KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 2.6.2004
SEK(2004) 693

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ANHANG ZUR

Mitteilung Der Kommission

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

{COM(2004) 401 final}

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT 4

1. Einleitung - Fünf Jahre nach Amsterdam und Tampere: Ein europäischer Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist im Entstehen 8

1.1. Wichtige Realisierungen in einem schwierigen Umfeld 9

1.2. Neue Rahmenbedingungen 11

2. Beim Aufbau des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erzielte Fortschritte 13

2.1. Asyl- und Einwanderungspolitik 14

2.1.1. Steuerung der Migrationsströme 14

2.1.1.1. Integrierter Grenzschutz an den Außengrenzen 15

2.1.1.2. Visumpolitik 16

2.1.2. Gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen 16

2.1.3. Asylpolitik 17

2.1.4. Partnerschaft mit den Herkunftsländern 18

2.2. Ein europäischer Raum des Rechts in Zivil- und Strafsachen 20

2.2.1. Der Aufbau eines europäischen Rechtsraums in Zivilsachen 20

2.2.1.1. Besserer Zugang zum Recht in Europa 20

2.2.1.2. Die gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Zivilsachen 21

2.2.1.3. Eine geschlossenere justizielle Zusammenarbeit 22

2.2.1.4. Größere Konvergenz im Bereich des Zivilrechts 22

2.2.1.5. Die Außendimension des europäischen Rechtsraums in Zivil- und Handelssachen . 23

2.2.2. Der Aufbau eines europäischen Rechtsraums in Strafsachen 23

2.2.2.1. Rechtsangleichung im Bereich des Strafrechts 24

2.2.2.2. Die gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Strafsachen 25

2.2.2.3. Eine geschlossenere justizielle Zusammenarbeit 25

2.2.2.4. Die Außendimension des europäischen Rechtsraums in Strafsachen 26

2.3. Kriminalitätsbekämpfung auf Unionsebene 27

2.3.1. Kriminalitätsverhütung auf Unionsebene 27

2.3.2. Stärkere Zusammenarbeit bei der Kriminalitätsbekämpfung 28

2.3.3. Bekämpfung spezifischer Kriminalitätsformen 30
2.4. Bekämpfung und Verhütung des Drogenhandels auf Unionsebene 32
2.5. Verstärkung der externen Maßnahmen 34
2.6. Unionsbürgerschaft und Grundrechte 35
2.6.1. Unionsbürgerschaft 36
2.6.2. Grundrechte 37
3. Künftige Prioritäten für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts 39
3.1. Wirkungsvollerer Schutz der Personen bei der Ausübung ihrer Grundrechte 41
3.2. Förderung von Initiativen zur Unionsbürgerschaft 42
3.3. Aufbau eines integrierten Grenzschutzsystems und Visumpolitik 43
3.4. Förderung einer echten gemeinsamen Politik zur Steuerung der Migrationsströme 44
3.5. Entwicklung einer gerechten gemeinsamen EU-Asylpolitik 45
3.6. Aufbau eines europäischen Rechtsraums, der die Rechtstraditionen und –ordnungen der Mitgliedstaaten achtet und an dem die Angehörigen der Rechtsberufe intensiv beteiligt werden 45
3.7. Aufbau eines Rechtsraums für Zivil- und Handelssachen zur Erleichterung der Zusammenarbeit und des Zugangs zum Recht 46
3.8. Förderung einer kohärenten Strafrechtspolitik 47
3.9. Wirksamere polizeiliche und zollbehördliche Maßnahmen 49
3.10. Verstärkung der Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Terrorismus und bestimmten Formen der Kriminalität 51
3.11. Verstärkung der Maßnahmen zur Kriminalitätsprävention 53
3.12. Multidisziplinäre Mobilisierung im Bereich Drogenbekämpfung 53
3.13. Entschlosseneres externes Handeln 53
4. Schlussfolgerungen 54

VORWORT

Die Verwirklichung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, die im Vertrag von Amsterdam als eines der Ziele der Europäischen Union festgeschrieben wurde, ist einer der anschaulichsten Belege für den Übergang vom Europa der Wirtschaft zu einem politischen Europa, das im Dienst seiner Bürger steht.

Die erste Phase dieses Vorhabens sollte, so ist es im Vertrag von Amsterdam vorgesehen, am 1. Mai 2004 abgeschlossen sein. Die bis dahin durchzuführenden Arbeiten wurden vom Europäischen Rat von Tampere im Einzelnen festgelegt.

Der 1. Mai 2004 ist auch der Tag, an dem die Union sich um 10 Mitgliedstaaten erweitert hat. Außerdem fällt dieser Tag in eine Zeit intensiver Debatten über das institutionelle Gefüge der Union und einige ihrer Politiken im Rahmen der Arbeit am **Verfassungsvertrag**. Vor diesem Hintergrund gilt es nunmehr, sich Gedanken zu machen, wie in einer **zweiten ehrgeizigen Phase** darauf hingewirkt werden sollte, dass der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wirklich vollendet wird.

So muss im **zweiten Halbjahr 2004** das künftige Fünfjahresprogramm festgelegt werden. Dieses wird nur dann erfolgreich sein, wenn es auf einem Konsens der EU-Organe beruht. Die Kommission wird eine öffentliche Diskussion anstoßen und Anhaltspunkte für die künftigen Prioritäten des Bereichs Justiz und Inneres liefern. Dabei sollen die Erfahrungen der letzten fünf Jahre, die neuen Ziele des Entwurfs für einen Verfassungsvertrag und die Herausforderungen berücksichtigt werden, die die EU aufgrund der internationalen Entwicklungen auch in Zukunft zu bestehen haben wird. Schließlich muss bei der Prioritätensetzung die Debatte über die **neue Finanzielle Vorausschau** der Europäischen Union beachtet werden, die, so steht zu hoffen, der Union die zur Realisierung ihrer Ambitionen erforderlichen Mittel an die Hand geben wird.

Die Bilanz des Tampere-Programms fällt positiv aus. Die unverkennbaren rechtlichen Fortschritte wirken sich in fassbarer Weise auf den Alltag der in der Union lebenden Menschen aus. Sicher hat es Schwierigkeiten und Verzögerungen gegeben, doch noch vor fünf Jahren war es kaum vorstellbar, dass eine damals nur in Ansätzen definierte Politik so weit vorangetrieben werden könnte. Allerdings sind, wie die jüngsten Eurobarometer-Umfragen zeigen, die Erwartungen in diesem Bereich auch heute noch sehr hoch.

Justiz und Inneres sind nunmehr zwei vollwertige Politikfelder der Union. Die einschlägigen Themen stehen im Zentrum der europäischen Diskussion, ob es sich nun um die Einwanderungs- und Asylpolitiken, die Kontrolle der Außengrenzen, die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus oder um die Erleichterung des Zugangs zur Justiz und den Schutz der Grundrechte handelt. Der Europäische Rat hat sich regelmäßig mit diesen Fragen befasst – ein weiterer Beweis dafür, wie wichtig diese Thematik für die Zukunft Europas ist.

Die Bürger erwarten von den europäischen Institutionen Effizienz. Vieles wurde erreicht, doch die Union darf sich auch nach der Erweiterung nicht auf ihren Lorbeeren ausruhen. Ohne eine Reform der Institutionen, die in effizientere Entscheidungsabläufe mündet und es dem Europäischen Parlament erlaubt, seiner Aufgabe als Mitgesetzgeber voll und ganz gerecht zu werden, läuft sie Gefahr, das Heft aus der Hand geben zu müssen. Das gilt insbesondere bei der Zusammenarbeit der Polizei- und Justizbehörden in Strafsachen, die unbedingt in die gemeinsamen EU-Beschlussfassungsverfahren überführt werden muss, damit

die Entscheidungsprozesse verbessert und die Implementierung der EU-Instrumente in den Mitgliedstaaten kontrolliert und bewertet werden kann. Diese institutionellen Neuerungen sind umso wichtiger, als eine **Stärkung der demokratischen Kontrolle** unabdingbar ist und sich in einem gestärkten Europäischen Parlament, das die nationalen Parlamente einbindet, niederschlagen muss.

Die Ereignisse der letzten Zeit haben deutlich gemacht, wie wichtig es ist, rasch auf Krisen und Tragödien reagieren zu können. Wie die Kommission auf der Sondertagung des Europäischen Rates vom 25./26. März 2004 erklärt hat, müssen hierzu keine neuen Strukturen geschaffen werden; vielmehr sollten zunächst die bestehenden Instrumente, die für die Zusammenarbeit eingerichteten Gremien, genutzt und auf die Intensivierung der Kooperation sowie des Informationsaustauschs zwischen den innerstaatlichen Behörden hingewirkt werden.

Bei den Grundrechten wurden mit der **Grundrechtecharta** und dem Vertrag von Nizza, der einen Sanktionsmechanismus vorsieht, wichtige Schritte vollzogen, die mit der Einfügung der Charta in den neuen Verfassungsvertrag ihre Vollendung finden werden. Die europäischen Institutionen werden mit großer Wachsamkeit darauf achten müssen, dass die Grundrechte auch wirklich gewahrt werden und zu diesem Zweck insbesondere ein Überwachungssystem einrichten müssen. Die Unionsbürgerschaft wird weiterhin durch Maßnahmen gefördert werden, die Mitwirkung am demokratischen Leben und Freizügigkeit im europäischen Raum ohne Grenzen gewährleisten.

Die erste Etappe zur Formulierung einer gemeinsamen europäischen Asylpolitik ist abgeschlossen. Nunmehr muss auf die **Festlegung eines einheitlichen Status für Personen, denen Asyl oder subsidiärer Schutz gewährt wird**, sowie auf ein **gemeinsames Verfahren** zur Gewährung bzw. Aberkennung dieses Status hingewirkt werden. Die Bekämpfung von Missbräuchen beim Asylverfahren, deren Opfer die echten Flüchtlinge sind, wird ein Schwerpunkt der Politik bleiben. Die Kommission wird in diesem Zusammenhang eng mit dem **UNHCR** zusammen arbeiten, um zeitgerechte Lösungen zu erarbeiten, mit denen den Herausforderungen der neuen internationalen Gegebenheiten begegnet werden kann.

Die wirtschaftliche und demographische Entwicklung unseres Kontinents wird ein Einwanderungskonzept erfordern, das zwischen **rechtmäßiger Zulassung** aus wirtschaftlichen Gründen und **Integrationsförderung** einerseits und **Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels** andererseits die Balance hält. Der Ansatz muss realistisch und dem Subsidiaritätsprinzip verpflichtet sein; er sollte aber auch eine **gerechte Behandlung** der legalen Migranten gewährleisten.

Die Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union bietet die Gelegenheit zu einer dynamischeren Gestaltung der Visumpolitik und zur Verstärkung der Kontrollen an den Außengrenzen mit Blick auf einen **integrierten Grenzschutz**. Besondere Anstrengungen werden hierzu bei den gesetzgeberischen Maßnahmen, aber auch bei der Verwaltungszusammenarbeit erforderlich sein, zu der auch die Entwicklung von Informationsaustauschsystemen gehört, für die mehr Finanzmittel bereitgestellt werden müssen.

Im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivil- und Handelssachen wurde viel unternommen, um den Bürgern und Unternehmen den **Zugang zum Recht** zu erleichtern. Die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung in sensitiven Bereichen wie der elterlichen Verantwortung oder der Vereinfachung der Regeln für grenzübergreifende

Streitigkeiten hat auf jeden Fall Fortschritte ermöglicht. Dieser Ansatz muss weiter verfolgt werden, insbesondere im Familienrecht und hinsichtlich der Vollstreckung von Entscheidungen, damit die Unternehmen und die Bürger ihre Rechte mithilfe zügiger und effizienter Verfahren wahrnehmen können.

Auch bei der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen konnten durch Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung große Fortschritte erzielt werden, so z.B. die Verabschiedung und Durchführung des Rahmenbeschlusses über den **Europäischen Haftbefehl**. Auch hier muss der eingeleitete Prozess fortgeführt werden, sowohl hinsichtlich der Rechtshilfe als auch der Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Strafsachen. Die Einrichtung eines europäischen Registers für Verurteilungen und Rechtsverluste wird in diesem Zusammenhang zweifellos maßgeblich zur Verbesserung der Zusammenarbeit beitragen.

Im straf- wie auch im zivilrechtlichen Bereich wird die Weiterentwicklung der gegenseitigen Anerkennung durch Maßnahmen zur Verstärkung des **gegenseitigen Vertrauens** zu begleiten sein, die dem Bürger eine allen Qualitätsansprüchen gerecht werdende Justiz garantieren, die insbesondere bei den Verfahrensgarantien und den Rechten des Einzelnen auf gemeinsamen, und dennoch die Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten respektierenden Grundsätzen beruht.

Bestimmte Aspekte des Strafrechts müssen weiter angeglichen werden, damit organisierte Kriminalität effizienter bekämpft werden kann; vor allem aber muss dafür gesorgt werden, dass die bereits angenommenen Instrumente tatsächlich umgesetzt werden; auch müssen ihre Wirkung evaluiert werden.

Ein wesentlicher Schwerpunkt der Arbeit wird in Zukunft die **Verbesserung der operativen Zusammenarbeit** sein müssen. Der Entwurf des Verfassungsvertrags sieht vor, dass zu diesem Zweck im Rat ein ständiger Ausschuss eingerichtet wird. Alle Akteure in diesem Handlungsfeld müssen hier eingebunden werden.

Eurojust und **Europol** werden in den Anstrengungen zur Kriminalitätsbekämpfung voll und ganz zum Einsatz kommen und den innerstaatlichen Behörden als zentrale Unterstützungs- und Informationsaustauschstellen dienen müssen. Die nationalen Behörden müssen im diesem Sinne sensibilisiert werden. Eurojust und Europol müssen zudem personell ausgebaut werden. Nach Inkrafttreten des neuen Verfassungsvertrags werden effizientere institutionelle Mechanismen einzuführen sein, um die demokratische und gerichtliche Kontrolle von Europol zu verbessern. Aufbauend auf Eurojust wird eine Europäische Staatsanwaltschaft zu errichten sein, die insbesondere für den Schutz der finanziellen Interessen der Union zuständig sein wird.

Die **Terrorismusbekämpfung** wird nach wie vor eine Priorität der Union sein. Auch gegen Finanzkriminalität wird anzugehen sein, denn sie ist mit Terrorismus und anderen Formen der Kriminalität, beispielsweise dem Menschen- und Drogenhandel verknüpft.

Der EU-Aktionsplan zur Drogenbekämpfung 2000-2004 läuft in Kürze aus. Nach einer umfassenden Bewertung wird eine neue langfristige Strategie mit zwei Aktionsplänen die Leitlinien für die Arbeit der kommenden Jahre aufzeigen.

Die Union hat in den letzten Jahren große Anstrengungen unternommen, damit in der Außenpolitik die Dimension Justiz und Inneres gebührend berücksichtigt wird. Die Erfahrungen und Ereignisse der letzten Zeit beweisen, dass diese Anstrengungen weder auf

Gemeinschaftsebene noch auf nationaler Ebene nachlassen dürfen, wenn auf diesem Gebiet mehr außenpolitische Kohärenz erreicht werden soll.

Die gesetzgeberische Arbeit zur Entwicklung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts war intensiv. Sie wird allerdings ohne Wirkung bleiben, wenn die nationalen Behörden die Instrumente nicht implementieren und die Praktiker nicht gewillt sind, sie im Sinne einer effizienten operativen Zusammenarbeit auf europäischer Ebene einzusetzen. Entscheidend wird also sein, ob die EU, neben den vielen anderen Herausforderungen, die bei der Verwirklichung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu bewältigen sind, in der Lage sein wird**, alle Akteure für eine effektive operative Zusammenarbeit zu mobilisieren und die bestehenden Kontrollmechanismen zu verbessern**.

1. EINLEITUNG - 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 der Justiz ist der Europäischen Union als neues Ziel durch den Vertrag von Amsterdam vorgegeben worden. In diesem Raum, dessen Fundament die Grundrechte sind, soll der freie Personenverkehr verwirklicht, dem Bürger Sicherheit sowie ein vereinfachter Zugang zur Justiz garantiert und - im Wege der gegenseitigen Anerkennung - sichergestellt sein, dass Gerichtsurteile im gesamten Gebiet der Union wirksam sind. Der Vertrag von Amsterdam sieht die Verabschiedung einiger zentraler Maßnahmen binnen fünf Jahre nach seinem Inkrafttreten vor.

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 für diesen Bereich, der bislang weitgehend der Regierungszusammenarbeit vorbehalten war, 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 aufgezeigt. Die Kommission hat daher die Mitteilung „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Bilanz des Tampere-Programms und Perspektiven“ vorgelegt.[2]

Im vorliegenden Dokument der Kommissionsdienststellen werden zur Begleitung des Reflexionsprozesses die Realisierungen und Fragestellungen der einzelnen Bereiche näher beleuchtet.

---

[1] Seit der Tagung des Europäischen Rates von Tampere hat die Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament zwei Mal 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] KOM (2004) 401 vom 2. Juni 2004.

Bedeutende Entwicklungen haben seit 1999 stattgefunden und weitere große Entwicklungen stehen bevor. In diesem schwierigen Umfeld wurde Wichtiges erreicht.

Neue Rahmenbedingungen ergeben sich für die EU aus der Erweiterung und der Perspektive des Verfassungsvertrags.

1.1. Wichtige Realisierungen in einem schwierigen Umfeld

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

Gegenüber dem gemeinschaftsrechtlichen Besitzstand von 1999 wurden handfeste Fortschritte erzielt. Zu den wichtigsten Maßnahmen, die der Europäische Rat von Tampere vorgesehen hat, wurden von der Kommission Vorschläge unterbreitet. Ihre Initiativarbeit und ihre Beiträge zu den Beratungen des Rates und des Europäischen Parlaments sind mittlerweile maßgebend.

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

Im Verlauf der letzten Jahre hat die Öffentlichkeit unter dem Eindruck verschiedener Ereignisse ihr Augenmerk zunehmend auf die Themen Justiz und Inneres gerichtet, sei es im Zusammenhang mit der Asyl- und Einwanderungspolitik oder mit der Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Terror. Die Umfragen (Eurobarometer) machen deutlich, dass viele Bürger die Zusammenarbeit und ein gemeinsames Handeln auf EU-Ebene begrüßen[3]. Noch deutlicher fällt die Unterstützung der Fachkreise und der Bürger der neuen Mitgliedstaaten aus, die in Fragen der Sicherheit hohe Erwartungen an die Europäische Union haben[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 zeugen von der Bedeutung, die ihm beigemessen wird. Ein weiterer Beweis für die Relevanz dieses Politikfelds ist das wachsende Interesse der Partner in den Drittstaaten an einschlägigen Beratungen.

