



RAT DER  
EUROPÄISCHEN UNION

Brüssel, den 16. Oktober 2009 (17.11)  
(OR. en)

14449/09

JAI 679

**VERMERK**

---

des Vorsitzes

für den AStV

---

Betr.: Entwurf eines Mehrjahresprogramms für einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger (Stockholmer Programm)

---

**Stockholmer Programm –  
ein offenes und sicheres Europa im Dienste der Bürger**

**1. Auf dem Weg zu einem Europa der Bürger in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts**

Der Europäische Rat bekräftigt, dass er dem Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, der einem zentralen Anliegen der Bevölkerung der in der Union vereinigten Staaten entspricht, vorrangige Bedeutung beimisst.

Aufbauend auf den im Rahmen des Tampere-Programms und des Haager Programms erreichten Ergebnissen konnten in diesem Bereich bislang **bedeutende Fortschritte** erzielt werden. Die Kontrollen an den Binnengrenzen im Schengen-Raum wurden aufgehoben und der Grenzschutz an den Außengrenzen der EU ist nun kohärenter gestaltet. Aufgrund der Ausarbeitung des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage konzentriert sich die externe Dimension der Migrationspolitik der EU auf den Dialog und Partnerschaften mit Drittstaaten unter Zugrundelegung wechselseitiger Interessen. Es wurden wichtige Maßnahmen zur Schaffung eines Europäischen Asylsystems ergriffen. Europäische Stellen wie Europol, Eurojust, die Agentur für Grundrechte und Frontex haben in ihrem jeweiligen Tätigkeitsbereich volle Funktionsfähigkeit erreicht. Die Zusammenarbeit im Bereich des Zivilrechts bewirkt Erleichterungen im Alltagsleben der Bürger und die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden sorgt für mehr Sicherheit.

Trotz dieser und anderer wichtiger Ergebnisse, die in Bezug auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu verzeichnen sind, **steht Europa vor weiteren Herausforderungen**. Diese Herausforderungen müssen in umfassender Weise angegangen werden. Es bedarf daher weiterer Anstrengungen, um die Kohärenz zwischen den Politikbereichen zu verstärken und die Zusammenarbeit mit den Partnerländern zu intensivieren.

Deshalb ist es an der Zeit, eine neue Agenda festzulegen, damit die Union auf dem Erreichten aufbauen und den zukünftigen Herausforderungen begegnen kann. Zu diesem Zweck hat der Europäische Rat das vorliegende neue Mehrjahresprogramm — das so genannte **Stockholmer Programm** — für den Zeitraum 2010-2014 angenommen.

Mit dem Inkrafttreten des **Vertrags von Lissabon** wird die Union offener, effizienter und demokratischer werden. Der Vertrag erleichtert den Prozess zur Erreichung der in diesem Programm dargelegten Ziele, sowohl für die Organe als auch für die Mitgliedstaaten.<sup>1</sup>

## 1.1 Politische Prioritäten

Der Europäische Rat ist der Auffassung, dass in den kommenden Jahren vorrangig die **Interessen und Bedürfnisse der Bürger im Mittelpunkt stehen sollen. Es gilt, für die Wahrung der Grundfreiheiten und der Integrität des Einzelnen und zugleich für Sicherheit in Europa Sorge zu tragen**. Es ist von größter Wichtigkeit, dass Strafverfolgungsmaßnahmen und Maßnahmen zur Sicherung individueller Rechte, Rechtsstaatlichkeit und internationale Schutzregelungen in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen.

Alle Maßnahmen, die künftig ergriffen werden, sollten den Bürger und andere Personen, für die die EU Verantwortung trägt, in den Mittelpunkt stellen und folgende Hauptprioritäten berücksichtigen:

**Förderung der Rechte der Bürger:** Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts soll vor allem ein gemeinsamer Raum des Grundrechtsschutzes sein. Die Achtung der menschlichen Person und ihrer Würde sowie der übrigen in der Grundrechtecharta verankerten Rechte zählen zu den zentralen Werten. Dazu gehören die Wahrung der persönlichen Freiheitsrechte und der Privatsphäre über Staatsgrenzen hinweg, z.B. durch den Schutz persönlicher Daten. Die besonderen Bedürfnisse sozial Schwacher müssen berücksichtigt werden und die Bürger müssen ihre individuellen Rechte uneingeschränkt ausüben können, auch außerhalb der Union.

---

<sup>1</sup> Beschlüsse in Verbindung mit dem Vertrag von Lissabon können erst gefasst werden, wenn der Vertrag nach Ratifizierung durch alle 27 Mitgliedstaaten in Kraft getreten ist.

**Europa als Raum des Rechts und der Justiz:** Der europäische Rechtsraum muss so konsolidiert werden, dass die derzeitige Zersplitterung überwunden wird. Vorrangig wären Verfahren einzuführen, die den Zugang zur Justiz erleichtern, damit Rechte überall in der Union geltend gemacht werden können. Ferner muss die Zusammenarbeit zwischen den Rechtspraktikern verbessert und Ressourcen bereitgestellt werden, um die Hindernisse für die Anerkennung von Urkunden in anderen Mitgliedstaaten zu beseitigen.

**Ein Europa, das Schutz bietet:** Es sollte eine Strategie der inneren Sicherheit entwickelt werden, um die Sicherheitslage innerhalb der Union weiter zu verbessern und damit das Leben und die Unversehrtheit der europäischen Bürger zu schützen. Die Strategie sollte auf eine Intensivierung der Zusammenarbeit der Polizei- und Strafverfolgungsorgane sowie auf mehr Sicherheit in Europa abzielen.

**Ein Europa der Verantwortung, der Solidarität und der Partnerschaft in Migrations- und Asylfragen:** Die Entwicklung einer vorausschauenden und umfassenden europäischen Migrationspolitik ist weiterhin eines der politischen Hauptziele der Europäischen Union. Eine gut gesteuerte Zuwanderung kann nutzbringend für alle Beteiligten sein. Der Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl bildet eine wichtige Grundlage für die weitere Entwicklung in diesem Bereich. Europa benötigt, was die Zuwanderung von Arbeitskräften betrifft, eine flexible und nachfrageorientierte Politik, die dem Bedarf auf den Arbeitsmärkten der Mitgliedstaaten gerecht wird. Schutzbedürftigen Menschen ist der Zugang zu rechtlich gesicherten und effizienten Asylverfahren zu gewährleisten. Um glaubwürdige und nachhaltige Zuwanderungs- und Asylsysteme in der EU aufrechterhalten zu können, ist es jedoch erforderlich, gegen die illegale Migration vorzugehen.

**Europa in einer globalen Welt – die externe Dimension von Freiheit, Sicherheit und Recht:** Die Bedeutung der externen Dimension der EU-Politik im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts unterstreicht, dass die diesen Raum betreffenden Politiken stärker in die allgemeinen Politikbereiche der Europäischen Union integriert werden müssen. Die externe Dimension ist von entscheidender Bedeutung für die erfolgreiche Verwirklichung der Ziele dieses Programms und sollte insbesondere mit allen anderen Aspekten der EU-Außenpolitik voll im Einklang stehen.

## 1.2 Instrumente

Im Hinblick auf eine erfolgreiche Umsetzung des nächsten Mehrjahresprogramms kommt den folgenden Instrumenten besondere Bedeutung zu.

Das **gegenseitige Vertrauen** zwischen den Behörden und Dienststellen der einzelnen Mitgliedstaaten sowie den Entscheidungsträgern ist die Grundlage für eine wirksame Zusammenarbeit in diesem Bereich. Das Vertrauen zu gewährleisten und neue Wege zu finden, wie das Verlassen auf die unterschiedlichen Systeme der Mitgliedstaaten und das gegenseitige Verständnis zwischen diesen Systemen erhöht werden können, wird daher eine der wichtigsten Aufgaben in der Zukunft darstellen.

Der **vollständigen und wirksamen Umsetzung und Durchsetzung der bestehenden Instrumente** ist in den kommenden Jahren verstärkte Aufmerksamkeit zu widmen. Die rechtliche Umsetzung sollte gewährleistet werden, wobei die bestehenden institutionellen Instrumente unter der Verantwortung der Kommission herangezogen werden sollten, wann immer dies möglich ist. Sie sollte ferner durch praktische Unterstützungsmaßnahmen wie Handbücher begleitet werden.

**Neue Gesetzgebungsinitiativen** sollten generell nur nach gründlicher Vorbereitung vorgelegt werden; dazu gehören vorherige Folgenabschätzungen – auch unter Einbeziehung der Mitgliedstaaten –, in denen der Bedarf und die finanziellen Folgen bestimmt werden. Künftig ist auch in einer kürzeren Zeitspanne auf die Bedürfnisse der Bürger und der Unternehmen einzugehen.

Der Europäische Rat ist der Auffassung, dass die Gesetzgebung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zwar erheblich weiterentwickelt worden ist, aber noch Mängel in Form von Überschneidungen und mangelnder Kohärenz aufweist. Zugleich könnte die **Qualität der Rechtsvorschriften** und der Sprachgebrauch in einigen der Rechtsakte besser sein. Eine horizontale Überprüfung der angenommenen Rechtsakte sollte, soweit zweckmäßig, in Erwägung gezogen werden, um auf **Kohärenz und Konsolidierung der Rechtsvorschriften abzustellen**. In spezifischen Bereichen, wie Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden und Migration, sollte der Konsolidierung Vorrang gegeben und insbesondere auf begriffliche und rechtliche Kohärenz geachtet werden. **Bessere Rechtsetzung und Gesetzgebungsgrundsätze** sollten während des gesamten Beschlussfassungsverfahrens stärker zum Tragen kommen. Die zwischen den Organen der EU getroffene interinstitutionelle Vereinbarung über die Vereinfachung des Regelungsumfelds sollte uneingeschränkt angewendet werden. Alle EU-Organe sollten sich in allen Phasen des interinstitutionellen Verfahrens darum bemühen, Rechtsvorschriften der EU in einer **klaren, für die Bürger verständlichen Sprache** abzufassen.

Der Vertrag von Lissabon sieht vor, dass Maßnahmen erlassen werden können, damit die Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Kommission **eine objektive und unparteiische Bewertung der Durchführung der Politik in diesem Bereich** vornehmen, insbesondere um die umfassende Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung zu fördern. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten werden vom Inhalt und den Ergebnissen dieser Bewertungen unterrichtet. Der Europäische Rat ist der Auffassung, dass sich diese Bewertungsmechanismen auf lange Sicht auf alle Politiken in dem Bereich erstrecken sollten, und ersucht die Kommission, gegebenenfalls diesbezügliche Vorschläge vorzulegen. Diese Vorschläge sollten ferner ein wirksames System zur Nachverfolgung dieser Bewertungen, auch durch den Rat, umfassen. Die Objektivität und die Unparteilichkeit dieser Bewertungen sollten unter anderem dadurch gewährleistet werden, dass einschlägige Berufsorganisationen und Interessengruppen zu dem Bewertungsprozess beitragen können. Die Kommission wird gebeten, Überlegungen darüber anzustellen, wie dies am besten sichergestellt werden kann.

