

**DE**

**DE**

**DE**



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 10.6.2009  
KOM(2009) 263 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE  
PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS  
UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**JUSTIZ, FREIHEIT UND SICHERHEIT IN EUROPA SEIT 2005:**

**EVALUIERUNG DES HAAGER PROGRAMMS UND DES AKTIONSPANS**

**{SEK(2009) 765 endgültig}  
{SEK(2009) 766 endgültig}  
{SEK(2009) 767 endgültig}**

## I. EINLEITUNG

Justiz, Freiheit und Sicherheit bilden das Fundament eines prosperierenden und friedlichen Europas. Der Aufbau der nötigen Kapazität zur Sicherung dieser Grundwerte ist ein langfristiges Unterfangen. Europa braucht auch Flexibilität, um auf unerwartete und zuweilen tragische Ereignisse reagieren zu können, wie die Terroranschläge 2005 in London oder den tausendfachen Tod von Migranten auf dem Weg über das Mittelmeer nach Europa. Die EU-Politik in diesem Bereich gibt den Rahmen dafür vor, wie ihre Institutionen, Mitgliedstaaten und Bürger untereinander und auf der internationalen Bühne agieren.

Das Haager Programm<sup>1</sup> gilt als Blaupause der EU für die Realisierung ihrer Vision in folgenden Bereichen: Zugang zur Justiz, internationaler Schutz, Migration und Grenzkontrolle, Terrorismus und organisierte Kriminalität, polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit sowie gegenseitige Anerkennung.

Die Kommission hat die Umsetzung des Programms auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten sorgfältig überwacht.<sup>2</sup> Einzelne Instrumente sind von der Kommission oder den Mitgliedstaaten im Wege von Peer Reviews bewertet worden. Davon ausgehend stellt diese Mitteilung heraus, welche wichtigsten Themen sich ergeben haben und zeigt auf, wie die EU künftigen Herausforderungen begegnen sollte. Drei längere Dokumente ergänzen die Mitteilung: Erstens, ein Bericht über die Umsetzung des Programms, der für jeden Politikbereich die Ziele, maßgeblichen Entwicklungen und künftigen Herausforderungen detailliert erläutert; zweitens ein Ziele- und Instrumentenanzeiger (,institutional scoreboard'), der einen Überblick über die vorgegebenen Programminstrumente und –ziele vermittelt und drittens ein Umsetzungsanzeiger (,implementation scoreboard'), der auf die Umsetzung auf nationaler Ebene eingeht.

Die Prioritäten für die Weiterentwicklung des bisher Erreichten werden im nächsten Mehrjahresprogramm (dem Stockholmer Programm)<sup>3</sup> dargelegt.

## II. HINTERGRUND UND KONTEXT

Der Europäische Rat legte 1999 auf seiner Tagung in Tampere den ersten mehrjährigen Planungsrahmen für den Bereich Justiz und Inneres fest. In den darauffolgenden fünf Jahren wurden die Grundlagen für eine gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik, die Harmonisierung der Grenzkontrollen sowie eine engere polizeiliche Zusammenarbeit geschaffen, die auf gegenseitigem Vertrauen und Anerkennung basiert. Geprägt war dieser Zeitraum von den Terroranschlägen in New York 2001 und Madrid 2004, dem zunehmenden Migrationsdruck und der wachsenden Bedrohung durch die organisierte Kriminalität. Diese Ereignisse machten einmal mehr deutlich, dass Europa eine beständige Strategie benötigt, damit grenzübergreifende Herausforderungen angegangen werden und gleichzeitig die Grundrechte der Bürger in vollem Umfang gewahrt bleiben.

---

<sup>1</sup> The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union (OJ C 53, 3.3.2005, p. 1), and the Council and Commission action plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union (OJ C 198, 12.8.2005, p. 1).

<sup>2</sup> A Commission review of the progress made in the implementation of the Hague Programme by the European Institution and by Member States ("Scoreboard") has been presented every year since 2006. The references are as follows: COM(2006) 333 final; COM(2007) 373 final; COM(2008) 373 final.

<sup>3</sup> COM (2009)262

Die Antwort der EU darauf war das Haager Programm mit folgenden Zielen:

- *Verbesserung der gemeinsamen Fähigkeit der Union und ihrer Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Grundrechte, der Mindestnormen für Verfahrensgarantien und des Zugangs zur Justiz;*
- *Schutz von schutzbedürftigen Menschen in Übereinstimmung mit der Genfer Flüchtlingskonvention und anderen internationalen Verträgen;*
- *Regulierung der Migrationsströme und Kontrolle der Außengrenzen der Union;*
- *Bekämpfung der organisierten grenzüberschreitenden Kriminalität und der Bedrohung durch den Terrorismus;*
- *Realisierung des Potentials von Europol und Eurojust;*
- *Weiterentwicklung der gegenseitigen Anerkennung von Gerichtsentscheidungen und Urkunden sowohl in Zivil als auch in Strafsachen und*
- *Beseitigung rechtlicher und gerichtlicher Hindernisse bei Rechtsstreitigkeiten in Zivil- und Familiensachen mit grenzüberschreitendem Bezug.*

Umgesetzt wurde das Programm vor dem Hintergrund einschneidender Entwicklungen innerhalb der EU und weltweit. Der Beitritt von 12 neuen Mitgliedstaaten 2004 und 2007 veränderte die Union und ihre Funktionsweise. Die Zahl der Asylanträge ging zurück, bevor 2007 ein erneuter Anstieg zu beobachten war; der Migrationsdruck an der südlichen Außengrenze der EU nahm spürbar zu. Die europäische Wirtschaft, die sich bereits langfristig auf einen Rückgang der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter einstellen muss, sieht sich nun wachsender Arbeitslosigkeit und wirtschaftlicher Unsicherheit ausgesetzt.

### **III. EIN ERGEIZIGES PROGRAMM MIT SICHTBAREN ERFOLGEN**

Europaweite Initiativen im Bereich Justiz, Freiheit und Sicherheit sind im Vergleich zu anderen EU-Tätigkeiten neu und brauchen meist einige Zeit, bis sie Früchte tragen. Diese Initiativen wirken sich unmittelbar auf das Leben der Menschen aus und nach Meinungsumfragen haben die EU-Bürger hohe Erwartungen. Wie die Tampere-Agenda war das Haager Programm ebenfalls langfristig ausgerichtet, ging jedoch insofern weiter, als die strategischen Ziele durch einen detaillierten Plan zu ihrer Umsetzung ergänzt wurden. Die Bilanz fällt zwar gemischt aus, doch hat es sichtbare Erfolge gegeben.

#### **III.1. Stärkung der Freiheit**

##### *III.1.1 Schutz der Grundrechte*

Eingerichtet wurde ein systematisches und strenges Kontrollsystem<sup>4</sup>, um sicherzustellen, dass alle Rechtsetzungsvorschläge der Kommission in vollem Umfang der Charta der Grundrechte

---

<sup>4</sup> 'Compliance with the Charter of Fundamental Rights in Commission legislative proposals - Methodology for systematic and rigorous monitoring', COM(2005) 172 final.

genügen. Die am 1. März 2007 eröffnete Grundrechte-Agentur<sup>5</sup> unterstützt die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten durch Forschungsprojekte und Datenerfassung. Eine breit angelegte Strategie zur Förderung der Rechte des Kindes wurde entwickelt<sup>6</sup> und führte zur Einrichtung des Europäischen Forums für die Rechte des Kindes. Das Forum bietet allen interessierten Parteien Gelegenheit, gemeinsam darauf hinzuwirken, dass Kinderrechte den Kern jeglicher EU-Tätigkeit bilden. Auch nahm die EU einen Rahmenbeschluss an, wonach die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die Aufforderung zu rassistischer Gewalt oder zu Rassenhass unter Strafe zu stellen.<sup>7</sup>

Sowohl in den internen als auch den externen Politikbereichen hat sich die EU dafür eingesetzt, dass das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten und auf Privatsphäre gewahrt bleibt; gleichzeitig wird anerkannt, dass die Strafverfolgungsbehörden zur Bekämpfung von Terrorismus und Schwerekriminalität in der Lage sein müssen, einschlägige Informationen auszutauschen. Für den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, sind weitere Garantien erreicht worden.<sup>8</sup> Die Kommission hat festgestellt, dass Privatpersonen aufgrund der Datenschutzrichtlinie<sup>9</sup> vor allgegenwärtiger Überwachung geschützt sind, Verbraucher darauf vertrauen können, dass bei ihren Transaktionen preisgegebene Daten nicht missbräuchlich verwendet werden und sich Unternehmen in der EU betätigen können ohne befürchten zu müssen, dass ihre internationalen Tätigkeiten unterbunden werden.<sup>10</sup> Gefördert wurden Technologien zum Schutz der Privatsphäre<sup>11</sup>, um Informationssysteme zu entwickeln, welche die Erfassung und Verwendung personenbezogener Daten auf ein Minimum begrenzen. Mit Drittländern wie den Vereinigten Staaten, Kanada und Australien hat die EU ein langfristiges Abkommen betreffend die Übermittlung von Fluggastdaten (PNR) erzielt und Garantien für die Verwendung personenbezogener Daten erhalten, die aus der EU stammen und von SWIFT für die Zwecke der Terrorismusbekämpfung verarbeitet werden.

