KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 3.7.2007
KOM(2007) 373 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

Bericht über die Umsetzung des Haager Programms im Jahr 2006

{SEC(2007)896}
{SEC(2007)897}

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

Bericht über die Umsetzung des Haager Programms im Jahr 2006

1. Mit dieser Mitteilung kommt die Kommission dem Wunsch des Rates nach, ihm jährlich einen Bericht über die Umsetzung des Haager Programms und des diesbezüglichen Aktionsplans[1] vorzulegen. Der Aufbau dieses Berichts entspricht dem des ersten Jahresberichts, der 2005 betraf.[2]

2. Es soll **kontrolliert werden, ob die im Haager Programm vorgesehenen Maßnahmen fristgerecht verabschiedet wurden,** darunter der Drogenaktionsplan, die Strategie für die externen Aspekte des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie der Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung, die den Aktionsplan zur Umsetzung des Haager Programms ergänzen. In dieser Mitteilung werden daher neben den für 2006 geplanten Maßnahmen auch die Maßnahmen überprüft, die 2005 nicht durchgeführt werden konnten **(erster Teil und Anhang 1)**. Erwähnt werden gegebenenfalls auch damit in Zusammenhang stehende Maßnahmen, die als solche nicht Bestandteil des Aktionsplans waren. Die künftigen Jahresberichte werden sich auf das Jahr 2007 und die Folgejahre beziehen.

3. Wie in dem Bericht für 2005 werden auch in dieser Mitteilung sowohl die auf EU-Ebene angenommenen Maßnahmen als auch die **Umsetzung dieser Maßnahmen in den Mitgliedstaaten** überprüft **(zweiter Teil und Anhang 2)**.

1. KONTROLLE DER ANNAHME DER FÜR 2006 GEPLANTEN MAßNAHMEN DES HAAGER PROGRAMMS

4. Insgesamt fällt die Bilanz gemischt aus.[3] 53 % der bewerteten Maßnahmen wurden durchgeführt; allerdings wurden nicht in allen Politikbereichen gleich große Fortschritte erzielt. Die Durchführungsquote für das Jahr 2006 liegt unter der für 2005, wobei ein Anstieg von 27 % bei den Maßnahmen, die verschoben werden mussten, zu verzeichnen ist. Tabelle 1 zeigt den Umsetzungsstand der für 2006 geplanten Maßnahmen (bzw. der 2005 noch nicht durchgeführten Maßnahmen) und der laufenden Maßnahmen des Aktionsplans zum Haager Programm.

5. **Zufriedenstellend** ist die **Durchführungsquote** vor allem in folgenden Bereichen: Achtung und Schutz der Grundrechte, Unionsbürgerschaft, justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen, Europäische Drogenstrategie, Asyl und Migration, Visum- und Grenzpolitik sowie Bekämpfung des Terrorismus.

6. **Unzureichend** ist die **Durchführungsquote** dagegen hauptsächlich in folgenden Bereichen: Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden, Prävention und

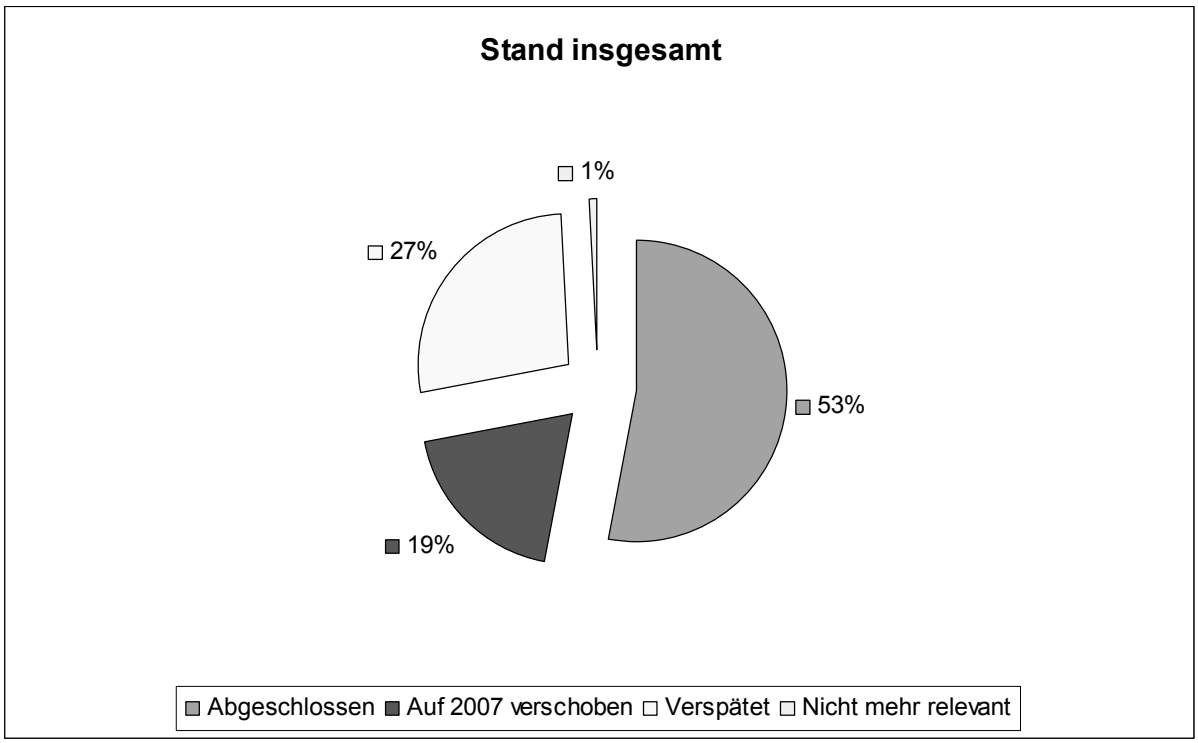
---

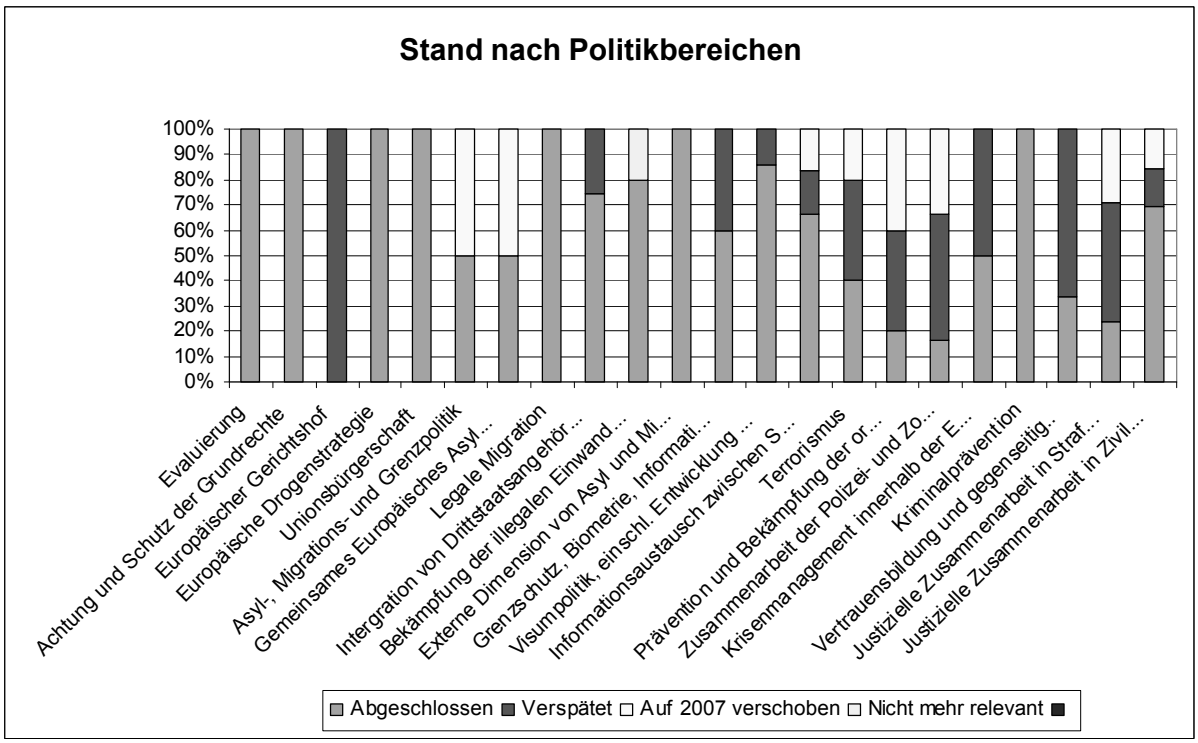
[1] Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union (ABl. C 53 vom 3.3.2005, S. 1) und Aktionsplan des Rates und der Kommission zur Umsetzung des Haager Programms zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union (ABl. C 198 vom 12.8.2005, S. 1).