Den Errungenschaften im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts kommt generell eine große Bedeutung für die Bürger, Unternehmen und Fachkreise zu. Der Europäische Rat fordert daher alle Organe und insbesondere die Kommission sowie die Mitgliedstaaten auf zu prüfen, wie die **konkreten Ergebnisse** der Politik im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts den Bürgern und Rechtsanwendern **besser vermittelt** werden können. Neue Instrumente und Rechtsakte sollten erläutert werden. Der Europäische Rat ersucht die Kommission, eine Strategie für eine optimale Kommunikation mit den Bürgern zu entwerfen und diesen den Mehrwert der Arbeit der Union und die Inhalte des Stockholmer Programms zu vermitteln.

Der Europäische Rat ermutigt die Organe der Union, in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich einen offenen, transparenten und **regelmäßigen Dialog mit repräsentativen Verbänden und Vertretern der Zivilgesellschaft** zu führen. Die Kommission sollte spezifische Mechanismen zur Intensivierung des Dialogs in Bereichen, in denen solche Mechanismen noch nicht existieren, einführen.

Der Europäische Rat hebt hervor, dass das Stockholmer Programm im Rahmen der Rubriken und Obergrenzen des derzeitigen Finanzrahmens finanziert werden sollte. Viele der Maßnahmen und Aktionen des Programms können durch eine wirksamere Nutzung bestehender Instrumente und Fonds durchgeführt werden. Der Europäische Rat stellt fest, dass die derzeit geltende **Finanzielle Vorausschau** Ende 2013 ausläuft. Er unterstreicht, dass er beabsichtigt, die neue Finanzielle Vorausschau im Lichte der im Rahmen des Stockholmer Programms aufgestellten Ziele zu prüfen. Das Programm greift den Verhandlungen über die nächste Finanzielle Vorausschau jedoch nicht vor. Der Europäische Rat ist ferner der Auffassung, dass die Verfahren für die Durchführung der Finanzierungsprogramme gestrafft und leichter zugänglich gemacht werden sollten, und ersucht die Kommission, geeignete Mittel zur Erreichung dieses Ziels zu prüfen.

Im Lichte des Stockholmer Programms fordert der Europäische Rat die Kommission auf, **2010 einen Aktionsplan** vorzulegen. Mit diesem Aktionsplan sollen die Ziele und Prioritäten des Stockholmer Programms in konkrete Maßnahmen umgesetzt und ein klarer Zeitplan für deren Annahme und Durchführung festgelegt werden. Eingedenk des neuen Vertrags fordert der Europäische Rat die Kommission ferner auf, einen Vorschlag für einen vom Rat zu prüfenden Zeitplan für die Umwandlung der Rechtsinstrumente, für die eine neue Rechtsgrundlage gilt, vorzulegen. Der Europäische Rat ersucht die Kommission, vor Juni 2012 **eine Halbzeitbilanz** der Umsetzung des Stockholmer Programms zu unterbreiten.

## **2. Förderung der Rechte der Bürger – ein Europa der Rechte**

### **2.1 Ein Europa auf dem Fundament der Grundrechte**

Die Europäische Union basiert auf gemeinsamen Werten und der Achtung der Grundrechte. Nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ist es äußerst wichtig, dass die EU rasch der Europäischen Menschenrechtskonvention beitrifft. Die Union, einschließlich ihrer Organe, wird rechtlich verpflichtet sein, sicherzustellen, dass in sämtlichen ihrer Tätigkeitsbereiche die Grund- und Menschenrechte aktiv vorangebracht werden. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte wird sich einheitlich entwickeln können und die Schaffung eines einheitlichen europäischen Systems der Grund- und Menschenrechte auf der Grundlage der Europäischen Konvention und der Charta der Grundrechte, wie sie in den rechtlichen Rahmen der Union eingegliedert wurden, untermauern.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- vordringlich einen Vorschlag für den Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention vorzulegen;
- sicherzustellen, dass jede Rechtsetzungsinitiative im Einklang mit den Grundrechten steht, indem die Methodik für eine systematische und strenge Überwachung der Einhaltung der Konvention und der Grundrechtecharta gestärkt wird.

Der Europäische Rat ersucht die Organe der EU,

- das Fachwissen der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte in vollem Umfang zu nutzen und sich während des Gesetzgebungsverfahrens bei Vorschlägen, die sich auf die Grundrechte auswirken, eng mit der Agentur abzustimmen.

Die Union ist ein Raum, in dem gemeinsame Werte gelten. Diese Werte sind unvereinbar mit den Verbrechen totalitärer Regime. Die Erinnerung an die Verbrechen gegen die Menschlichkeit muss uns alle zur Versöhnung mahnen. Jeder Staat geht dabei seinen eigenen Weg; die Aufgabe der Union muss darin bestehen, diese Entwicklung zu fördern.

## **2.2 Uneingeschränkte Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit**

Das Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union ist eines der Grundprinzipien, auf denen die Union beruht. Bei der Ausübung dieses Rechts genießen die Bürger Gleichbehandlung; gleichzeitig ist jedoch das Recht des jeweiligen Aufenthalts- oder Wohnsitzstaates zu beachten.

Der Europäische Rat ersucht den Rat und die Kommission,

- die Durchführung und Anwendung dieser Vorschriften zu überwachen, damit das Recht auf Freizügigkeit gewährleistet und Missbrauch vermieden wird.

In Anbetracht dieser Zielsetzung sollten die Mitgliedstaaten einen etwaigen Missbrauch oder Betrug beim Recht auf Freizügigkeit genau beobachten und diesbezügliche Informationen und Statistiken austauschen. Falls systematische Trends in Bezug auf den Missbrauch des Rechts auf Freizügigkeit festgestellt werden, sollten die Mitgliedstaaten der Kommission diese Trends mitteilen; die Kommission prüft sodann, wie diesen am besten begegnet werden kann.

## **2.3 Zusammenleben in einem Raum, in dem die Vielfalt respektiert und Schutzbedürftige geschützt werden**

Die Vielfalt macht den Reichtum der Union aus, die ihrerseits für ein sicheres Umfeld sorgen muss, in dem Unterschiede respektiert und Schutzbedürftige geschützt werden. Der Kampf gegen Diskriminierung, Rassismus, Antisemitismus, Fremdenfeindlichkeit und Homophobie muss mit aller Entschlossenheit fortgesetzt werden.

### **2.3.1 Rassismus und Fremdenfeindlichkeit**

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- während der Laufzeit des Stockholmer Programms über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses von 2008 über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit bis zum 28. November 2013 Bericht zu erstatten.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- die bestehenden Instrumente, insbesondere die Finanzierungsprogramme zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, voll zu nutzen.

Die Mitgliedstaaten sollten den Rahmenbeschluss so bald wie möglich durchführen.

### **2.3.2 Rechte des Kindes**

Die in der Grundrechtecharta und in der VN-Kinderrechtskonvention verbrieften Rechte des Kindes – vor allem der Vorrang des Kindeswohls, das Recht auf Leben und Überleben sowie auf freie Entfaltung der Persönlichkeit sowie die Nichtdiskriminierung und die Achtung der Meinung des Kindes – greifen in alle Politikbereiche der Union ein. Sie müssen systematisch und strategisch berücksichtigt werden, wie es in der Mitteilung der Kommission im Hinblick auf eine EU-Kinderrechtsstrategie (2006) beschrieben wird. Die Union muss prüfen, mit welchen Maßnahmen sie hier einen Mehrwert bewirken kann. Besonderes Augenmerk sollte Kindern gelten, die sich in einer besonders prekären Situation befinden, vor allem im Kontext der Einwanderung (unbegleitete Minderjährige, Kinder, die Opfer von Menschenhandel werden, usw.) sowie der sexuellen Ausbeutung und des sexuellen Missbrauchs.

### **2.3.3 Schutzbedürftige Gruppen**

Die EU und die Mitgliedstaaten müssen sich mit vereinten Kräften für eine vollständige Eingliederung von schutzbedürftigen Bevölkerungsgruppen und speziell der Roma in die Gesellschaft einsetzen, indem sie ihre Einbindung in das Schulsystem und den Arbeitsmarkt fördern und etwaige gegen sie gerichtete Gewaltakte unterbinden. Um gegen etwaige Diskriminierungen von Roma vorzugehen, wird die Union hierzu gezielt Mittel einsetzen und auf eine ordnungsgemäße Anwendung der geltenden Rechtsvorschriften achten. Eine besondere Rolle kommt hierbei der Zivilgesellschaft zu.

Sonstige schutzbedürftige Gruppen in besonders gefährdeten Situationen oder Personen, die zum Opfer einer Straftat werden oder die sich in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen oder in dem sie nicht ihren Wohnsitz haben, in einer hilflosen Lage befinden, bedürfen eines stärkeren Schutzes, auch des rechtlichen Schutzes. Angemessene Mittel hierfür sollen vor allem aus dem Daphne-Programm bereitgestellt werden. Auch in ihren Außenbeziehungen wird die EU in diesem Sinne tätig werden.

Die Frage, ob in diesem Bereich zusätzliche Vorschläge erforderlich sind, sollte im Lichte der Erfahrungen bewertet werden, die bei der Anwendung des Haager Übereinkommens von 2000 über den internationalen Schutz von Erwachsenen gesammelt wurden.

### **2.3.4 Opfer von Straftaten**

Personen, die besonders schutzbedürftig sind oder die sich in besonders gefährdeten Situationen befinden, wie beispielsweise Personen, die wiederholter Gewalt in nahen Beziehungen ausgesetzt sind, oder Personen, die Opfer anderer Arten von Straftaten in einem Mitgliedstaat werden, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen oder in dem sie nicht ihren Wohnsitz haben, bedürfen der besonderen Unterstützung und des besonderen rechtlichen Schutzes. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten prüfen, wie die Rechtsvorschriften über die Unterstützung und den Schutz von Opfern gestärkt und deren Umsetzung verbessert werden könnte. Ein wichtiges Thema ist die Frage einer besseren Unterstützung der Opfer, gegebenenfalls über europäische Netzwerke, die praktische Hilfe anbieten.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- Vorschläge vorzulegen, die im Einklang stehen mit den Schlussfolgerungen des Rates über eine Strategie für die Verwirklichung der Rechte und eine bessere Unterstützung von Personen, die in der Europäischen Union zum Opfer einer Straftat werden.

Die Finanzierungsprogramme sollten in Übereinstimmung mit ihrem jeweiligen rechtlichen Rahmen verstärkt genutzt werden.