### *III.1.2 Unionsbürgerschaft*

Nach Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen des 25 Länder umfassenden Schengenraums kann man nun von der Iberischen Halbinsel bis zum Baltikum und von Griechenland bis nach Finnland reisen, ohne sich einer Grenzkontrolle unterziehen zu müssen. Dies dürfte über 400 Millionen EU-Bürgern<sup>12</sup> zugute kommen und setzt gegenseitiges Vertrauen der Mitgliedstaaten in die Fähigkeit der anderen voraus, die

---

<sup>5</sup> Council Regulation (EC) No 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights, OJ L 53, 22.2.2007, p. 1.

<sup>6</sup> 'Towards an EU strategy on the rights of the child', COM(2006) 367 final.

<sup>7</sup> Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law, OJ L 328, 6.12.2008, p. 55.

<sup>8</sup> Council Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters, OJ L 350, 30.12.2008, p. 60.

<sup>9</sup> Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, OJ L 281, 23.11.1995, p. 31.

<sup>10</sup> 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the follow-up of the Work Programme for better implementation of the Data Protection Directive', COM(2007) 87 final.

<sup>11</sup> 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Promoting Data Protection by Privacy Enhancing Technologies (PETs)', COM(2007) 228 final.

<sup>12</sup> The total population of the 25 Schengen Member States is 411,310,500 (Estimation: Eurostat 2009).

Außengrenzen der EU wirksam zu schützen und gültige Visa für den gesamten Schengen-Raum auszustellen.

Im April 2006 trat die Richtlinie über das Recht der Unionsbürger in Kraft, sich innerhalb der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten.<sup>13</sup> Allerdings verläuft der Umsetzungsprozess bisher enttäuschend<sup>14</sup>; daher verstärkt die Kommission ihre Anstrengungen, um sicherzustellen, dass EU-Bürger und ihre Familien die Rechte, die ihnen aus dieser wichtigen Richtlinie erwachsen, voll ausschöpfen können.

Vorgeschlagen wurden eine Reihe von Maßnahmen, um das Recht der EU-Bürger auf konsularischen Schutz konkret umzusetzen.<sup>15</sup> Schätzungsweise reisen 8,7 % der EU-Bürger bzw. 7 Millionen Menschen in Länder außerhalb der EU, in denen ihr Mitgliedstaat nicht repräsentiert ist. Weitere 2 Millionen EU-Bürger leben in solchen Ländern. Der Aktionsplan für den Zeitraum 2007-2009<sup>16</sup> soll die bestehenden und vorhersehbaren Defizite in diesem Bereich angehen.

### *III.1.3 Das Gemeinsame Europäische Asylsystem*

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem ist ein starker Ausdruck unserer Werte, unserer Achtung der menschlichen Würde und unseres Engagements für eine Teilung der Verantwortung. In der ersten Phase dieses Systems sind gemeinsame Mindeststandards festgelegt worden, die in Einklang mit dem Vertrag von Nizza den Übergang zum Mitentscheidungsverfahren und zur Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit ermöglichen. Im Rahmen des Haager Programms ist das System nun nach umfassender Konsultation<sup>17</sup> mit der Annahme eines Strategiekonzeptes im Jahr 2008<sup>18</sup> in die zweite Phase eingetreten. Als Teil dieses Konzeptes sind bereits Änderungen der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen sowie der Dublin- und Eurodac-Verordnung vorgeschlagen worden. Die Erfahrung hat gezeigt, dass eine praktische Zusammenarbeit erforderlich ist, und mit der vorgeschlagenen Einrichtung eines europäischen Unterstützungsbüros im Bereich der Asylpolitik soll ein kohärenter und effizienter Beitrag geleistet werden, um diesen Herausforderungen zu begegnen. Mit Blick auf die externe Politikdimension sind in verschiedenen Drittländern auf Pilotbasis regionale Schutzprogramme aufgelegt worden, um deren Schutzkapazitäten auszuweiten.

---

<sup>13</sup> Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC, OJ L 158, 30.4.2004, p. 77.

<sup>14</sup> 'Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States', COM(2008) 840 final.

<sup>15</sup> Green Paper 'Diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries', COM(2006) 712 final.

<sup>16</sup> 'Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union - Action Plan 2007-2009, COM(2007) 767 final.

<sup>17</sup> Green Paper on the future of the Common European Asylum System, COM(2007) 301 final.

<sup>18</sup> 'Policy plan on asylum - An integrated approach to protection across the EU', COM(2008) 360 final.

### III.1.4 Migration und Integration

Die EU setzt sich für eine bessere Steuerung der Migrationsströme und die Koordinierung der nationalen Integrationspolitik ein. So wurden Mindeststandards in Bezug auf Fairness, Kohärenz und Rechtssicherheit festgelegt und Anstrengungen unternommen, um das ungenutzte Beschäftigungspotenzial bereits in der EU aufhältiger Drittstaatsangehöriger auszuschöpfen und gleichzeitig den negativen Folgen des „Brain Drain“ in den Herkunftsländern entgegenzuwirken.

Gestützt auf ein Grünbuch<sup>19</sup> werden in einem strategischen Plan<sup>20</sup> die Initiativen erläutert, die zwischen 2006 und 2009 auf dem Gebiet der legalen Zuwanderung zu ergreifen sind. Im Zuge der Umsetzung dieses Plans sind die Voraussetzungen für die Einreise, die Beschäftigung und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen<sup>21</sup> festgelegt wurden, und demnächst dürfte die „Blue Card“ eingeführt werden.<sup>22</sup>

Die Optimierung der wirtschaftlichen Vorteile der legalen Einwanderung ging mit konzertierten Anstrengungen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung sowie des Menschenhandels und Menschenschmuggels einher. Die illegale Einwanderung nimmt nicht gleichmäßig in der gesamten EU zu, sondern die an das Mittelmeer angrenzenden Mitgliedstaaten müssen einen immer höheren Anteil schultern. Besonders besorgniserregend ist die Zahl der Menschen, die nach gefährlichen Seeüberfahrten ankommen.<sup>23</sup> Die illegale Beschäftigung führt zur Ausbeutung des Einzelnen und hat verzerrende Folgen für die EU-Wirtschaft. Der Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie betreffend Sanktionen gegen Arbeitgeber, die illegal aufhältige Drittstaatsangehörige beschäftigen, dürfte im ersten Halbjahr 2009 angenommen werden.<sup>24</sup> Dies wird ein klares Signal dafür sein, dass die EU keine illegale Einwanderung toleriert, vor allem wenn sie durch skrupellose Arbeitgeber gefördert wird.

Festgelegt wurden gemeinsame Grundsätze und ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen<sup>25</sup>; des Weiteren zu erwähnen sind Integrationshandbücher für politische Entscheidungsträger und Praktiker, eine einheitliche europäische Integrationswebsite und ein europäisches Integrationsforum. Die Anstrengungen der Mitgliedstaaten im Rahmen dieser gemeinsamen Agenda werden aus dem Europäischen

---

<sup>19</sup> Green Paper on an EU approach to managing economic migration, COM (2004) 811 final.