[2] KOM(2006) 333 endgültig.

[3] Bei der Bewertung der Durchführungsquote wurden sowohl die von der Kommission unterbreiteten Vorschläge und Initiativen als auch die vom Rat und vom Europäischen Parlament angenommenen Maßnahmen berücksichtigt.

Bekämpfung der organisierten Kriminalität sowie justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen.





1.1. Allgemeine Ausrichtung

1.1.1. Evaluierung

7. Die Evaluierung der Maßnahmen ist von großer Bedeutung. Wie der Rat „Justiz und Inneres“[4] auf seiner Tagung vom 4. Dezember 2006 feststellte, müssen die vorhandenen Evaluierungsmechanismen verbessert werden; gleichzeitig ist aber darauf zu achten, dass Doppelarbeit auf Unionsebene und auf nationaler Ebene vermieden wird. Der Ratsvorsitz und die Kommission wurden ersucht, Umfang und Modalitäten der Evaluierungsmechanismen weiter zu erörtern. Im Mai fand eine Ad-hoc-Tagung im Rat statt. 2007 kommt die Evaluierungssachverständigengruppe möglicherweise zu einer Sitzung zusammen; der erste Evaluierungsbericht könnte im Juni 2008 vorgelegt werden.

1.1.2. Achtung und Schutz der Grundrechte

8. In diesem Bereich fällt die Bilanz **insgesamt zufrieden stellend** aus. Die meisten der für 2006 geplanten Maßnahmen wurden durchgeführt oder in die Wege geleitet.

9. Am 15. Februar 2007 nahm der Rat die Rechtsgrundlage[5] für die Grundrechte-Agentur an. Die Agentur wurde am 1. März 2007 errichtet. Am 4. Juli 2006 verabschiedete die Kommission die ursprünglich für 2005 vorgesehene **Mitteilung im Hinblick auf eine EU-Kinderrechtsstrategie**. Diese Maßnahme war auf 2006 verschoben worden, da intensive Vorarbeiten erforderlich waren und den verschiedenen Interessen Rechnung getragen werden musste. Mehrere Projekte zur Durchführung präventiver Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen wurden 2005 finanziert und 2006 durchgeführt.

10. Im Bereich des Datenschutzes wurde am 7. März 2007 die ursprünglich für 2005 geplante Mitteilung zum Stand des Arbeitsprogramms für eine bessere Durchführung der Datenschutzrichtlinie[6] und im Mai 2007 die Mitteilung über die Verbesserung des Datenschutzes durch **Technologien zum Schutz der Privatsphäre** angenommen.

1.1.3. Europäischer Gerichtshof

11. Die Diskussionen darüber, wie der **Europäische Gerichtshof** in die Lage versetzt werden soll, Vorabentscheidungsersuchen im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu bearbeiten, sind in vollem Gange. Sie stützen sich auf die Optionen, die der Europäische Gerichtshof im Herbst 2006 vorgelegt hatte, und auf die Mitteilung der Kommission vom 28. Juni 2006[7].

1.1.4. Europäische Drogenstrategie

12. In diesem Bereich wurden **alle** für 2006 vorgesehenen **Maßnahmen durchgeführt**.

13. Im Aktionsplan zum Haager Programm wird die Bedeutung eines umfassenden, ausgewogenen und multidisziplinären Konzepts für die Bewältigung des Drogenproblems hervorgehoben. Im Dezember 2004 verabschiedete die Union eine Drogenstrategie für den Zeitraum 2005-2012 und im Juni 2005 einen EU-Drogenaktionsplan für 2005-2008. Aufgrund der vergleichsweise kurzen Laufzeit

---

4 Siehe Schlussfolgerungen des Rates „Justiz und Inneres“ vom 4. Dezember 2006.
5 Verordnung (EG) Nr. 168/2007.
6 KOM(2007) 87 endgültig.
7 KOM(2006) 333 endgültig.

des neuen Aktionsplans legte die Kommission die erste Überprüfung des Plans am 21. Dezember 2006 vor.

14. Darüber hinaus verabschiedete die Kommission am 26. Juni 2006 ein **Grünbuch über die Rolle der Zivilgesellschaft in der Drogenpolitik der Europäischen Union**. Damit wurde eine Konsultation darüber eingeleitet, wie ein **strukturierter** und **ständiger** Dialog zwischen der Kommission und der Zivilgesellschaft gestaltet werden sollte, um all jene, die am unmittelbarsten von der Drogenproblematik betroffen sind, enger in die Drogenpolitik der EU einzubinden. Nach der positiven Resonanz auf die Konsultation wird die Kommission ein Drogenforum der Zivilgesellschaft einrichten.

1.2. Stärkung der Freiheit

1.2.1. Unionsbürgerschaft

15. Der **Großteil** der Maßnahmen, die in diesem für die Unionsbürger sehr wichtigen Bereich vorgesehen waren, wurden **durchgeführt**.

16. Am 5. April 2006 veröffentlichte die Kommission einen Bericht über die Anwendung der Richtlinien 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG über das Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt und die Lage der Staatsangehörigen der neuen Mitgliedstaaten. Die Kommission verfolgt die Umsetzung der Richtlinien genau und leitet erforderlichenfalls Vertragsverletzungsverfahren gegen jene Mitgliedstaaten ein, die ihren Umsetzungsverpflichtungen nicht nachkommen (siehe Abschnitt 2.2).

17. Am 12. Dezember 2006 verabschiedete die Kommission eine **Mitteilung über die Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2004**, die einen Bericht über die Beteiligung der Unionsbürger im Wohnsitzmitgliedstaat und über die Wahlmodalitäten sowie einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 93/109/EG vom 6. Dezember 1993 umfasste. Diese Maßnahme war ursprünglich für 2005 geplant gewesen.

18. Am 28. November veröffentlichte die Kommission ein **Grünbuch über den diplomatischen und konsularischen Schutz**. Dieses Grünbuch ist als vorbereitende Maßnahme für die Annahme der für das vierte Quartal 2007 ins Auge gefassten strategischen Initiative anzusehen, in deren Rahmen Informationskampagnen und sonstige konkrete Maßnahmen durchgeführt werden sollen, um die Unionsbürger umfassend über ihren Anspruch auf diplomatischen und konsularischen Schutz aufzuklären.

1.2.2. Asyl-, Migrations- und Grenzpolitik – gemeinsame Analyse aller Aspekte der Wanderungsbewegungen

19. In diesem Bereich sind **kontinuierliche Fortschritte** erzielt worden.

20. Die (ursprünglich für 2005 geplante) EU-Rahmenregelung zur **Erhebung von Migrations- und Asylstatistiken** wurde im Juni 2007 angenommen, nachdem der Rat und das Europäische Parlament im Dezember 2006 einen politischen Kompromiss bezüglich des Kommissionsvorschlags erzielt hatten.