## **2.4 Die Rechte des Einzelnen im Strafverfahren**

Der Schutz der Rechte des Einzelnen im Strafverfahren ist ein Grundwert der Union, der für die Aufrechterhaltung des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten und des Vertrauens der Allgemeinheit in die Europäische Union von wesentlicher Bedeutung ist. Der Europäische Rat begrüßt daher [die Annahme des] den Fahrplan[s] betreffend die Rechte des Einzelnen im Strafverfahren [durch den Rat], mit dem diese Rechte gestärkt sein werden, sobald der Fahrplan vollständig umgesetzt ist. Dieser Fahrplan wird fortan Bestandteil des vorliegenden Mehrjahresprogramms sein.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- geeignete Vorschläge für die rasche Umsetzung des Fahrplans nach den darin festgesetzten Bedingungen vorzulegen.

## 2.5 Schutz personenbezogener Daten und Schutz der Privatsphäre

Das Recht auf Schutz der Privatsphäre und auf Schutz der personenbezogenen Daten der Bürger ist in der Grundrechtecharta verankert. Die Union muss daher dem zunehmenden Austausch personenbezogener Daten der Bürger und dem Erfordernis der Sicherstellung des Schutzes der Privatsphäre Rechnung tragen. Die Union muss für eine umfassende Strategie zum Schutz der Daten der Bürger innerhalb der Europäischen Union und im Verhältnis zu Drittstaaten sorgen. Sie muss ferner vorhersehen und regeln, unter welchen Umständen ein Eingriff öffentlicher Stellen in die Ausübung dieser Rechte gerechtfertigt ist.

Die Union muss auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Bedarf an einem zunehmenden Austausch personenbezogener Daten und einer größtmöglichen Achtung des Schutzes der Privatsphäre achten. Der Europäische Rat ist überzeugt, dass die technologischen Entwicklungen nicht nur neue Herausforderungen in Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten mit sich bringen, sondern auch neue Möglichkeiten bieten, personenbezogene Daten besser zu schützen.

Die Grundprinzipien wie Zweckgebundenheit, Verhältnismäßigkeit und Rechtmäßigkeit der Verarbeitung, zeitlich begrenzte Speicherung, Sicherheit und Vertraulichkeit müssen bekräftigt werden; ferner muss eine umfassende Schutzregelung ausgearbeitet werden.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- die Funktionsweise der verschiedenen Instrumente, die der Datenschutzregelung der EU (erste Säule und dritte Säule) zugrunde liegen, zu bewerten und gegebenenfalls weitere legislative und nicht-legislative Initiativen vorzulegen, damit die vorgenannten Prinzipien weiter wirksam angewendet werden können;
- eine Empfehlung zur Aushandlung eines Abkommens mit den Vereinigten Staaten von Amerika über Datenschutz und Datenaustausch vorzulegen, die sich auf die Arbeit der hochrangigen Kontaktgruppe EU–USA zu Datenschutz und Datenaustausch stützt;
- ein Rechtsinstrument mit Datenschutzgrundsätzen für die Weitergabe von Daten, die sich in privatem Besitz befinden, an Drittstaaten zu Strafverfolgungszwecken zu prüfen;
- die Einhaltung der Grundsätze des Datenschutzes durch die Entwicklung geeigneter neuer Technologien zu verbessern, die auf einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor speziell im Bereich der Forschung beruhen;

- die Einführung eines europäischen Prüfsiegels für "datenschutzfreundliche" Technologien, Produkte und Dienstleistungen zu prüfen;
- Informationskampagnen insbesondere zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit durchzuführen.

Generell muss die Union bei der Entwicklung und Förderung internationaler Standards im Bereich des Schutzes personenbezogener Daten und beim Abschluss geeigneter bilateraler oder multilateraler Instrumente als eine treibende Kraft fungieren.

## **2.6 Aktive Teilhabe am demokratischen Leben der Union**

Mit Blick auf die Europawahlen 2014 sollte sorgsam überlegt werden, wie mehr Bürger an die Wahlen gebracht werden können. Maßnahmen wie eine vereinfachte Eintragung in das Wahlregister sollten sondiert werden. Außerdem sollte geprüft werden, ob der 9. Mai zum gemeinsamen Wahltag für die Wahlen zum Europäischen Parlament erklärt werden könnte.

## **2.7 Anspruch auf Schutz in Drittländern**

Jeder Unionsbürger, der in das Hoheitsgebiet eines Drittstaats, in dem sein Herkunftsmitgliedstaat nicht vertreten ist, einreist oder sich dort aufhält, kann in diesem Drittstaat den diplomatischen und konsularischen Schutz eines jeden anderen Mitgliedstaats in Anspruch nehmen, und zwar unter denselben Bedingungen wie Staatsangehörige dieses Staates. Dieses in den Verträgen verankerte grundlegende Recht ist jedoch nach wie vor weithin unbekannt; es bedarf verstärkter Anstrengungen, um seine uneingeschränkte Anwendung sicherzustellen. Es könnte eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit in Verbindung mit diesem Recht durchgeführt werden.

## **3. Erleichterungen für die Bürger: Europa als Raum des Rechts und der Justiz**

Auf seiner Tagung in Tampere 1999 hat der Europäische Rat erklärt, dass gerichtliche Urteile und Entscheidungen in der gesamten Union gegenseitig anerkannt und vollstreckt werden sollten und dass der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung zum Eckstein der justiziellen Zusammenarbeit sowohl in Zivil- als auch in Strafsachen werden sollte. Dieser Grundsatz ist nun im Vertrag festgeschrieben.

In dem 2004 angenommenen Haager Programm stellte der Europäische Rat fest, dass durch die Festigung des gegenseitigen Vertrauens und durch die schrittweise Entwicklung einer europäischen Rechtskultur, die auf der Vielfalt der Rechtssysteme der Mitgliedstaaten und der Einheitlichkeit durch europäisches Recht beruht, dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung zur Wirksamkeit verholfen werden kann. Die Justizsysteme der Mitgliedstaaten sollten unter Wahrung ihrer nationalen Rechtstraditionen kohärent und effizient interagieren können.

Die EU sollte das gegenseitige Vertrauen in die Rechtssysteme der Mitgliedstaaten durch die für die Weiterentwicklung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung notwendige Schaffung von Mindestrechten weiter stärken. Im europäischen Rechtsraum müssen die Bürger ferner ihre Rechte überall in der Union geltend machen können, indem das allgemeine Bewusstsein für diese Rechte erheblich gestärkt und der Zugang der Bürger zur Justiz erleichtert wird.

In dieser Hinsicht hebt der Europäische Rat die übergreifende Bedeutung der E-Justiz hervor, die nicht auf spezifische Rechtsgebiete beschränkt ist. Die E-Justiz sollte in alle Bereiche des Zivil-, Straf- und Verwaltungsrechts integriert werden, damit ein besserer Zugang zur Justiz und eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungs- und Justizbehörden sichergestellt werden kann.

### **3.1 Weitere Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung**

Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung sollte auf alle Arten gerichtlicher Entscheidungen – im zivilrechtlichen, strafrechtlichen oder verwaltungsrechtlichen Bereich – ausgedehnt werden. Er sollte ferner für alle Verfahrensabschnitte gelten. Der Europäische Rat stellt mit Befriedigung fest, dass bei der Umsetzung der beiden Programme zur gegenseitigen Anerkennung, die vom Rat im Jahr 2000 angenommen wurden, erhebliche Fortschritte erzielt wurden, und er betont, dass die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen zur einzelstaatlichen Umsetzung der auf europäischer Ebene vereinbarten Vorschriften treffen sollten. In diesem Zusammenhang unterstreicht der Europäische Rat die Notwendigkeit einer Bewertung betreffend die Umsetzung dieser Maßnahmen.

#### **3.1.1 Straf- und Verwaltungsrecht**

Angesichts der grenzüberschreitenden Kriminalität sollten mehr Anstrengungen unternommen werden, um die justizielle Zusammenarbeit wirksamer zu machen. Die angenommenen Rechtsinstrumente müssen "benutzerfreundlicher" sein und sich auf die Probleme konzentrieren, die sich im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit immer wieder stellen, wie etwa Fragen betreffend Fristen und Bedingungen hinsichtlich der Sprache. Zur Verbesserung der Zusammenarbeit auf der Grundlage der gegenseitigen Anerkennung sollten ferner einige Grundsatzfragen geklärt werden. Beispielsweise ist bei Verhandlungen über das angenommene Rechtsinstrument ein übergreifender Ansatz in Bezug auf bestimmte, immer wieder auftretende Probleme, z.B. die Behördenstruktur der Mitgliedstaaten und die Verweigerungsgründe, erforderlich.

Die gegenseitige Anerkennung sollte sich auf alle Arten von gerichtlichen Urteilen und Entscheidungen erstrecken, seien sie strafrechtlicher oder verwaltungsrechtlicher Art. Beispielsweise können für gefährdete Zeugen oder für gefährdete Opfer von Straftaten besondere Schutzmaßnahmen vorgesehen werden, die innerhalb der Union anerkannt werden können.

Der Europäische Rat ist der Auffassung, dass die Einrichtung eines umfassenden Systems für die Beweiserhebung in Fällen mit grenzüberschreitenden Bezügen, das auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung basiert, weiter verfolgt werden sollte. Die bestehenden Rechtsinstrumente auf diesem Gebiet stellen eine lückenhafte Regelung dar, der es an Effizienz und Flexibilität mangelt. Es bedarf eines neuen Ansatzes, der auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung beruht, aber auch der Flexibilität des traditionellen Systems der Rechtshilfe Rechnung trägt. Dieses neue Modell sollte einen breiten Anwendungsbereich besitzen und alle Arten von Beweismitteln abdecken, wobei die betreffenden Maßnahmen berücksichtigt werden.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- ein umfassendes Rechtsinstrument vorzuschlagen, das sämtliche bestehenden Instrumente in diesem Bereich ersetzen soll, unter anderem auch den Rahmenbeschluss über die Europäische Beweisanordnung, die alle Arten von Beweismitteln, unter anderem auch Anordnungen zur Anhörung von Personen per Videokonferenz, erfasst und die Vollstreckungsfristen enthält und die Verweigerungsgründe so weit wie möglich begrenzt.

Die Union sollte die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen, die die Aberkennung von Rechten zum Gegenstand haben, anstreben und zu diesem Zweck den systematischen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten fördern.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- die Nutzung der Maßnahme der Aberkennung von Rechten in den Mitgliedstaaten zu untersuchen und dem Rat ein Maßnahmenprogramm vorzuschlagen, indem sie einem stufenweisen Ansatz folgt, der sich über die Laufzeit des Stockholmer Programms hinaus erstrecken kann, und dabei den Fällen Vorrang einräumt, in denen eine Aberkennung von Rechten die persönliche Sicherheit oder das Geschäftsleben am ehesten beeinträchtigt.

### 3.1.2 Zivilrecht

Was zivilrechtliche Fragen anbelangt, so ist der Europäische Rat der Auffassung, dass der Prozess der Abschaffung aller zwischengeschalteten Maßnahmen (Exequaturverfahren) während des vom Stockholmer Programm abgedeckten Zeitraums fortgeführt werden sollte. Die Abschaffung des Exequaturverfahrens muss einhergehen mit einer Reihe von Schutzmaßnahmen, bei denen es sich um Maßnahmen betreffend das Verfahrensrecht sowie betreffend die Kollisionsnormen handeln kann.

Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung könnte überdies auf Bereiche ausgeweitet werden, die bisher noch nicht abgedeckt sind, aber den Alltag der Bürger wesentlich prägen, z.B. Erb- und Testamentsrecht, Ehegüterrecht und vermögensrechtliche Folgen einer Trennung, wobei gleichzeitig die nationalen Traditionen der Mitgliedstaaten in diesem Bereich berücksichtigt werden.

Der Europäische Rat ist der Auffassung, dass der Prozess der Angleichung der Kollisionsnormen auf Gemeinschaftsebene, soweit erforderlich, ebenfalls fortgeführt werden sollte.

Der Europäische Rat hebt ferner hervor, wie wichtig es ist, mit der Arbeit zur Kodifizierung der im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen bislang angenommenen Rechtsinstrumente zu beginnen. Durch eine Kodifizierung würde die Zugänglichkeit und Sichtbarkeit der betreffenden Rechtsinstrumente erheblich verbessert und damit deren wirksamere und einheitlichere Anwendung sichergestellt. Mit der Arbeit zur Kodifizierung der Vorschriften des internationalen Privatrechts sollte so bald wie möglich begonnen werden.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- zu beurteilen, ob die Garantien, die die Abschaffung des Exequaturverfahrens flankieren sollen, gestrafft werden müssen und ob Gründe für eine Vereinfachung bestehen;
- eine Untersuchung einzuleiten, um Belege zu der Frage zu sammeln, welche Art von Problemen sich in Bezug auf Personenstandsurkunden und auf den Zugang zu Personenstandsregistern stellen.

Im Lichte der Ergebnisse könnte die Kommission geeignete Vorschläge unterbreiten, die den unterschiedlichen Rechtsordnungen und Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten Rechnung tragen. Auf kurze Sicht könnte ein Verfahren eingerichtet werden, mit dessen Hilfe sich Unionsbürger ohne großen Aufwand und zusätzliche Kosten Personenstandsurkunden beschaffen können. Auf lange Sicht könnte erwogen werden, ob eine gegenseitige Anerkennung der Wirkung von Personenstandsurkunden sich als geeignet erweisen könnte, zumindest in bestimmten Bereichen.

## **3.2 Stärkung des gegenseitigen Vertrauens**

Die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung hat zur Folge, dass auf einzelstaatlicher Ebene ergangene Entscheidungen Auswirkungen in anderen Mitgliedstaaten haben, insbesondere auf deren Justizsystem. Um aus diesen Entwicklungen vollen Nutzen ziehen zu können, bedarf es daher Maßnahmen zur Festigung des gegenseitigen Vertrauens.

### **3.2.1 Aus- und Fortbildung**

Zur Förderung einer echten europäischen Rechtskultur ist es von grundlegender Bedeutung, dass die Aus- und Fortbildung zu EU-bezogenen Fragen intensiviert und für alle Rechtsberufe systematisch vorgesehen wird. Die Durchführung eines systematischen europäischen Ausbildungsprogramms für alle neuen Richter (auch im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit) und Staatsanwälte sollte angestrebt werden. Ziel muss es sein, sicherzustellen, dass zumindest die Hälfte der Richter und Staatsanwälte in der Union bis 2015 an einem europäischen Lehrgang oder an einem Austausch mit Kollegen aus einem anderen Mitgliedstaat teilgenommen hat.

Die Zuständigkeit hierfür liegt in erster Linie bei den Mitgliedstaaten, die in ihren Anstrengungen von der Union – auch finanziell – unterstützt werden müssen. Es sollten Lösungen auf europäischer Ebene angestrebt werden; beispielsweise könnte das Europäische Netz für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten ausgebaut und mit einer Struktur und Mitteln ausgestattet werden, die seinem Anspruch gerecht werden. Darüber hinaus gilt es, E-Learning-Programme und gemeinsame Lehrmaterialien für die Fortbildung von Angehörigen der Rechtsberufe im Bereich der europäischen Verfahren zu entwickeln.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- Überlegungen darüber anzustellen, wie diese Frage am besten vorangebracht werden kann.

### **3.2.2 Europäisches Rechtsforum**

Der Europäische Rat ersucht die Kommission, die Tätigkeiten des Europäischen Rechtsforum als eines bevorzugten Partners zur Erörterung aller Fragen im Zusammenhang mit dem Justizbereich, auch als eines Ortes zur Prüfung zukünftiger Gesetzgebungsvorschläge und zur Prüfung der Frage, ob die bestehenden Rechtsvorschriften ordnungsgemäß funktionieren, weiter zu verbessern. Das Europäische Rechtsforum sollte auch der Ort sein, an dem ein Gedankenaustausch mit den Organen der EU und den Mitgliedstaaten erfolgt.

### 3.2.3 Evaluierung

Wie in anderen Bereichen auch muss die Ausweitung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung im Bereich der Justiz mit Verbesserungen bei der Evaluierung einhergehen. Insbesondere muss eine Evaluierung der Effizienz der auf Gemeinschaftsebene angenommenen Rechtsinstrumente vorgenommen werden. Eine Evaluierung ist ferner notwendig, um etwaige Hindernisse zu ermitteln, die dem reibungslosen Funktionieren des europäischen Rechtsraums entgegenstehen.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- einen Vorschlag nach Artikel 70 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV)<sup>2</sup> betreffend die Anwendung der Instrumente zur gegenseitigen Anerkennung in den Mitgliedstaaten vorzulegen. Die Evaluierung sollte regelmäßig erfolgen, ein wirksames Follow-up-System umfassen und zu einer besseren Kenntnis der nationalen Systeme im Hinblick auf die Herausbildung bewährter Praktiken beitragen. Richter, Staatsanwälte und Rechtsanwälte sollten zu den Evaluierungen beitragen können.

Überschneidungen insbesondere mit der Arbeit des Europarats sollten vermieden werden, jedoch sollten Synergien angestrebt werden; die Union sollte sich aktiv an der Arbeit der Überwachungs-gremien des Europarats beteiligen und einen Beitrag dazu leisten.

Die Union sollte die Bemühungen der Mitgliedstaaten um eine Verbesserung der Qualität ihrer Justizsysteme durch die Förderung des Austauschs bewährter Praktiken und die Entwicklung innovativer Projekte zur Modernisierung der Rechtspflege unterstützen.

### 3.2.4 Verbesserung der Instrumente

Der Europäische Rat ruft dazu auf, die praktischen Fähigkeiten von Richtern, Staatsanwälten und allen sonstigen im Bereich der Justiz tätigen Akteuren sowie die ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente zu verbessern. Zu diesem Zweck fordert der Europäische Rat, Eurojust und die Europäischen Justiziellen Netze für Zivilsachen und für Strafsachen aktiver einzubinden und an der Verbesserung der effektiven Anwendung des Unionsrechts durch alle in der Rechtspraxis Tätigen zu beteiligen. Es sollte weiter an einer Verbesserung der bisher entwickelten elektronischen Werkzeuge gearbeitet und die erforderlichen Mittel für die Fortsetzung dieser Arbeiten bereitgestellt werden.

---

<sup>2</sup> Artikel 61c des Vertrags von Lissabon.

### 3.2.5 Umsetzung

Die Union sollte vorrangig die bereits gefassten Beschlüsse umsetzen. Dies sollte auf verschiedenerlei Weise geschehen: durch eine stärkere Begleitung der Umsetzung der Rechtsvorschriften der Union, durch eine bessere Nutzung der Finanzierungsinstrumente, durch eine verstärkte Aus- und Fortbildung von Richtern und sonstigen Angehörigen der Rechtsberufe und durch eine Verbesserung der Evaluierungsmechanismen.

Die Umsetzung ist in erster Linie Sache der Mitgliedstaaten; da es sich bei den Rechtsinstrumenten zur gegenseitigen Anerkennung aber um gemeinsame Rechtsinstrumente handelt, sollte die Umsetzung durch die Mitgliedstaaten besser von der Union begleitet werden, indem der Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren ermöglicht wird.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- zusammen mit Experten für Zivil- und Strafrecht und den Mitgliedstaaten Handbücher über die Nutzung der Rechtsinstrumente zur gegenseitigen Anerkennung nach dem Muster des Handbuchs über den Europäischen Haftbefehl auszuarbeiten. Ziel sollte es sein, über ein Handbuch für alle Rechtsinstrumente zu verfügen, die bis zum Ende des Fünfjahreszeitraums angenommen werden.

Der Europäische Rat ist ferner der Auffassung, dass alle modernen elektronischen Kommunikationsmittel in vollem Umfang genutzt werden sollten und dass die im Rahmen der Europäischen Justiziellen Netze zusammenwirkenden Justizbehörden ein gesichertes Kommunikationsnetz erhalten sollten, damit ein sicherer Schriftverkehr ermöglicht wird. Die Gemeinschaft sollte ferner den Schwerpunkt auf die Videokonferenztechnik sowie darauf legen, die Entwicklung von Übersetzungswerkzeugen zu unterstützen. Diese Entwicklungen sollten von der Umsetzung des Aktionsplans für die E-Justiz begleitet werden und Teil dieses Plans bilden.

### 3.3 Schaffung eines gemeinsamen Sockels an Mindestnormen

Nach dem Vertrag kann die Union, soweit dies zur Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung erforderlich ist, gemeinsame Mindestnormen festlegen. Der Europäische Rat ist der Auffassung, dass es erforderlich ist, die Rechtsvorschriften bis zu einem gewissen Grad aneinander anzugleichen, damit ein gemeinsames Verständnis von Strafrechtsfragen unter Richtern und Staatsanwälten gefördert und somit eine ordnungsgemäße Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung ermöglicht wird.

### 3.3.1 Strafrecht

Im Bereich des Strafrechts sollten für bestimmte Straftaten mit typischerweise grenzüberschreitender Dimension gemeinsame Straftatbestände und ein gemeinsamer Mindestrahmen für die angeordnete Höchststrafe festgelegt werden. Hierbei handelt es sich um schwere Straftaten im Sinne des Artikels 83 Absatz 1 AEUV<sup>3</sup>. Vorrangig sollten hier Menschenhandel, Terrorismus, illegaler Drogenhandel, die sexuelle Ausbeutung von Kindern und Kinderpornografie sowie die Computerkriminalität berücksichtigt werden.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- zu prüfen, ob der Grad der Angleichung in Bezug auf die erlassenen Rahmenbeschlüsse ausreicht, und darüber Bericht zu erstatten, ob gemeinsame Begriffsbestimmungen und Strafen festgelegt werden müssen.

Langfristig sollte geprüft werden, ob es erforderlich ist, alle oder die meisten der Straftaten, bei denen das Erfordernis der beiderseitigen Strafbarkeit im Rahmen der Rechtsinstrumente zur gegenseitigen Anerkennung nicht gilt, aneinander anzugleichen.