<sup>20</sup> 'Policy Plan on Legal Migration', COM(2005) 669 final.

<sup>21</sup> Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State, COM(2007) 638 final.

<sup>22</sup> The proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment, COM(2007) 637 final, has been adopted by the Council on 25.5.2009

<sup>23</sup> 'Third annual report on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders, and the return of illegal residents', SEC(2009) 320.

<sup>24</sup> Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council providing for sanctions against employers of illegally staying third-country nationals, COM(2007) 249 final.

<sup>25</sup> 'Common Basic Principles', Council document 14615/04, p. 15; 'A Common Agenda for Integration: Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union', COM(2005) 389 final.

Integrationsfonds<sup>26</sup> unterstützt, der für die Jahre 2007–2013 mit 825 Mio. EUR ausgestattet ist.

Die Mitteilung der Kommission über eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa<sup>27</sup> und der Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl<sup>28</sup>, die kurz darauf folgten, bündeln die Arbeit von zehn Jahren und bereiten den Boden für einen künftigen kohärenten Ansatz.

### III.1.5 Grenzverwaltung

Migrationssteuerung verlangt sichere Grenzen. EU-weit gibt es 1636 ausgewiesene Einreisestellen. Im Jahr 2006 gab es in der EU-25 schätzungsweise 900 Millionen Grenzübertritte und 8 Millionen illegale Einwanderer. Im selben Jahr wurden 500 000 illegale Einwanderer in der EU aufgegriffen, von denen 40 % in ihr Herkunftsland zurückgeführt wurden.

Diesen Herausforderungen begegnet die EU mit Hilfe von FRONTEX, der Europäischen Agentur für die Koordinierung der Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten. Zwischen 2005 und 2008 hat FRONTEX 50 gemeinsame Operationen und 23 Pilotprojekte durchgeführt, an dem mehrere Mitgliedstaaten beteiligt waren. Der Schengener Grenzkodex<sup>29</sup> gelangt nunmehr in allen EU-Mitgliedstaaten effektiv zur Anwendung und legt Standards und Verfahren fest, die bei Personenkontrollen an den Binnen- und Außengrenzen der EU zu beachten sind. Ein Bündel von Kommissionsvorschlägen markierte einen weiteren Meilenstein auf dem Wege zu einer integrierten Grenzverwaltung: ein Einreise-/Ausreisensystem<sup>30</sup> mit automatischen Warnhinweisen, wenn jemand sein Visum überzieht; ein System zur Überwachung der südlichen und östlichen Außengrenze der EU (bekannt als EUROSUR)<sup>31</sup> und die Evaluierung und künftige Entwicklung der Agentur FRONTEX.<sup>32</sup> Die Rückkehrrichtlinie<sup>33</sup> legt wirksame und humane Standards für die Rückführung illegaler Einwanderer fest.

Bei der Entwicklung eines modernen, integrierten Grenzverwaltungssystems werden neue Technologien genutzt. So wurden 2006 biometrische Pässe eingeführt. Die zweite Generation des Schengen-Informationssystems und des Visa-Informationssystems befindet sich in der Entwicklungsphase und der rechtliche Rahmen steht bereits. Dieses System wird eine verstärkte Nutzung neuer Technologien ermöglichen, insbesondere der Biometrie, und so unter voller Wahrung der Datenschutzbelange zu mehr Sicherheit im Schengen-Raum beitragen.

---

<sup>26</sup> Council Decision 2007/435/EC of 25 June 2007 establishing the European Fund for the Integration of third-country nationals for the period 2007 to 2013 as part of the General programme Solidarity and Management of Migration Flows, OJ L 168, 28.6.2007, p. 18.

<sup>27</sup> 'A common immigration policy for Europe: Principles, actions and tools', COM(2008) 359 final.

<sup>28</sup> 'European Pact on Immigration and Asylum', Council document 13440/08.

<sup>29</sup> Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), OJ L 105, 13.4.2006, p. 1.

<sup>30</sup> 'Preparing the next steps in border management in the European Union', COM(2008) 69 final.

<sup>31</sup> 'Examining the creation of a European border surveillance system (EUROSUR)', COM(2008) 68 final.

<sup>32</sup> 'Report on the evaluation and future development of the FRONTEX Agency', COM(2008) 67 final.

<sup>33</sup> Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, OJ L 348, 24.12.2008, p. 98.

### III.1.6 Visapolitik

Ein legislativer Rahmen für die Umsetzung und Anwendung des Visa-Informationssystems (VIS) wurde 2008<sup>34</sup> angenommen, was die Kontrollen an den Grenzübergangsstellen und den Austausch von Visa-Daten zwischen den Mitgliedstaaten erleichtert. Die Kommission hat einen Vorschlag unterbreitet mit dem Ziel, für die Mitgliedstaaten eine Rechtsgrundlage zur Einführung der pflichtgemäßen Erfassung biometrischer Identifikatoren von Visa-Antragstellern zu schaffen und einen Rechtsrahmen für die Organisation der Konsulate der Mitgliedstaaten vorzugeben.<sup>35</sup> Die Gemeinsame Konsularische Instruktion wurde überarbeitet und ein Visa-Kodex vorgeschlagen<sup>36</sup> mit dem Ziel, Transparenz und Rechtssicherheit zu erhöhen und Verfahren stärker zu vereinheitlichen. Visaerleichterungsabkommen wurden mit Russland, der Ukraine, der Republik Moldau, Albanien, Bosnien-Herzegowina, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien sowie Serbien und Montenegro ausgehandelt. Diese Abkommen, die in den Jahren 2007 und 2008 in Kraft traten, vereinfachen die Verfahren für Bürger dieser Länder, die sich für Kurzaufenthalte in die EU begeben wollen. Die vollständige Gegenseitigkeit bei der Visumfreiheit<sup>37</sup> wurde mit Costa Rica, Israel, Malaysia, Mexiko, Neuseeland, Nicaragua, Panama, Paraguay, Singapur, Uruguay und Venezuela hergestellt und auch mit Australien, Brunei Darussalam, Kanada und den Vereinigten Staaten sind Fortschritte erzielt worden. Die Annahme des Vorschlags für die Einrichtung gemeinsamer Visumstellen<sup>38</sup> steht noch aus, doch sind auf Pilotbasis bereits zwei solcher Stellen geschaffen worden.

### III.1.7 Externe Dimension der Asyl- und Migrationsproblematik

Globale Probleme verlangen globale Lösungen. Der auf einer echten Partnerschaft mit Drittländern basierende „Gesamtansatz“ zur Migrationsfrage machte deutlich, dass sowohl die Triebkräfte als auch die Folgen der Migrationsströme von Drittländern in die EU in einer möglichst breiten Perspektive angegangen werden müssen. Das Thema Migration ist nun mehr besser in die Entwicklungsagenda der Kommission und die anderen externen Politikbereiche der EU integriert. Darin spiegelt sich ein entscheidender Wechsel von einem hauptsächlich sicherheitsorientierten Ansatz zu einer Herangehensweise wider, die von einem größeren Verständnis sämtliche migrationsrelevanter Aspekte geleitet wird. So eröffneten sich Wege für neue Partnerschaften und einen konstruktiven Dialog mit den Nachbarregionen der EU sowie mit Afrika, Asien und Lateinamerika. Gestützt wurden diese Diskussionen durch

---

<sup>34</sup> Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation), OJ L 218, 13.8.2008, p. 60; and Council Decision 2008/633/JHA of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences, OJ L 218, 13.8.2008, p. 129.

<sup>35</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending the Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts in relation to the introduction of biometrics including provisions on the organisation of the reception and processing of visa applications, COM(2006) 269 final.

<sup>36</sup> Draft proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Community Code on Visas, COM(2006) 403 final.

<sup>37</sup> Four "reciprocity reports" have been published: COM(2006) 3 final; COM(2006) 568 final; COM(2007) 533 final; COM(2008) 486 final/2.

<sup>38</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending the Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts in relation to the introduction of biometrics including provisions on the organisation of the reception and processing of visa applications, COM(2006) 269 final.