---

[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.

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 der Justiz 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 unausgewogenen und die Sicherheitsaspekte überbetonenden Maßnahmen geführt. 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. Davon abgesehen, obliegt es der Union, ein hohes Maß an Sicherheit zu gewährleisten, soll jeder die in den Verträgen verankerten Freiheiten ausüben können.**

- 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 und obwohl die EU-Organe diesem rasch gefolgt sind und im Rahmen ihrer Befugnisse auf das Ziel des Raums der Freiheit, der Sicherheit und der Justiz hingewirkt haben, 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.

Teilweise sind diese Schwierigkeiten auf rechtliche und institutionelle Zwänge zurückzuführen. Diese ergeben sich aus den Verträgen, die vielfach die Einstimmigkeitsregel vorsehen. Die Mitgliedstaaten lassen sich in diesem neuen europäischen Rahmen mitunter nur ungern auf eine Zusammenarbeit ein, und wenn ihre Interessen auf dem Spiel stehen, zögern sie nicht, die Einstimmigkeitsregel als Vetoinstrument zu nutzen, um so die Ziele der Kommissionsvorschläge herunter zu schrauben und die Empfehlungen des Europäischen Parlaments zurückzuweisen.

Da das Initiativrecht in diesem Bereich auch bei den Mitgliedstaaten liegt, ist es mitunter vorgekommen, dass nationale Interessen Vorrang erhalten haben vor den Tampere-Prioritäten.

Die Einschränkungen, denen das Europäische Parlament als Mitgesetzgeber unterliegt, haben Anlass zu Kritik an der mangelnden Transparenz des Beschlussfassungsverfahrens gegeben.

---

[5] KOM (2004) 101 vom 10.2.2004.

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. Das Rechtsinstrument des Rahmenbeschlusses, das zur Annäherung der einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Zusammenarbeit der Justiz- und Polizeibehörden eingesetzt wird, entfaltet keine unmittelbare Wirkung, so dass die Kommission keine Klagemöglichkeit vor dem Europäischen Gerichtshof hat, wenn diese Beschlüsse nicht oder nur mangelhaft umgesetzt werden.

Darüber hinaus kann das Handeln der Union nur erfolgreich sein, wenn in den Mitgliedstaaten der politische Wille besteht, den europäischen Beschlüssen auch tatsächlich Wirkung zu verleihen. Und über diesen politischen Willen hinaus sind die Praktiker in den Mitgliedsstaaten aufgerufen: Sie müssen die Möglichkeiten der Zusammenarbeit, die ihnen das europäische Aufbauwerk bietet, in vollem Umfang nutzen. **Es besteht kein Zweifel daran, dass eine der Hauptaufgaben der nächsten Jahre sein wird, die Praktiker davon zu überzeugen, sich die neuen Instrumente anzueignen.**

Es wurde viel erreicht. Zahlreiche Maßnahmen haben dazu beigetragen, dass der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts Realität und Teil eines politischen Europas geworden ist, das im Dienst der Bürger steht.

Indessen haben sich den hinsichtlich Substanz und Umsetzung der Beschlüsse hoch gesteckten Zielen Hindernisse institutioneller Art in den Weg gestellt, zu denen mitunter fehlender politischer Wille hinzugekommen ist.

In den letzten fünf Jahren haben die Mitgliedstaaten gelernt, in einem neuen institutionellen Rahmen zusammen zu arbeiten, doch das gegenseitige Vertrauen muss, unter anderem in den nach wie vor als sensitiv geltenden Bereichen, weiter gestärkt werden. Letztendlich wird auch das gegenseitige Vertrauen, das die Praktiker werden aufbauen können, den EU-Beschlüssen zu voller Wirkung verhelfen.

In dieser ersten Phase der Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts war die Politik der kleinen Schritte oft der einzig mögliche Weg, das Programm von Tampere voranzubringen.

Die Kommission hat die Errichtung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als eine strategische Priorität betrachtet, zu deren Umsetzung mehrere EU-Politiken substanziell beigetragen haben.

1.2. Neue Rahmenbedingungen

Bei den Überlegungen über die Vollendung des Programms von Tampere und der Formulierung neuer Leitlinien ist zu bedenken, dass die Europäische Union in einem neuen Umfeld agieren muss.

Die im Rahmen der Regierungskonferenz in Aussicht genommenen institutionellen Fortschritte im Bereich Justiz und Inneres, namentlich der Übergang zur

qualifizierten Mehrheit in der erweiterten Union, wird einen rascheren Abschluss der laufenden Arbeiten ermöglichen.

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

Wie in Artikel 67 Absatz 2 EG-Vertrag vorgesehen, verfügt die Kommission seit dem 1. Mai 2004 über dass alleinige Initiativrecht für Maßnahmen des Titels IV, für die sie sich bislang das Initiativrecht mit den Mitgliedstaaten teilte (Einwanderung, Asyl, Visa und Grenzen).

Seit Inkrafttreten des Vertrags von Nizza am 1. Februar 2003 werden die Maßnahmen zur Zusammenarbeit in zivilrechtlichen Angelegenheiten, mit Ausnahme des Familienrechts, im Mitentscheidungsverfahren beschlossen. Für Maßnahmen zum freien Personenverkehr, die bereits unter die Mitentscheidung fallen, gilt im Rat nunmehr die qualifizierte Mehrheit statt der Einstimmigkeitsregel.[6]

Die qualifizierte Mehrheit gilt seit dem 1. Mai 2004 auch für die visumpolitischen Bestimmungen über die Liste der Drittländer, die der Visumpflicht unterliegen, sowie für die einheitliche Visagestaltung[7]. Für andere Maßnahmen im Zusammenhang mit der Visumerteilung und der einheitlichen Visumgestaltung gilt die Mitentscheidung[8]. Die Bestimmungen, die unter die Verwaltungszusammenarbeit der Mitgliedstaaten fallen (Artikel 66 EG-Vertrag) müssen ebenfalls mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden[9]. Bei der Asylpolitik begrüßt die Kommission die Verabschiedung der Richtlinie über den Flüchtlingsstatus und die unlängst erzielte politische Einigung über die Richtlinie betreffend die Asylverfahren. Mit diesen letzten maßgebenden Instrumenten der ersten Phase der Asylpolitik wird der Weg frei gemacht für den Übergang zur Mitentscheidung.[10]

Artikel 67 Absatz 2 EG-Vertrag sieht vor, dass der Rat nach dem 1. Mai 2004 über den Übergang zur Mitentscheidung in allen oder einigen Materien des Titels IV beschließt.[11] Es wäre also völlig legitim, diese Bestimmung unverzüglich

---

6 Artikel 18 Absatz 2 über den freien Personenverkehr lautet: "Erscheint zur Erreichung dieses Ziels ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich und sieht dieser Vertrag hierfür keine Befugnisse vor, so kann der Rat Vorschriften erlassen, mit denen die Ausübung der Rechte nach Absatz 1 erleichtert wird." Das bedeutet, dass Artikel 18 Absatz 2 eine subsidiäre Rechtsgrundlage ist, d.h. herangezogen werden kann, wenn der Vertrag anderweitig keine Befugnisse vorgesehen hat. Artikel 18 Absatz 3 besagt, dass Absatz 2 nicht für Vorschriften betreffend Pässe, Personalausweise, Aufenthaltstitel oder diesen gleichgestellte Dokumente und auch nicht für Vorschriften betreffend die soziale Sicherheit oder den sozialen Schutz gilt. Er steht dem Rückgriff auf andere Vertragsartikel als Rechtsgrundlage für Rechtsvorschriften in diesem Bereich nicht entgegen.

7 Artikel 62 Absatz 2 Buchstabe b Ziffern i und iii.

8 Artikel 62 Absatz 2 Buchstabe b Ziffern ii und iv.

9 Das Protokoll Nr. 35 zum Vertrag von Nizza sieht vor, dass ab dem 1. Mai 2004 für Maßnahmen im Zusammenhang mit Artikel 66 EG-Vertrag zur qualifizierten Mehrheit übergegangen wird.

10 Mit dem Vertrag von Nizza wurde Artikel 67 EG-Vertrag ein neuer Absatz 5 hinzugefügt, der besagt, dass das Mitentscheidungsverfahren zur Anwendung gelangt für asylpolitische Maßnahmen (namentlich mm gemäß Artikel 63 Absatz 1 und 63 Absatz 2 Buchstabe a), sofern der Rat zuvor gemäß Absatz 1 Gemeinschaftsvorschriften erlassen hat, in denen die gemeinsamen Regeln und wesentlichen Grundsätze für diese Bereiche festgelegt sind.

11 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,

anzuwenden. Das würde es erlauben, die Wirkungen des Verfassungsvertrags zu antizipieren, indem alle verbleibenden Materien des Titels IV der Mitentscheidung zugeordnet werden.

Die Erweiterung wird bewirken, dass wesentlich mehr Menschen in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts werden reisen und sich aufhalten wollen. In einem internationalen Umfeld, das Anlass zur Sorge geben kann, wird die Forderung nach "**mehr Europa**" lauter werden, da insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten die Ansicht herrscht, nur die EU sei in der Lage, das Maß an **Sicherheit** zu bieten, auf die die Bürger legitimen Anspruch haben. **Hohe gemeinsame Rechts- und Sicherheitsnormen werden in der Tat zur Verbesserung des Sicherheitsniveaus überall im Gebiet der erweiterten Union beitragen. Hier ist die wechselseitige Abhängigkeit sehr hoch und Anstrengungen im Alleingang werden nicht genügen, um ein angemessenes Sicherheitsniveau zu garantieren.** Nur durch gemeinsames, eng abgestimmtes Handeln und Kontrollmechanismen, die sicherstellen, dass die gemeinsamen Standards auch wirklich angewandt werden, wird es allen gelingen, den Bedrohungen durch die organisierte Kriminalität und den Terrorismus zu begegnen.

In bestimmten Politikbereichen ist die Erweiterung außerdem mit ganz besonderen Aufgaben verbunden: **besserer Grenzschutz an den Außengrenzen, Einrichtung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation** und generell die **Vorbereitung der neuen Mitgliedstaaten auf die uneingeschränkte Teilnahme am *Schengen-Besitzstand*** mit Blick auf die Aufhebung der Binnengrenzkontrollen. Die EU stellt derzeit die nötigen Mittel für die Stärkung der Außengrenzen der neuen Mitgliedstaaten bereit, z. B. die Schengen-Fazilität, damit diese so schnell wie möglich nach dem in den Rechtsvorschriften vorgesehenen Evaluierungsprozess den Schengen-Besitzstand voll und ganz anwenden und die Binnengrenzen abschaffen können.

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 pragmatische Lösungen gefunden werden müssen, die sicherstellen, dass die derzeit im Schengen-Bereich geltende variable Geometrie sich nicht nachteilig auf die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auswirkt, die den Schengen-Besitzstand uneingeschränkt anwenden.

In diesem Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen wird der Stand der Realisierung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und der Justiz im Einzelnen analysiert, bevor erste Ansätze für seine künftige Weiterentwicklung und Festigung formuliert werden.

---

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

2. BEIM AUFBAU DES RAUMS DER FREIHEIT, DER SICHERHEIT UND DES RECHTS ERZIELTE FORTSCHRITTE

Im Vertrag, im Tampere-Programme, auf den verschiedenen Tagungen des Europäischen Rates, im Wiener Aktionsplan, in der Strategie für das neue Jahrtausend, im Programm zur gegenseitigen Anerkennung und im Aktionsplan zur Drogenbekämpfung wurden Prioritäten festgelegt, die nunmehr den Rahmen für die **Bewertung der bisherigen Fortschritte** bilden.[12] Um einen Gesamtüberblick zu ermöglichen, **wird** über die bereits durchgeführten Maßnahmen hinaus auch **auf die laufenden oder in Kürze einzuleitenden Maßnahmen Bezug genommen**.

2.1. Asyl- und Einwanderungspolitik

Zu den wichtigsten Zielen des Tampere-Programms gehörte die Ausarbeitung einer gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik, die auch dem Erfordernis einer kohärenten Kontrolle an den Außengrenzen Rechnung trägt. Diese gemeinsame Politik beruht auf vier Grundsätzen:

- der Steuerung der Migrationsströme;
- einer gerechten Behandlung von Drittstaatsangehörigen;
- einem gemeinsamen europäischen Asylsystem;
- der Partnerschaft mit den Herkunfts- und Transitländern.

2.1.1. Steuerung der Migrationsströme

Der Europäische Rat von Tampere bekräftigte nachdrücklich, dass die **illegale Einwanderung an ihrer Wurzel bekämpft werden muss**, vor allem durch Maßnahmen gegen diejenigen, die Zuwanderer einschleusen oder wirtschaftlich ausbeuten. In diesem Bereich hat die Kommission eine zentrale Rolle gespielt: Auf der Grundlage ihrer Mitteilungen hat der Rat insbesondere **drei Aktionspläne** angenommen, die bereits durchgeführt werden und folgende Themen betreffen: **Bekämpfung der illegalen Einwanderung, Grenzschutz an den Außengrenzen und Rückkehrpolitik.**

Diese Politik fand auch ihren Niederschlag in der Annahme von Rechtsinstrumenten wie der Richtlinie zur Festlegung eines gemeinsamen Verfahrens, die Opfern des Menschenhandels, die mit den zuständigen nationalen Behörden kooperieren wollen, den rechtmäßigen Aufenthalt im Hoheitsgebiet der Union ermöglichen wird. Allerdings sind Verzögerungen bei der Umsetzung in innerstaatliches Recht festzustellen; dies ist beispielsweise bei der gegenseitigen Anerkennung von Verfügungen zur Ausweisung von Drittstaatsangehörigen der Fall.

Auch wenn die bislang erzielten Ergebnisse bescheiden ausfallen, kommt der Rückkehrpolitik in diesem Zusammenhang eine immer größere Bedeutung zu. Die Kommission hat nunmehr angekündigt, dass sie **dieser Politik neuen Schwung** verleihen will, vor allem durch finanzielle Unterstützung vorbereitender Maßnahmen. Generell wurde es als erforderlich erachtet, **die Zusammenarbeit der**

[12] Das Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen SEK (2004) 680 werden die wichtigsten Legislativvorschläge aufgelistet, die im Rahmen des Tampere-Programms angenommen wurden.

Verwaltungsbehörden zu verstärken. Das **Programm ARGO** bietet in dieser Hinsicht viele Möglichkeiten, wird aber immer noch zu wenig in Anspruch genommen.

Dagegen zeichnen sich beträchtliche Fortschritte bei der Politik zur **Kontrolle des Zugangs zum Hoheitsgebiet der Union** ab.

2.1.1.1. Integrierter Grenzschutz an den Außengrenzen

Beim integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen handelt es sich um ein neues Konzept. Nach den Anschlägen vom 11. September 2001, die deutlich gemacht haben, wie wichtig die Absicherung der Außengrenzen ist, forderte der Europäische Rat von Laeken die **Festlegung von Kooperationsverfahren** und bekräftigte, dass die **Schaffung gemeinsamer Kontrollstellen** geprüft werden muss.

Infolge der tragischen Ereignisse, zu denen es danach kam, gewann diese Priorität noch an Bedeutung, vor allem an den Seegrenzen. Auf der Grundlage der Kommissionsmitteilung vom Mai 2002 wurde ein Aktionsplan auf der Tagung des Europäischen Rates in Sevilla verabschiedet. Der Europäische Rat von Thessaloniki konsolidierte diese Politik, indem er durch eine erste Bewertung der von den Mitgliedstaaten durchgeführten Maßnahmen das **Schwergewicht auf die operative Zusammenarbeit** legte und die **Schaffung einer ständigen Gemeinschaftsstruktur** forderte. Außerdem wurde der **Grundsatz eines Haushaltsbeitrags der Gemeinschaft** zum Grenzschutz an den Außengrenzen gebilligt.

Die Maßnahmen der Gemeinschaft bezogen sich somit auf zwei Hauptbereiche: den operativen und den legislativen Bereich.

Die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten, die 2005 ihre Tätigkeit aufnehmen soll, wird die Kooperationsmaßnahmen der Mitgliedstaaten koordinieren, sich mit den Bereichen Schulung und Risikoanalyse befassen, die Entwicklungen auf dem Gebiet der Erforschung an den Grenzen einsetzbarer Technologie verfolgen und die Mitgliedstaaten bei der Organisation gemeinsamer Rückführungsaktionen unterstützen.

Um den Erfordernissen einer erweiterten Union und dem Bedarf an neuen Funktionalitäten Rechnung zu tragen, entwickelt die Kommission derzeit eine neue Generation des Schengener Informationssystems (SIS II), das mittelfristig die Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen der neuen Mitgliedstaaten ermöglichen wird.

Der Europäische Rat hatte betont, dass die auf Gemeinschaftsebene getroffenen Maßnahmen eine gerechte Teilung der Verantwortlichkeiten, einschließlich der finanziellen Belastung, gewährleisten müssen. Dieses Konzept wurde in die Mitteilung der Kommission vom Februar 2004 über die neue Finanzielle Vorausschau[13] aufgenommen, der zufolge diese Frage und insbesondere der Aspekt Außengrenzen zu den obersten Prioritäten beim Aufbau eines Raums der Freiheit,

[13] KOM (2004) 101 vom 10.2.2004.

der Sicherheit und des Rechts gehören wird. Der Grundsatz der Solidarität wurde im Übrigen auch im Entwurf des Verfassungsvertrags festgeschrieben.

In legislativer Hinsicht hat die Kommission mit der aufwändigen **Neufassung des Besitzstands bezüglich der Außengrenzen** begonnen, die einen echten Kodex für diesen Bereich darstellen wird.

2.1.1.2. Visumpolitik

Im Rahmen der Visumpolitik wurden unmittelbar nach dem 11. September 2001 die ersten Vorschläge zur fälschungssicheren Gestaltung von Reisedokumenten und Aufenthaltstiteln vorgelegt. Der wichtigste Aspekt dabei ist jedoch sicherlich, wie vom Europäischen Rat von Thessaloniki gefordert und von der Kommission für Visa, Aufenthaltstitel und Reisepässe von Unionsbürgern vorgeschlagen, die **Einführung biometrischer Daten**.

Des Weiteren entwickelt die Union zur Zeit ein **Visa-Informationssystem** (VIS). Mit der Einführung dieses Systems soll den Sicherheitsbedenken und dem Wunsch nach einem effizienten Instrument zur Verwaltung der gemeinsamen Visumpolitik und zur wirksameren Bekämpfung der illegalen Einwanderung Rechnung getragen werden.