Strafrechtliche Bestimmungen sollten nur herangezogen werden, wenn sie für den Schutz der jeweiligen Interessen als erforderlich gelten oder wenn alle sonstigen Mittel zum Schutz dieser Interessen sich als unzureichend erweisen. Mindestnormen in Bezug auf die Definition von Straftaten und die Festsetzung von Sanktionen können insbesondere festgelegt werden, wenn dies unerlässlich ist, um die wirksame Umsetzung der EU-Politik sicherzustellen.

Der Europäische Rat betont, wie wichtig es ist, dass die strafrechtlichen Bestimmungen in den verschiedenen Rechtsinstrumenten der EU miteinander in Einklang stehen, und er ersucht die Kommission, zusammen mit dem Rat

- die Vorarbeiten zur Festlegung einheitlicher Standardbestimmungen im Bereich des Strafrechts einzuleiten. Diese sollten auch allgemeine strafrechtspolitische Grundsätze umfassen, die den Vorarbeiten zugrunde gelegt werden; dazu gehört auch die Prüfung der Frage, ob die angestrebten Ziele mit strafrechtlichen Maßnahmen oder Maßnahmen anderer Art erreicht werden sollen;
- zu prüfen, ob Pilotvorhaben in den Mitgliedstaaten, mit denen Alternativen zum Freiheitsentzug untersucht werden, aus den bestehenden Programmen finanziert werden können.

---

<sup>3</sup> Artikel 69b des Vertrags von Lissabon.

### 3.3.2 Zivilrecht

Die Abschaffung des Exequaturverfahrens muss einhergehen mit einer Reihe von Schutzmaßnahmen, bei denen es sich um verfahrensrechtliche Maßnahmen sowie um Maßnahmen betreffend die Kollisionsnormen (z.B. Recht auf Anhörung, Zustellung von Schriftstücken, Frist für die Vorlage von Gutachten usw.) handeln kann. Das wesentliche politische Ziel im Bereich des Zivilprozessrechts besteht darin, dass die Ländergrenzen in Europa kein Hindernis für die Beilegung zivilrechtlicher Streitigkeiten bzw. die Einleitung von Gerichtsverfahren oder die Vollstreckung von Entscheidungen in Zivilsachen darstellen sollten. Mit den Schlussfolgerungen von Tampere und dem Haager Programm wurden wichtige Schritte zur Erreichung dieses Ziels unternommen. Der Europäische Rat stellt jedoch fest, dass die Effizienz der Gemeinschaftsinstrumente in diesem Bereich noch weiter verbessert werden muss. Zuerst sollte das Gemeinschaftsrecht durch eine Straffung der bestehenden Instrumente kohärenter gestaltet werden. Ziel sollte es sein, die Kohärenz und die Nutzerfreundlichkeit der Rechtsinstrumente sicherzustellen. Eine Reduzierung der Zahl der Rechtsinstrumente und die Integration verschiedener Ansätze würde es den Rechtspraktikern und den Bürgern erleichtern, die Rechtsvorschriften anzuwenden und so den Zugang zur Justiz fördern. Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- als ersten Schritt einen Bericht über die Funktionsweise der derzeitigen EU-Regelung betreffend das grenzüberschreitende Zivilprozessrecht vorzulegen und einen Vorschlag zu unterbreiten, der auf eine stärkere Kohärenz des bestehenden Gemeinschaftsrechts abzielt, und
- darüber hinaus – auch im Laufe der bevorstehenden Überarbeitung der bestehenden Verordnungen – zu prüfen, ob eine Reihe zivilprozessrechtlicher Standardregeln in Bereichen wie Zustellung von Schriftstücken, Beweisaufnahme, Überprüfungsverfahren und Vollstreckung eingeführt werden muss, und dem Rat und dem Europäischen Parlament gegebenenfalls Vorschläge zu unterbreiten.

## 3.4 Die Vorteile eines europäischen Rechtsraums für die Bürger

### 3.4.1 Erleichterung des Zugangs zur Justiz

Der Zugang zur Justiz im europäischen Rechtsraum muss erleichtert werden, insbesondere in grenzüberschreitenden Verfahren. Um dies zu erreichen, müssen die bestehenden Maßnahmen betreffend die Prozesskostenhilfe verstärkt werden. Gleichzeitig müssen die Bemühungen zur Verbesserung alternativer Methoden der Streitbeilegung, insbesondere im Verbraucherrecht, fortgesetzt werden. Den Bürgern muss die Überwindung von Sprachbarrieren, die ihnen den Zugang zum Recht erschweren, erleichtert werden.

Der Europäische Rat ist der Auffassung, dass E-Justiz eine ausgezeichnete Möglichkeit ist, den Zugang zum Recht zu erleichtern. Der europäische E-Justiz-Aktionsplan, der Ende November 2008 angenommen wurde, bildet den Rahmen für die Entwicklung der europäischen Aktivitäten im Bereich der E-Justiz bis Ende 2013. Über das europäische E-Justiz-Portal werden sich die Bürger besser über ihre Rechte informieren und auf Informationen über die verschiedenen Rechtssysteme und damit verbundene Dienstleistungen zugreifen können. Videokonferenzen müssen häufiger zum Einsatz gelangen, beispielsweise um Opfern und Geschädigten unnötige Reisen und die mit der Teilnahme an Gerichtsverfahren verbundene Belastung zu ersparen. Bestimmte europäische und nationale grenzüberschreitende Verfahren (z. B. europäisches Mahnverfahren, europäisches Verfahren für geringfügige Forderungen oder Mediationsverfahren) könnten mittelfristig online abgewickelt werden. Vorgesehen ist auch im Einklang mit den Datenschutzbestimmungen die schrittweise Vernetzung einer Reihe von nationalen Registern (z. B. Insolvenzregister natürlicher und juristischer Personen).

Der Europäische Rat ersucht den Rat, die Kommission und die Mitgliedstaaten,

- wirksame Bedingungen zu schaffen, die es den Parteien ermöglichen, mit den Gerichten im Rahmen von Gerichtsverfahren auf elektronischem Wege zu kommunizieren. Zu diesem Zweck sollten über das E-Justiz-Portal Standardformulare im Hinblick auf bestimmte europäische Verfahren, wie z.B. das europäische Mahnverfahren und das europäische Verfahren für geringfügige Forderungen, bereitgestellt werden. Während dieser Phase sollte die elektronische Kommunikation zwischen den Justizbehörden im Bereich der Anwendung der E-Justiz entscheidend verbessert werden.

Der Europäische Rat ermutigt die EU-Organe und die Mitgliedstaaten,

- sich um die vollständige Umsetzung des E-Justiz-Aktionsplans zu bemühen. In diesem Zusammenhang wird die Europäische Kommission ersucht, im Rahmen der Finanziellen Vorausschau Vorschläge für eine angemessene Finanzierung von E-Justiz-Projekten und insbesondere von horizontalen IT-Großprojekten zu unterbreiten.

Ein Hindernis oder eine unverhältnismäßige Belastung stellen auch bestimmte Formalitäten im Zusammenhang mit der Legalisation von Urkunden dar. Angesichts der Möglichkeiten, die der Einsatz neuer Technologien, einschließlich der Einführung digitaler Unterschriften, bietet, sollte die EU erwägen, die Formalitäten betreffend die Legalisation öffentlicher Urkunden im Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten vollständig aufzuheben. Gegebenenfalls könnte die Einführung einer europäischen öffentlichen Urkunde in Erwägung gezogen werden.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- die mögliche Aufhebung der Formalitäten für die Legalisation öffentlicher Urkunden im Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten zu prüfen und dem Rat und dem Europäischen Parlament zu diesem Zweck einen Vorschlag zu unterbreiten.

### **3.4.2 Unterstützung der Wirtschaft**

Im europäischen Rechtsraum muss gerade in Krisenzeiten für einen geregelten Ablauf der Wirtschaftstätigkeit im Rahmen des Binnenmarkts gesorgt werden.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- das Erfordernis bestimmter vorübergehender Schutzmaßnahmen auf Gemeinschaftsebene, wie z.B. Verhinderung des Verschwindens von Vermögensgegenständen vor Vollstreckung einer Forderung, sowie die Durchführbarkeit solcher Maßnahmen zu prüfen;
- angemessene Vorschläge zur Verbesserung der Effizienz der Vollstreckung von Urteilen in der EU betreffend Bankkonten und Schuldnervermögen auf der Grundlage der Grünbücher von 2006 und 2008 vorzulegen.

Der Europäische Rat bekräftigt, dass der Gemeinsame Referenzrahmen für ein Vertragsrecht ein nicht verbindliches Paket von Grundprinzipien, Begriffsbestimmungen und Mustervorschriften sein sollte, das von den Gesetzgebern auf Gemeinschaftsebene herangezogen werden soll, um mehr Kohärenz und Qualität im Gesetzgebungsprozess zu gewährleisten. Die Kommission wird ersucht, einen Vorschlag für einen Gemeinsamen Referenzrahmen vorzulegen.

## **3.5 Stärkung der internationalen Präsenz der EU in rechtlichen Fragen**

### **3.5.1 Zivilrecht**

Der Europäische Rat ist der Auffassung, dass es im Hinblick auf den Rechtsverkehr mit Drittländern in einem sicheren rechtlichen Umfeld sehr wichtig ist, die externen Interessen und Prioritäten der EU im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen eindeutig zu definieren.

Die Gemeinschaft sollte ihre Mitgliedschaft bei der Haager Konferenz dazu nutzen, den möglichst umfassenden Beitritt zu den wichtigsten Übereinkommen aktiv zu fördern und anderen Staaten im Hinblick auf eine ordnungsgemäße Umsetzung der Vertragswerke so viel Unterstützung wie möglich anzubieten. Der Europäische Rat ersucht den Rat, die Kommission und die Mitgliedstaaten, alle Partnerländer zu ermutigen, denjenigen Haager Übereinkünften beizutreten, die für die Union von besonderem Interesse sind.

Das Lugano-Übereinkommen steht anderen Staaten zum Beitritt offen und es sollte in Zusammenarbeit mit den anderen Vertragsparteien geprüft werden, welche Drittländer zum Beitritt aufgefordert werden könnten.

In den Fällen, in denen ein rechtlicher Rahmen für die Beziehungen zwischen der EU und Partnerländern nicht vorhanden und die Einführung einer neuen multilateralen Zusammenarbeit nicht möglich ist, sollte die Option bilateraler Abkommen im Einzelfall als letzte Möglichkeit sondiert werden.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- die Möglichkeit der Ausarbeitung eines internationalen Rechtsinstruments im Bereich der Anerkennung und Vollstreckung zu prüfen, das eine gründliche Kontrolle, auch hinsichtlich der gerichtlichen Zuständigkeit, aller in einem Drittland ergangenen Urteile vor ihrer Anerkennung oder Vollstreckung in einem Mitgliedstaat gestattet.