Maßnahmen vor Ort mit dem Ziel, Migration und Mobilität in positive Entwicklungsfaktoren umzuwandeln, die legale Migration besser zu steuern und die illegale Migration zu verhindern bzw. einzudämmen. Die Kooperationsinstrumente der Gemeinschaft haben den Gesamtansatz in konkrete Bahnen gelenkt, indem zahlreiche Projekte in diesen Bereichen sowie im Bereich des Flüchtlingsschutzes finanziert wurden. Das Thematische Programm Migration und Asyl ist zu diesem Zweck erstellt und mit einem Finanzvolumen von 384 Mio. EUR für den Zeitraum 2007–2013 ausgestattet worden. In der Zwischenzeit wurden neue Instrumente und Konzepte gefördert wie Mobilitätspartnerschaften zwischen der EU und Drittländern.

## **III.2. Stärkung der Sicherheit**

### *III.2.1 Terrorismus*

Die Bombenattentate in Madrid und London in den Jahren 2004–2005 zählten zu den verheerendsten Anschlägen, die in den letzten Jahren in der EU verübt wurden. Allerdings gab es auch eine alarmierende Zahl weitere Anschlagversuche, die größtenteils unbemerkt blieben. Im Jahr 2007 verzeichnete man in 11 EU-Mitgliedstaaten nahe 600 gescheiterte, vereitelte oder erfolgreich durchgeführte Terrorsanschläge.<sup>39</sup>

Im Bereich der Prävention finanzierte die EU mehrere Projekte, einschließlich ein Handbuch zum Thema Radikalisierung in Haftanstalten. Mit der Richtlinie zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zu Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung wurde die Verpflichtung zur Meldung verdächtiger Transaktionen auch auf Casinos und Rechtsanwälte ausgedehnt.<sup>40</sup> Infolge der 2005 verabschiedeten Verordnung müssen Reisende, die in die EU einreisen oder aus der EU ausreisen und Barmittel in Höhe von 10 000 EUR und mehr mit sich führen, eine schriftliche Erklärung abgeben.<sup>41</sup> Des Weiteren wurden Rechtsvorschriften erlassen, um die Ausbildung sowie die Anwerbung für terroristische Zwecke oder die öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat, auch über das Internet, unter Strafe zu stellen.<sup>42</sup> Ebenso wurden Mittel für die Einrichtung eines EU-weiten Frühwarnsystems bereitgestellt, um Behörden über Gefahren durch abhanden gekommene oder gestohlene Sprengstoffe zu informieren.

Geschaffen wurden Instrumente zum besseren Schutz der kritischen Infrastruktur in der EU – Straßen, Schienen und Stromnetze sowie Kraftwerksanlagen.<sup>43</sup> Im Wege eines Grünbuchs<sup>44</sup> führte die Kommission eine Konsultation zur Biogefahrenabwehr durch und wird demnächst ein Paket von Vorschlägen zur Eindämmung der Gefahren durch chemische, biologische, radiologische und nukleare Bedrohungen vorlegen, die potentiell tausenden von Menschen

---

<sup>39</sup> Europol, 'EU Terrorism Situation and Trend Report 2007', available at: <http://www.europol.europa.eu/publications/TESTAT/TESTAT2007.pdf>

<sup>40</sup> Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing, OJ L 309, 25.11.2005, p. 15.

<sup>41</sup> Regulation (EC) No 1889/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on controls of cash entering or leaving the Community, OJ L 309, 25.11.2005, p. 9.

<sup>42</sup> Council Framework Decision 2008/919/JHA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism, OJ L 330, 9.12.2008, p. 21.

<sup>43</sup> Communication from the Commission on a European Programme for Critical Infrastructure Protection, COM(786) final, and Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection, OJ L 345, 23.12.2008, p. 75.

<sup>44</sup> Green Paper on bio-preparedness, COM(2007) 399 final.

schaden, die Landwirtschaft zerstören und die Nahrungsmittelkette ernsthaft beeinträchtigen können.

### *III.2.2 Polizeiliche Zusammenarbeit*

In den vergangenen fünf Jahren basierte die Tätigkeit der EU auf dem “Verfügbarkeitsprinzip“, wonach ein Strafverfolgungsbeamter eines Mitgliedstaates bei Erfüllung seiner Aufgaben Informationen von einem anderen Mitgliedstaat erhalten kann, soweit verfügbar.

Der Austausch von Informationen und Erkenntnissen wurde vereinfacht.<sup>45</sup> Mit der Überführung des Prümmer Vertrags in den EU-Rechtsrahmen<sup>46</sup> wurde der indirekte Zugriff auf Fingerabdruck- und DNA-Dateien der Mitgliedstaaten sowie der direkte, kontrollierte Zugriff auf Fahrzeugregister ermöglicht. Dies dürfte die polizeiliche Zusammenarbeit EU-weit verbessern, da verfügbare Informationen nunmehr zugänglich sind. Die Voraussetzungen für die VIS-Abfrage zu Sicherheitszwecken<sup>47</sup> wurden geregelt und im Bereich elektronischer Kommunikationsdienste sind die Vorschriften zur Vorratsspeicherung von Verkehrs- und Standortdaten<sup>48</sup> von den meisten Mitgliedstaaten in Bezug auf Telefonfest- und Mobilnetze umgesetzt worden.

Der Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamtes (Europol), der das frühere Übereinkommen ersetzt, verleiht diesem Amt größere operationelle Flexibilität, damit rascher auf Tendenzen der Kriminalität reagiert werden kann.<sup>49</sup> Ergänzend zu dem Informationssystem, das Daten über schwere grenzüberschreitende Kriminalität erfassen und den Austausch ermöglichen soll, werden die Europol-Arbeitsdateien zu Analyse Zwecken den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten einschlägige Erkenntnisse über bestimmte Kriminalitätsphänomene wie Menschenhandel, Terrorismus, Kreditkartenbetrug und Handel mit synthetischen Drogen liefern.

### *.2.3 Organisierte Kriminalität*

Die Beteiligung organisierter Verbrecherbanden an kriminellen Aktivitäten wie Drogenhandel, Autodiebstahl, Schmuggel, High Tech-Verbrechen (z.B. Identitätsdiebstahl) bedroht die EU in mehrfacher Hinsicht. Diese Straftaten gekoppelt mit Finanzdelikten wie

---

<sup>45</sup> Council Framework Decision 2006/960/JHA of 18 December 2006 on simplifying the exchange of information and intelligence between law enforcement authorities of the Member States of the European Union, OJ L 386, 29.12.2006, p. 89.

<sup>46</sup> Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, OJ L 210, 6.8.2008, p. 1 and Council Decision 2008/616/JHA of 23 June 2008 on the implementation of Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, OJ L 210, 6.8.2008, p. 12.

<sup>47</sup> Council Decision 2008/633/JHA of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences, OJ L 218, 13.8.2008, p. 129.

<sup>48</sup> Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC, OJ L 105, 13.4.2006, p. 54.

<sup>49</sup> Council Decision 2009/371/JHA of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol), OJ L 121, 15.5.2009, p. 37.

Betrug, Geldfälschung, Geldwäsche werfen große Gewinne ab und schaden der Volkswirtschaft der EU. Um diesen Bedrohungen zu begegnen, wurden die Einrichtung nationaler Vermögensabschöpfungsstellen zum rascheren Aufspüren von Erträgen aus Straftaten<sup>50</sup> und ein erkenntnisgestütztes Konzept gefördert. Zur Bekämpfung der Geldwäsche wurde das Netzwerk FIU.NET eingerichtet. Dieses dezentrale Computersystem ermöglicht den Informationsaustausch zwischen den Finanzfahndungsstellen („Financial Intelligence Units“ - FIU) aller EU-Mitgliedstaaten. Dank eines neuen Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität<sup>51</sup> kann die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet weiter ausgebaut werden. Im Mai 2007 legte die Kommission Vorschläge für eine bessere Koordinierung der Bekämpfung der Computerkriminalität<sup>52</sup> zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und zwischen den Strafverfolgungsbehörden und dem Privatsektor vor. Computerkriminalität ist zeitweise synonym mit Kinderausbeutung. Die „Koalition der Finanzdienstleister gegen Kinderpornografie“ ermöglicht es der Kommission, Kreditkartenunternehmen, Strafverfolgungsbehörden und Internet-Service-Providern, bei der Bekämpfung des kommerziellen Handels mit Kinderpornografie zusammenzuarbeiten und den Kauf von Kinderpornografie per Kreditkarte zu unterbinden. Im Frühjahr 2009 legte die Kommission einen Rahmenbeschluss zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des Menschenhandels<sup>53</sup>, der den Aktionsplan von 2005 fortsetzt, vor.