In naher Zukunft muss die Umsetzung des Besitzstands im Visumbereich vorangetrieben werden, indem insbesondere **die konsularische Zusammenarbeit vertieft wird**. In diesem Rahmen könnte das Konzept einer **gemeinsamen Visumstelle** verwirklicht werden.

2.1.2. Gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen

Schon in der Mitteilung vom November 2000 wies die Kommission darauf hin, dass die **legale Einwanderung eine Ressource darstellt**, vor allem für einen Kontinent, der mit der beschleunigten Überalterung seiner Bevölkerung[14] konfrontiert ist.

Der Rat hat die **Grundlagen für eine gemeinsame Politik** in diesem Bereich gelegt, indem er die **Richtlinien über die Familienzusammenführung und die Rechtsstellung von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen** verabschiedete und **Einigung über die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Aufnahme eines Studiums** erzielte. Dies war ein wichtiger erster Schritt im Hinblick auf die Einführung einer allgemeinen Regelung, die eine gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen gewährleistet. Diese Rechtsinstrumente wurden durch die Annahme des Vorschlags für einen Rechtsakt ergänzt, der die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung regelt.[15]

Die Fortschritte sind jedoch hinter den ursprünglichen Zielsetzungen zurückgeblieben, sodass die Bilanz teils positiv, teils negativ ausfällt. Wie in der Mitteilung von 2003 über Einwanderung, Integration und Beschäftigung dargelegt,

---

14 In diesem Zusammenhang sei lediglich darauf hingewiesen, dass bei gleich bleibender Einwanderung und Geburtenziffer das Durchschnittsalter in Europa im Jahr 2050 bei 52,7 Jahren liegen dürfte.

15 KOM (2004) 178 vom 16. März 2004.

ist die Kommission zu der Auffassung gelangt, dass die eingeleiteten Anstrengungen fortgesetzt werden müssen. Sie sieht positive Anzeichen für eine verstärkte Verknüpfung der Einwanderungsthematik mit dem größeren demographischen, wirtschaftlichen und sozialen Kontext der Union. In Kürze wird sie ein Dokument vorlegen, das als Grundlage für die Konsultation über die Aufnahme von Drittstaatsangehörigen zwecks Erwerbstätigkeit dienen soll.

Zudem wird die Studie über die Zusammenhänge zwischen legaler und illegaler Einwanderung aufzeigen, wo noch konkreter Handlungsbedarf besteht.

Im Übrigen wird die Kommission demnächst ihren ersten Jahresbericht über Einwanderung und Integration vorlegen. Der Europäische Rat von Thessaloniki hat bekräftigt, dass die Frage der **harmonischen Integration legaler Einwanderer in die Gesellschaft** der EU eingehender geprüft werden sollte. Die Kommission hat 2003 diesbezügliche Pilotprojekte (INTI) eingeleitet; ein Netz nationaler Kontaktstellen arbeitet bewährte Verfahren aus.

All diese Maßnahmen müssen mit einer **wirksameren Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit** einhergehen. Zu dieser Problematik wurden im Jahr 2000 zwei Richtlinien angenommen; hingegen sind die Arbeiten zum Entwurf eines Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit ins Stocken geraten. Im Rahmen der Strategie zur Bekämpfung jeglicher Form von Rassismus und Rassendiskriminierung waren die Maßnahmen der Kommission schwerpunktmäßig auf die Situation der Roma und anderer ethnischer Minderheiten in der erweiterten Union sowie auf die Bekämpfung von Islamophobie und Antisemitismus ausgerichtet. Die in Wien angesiedelte Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit sammelt und analysiert Informationen über Fälle von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in der Union.

2.1.3. Asylpolitik

Der Europäische Rat von Tampere legte zwei Phasen für die Entwicklung einer gemeinsamen Asylpolitik fest.

Die erste Phase des gemeinsamen europäischen Asylsystems, in der **gemeinsame Mindestnormen angenommen werden** sollten, wurde abgeschlossen: **Die Union verabschiedete vier in Tampere geforderte Rechtsinstrumente**[16]; die wesentlichen Bereiche der Asylpolitik wurden somit vollständig vergemeinschaftet. In diesem Bereich war der UNHCR ein wichtiger Partner, mit dem auch weiterhin eng zusammengearbeitet werden sollte.

Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass der Rat am 30. April 2004 die Richtlinie über die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die subsidiären Schutz benötigen, in der die mit

---

16 Hierbei handelt es sich um die Festlegung von Mindestnormen betreffend die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber; die Einführung eines klareren Systems für die Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Staates und ergänzend dazu die Einrichtung von EURODAC, eines Systems für den Vergleich der Fingerabdrücke von Asylbewerbern, das im Januar 2003 in Betrieb genommen wurde; die Richtlinie über die gemeinsame Definition des Flüchtlingsstatus und zur Festlegung eines gemeinsamen Verfahrens für den subsidiären Schutz sowie die Richtlinie über die Asylverfahren.

dem jeweiligen Status verbundenen Rechte festgeschrieben sind, förmlich annahm. Zum selben Zeitpunkt erzielte er politische Einigung über die Richtlinie über die Asylverfahren, für die unionsweit dieselben Mindestnormen gelten werden. Diese Richtlinien sowie die anderen Rechtsinstrumente im Asylbereich, die bereits vom Rat verabschiedet worden waren, gewährleisten Personen, die tatsächlich internationalen Schutzes bedürfen, ein Mindestmaß an Schutz und Verfahrensgarantien in allen Mitgliedstaaten und verhindern zugleich eine missbräuchliche Inanspruchnahme des Asylrechts, welche die Glaubwürdigkeit des Systems beeinträchtigen würde.

Mit der Annahme dieser Maßnahmen tritt die Union in die **zweite Phase der gemeinsamen Asylpolitik** ein, die langfristig zu einem **gemeinsamen Asylverfahren und einem einheitlichen Status** für Personen, denen Asyl gewährt wird, führen soll.

In finanzieller Hinsicht ist der **Europäische Flüchtlingsfonds** konkreter Ausdruck der finanziellen Solidarität der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der gemeinsamen Asylpolitik.[17] Außerdem wurde, wie in Tampere gefordert, ein Rechtsinstrument geschaffen, das die **Bewältigung eines Massenzustroms von Vertriebenen** ermöglicht, ein **System zur Gewährung vorübergehenden Schutzes** vorsieht und die **Solidarität** zwischen den Mitgliedstaaten regelt.

Im Einklang mit der vom UNHCR unterstützten Schutzagenda hat die Kommission eine Diskussion über die externe Dimension dieser Politik eingeleitet. Dabei geht es darum, das **System zur Gewährung internationalen Schutzes moderner zu gestalten** und die **Verwaltung der Asylsysteme zu verbessern**, damit eine geregelte Einreise von um internationalen Schutz nachsuchenden Personen gewährleistet ist und die Schutzkapazitäten in den Herkunftsregionen verbessert werden können.

Abschließend ist festzustellen, dass viele Einwanderer mangels einer klaren Politik für die Wirtschaftsmigration versuchen, auf dem Asylweg in die Union zu gelangen. Dies führt dazu, dass die Abgrenzung von Wirtschaftsmigration und politischer Verfolgung schwieriger wird und wirkliche Fortschritte bei den Asylvorschriften ausbleiben[18]; dabei handelt es sich beim Asylrecht doch um ein in internationalen Übereinkommen verankertes Recht.

2.1.4. Partnerschaft mit den Herkunftsländern

Die Entwicklung eines globalen Migrationsansatzes, der gleichzeitig politischen Aspekten, Menschenrechtsfragen und Aspekten der Entwicklung der Herkunfts- bzw. Transitländer und -regionen Rechnung trägt, gehörte zu den Forderungen des Europäischen Rates von Tampere.

Die Kommission hat in ihrer Mitteilung über Migration und Entwicklung vom Dezember 2002 erste wichtige Anstöße zu diesem Thema gegeben. So hat sie sich

---

17 Ca. 146 Mio. EUR wurden in den vergangenen vier Jahren für die Unterstützung der Anstrengungen zur Aufnahme von Asylbewerbern, deren freiwillige Rückkehr und die Integration von Flüchtlingen verwendet. Die Kommission hat die Verlängerung dieses Programms im Zeitraum 2005-2010 und die Aufstockung der dafür vorgesehenen Mittel vorgeschlagen.

18 In Europa werden im Durchschnitt 80 % der Asylanträge abgelehnt.

insbesondere verpflichtet, Einwanderungsfragen im politischen Dialog der Gemeinschaft mit Drittländern stets zu berücksichtigen und die Zusammenarbeit in diesem Bereich zu verstärken.

Außerdem wurden vom Europäischen Rat von Sevilla Prioritäten festgelegt. Der Rat legte in seinen Schlussfolgerungen vom Mai 2003 auf der Grundlage der Kommissionsmitteilung vom Dezember 2002 eine Agenda für die Prüfung der heiklen Frage des Zusammenhangs zwischen Migration und Entwicklung fest. Außerdem forderte er im Dezember 2003 aufgrund des Mandats von Thessaloniki einen **Mechanismus zur Bewertung der Beziehungen zu den Drittländern bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung**, der in diesem Bereich der Einwanderungspolitik zu einem Steuerungsinstrument werden soll.

In diesem Rahmen muss der **gemeinsamen Rückübernahmepolitik**[19], deren Bedeutung bereits in Tampere bekräftigt worden war, besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Erste Erfolge sind zwar schon zu verzeichnen, auf Wunsch des Europäischen Rates soll die Kommission dem Rat aber schrittweise Papiere mit Überlegungen darüber vorlegen, wie sich die Ziele dieser Politik, unter anderem durch Anreize und Maßnahmen zur Förderung des geographischen Zusammenhalts, besser verwirklichen lassen.

Als erstes konkretes Zeichen der Solidarität ist das kürzlich verabschiedete Rechtsinstrument zur Schaffung des **Programms AENEAS** (2004-2008) zu nennen, das 250 Mio. EUR für die Unterstützung von Drittländern in den Bereichen Einwanderung und Asyl vorsieht.

Die Grundlagen einer **gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik** sind nunmehr geschaffen und konkretisieren den in Tampere geforderten globalen und ausgewogenen Ansatz. Wenn auch die Zielsetzungen generell nicht sehr ehrgeizig erscheinen mögen, so wurden doch die Mindestnormen, die die **erste Phase eines gemeinsamen Asylsystems** bilden sollen, bereits angenommen, so dass der Weg frei ist für die Verwirklichung der zweiten Phase, die durch Annahme geeigneter Rechtsgrundlagen im Verfassungsvertrag erleichtert werden dürfte.

Wichtige Elemente des gemeinsamen Rahmens, dessen es für einen konstruktiven Ansatz für die legale Einwanderung bedarf, wurden verabschiedet; der Europäische Rat von Thessaloniki hat nachdrücklich auf die Bedeutung der **Integrations-problematik** hingewiesen. Dagegen ist es der Union noch nicht gelungen, ein gemeinsames Konzept für die Zulassung von Wirtschaftsmigranten zu entwickeln. Im künftigen Vertrag wird eindeutig das Recht der Mitgliedstaaten bekräftigt, festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige aus Drittstaaten in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen, um dort als Arbeitnehmer oder Selbstständige Arbeit zu suchen; somit dürfte der Vertrag dazu beitragen, die in diesem Bereich unbedingt erforderlichen Fortschritte zu erleichtern.

[19] Die Kommission wurde ermächtigt, Rückübernahmeabkommen mit Marokko, Sri Lanka, Russland, Pakistan, Hongkong, Macao, der Ukraine, Algerien, Albanien, China und der Türkei auszuhandeln. Die Verhandlungen mit Hongkong, Macao, Sri Lanka und Albanien sind bereits abgeschlossen. Bei den anderen Ländern wurden nur langsam Fortschritte erzielt, so dass die Verhandlungen noch laufen.

Mit der Annahme von drei ehrgeizigen Aktionsplänen hat die Europäische Union eine kohärente Strategie zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung, insbesondere durch wirksamere Kontrollen an den Außengrenzen, entwickelt. Nunmehr gilt es, diese Leitlinien durch Verabschiedung der erforderlichen Rechtsinstrumente und vor allem durch die unerlässliche Verstärkung der administrativen Zusammenarbeit in konkrete Maßnahmen umzusetzen. Die zügige Errichtung der **Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen** wird in diesem Zusammenhang von wesentlicher Bedeutung sein. Außerdem wird der Entwicklung einer echten Kooperation im Bereich der Rückkehrpolitik besondere Aufmerksamkeit zu widmen sein.

Des Weiteren wurde ein gemeinsamer Ansatz der Europäischen Union und verschiedener Drittländer für die **Steuerung der Migrationsströme** klar als vorrangiges Ziel im Rahmen der Außenbeziehungen der Union festgelegt. Hier wurden zwar bereits erste Schritte getan, aber der feste Wille zu weiteren Fortschritten muss nunmehr insbesondere durch ein substanzielles Angebot für finanzielle und technische Zusammenarbeit gestützt werden.

2.2. Ein europäischer Raum des Rechts in Zivil- und Strafsachen

2.2.1. Der Aufbau eines europäischen Rechtsraums in Zivilsachen

Seit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam und der sich daraus ergebenden Vergemeinschaftung der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen wurden insbesondere hinsichtlich des Ecksteins des europäischen Rechtsraums, nämlich des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung, Fortschritte erreicht. Die Empfehlungen von Tampere wurden seit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam in nicht weniger als acht Verordnungen, zwei Richtlinien und einer Entscheidung des Rates umgesetzt.[20] Derzeit wird in den Gemeinschaftsorganen über zwei Legislativvorschläge der Kommission beraten. Zwei weitere werden bis zum Jahresende 2004 folgen.[21]

In diesem Bereich bietet ein geeintes Europa den Bürgern und Unternehmen, die ihre Rechte in einer Union ohne Binnengrenzen und in einer zunehmend globalisierten Welt geltend machen wollen, konkrete Problemlösungen.

2.2.1.1. Besserer Zugang zum Recht in Europa

Entsprechend den Empfehlungen von Tampere sind Vorkehrungen getroffen worden, um Bürgern und Unternehmen den Zugang zum Recht zu erleichtern. Einer der wichtigsten Rechtsakte in diesem Bereich ist zweifelsohne die **Richtlinie über die Prozesskostenhilfe**, auch wenn die letztlich angenommene Fassung nicht so weit geht wie gewünscht, weil der Rat den Anwendungsbereich auf Streitsachen mit

---

[20] In einem Arbeitsdokument der Dienststellen der Kommission werden die wesentlichen Vorschläge für Rechtsakte aufgeführt, die im Rahmen des Programms von Tampere angenommen wurden.

[21] Es wurden Beratungen über die Vorschläge für eine Verordnung über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Rom II) und eine Verordnung zur Einführung eines Europäischen Mahnverfahrens aufgenommen. Die Kommission möchte im Laufe des Jahres 2004 Vorschläge für eine Richtlinie über die alternative Streitbeilegung und eine Richtlinie über die Behandlung von Bagatellsachen durch die Gerichte vorlegen.

grenzübergreifendem Bezug beschränkt hat. Die **Richtlinie zur Entschädigung der Opfer von Straftaten**, die den Erwartungen der Bürger in Bezug auf eine in allen Mitgliedstaaten einheitliche Entschädigungsregelung entgegenkommt, wurde ebenfalls angenommen.

Auf der Grundlage der umfassenden Arbeiten zur **alternativen Streitbeilegung** wird in diesem Jahr unter Einbeziehung der Fachwelt ein Verhaltenskodex für Schlichter ausgearbeitet. Gleichzeitig wird die Kommission eine Richtlinie zur Erleichterung und Förderung der Schlichtung vorschlagen.

Im Rahmen der erlassenen bzw. noch zu erlassenden Rechtsakte wurden, wie in den Schlussfolgerungen von Tampere vorgesehen, zahlreiche **einheitliche Formulare** ausgearbeitet (u. a. für die Zustellung von Schriftstücken, die Beweisaufnahme und die Übermittlung von Prozesskostenhilfeanträgen zwischen den Mitgliedstaaten). Auf diese Formulare kann über das Internet zugegriffen werden (Europäischer Rechtsatlas für Zivilsachen).

Nach den umfassenden Vorarbeiten zur Einführung vereinfachter Gerichtsverfahren beginnt jetzt die Rechtsetzungsarbeit. Die Kommission hat unlängst einen Vorschlag für einen **Europäischen Zahlungsbefehl** vorgelegt und wird noch in diesem Jahr einen weiteren Vorschlag zur **Behandlung von Bagatellsachen** unterbreiten.

Zu den **Unterhaltspflichten** kam kürzlich ein Grünbuch heraus, auf dessen Grundlage die Beitreibung von Unterhaltsforderungen verbessert werden soll.

Im Rahmen des **Europäischen Justiziellen Netzes für Zivilsachen** hat die Kommission in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, wie auf dem Sondergipfel von Tampere gefordert, für EU-Bürger ein leicht zugängliches Informationssystem geschaffen.

2.2.1.2. Die gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Zivilsachen

Im Jahr 2000 wurde für den Bereich des allgemeinen Zivil- und Handelsrechts eine **Verordnung zur Regelung der internationalen Zuständigkeit der Gerichte (Verordnung „Brüssel I")** erlassen, die für die Anerkennung und Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen sehr viel gradlinigere und einfachere Vorschriften enthält. Für das **Insolvenzrecht** wurde ebenfalls eine eigene Verordnung erlassen. Diese Rechtstexte enthalten Klarstellungen, die für das Wirtschaftsleben von großem Vorteil sind. Erlassen wurde auch eine Verordnung **über die Anerkennung von Scheidungsurteilen** (sowie – in eng abgegrenzten Fällen – von Entscheidungen über die elterliche Verantwortung), die als Verordnung „**Brüssel II**" bekannt ist.

Die Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen zielt letztlich auf die Abschaffung aller Zwischenmaßnahmen ab, die zur Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen, die anderen Mitgliedstaaten ergangen sind, erforderlich sind (Exequatur). Dieser Grundsatz spielt in gewisser Weise dieselbe Rolle wie im Binnenmarkt-Kontext: Im justiziellen Bereich geht es darum, den freien Verkehr gerichtlicher Entscheidungen und deren Vollstreckung in anderen Mitgliedstaaten sicherzustellen. Dieses Ziel muss, wie im Maßnahmenprogramm zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung vorgesehen, schrittweise verwirklicht werden.