### **3.5.2 Strafrecht**

Im Bereich des Strafrechts müssen Prioritäten für die Aushandlung von Rechtshilfe- und Auslieferungsabkommen festgelegt werden.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission und den Rat,

- eine Strategie zu entwickeln, die auf die Ausarbeitung von Abkommen über die internationale justizielle Zusammenarbeit mit wichtigen Drittländern abzielt. Bei der Entscheidung über die prioritär in Frage kommenden Länder sollte insbesondere folgenden Kriterien Rechnung getragen werden: strategische Beziehungen, Bestehen bilateraler Abkommen, Eintreten des betreffenden Landes für die in der Charta der Grundrechte verankerten Prinzipien sowie Prioritäten der Strafvollstreckung und der justiziellen Zusammenarbeit;

- den Austausch bewährter Praktiken und von Erfahrungen mit Drittstaaten zu fördern und insbesondere im Hinblick auf Beitrittsländer die der Union zur Verfügung stehenden Instrumente, wie z.B. Partnerschaftsprogramme und Peer Reviews, in vollem Umfang zu nutzen, um die Reform des Justizwesens zu unterstützen und den Rechtsstaat zu stärken;
- das Justizwesen in den Partnerländern weiter mit dem Ziel zu unterstützen, dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit in der Welt Geltung zu verschaffen;
- die Bemühungen der EU fortzuführen, dass Todesstrafe, Folter und andere Formen unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung abgeschafft werden;
- die Maßnahmen der Union zur Bekämpfung von Straflosigkeit und von Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu unterstützen und zu fördern und in diesem Zusammenhang die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, Drittländern und den internationalen einschlägigen Gerichten zu verstärken.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission ferner,

- dem Rat 2010 eine vollständige Liste der Länder, die um den Abschluss von Rechtshilfe- und Auslieferungsabkommen mit der Union ersucht haben, sowie eine Bewertung hinsichtlich der Zweckmäßigkeit und der Dringlichkeit solcher Abkommen mit diesen oder anderen Ländern vorzulegen.

## **4. Ein Europa, das Schutz bietet**

### **4.1 Strategie der inneren Sicherheit**

Der Europäische Rat ist überzeugt, dass die Verstärkung von Maßnahmen auf europäischer Ebene in Verbindung mit einer besseren Koordinierung auf regionaler und nationaler Ebene für den Schutz vor transnationalen Bedrohungen von wesentlicher Bedeutung ist. Organisierte Kriminalität, Terrorismus, illegaler Drogenhandel und Menschenhandel sind weiterhin Herausforderungen für die innere Sicherheit der EU. Die grenzüberschreitende weitverbreitete Kriminalität ist mittlerweile eine dringende Herausforderung, die ein deutliches und umfassendes Handeln erfordert.

Der Europäische Rat ersucht den Rat und die Kommission,

- eine umfassende EU-Strategie der inneren Sicherheit auf der Grundlage folgender Prinzipien zu erarbeiten:
  - Aufgabenteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, der ein gemeinsames Verständnis der derzeitigen Herausforderungen zugrunde liegt;
  - Wahrung der Grundrechte und des internationalen Schutzes;
  - Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten;
  - Berücksichtigung eines proaktiven und erkenntnisgestützten Ansatzes;
  - Erfordernis eines horizontalen und übergreifenden Ansatzes, um mit komplexen Krisensituationen oder natürlichen oder vom Menschen verursachten Katastrophen umgehen zu können;
  - strikte Zusammenarbeit zwischen den EU-Einrichtungen;
  - besondere Berücksichtigung der Durchführung und Straffung sowie der Erleichterung präventiver Maßnahmen;
  - Nutzung von regionalen Initiativen und regionaler Zusammenarbeit.

Die Entwicklung der Strategie der inneren Sicherheit sollte zu einer der vorrangigen Aufgaben des nach Artikel 71 AEUV<sup>4</sup> eingesetzten Ständigen Ausschusses für die innere Sicherheit (COSI) werden. Um die Legitimität und die effiziente Durchsetzung der Strategie der inneren Sicherheit sicherzustellen, muss ihre justizielle Dimension beachtet werden.

Die Strategie der inneren Sicherheit sollte ferner der von der EU entwickelten Strategie der externen Sicherheit Rechnung tragen. Die innere Sicherheit ist mit der externen Dimension der Bedrohung verknüpft. In einer globalen Welt kennt die Kriminalität keine Grenzen.

## **4.2 Ausbau des Instrumentariums**

Für die Sicherheit der EU bedarf es eines integrierten Ansatzes, bei dem die im Bereich der Sicherheit Tätigen über eine gemeinsame Sicherheitskultur verfügen, den Informationsaustausch optimieren und auf eine angemessene technische Infrastruktur zurückgreifen können.

---

<sup>4</sup> Artikel 61d des Vertrags von Lissabon.

### 4.2.1 Entwicklung einer gemeinsamen Kultur

Der Europäische Rat betont, wie wichtig es ist, das gegenseitige Vertrauen zwischen allen auf nationaler und auf EU-Ebene einschlägig Tätigen zu stärken. Es sollte eine echte europäische "Strafverfolgungskultur" geschaffen werden.

Der Europäische Rat ersucht den Rat und die Kommission,

- sicherzustellen, dass der Austausch von Erfahrungen und bewährten Praktiken intensiviert wird und dass gemeinsame Fortbildungslehrgänge und Übungen verstärkt durchgeführt werden, mit dem ehrgeizigen Ziel, ein Drittel des im Bereich der Strafverfolgung in Europa tätigen Personals in den nächsten fünf Jahren im Hinblick auf europäische Aspekte zu schulen. Eine derartige Schulung sollte auf nationaler und europäischer Ebene organisiert werden. Die EPA sollte ihre Fortbildungstätigkeiten intensivieren, um einen konkreten Mehrwert zu erzielen und eine europäische Fortbildungsdimension zu gewährleisten;
- spezifische Austauschprogramme – nach dem "Erasmus"-Modell – einzurichten, an denen Nicht-EU-Mitgliedstaaten und insbesondere Beitrittsländer, mit denen die Union Partnerschafts- und Kooperationsabkommen geschlossen hat, beteiligt werden könnten;
- sicherzustellen, dass über die Teilnahme an gemeinsamen Lehrgängen, Übungen und Austauschprogrammen aufgabenspezifisch und nicht sektorspezifisch entschieden wird;
- sich auf einheitliche Qualitätsstandards im kriminaltechnischen Bereich, unter anderem bewährte Praktiken für die Tatortarbeit, zu einigen.

Der Europäische Rat ist der Auffassung, dass Aspekte der Zusammenarbeit auf EU- und auf internationaler Ebene Bestandteil der nationalen Lehrpläne sein sollten. Der Europäische Rat ermutigt die Mitgliedstaaten, nationale Laufbahnmechanismen zu entwickeln, wonach Beamte für die Übernahme von Aufgaben im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit honoriert werden, und so eine EU-weite Resonanz auf allen Ebenen zu fördern.

### 4.2.2 Informationsmanagement

Der Europäische Rat stellt mit Genugtuung fest, dass durch die Entwicklungen, die in den letzten Jahren in der EU stattgefunden haben, viele Wahlmöglichkeiten und ein umfangreiches Instrumentarium im Hinblick auf die Sammlung, Verarbeitung und gemeinsame Nutzung von Informationen zwischen den nationalen Behörden und anderen europäischen Stellen im Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts entstanden sind. Der Grundsatz der Verfügbarkeit hat diese Arbeiten erheblich vorangetrieben.

Der Europäische Rat erkennt das Erfordernis der Kohärenz und der Konsolidierung bei der Entwicklung von Informationsmanagement und -austausch an und ersucht den Rat,

- eine EU-Strategie für Informationsmanagement [anzunehmen und] umzusetzen. Die Entwicklung muss mit den Prioritäten, die für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und für die Strategie der inneren Sicherheit festgelegt wurden, vereinbar sein und den Praxisanforderungen bei der Strafverfolgung und der justiziellen Zusammenarbeit gerecht werden.

Die EU-Strategie für Informationsmanagement sollte Folgendes umfassen:

- Entwicklung gemäß den Anforderungen der Praxis (Entwicklung des Informationsaustauschs und des entsprechenden Instrumentariums, die dem Bedarf der Strafverfolgung entspricht),
- solide Datenschutzregelung,
- gezielte Datenerhebung, damit die Rechte der Bürger geschützt werden und zugleich vermieden wird, dass die zuständigen Behörden von einer Datenwelle überrollt werden,
- Festlegung von Leitlinien für eine Strategie des Datenaustauschs mit Drittstaaten für Sicherheitszwecke,
- Interoperabilität von IT-Systemen bei der Entwicklung solcher Systeme,
- Rationalisierung der verschiedenen Instrumente, einschließlich der Annahme eines Geschäftsplans für IT-Großanlagen,
- umfassende Koordination, Konvergenz und Kohärenz.

Die erforderlichen Strukturen müssen auf EU- und auf nationaler Ebene zur Verfügung stehen, damit die Anwendung und die Verwaltung der verschiedenen Instrumente für das Informationsmanagement sichergestellt werden können. Der Europäische Rat ruft auch, wie von der Kommission vorgeschlagen, zur Schaffung einer Einrichtung auf, die mit der operativen Verwaltung von IT-Großanlagen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beauftragt wäre. Im Lichte der Strategie für Informationsmanagement sollten mögliche zusätzliche Aufgaben, insbesondere das Erfordernis der Festlegung der Rollen im Rahmen des Beschlussfassungs- und Entwicklungsprozesses, in Erwägung gezogen werden.

### 4.2.3 Mobilisierung der erforderlichen technischen Instrumente

Der Europäische Rat unterstreicht, dass die neuen Technologien mit den Entwicklungen hinsichtlich der Mobilität Schritt halten und diese unterstützen, gleichzeitig aber auch die Sicherheit und Freiheit des Einzelnen gewährleisten müssen.

Der Europäische Rat ersucht den Rat, die Kommission und die Mitgliedstaaten,

- politische Maßnahmen auszuarbeiten und umzusetzen, um EU-weit ein hohes Maß an Netz- und Informationssicherheit zu gewährleisten und die Sicherheitsvorsorge und die Ausfallsicherheit der kritischen Infrastrukturen, auch im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) und der IKT-Dienste, zu verbessern, und Rechtsvorschriften zu fördern, die ein sehr hohes Maß an Netzsicherheit gewährleisten und eine schnellere Reaktion auf Cyber-Angriffe gestatten.

Der Europäische Rat ersucht den Rat und die Kommission,

- dafür zu sorgen, dass die Prioritäten der Strategie der inneren Sicherheit auf den tatsächlichen Bedarf der Nutzer zugeschnitten sind und dass insbesondere die Interoperabilität verbessert wird. Forschung und Entwicklung im Sicherheitsbereich sollten durch öffentlich-private Partnerschaften unterstützt werden.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- den Informationsaustausch unter dem neu eingerichteten Europäischen Strafregisterinformationssystem (ECRIS) einer Bewertung zu unterziehen. Im Rahmen dieser Bewertung sollte die Kommission prüfen, ob durch die Vernetzung der einzelstaatlichen Strafregister bestimmte Straftaten verhindert werden können (z.B. durch Kontrollen hinsichtlich des Zugangs zu bestimmten Berufssparten, vor allem wenn sie Kinder betreffen);
- zusätzlich zu ECRIS ein Register betreffend Drittstaatsangehörige, die von Gerichten der Mitgliedstaaten verurteilt worden sind, vorzuschlagen.