#### III.2.4 Europäische Drogenstrategie

Die Europäische Drogenstrategie (2005-2012)<sup>54</sup> und die dazugehörigen Aktionspläne<sup>55</sup> enthalten ein ausgewogenes und integriertes Konzept zur Verhütung von Drogenmissbrauch, der Unterstützung und Rehabilitation Drogenabhängiger sowie zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels, der Kontrolle des Handels mit Grundstoffen und der Geldwäsche und zum Ausbau der internationalen Zusammenarbeit bei der Drogenbekämpfung. Nach den Erkenntnissen der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht hat sich der Konsum von Heroin, Cannabis und synthetischer Drogen zwar stabilisiert, allerdings ist in mehreren Staaten ein Anstieg des Kokainkonsums zu verzeichnen. Die EU geht das komplexe soziale Phänomen des verbreiteten Drogenkonsums und Drogenmissbrauchs in der Bevölkerung an; außerdem konzentriert sie sich zunehmend auf die Eindämmung der Schäden, die Drogen beim Einzelnen und für die Gesellschaft bewirken.

---

<sup>50</sup> Beschluss des Rates vom 6. Dezember 2007 über die Zusammenarbeit zwischen den Vermögensabschöpfungsstellen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Aufspürens und der Ermittlung von Erträgen aus Straftaten oder anderen Vermögensgegenständen im Zusammenhang mit Straftaten, ABl. L 332 vom 18.12.2007, S. 103.

<sup>51</sup> Rahmenbeschluss 2008/841/JI des Rates vom 24. Oktober 2008 zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität; ABl. L 300 vom 11.11.2008, S. 42.

<sup>52</sup> „Eine allgemeine Politik zur Bekämpfung der Internetkriminalität“ KOM(2007) 267 endg.

<sup>53</sup> Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates; KOM(2009) 315 endg. Vorschlag für einen Rahmenbeschluss zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI; KOM(2009) 316 endg.

<sup>54</sup> Europäische Drogenstrategie (2005-2012); 2004 durch den Rat unterstützt; Ratsdokument 15074/04.

<sup>55</sup> Auf der Grundlage der Mitteilung über einen EU-Drogenaktionsplan (2005-2008) – KOM(2005) 45 endg. – unterstützte der Rat 2005 den EU-Drogenaktionsplan (2005-2008); ABl. C 168 vom 8.7.2005, S.1. Auf der Grundlage der Mitteilung über einen EU-Drogenaktionsplan (2009-2012) – KOM(2008) 567 endg. – unterstützte der Rat den EU-Drogenaktionsplan 2009-2012; ABl. C 326 vom 20.12.2008, S.7.

### III.3. Stärkung des Rechts

Im Zuge der Umsetzung des Haager Programms ist die Entwicklung eines "europäischen Rechtsraums" für die Mitgliedstaaten und die EU-Bürger spürbar geworden. Eurojust und das Europäische Justizielle Netz bieten die Infrastruktur für die justizielle Zusammenarbeit und die transnationale Koordinierung von Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen. Dank unmittelbar anwendbarer Verordnungen können Bürger und Unternehmen bei grenzüberschreitenden Rechtsstreitigkeiten in Zivilsachen in Erfahrung bringen, welche Gerichte zuständig sind und welche Regeln für die Anerkennung einer in einem anderen Mitgliedstaat ergangene Entscheidung gelten.

#### III.3.1 Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

Der europäische Haftbefehl vereinfacht und verkürzt die Auslieferung von Straftätern in erheblichem Maße. Dauerte eine Auslieferung nach dem alten Verfahren häufig mehr als ein Jahr, kann sie heute in einem Zeitraum zwischen 11 Tagen und 6 Wochen abgeschlossen werden. 2007 waren 2667 Übergaben als Folge der Anwendung des europäischen Haftbefehls zu verzeichnen; 2005 wurde der europäische Haftbefehl angewandt, um die rasche Rückkehr eines der Bomber von London von Italien ins Vereinigte Königreich sicherzustellen. Die Mitgliedstaaten haben im Rahmen der Ermittlung und Strafverfolgung schwerer Straftaten Eurojust in zunehmendem Maße in Anspruch genommen. Im Jahr 2007 wurden 1000 Fälle registriert – gegenüber 192 im Jahr 2002.

#### III.3.2 Erleichterung grenzüberschreitender Zivilverfahren

Im Bereich Zivil- und Handelsrecht sind bedeutende Fortschritte zu verzeichnen. Den EU-Bürgern steht jetzt ein einfacheres und rascheres Verfahren für geringfügige Forderungen und Schulden<sup>56</sup> zur Verfügung. Die EU hat harmonisierte Vorschriften für das auf die zivilrechtliche Haftung und Schuldverhältnisse anzuwendende Recht<sup>57</sup> eingeführt. Die justizielle Zusammenarbeit wurde durch überarbeitete Vorschriften für die Zustellung von Schriftstücken<sup>58</sup> verbessert. Weitere wichtige Entwicklungen sind im Bereich der externen Aspekte der justiziellen Zusammenarbeit<sup>59</sup> zu verzeichnen. Dazu zählen der Beitritt der EG

---

<sup>56</sup> Verordnung (EG) Nr. 861/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen (ABl. L 199 vom 31.7.2007, S. 1). Verordnung (EG) Nr. 1896/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 zur Einführung eines Europäischen Mahnverfahrens, ABl. L 399 vom 30.12.2006, S. 1.

<sup>57</sup> Verordnung (EG) Nr. 593/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht („Rom II“) (ABl. L 177 vom 4.7.2008, S. 6).

<sup>58</sup> Verordnung (EG) Nr. 1393/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2007 über die Zustellung gerichtlicher und außergerichtlicher Schriftstücke in Zivil- oder Handelssachen in den Mitgliedstaaten (Zustellung von Schriftstücken) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1348/2000 des Rates, ABl. L 324 vom 10.12.2007, S. 79.

<sup>59</sup> Beschlüsse des Rates 2006/325-326/EG über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Dänemark; ABl. L 120 vom 5.5.2006, S.22 und S.23. Beschluss des Rates vom 15. Oktober 2007 über die Unterzeichnung — im Namen der Gemeinschaft — des Übereinkommens über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Lugano-Übereinkommen); ABl. L 339 vom 21.12.2007, S.1 Entscheidung des Rates vom 5. Juni 2008 zur Ermächtigung einiger Mitgliedstaaten, das Haager Übereinkommen von 1996 über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Maßnahmen

zur Haager Konferenz für Internationales Privatrecht<sup>60</sup> und die vorbereitenden Arbeiten der Kommission zum Thema „Effizientere Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in der EU“<sup>61</sup>. Bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen wurden untersucht, um alternative Formen der Streitbeilegung<sup>62</sup> zu fördern.

Eine neue Verordnung über Entscheidungen in Ehesachen und Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung stellt sicher, dass Kinder nach einer Trennung der Eltern regelmäßigen Kontakt zu beiden Elternteilen haben kann; darüber hinaus enthält die Verordnung eindeutige Regeln zur Verhinderung von Kindesentführung in der EU. Eine weitere Verordnung, wird nach ihrer Ratifizierung die Beitreibung von Unterhaltsforderungen in der EU<sup>63</sup> beschleunigen. Ein Vorschlag für einen Rechtsakt betreffend das auf Scheidungen anwendbare Recht (Rom III) wird derzeit im Rat und im Parlament erörtert.