Bei den unbestrittenen Forderungen und bestimmten Entscheidungen zur elterlichen Verantwortung ist dieses Ziel mit Hilfe zweier unlängst erlassener Verordnungen bereits erreicht. Der geplante Vorschlag zu Bagatellstreitsachen weist in dieselbe Richtung.

Im **Familienrecht** sind die Fortschritte besonders deutlich spürbar. Im Jahr 2003 wurde eine Verordnung zur Regelung der Zuständigkeit, Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren über die elterliche Verantwortung erlassen, die sich auch auf Entscheidungen über nichteheliche Kinder sowie auf Entscheidungen außerhalb eines Scheidungs- oder Trennungsverfahrens erstreckt.

Mit dieser neuen Verordnung wird ein echter europäischer **Rechtsraum für Angelegenheiten der elterlichen Verantwortung** geschaffen, den es bisher in dieser Form nicht gab. Die Abschaffung des Exequaturverfahrens für Entscheidungen über das Umgangsrecht wird die Wahrnehmung dieses Rechts in anderen Mitgliedstaaten erleichtern und damit zur Erhaltung der Familienbande beitragen. Das neue Rechtsinstrument bietet darüber hinaus eine wirksame und gerechte Lösung für Kindesentführungen durch einen Elternteil und wird für die Prävention dieser häufig dramatischen Eingriffe eine wichtige Rolle spielen.

Wird ein Kind von einem Elternteil unrechtmäßig in einen anderen Mitgliedstaat verbracht, schreibt die neue Verordnung die sofortige Rückgabe des Kindes vor. Von diesem Grundsatz kann das Gericht in dem betreffenden Mitgliedstaat nur in ganz bestimmten Ausnahmefällen absehen. Die Streitsache muss dann innerhalb kürzester Frist an das Gericht des Landes verwiesen werden, in dem das Kind vor seiner Verbringung seinen gewöhnlichen Aufenthalt hatte. Dieses Gericht bleibt für die Entscheidung in der Sache zuständig und entscheidet abschließend über die Rückgabe des Kindes. Da das Exequaturverfahren für Streitsachen dieser Art abgeschafft wurde, werden die Entscheidungen des Gerichts im Mitgliedstaat, in dem sich das Kind befindet, unmittelbar vollstreckt.

Sowohl in den Empfehlungen von Tampere als auch im Maßnahmenprogramm wird die Notwendigkeit von **Begleitmaßnahmen zur Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung von Entscheidungen** anerkannt. Zu diesen Begleitmaßnahmen zählen gemeinsame Regeln zur Bestimmung des anwendbaren Rechts. In dieser Hinsicht wurden bereits im Bereich der vertraglichen Schuldverhältnisse (die Kommission hat bereits ein Grünbuch zur Umwandlung des Übereinkommens von Rom aus dem Jahr 1980 in eine Verordnung herausgegeben) sowie im Bereich der außervertraglichen Schuldverhältnisse (Vorlage eines Legislativvorschlags) Fortschritte erzielt.

2.2.1.3. Eine geschlossenere justizielle Zusammenarbeit

Auf der Grundlage zweier EG-Verordnungen sind bereits bei der Zustellung gerichtlicher und außergerichtlicher Schriftstücke sowie bei der Beweiserhebung **direkte Kontakte** zwischen den Gerichten und Justizbehörden der Mitgliedstaaten möglich. Weitere Neuerungen sind die direkte Zustellung von Schriftstücken auf dem Postweg innerhalb der EG sowie die direkte Beweisaufnahme in einem anderen Mitgliedstaat.

Mit Hilfe des durch Entscheidung des Rates gegründeten **Europäischen Justiziellen Netzes für Zivilsachen** wurden Kontaktstellen eingerichtet, bei denen die Justizbehörden praktische Hilfe erhalten, wenn sie mit einem Verfahren konfrontiert sind, das grenzüberschreitende Bezüge aufweist.

2.2.1.4. Größere Konvergenz im Bereich des Zivilrechts

Entsprechend dem Wunsch der Gemeinschaftsorgane ist die Kommission der Frage nachgegangen, inwieweit es einer Angleichung des allgemeinen materiellen Zivilrechts bedarf. Mit ihrem **Projekt „Europäisches Vertragsrecht"** hat sie einen langwierigen Konsultationsprozess eingeleitet, der Aufschluss darüber geben soll, wie die Probleme, die sich aus den unterschiedlichen Vertragsrechtssystemen ergeben, auf europäischer Ebene am besten angegangen werden können, und um geeignete Lösungen zu finden, damit insbesondere die in diesem Bereich geltenden EG-Regelungen kohärenter gestaltet werden können.

2.2.1.5. Die Außendimension des europäischen Rechtsraums in Zivil- und Handelssachen

Im Zuge der fortschreitenden Regelung der justiziellen Zusammenarbeit auf Gemeinschaftsebene wurden **der Gemeinschaft in diesem Bereich Außenkompetenzen übertragen**. So hat die Gemeinschaft seit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam bei den Arbeiten im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen auf internationaler Ebene ihren Beobachterstatus in den verschiedenen internationalen Gremien gegen den Status eines aktiven Teilnehmers an den internationalen Verhandlungen getauscht (u. a. im Europarat und bei der Haager Konferenz, aber auch in Organisationen wie Unidroit, IMO, OECD usw.). Dies ist umso wichtiger, als die Zusammenarbeit in Zivilsachen auf internationaler Ebene ebenso wie innerhalb der EU in voller Expansion begriffen ist.

Auf internationaler Ebene sind derzeit eine Reihe von Verhandlungen im Gange, die u. a. auf ein neues Lugano-Übereinkommen, ein Haager Gerichtsstandsübereinkommen, ein Übereinkommen über Unterhaltspflichten und den Beitritt der Gemeinschaft zur Haager Konferenz gerichtet sind. Daneben liegen dem Rat eine Reihe weiterer Vorschläge zur Unterzeichnung oder Ratifizierung diverser internationaler Übereinkommen vor.

Im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen, die im Alltag der Bürger und Unternehmen in Europa allgegenwärtig ist, sind bemerkenswerte Fortschritte erzielt worden.

Die Umsetzung des Grundsatzes der **gegenseitigen Anerkennung** hat sich in einer Reihe wichtiger Rechtsakte konkretisiert, die sowohl das **Wirtschaftsleben** (Insolvenz, unbestrittene Forderungen, einfachere Feststellung der gerichtlichen Zuständigkeit in Streitsachen mit Auslandsbezug) als auch das **Familienleben** betreffen (Scheidung, elterliche Verantwortung). Auch hat es sich die Europäische Union zum Ziel gesetzt, Bürgern und Unternehmen den Zugang zum Recht zu erleichtern, die Zusammenarbeit zwischen den Gerichten zu fördern und sowohl Laien als auch Fachleute über das Zivilrecht zu informieren.

2.2.2. Der Aufbau eines europäischen Rechtsraums in Strafsachen

Im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen ist ein bedeutender Teil des Tampere-Programms umgesetzt worden. Seit dem Europäischen Rat von Tampere sind nicht weniger als 23 Rahmenbeschlüsse und Entscheidungen ergangen bzw. stehen kurz vor der Annahme. Mit Drittländern wurden ein Übereinkommen, ein Protokoll und drei internationale Abkommen unterzeichnet[22].

Gegenstand dieser Arbeiten waren insbesondere die Angleichung der Straftatbestände und Sanktionen für bestimmte Straftaten (punktuell auch der Verfahrensvorschriften), die Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung, die Stärkung der Zusammenarbeit und die Regelung der Außenkompetenzen.

2.2.2.1. Rechtsangleichung im Bereich des Strafrechts

Ziel der Rechtsangleichung ist es zum einen zu verhindern, dass Straftäter von den Unterschieden zwischen den Strafrechtssystemen der Mitgliedstaaten profitieren, und zum anderen den Bürgern ein gemeinsames Rechtsgefühl zu vermitteln.

Alle wichtigen auf dem Sondergipfel in Tampere genannten Bereiche, in denen die internationale Kriminalität infolge des Wegfalls der Kontrollen an den Binnengrenzen der Union aufblühen könnte, sind in die Rechtsangleichung einbezogen worden, wobei Bestimmungen in Titel VI EU-Vertrag als Rechtsgrundlage herangezogen wurden. Es handelt sich um Rechtsinstrumente, die gemeinsame Definitionen, Straftatbestände und Sanktionen für den Menschenhandel, die Beihilfe zur illegalen Einwanderung, die sexuelle Ausbeutung von Kindern, den Terrorismus, die Finanzkriminalität, die Computerkriminalität und den Drogenhandel festlegen. Auch zu kriminellen Handlungen wie Umweltschutzdelikten, deren Auswirkungen nicht an Landesgrenzen halt machen, hat die Kommission aufgrund der einschlägigen Bestimmungen des EU-Vertrags und des EG-Vertrags (Vorschriften der so genannten „ersten Säule“) Vorschläge unterbreitet.

Die Grundlagenarbeit muss jedoch jetzt **vertieft** werden. Das Einstimmigkeitserfordernis hat entweder zu unüberwindbaren Blockaden (wie bei den Vorschriften zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit) oder zu einer Beschränkung der Rechtsangleichung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner geführt. Die meisten Rechtsakte lassen bei den Straftatbeständen eine Reihe von Ausnahmen oder Abweichungen zu; sonst hätten sie die Hürde im Rat nicht genommen. Bei der Angleichung der Strafen ist die Reichweite der Bestimmungen nicht zuletzt durch die Verwendung von Strafrahmen häufig begrenzt. Die ersten Untersuchungen, die die Kommission zur Bewertung der Umsetzung der Rahmenbeschlüsse durchgeführt hat, haben ergeben, dass die großen Unterschiede im Strafmaß der Mitgliedstaaten im Wege der Rechtsangleichung nur in bescheidenem Maße verringert werden konnten. Die EU wird sich des Weiteren mit alternativen strafrechtlichen Sanktionen sowie Geldbußen und Geldstrafen auseinander zu setzen haben.

---

[22] In einem Arbeitsdokument der Dienststellen der Kommission werden die wesentlichen Vorschläge für Rechtsakte aufgeführt, die im Rahmen des Programms von Tampere angenommen wurden.

Einheitliche Vorschriften wird es auch im Bereich der Einziehung von Erlösen aus Straftaten geben. In manchen Fällen wird es möglich sein, die Einziehung von Vermögenswerten anzuordnen, deren Wert weit über den direkten Straftaterlös hinausgeht.

Fortschritte sind bei den Strafverfahren zu verzeichnen. So wird den Opfern von Straftaten unabhängig vom Ort des Verfahrens ein Minimum an gleichwertigen Rechten eingeräumt.

Ein wichtiger Bereich, mit dem sich die Kommission zur Zeit beschäftigt, betrifft die **Angleichung der Strafverfahren im Hinblick auf Mindestverfahrensgarantien** für Verdächtige und Beschuldigte[23]. Diese Maßnahmen sind notwendig, um gegenseitiges Vertrauen zu schaffen.

Schließlich **muss die EU auch die strafrechtlichen Aspekte in der Gemeinschaftspolitik kohärent angehen**. Sanktionen müssen ihren Platz in der Gemeinschaftspolitik einnehmen. Tragische Ereignisse wie der Untergang der Erika oder der Prestige haben gezeigt, dass ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlichenfalls auch strafrechtliche Folgen einschließen muss. Nicht zuletzt ist die Angleichung des Strafrechts auch ein wichtiger Faktor, der die gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen erleichtert.

2.2.2.2. Die gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Strafsachen

Das Programm zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Strafsachen gehört zu den vielversprechendsten Projekten im Bereich des europäischen Strafrechts. Wie im Zivilrecht soll der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung den freien Verkehr gerichtlicher Entscheidungen und deren Vollstreckung in den Mitgliedstaaten gewährleisten. **Etwa die Hälfte des Maßnahmenprogramms wurde bzw. wird derzeit umgesetzt.** Einer der wichtigsten Rechtsakte in diesem Bereich ist sicherlich der **Rahmenbeschluss zum Europäischen Haftbefehl**. Zwar hat sich seine Umsetzung verzögert, aber **die ersten auf dieser Grundlage behandelten Fälle zeigen**, dass die Regelung **gut funktioniert** und für die Justiz in der EU einen echten Fortschritt darstellt. **Der Europäische Haftbefehl stärkt die Autorität und Unabhängigkeit der Justizbehörden,** die traditionell die Garanten der Grundfreiheiten sind, indem er den politischen Entscheidungsträgern die Zuständigkeit für Auslieferungs-entscheidungen entzieht.

Mit der Umsetzung der übrigen Rechtsakte zur **Sicherstellung von Vermögenswerten und Beweismitteln**, zur **Beitreibung von Geldbußen** und **zur Vollstreckung von Einziehungsentscheidungen in der EU** dürfte die Strafgerichtsbarkeit an Effizienz gewinnen. Die geplante Einführung einer **Europäischen Beweisanordnung** schließlich ist der erste Schritt auf dem Weg zu einer zukünftigen einheitlichen übergreifenden Regelung und wird die gegenseitige Anerkennung von Beweismitteln in der EU erleichtern.

---

[23] Die Kommission hat insbesondere vor kurzem einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über bestimmte Verfahrensrechte in Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union angenommen. KOM(2004) 328 vom 28.4.2004.

2.2.2.3. Eine geschlossenere justizielle Zusammenarbeit

Mit dem 1998 errichteten **Europäischen Justiziellen Netz** verfügen die Justizbehörden erstmals über Kontaktstellen für die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen im Gebiet der Europäischen Union.

Mit **Eurojust** hat die Union eine Einrichtung geschaffen, die strafrechtliche Ermittlungen koordiniert. Eurojust dient insbesondere dazu, die Tätigkeit der Ermittler, Staatsanwälte und Richter, die im Bereich der organisierten Kriminalität und des Terrorismus tätig sind, zu koordinieren und ihre Zusammenarbeit zu stärken.

Angesichts des Stellenwerts, der der Betrugsbekämpfung im Hinblick auf die finanziellen Interessen der Gemeinschaft zukommt, hat die Kommission überdies die **Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft** mit entsprechenden Befugnissen in diesem Bereich vorgeschlagen[24].

Der Wille zum Aufbau einer integrierten justiziellen Zusammenarbeit kommt auch im Erlass des Rahmenbeschlusses über **gemeinsame Ermittlungsgruppen** zum Ausdruck. Auf diese Weise konnten einige Bestimmungen des **Europäischen Rechthilfeübereinkommens vom 29. Mai 2000**, das wie das **Protokoll vom 16. Oktober 2001** von den meisten Mitgliedstaaten immer noch nicht ratifiziert worden ist, rascher in Kraft gesetzt werden.

Eine bessere justizielle Zusammenarbeit setzt eine Kenntnis der Rechtssysteme und Verfahren in anderen Mitgliedstaaten voraus. Auf Anregung des Europäischen Parlaments bereitet die Kommission ein **Austauschprogramm** für Richter und Staatsanwälte vor, das zur Herausbildung einer gemeinsamen Rechtskultur sowohl im Zivilrecht als auch im Strafrecht beitragen wird.

2.2.2.4. Die Außendimension des europäischen Rechtsraums in Strafsachen

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 hat die Europäische Union **mit den USA ein Rechtshilfe- und ein Auslieferungsabkommen geschlossen**.

Auch **mit Island und Norwegen** wurde ein **Rechtshilfeübereinkommen** geschlossen. Verhandlungen sind im Gange, um bestimmte Vorschriften, die den Europäischen Haftbefehl betreffen, auf diese beiden Staaten, die Mitglieder des Schengen-Raums sind, zu erstrecken.

Ab 1. Mai 2004 vertritt die Europäische Union mehr als 450 Mio. Bürger und verfügt damit über ein erhebliches Gewicht, um ihren Werten, insbesondere dem Schutz der Grundrechte, Geltung zu verleihen. So hat sie in ihrem Abkommen mit den USA, insbesondere was die Todesstrafe anbelangt, bereits Garantien erlangt, die über die in anderen bilateralen Verträgen enthaltenen Bestimmungen hinausgehen.

Im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen hat die Europäische Union Bedeutendes erreicht. Insbesondere der **Europäische Haftbefehl** und **Eurojust** sind der Beweis für die Entschlossenheit der EU, sich für eine effizientere und geschlossenere justizielle Zusammenarbeit einzusetzen.

---

[24] Dieser Gedanke ist auch in Artikel III-175 des Verfassungsvertragsentwurfs enthalten.

Wichtige Arbeiten wurden auch im Bereich der **Rechtsangleichung** unternommen. Das Ergebnis ist allerdings mitunter enttäuschend, und zwar sowohl im Hinblick auf den Inhalt der erlassenen Vorschriften als auch im Hinblick auf **ihre Umsetzung**. Aus der Art und Weise, wie diese Vorschriften umgesetzt werden, lassen sich wertvolle Schlüsse für die Zukunft ziehen. Am deutlichsten sind die Fortschritte im Bereich der **gegenseitigen Anerkennung**. Dieser Grundsatz wird auch weiterhin eine wesentliche Stütze für den Aufbau des europäischen Rechtsraums sein. Sein Beitrag wird allerdings in hohem Maße davon abhängen, wie viel **Vertrauen** sich die Mitgliedstaaten in einer erweiterten Union entgegenbringen.

2.3. Kriminalitätsbekämpfung auf Unionsebene

Neben den Maßnahmen zur Angleichung der geltenden Rechtvorschriften für die Bekämpfung der organisierten und grenzüberschreitenden Kriminalität ist in den letzten Jahren – insbesondere auf der Grundlage der in Tampere festgelegten Prioritäten, des Wiener Aktionsplans und der Strategie für das neue Jahrtausend - eine Reihe neuer Rechtsvorschriften über die Kriminalitätsbekämpfung und den Ausbau der Zusammenarbeit der Polizei- und der Zollbehörden erlassen worden.

Bedauerlicherweise neigt der Rat auf diesem Gebiet dazu, nicht bindende Rechtsvorschriften anzunehmen. Wünschenswerter wäre hingegen eine stärkere Konzentration auf die festgelegten Prioritäten. Die Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen müsste beschleunigt werden, und es müsste ein allgemeines System zur Auswertung der auf einzelstaatlicher Ebene ergriffenen Umsetzungsmaßnahmen und ihrer Effizienz entwickelt werden.