### 4.3 Wirksame Strategien

#### 4.3.1 Effizientere Prävention und europäische Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung

Erstes Ziel der EU-Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung ist die Bekämpfung typischer grenzübergreifender Straftaten. Europol sollte zu einem Angelpunkt des Informationsaustauschs zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten, einem Diensteanbieter und einer Plattform für Netze im Bereich der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Zoll werden.

Europol und Eurojust sollten systematisch über die Einsetzung gemeinsamer Ermittlungsgruppen informiert und in wichtige grenzüberschreitende Operationen einbezogen werden. Europol sollte seine Verbindungen zu Eurojust intensivieren, um sicherzustellen, dass sich seine Arbeit auf justizieller Ebene niederschlägt, und seine internationale Dimension durch engere Beziehungen zu den Nachbarregionen und -ländern der Union erweitern. Europol sollte enger mit den ESVP-Polizeimissionen zusammenarbeiten sowie Standards und bewährte Praktiken der europäischen Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung in Drittländern propagieren.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- zu prüfen, ob Hindernisse für eine Zusammenarbeit zwischen Polizeimissionen und Europol bestehen und geeignete Vorschläge zur Beseitigung solcher Hindernisse vorlegen;
- die Entwicklung eines Kodex für die polizeiliche Zusammenarbeit in Erwägung ziehen, mit dem die geltenden Rechtsvorschriften konsolidiert werden, und ihn im Bedarfsfall erweitern bzw. vereinfachen.

Pilotprojekte betreffend die grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit, die auf gemeinsame operative Einsätze und/oder grenzüberschreitende Risikobewertungen abzielen, wie z.B. die Einrichtung von Gemeinsamen Polizei- und Zollzentren, sollten von der Union unter anderem durch Finanzierungsprogramme gefördert werden.

Bei Sport- oder sonstigen Großveranstaltungen (z.B. Olympiade 2012, EM 2012) sollte für die Zwecke der Strafverfolgung eine Ad-hoc-Zusammenarbeit vorgesehen werden.

Im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit betont der Europäische Rat das Erfordernis, dass die Mitgliedstaaten und Eurojust die Beschlüsse sorgfältig umsetzen, die unlängst – noch vor den Überlegungen über eine Erweiterung der Zuständigkeiten von Eurojust nach dem Vertrag von Lissabon – hinsichtlich der Möglichkeit, strafrechtliche Ermittlungen einzuleiten und Zuständigkeitskonflikte beizulegen, gefasst wurden. Die diesbezügliche Zusammenarbeit sollte Schritt für Schritt durchgeführt und bewertet werden, bevor weitere Schritte unternommen werden.

#### **4.3.2 Prävention**

Die Kriminalitätsrate lässt sich am besten dadurch senken, dass effiziente Maßnahmen ergriffen werden, die verhindern, dass Kriminalität überhaupt erst entsteht. Die europäischen Bürger machen, was Kriminalität betrifft, ähnliche Erfahrungen und sind in ihrem Alltag auf ähnliche Weise durch Kriminalität betroffen.

Das Bewusstsein für die Zusammenhänge zwischen örtlicher und organisierter Kriminalität sowie deren komplexer grenzüberschreitender Dimension wächst. Die Mitgliedstaaten haben verschiedene Methoden zur Kriminalprävention entwickelt und sollten ermutigt werden, ihre Erfahrungen und bewährten Praktiken auszutauschen und dabei das diesbezügliche allgemeine Wissen sowie Wirksamkeit und Effizienz zu erhöhen und Doppelarbeit zu vermeiden.

Darüber hinaus macht die grenzüberschreitende Dimension deutlich, wie wichtig es ist, auf europäischer Ebene das Wissen darüber zu verbessern und auszuweiten, wie Verbrechen und Kriminalität in den Mitgliedstaaten miteinander verflochten sind, die Mitgliedstaaten zu unterstützen, wenn sie allein oder gemeinsam Maßnahmen ergreifen, und die EU-Organe aufzurufen, erforderlichenfalls tätig zu werden. Mit dem Vertrag von Lissabon erhält die Zusammenarbeit im Bereich der Kriminalprävention auf einer neuen gesetzlichen Grundlage stärkere Anerkennung.

Der Europäische Rat hat infolgedessen beschlossen, dass eine Beobachtungsstelle für Kriminalprävention (OPC) eingerichtet werden soll, deren Aufgabe es ist, Wissen über Kriminalität (einschließlich Statistiken) und Kriminalprävention zu sammeln, zu analysieren und zu verbreiten, die Mitgliedstaaten und die EU-Organe bei präventiven Maßnahmen zu unterstützen und Informationen über bewährte Praktiken auszutauschen. Die OPC sollte die Arbeiten im Rahmen des Europäischen Netzes für Kriminalprävention (EUCPN) ersetzen und auf ihnen aufbauen, über ein Sekretariat bei einer bestehenden EU-Einrichtung verfügen und eng an Europol angegliedert sein.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- einen Vorschlag für die Einrichtung der OPC bis spätestens 2012 vorzulegen.

#### **4.3.3 Statistiken**

Adäquate, zuverlässige und vergleichbare Statistiken (sowohl zeitlicher Art als auch zwischen Mitgliedstaaten und Regionen) sind eine notwendige Voraussetzung unter anderem für evidenzbasierte Entscheidungen betreffend Handlungsbedarf, Umsetzung von Beschlüssen und Maßnahmeneffizienz.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- weiter an der Entwicklung statistischer Instrumente zur Messung von Kriminalität und von Tätigkeiten im Rahmen der Strafverfolgung zu arbeiten und Überlegungen darüber anzustellen, wie die in dem EU Aktionsplan 2006-2010 zur Entwicklung einer umfassenden und kohärenten EU-Strategie zur Messung von Kriminalität und Strafverfolgung skizzierten und zum Teil bereits durchgeführten Maßnahmen nach 2010 weiterentwickelt werden könnten, um dem steigenden Bedarf an solchen Statistiken in einer Reihe von Bereichen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gerecht zu werden.

#### **4.4 Schutz vor schwerer und organisierter Kriminalität**

##### **4.4.1 Bekämpfung der schweren und der organisierten Kriminalität**

In dem Maße, wie die globalisierte organisierte Kriminalität zunimmt, wird es immer wichtiger, dass die Strafverfolgungsbehörden in der Lage sind, über Grenzen und Zuständigkeiten hinweg effizient zu arbeiten.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission daher,

- in der Verbrechensbekämpfungspolitik Schwerpunkte zu setzen und bestimmte Arten von Straftaten zu benennen, gegen die sie mittels der von ihr entwickelten Instrumente vorgehen wird.

Der Rat sollte auch weiterhin von der Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der organisierten Kriminalität (OCTA) Gebrauch machen und kriminelle Phänomene ermitteln, deren Bekämpfung auf europäischer Ebene vorrangig angegangen werden muss. Der Europäische Rat ist der Auffassung, dass die Bekämpfung der folgenden Arten von Straftaten in den kommenden Jahren besondere Priorität haben sollte.

#### 4.4.2 Menschenhandel

Menschenhandel ist ein sehr schweres, mit der Verletzung von Menschenrechten und der Menschenwürde einhergehendes Verbrechen, das die EU nicht hinnehmen kann. Der Europäische Rat hält es für notwendig, die Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels zu verstärken und zu verbessern. Dafür bedarf es abgestimmter und kohärenter politischer Maßnahmen, die über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hinausgehen und auch die Bereiche Außenbeziehungen, Entwicklungszusammenarbeit, soziale Angelegenheiten und Beschäftigung, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung erfassen. Ferner sollte ausgehend von einem verbesserten Kenntnisstand über den Menschenhandel auf EU- und internationaler Ebene ein breiter Dialog zwischen allen Beteiligten, nicht zuletzt auch mit der Zivilgesellschaft, geführt werden.

Der Europäische Rat ersucht den Rat,

- einen EU-Koordinator für die Bekämpfung des Menschenhandels (ATC) vorzusehen.

Unbeschadet der Rolle der Kommission und in Anlehnung an Aufgaben und Funktion des EU Koordinators für die Terrorismusbekämpfung sollte der neue Koordinator zur Entwicklung einer konsolidierten EU Politik zur Bekämpfung des Menschenhandels beitragen, die auf eine weitere Verstärkung des Engagements – und der Bemühungen – der EU und der Mitgliedstaaten zur Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels abzielt. Dazu gehören auch Aufbau und Intensivierung von Partnerschaften mit Drittländern sowie mit den Mechanismen der externen Dimension der EU als fester Bestandteil einer solchen Politik. Der EU Koordinator für die Bekämpfung des Menschenhandels sollte die erzielten Fortschritte beobachten und dem Ständigen Ausschuss für die innere Sicherheit regelmäßig Bericht erstatten. Zur Bekämpfung des Menschenhandels müssen alle Aktionsmöglichkeiten unter Einbeziehung von Prävention, Strafverfolgung und Opferschutz mobilisiert und auf ein Vorgehen gegen den Menschenhandel in die EU, innerhalb der EU und aus der EU zugeschnitten werden.

Der Europäische Rat ersucht

- den Rat, den Vorschlag der Kommission zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern anzunehmen;
- Europol, mit Unterstützung der Mitgliedstaaten die Erkenntnisgewinnung und strategische Analysen in Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und den Transitländern zu intensivieren;
- Eurojust, seine Bemühungen zur Koordinierung der von Behörden der Mitgliedstaaten wegen Menschenhandels geführten Ermittlungen zu verstärken;

- die Kommission,
  - eine Reihe weiterer Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung von Opfern vorzuschlagen, darunter notwendige Beschlüsse betreffend Aufenthalt, Ausarbeitung von Entschädigungsregelungen, sichere Rückkehr und Hilfe bei der Wiedereingliederung in die Gesellschaft des Herkunftslands im Fall der freiwilligen Rückkehr. Die EU sollte eine Partnerschaft mit den wichtigsten Herkunftsländern eingehen;
  - kooperative Maßnahmen zur Mobilisierung der Konsulardienste in den Herkunftsländern vorzuschlagen, um die betrügerische Ausstellung von Visa zu verhindern. In Zusammenarbeit mit den Behörden vor Ort könnten in den Herkunftsländern Informationskampagnen für potenzielle Opfer, besonders Frauen und Kinder, durchgeführt werden;
  - Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz von Grenzkontrollen vorzuschlagen, damit Menschenhandel, insbesondere bei Kindern, verhindert wird.