### *III.3.3 Gegenseitige Anerkennung*

Die gegenseitige Anerkennung ist der Eckstein der justiziellen Zusammenarbeit. Die EU hat in diesem Bereich sowohl rechtlich als auch konkret bedeutende Fortschritte erzielt. Durch die Umsetzung der Strategie für die europäische e-Justiz<sup>64</sup> und die dazugehörigen Aktionspläne werden die EU-Bürger sich über die Dienstleistungen im Rechtsraum der EU informieren können; außerdem werden die Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden erleichtert werden. Das Rechtsforum, in dem regelmäßige Diskussionen über Theorie und Praxis der EU-Rechtspolitik stattfinden, soll das für die gegenseitige Anerkennung unverzichtbare Vertrauen stärken.

Echte Zusammenarbeit beginnt mit angemessenen Schulungen derer, die an vorderster Front tätig sind. Die Kommission hat die Finanzierung von Schulungs- und Austauschprogrammen für Angehörige der Rechtsberufe zu einer ihrer Prioritäten gemacht. 2007 nahmen allein an den Austauschprogrammen 400 Richter und Staatsanwälte teil.

---

zum Schutz von Kindern im Interesse der Europäischen Gemeinschaft zu ratifizieren oder ihm beizutreten, und zur Ermächtigung einiger Mitgliedstaaten, eine Erklärung über die Anwendung der einschlägigen internen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts abzugeben - Übereinkommen über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Maßnahmen zum Schutz von Kindern; ABl. L 151 vom 11.6.2008, S. 36.

<sup>60</sup> Beschluss des Rates 2006/719/EG vom 5. Oktober 2006 über den Beitritt der Gemeinschaft zur Haager Konferenz für Internationales Privatrecht; ABl. L 297 vom 26.10.2006, S.1.<sup>297</sup>

<sup>61</sup> Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Anwendung der Entscheidung des Rates Nr. 470/2001/EG über die Einrichtung eines Europäischen Justiziellen Netzes für Zivil- und Handelssachen; KOM(2006) 203 endg. Grünbuch „Effiziente Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in der Europäischen Union: Transparenz des Schuldnervermögens“ KOM(2008) 128 endgültig und Grünbuch zur effizienteren Vollstreckung von Urteilen in der Europäischen Union: vorläufige Kontenpfändung - KOM(2006) 618 endg.

<sup>62</sup> Richtlinie 2008/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen, ABl. L 136 vom 24.5.2008, S. 3.

<sup>63</sup> Verordnung (EG) Nr. 2201/2003 des Rates vom 27. November 2003 über die Zuständigkeit und Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1347/2000, ABl. L 338 vom 23.12.2003, S.1. Verordnung (EG) Nr. 4/2009 des Rates über die Zuständigkeit, das anwendbare Recht, die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen und die Zusammenarbeit in Unterhaltssachen, ABl. L 7 vom 10.1.2009, S.1.

<sup>64</sup> „Eine europäische Strategie für die e-Justiz“ – KOM(2008) 329 endg.

### III.4. Außenbeziehungen

Die interne Dimension und die externe Dimension des Bereichs Freiheit, Sicherheit und Recht sind untrennbar miteinander verwoben. Die Kommission und der Generalsekretär/Hohe Vertreter waren im Rahmen des Haager Programms beauftragt, dem Rat eine Strategie für die externen Aspekte der JI-Politik vorzulegen. Diese Strategie<sup>65</sup>, die 2005 vom Rat unterstützt wurde, enthält thematische Prioritäten wie Menschenrechte, schwache Staatsführung und Versagen von Staaten, justizielle Zusammenarbeit, Terrorismusbekämpfung, organisierte Kriminalität, Korruption, Drogen und Steuerung der Migrationsströme sowie eine Reihe von Grundprinzipien und Durchführungsverfahren. Es wurden zwei Berichte über den Stand der Umsetzung der Strategie erstellt<sup>66</sup>. Diese Prioritäten waren in der europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 enthalten, die die größten Bedrohungen für Europa aufzeigt. Im Dezember 2008 wurde ein Durchführungsbericht veröffentlicht.<sup>67</sup>

### III.5. Finanzierungsinstrumente

Es wurden verschiedene Finanzierungsinstrumente zur Förderung der Maßnahmen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten geschaffen. Das Rahmenprogramm der EU für Solidarität und die Steuerung der Migrationsströme<sup>68</sup> unterstützt die Zuwanderungspolitik. Für den Zeitraum 2007-2013 wurden beinahe 4 Mrd. € für Migrationsangelegenheiten bereitgestellt. Das Programm „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“<sup>69</sup>, für das 745 Mio. € für den Zeitraum 2007-2013 bereitgestellt wurde, ermöglicht der EU, die organisierte Kriminalität und den Terrorismus weiterhin zu bekämpfen. Das Rahmenprogramm Grundrechte und Justiz<sup>70</sup> (insgesamt 542 Mio. €) trägt zur Finanzierung des Aktionsplans „e-Justiz“ und des Programms „Daphne“ (Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder, junge Menschen und Frauen) bei.

Im Rahmen des 7. Rahmenprogramms der Gemeinschaft für Forschung und Technologische Entwicklung werden beinahe 1,5 Mrd. € bereitgestellt, um Kapazitäten zum Schutz der Bürger, Grenzen und der Infrastruktur gegen Terrorismus und sonstige Bedrohungen aufzubauen. Darüber hinaus stehen Mittel für sozioökonomische Untersuchungen zu den Themen „Kriminalität“ und „Schutz der Grundrechte“ bereit. Das Europäische Forum für Sicherheitsforschung und Innovation (ESRIF) wurde mit dem Ziel gegründet, öffentliche und

---

<sup>65</sup> „Strategie für die externe Dimension der JI-Politik: Freiheit, Sicherheit und Recht weltweit – Ratsdokument 15446/05.

<sup>66</sup> Zwischenbericht über die Durchführung der Strategie für die externe Dimension der JI-Politik: Freiheit, Sicherheit und Recht weltweit – SEK(2006) 1498; Zweiter Zwischenbericht über die Durchführung der Strategie für die externe Dimension der JI-Politik: Freiheit, Sicherheit und Recht weltweit – SEK(2008) 1971.

<sup>67</sup> „Bericht über die Durchführung der europäischen Sicherheitsstrategie - Sicherheit schaffen in einer sich verändernden Welt“ – Ratsdokument 17104/08.

<sup>68</sup> Das Programm umfasst vier Fonds: Drei der Fonds (Europäischer Rückführungsfonds, Europäischer Flüchtlingsfonds und Außengrenzenfonds) wurden im Mitentscheidungsverfahren, der Europäische Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen wurde im Konsultationsverfahren angenommen.

<sup>69</sup> Dieses Rahmenprogramm umfasst die Einzelprogramme „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ (Rechtsgrundlage dritte Säule) und „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten“ (auf der Grundlage von Artikel 308 EGV).

<sup>70</sup> Dieses Rahmenprogramm umfasst fünf Einzelprogramme: Ziviljustiz, Daphne III und Drogenbekämpfungsprogramme (im Mitentscheidungsverfahren), Grundrechte und Unionsbürgerschaft (auf der Grundlage von Artikel 308 EGV) und Strafjustiz (Rechtsgrundlage dritte Säule).

private Partner zu bewegen, mittel- bis langfristig eine gemeinsame Agenda für die zivile Sicherheitsforschung und Innovation<sup>71</sup> zu entwickeln.

Im Bereich der Außenhilfe dienen mehrere Finanzierungsinstrumente der Förderung der Außendimension der Politik in den Bereichen Justiz, Freiheit und Sicherheit: das Instrument für Heranführungshilfe, das europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument, das Instrument für Stabilität, der Europäische Entwicklungsfonds und das Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit, das das thematische Programm zu Migration und Asyl umfasst.

#### **IV. GEMISCHTE BILANZ IN EINIGEN BEREICHEN**

Bei der Umsetzung zahlreicher Ziele des Haager Programms hat es beträchtliche Fortschritte gegeben, und der Großteil der Einzelmaßnahmen des Programms wurde angenommen. Die positiven Wirkungen dieser Maßnahmen werden sich erst langfristig entfalten. Dessen ungeachtet fällt die Bilanz in einigen Bereichen erneut gemischt aus.