21. Am 28. November 2005 verabschiedete die Kommission außerdem ein Grünbuch über das Europäische Migrationsnetz, dem im Mai 2007 ein Legislativvorschlag über die Einrichtung des Netzes folgen wird.

1.2.3. Gemeinsames Europäisches Asylsystem

22. In diesem Bereich fällt die Bilanz der Ergebnisse gemischt aus.

23. Der ursprünglich für 2005 vorgesehene Vorschlag zur Einführung einer langfristigen Aufenthaltsberechtigung für Personen mit internationalem Schutzstatus wurde auf 2007 verschoben und am 6. Juni 2007[8] angenommen. Studien zu den Auswirkungen, der Zweckmäßigkeit und der Durchführbarkeit einer gemeinsamen Bearbeitung von Asylanträgen werden Ende 2007 durchgeführt.

24. Am 24. Mai 2006 verabschiedete die Kommission einen geänderten Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2008-2013 innerhalb des generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme". Der Rat und das Europäische Parlament erzielten im Dezember 2006 eine politische Einigung über den Vorschlag.

25. Zwei Maßnahmen im Zusammenhang mit dem **Europäischen Flüchtlingsfonds**, die 2005 nicht umgesetzt worden waren, wurden 2006 durchgeführt. Zum einen wurde am 8. Dezember 2006 der Abschlussbericht zum Europäischen Flüchtlingsfonds angenommen. Zum anderen wurde im Dezember 2006 der Vorschlag zur Änderung der Entscheidung über den Europäischen Flüchtlingsfonds im Hinblick auf die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Aufnahme bestimmter Kategorien von Drittstaatsangehörigen in erster Lesung verabschiedet.

1.2.4. Legale Migration

26. Im Dezember 2006 nahm die Kommission eine **Mitteilung zum Gesamtansatz zur Migrationsfrage**[9] an. Dieser Gesamtansatz war zwar nicht Bestandteil des Aktionsplans zum Haager Programm, bildete aber die Grundlage für die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 14./15. Dezember 2006. In diesen Schlussforderungen wird eine gut durchdachte Migrationspolitik unter uneingeschränkter Wahrung der nationalen Zuständigkeiten gefordert, die den Mitgliedstaaten dabei helfen soll, den bestehenden und künftigen Bedarf an Arbeitskräften zu decken und zugleich einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung aller Länder zu leisten.

27. Die einzige Maßnahme auf dem Gebiet der legalen Migration, die der Aktionsplan für 2006 vorsah, war die Bewertung und Kontrolle der Umsetzung und Durchführung der Richtlinien der ersten Phase zur legalen Migration. Die Kommission hat eine – sich auch auf Asylinstrumente erstreckende – Studie finanziert, die Ende 2007 fertig gestellt sein wird.

1.2.5. Integration von Drittstaatsangehörigen

28. In diesem Bereich wurden die für 2006 ins Auge gefassten Maßnahmen **größtenteils durchgeführt**.

29. Das Hauptaugenmerk lag auf dem Austausch von Informationen und Erfahrungen im Bereich Integration. Die Durchführung der INTI-Projekte (zur Förderung der Integration von Drittstaatsangehörigen), die aus den 2005 vorgelegten Vorschlägen

---

[8] KOM(2007) 298.

[9] KOM(2006) 735 endgültig. Hierauf folgte eine zweite Mitteilung über die Anwendung des Gesamtansatzes zur Migration auf die östlichen und südöstlichen Nachbarregionen der Europäischen Union (KOM(2007) 247).

ausgewählt wurden, läuft. Auch aus den 2006 eingereichten Vorschlägen sind bereits Projekte ausgewählt worden, mit deren Durchführung ebenfalls begonnen wurde.

30. Am 30. Juni 2006 legte die Kommission den **Zweiten Jahresbericht über Migration und Integration**[10] vor, der einen Überblick über die Migrationstrends in der Europäischen Union enthält, migrationspolitische Veränderungen analysiert und die Maßnahmen erläutert, die im Kalenderjahr 2004 auf nationaler und auf EU-Ebene auf dem Gebiet der Zulassung und Integration von Zuwanderern getroffen wurden.

31. Außerdem erstellte die Kommission 2006 die erste Ausgabe des **Handbuchs zur Integration** (die zweite Ausgabe erschien im Mai 2007) und entwickelt derzeit eine Website zu Integrationsfragen.

1.2.6. Bekämpfung der illegalen Einwanderung

32. In diesem Bereich wurden 2006 **bedeutende Fortschritte** erzielt.

33. Der zweite Jahresbericht über die gemeinsame Politik im Bereich der illegalen Einwanderung wurde am 19. Juli 2006 vorgelegt und der Mitteilung der Kommission über politische Prioritäten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Drittstaatsangehörigen als Anhang beigefügt.

34. Der Europäische Rat stützte sich in seinen Schlussfolgerungen vom 14. Dezember 2006 auf diese Mitteilung und forderte die Kommission auf, einen Vorschlag für eine Richtlinie über Sanktionen gegen Personen, die illegale Einwanderer beschäftigen, zu unterbreiten. Ein solcher Vorschlag wurde am 16. Mai 2007 angenommen.

35. **Große Fortschritte** wurden auf dem Gebiet der **Rückübernahmepolitik** erzielt. Die EG-Rückübernahmeabkommen mit Hongkong, Macao, Sri Lanka und Albanien sind in Kraft. Das Rückübernahmeabkommen der Gemeinschaft mit Russland wurde am 25. Mai 2006 unterzeichnet und trat nach Abschluss der erforderlichen Verfahren am 1. Juni 2007 in Kraft. Das Abkommen mit der Ukraine wurde am 27. Oktober 2006 paraphiert und soll im Juni 2007 förmlich unterzeichnet werden. Im Frühjahr 2007 wurden die Verhandlungen über Rückübernahmeabkommen mit Serbien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro und der Republik Moldau abgeschlossen.

1.2.7. Externe Dimension von Asyl und Migration

36. Die Kommission schlug einen **Rahmen für die Einführung von regionalen Schutzprogrammen der EU** vor, der von den Mitgliedstaaten unterstützt wurde. Anfang 2007 wurden Pilotprojekte in Tansania und in den Westlichen Neuen Unabhängigen Staaten eingeleitet.

1.2.8. Grenzschutz, Biometrie, Informationssysteme und Visumpolitik

37. In diesem Bereich sind **beachtliche Entwicklungen** zu verzeichnen.

38. Am 6. November 2006 nahm die Kommission die Empfehlung über einen **Leitfaden für Grenzschutzbeamte** an, der ein wichtiger Bestandteil eines integrierten Grenzschutzsystems für die Außengrenzen ist.

39. Am 20. Dezember 2006 verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat die **Verordnung Nr. 1987/2006** über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des

[10] SEK(2006) 892.

Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II)[11] und die **Verordnung Nr. 1986/2006** über den Zugang von für die Ausstellung von Kfz-Zulassungsbescheinigungen zuständigen Dienststellen der Mitgliedstaaten zum Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II)[12]. Der Beschluss im Rahmen der dritten Säule[13], der zu diesem Legislativpaket gehört, soll aufgrund von Vorbehalten der Parlamente einiger Mitgliedstaaten erst im Laufe des Jahres 2007 angenommen werden.

40. Am 10. März 2006 unterbreitete die Kommission einen geänderten Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur **Aufnahme biometrischer Merkmale in Aufenthaltstitel**. Am 28. Juni 2006 verabschiedete sie eine Entscheidung über die technischen Spezifikationen zu Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten.