Die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität erfordert nicht nur **ein ausgewogenes und kohärentes Vorgehen** des Gesetzgebers, sondern insbesondere auch **wirksame operative Mittel.**

2.3.1. Kriminalitätsverhütung auf Unionsebene

Gemäß dem ihr vom Europäischen Rat in Tampere erteilten Auftrag hat die Kommission in ihrer ersten Mitteilung[25] im November 2000 eine Debatte über die vorrangigen Bereiche (Jugendkriminalität, Kriminalität in den Städten, Drogenkriminalität) angeregt und eine Strategie für die EU-Ebene entworfen, die u. a. die Einrichtung des **Europäischen Netzes für Kriminalprävention** sowie die Schaffung des (später durch das umfassendere Programm "AGIS" ersetzten) Finanzierungsprogramms "Hippocrate" vorsah.

Die guten Ergebnisse, die insbesondere in Bezug auf den Austausch bewährter Praktiken, den Informationsaustausch, die Verbesserung der Vergleichbarkeit und des Austausches von Statistiken erzielt wurden, legen nach dem Dafürhalten der Kommission den Schluss nahe, dass die **Kriminalitätsverhütung -** wie von der Kommission in ihrer Mitteilung vom 16. April 2004[26] empfohlen - einen

---

[25] Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament "Kriminalprävention in der Europäischen Union - Überlegungen zu gemeinsamen Ansätzen und Vorschläge für eine Finanzhilfe der Gemeinschaft" (KOM (2000) 786).

[26] Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament "Kriminalprävention in der Europäischen Union" (KOM (2004) 165 endg. vom 12.3.2004).

spezifischen Tätigkeitsbereich auf EU-Ebene bilden sollte. Die Zusammenarbeit auf Unionsebene kann vieles erleichtern, ohne die nationale Politik der Mitgliedstaaten zu ersetzen, die die Hauptverantwortung für die Umsetzung der Kriminalitätsverhütungspolitik tragen.

Auf der Grundlage der für das Jahr 2004 vorgesehenen Evaluierung durch das Europäische Netz für Kriminalprävention sollten Überlegungen über eine Verbesserung der Struktur und Arbeitsweise des Netzes angestellt werden[27].

Auf dem Gebiet der Prävention der organisierten Kriminalität wurde u. a. ein einschlägiges **europäisches Forum** eingerichtet.

2.3.2. Stärkere Zusammenarbeit bei der Kriminalitätsbekämpfung

Die in Tampere geforderte Einsetzung von **gemeinsamen Untersuchungsteams** dürfte eine Verbesserung der operativen Effizienz grenzübergreifender Untersuchungen ermöglichen[28].

Zudem hat **Europol,** das seit 1999 voll einsatzfähig ist, bereits in vielen Fällen durch Analysen, Informationen oder koordinierende Maßnahmen Unterstützung geleistet und trägt viel zur Erleichterung der operativen Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden bei. Dies gilt insbesondere für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität in den Bereichen Drogenhandel, illegale Einwanderung und Menschenhandel, Kinderpornografie im Internet und Fälschung des Euro.

Durch die Annahme von Rechtsakten zur Ausweitung seines Kompetenzbereiches sollte ein **wirksameres Vorgehen von Europol** ermöglicht werden[29]. In einem Raum ohne Grenzen kommt Europol eine entscheidende Rolle zu, wenn es darum geht, den Bürgern Europas ein hohes Maß an Schutz zu gewährleisten. Diesbezüglich wäre zu wünschen, dass die Mitgliedstaaten so rasch wie möglich die Protokolle zur Änderung des **Europol-Übereinkommens** ratifizieren.

Da die besagte Ratifizierung nur langsam voranschreitet und noch immer nicht genügend Informationen an Europol übermittelt werden, wird der **Ausbau der operativen Möglichkeiten** von Europol von einer **Verbesserung des Vertrauens** abhängen, das ihm die Mitgliedstaaten entgegenbringen.

In diesem Zusammenhang ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass die Tätigkeiten und Kompetenzen von Europol den Polizeidienststellen der Mitgliedstaaten nicht genau bekannt sind. Hier gilt es weiterhin darauf hinzuwirken, dass Europol besser in

---

27 Dabei sollten folgende Punkte angegangen werden: genauere Festlegung der Schwerpunktbereiche, Bestandsaufnahme bewährter Praktiken, einheitliche Vorgehensweise, Überwachung und Auswertung der nationalen Maßnahmen sowie bessere Vergleichbarkeit der Statistiken.

28 Siehe obigen Abschnitt über die Verbesserung der justiziellen Zusammenarbeit.

29 Im Wege der Protokolle zur Änderung des Europol-Übereinkommens hat der Rat Europol spezifische Befugnisse zur Bekämpfung der Geldwäsche und sämtlicher Formen der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität übertragen. Ferner wurde Europol ermächtigt, in gemeinsamen Untersuchungsteams mitzuwirken und Polizeidienststellen der Mitgliedstaaten um Nachforschungen zu ersuchen. Das vierte Protokoll vom November 2003 stellt auf die Beseitigung von Hindernissen ab, die in den vergangenen vier Jahren in verschiedenen Bereichen festgestellt wurden und dem Ausbau der operativen Möglichkeiten von Europol entgegenstehen.

die nationalen Kriminalitätsbekämpfungsstrategien einbezogen und der Informationsaustausch verbessert wird. Eine weitere unabdingbare Voraussetzung für eine größere Effizienz von Europol ist die Inbetriebnahme des **Europol-Informationssystems**.

In Übereinstimmung mit den Schlussfolgerungen von Tampere hat der Rat im Jahr 2000 die Europäische Polizeiakademie (**EPA)** geschaffen, die aus einem Netz der Polizeischulen der Mitgliedstaaten gebildet wird und zur Ausbildung ranghoher Polizeibeamter beitragen soll. Im Dezember 2003 hat der Europäische Rat festgelegt, dass die Polizeiakademie ihren Sitz im Vereinigten Königreich haben soll. Im Anschluss zu diesem Beschluss werden verschiedene Initiativen zur Verbesserung ihrer Funktionsweise ergriffen[30].

Ferner wurde die **Task-Force der Polizeichefs** eingerichtet, die eine operative Verbindungsstruktur darstellt, in der die Verantwortlichen der Polizeidienste Erfahrungen, bewährte Praktiken und Informationen austauschen können.

Die Verbesserung der **Handlungsbefugnisse der Polizei (in Bezug auf die Verfolgung, Überwachung und Festnahme) im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats** ist ein weiterer wichtiger Punkt, mit dem sich die Union verstärkt befassen sollte.

Auf dem Gebiet der **Zollzusammenarbeit** wurden im Wiener Aktionsplan konkrete Ziele festgelegt: Ratifizierung des Übereinkommens über die gegenseitige Amtshilfe und die Zusammenarbeit zwischen den Zollbehörden (Neapel II) und Ratifizierung des Übereinkommens über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich (ZIS). Beide Übereinkommen können von den Mitgliedstaaten, die sie ratifiziert haben, provisorisch zur Anwendung gebracht werden. Zwar wurde eine Reihe von Fortschritten erzielt, doch bestimmte Mitgliedstaaten haben ihre Ratifizierungsverfahren immer noch nicht abgeschlossen[31]. Zur Vervollständigung des Systems sollte die vorgeschlagene Datei zur Erfassung von Zollermittlungen (FIDE) eingerichtet werden.

Hinzuweisen ist ferner darauf, dass bereits mehrere Zentren für die Polizei- und Zollzusammenarbeit an den Binnengrenzen eingerichtet worden sind. Derartige Strukturen für den regelmäßigen Informationsaustausch und die dauerhafte Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten sollten gefördert und ausgebaut werden.

Die Gemeinschaft hat zudem an den Verhandlungen über mehrere internationale Abkommen teilgenommen, die die Kriminalitätsbekämpfung betreffen. Die

---

30 Dies stellten u.a. darauf ab, als Sitz der Europäischen Polizeiakademie Bramshill (VK) festzulegen und sie mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit auszustatten. Zudem werden im Rat auf der Grundlage eines Kommissionsvorschlags Gespräche über die Struktur der Polizeiakademie, ihre künftigen Aufgaben und eine Reihe finanzieller Aspekte angeregt werden.

31 Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Mitteilung hatten 14 Mitgliedstaaten das ZIS-Übereinkommen ratifiziert und 10 Mitgliedstaaten das Neapel-II-Übereinkommen.

Legislativverfahren für ihre Unterzeichnung und Ratifizierung im Namen der Gemeinschaft sind auf den Weg gebracht worden.[32]

Sowohl in Bezug auf die organisierte Kriminalität als auch in Bezug auf die Alltags- und insbesondere die Jugendkriminalität sind die Grundlagen für eine wirksame Kriminalitätsverhütung geschaffen worden.

Die Zusammenarbeit im Bereich innere Sicherheit hat sich positiv weiterentwickelt. Die Stärkung von Europol, die Einrichtung der Europäischen Polizeiakademie und die geplante Einsetzung gemeinsamer Untersuchungsteams sind wichtige Fortschritte.

Gleichwohl ist es bedauerlich, dass die Instrumente, die für eine wirksamere Zusammenarbeit auf europäischer Ebene zur Verfügung gestellt wurden, noch nicht in vollem Umfang genutzt werden. Ebenso muss festgestellt werden, dass die bestehenden Instrumente nur langsam umgesetzt werden und die Koordinierung der Maßnahmen der nationalen Behörden weiter verbessert werden muss.

2.3.3. Bekämpfung spezifischer Kriminalitätsformen

Das Vorgehen der Union konzentriert sich auf schwere Delikte der grenzüberschreitenden Kriminalität (**terroristische Handlungen, Menschenhandel, Wirtschaftskriminalität** usw.).

Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels

Auf dem Gebiet der **Bekämpfung des Menschenhandels** hat die Union in Übereinstimmung mit der **Brüsseler Erklärung** die Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften vorangetrieben und eine Gesamtstrategie entwickelt, die sowohl Präventivmaßnahmen und Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung der Opfer als auch Maßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Polizei- und den Justizbehörden umfasst.

Prävention und Bekämpfung von Terrorismus

Im Wiener Aktionsplan wurde die Terrorbekämpfung nur im allgemeinen Rahmen der Bekämpfung der organisierten Kriminalität vorgesehen. Einem Ersuchen des Europäischen Rates von dessen anlässlich der Anschläge in New York und Washington anberaumten Sondertagung vom 20./21. September 2001 entsprechend **ist ein disziplinübergreifender Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus angenommen worden.** Dieser sieht Maßnahmen vor, die einen fachübergreifenden

[32] Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und seine drei Zusatzprotokolle zur Verhinderung, Bekämpfung und Strafverfolgung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, Luft- und Seeweg sowie gegen die unerlaubte Herstellung von Schusswaffen, dazugehörigen Teilen und Komponenten und Munition und gegen den unerlaubten Handel damit sind von der Gemeinschaft unterzeichnet worden. Die Kommission hat am 22. August 2003 einen Vorschlag betreffend den Abschluss des Übereinkommens und seiner zwei ersten Protokolle im Namen der Gemeinschaft vorgelegt. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung von Korruption liegt seit Dezember 2003 zur Unterzeichnung auf, und die Kommission hat einen Vorschlag für einen Beschluss des Rates über seine Unterzeichnung vorgelegt.

Ansatz erfordern und sich auf folgende Bereiche erstrecken: justizielle Zusammenarbeit, Zusammenarbeit zwischen Polizeidienststellen und Nachrichtendiensten, Finanzierung terroristischer Handlungen, Grenzsicherungsmaßnahmen, verstärkte Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten.

Zur Behandlung der unter die Polizei- bzw. Justizzusammenarbeit fallenden Aspekte wurde **innerhalb von Europol** eine mit der Gefahrenabschätzung befasste **Task-Force zur Terrorbekämpfung** eingesetzt, und es wurden die erforderlichen Rechtsakte zur Einsetzung multinationaler Ermittlerteams für die vorgerichtliche Untersuchungsphase erlassen. Der im Juni 2002 angenommene **Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung** stellt auf eine Angleichung der Begriffsbestimmungen für terroristische Handlungen und der betreffenden Strafen ab. Weitere Instrumente wie der europäische Haftbefehl oder die gemeinsamen Untersuchungsteams werden ebenfalls zur Bekämpfung des Terrorismus beitragen.

Nach den Anschlägen von Madrid vom 11. März 2004 hat der Europäische Rat auf seiner Tagung vom 25./26. März 2004 eine feierliche Solidaritätserklärung abgegeben und die Notwendigkeit bekräftigt, in folgenden Bereichen tätig zu werden:

- Ausbau der bestehenden Zusammenarbeit durch Umsetzung des geltenden Rechtsrahmens und gegebenenfalls Annahme neuer Maßnahmen, durch Verstärkung der operativen Zusammenarbeit (optimale Nutzung der Möglichkeiten von Europol und Eurojust) und durch Optimierung der Informationssysteme;

- verstärkte Grenzkontrollen und Dokumentensicherheit;

- Verbesserung der nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit im Hinblick auf eine bessere Gefahrenabschätzung;

- Verhütung und verstärkte Bekämpfung der Finanzierung terroristischer Handlungen;

- Verstärkung der externen Maßnahmen durch einen gezielteren Dialog mit Drittländern über den Terrorismus und eine umfassendere technische Unterstützung in Zusammenarbeit mit dem Un-Ausschuss für Terrorismusbekämpfung und anderen internationalen Organisationen;

- sonstige Maßnahmen, insbesondere zur Unterstützung von Terroropfern.

Maßnahmen zur Bekämpfung der Finanzkriminalität

Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung in Tampere ein ganzes Kapitel seiner Schlussfolgerungen den Maßnahmen zur Bekämpfung der **Geldwäsche** gewidmet. Die Geldwäsche ist ein zentrales Element der organisierten Kriminalität, da es für Kriminelle wichtig ist, die illegale Herkunft ihrer Erträge zu verschleiern und sich die für ihre Machenschaften erforderlichen Finanzmittel zu verschaffen. In diesem Zusammenhang hat der Europäische Rat auf seiner Sondertagung im September 2001 die Bedeutung der Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus unterstrichen.

Die Union hat seit 1999 eine Reihe wichtiger Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche ergriffen. Der Geltungsbereich der Richtlinie zur Geldwäschebekämpfung wurde durch die Änderung vom Dezember 2001 auf Notare und sonstige unabhängige Rechtsberufe ausgedehnt. Zudem wurden Maßnahmen zum Ausbau der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden und zur Verstärkung der Maßnahmen von Europol ergriffen. Ferner wurde ein Rechtsakt über die Vollstreckung von Entscheidungen über das Einfrieren von Guthaben und die Sicherung von Beweisen angenommen, und gegenwärtig läuft das Verfahren zur Annahme eines Rahmenbeschlusses über die gegenseitige Anerkennung von Einziehungsentscheidungen. Politische Einigung wurde bereits über einen Rahmenbeschluss über die Einziehung von Erträgen, Tatwerkzeugen und Vermögensgegenständen aus Straftaten[33] erzielt. Im Jahr 2001 wurde ein sich konkret auf die Bekämpfung der Finanzkriminalität beziehendes Protokoll zum Rechtshilfeübereinkommen vom 29. Mai 2000 angenommen, das bislang allerdings noch von keinem Mitgliedstaat ratifiziert worden ist[34]. Zur Sicherstellung und Erleichterung der für die Aufdeckung von Finanzkriminalität unabdingbaren Zusammenarbeit zwischen den für Finanznachrichten zuständigen kriminalpolizeilichen Stellen wurde ein einschlägiger Beschluss des Rates angenommen.

Die Kommission wird weiterhin ein Gesamtkonzept für die Geldwäschebekämpfung verfolgen, das Vorschläge sowohl für strafrechtliche Vorschriften als auch für präventive Maßnahmen (insbesondere zur Ermittlung umfangreicher Barzahlungen und der betreffenden Kunden) umfassen wird.

Des weiteren werden Maßnahmen zur Bekämpfung von **Steuerbetrug** ergriffen werden. Die Union hat zudem wiederholt ihre Entschlossenheit bekräftigt, auf allen Ebenen gegen **Korruption** vorzugehen, sei es innerhalb der EU-Organe, in den Mitgliedstaaten der EU oder außerhalb der Union. Zu diesem Zweck sind bereits mehrere Rechtsakte erlassen worden[35]. Künftig wird es darum gehen, die Korruptionsbekämpfungspolitik der einzelnen Länder zu verfolgen und einheitliche Integritätsnormen für die öffentlichen Verwaltungen der EU-Länder auszuarbeiten.

2.4. Bekämpfung und Verhütung des Drogenhandels auf Unionsebene

Der Europäische Rat betonte auf seiner Tagung in Tampere die Bedeutung eines Gesamtkonzeptes für die Drogenbekämpfung und bezeichnete den Drogenhandel als

---

33 Siehe Abschnitt 3.2.2.1 über die Angleichung der Strafrechtsvorschriften

34 Durch das Protokoll soll die Möglichkeit unterbunden werden, bei Finanzermittlungen eine Informationsweitergabe unter Berufung auf das Bankgeheimnis zu verbieten.

35 Dabei handelt es sich insbesondere um das Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und sein erstes Protokoll, die am 17. Oktober 2002 in Kraft getreten sind; das zweite Protokoll zu dem Übereinkommen und das Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt, befinden sich in der Ratifizierungsphase. Die Kommission hat zudem dem Rat einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft (KOM (2001) 272 vom 23.5.2001) sowie einen geänderten Vorschlag (KOM (2002) 577 vom 16.10.2002) vorgelegt. Ferner wurde im Juli 2003 ein Rahmenbeschluss über die Korruptionsbekämpfung auf dem privaten Sektor angenommen (ABl. L 192 vom 31.7.2003).

einen vorrangig für eine Angleichung der Strafrechtsvorschriften in Frage kommenden Bereich.

Die Union hat für diesen Bereich einen Ansatz ausgearbeitet, der mit der Auflegung eines detaillierten, fachübergreifenden Programms im Rahmen der **Strategie und des Plans zur Drogenbekämpfung (2000-2004)** einhergeht; dieses Vorgehen wurde auf den Tagungen des Europäischen Rates in Helsinki (Dezember 1999) und in Santa Maria da Feira (Juni 2000) beschlossen.

Bis Ende dieses Jahres wird die Kommission eine umfassende Bilanz der Fortschritte vorlegen, die die Union bei der Verwirklichung der im Aktionsplan festgelegten Ziele erreicht hat. Diese abschließende Auswertung wird die Grundlage für die künftige Strategie auf diesem Gebiet und den entsprechenden Aktionsplan bilden, mit deren Umsetzung voraussichtlich im Jahr 2005 begonnen wird.

Bei der Zwischenevaluierung des Aktionsplans legte die Kommission den Schwerpunkt auf die Umsetzung der geltenden Gemeinschaftsvorschriften in den neuen Ländern und auf die synthetischen Drogen. Der Rat nahm Anfang 2003 Maßnahmen zur Reduzierung der Nachfrage nach und des Angebots an synthetischen Drogen an.