Die uneinheitlichen Fortschritte lassen sich weitgehend mit den einzigartigen Herausforderungen erklären, die den JLS-Bereich prägen: relativ junge Rechtsvorschriften, eine unzureichende Rolle des Europäischen Parlaments in einigen Politikbereichen, eine begrenzte Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, die begrenzte Befugnis der Kommission zur Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren und das Erfordernis der Einstimmigkeit zur Fassung von Beschlüssen in mehreren Bereichen. Daher mussten die mit den Maßnahmen verfolgten Ziele in einigen Bereichen (z.B. bei der legalen Migration) heruntergeschraubt werden.

Die „Nichtdurchführung“ mehrerer Elemente des Haager Programms ist eindeutig darauf zurückzuführen, dass es nicht gelungen ist, den Verfassungsvertrag zu unterzeichnen. Der Beitrag der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention war ohne die Rechtsgrundlage, die der Verfassungsvertrag dargestellt hätte, und die der Vertrag von Lissabon bei seinem Inkrafttreten bilden würde, nicht möglich.

Die in den Bereichen „gegenseitige Anerkennung in Strafsachen“ und „polizeiliche Zusammenarbeit“ erzielten Fortschritte waren vergleichsweise langsam. Das Beschlussfassungsverfahren, auf das das so genannte Verfahren der „dritten Säule“ Anwendung findet, (Titel VI EUV) erfordert Einstimmigkeit. Dies führt häufig zu langwierigen unergiebigem Diskussionen oder hat zur Folge, dass ehrgeizige Vorschläge auf Rechtsakte mit dem kleinsten gemeinsamen Nenner reduziert werden. Ein Rahmenbeschluss über Verfahrensrechte ist ein Beispiel eines im Haager Programm vorgesehenen Vorschlags, der trotz der Bedeutung, die ihm Sachverständige in ganz Europa bezeugt haben, nicht angenommen wurde.

Hinzu kommt, dass durch den mangelnden Rückgriff auf formale Vertragsverletzungsverfahren zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Umsetzung und die zeitweise beträchtlichen Verzögerungen bei der Umsetzung der EU-Instrumente auf nationaler Ebene gewissermaßen ein „virtueller“ Rechtsrahmen für Rechtsinstrumente der dritten Säule (gemeinsame Standpunkte, Rahmenbeschlüsse, Entscheidungen und

---

<sup>71</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über den Dialog zwischen öffentlichem und privatem Sektor im Bereich Sicherheitsforschung und Innovation - KOM(2007) 511 endg.

Übereinkommen) entstanden ist, der nur einen geringen oder gar keinen Vorteil für die EU-Bürger hat.

## **V. SCHLUSSFOLGERUNGEN, SCHLAGWORTE FÜR KÜNFTIGE MASSNAHMEN**

Die EU muss aus ihren Erfahrungen lernen, erfolgreiche Strategien umfassend nutzen und verbessern, was hätte besser gemacht werden können. Wir sollten unsere künftige Arbeit im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht an den nachstehenden Schlagworten orientieren.

### **V.1. Gemeinsame Konzepte und Maßnahmen**

Die großen Herausforderungen, vor denen Europa steht – seien es kurzfristige Krisen oder langfristige Trends – erfordern gemeinsame Konzepte und Maßnahmen. Das Konzept der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist für alle Aspekte des Haager Programms von Bedeutung. Die Wahrung der Kohärenz quer durch die verschiedenen Politikbereiche ist nicht nur innerhalb der traditionellen Sphäre Justiz und Inneres sondern in sämtlichen Bereichen der Gemeinschaftspolitik von maßgeblicher Bedeutung.

Im Bereich Migration und Asyl dürfen politische Maßnahmen, die die illegale Zuwanderung und die missbräuchliche Nutzung des Asylsystems verhindern sollen, nicht den Zugang zu dem Schutz behindern, auf den Asylbewerber ein Anrecht haben. Die EU-Politik muss auch weiterhin darauf geprüft werden, ob sie den Grundrechten Rechnung trägt; diese Prüfung muss auf alle Phasen des Entscheidungsprozesses und der Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften durch die Mitgliedstaaten ausgeweitet werden. Grenzschutz ist für die Sicherheit der EU ebenso entscheidend wie die polizeiliche Zusammenarbeit für die Bekämpfung der illegalen Zuwanderung. Es sollte ermittelt werden, in welchen Bereichen die EU bereichsübergreifende Prioritäten hat.

Der Schutz personenbezogener Daten im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen ist das Ergebnis eines einzelfallbezogenen Ansatzes. In eine Reihe von Rechtstexten wurden säulenübergreifend Datenschutzbestimmungen aufgenommen, wobei die Art der Bestimmungen und ihr Anwendungsbereich von den mit den einzelnen Rechtstexten verfolgten Zielen abhängig sind. Der unlängst angenommene Rahmenbeschluss<sup>72</sup> löst das Problem der mangelnden Harmonisierung nicht vollständig. In den kommenden Jahren muss der Schaffung von Kohärenz in diesem Bereich daher besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Andere bereichsübergreifende Ansätze könnten die Effizienz unserer politischen Maßnahmen verbessern; dazu zählen die Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit und Rassismus sowie die Wahrung der Rechte des Kindes, die in Zeiten wirtschaftlicher Krisen leider zunehmend bedroht sind.

Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage umfasst mehrere Instrumente, die in einen umfassenden und ausgewogenen Rahmen für Dialog und Zusammenarbeit eingefügt werden könnten. Neue Herausforderungen müssen systematisch angegangen werden. Politische, wirtschaftliche, ökologische und demografische Veränderungen beeinflussen langfristig die

---

<sup>72</sup> Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates vom 27. November 2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden.

Beziehungen der EU zu den Drittstaaten und haben erhebliche Auswirkungen auf Zuwanderung und Mobilität. Die Zuwanderungspolitik muss stärker in die EU-Strategie für Außenbeziehungen einbezogen werden. Die Schaffung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes könnte dabei hilfreich sein.

Wir müssen die Möglichkeiten durch die neuen Technologien in vollem Umfang nutzen. Im Zuge der Informationsgesellschaft ist auch die Notwendigkeit entstanden, europaweit hohe Netz- und Informationssicherheit zu gewährleisten. Die effiziente Bekämpfung der Cyberkriminalität und des Cyberterrorismus erfordert, dass alle Beteiligten in die Anstrengungen zur Erhöhung der Abwehrbereitschaft, Sicherheit und Stabilität der IKT-Infrastrukturen und –Dienste einbezogen werden. Diese langfristigen Herausforderungen müssen einer eingehenden Prüfung auf europäischer Ebene unterzogen werden.<sup>73</sup>

Die Agenda für Sicherheitsforschung und Innovation muss in Partnerschaft mit dem privaten und dem öffentlichen Sektor und unter uneingeschränkter Beteiligung der Endbenutzer-Organisationen vorangebracht werden.

## **V.2. Größere Aufmerksamkeit für Umsetzung und Durchführung**

Die Diskrepanz zwischen dem Erfolg bei der Annahme der Maßnahmen im Rahmen des Haager Programms, einschließlich der dazugehörigen Aktionspläne, und der gemischten Bilanz bei der Umsetzung auf nationaler Ebene ist bedenklich. Nachdem jetzt ein umfassender Rechtsrahmen geschaffen wurde, sollten die Konsolidierung und Durchsetzung im Mittelpunkt künftiger Maßnahmen stehen. Die Kommission kann diesen Prozess fördern, indem sie die bestehenden Rechtsvorschriften konsolidiert, die Koordinierung und den Austausch bewährter Praktiken zwischen den Mitgliedstaaten beispielsweise durch Umsetzungsseminare erleichtert, finanzielle Unterstützung bereitstellt und einschlägige Schulungen fördert. Der häufigere Rückgriff auf Vertragsverletzungsverfahren sollte ebenfalls erwogen werden. Die Kommission hat das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, gefördert. Jetzt müssen Maßnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen, dass die EU-Bürger sich ihrer Rechte bewusst sind und auf deren Einhaltung vertrauen. Die bestehenden Agenturen und Netze müssen die sich ihnen bietenden Möglichkeiten voll ausschöpfen, die Zusammenarbeit ausbauen und potenzielle Synergien nutzen.