41. Am 24. November 2005 verabschiedete die Kommission eine Mitteilung über die Verbesserung der Effizienz der europäischen Datenbanken im Bereich Justiz und Inneres und die Steigerung ihrer Interoperabilität sowie der Synergien zwischen ihnen. Damit kam sie der im Haager Programm festgeschriebenen Aufforderung nach, eine Mitteilung über die Interoperabilität zwischen dem SIS II, dem VIS und EURODAC zu veröffentlichen.

1.2.9. Visumpolitik, einschließlich Entwicklung des Visa-Informationssystems (VIS)

42. In diesem Bereich wurden ebenfalls **beachtliche Fortschritte** erzielt. Einige ursprünglich für 2005 vorgesehene Maßnahmen wurden 2006 durchgeführt.

43. Dazu gehören die Unterbreitung von Vorschlägen für die erforderlichen Änderungen im Hinblick auf den weiteren Ausbau der Visumpolitik und die Einrichtung gemeinsamer Visumantragstellen, die Änderung der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion bezüglich der Visumgebühren und die Überarbeitung der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion, insbesondere hinsichtlich der konsularischen Zusammenarbeit vor Ort.

44. Am 19. Dezember 2006 nahm der Rat den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung Nr. 539/2001 bezüglich der regelmäßigen Überprüfung der Visaliste an.

45. Der Bericht über die Transitregelung für Kaliningrad wurde am 22. Dezember 2006 von der Kommission vorgelegt.

46. Das Datum für die vollständige Einführung des Visa-Informationssystems (VIS) ist noch zu bestätigen; der Rat und das Europäische Parlament erzielten im Juni 2007 eine politische Einigung über die Rechtsgrundlage des Systems, die VIS-Verordnung. Ein endgültiger Zeitplan wird vereinbart werden, sobald die Rechtsgrundlage verabschiedet ist (siehe auch Ziff. 49 zum VIS-Beschluss über den Zugang der Polizeibehörden zum VIS).

47. Abkommen über Visaerleichterungen wurden mit Russland und der Ukraine unterzeichnet. Im Frühjahr 2007 wurden die Verhandlungen über Visaerleichterungsabkommen mit Albanien, Bosnien und Herzegowina, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Montenegro, Serbien und der

---

11 ABl. L 381 vom 28.12.2006, S. 4.
12 ABl. L 381 vom 28.12.2006, S. 1.
13 KOM(2005) 230 endgültig.

Republik Moldau abgeschlossen. Diese Abkommen werden voraussichtlich vor Ende 2007 geschlossen.

1.3. Stärkung der Sicherheit

1.3.1. Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungs- und Justizbehörden unter angemessener Berücksichtigung von Datenschutz- und Sicherheitsinteressen

48. In diesem Bereich fällt die **Bilanz der Ergebnisse gemischt** aus.

49. Am 24. November 2005 unterbreitete die Kommission den Entwurf eines Vorschlags für einen Beschluss des Rates über den „Zugang der für die innere Sicherheit zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und von Europol zum Visa-Informationssystem (VIS) für Datenabfragen zum Zwecke der Prävention, Aufdeckung und Untersuchung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten". Dieser Beschluss soll zusammen mit der VIS-Verordnung angenommen werden. Das Europäische Parlament und der Rat erzielten im Juni 2007 eine politische Einigung über den Beschluss.

50. Am 18. Dezember 2006 verabschiedete der Rat den Rahmenbeschluss über die **Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen** (2006/960/JI). Die deutsche Initiative von 2007 zum Erlass eines Beschlusses zur Einbeziehung der meisten Aspekte des nicht Schengen-relevanten unter die dritte Säule fallenden Teils des **Vertrags von Prüm**, einschließlich Fingerabdruckdaten, DNA-Profilen und Daten aus Fahrzeugregistern, in den institutionellen Rahmen der Europäischen Union könnte als teilweise Umsetzung des **Verfügbarkeitsgrundsatzes** angesehen werden. Auch der Zugang der Polizeibehörden zum VIS würde zur Umsetzung dieses Grundsatzes beitragen.

51. Die Arbeiten zum Vorschlag für ein gemeinsames EU-Konzept für die Nutzung der Daten von Reisenden für die Sicherheit der Grenzen und der Luftfahrt sowie zu anderen Strafverfolgungszwecken kommen voran. Die Konsultation der Mitgliedstaaten sowie nationaler und internationaler Vereinigungen ist bereits im Gange.

1.3.2. Terrorismus

52. In diesem Bereich sind **kontinuierliche Fortschritte** erzielt worden.

53. Die Mitgliedstaaten müssen zusammenarbeiten. Im Haager Programm wird betont, dass der Terrorismus unter uneingeschränkter Wahrung der Grundrechte nur dann wirksam verhütet und bekämpft werden kann, wenn sich die Mitgliedstaaten nicht nur auf ihre eigene Sicherheit konzentrieren, sondern auch die Sicherheit der Union insgesamt im Auge haben.

54. Früher als geplant verabschiedete die Kommission am 29. November 2005 eine **Mitteilung über die Prävention und Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung** durch bessere Koordinierung auf nationaler Ebene und größere Transparenz des gemeinnützigen Sektors.

55. Der allgemeine Ansatz für die Einrichtung eines **Europäischen Strafverfolgungsnetzes** musste aufgrund der mangelnden Unterstützung seitens der Mitgliedstaaten aufgegeben werden.

56. Die Diskussion über die von Österreich vorgelegte Legislativinitiative für einen Beschluss des Rates zur **ATLAS-Zusammenarbeit** (Netz zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus) ist ausgesetzt worden, da nach Auffassung des

Rates einige Elemente dieses Vorschlags bereits Teil der Initiative zur Umsetzung der nicht Schengen-relevanten unter die dritte Säule fallenden Aspekte des Vertrags von Prüm sind. Zurzeit überarbeitet Österreich seine Initiative.

57. Im Einklang mit dem Haager Programm fördert die Kommission Maßnahmen, mit denen in Drittländern Institutionen/Kapazitäten zur Bekämpfung des Terrorismus aufgebaut werden. Sie unternimmt Anstrengungen, um die Antiterrormaßnahmen in all ihre Tätigkeiten im Außenbereich einzubeziehen. In alle Abkommen, über die verhandelt wird bzw. deren Abschluss geplant ist, wurde eine Standard-Terrorismusbekämpfungsklausel aufgenommen, die auch Bestandteil der **Aktionspläne im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik** ist. Auch die im Bereich Justiz, Freiheit und Sicherheit von der Kommission unterstützten Maßnahmen zum Aufbau von Institutionen/Kapazitäten in Drittländern tragen zur Terrorismusbekämpfung bei; dabei handelt es sich zum Beispiel um Maßnahmen, die das Justiz- oder Polizeiwesen betreffen oder der Bekämpfung der Geldwäsche dienen.

58. Entsprechend der Aufforderung des Europäischen Rates hat sich die Kommission bemüht, **Terrorismusbekämpfungsziele** in die Länder- oder Regional-strategiepapiere und die entsprechenden Aktionspläne aufzunehmen oder solchen Zielen in diesen Papieren und Plänen Rechnung zu tragen, soweit dies im Rahmen der für die Außenhilfe geschaffenen Instrumente möglich war.

59. Das Generalsekretariat des Rates hat einen Bericht erstellt, der sich auf die Reaktionen der Mitgliedstaaten auf die Empfehlungen stützt, die die Bewertungsteams im Rahmen der ersten Runde zur Begutachtung von Antiterrormaßnahmen ausgesprochen haben. Der im März 2007 von der Gruppe „Terrorismus“ genehmigte Bericht besteht aus zwei Teilen: einer Gesamtbewertung der Umsetzung der Empfehlungen und einer Übersicht über den Umsetzungsstand in den einzelnen Mitgliedstaaten.

60. Aufgrund von Unstimmigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten konnten im Rat keine Fortschritte bezüglich des Vorschlags für den Abschluss und die Unterzeichnung des Europarats-Übereinkommens über Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erzielt werden.