Im Bereich der Rechtsangleichung wurde im Rat nach zweieinhalbjährigen Verhandlungen Einigung über einen **Rahmenbeschluss zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Drogenhandels** erzielt.

Der Rahmenbeschluss stellt einen wichtigen Schritt im Hinblick auf die Festlegung einer auf europäischer Ebene koordinierten Politik dar. Die Schwierigkeit, bezüglich dieses Beschlusses zu einer Einigung zu gelangen, ist auf die unterschiedlichen Traditionen und Sensibilitäten der Mitgliedstaaten zurückzuführen, zeugt jedoch auch von einem gewissen Mangel an Koordinierung und Weitblick auf Unionsebene. So ist es insbesondere schwierig gewesen, einen gemeinsamen Ansatz zur Erreichung der Ziele festzulegen, da einige Mitgliedstaaten auf diesem Wege vom Umfang des Drogenhandels unabhängige Strafen festlegen wollten, während andere Mitgliedstaaten lieber das Schwergewicht auf den Drogenhandel "im großen Maßstab" gelegt hätten.

Zur Evaluierung des Rahmenbeschlusses werden nicht nur der Stand seiner Umsetzung, sondern auch sein Funktionieren und seine Auswirkungen auf die Justizzusammenarbeit analysiert werden müssen.

Der Kampf gegen **synthetische Drogen** bleibt ein vorrangiges Ziel. Dank des 1997 eingeführten Frühwarn- und Überwachungssystems, das gegenwärtig umgestaltet wird, um die Verfahren einfacher, effizienter und schneller zu machen und auch neue Drogen erfassen zu können, konnte die Überwachung auf mehrere neue Substanzen ausgedehnt werden.

Da die gegenseitige wirtschaftliche Abhängigkeit weltweit zunimmt, ist es umso mehr erforderlich, gleichermaßen innen- und außenpolitisch vorzugehen und sich dabei besonders auf die wichtigsten Transportwege, über die Drogen in die Europäische Union gelangen, sowie auf die Folgen für die öffentliche Gesundheit,

z. B. die Verbreitung von ansteckenden Infektionskrankheiten, zu konzentrieren. Die Union hat Aktionspläne mit verschiedenen Ländern und Regionen (u.a. Lateinamerika, karibischer Raum, Mittelasien, Balkan) vereinbart. Diese Aktionspläne sind ein wichtiger Schritt, werden jedoch allzu häufig nicht von dem festen Willen und den konkreten Mitteln begleitet, die zur Erreichung der verkündeten Ziele erforderlich sind. Gegenwärtig führen die Kommissionsdienststellen in Übereinstimmung mit dem Aktionsplan zwar mehrere, mit insgesamt über 200 Mio. € ausgestattete Projekte zur Drogenbekämpfung durch, doch es ist dringend erforderlich, die Koordinierung mit und unter den Mitgliedstaaten zu verstärken, um die Sichtbarkeit und Wirksamkeit der EU-Maßnahmen zu erhöhen.

Die politische Einigung über den Rahmenbeschluss zur Drogenbekämpfung ist ein wichtiger Schritt zur Verwirklichung der europäischen Ziele auf diesem Gebiet. Ein weiteres Hauptziel ist die fortgesetzte Bekämpfung synthetischer Drogen.

Die Kommission wird bis Jahresende eine umfassende Bilanz der von der Union erzielten Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele des Aktionsplans zur Drogenbekämpfung (2000-2004) vorlegen. Diese abschließende Auswertung wird die Grundlage für die künftige Strategie auf diesem Gebiet und den entsprechenden Aktionsplan ab dem Jahr 2005 bilden.

2.5. Verstärkung der externen Maßnahmen

Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung in Tampere darauf hingewiesen, dass sämtliche Befugnisse, über die die Union fügt, insbesondere bei den externen Maßnahmen im Verbund und auf kohärente Weise dazu genutzt werden sollten, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu schaffen. Auf der Tagung des Europäischen Rates in Feira im Jahr 2000 haben Rat und Kommission einen Bericht vorgelegt, um eine klare Festlegung der Prioritäten, der politischen Ziele und der im Bereich Justiz und Inneres zu ergreifenden externen Maßnahmen der Union zu erreichen.

Der Bericht enthielt fünf Leitlinien: interne Politik als wichtigster Parameter für die Notwendigkeit einer externen Maßnahme, erforderlicher zusätzlicher Nutzen gegenüber den Maßnahmen der Mitgliedstaaten, Beitrag zur Erreichung der allgemeinen außenpolitischen Ziele der Union, mögliche Zielverwirklichung binnen eines annehmbaren Zeitraums und Möglichkeit eines langfristigen Vorgehens.

Auf der Tagung des Europäischen Rates in Feira wurden diesbezüglich keine konkreten Schlussfolgerungen gezogen. Allerdings wurde ein erstes mehrjähriges Programm des Ratsvorsitzes für den Zeitraum 2001-2002 beschlossen. Darin wurde auf die fünf Leitlinien Bezug genommen und eine Reihe vorrangiger Bereiche genannt. Die mehrjährigen Programme haben sich seither als ein nützliches Instrument zur Planung und Ausrichtung der vorrangigen Maßnahmen erwiesen. Bei den Prioritäten hat es im Laufe der Jahre natürlich einige Verschiebungen gegeben.

Im den letzten Jahren hat die Kommission im Rahmen der Außenbeziehungen der Gemeinschaft und insbesondere in den Beziehungen zu den Nachbarländern der erweiterten EU Fragen aus dem Bereich Justiz und Inneres zunehmend Rechnung getragen. So ist die Kommission im Rahmen ihrer neuen **Nachbarschaftspolitik**

gegenwärtig damit befasst, verschiedene Aktionspläne für die Nachbarländer der erweiterten EU auszuarbeiten, die jeweils auch ein großes Kapitel "Justiz und Inneres" umfassen. Hier einige Beispiele für die externen Beziehungen und Partnerschaften mit Drittländern im Bereich Justiz und Inneres:

Partnerschaften mit Drittländern und Mitwirkung in internationalen Foren

Im Fall **Bulgarien** und **Rumänien** wird die weitere Entwicklung im Bereich Justiz und Inneres dafür ausschlaggebend sein, ob diese Länder wie geplant im Jahr 2007 der EU beitreten können. Die Zusammenarbeit mit der **Türkei** muss insbesondere in Bezug auf die Bekämpfung des Drogenhandels und der illegalen Einwanderung besser werden.

Die Union hat zudem eine Nachbarschaftspolitik entwickelt, die auf den Ausbau der Zusammenarbeit mit den an ihre Außengrenzen grenzenden Ländern nach der Erweiterung abstellt und auch den Bereich Justiz und Inneres einschließt.

Die Zusammenarbeit mit den **westlichen Balkanländern** entwickelt sich angesichts der europäischen Perspektiven dieser Länder hauptsächlich im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses. Hauptziel dabei ist, dass die erzielten Fortschritte weiterhin zur Stabilität in der Region beitragen. Der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität kommt dabei besondere Bedeutung zu.

Die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen haben bereits eine wichtige Rolle gespielt. So hat die Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland mit der Annahme eines gemeinsamen Aktionsplans zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität konkrete Form angenommen; gleiches gilt für den Aktionsplan im Bereich Justiz und Inneres, den die EU mit der Ukraine vereinbart hat und der auch einen Anzeiger der Fortschritte umfasst. Im Rahmen der ministeriellen Zusammenkünfte auf Ebene der Troika wurde mit diesen Ländern ein Dialog über Fragen aus dem Bereich Justiz und Inneres entwickelt. Die Ziele des zwischen der EU und der Ukraine vereinbarten Aktionsplans im Bereich Justiz und Inneres wie auch des zwischen der EU und Russland vereinbarten Aktionsplans zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität werden entschlossen verwirklicht werden müssen.

Die EU und Russland werden ihre Beziehungen auf vier Gebieten ausbauen, darunter die Entwicklung eines gemeinsamen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Die konkreten Ziele und Maßnahme werden in einem Aktionsplan festgelegt.

Mit den Mittelmeerländern hat die Union Assoziationsabkommen geschlossen, die u.a. ein Kapitel "Justiz und Inneres" umfassen und schrittweise umgesetzt werden. Im Rahmen des Programms "MEDA" wird beispielsweise der Aufbau von Netzen zwischen Ausbildern und Praktikern auf den Gebieten Migration sowie Polizei- und Justizzusammenarbeit zwischen der EU und den Mittelmeerländern finanziell unterstützt.

Ferner ist ein verstärktes neues Interesse an den Beziehungen zu den traditionellen Partnern der Union zu verzeichnen. Die Beziehungen zu den **Vereinigten Staaten** sind vor allem auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung sehr eng. Die betreffenden Gespräche erfolgen im Rahmen der "Neuen transatlantischen Agenda"

Die privilegierten Beziehungen zu den assoziierten Schengen-Ländern **Norwegen** und **Island** werden fortgesetzt. Der Beitritt der Schweiz zum Schengen-Abkommen steht kurz bevor.

Die Union ist ein wichtiger Partner in den Beziehungen zu zahlreichen **internationalen Organisationen und Foren**, die sich mit Fragen aus dem Bereich Justiz und Inneres befassen. Dabei handelt es sich insbesondere um die Vereinten Nationen, den Europarat, die OSZE, die G7/G8, die Haager Konferenz für internationales Privatrecht und UNIDROIT.

2.6. Unionsbürgerschaft und Grundrechte

Die Unionsbürgerschaft und die Grundrechte wurden 1999 im Zusammenhang mit der Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nicht ausdrücklich als Prioritäten genannt. Gleichwohl handelt es sich hierbei um zwei horizontale Aspekte, die eng mit diesen Bereichen verbunden sind.

Die **Unionsbürgerschaft** ist im EG-Vertrag verankert und ergänzt die Staatsangehörigkeit; sie bringt eine Reihe von Rechten und Pflichten mit sich, die mit der Politik im Bereich Justiz und Inneres verbunden sind, so beispielsweise die Freizügigkeit innerhalb der EU.

Die Wahrung der Grundrechte gemäß **Artikel 6 EU-Vertrag** ist Grundvoraussetzung für alle Maßnahmen, die die Union in diesen Bereichen ergreift.

2.6.1. Unionsbürgerschaft

Mit der **Richtlinie über die Freizügigkeit der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen** im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten hat die Union einen wichtigen Rechtsakt zur Konkretisierung der Unionsbürgerschaft erlassen. Diese Richtlinie kodifiziert ein komplexes Bündel an Rechtsvorschriften über den freien Personenverkehr für Unionsbürger, einschließlich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, sowie die einschlägige Rechtsprechung. Sowohl für die Unionsbürger als auch für die nationalen Verwaltungen werden die Rechte dadurch klarer und transparenter.

Die Voraussetzungen und Verwaltungsformalitäten im Zusammenhang mit dem Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich in den Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, werden durch die Richtlinie erleichtert; dies erfolgt insbesondere durch Abschaffung der Aufenthaltskarte für EU-Bürger. Zudem wird das **Recht auf Daueraufenthalt** eingeführt, das nach einem fünfjährigen ununterbrochenen Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat an keine Aufenthaltsbedingung mehr geknüpft ist. Auch die Rechte der Bürger und ihrer Familienangehörigen gleich welcher Nationalität werden insofern gestärkt, als die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, aus Gründen der öffentlichen Ordnung die Erteilung des Aufenthaltsrechts abzulehnen oder dieses Recht zu widerrufen, eingeschränkt wird.

Die Mitgliedstaaten haben zwei Jahre (bis 2006) Zeit, die Richtlinie in nationales Recht umzusetzen. Die Kommission wird die Auswirkungen der Richtlinie in einem von ihr zu einem späteren Zeitpunkt vorzulegenden Bericht auswerten.

Um die den Bürgern garantierten Rechte mit konkretem Inhalt zu füllen, wird es gleichzeitig darauf ankommen, eine ordnungsgemäße Anwendung der geltenden Gemeinschaftsvorschriften für die Bereiche Freizügigkeit und Aufenthalt zu gewährleisten. Auf diesem Gebiet wurden bereits mehrere

Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, und der Europäische Gerichtshof hat insbesondere im Zusammenhang mit dem im EG-Vertrag verankerten Verbot jedweder Diskriminierung aufgrund der Nationalität wichtige Grundsätze festgelegt.

In den Schlussfolgerungen von Tampere wurde betont, dass der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auf Transparenz und demokratischer Kontrolle basieren muss. **Die Wahlteilnahme ist ein Grundrecht des Bürgers und Ausdruck seines Mitspracherechts.** Bei der Auswertung der Richtlinie über das Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament im Zusammenhang mit den Europawahlen von 1999 wurde deutlich, wie wichtig es ist, dass die Mitgliedstaaten die Bürger umfassender informieren. Im Vorfeld der **Europawahlen vom Juni 2004** hat die Kommission die Mitgliedstaaten auf die Notwendigkeit hingewiesen, angesichts der kurzen Zeitspanne zwischen der EU-Erweiterung und den Europawahlen auf innerstaatlicher Ebene sicherzustellen, dass alle Bürger, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnen als dem, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, an den Wahlen teilnehmen können. Bezüglich der **Kommunalwahlen** hat die Auswertung der Richtlinie ergeben, dass der Anteil der aus einem anderen Mitgliedstaat stammenden EU-Bürger an den in den Wahllisten verzeichneten Personen im Allgemeinen relativ gering ist. Auch hier bedarf es einer verstärkten Aufklärung durch die Mitgliedstaaten.

2.6.2. Grundrechte

Seit den Schlussfolgerungen von Tampere wurden auf Unionsebene große Fortschritte im Hinblick auf die Wahrung und den Schutz der Grundrechte erzielt.

Im Jahr 2000 wurde in Übereinstimmung mit den Beschlüssen der Staats- und Regierungschefs von Köln und Tampere die **Charta der Grundrechte** verkündet. Um diese Rechte den Personen, die sie besitzen, zu verdeutlichen, werden in der Charta sämtliche Rechte aufgeführt, die die EU-Organe und die Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts wahren und schützen müssen.

Der Entwurf des Vertrags über eine Verfassung für Europa würde der Charta einen rechtlich bindenden Charakter verleihen. Er sieht zudem den Beitritt der Union zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vor.

Eine weitere wichtige Entwicklung wurde durch das Inkrafttreten des Vertrags von Nizza am 1. Februar 2003 markiert: Durch den Vertrag wurde der Union die Befugnis übertragen, bei der **eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der gemeinsamen Werte** tätig zu werden; damit wurden die im Vertrag von Amsterdam bereits angelegten Handlungsmöglichkeiten, die ein nachträgliches Tätigwerden der Union zulassen, wenn eine schwerwiegende Verletzung eingetreten ist, wesentlich operativer gestaltet.

Die Kommission hat in ihrer Mitteilung aus dem Jahr 2003 einen Rahmen für die Analyse der Anwendungsbedingungen für diese Bestimmung vorgestellt und dabei das Schwergewicht auf die Prävention gelegt; letztere schließt unter anderem eine strenge Überwachung der Wahrung der Grundrechte in der Union, die Entwicklung einer unabhängigen Sachkompetenz, eine Konzertierung zwischen den Organen und

mit den Mitgliedstaaten, einen Dialog mit der Zivilgesellschaft sowie die Unterrichtung und Aufklärung der Öffentlichkeit ein.

In Übereinstimmung mit einer Empfehlung des Europäischen Parlaments, das auf diesem Gebiet eine entscheidende Rolle gespielt hat, hat die Kommission im Jahr 2002 ein **Netz von Experten auf dem Gebiet der Grundrechte** geschaffen, das insbesondere die Aufgabe hat, einen jährlichen Bericht über die Verwirklichung der in der Charta festgeschriebenen Grundrechte in den Mitgliedstaaten zu erstellen.

Angesichts der großen Bedeutung, die der Sammlung und Analyse von Informationen über die Menschenrechte im Hinblick auf die Festlegung der einschlägigen EU-Politik zukommt, beschlossen die im Europäischen Rat versammelten Vertreter der Mitgliedstaaten im Dezember 2003 die Einrichtung einer **europäischen Agentur für die Grundrechte**.

Die Annahme der Richtlinie über die Freizügigkeit der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, durch die der einschlägige Rechtsrahmen vereinfacht und verbessert wird, stellt einen großen Fortschritt dar.

Der Schutz der Grundrechte ist ein Bereich, der auf Unionsebene ständig weiterentwickelt wird und in dem die EU-Organe permanent wachsam sein müssen. Mit der Grundrechtecharta und den Bestimmungen von Artikel 7 des Vertrags von Nizza wurden in diesem Bereich wichtige Neuerungen eingeführt. Die geplante europäische Agentur für die Grundrechte könnte die bereits vorhandenen Instrumente gegebenenfalls sinnvoll ergänzen.

3. 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. Es handelt sich hier um einen neuen und sehr dynamischen Politikbereich, der einem großen Bedürfnis der europäischen Bürger entspricht. Bemerkenswert ist die Geschwindigkeit, mit der die Arbeiten in den letzten Jahren vonstatten gingen und die aufgrund des Drucks äußerer Ereignisse zeitweise noch zunahm. Inzwischen steht diese Politik gleichrangig neben den anderen Politikbereichen der Union.

Dennoch wurden noch nicht alle Tampere-Ziele erreicht, und es sind weitere Anstrengungen zur Vollendung des Programms erforderlich. Bis zum Abschluss der Regierungskonferenz wird der **derzeitige institutionelle Rahmen** Anlass zu Schwierigkeiten geben. Deshalb könnten bis dahin die durch den Vertrag von Nizza gebotenen Möglichkeiten insbesondere im Bereich Visum und Asyl eine gewisse Dynamik bewirken.[36] Im Übrigen sollte erwogen werden, auf die durch den Vertrag von Nizza in Bezug auf Artikel 67 Absatz 2 eingeführte Neuerung zurückzugreifen.

Die Mehrzahl der laufenden Maßnahmen, wie die in den Programmen zur gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Strafsachen

[36] Siehe Abschnitt 1.2 „Neue Rahmenbedingungen“

oder die in der Jahrtausend-Strategie vorgesehenen Initiativen, reichen über das Zeitziel Mai 2004 hinaus. Einige der zurzeit durchgeführten Maßnahmen hatte der Europäische Rat auf seinen letzten Tagungen gefordert, wodurch sich möglicherweise die Abfolge der Prioritäten geändert hat. Diese sind überwiegend die logische Konsequenz des Tampere-Programms und stehen somit an der Schnittstelle zwischen diesem Programm und den künftigen Prioritäten. Ein besonders deutliches Beispiel dafür ist der Aktionsplan für einen integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen. Die Umsetzung dieses mittelfristigen Ziels ging zunächst rasch voran, konnte dann aber nicht bis zum 1. Mai 2004 abgeschlossen werden.

