziellen Vorausschau** eine ergänzende Mitteilung vorlegen. Die künftigen Finanzinstrumente werden mit ihrer signifikanten Mittelausstattung die derzeitigen und künftigen Rechtsvorschriften ergänzen und insbesondere den operativen Aspekt der Politik im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts verstärken.

Es ist von entscheidender Bedeutung, dass der **Europäische Rat** bei der Festlegung strategischer Leitlinien und der Planung künftiger Maßnahmen im Bereich Justiz und Inneres weiterhin **Impulse** gibt. Dies gilt vor allem im Hinblick auf die Annahme des neuen Programms und dessen **Halbzeitbewertung**. Das künftige Programm muss gewährleisten, dass sämtliche Vorteile im Zusammenhang mit dem durch die erweiterte Union entstandenen neuen Raum in Anspruch genommen werden können. Es ist wichtig, dass im zweiten Halbjahr 2004 über dieses Programm eine politische Einigung mit dem Europäischen Parlament und dem Rat erzielt wird.

Zudem muss eine **öffentliche Debatte** über Themen stattfinden, die grundlegende Fragen unserer Gesellschaft betreffen und sich unmittelbar auf das alltägliche Leben der Bürger auswirken. Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist ein wichtiges politisches Ziel der Union und eine der großen Aufgaben, die gemeinsam in Angriff genommen werden müssen. Die Europäische Union muss weiterhin deutlich machen, dass sie ähnlich ehrgeizig und entschlossen an der Erreichung dieses Ziels arbeitet wie seinerzeit an der Vollendung des Binnenmarktes.