61. Am 13. Dezember 2006 verabschiedete die Kommission den Entwurf eines Beschlusses über die Finanzierung von Maßnahmen zur Stärkung der Fähigkeit der Europäischen Kommission, zum EU-Krisenmanagement, insbesondere im Fall von Terroranschlägen, -kampagnen oder -drohungen, beizutragen[14]. Dies setzt den Aufbau von Krisenmanagementkapazitäten und unmittelbar danach die Ausgestaltung von Vereinbarungen über ein integriertes EU-Krisenmanagement voraus.

62. Die Mitteilung über ein **Europäisches Programm für den Schutz kritischer Infrastrukturen**[15] wurde am 12. Dezember 2006 angenommen. Das allgemeine Ziel dieses Programms besteht darin, den Schutz kritischer Infrastrukturen in der EU durch die Schaffung eines EU-Rahmens zum Schutz dieser Infrastrukturen zu verbessern.

---

14 K(2006)6507.

15 KOM(2006) 786.

63. Die Vorlage des ursprünglich für 2006 geplanten Legislativvorschlags zur Einrichtung eines **Warn- und Informationsnetzes für kritische Infrastrukturen**, in dem die Reaktionen auf das Grünbuch über den Schutz kritischer Infrastrukturen Berücksichtigung finden sollen, musste auf 2008 vertagt werden.

64. Ende 2006 wurde eine politische Einigung über das Finanzierungsinstrument für den Katastrophenschutz erzielt, so dass die entsprechende Entscheidung des Rates[16] am 5. März 2007 angenommen werden konnte.

1.3.3. Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität

65. In diesem Bereich liegt die **Durchführungsquote** für 2006 **unter** der des Vorjahres.

66. Am 2. Mai 2006 verabschiedete die Kommission den **Bericht über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels**. In Kürze ist ein Beschluss der Kommission zur Einrichtung der Sachverständigengruppe „Menschenhandel" zu erwarten.

67. Die Mitteilung „Entwicklung einer umfassenden und kohärenten EU-Strategie zur Messung von Kriminalität und Strafverfolgung: EU-Aktionsplan 2006–2010", die ursprünglich für 2005 vorgesehen war, wurde am 7. August 2006 angenommen und wird nun umgesetzt. Die Arbeitsunterlage der Kommission zu einer Strafverfolgung auf kriminaltechnischer Grundlage, die ursprünglich 2005 vorgelegt werden sollte, musste erneut verschoben werden.

68. **EUROPOL** erstellte 2006 die erste **Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der organisierten Kriminalität**, und der Rat verabschiedete im Juni 2006 die Schlussfolgerungen mit den strategischen Prioritäten.

69. Ein fehlender Konsens hatte zur Folge, dass die meisten Maßnahmen, die die Kommission zur Prävention der organisierten Kriminalität, zur Verstärkung der Instrumente bezüglich der finanziellen Aspekte der organisierten Kriminalität, zur Verbesserung der Rechtsvorschriften und zur Überprüfung der bereits geltenden Rechtsinstrumente vorgeschlagen hatte, 2006 nicht abgeschlossen und auf einen späteren Zeitpunkt verschoben wurden. Es besteht nach wie vor ein Parlamentsvorbehalt im Hinblick auf die Annahme eines Rahmenbeschlusses über die Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung.

70. Am 22. Mai 2007 wurde die für 2006 geplante Kommissionsmitteilung über eine allgemeine Politik zur **Bekämpfung der Internetkriminalität** angenommen. Am 22. Februar 2006 wurde der Vorschlag über den Abschluss des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption im Namen der EG verabschiedet.

1.3.4. Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden

71. In diesem Bereich kamen die Arbeiten nur zäh voran.

72. Im Dezember 2006 unterbreitete die Kommission einen Vorschlag zur Errichtung von EUROPOL auf der Grundlage eines Beschlusses des Rates, der alle bereits in den drei Protokollen festgelegten Änderungen sowie weitere Verbesserungen enthält, damit EUROPOL die neuen Herausforderungen bewältigen und die Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten wirksamer unterstützen kann.

---

[16] Entscheidung des Rates 2007/162/EG, Euratom.

73. Besonders langsam kam die Umsetzung bei Maßnahmen voran, die der Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung und der Weiterentwicklung des **Schengen-Besitzstands** hinsichtlich der grenzüberschreitenden operativen Strafverfolgung dienen. Ähnlich ist die Situation bei den Maßnahmen zum systematischen Beamtenaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden.

74. Bei der operativen Zusammenarbeit wurden Fortschritte erzielt. Im Mai 2006 wurden eine Reihe von Empfehlungen zum **IT-gestützten Zollsystem** angenommen. Die Arbeiten zur Intensivierung der Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung in den westlichen Balkanstaaten werden fortgesetzt, wobei die Südosteuropäische Kooperationsinitiative (SECI) ein wichtiges Instrument darstellt. Am 4./5. Dezember 2006 verabschiedete der Rat die Schlussfolgungen zur künftigen Entwicklung des SECI-Zentrums. Außerdem werden weiterhin Anstrengungen unternommen, um EUROPOL in die Lage zu versetzen, im Kampf gegen die organisierte Kriminalität eine zentrale Rolle zu spielen.

75. Die Festlegung der Rolle des Sicherheitsausschusses (COSI) erfolgt zeitgleich mit dem Inkrafttreten des Verfassungsvertrags.

1.3.5. Krisenmanagement innerhalb der Europäischen Union

76. Siehe Ziff. 61-63.

1.3.6. Kriminalprävention

77. 2006 unternahm die Kommission Anstrengungen, um zu einer intensiveren und professionelleren Kriminalprävention zu gelangen und dem **Europäischen Netz für Kriminalprävention** zu einer wichtigeren Rolle zu verhelfen. Durch einen Beschluss vom 7. August 2006 wurde eine Expertengruppe zur Ermittlung des Bedarfs der Politik an Kriminalitäts- und Strafverfolgungsdaten eingesetzt.

1.3.7. Vertrauensbildung und gegenseitiges Vertrauen

78. Wie im Aktionsplan zum Haager Programm vorgesehen, verabschiedete die Kommission am 29. Juni 2006 eine Mitteilung über die Fortbildung von Vertretern der Justizberufe. Außerdem wurde am 11. Juli 2006 ein Kommissionsbeschluss über die vorbereitende Maßnahme zur Umsetzung des Austauschprogramms für Justizbehörden angenommen. Der Austausch, an dem sich 400 Richter und Staatsanwälte beteiligen werden, wird im Mai 2007 beginnen. Das Pilotprojekt soll 2007 bewertet werden.

1.3.8. Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

79. Insgesamt wurden in diesem Bereich **nur langsam Fortschritte** erzielt; mehrere Maßnahmen wurden vertagt.

80. Das Schwergewicht lag 2006 auf der weiteren Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung. Am 4. Juli 2006 verabschiedete die Kommission ein Arbeitsdokument über die etwaige Erstellung eines Indexes von in der Europäischen Union verurteilten Drittstaatsangehörigen. Ferner nahm sie am 29. August 2006 einen Vorschlag über die gegenseitige Anerkennung von Überwachungsmaßnahmen ohne Freiheitsentzug im Ermittlungsverfahren an.

81. Der zweite Bericht über die Umsetzung des **Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren** zwischen den Mitgliedstaaten soll im vierten Quartal 2007 vorgelegt werden. Der Bericht über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses vom 22. Juli 2003 über die Sicherstellung von

Vermögensgegenständen oder Beweismitteln und der Vorschlag betreffend den Entzug der Fahrerlaubnis mussten auf 2008 verschoben werden. Die Initiative zur Erleichterung der Verfolgung von Verkehrsdelikten ist für das zweite Quartal 2007 geplant.