Nunmehr ist es an der Zeit, die **Grundlage für Überlegungen über ein künftiges Maßnahmenprogramm** mit den Prioritäten im Bereich Justiz und Inneres (JI) für den Zeitraum 2004 bis 2009 zu schaffen.

Angesichts der Bedeutung und Sensibilität der JI-Thematik muss diese Debatte in den nächsten Jahren intensiver geführt werden.

Bei der Ausarbeitung des künftigen Programms sind auf **Unionsebene** mehrere Aspekte zu berücksichtigen:

Dies sind erstens die Folgemaßnahmen zum Tampere-Programm, insbesondere:

- *die noch laufenden Beratungen,* soweit sie sich aus den vom Europäischen Rat auf mehreren aufeinander folgenden Tagungen festgelegten Prioritäten ergeben, die sich unmittelbar in den Tampere-Rahmen einfügen, sowie die *bereits vorher definierten langfristig angelegten* Maßnahmen, wie das Programm zur gegenseitigen Anerkennung;

- *der Grad der effektiven Umsetzung der angenommenen Instrumente und die Bewertung der Umsetzung*. Die Kommissionsdienststellen evaluieren gegenwärtig eine erste Generation von Rechtsakten, die nach Tampere angenommen wurden. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass das künftige Programm von einem Prozess zur Evaluierung der Einführung und Umsetzung des im Tampere-Rahmen angenommenen *Acquis* begleitet wird, damit eine wirksame Ergänzung der grundlegenden Rechtsakte und der neuen Vorschläge gewährleistet ist.

Zweitens ist sicherzustellen, dass die zur Verwirklichung dieser neuen Ziele erforderlichen geeigneten institutionellen Mittel und angemessenen Finanzressourcen künftig zur Verfügung stehen.

In diesem Zusammenhang werden gegenwärtig Anstrengungen zur Lösung verschiedener interinstitutioneller Probleme unternommen. Was den Entwurf des Verfassungsvertrags anbelangt, besteht einer der wichtigsten Aspekte in der Abschaffung der „Säulenstruktur“ und der Ausdehnung der Gemeinschaftsmethode auf den gesamten Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.[37]

In finanzieller Hinsicht hat die Kommission eine substanzielle Aufstockung der für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts verfügbaren Mittel unter der

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

Rubik „Unionsbürgerschaft“ vorgeschlagen. Selbstverständlich greifen die in diesem Dokument zum Ausdruck gebrachten Überlegungen weder den Vorschlägen, die zu gegebener Zeit im Rahmen der Finanziellen Vorschau folgen werden, noch den künftigen interinstitutionellen Debatten vor.

Im Übrigen muss die zukünftige Tätigkeit auf Maßnahmen mit **einem echten europäischen Mehrwert** ausgerichtet werden und **den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit umfassend Rechnung tragen.**

Wichtig ist auch die **Einhaltung der festgelegten Prioritäten,** um eine übermäßige Zersplitterung der Gemeinschaftsmaßnahmen zu verhindern.

Diese Prioritäten müssen dem **globalen Kontext** gerecht werden, dem sich die Union gegenübersehen und der besonders durch Folgendes geprägt sein wird:

Die ungleichen wirtschaftlichen Bedingungen in den verschiedenen Weltregionen und die politische Instabilität in bestimmten Regionen oder Ländern: Trotz der Anstrengungen der Union zur Förderung der Wirtschaftsentwicklung wird sich der Druck auf die Außengrenzen voraussichtlich weiter erhöhen, sodass ein **integriertes Einwanderungskonzept** wichtiger ist als je zuvor. Angesichts der politischen Instabilität in bestimmten Gegenden der Welt muss eine **echte gemeinsame EU-Asylpolitik** entwickelt werden. Die Union muss in diesem Bereich über die nötigen Mittel verfügen, um auf den Druck besonderer Ereignisse **rasch und angemessen reagieren** zu können.

Bevölkerungsrückgang in Europa: Diese Entwicklung stellt für das Wirtschaftswachstum eine große Herausforderung dar.

Eine Teillösung bieten die neuen **Konzepte zur Steuerung der Migrationsströme,** die vor allem die Entwicklung einer kontrollierten Einwanderung und die Förderung der **Integration von legalen Einwanderern** in das wirtschaftliche, politische, kulturelle und zivilgesellschaftliche Leben der Union zum Ziel haben.[38]

Die Erwartungen der Bürger in Bezug auf ihre Rechte: Das **Konzept der Unionsbürgerschaft** muss auch in Zukunft unser Handeln bestimmen. Der **freie Personenverkehr** stellt dabei ein wesentliches Element dar, doch muss die Union auch ständig ihre Wachsamkeit hinsichtlich des **Schutzes der Grundrechte** unter Beweis stellen und den **Zugang zum Recht** weiter verbessern.

Die Erwartungen der Bürger in Bezug auf ihre Sicherheit: Die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen darf die Sicherheit der Bürger nicht beeinträchtigen. Terrornetze und Vereinigungen der organisierten Kriminalität werden weiterhin alle Mittel einsetzen und sich dem technologischen Fortschritt rasch anpassen. Daher gilt es, die Anstrengungen zur Prävention und Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Terrorismus unionsweit fortzusetzen. Die Strafrechtspolitik muss sich als eigenständiger Bereich neben den übrigen Politikbereichen etablieren und die präventive Dimension u. a. in den Bereich der allgemeinen Kriminalität einbeziehen.

[38] Siehe Abschnitt 3.4 „Förderung einer echten gemeinsamen Politik zur Steuerung der Migrationsströme“.

Schließlich liegt es auf der Hand, dass diese globalen Herausforderungen ein **pluridisziplinäres Vorgehen** und eine **intensivere Koordinierung der internen und externen Dimension** der JI-Maßnahmen erfordern.

Die Prioritäten für den Zeitraum 2004 bis 2009 sind nachstehend skizziert.

3.1. Wirkungsvollerer Schutz der Personen bei der Ausübung ihrer Grundrechte

Der europäischen Integration liegen gemeinsame Werte wie die Achtung der Grundrechte, Rechtsstaatlichkeit und demokratische Institutionen zugrunde. Diese gemeinsamen Werte müssen die Basis aller Maßnahmen im Bereich Justiz und Inneres bilden.

Mit der **Aufnahme der Grundrechtecharta in den Verfassungsvertrag** und dem **Beitritt zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten** wird die Union rechtlich verpflichtet sein, in all ihren Zuständigkeitsbereichen die Achtung der Grundrechte sicherzustellen und diese bewusst zu fördern.

Die Institutionen werden künftig die Wahrung der Grundrechte im Bereich des EU-Rechts genauer kontrollieren müssen.

Die Kommission wird im Laufe des Jahres 2004 eine Mitteilung über die Schaffung einer **europäischen Agentur für die Grundrechte** vorlegen, deren genauer Auftrag nach der sich daran anschließenden Debatte festgelegt werden wird.

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.

Der Europäische Rat sprach sich in seiner Erklärung vom 25. März 2004 zur Terrorismusbekämpfung für Initiativen zur Erleichterung des Informationsaustauschs zwischen den zuständigen Behörden aus. In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, ob 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 etwaige Einrichtung einer einzigen Kontrollbehörde in der Europäischen Union. Dabei wird es wichtig sein, die Tätigkeit der Union mit der der nationalen Behörden zu verknüpfen und im Hinblick auf die Festlegung und Umsetzung der Regeln partnerschaftliche Beziehungen zum Privatsektor und zu den Nichtregierungsorganisationen aufzubauen.

3.2. Förderung von Initiativen zur Unionsbürgerschaft

Seit dem Vertrag von Amsterdam ist „Unionsbürgerin oder Unionsbürger […], wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ohne diese zu ersetzen.“ Diese Bestimmung wurde im Verfassungsvertrag übernommen.

Die Stärkung der Unionsbürgerschaft muss einen wichtigen Schwerpunkt unserer Tätigkeit bilden. Nach dem Entwurf des Verfassungsvertrags kann eine bestimmte Anzahl von Bürgerinnen und Bürgern (mindestens eine Million aus verschiedenen Mitgliedstaaten) die Kommission auffordern, Maßnahmen zur Umsetzung einer Bestimmung der Verfassung vorzuschlagen. Dies würde einen wichtigen Schritt für das demokratische Leben der Union bedeuten und ist durch ein Europäisches Gesetz festzulegen.

Die demokratische Teilnahme an den Europa-Wahlen muss gefördert werden.[39]

Viele Unionsbürger beklagen, dass sie ihr **Recht auf Teilnahme an bestimmten nationalen Wahlen**[40] in ihrem Herkunftsland verloren haben und ihnen nicht zum Ausgleich ein ähnliches Recht im Aufnahmemitgliedstaat gewährt wird. Sowohl auf europäischer Ebene wie in den Mitgliedstaaten sind dazu Überlegungen anzustellen.

Das Recht auf Freizügigkeit, das Unionsbürgern und ihren Angehörigen unabhängig von deren Staatsangehörigkeit schon jetzt gewährt wird, muss umfassend garantiert werden; außerdem muss streng kontrolliert werden, wie die Mitgliedstaaten die kürzlich angenommene Richtlinie anwenden. So wird sich feststellen lassen, ob es noch weiterer Maßnahmen bedarf, damit der freie Personenverkehr auf Unionsebene unter ähnlichen Bedingungen ausgeübt werden kann, wie sie für den Wohnsitzwechsel im eigenen Land gelten.

Die europäischen Institutionen müssen wachsam bleiben, um die uneingeschränkte Achtung der Grundrechte sicherzustellen, und dazu insbesondere eine regelmäßige Überwachung vorsehen.

Die Unionsbürgerschaft wird weiterhin durch Maßnahmen gefördert, die die Teilnahme am demokratischen Leben begünstigen und die vollständige Wahrung des Rechts auf freien Personenverkehr im europäischen Raum ohne Grenzen gewährleisten.

3.3. Aufbau eines integrierten Grenzschutzsystems und Visumpolitik

Die Entwicklung eines integrierten Grenzschutzsystems an den Außengrenzen trägt entscheidend zur Steuerung der Migrationsströme bei. Ein solches System stellt eine wesentliche Voraussetzung für den freien Personenverkehr in einem Raum ohne Binnengrenzen dar. Es erleichtert die Bekämpfung von illegaler Einwanderung, organisierter Kriminalität und Terrorismus und hilft so, ein hohes Maß an Sicherheit zu gewährleisten.

Auf kurze und mittlere Sicht müssen vor allem die Voraussetzungen für die Aufhebung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen der neuen Mitgliedstaaten geschaffen werden.

---

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

[40] 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 ergänzen würde.[41] Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben muss die Agentur mit anderen für die Außengrenzkontrollen zuständigen Stellen, insbesondere den Zolldienststellen, zusammenarbeiten, die die Hauptverantwortung für die Warenkontrollen an den Außengrenzen tragen. 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** und der ausgewogenen Teilung – auch der finanziellen - Verantwortlichkeiten zwischen den Mitgliedstaaten. Mit der Konkretisierung dieses Grundsatzes, der gemäß dem Verfassungsvertrag ebenfalls auf die Asyl- und Einwanderungspolitik Anwendung finden muss, werden sich im Rahmen der neuen Finanziellen Vorausschau wahrscheinlich entsprechende Mittel erschließen lassen.

Die Visumpolitik wird den großen 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 energisch und effizient voranzutreiben.

Ferner muss sichergestellt werden, dass das Visa-Informationssystem (VIS) und das neue Schengener Informationssystem (SIS II) tatsächlich eingeführt 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.

3.4. Förderung einer echten gemeinsamen Politik zur Steuerung der Migrationsströme

Im Bereich der Einwanderung erfordert die wirtschaftliche und demographische Entwicklung unseres Kontinents künftig eine zweigliedrige Strategie mit der Aufnahme legaler Wirtschaftsmigranten und Förderung der Integration einerseits und der Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Menschenhandel andererseits.

Wichtig ist ein pragmatisches Vorgehen, das die wirtschaftlichen und demographischen Erfordernisse berücksichtigt und die **rechtmäßige Aufnahme von**

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

Einwanderern in der Union erleichtert; Grundlage muss eine kohärente Politik sein, die eine **gerechte Behandlung** von Drittstaatsangehörigen sicherstellt. Selbstverständlich müssen die Mitgliedstaaten die Gewähr dafür haben, dass sie unter Berücksichtigung des globalen Ansatzes selbst festlegen können, wie vielen Drittstaatsangehörigen, die in ihrem Hoheitsgebiet eine Beschäftigung als Arbeitnehmer oder Selbständige suchen, sie die Einreise gestatten.

Die **Integrationspolitik** muss gefördert und fortgesetzt werden. Mit Blick darauf muss die EU Maßnahmen treffen, um die Anstrengungen der Mitgliedstaaten insbesondere zur Förderung der Integration der in den Mitgliedstaaten ansässigen Drittstaatsangehörigen zu unterstützen.

Inwieweit ein gemeinsames konstruktives und offenes Vorgehen in Sachen Einwanderung glaubwürdig ist, wird weitgehend davon abhängen, ob die Europäische Union die **illegale Einwanderung** unter Kontrolle bringen kann, indem sie auf alle Migrationsphasen Einfluss nimmt. Ein solches strategisches Vorgehen erfordert die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitdrittländern. Eine intensivere Bekämpfung des **Menschenhandels** sowie die Entwicklung einer **echten Rückkehr- und Rückübernahmepolitik** werden durch die im Verfassungsvertrag vorgesehene neue Rechtsgrundlage erleichtert. Hier, wie auf anderen Gebieten auch, kann unser Handeln nur Wirkung haben, wenn wir besonders gegenüber den neuen Mitgliedstaaten **Solidarität** beweisen, die auf echtem gegenseitigen Vertrauen beruhen und in neuen Formen der finanziellen und administrativen Zusammenarbeit konkret Ausdruck finden muss.

3.5. Entwicklung einer gerechten gemeinsamen EU-Asylpolitik

Durch die Anwendung des **Solidaritätsgrundsatzes** wird sich ein besseres Gleichgewicht zwischen den Anstrengungen der Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen herstellen lassen. Außerdem brauchen wir einen neuen Ansatz auf der Grundlage der Partnerschaft und Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitdrittländern sowie den Erstasyl- und Bestimmungsländern.

Gemäß dem Entwurf des Verfassungsvertrags besteht das Hauptziel des gemeinsamen europäischen Asylsystems darin, **einen einheitlichen Status für Asyl und subsidiären Schutz, ein gemeinsames Verfahren** zur Zuerkennung und Aberkennung dieses Status und ein gemeinsames System zur Gewährung vorübergehenden Schutzes festzulegen.

Parallel dazu ist ein integrierter Ansatz mit effizienten Verfahren für Verwaltungsentscheidungen über die Rückkehr sowie mit 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.

Die wichtigsten asylpolitischen Aufgaben sind die Festlegung eines **einheitlichen Status für Asyl und subsidiären Schutz** sowie eines **gemeinsamen Verfahrens** für die Zuerkennung und Aberkennung dieses Status. Der Kampf gegen den Missbrauch des Asylverfahrens bleibt ein wesentlicher Schwerpunkt der Asylpolitik.

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

Ziel der Entwicklung des europäischen Rechtsraums ist nicht, **die Rechts- und Gerichtssysteme der Mitgliedstaaten** infrage zu stellen, und dies wird auch nicht geschehen. Eine vollständige Harmonisierung in diesem Bereich ist weder verhältnismäßig noch angemessen. Dieser Ansatz beruht auf dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität und wird im Entwurf des Verfassungsvertrags bekräftigt. Daher nimmt der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung eine zentrale Stellung im europäischen Aufbauwerk in diesem Bereich ein. So ist es möglich, die Unterschiede zwischen den nationalen Gerichtssystemen zu achten, dabei aber gleichzeitig Gerichtsentscheidungen in der gesamten Union Geltung zu verschaffen.

Die gegenseitige Anerkennung setzt jedoch eine gemeinsame Basis geteilter Grundsätze und Mindeststandards voraus, die dazu beitragen, das gegenseitige Vertrauen zu stärken. Erforderlich ist außerdem ein größeres Engagement der Praktiker, das wiederum auf einer wechselseitigen Kenntnis der Systeme aufbaut. Auch in Zukunft muss gegenüber den **Angehörigen der Rechtsberufe** intensivste Überzeugungsarbeit geleistet werden, damit der europäischen Rechtspolitik tatsächlich Wirkung verliehen wird.

3.7. 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.

Das gemeinschaftliche Handeln muss dabei an mehreren Punkten ansetzen.

Ein vorrangiges Ziel ist die **Fortführung der im Programm zur gegenseitigen Anerkennung vorgesehenen Arbeiten.** Die verschiedenen Kommissionsvorschläge müssten zügig angenommen, und weitere Initiativen könnten auf den Weg gebracht werden. Letztere müssen vor allem auf die Verbesserung der Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen und 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). Sechs Millionen Europäer leben in einem anderen Mitgliedstaat als dem, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen. Angelegenheiten dieser Art bedeuten für sie konkrete Probleme.

Eine weitere wichtige Fragestellung betrifft die **eigentliche Vollstreckung von Gerichtsentscheidungen.** Die Erleichterung des Zugangs zum Recht, die Entwicklung von vereinfachten Verfahren zur Erlangung gerichtlicher Entscheidungen und die Herbeiführung der gegenseitigen Anerkennung dieser Entscheidungen ermöglichen Bürgern und Unternehmen, ihre Rechte auszuüben; dies wird allerdings erst dann möglich sein, wenn in allen Mitgliedstaaten Verfahren zur zügigen, effizienten und wirkungsvollen Vollstreckung existieren.

Um die gegenseitige Anerkennung zu vertiefen, muss **unter den Mitgliedstaaten** noch mehr **gegenseitiges Vertrauen** aufgebaut werden. Beispielsweise könnte es erforderlich sein, bestimmte Mindestverfahrensstandards festzulegen, die in allen EU-Mitgliedstaaten wirksam umgesetzt werden müssen, damit weitere Schritte auf dem Weg zur vollständigen Umsetzung des Grundsatzes des „freien Verkehrs von Entscheidungen" getan werden können.