## **V.3. Effizientere Nutzung der Bewertung**

Die Bürger wollen Ergebnisse der EU-Politik sehen. Im Rahmen des Haager Programms wurden zahlreiche Instrumente angenommen und viele Agenturen eingerichtet. In vielen Fällen ist es noch zu früh, um die konkreten Ergebnisse dieser Maßnahmen messen zu können. Die Wirksamkeit der in den Bereichen Bekämpfung der organisierten Kriminalität, Strafjustiz und Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden eingeleiteten Maßnahmen ist nach wie vor schwer zu beurteilen, da es sich um Rechtsakte handelt, die keine ausdrückliche Pflicht der Mitgliedstaaten zur Mitteilung von Umsetzungsmaßnahmen vorsehen

Es bedarf robusterer und systematischerer Kontroll- und Bewertungssysteme für jede Strategie, um über vergleichbare Daten zur Wirkung der Maßnahmen der EU verfügen zu

---

<sup>73</sup> „Schutz Europas vor Cyber-Angriffen und Störungen großen Ausmaßes: Stärkung der Abwehrbereitschaft, Sicherheit und Stabilität“ – KOM(2009) 149 endg.

können. Anhand der Bewertungsergebnisse wird die Politikgestaltung verbessert und den Unionsbürgern der Mehrwert der EU-Maßnahmen erläutert werden.

Für eine bessere Bewertung müssen aktuelle, objektive, zuverlässige und vergleichbare Daten vorliegen. Im Bereich Migration beispielsweise gibt es heute gemeinsame Regeln zu Gemeinschaftsstatistiken<sup>74</sup> und ein Europäisches Migrationsnetz. Außerdem hat die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten Parameter für die Erhebung, Analyse und den Vergleich von Daten und Trends in den Bereichen Menschenhandel und Geldwäsche entwickelt. Für eine Vielzahl von Bereichen (z.B. Justiz) liegen allerdings noch immer keine Daten vor. Selbst in den Bereichen, in denen bereits Datenerhebungssysteme angewandt werden oder im Entstehen sind, einschließlich der Bereiche Straftaten und insbesondere Drogen, sollte überlegt werden, ob die Bestimmungen nicht verbindlicher gefasst werden sollten. Die im Rahmen des Rahmenprogramms der Gemeinschaft für Forschung und Technologische Entwicklung bereitgestellten Mittel sollten weiterhin für den Ausbau von Sachwissen in diesem Politikbereich genutzt werden.

Die Glaubwürdigkeit des nächsten Mehrjahresprogramms wird davon abhängen, inwieweit die EU aussagekräftig über seine Wirksamkeit berichten kann.

#### **V.4. Ergänzung der internen Strategien durch Maßnahmen im Außenbereich**

Die Mitgliedstaaten, der Rat und die Kommission müssen zusammenarbeiten, um ihre Partnerschaften mit Dritten zu stärken. Kontinuität und Kohärenz zwischen der internen und der externen Dimension der europäischen Politik im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht sind von entscheidender Bedeutung, um Ergebnisse hervorzubringen und die Herausforderungen der Globalisierung zu bewältigen. Die EU muss Herausforderungen antizipieren und nicht abwarten, bis sie unsere Grenzen erreicht haben; sie sollte Normen wie die Datenschutznormen fördern, die international Beispielswert haben und nachahmenswert sind. Die externe Dimension der JLS-Politik muss im Einklang mit den außenpolitischen Maßnahmen der EU und den externen Politikbereichen wie Entwicklungszusammenarbeit stehen.

Drittstaaten wenden sich zunehmendem Maße an die EU, um zu einer Zusammenarbeit auf der Grundlage spezifischer Vereinbarungen zu gelangen. Diese Vorgehensweise erfordert möglichenfalls die Festlegung von Prioritäten. Es sollte überlegt werden, Kriterien festzulegen, anhand derer beschlossen wird, wie auf diese Vorgehensweisen zu reagieren ist und ob sie in einen Gesamtrahmen für eine umfassende Vereinbarung integriert werden sollten. Kooperationsinitiativen sollten auf die besonderen Umstände der Länder abgestellt werden, die ihren Beitritt zur EU vorbereiten. Die außenpolitischen Prioritäten der EU sollten bei der Festlegung der Prioritäten der Agenturen Europol, Eurojust und Frontex als Richtschnur dienen. Das praxisbezogene Wissen der Agenturen, insbesondere hinsichtlich mit Drittstaaten geschlossener Vereinbarungen oder Arbeitsregelungen, und ihre jährlichen Tätigkeitsberichte könnten wertvolle Beiträge zur Beschlussfassung auf EU-Ebene sein.

---

<sup>74</sup> Verordnung (EG) Nr. 862/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 311/76 des Rates über die Erstellung von Statistiken über ausländische Arbeitnehmer – ABl. L 199 vom 31.7.2007, S. 23.

## **VI. ANDAUERENDE HERAUSFORDERUNGEN ERFORDERN LANGFRISTIGE MASSNAHMEN**

Im Herbst 2008 führte die Kommission eine öffentliche Konsultation zu Europas künftigen Prioritäten im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht durch.<sup>75</sup> Zahlreiche Bürger, Vertreter der Zivilgesellschaft und der Mitgliedstaaten nahmen an der Konsultation teil. Im Anschluss daran legte die Minister zahlreicher Mitgliedstaaten umfassende "Zukunftsgruppe"<sup>76</sup> überaus nützliche und weitreichende Überlegungen vor.

Die Schlussfolgerungen sind eindeutig:

Die EU-Bürger wollen an einem Ort leben, an dem ihre Rechte geachtet werden und ihre Sicherheit geschützt ist. Sie wollen ungehindert reisen können; sie wollen die Freiheit haben, zu entscheiden, sich vorübergehend oder dauerhaft in einem anderen europäischen Land niederzulassen – sei es, um zu studieren, zu arbeiten oder um eine Familie zu gründen. Eine große Mehrheit der Europäer wünscht sich, dass die EU größere Verantwortung bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, des Menschenhandels und der Terrorismusbekämpfung übernimmt sowie beim Austausch polizeilicher und justizieller Informationen zwischen Mitgliedstaaten, bei der Drogenbekämpfung, bei der Förderung und dem Schutz der Grundrechte, bei der Kontrolle der Außengrenzen und bei der Gestaltung der Asyl- und Zuwanderungspolitik.

Im Vergleich zu den Werten von 2008 wird die Bevölkerung der EU im erwerbsfähigen Alter bis 2060 um 15%, d.h. beinahe 50 Millionen Menschen, abnehmen. Im Jahr 2007 hatten 18,8 Mio. Drittstaatsangehörige, d. h. 3,8% der Gesamtbevölkerung, ihren Wohnsitz in der EU<sup>77</sup>. Dieser Trend wird sich aufgrund des voraussichtlich zunehmenden Migrationsdrucks in absehbarer Zukunft fortsetzen. Eine Rückkehr zur Lösung der Zuwanderungsproblematik im Alleingang ist nicht möglich.

Die EU kann auf das bislang Erreichte mit Recht stolz sein. Obwohl das Haager Programm innerhalb eines relativ kurzen Zeitraums entwickelt wurde, liegt seine Stärke in der längerfristigen Ausrichtung seiner Maßnahmen. Die Herausforderung der nächsten Jahre wird darin bestehen, die Dynamik zu erhalten und unter Berücksichtigung der Erfahrungen auf den Erfolgen aufzubauen. Im Interesse seiner Bürger muss Europa eine gemeinsame Antwort auf diese langfristigen Herausforderungen finden.

---

<sup>75</sup> Flash Eurobarometer 252, 'Awareness of key-policies in the area of Freedom, Security and Justice'; the contributions to and the results of the public consultation are available at: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/flash\\_arch\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_en.htm)

<sup>76</sup> 'Freedom, Security, Privacy – European Home Affairs in an open world: Report of the Informal High Level Advisory Group on the Future of European Home Affairs Policy', June 2008; 'Proposed Solutions for the Future EU Justice Programme: High-Level Advisory Group on the Future of European Justice Policy', June 2008.

<sup>77</sup> Eurostat, EUROPOP 2008 Convergence Scenario; Eurostat, Migration Statistics.