82. Die Vorlage des **Grünbuchs über Abwesenheitsurteile** musste vertagt werden. Auch die Empfehlung zu Mindestnormen für die Sammlung und den Austausch elektronischer Beweismittel und die Fortentwicklung des **Europäischen Justiziellen Netzes für Strafsachen** mussten verschoben werden.

83. Im Hinblick auf die Annäherung der Rechtsvorschriften nahm die Kommission am 26. April 2006 das **Grünbuch über die Unschuldsvermutung** an, dessen Vorlage für 2005 vorgesehen war. Allerdings musste der ursprünglich für 2005 geplante zweite Bericht über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses über die Stellung des Opfers im Strafverfahren erneut verschoben werden, und zwar auf 2008, da die Mitgliedstaaten keine hinlänglichen Informationen bereitgestellt hatten.

1.3.9. Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen

84. Auf dem Gebiet der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen wurden 2006 **beachtliche Fortschritte erzielt**.

85. Im Haager Programm wurde der ständigen Fortentwicklung der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen und der Vollendung des im Jahr 2000 angenommenen Programms zur gegenseitigen Anerkennung große Bedeutung beigemessen.

86. Zwei Grünbücher wurden vorgelegt: das erste am 17. Juli 2006 zu den Kollisionsnormen im Güterrecht unter besonderer Berücksichtigung der gerichtlichen Zuständigkeit und der gegenseitigen Anerkennung und das zweite am 24. Oktober 2006 zur effizienteren Vollstreckung von Urteilen.

87. Am 12. Dezember 2006 verabschiedeten der Rat und das Europäische Parlament die Verordnung zur Einführung eines **Europäischen Mahnverfahrens**. Die Annahme der Richtlinie über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen wurde dagegen wegen der noch anhaltenden Beratungen im Europäischen Parlament verschoben.

88. Im Hinblick auf eine intensivere Zusammenarbeit wurde am 16. Mai 2006 der Bericht über das Funktionieren des **Europäischen Justiziellen Netzes für Zivil- und Handelssachen (2005)** angenommen. Außerdem soll auf der Grundlage dieses Berichts im vierten Quartal 2007 ein geänderter Vorschlag vorgelegt werden. Fortschritte wurden auch bezüglich der auf Zivilsachen bezogenen Arbeiten dieses Netzes und der Rechtsprechungsdatenbanken zu EU-Rechtsakten erzielt.

89. Im Haager Programm wurden die Kohärenz zwischen der EU-Rechtsordnung und der internationalen Rechtsordnung sowie ein ständiges Bemühen um engere Beziehungen und eine intensivere Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen gefordert.

90. Am 5. Oktober 2006 nahm der Rat einen Beschluss über den Beitritt der Gemeinschaft zur Haager Konferenz für Internationales Privatrecht an. Der Beitritt erfolgte am 3. April 2007.

91. Die Ratifizierung des Haager Übereinkommens von 1996 über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf

dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Maßnahmen zum Schutz von Kindern ist derzeit aufgrund des Gibraltarproblems zwischen dem Vereinigten Königreich und Spanien blockiert. Die Verhandlungen dauern an.

2. KONTROLLE DER UMSETZUNG IN DEN MITGLIEDSTAATEN

2.1. Methodik

92. In diesem Abschnitt geht es in erster Linie um Rechtsakte, die von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssen, also um **Richtlinien** und **Rahmenbeschlüsse**. Zum Zwecke dieses Berichts wurde als Stichtag der **31. März 2007** zugrunde gelegt.

93. In der Tabelle in Anhang 2 sind sämtliche Rechtsakte erfasst, deren Umsetzungsfrist am Stichtag abgelaufen war.

94. Die für diesen Bericht vereinbarte **Methodik** entspricht der Vorgehensweise, die in dem Bericht über die Umsetzung des Haager Programms im Jahr 2005[17] erläutert wurde.

2.2. Kontrolle nach Bereichen

2.2.1. Allgemeine Grundsätze

95. Ausgehend von dem derzeitigen Rechtsrahmen ist im Bereich der **Grundrechte** nur die Durchführung der Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten von Bedeutung. Die Richtlinie gewährleistet ein hohes Datenschutzniveau und hat die Hindernisse für den freien Datenverkehr in der Union beseitigt; somit hat sie ihren Zweck erfüllt. Gemäß der am 7. März 2007 angenommenen Mitteilung über den Stand des Arbeitsprogramms für eine bessere Durchführung der Datenschutzrichtlinie[18] haben alle Mitgliedstaaten die nationalen Umsetzungsmaßnahmen mitgeteilt. Allerdings ist die Durchführung in einigen Mitgliedstaaten unzulänglich. So haben manche Mitgliedstaaten wichtigen Bestimmungen der Richtlinie nicht Rechnung getragen. In anderen Fällen erfolgte die Umsetzung oder praktische Anwendung entweder nicht richtlinienkonform oder ging über den Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten hinaus. Es sind eine Reihe von Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichteinhaltung oder nicht ordnungsgemäßer Anwendung von Richtlinienbestimmungen eingeleitet worden, wobei an einen Mitgliedstaat eine mit Gründen versehene Stellungnahme gerichtet wurde.

96. Zehn Mitgliedstaaten sind immer noch nicht ihrer Mitteilungspflicht aufgrund des Rahmenbeschlusses über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des **illegalen Drogenhandels** nachgekommen.

2.2.2. Unionsbürgerschaft

97. Am 30. April 2006 wurden eine Reihe von Rechtsakten betreffend die Freizügigkeit von Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen durch die grundlegende Richtlinie 2004/38/EG, mit der die **Freizügigkeitsrechte von Unionsbürgern** und ihren Familienangehörigen konsolidiert und aktualisiert worden sind, aufgehoben und ersetzt. Dieser Rechtsakt stellt einen **wichtigen Fortschritt bezüglich der**

[17] KOM(2006) 333 endg.
[18] KOM(2007) 87 endg.

Freizügigkeitsrechte von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen dar. Nach einer anfänglichen Umsetzungsverzögerung (mindestens dreizehn Mitgliedstaaten wurde am 15. Dezember 2006 eine mit Gründen versehene Stellungnahme wegen Nichtmitteilung der nationalen Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie übermittelt) sind die Umsetzungsanstrengungen verstärkt worden. Bislang sind vier Mitgliedstaaten ihrer Mitteilungspflicht noch nicht nachgekommen; die Mitteilungen einer Reihe von Mitgliedstaaten werden derzeit von der Kommission geprüft.

98. Hinsichtlich früherer Rechtsvorschriften der Gemeinschaft betreffend die Freizügigkeitsrechte von Personen, die inzwischen außer Kraft sind, sind im Falle von fünf Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichteinhaltung oder nicht ordnungsgemäßer Anwendung anhängig. Einige der betreffenden Mitgliedstaaten wurden bereits schriftlich zur Äußerung aufgefordert (Artikel 228 EG-Vertrag).

2.2.3. Asyl, Migration und Grenzen

99. Im **Asylbereich** sind auch in dem Bericht für das Jahr 2006 **sehr zufrieden stellende Ergebnisse** bei den EURODAC-Maßnahmen zu verzeichnen. Allerdings wurden nur in **enttäuschend** geringem Maße die nationalen Maßnahmen zur Umsetzung von Rechtsakten wie der Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern mitgeteilt. Defizite bestehen weiterhin im Falle von fünf Mitgliedstaaten, und im vergangenen Jahr wurden nur in recht begrenztem Maße Fortschritte erzielt. Eine Reihe von Nichtmitteilungsverletzungen sind Gegenstand einer Klage. Hinsichtlich der zuletzt verabschiedeten Richtlinie über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Flüchtlingen oder Personen, die internationalen Schutz benötigen, sind sechzehn Mitgliedstaaten immer noch nicht ihrer Mitteilungspflicht nachgekommen, weswegen Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet worden sind.