Auch **die konkrete und effiziente Umsetzung der verabschiedeten Gemeinschaftsvorschriften** ist ein vorrangiges Ziel, zu dessen Verwirklichung angemessene Mittel eingesetzt werden müssen. So gilt es insbesondere, **die Aktivitäten des Europäischen Justiziellen Netzes für Strafsache**n auszubauen, um unter anderem die Anwendung ausländischen Rechts durch die innerstaatlichen Gerichte zu erleichtern.

Außerdem könnten zur Schaffung eines echten Raums des Rechts in Zivil- und Handelssachen neue, im ursprünglichen Programm nicht vorgesehene Instrumente im Bereich der gegenseitigen Anerkennung erforderlich werden. So wird die allgemeine Frage der Erleichterung der Anerkennung verschiedener Arten von Dokumenten immer größere Bedeutung erlangen. Bei bestimmten Angelegenheiten, 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 auch zweckmäßig sein, die gegenseitige Anerkennung in weiteren Bereichen, z. B. Personenstand, familiäre oder zivilrechtliche Beziehungen zwischen natürlichen Personen (Partnerschaften) oder Abstammung, zu erleichtern.

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.[42] Die Arbeiten, für die eine enge Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, interessierten Kreisen und den Gemeinschaftsinstitutionen geplant ist, dürften im Jahre 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 grenzübergreifenden Bezügen, eine für rein interne Streitigkeiten, geschaffen werden.[43]

3.8. Förderung einer kohärenten Strafrechtspolitik

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

---

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

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

(a) *Fortsetzung der Arbeiten zur gegenseitigen Anerkennung*

Wie im Bereich des Zivilrechts muss der **Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung** weiterhin den Eckstein der justiziellen Zusammenarbeit bilden. Eine der großen Aufgaben wird die Fortführung einschließlich Aktualisierung des Programms zur gegenseitigen Anerkennung sein.

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. Die im Entwurf des Verfassungsvertrags vorgesehenen Instrumente werden nämlich sowohl ihrem Wesen als auch ihrem Inhalt nach im Vergleich zu den Übereinkommen wirkungsvoller sein. 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 des **ne bis in idem**) oder die verhängte Strafe angepasst werden (Frage der **Rückfälligkeit**).

(b) *Stärkung des gegenseitigen Vertrauens durch Gewährleistung einer auf gemeinsamen Werten basierenden qualitativ hochwertigen Justiz für alle Unionsbürger*

Damit **das gegenseitige Vertrauen zwischen den einzelstaatlichen Justizbehörden gewährleistet ist**, könnten sich eine Reihe von Maßnahmen als erforderlich erweisen. Diese sollten insbesondere Folgendes betreffen: die Festlegung grundlegender Garantien, Bedingungen für die Zulässigkeit von Beweisen und Maßnahmen zur Stärkung des Opferschutzes. Eine bessere Aus- bzw. Fortbildung der Angehörigen der Rechtsberufe sowie Arbeiten zur Bewertung der Justizsysteme werden ebenfalls zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauens beitragen.

(c) *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, damit die erweiterte Union für die Herausforderungen des Terrorismus und der organisierten Kriminalität gerüstet ist; gleichzeitig müssen die Werte im Zusammenhang mit dem Schutz der Grundrechte genauestens beachtet werden.

Auf dem Gebiet der Rechtsangleichung wurden die wesentlichen Maßnahmen getroffen, obwohl auch hier noch weitere Anstrengungen erforderlich sind, um vor allem eine Rechtsverzerrung zu vermeiden. Es bedarf dringend institutioneller

Mechanismen, die die Kontrolle und adäquate Umsetzung der EU-Rechtsinstrumente ermöglichen. In dieser Hinsicht werden durch den Entwurf des Verfassungsvertrags, der die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in die Gemeinschaftspolitiken integriert, die speziellen Instrumente der derzeitigen „dritten Säule“ abgeschafft und durch Europäische Gesetze oder Rahmengesetze ersetzt, die vollständige richterliche Kontrolle wiederhergestellt und die Kommission erneut mit allen Befugnissen zur Wahrnehmung ihrer Aufgabe als Hüterin der Verträge ausgestattet.

Der neue Vertrag dürfte die **Entwicklung einer kohärenten Strafrechtspolitik** ermöglichen, die gleichermaßen bei der Bekämpfung bestimmter Kriminalitätsformen Anwendung finden oder die Fortführung einer bestehenden Gemeinschaftspolitik darstellen würde. Der Entwurf des Verfassungsvertrags sieht vor, dass, unabhängig von den jeweiligen Politikbereichen, eine einzige Rechtsgrundlage die Angleichung der Definitionen von Straftaten und Strafen regelt.

(d) ***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 von mehrere Mitgliedstaaten betreffender schwerer Kriminalität zuständig sind. Eurojust muss also den nationalen Behörden als erste Anlaufstelle für die Fortsetzung ihrer Tätigkeit in grenzüberschreitenden Angelegenheiten dienen. 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.

Auf der Grundlage von 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 unter Berücksichtigung der einzelstaatlichen Rechtskulturen im Bereich des Strafrechts einen den Erfordernissen der erweiterten Union angepassten institutionellen und rechtlichen Rahmen schafft. Daher würde die **Wiedereinführung der Einstimmigkeitsregel** bei den die Zusammenarbeit in Strafsachen betreffenden Bestimmungen, bei denen der Entwurf des Verfassungsvertrags die qualifizierte Mehrheit vorsieht, **einen Rückschritt darstellen**, der die Fähigkeit der Union, organisierte Kriminalität und Terrorismus wirkungsvoll zu bekämpfen, nur beeinträchtigen könnte.

3.9. 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.[44]

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

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. Die Zusammenarbeit muss auf nationaler Ebene, zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen diesen und der europäischen Ebene verbessert werden.

Auf EU-Ebene wäre unter anderem eine **verstärkte Bereitstellung von Informationen an Europol und die Stärkung der Rolle dieses Amtes** zu erwägen, dessen Nutzen für die einzelstaatlichen Strafverfolgungsbehörden im Kampf gegen Terrorismus und grenzüberschreitende Kriminalität entscheidend verbessert werden könnte, wie der Europäische Rat nach den Terroranschlägen vom 11. März 2004 in Madrid festgestellt hat.

Zum Nachweis eines echten Engagements im Kampf gegen die organisierte Kriminalität und insbesondere den Terrorismus muss zwar die bilaterale Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten fortgesetzt, aber vor allem der multilaterale Austausch weiterentwickelt werden. Um wirksam agieren zu können, müssen in dieses innereuropäische Informationsaustauschnetz auch die Nachrichtendienste einbezogen werden, unabhängig davon, ob sie auf interner oder externer Ebene tätig werden und ob sie in militärische oder zivile Strukturen eingebunden sind.

Auf Unionsebene gibt es eine ganze Reihe von Instrumenten und Mechanismen, mit denen die Zusammenarbeit verbessert werden kann. Mitunter werden diese Instrumente unzureichend oder überhaupt nicht genutzt. Die Mitgliedstaaten können auch im bilateralen Rahmen von den auf Unionsebene bestehenden Kooperationsmöglichkeiten Gebrauch machen, wie sie beispielsweise im Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vorgesehen sind. Die Bürger würden es den politisch Verantwortlichen nicht verzeihen, wenn diese aus Gründen der Geheimhaltung Informationen zurückhalten würden, mit denen sich schwerwiegende Anschläge auf ihre Sicherheit verhindern ließen.

Darüber hinaus müssen **die Beschlussfassungsmechanismen** in diesem Bereich durch Förderung der qualifizierten Mehrheit **vereinfacht werden**. Diese ist, mit einem Vorbehalt bezüglich der Maßnahmen zur operativen Zusammenarbeit, im Entwurf des Verfassungsvertrags vorgesehen. Allerdings muss die Union erst Beschlussfassungsmechanismen einführen, die den Erfordernissen der operativen Zusammenarbeit Rechnung tragen und ein Höchstmaß an Effizienz ermöglichen.

In diesem Zusammenhang besteht eine der wichtigsten Neuerungen, die der Entwurf des Verfassungsvertrags vorsieht, in der 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 angesichts ihrer privilegierten Stellung für die operative Koordinierung überprüft, neu belebt und weiterentwickelt werden. Alle sonstigen Akteure dieses Bereichs und speziell Europol müssen ebenfalls beteiligt werden.

Außerdem muss dafür Sorge getragen werden, dass die Kohärenz zwischen den operativen und den legislativen Aspekten von Unionsmaßnahmen gefördert wird. Angesichts der wiederholt, unter anderem nach dem 11. März 2004, festgestellten Erfordernisse erscheint es unerlässlich,

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

- auf der Grundlage der Bestimmungen des Verfassungsvertrags zu prüfen, welcher **Rechtsrahmen** die Umwandlung von **Europol** in eine Agentur der Union – einschließlich der Finanzierung aus dem Gemeinschaftshaushalt – und somit die Gewährleistung der tatsächlichen Operativität von Europol ermöglichen würde. Die Erhöhung der Effizienz von Europol muss mit einer besseren demokratischen und gerichtlichen Kontrolle seiner Tätigkeit einhergehen;

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

Damit die Effizienz der angenommenen Maßnahmen gewährleistet ist, gestattet der Entwurf des Verfassungsvertrags, auf Vorschlag der Kommission die für eine objektive und unparteiische Bewertung der Umsetzung dieser Politik erforderlichen Modalitäten festzulegen. In diesem Zusammenhang 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.

Besonders 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. Auch hier muss ein Verfahren eingeführt werden, mit dem sich die Anwendung dieser Instrumente und etwaige Verbesserungen bewerten lassen. 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.[45]

3.10. 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. Die intensive Koordinierung und Zusammenarbeit der Polizeidienste, der Justizbehörden und der Nachrichtendienste

[45] 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.

ist äußerst wichtig für einen effizienten Austausch strategischer und operativer Informationen. Vor diesem Hintergrund wird die Union die von der Kommission auf der Tagung des Europäischen Rates vom 25./26. März 2004 vorgeschlagene neue Möglichkeit für den Informationsaustausch schaffen. Dazu soll ein **Informations-austauschzentrum** eingerichtet werden, an dem Europol und Eurojust in vollem Umfang beteiligt sein sollten.

Außerdem sollten die Systeme zum Austausch nationaler Daten im Bereich strafrechtlicher Auskünfte gefördert werden, um das Aufspüren von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und die Bekämpfung der organisierten Kriminalität in der gesamten Union zu erleichtern. **Auf Unionsebene muss eine auf Prävention und Strafverfolgung ausgerichtete Informationspolitik 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, insbesondere der Rahmenbeschlüsse zur Bekämpfung des Terrorismus, über den Europäischen Haftbefehl sowie über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen und Beweismitteln, unbedingt kontrolliert und gefördert werden. Ferner könnten im Lichte der Umsetzung europäischer Rechtsvorschriften 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, insbesondere der Einsatz gemeinsamer Ermittlungsgruppen, sowie die Arbeit von Europol, und hier speziell die Analyse von nachrichtendienstlichen Informationen, müssen in vollem Umfang genutzt werden. Gleichermaßen bedeutend ist jedoch, dass die Zusammenarbeit der für die Terrorismusbekämpfung zuständigen Stellen weiter verstärkt wird.

Für eine wirklich effiziente Terrorismusbekämpfung ist es wichtig, dass die Zusammenhänge zu anderen Formen der Kriminalität, vor allem zur organisierten Kriminalität, berücksichtigt werden. Es gibt Verflechtungen bei den Methoden und der Finanzierung von Terrorismus und Großkriminalität sowie mitunter sogar zwischen den Vereinigungen selbst. Daher bedarf es eines umfassenden Ansatzes, um wirksamer gegen diese Erscheinungsformen der Kriminalität vorgehen und insbesondere jede Art der **Terrorismusfinanzierung** möglichst frühzeitig bekämpfen zu können. Vor allem ist ein höheres Maß an Transparenz erforderlich, und es muss leichter möglich sein, finanzielle Transaktionen zurückzuverfolgen. Außerdem muss die auf der Erhebung und Analyse von Daten basierende Ermittlungsarbeit rationalisiert werden; so sollten parallel zu Ermittlungen im Zusammenhang mit terroristischen Straftaten oder schweren Straftaten organisierter krimineller Vereinigungen systematisch finanzielle Untersuchungen durchgeführt werden.

Der **Kampf gegen die Finanzkriminalität** muss weiterhin zu den Prioritäten gehören. Die Anwendung des Protokolls zum Übereinkommen vom 29. Mai 2000 wird eine effizientere Rechtshilfe ermöglichen und dürfte dazu führen, dass die Mitgliedstaaten nationale Systeme für die Registrierung von Bankkonten einrichten, mit deren Hilfe die Kontoinhaber ermittelt werden können und die Untersuchungen im Zusammenhang mit Konten und Bankbewegungen erleichtern. Zudem müssen die Maßnahmen der Union eine bessere Transparenz von juristischen Personen, insbesondere von Unternehmen, zum Ziel haben, um das Vordringen krimineller Vereinigungen in legale Tätigkeitsbereiche zu verhindern.

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, Cyberkriminalität und Korruption 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,** insbesondere des Handels mit Frauen und Kindern, müssen weiterhin Präventiv- und Strafverfolgungsmaßnahmen miteinander verknüpft werden.

3.11. Verstärkung der Maßnahmen zur Kriminalitätsprävention

Im Bereich der **Kriminalitätsprävention** ist darauf hinzuwirken, dass Erzeugnisse und Dienstleistungen weniger anfällig für kriminellen Missbrauch sind. Fester Bestandteil der diesbezüglichen Maßnahmen muss die Bewertung der Rechtstexte aufgrund einer Analyse ihrer „Sicherheit“ vor kriminellen und terroristischen Handlungen (*Crime proofing*) sein.

Im Hinblick auf die **Prävention der allgemeinen Kriminalität** haben fünf Aktionsbereiche Vorrang: die präzisere Definition der wichtigsten Formen der Kriminalität, die Zusammenstellung bewährter Praktiken, die Ausarbeitung einer gemeinsamen Methodik zur Durchführung und Bewertung konkreter Projekte und für einen standardisierten Vergleich zwischen den Staaten, eine verstärkte Überwachung und Bewertung sowie eine bessere Vergleichbarkeit der Statistiken.

Die Kriminalitätsprävention sollte weiterhin durch ein **Finanzinstrument** unterstützt werden.

Die Verbesserung der **operativen Zusammenarbeit** muss künftig einen wichtigen Aktionsschwerpunkt bilden, um die organisierte Kriminalität und den Terrorismus wirksam zu bekämpfen. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, müssen alle Akteure einbezogen sowie die umfassende Nutzung der vorhandenen Verfahren und Instrumente gefördert werden.

Im Übrigen ist die **tatsächliche Anwendung der** angenommenen **Rechtsinstrumente** sicherzustellen und deren Wirkung zu bewerten.

3.12. 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.

In dieser Hinsicht werden die allgemeinen Grundsätze und der globale Aktionsrahmen der Union durch die **neue Strategie zur Drogenbekämpfung** festgelegt, die den Zeitraum bis 2013 abdecken und durch Aktionspläne von kürzerer Dauer mit bestimmten mittelfristigen Prioritäten, z. B. synthetische Drogen, flankiert werden könnte.

3.13. Entschlosseneres externes Handeln

Die Bilanz der seit Tampere erzielten Fortschritte und erste Überlegungen zu den künftigen Prioritäten zeigen, dass das externe Handeln der Union der JI-Dimension und der Notwendigkeit einer besseren Koordinierung der 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 der Unterstützung der EU-Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten sowie eines höheren Maßes an Solidarität und Disziplin in ihren bilateralen Beziehungen.

Wie bereits hervorgehoben wurde, muss **die externe Dimension in allen untersuchten Bereichen verstärkt werden** durch die Bekämpfung der eigentlichen Ursachen der Einwanderung, den Schutz der Außengrenzen, die Zusammenarbeit bei der Steuerung der Migrationsströme aus Drittländern, den Aufbau von Partnerschaften, den Abschluss von Rückübernahmeabkommen, die Festlegung von Maßnahmen im Bereich der Visumpolitik und der Fälschungssicherheit von Reisedokumenten, der Verstärkung der Prävention und Bekämpfung von Terrorismus, organisierter Kriminalität und Drogenhandel und der Verbesserung der justiziellen Zusammenarbeit mit Drittländern in Zivil-, Handels- und Strafsachen.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Seit der Tagung des Europäischen Rates von Tampere wurde eine 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, denn er schafft die rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen, um den wichtigsten Erwartungen gerecht zu werden.

Außerdem wird der neue Vertrag den wesentlichen Erfordernissen der Transparenz und der demokratischen Kontrolle insofern Rechnung tragen, als die Befugnisse des Europäischen Parlaments als Mitgesetzgeber ausgeweitet und die nationalen Parlamente stärker beteiligt werden. 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**, das **Prioritäten** mit genauen Fristen **vorgibt,** fortgesetzt und konkretisiert werden. Wenn auch nicht alle in Tampere festgelegten Ziele erreicht wurden, hat sich die Vorgehensweise doch als richtig erwiesen und sollte beibehalten werden. Es wäre zweckmäßig, das Follow-up in Form der regelmäßigen Aktualisierung des Fortschrittsanzeigers **(Scoreboard)** fortzuführen, der auch Angaben zur Umsetzung der Rechtsinstrumente auf einzelstaatlicher Ebene enthält, damit in dieser Hinsicht ein Höchstmaß an Transparenz gewährleistet ist.

Zudem ist beabsichtigt, im Zusammenhang mit der **neuen Finanziellen Vorausschau** eine ergänzende Mitteilung vorzulegen. Die mit beachtlichen Mitteln ausgestatteten künftigen Finanzinstrumente werden das vorhandene und das künftige rechtliche Instrumentarium ergänzen. Die Vorschläge werden dazu beitragen, den **operativen Aspekt** der Politik im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu verstärken; dies wird sich sicher wesentlich auf die Maßnahmen der EU in den kommenden Jahren auswirken.

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 in der Europäischen Union ansässigen Personen alle Vorteile im Zusammenhang mit dem durch die erweiterte Union entstandenen neuen Raum in Anspruch nehmen können. Daher wird es wichtig sein, dass im zweiten Halbjahr 2004 über dieses Programm ein Konsens 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. Sie muss weiterhin deutlich machen, dass sie ähnlich ehrgeizig und entschlossen an der Erreichung dieses Ziels arbeitet wie seinerzeit an der Vollendung des Binnenmarktes. Die Verwirklichung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, dessen Grundlagen nun

geschaffen sind, zählt zweifellos zu den größten Herausforderungen, denen wir uns gemeinsam stellen müssen.