100. Auf dem Gebiet der **legalen Migration** haben acht bzw. elf Mitgliedstaaten über ein Jahr nach Ablauf der Umsetzungsfrist noch nicht alle Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinien über das Recht auf Familienzusammenführung und die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen mitgeteilt. Bei den in jüngerer Zeit erlassenen Richtlinien über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Aufnahme ähnlicher Tätigkeiten sowie über Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde, hätte die Durchführung in dem in diesem Bericht untersuchten Zeitraum erfolgen sollen. Siebzehn bzw. elf Mitgliedstaaten haben aber die Umsetzungsfrist nicht eingehalten.

101. Im Bereich der **illegalen Einwanderung** ist die Umsetzung der drei bereits am längsten erlassenen Rechtsakte vorangekommen, wobei jedoch ein Mitgliedstaat offensichtlich besondere Schwierigkeiten hat. Bei den in jüngerer Zeit verabschiedeten Rechtsakten sind die Umsetzungsfortschritte dagegen enttäuschend: Sieben Mitgliedstaaten sind bei der Richtlinie über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg ihrer Umsetzungspflicht noch nicht nachgekommen; in einigen dieser Fälle ist der Gerichtshof angerufen worden. In Bezug auf die Richtlinie über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln, haben neun Mitgliedstaaten die Umsetzungsfrist nicht eingehalten.

2.2.4. Sicherheit

102. Die Umsetzung der Rechtsakte über die **Bekämpfung der organisierten Kriminalität** und die **Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden**, insbesondere der auf der Grundlage von Titel VI des EU-Vertrags geschlossenen Übereinkommen und Protokolle, ist nur schwer zu bewerten, weil es sich um Rechtsakte handelt, die keine ausdrückliche Pflicht der Mitgliedstaaten zur Mitteilung von Umsetzungsmaßnahmen und keine Berichte über die Kontrolle der Umsetzung in den einzelnen Staaten vorsehen. Ihre **möglichst rasche Ratifizierung** bleibt oberste Priorität.

103. Die Einhaltung und/oder Anwendung der Rechtsinstrumente betreffend den Terrorismus sowie die Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität kann kaum beurteilt werden, da diese Instrumente oftmals weder die Erstellung von Berichten vorsehen noch die Mitgliedstaaten verpflichten, die entsprechenden nationalen Maßnahmen mitzuteilen. Hinsichtlich des Beschlusses des Rates über eine Zusammenarbeit zwischen den zentralen Meldestellen haben fünf Mitgliedstaaten nach nunmehr fast sieben Jahren nach Ablauf der Umsetzungsfrist immer noch nicht die nationalen Umsetzungsmaßnahmen mitgeteilt.

104. Auf dem Gebiet der **Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden** sind aufgrund der Ratifizierung des Übereinkommens Neapel II Fortschritte zu verzeichnen. Seitens einiger Mitgliedstaaten bedarf es jedoch weiterer Anstrengungen bei der Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts zum Austausch bestimmter Daten mit Interpol.

2.2.5. Justiz

2.2.5.1. Strafjustiz

105. Was die **gegenseitige Anerkennung** anbelangt, so haben alle Mitgliedstaaten nationale Maßnahmen zur Umsetzung des Europäischen Haftbefehls mitgeteilt. Mindestens vier Mitgliedstaaten sollten aber noch Anstrengungen unternehmen, um dem betreffenden Rahmenbeschluss in vollem Umfang nachzukommen. Mitte 2007 wird der Rat einen Bericht über die praktische Durchführung des Rahmenbeschlusses veröffentlichen, in dem die wichtigsten Erkenntnisse in etwa zehn Mitgliedstaaten, die bis dahin einer Bewertung unterzogen worden sind, zusammengefasst werden.

106. Die Umsetzung des Rahmenbeschlusses über die Vollstreckung von Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln ist enttäuschend. Über 18 Monate nach Ablauf der Umsetzungsfrist sind 13 Mitgliedstaaten immer noch nicht oder nur teilweise ihrer Mitteilungsfrist nachgekommen.

107. Zum Rahmenbeschluss über Geldstrafen und Geldbußen liegen bislang keine Informationen vor.

108. Bezüglich der harmonisierenden Rechtsakte auf dem Gebiet der **justiziellen Zusammenarbeit** in Strafsachen wurden in dem in dieser Mitteilung untersuchten Zeitraum einige Kommissionsberichte veröffentlicht. So wurden Berichte zu Rechtsakten angenommen, die folgende Themen betreffen: unbare Zahlungsmittel, Geldwäsche, Tatwerkzeuge und Erträge aus Straftaten, Menschenhandel sowie unerlaubte Ein- und Durchreise und unerlaubter Aufenthalt. Diesen Berichten zufolge ist in den überprüften Mitgliedstaaten keine zufrieden stellende Umsetzung erfolgt. Außerdem ist festzustellen, dass die Zahl der Mitgliedstaaten, die ihrer

Mitteilungspflicht noch nicht nachgekommen sind, zwar variiert, nach wie vor aber hoch ist.

109. Hinsichtlich des Rahmenbeschlusses zur Terrorismusbekämpfung haben alle EU-25-Mitgliedstaaten ihre Umsetzungsmaßnahmen mitgeteilt; dennoch ist nicht in allen Fällen eine vollständige Umsetzung erfolgt. Weitere Informationen wird der voraussichtlich Mitte 2007 vorliegende zweite Bericht enthalten, der sich auf alle Mitgliedstaaten erstrecken wird.

110. Vier EU-10-Mitgliedstaaten sind bei der Ratifizierung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und seiner Protokolle vorangekommen.

2.2.5.2. Ziviljustiz

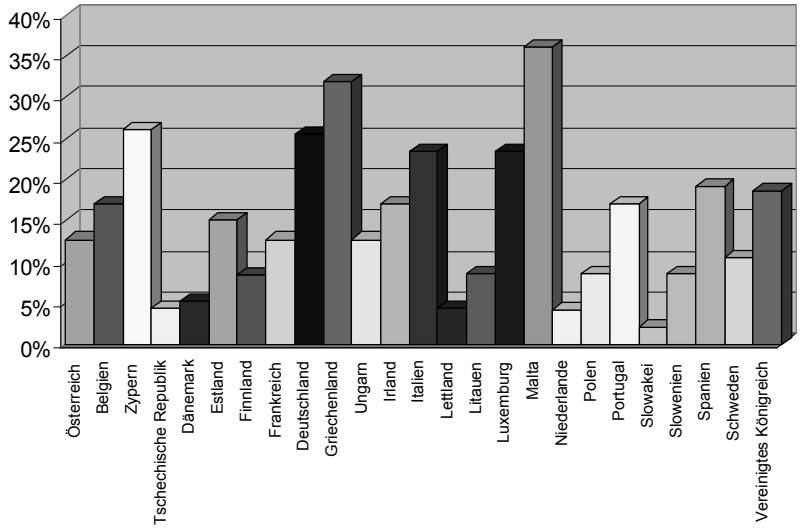
111. Die Umsetzung der beiden Richtlinien zur **Prozesskostenhilfe** und zur **Entschädigung der Opfer von Straftaten** ist als zufrieden stellend anzusehen, wenn auch zu bemängeln ist, dass ein Mitgliedstaat bzw. vier Mitgliedstaaten ihrer Mitteilungspflicht nicht vollständig nachgekommen sind.

112. Die Anwendung von zwei Verordnungen – einer Verordnung über die Zusammenarbeit zwischen den Gerichten auf dem Gebiet der Beweisaufnahme in Zivil- oder Handelssachen und einer Verordnung über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen – wird im Laufe des Jahres 2007 einer Bewertung unterzogen. Bezüglich der Verordnung „Brüssel II a“ (über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung) haben alle Mitgliedstaaten die erforderlichen Angaben zu den Gerichten und den Rechtsbehelfen mitgeteilt.

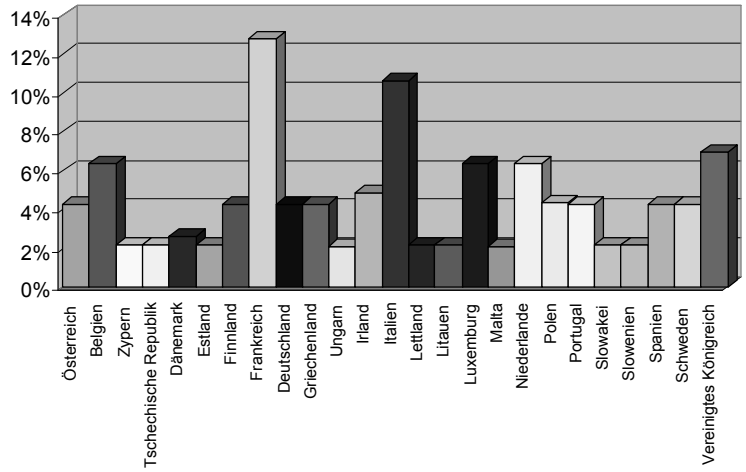
2.3. Kontrolle nach Mitgliedstaat

113. Für sämtliche Rechtsakte ergibt sich aus den beiden in der Tabelle in Anhang 2 angegebenen Indikatoren das nachstehende Gesamtbild. In den beiden ersten Schaubildern werden – aufgeschlüsselt nach Mitgliedstaaten – die Defizite bei der Mitteilung der Umsetzungsmaßnahmen und der prozentuale Anteil mangelhafter Umsetzung oder Anwendung dargestellt. Das dritte Schaubild gibt unter Berücksichtigung beider Indikatoren Aufschluss über das Umsetzungsdefizit insgesamt.

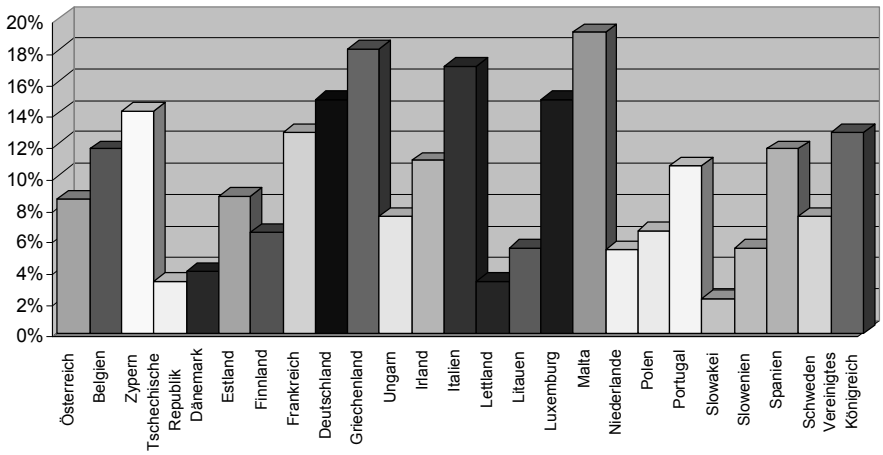
Defizit bei der Mitteilung der Maßnahmen an die Kommission



Nichteinhaltung / nicht ordnungsgemäße Anwendung



Umsetzungsdefizit insgesamt nach Mitgliedstaaten



3. SCHLUSSFOLGERUNGEN

114. Dieser zweite Bericht zur Kontrolle der Umsetzung des Haager Programms zeigt eine **große Diskrepanz** zwischen den Fortschritten bei der Annahme von Rechtsakten auf EU-Ebene und deren **Umsetzung in den Mitgliedstaaten**. Während bei der Annahme von Rechtsakten in Angelegenheiten im Rahmen von Titel IV des EG-Vertrags durch die Gemeinschaftsorgane die Bilanz insgesamt positiv ist, besteht bei der Umsetzung in den Mitgliedstaaten großer Verbesserungsbedarf.

115. Auch wenn auf EU-Ebene bedeutende Fortschritte erzielt worden sind, **liegt die Gesamtumsetzung des Programms unter der im Jahr 2005**. Dies ist hauptsächlich auf **unzureichende Fortschritte** in Bereichen zurückzuführen, von denen die meisten einen Bezug zur dritten Säule aufweisen, wie die Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität, die Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden, das Krisenmanagement innerhalb der EU und die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen.

116. Allerdings wurden auch große Fortschritte erzielt. Die **Durchführungsquote in den** zumeist der ersten Säule zuzuordnenden **Bereichen** Achtung und Schutz der Grundrechte, Drogenpolitik, Migration und Asyl, Visum- und Grenzpolitik sowie justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen lag 2006 **über** der von 2005.

117. Bei den **Rechtsinstrumenten im Rahmen von Titel IV des EG-Vertrags** und der Mitteilung der nationalen Umsetzungsmaßnahmen können einige EU-15-Mitgliedstaaten etwas größere Fortschritte verzeichnen als dies 2005 der Fall war. Insgesamt sind auch bei der Einhaltung der Mitteilungspflicht durch die EU-10-Mitgliedstaaten Fortschritte zu verzeichnen. Immer noch enttäuschend sind jedoch die Zahl der Mitgliedstaaten, die die Umsetzungsfrist nicht einhalten, sowie der Umstand, dass die Umsetzung oftmals über ein Jahr und mitunter erst mehrere Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist erfolgt.

118. Wie bei den **Rechtsinstrumenten im Rahmen von Titel VI des EU-Vertrags** sollten die Bemühungen um eine fristgerechte und vollständige Umsetzung verstärkt werden. Auch wenn die Umsetzung durch die Mitgliedstaaten bei einigen Rechtsinstrumenten im vergangenen Jahr vorangekommen ist, wurden doch große Verzögerungen bei der Mitteilung der Maßnahmen zur Umsetzung von Rahmenbeschlüssen festgestellt, die sich in manchen Fällen auf mehrere Jahre belaufen. Solche Verzögerungen aufgrund nicht erfolgter Umsetzung von EU-Instrumenten auf nationaler Ebene führen dazu, dass im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen ein **„virtueller" Rechtsrahmen** entsteht. Außerdem wurde festgestellt, dass die Umsetzung seitens der überprüften Mitgliedstaaten häufig unvollständig oder nicht ordnungsgemäß erfolgt ist.

119. Auch wenn es für die 2006 rückläufigen Fortschritte verschiedene Gründe gibt, so **bestätigt** das langsame Vorankommen in Angelegenheiten mit Bezug zu Titel VI des Vertrags über die Europäische Union doch **die Bedenken**, die die Kommission in ihrem Jahresbericht für 2005 geäußert hatte.

120. Dieser negative Trend untermauert die Erkenntnis, zu der die Kommission in ihrer Mitteilung vom 28. Juni 2006 „Umsetzung des Haager Programms: Weitere Schritte" gelangt ist, nämlich dass die **Beschlussfassung** in den von Titel VI des EU-Vertrags abgedeckten Bereichen **verbessert** werden muss.

121. Wie der Europäische Rat auf seiner Tagung vom Dezember 2006 hervorgehoben hat, tragen die Beschlussfassungsverfahren, die im Bereich Justiz und Inneres zur

Anwendung gelangen, nicht immer zu einer effektiven und effizienten Beschlussfassung bei. Die Kommission bekräftigt ihre Einschätzung, dass im Hinblick auf weitere Fortschritte beim Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in den von Titel VI des EU-Vertrags abgedeckten Bereichen effektivere und transparentere Beschlussfassungsverfahren mit stärkerer Rechenschaftspflicht erforderlich sind.