#### **4.4.3 Sexuelle Ausbeutung von Kindern und Kinderpornografie**

Der Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung ist ein wichtiger Bestandteil der Strategie zum Schutz der Rechte des Kindes.

Der Europäische Rat ersucht

- den Rat, den Vorschlag der Kommission zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie anzunehmen;
- die Kommission, diesen Vorschlag nach seiner Annahme durch Maßnahmen im Rahmen des Programms zur Förderung der sichereren Nutzung des Internets ("Safer Internet") 2009-2013 zu flankieren.

#### **4.4.4 Cyberkriminalität**

Der Europäische Rat ist der Auffassung, dass die Union politische Maßnahmen und Rechtsvorschriften fördern sollte, die ein sehr hohes Maß an Netzsicherheit gewährleisten und eine schnellere Reaktion auf Cyber Angriffe ermöglichen. Die Mitgliedstaaten sollten so bald wie möglich das Übereinkommen des Europarats von 2001 über Computerkriminalität ratifizieren. Dieses Übereinkommen sollte der rechtliche Bezugsrahmen für die globale Bekämpfung der Cyberkriminalität werden. Europol könnte durch die Schaffung einer europäischen Plattform für die Meldung von Straftaten als europäisches Ressourcenzentrum fungieren.

Der Europäische Rat ruft auch die Mitgliedstaaten auf,

- die nationalen Plattformen für Hinweise auf Straftaten, die mit der Bekämpfung der Cyberkriminalität beauftragt sind, uneingeschränkt zu unterstützen, und betont, wie wichtig die Zusammenarbeit auch mit Ländern außerhalb der Europäischen Union ist.

Die Zusammenarbeit im Hinblick auf den Verkauf von nachgeahmten Arzneimitteln im Internet sollte effizienter sein.

#### **4.4.5 Wirtschaftskriminalität und Korruption**

Die Union muss die Zahl der Möglichkeiten, die sich der organisierten Kriminalität infolge der globalisierten Wirtschaft – insbesondere während einer Krise, die die Anfälligkeit des Finanzsystems noch verstärkt – bieten, einschränken und sich mit angemessenen Mitteln ausstatten, um dieser Bedrohung wirksam zu begegnen.

Der Europäische Rat ruft die Mitgliedstaaten und gegebenenfalls die Kommission auf,

- die Ermittlungskapazitäten im Bereich der Finanzkriminalität auszubauen und dabei alle im Steuer-, Zivil- und Strafrecht zur Verfügung stehenden Instrumente zu kombinieren. Ebenso müssen die Analysekapazitäten im Bereich der Finanzkriminalität durch Zusammenlegung der Ressourcen, insbesondere bei der Fortbildung, erweitert werden. Die Effizienz bei der Einziehung des Vermögens von Straftätern sollte gesteigert und die Zusammenarbeit zwischen den Vermögensabschöpfungsstellen intensiviert werden;
- für eine bessere Koordinierung zwischen den zentralen Meldestellen (FIUs) bei der Bekämpfung der Geldwäsche zu sorgen. Im Rahmen des europäischen Informationsmanagementsystems könnten die Analysen dieser Meldestellen in eine – beispielsweise bei Europol angesiedelte – Datenbank für verdächtige Transaktionen einfließen;
- Informationsquellen zur Feststellung verdächtiger Bargeldbewegungen und zur Einziehung von Erträgen aus Straftaten, beispielsweise mittels Rechtsvorschriften über den Nachweis der legitimen Herkunft von Erträgen, heranzuziehen und zu koordinieren;
- Steuerflucht und Korruption in der Privatwirtschaft konsequenter zu verfolgen und missbräuchliche Praktiken auf den Finanzmärkten (wie Insidergeschäfte und Marktmissbrauch) sowie Finanzdelikte frühzeitig zu erkennen;
- den Austausch bewährter Präventions- und Strafverfolgungspraktiken – vor allem im Rahmen des Netzes der Vermögensabschöpfungsstellen und des Antikorruptionsnetzes – zu fördern.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- auf der Grundlage bestehender Systeme und gemeinsamer Kriterien Indikatoren zu entwickeln, um die Anstrengungen bei der Korruptionsbekämpfung, insbesondere in den zum Besitzstand gehörenden Bereichen (öffentliche Aufträge, Finanzkontrolle usw.), zu messen und eine umfassende Antikorruptionsstrategie zu entwickeln.

Fälschungen und Nachahmungen sind eine ernste Gefahr für Verbraucher und Wirtschaft gleichermaßen. Die Union muss dieses Phänomen besser als bisher untersuchen und sicherstellen, dass Strafverfolgungsaspekte in die Arbeit der künftigen Europäischen Beobachtungsstelle für Nachahmungen und Piraterie einfließen. Der Europäische Rat ersucht den Rat und das Parlament, so bald wie möglich den Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über strafrechtliche Maßnahmen zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums anzunehmen.

#### **4.4.6 Drogen**

In ihrer Strategie zur Drogenbekämpfung (2005-2012) vertritt die EU einen globalen, ausgewogenen Ansatz, der auf einer gleichzeitigen Reduzierung von Angebot und Nachfrage basiert. Diese Strategie wurde für einen bestimmten Zeitraum festgelegt, der während der Laufzeit des Stockholmer Programms endet. Die Antidrogen-Strategie muss auf der Grundlage einer eingehenden Evaluierung des Drogenaktionsplans 2009-2012, die von der Kommission mit Unterstützung von Europol und der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht durchgeführt und vom Ständigen Ausschuss für die innere Sicherheit (COSI) überwacht wird, neu formuliert werden.

Die Strategie sollte sich auf drei Grundsätze stützen:

- Verbesserung der Koordinierung und Zusammenarbeit durch Ausschöpfung aller Mittel nach dem Vertrag von Lissabon, insbesondere in den westlichen Balkanstaaten, in Lateinamerika, Afrika, Russland und den Vereinigten Staaten;
- Mobilisierung der Zivilgesellschaft, unter anderem durch Verstärkung von Initiativen wie z.B. der Allianz gegen Drogen;
- Förderung von Forschung und Information im Hinblick auf den Erhalt zuverlässiger Daten.

Der Europäische Rat ersucht den Rat und die Kommission, sicherzustellen, dass die neue Drogenstrategie die EU Strategie der inneren Sicherheit stützt und sich in andere, damit im Zusammenhang stehende politische Maßnahmen, wie die Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der organisierten Kriminalität (OCTA) und die Schlussfolgerungen des Rates zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität, einfügt.

## 4.5 Terrorismus

Der Europäische Rat ist der Auffassung, dass die Bedrohung durch Terroristen weiterhin erheblich ist und sich – je nach unseren Bemühungen, sie zu bekämpfen, und je nach den sich ergebenden neuen Möglichkeiten – ständig verändert. Wir dürfen in unserer Wachsamkeit gegenüber diesen verabscheuenswürdigen Verbrechern nicht nachlassen.

Die Wahrung der Grundrechte und -freiheiten ist eine der Grundlagen für die Arbeit der Union im Bereich der Terrorismusbekämpfung insgesamt. Infolgedessen ist es umso wichtiger, dass Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus nicht wegen mangelnder Rechtmäßigkeit oder wegen Verletzung von Menschenrechten in Frage gestellt werden können. Darüber hinaus sollten alle Beteiligten von der Stigmatisierung bestimmter Kultur- und Religionsgemeinschaften absehen und den interkulturellen und interreligiösen Dialog vertiefen, um Wissen und Verständnis zwischen den verschiedenen Gemeinschaften zu vermitteln.

Die Union muss sicherstellen, dass alle Instrumente zur Bekämpfung des Terrorismus unter vollständiger Wahrung der Menschenrechte eingesetzt werden. Der Europäische Rat bekräftigt seine Strategie der Terrorismusbekämpfung, die auf vier Arbeitsansätzen beruht, nämlich Prävention, Verfolgung, Schutz und Reaktion, und fordert eine Verstärkung des Präventionsansatzes.

Der Europäische Rat fordert

- die Mitgliedstaaten auf, Präventionsmechanismen zu entwickeln, um insbesondere die frühzeitige Erkennung von Bedrohungen, auch die durch gewalttätige militante Extremisten, zu ermöglichen;
- die Kommission, den Rat und die Mitgliedstaaten auf, die Initiativen, die sich gegen eine Radikalisierung in allen gefährdeten Milieus richten, auszuweiten und dafür als Grundlage eine Bewertung der Wirksamkeit der einzelstaatlichen Maßnahmen heranzuziehen. Die Mitgliedstaaten sollten bewährte Praktiken und spezifische operative Instrumente ermitteln, die auch von anderen Mitgliedstaaten genutzt werden könnten. Neue Arbeitsbereiche könnten erschlossen werden, die die Integration und die Bekämpfung von Diskriminierungen zum Gegenstand haben;
- die Zivilgesellschaft, die Mitgliedstaaten, Regierungsorgane und die Kommission auf, ihre Anstrengungen zu verstärken und insbesondere auf örtlicher Ebene noch enger zusammenzuarbeiten, um alle Faktoren zu erfassen, die dem Phänomen zugrunde liegen, und Strategien zu unterstützen, die die Menschen dazu bewegen, sich vom Terrorismus abzuwenden. Zu diesem Zweck sollte ein Netz örtlicher Berufsgruppen geschaffen und ein Europäisches Handbuch über die bewährten Praktiken der Mitgliedstaaten erstellt werden;
- und ruft zur Schaffung von Netzen auf, die dem Austausch von Präventionspraktiken dienen.

Der Europäische Rat betont, wie wichtig es ist, die Verbreitung terroristischer Propaganda, auch im Internet, besser zu überwachen.

Die Arbeiten betreffend die Luft- und Seeverkehrssicherheit müssen Hand in Hand mit der Analyse der Bedrohungslage und in enger Zusammenarbeit mit den Verkehrsunternehmen weiterentwickelt werden, um die Auswirkungen auf die Reisenden abzumildern. Größere Aufmerksamkeit sollte dabei den potenziellen Zielobjekten, wie z.B. den städtischen Massentransportmitteln und den Hochgeschwindigkeitseisenbahnnetzen, geschenkt werden.

Der Europäische Rat ist der Auffassung, dass die Instrumente zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung bei neuen potenziellen Schwachstellen des Finanzsystems und neuen Zahlungsmethoden, die sich Terroristen zunutze machen, ansetzen müssen.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- Rechtsnormen für Wohltätigkeitsorganisationen vorzuschlagen, die auf mehr Transparenz und Verantwortungsbewusstsein in solchen Organisationen abzielen, um die Vereinbarkeit mit der Sonderempfehlung VIII der Financial Action Task Force (FATF) sicherzustellen;
- bei der Ausarbeitung/Aktualisierung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung neue Zahlungsmethoden zu berücksichtigen;
- den Bedarf der Union zur Schaffung von Möglichkeiten zur Rückverfolgung der Terrorismusfinanzierung zu prüfen;
- Maßnahmen zur Verbesserung des Feedbacks an Finanzinstitute im Hinblick auf das Ergebnis ihrer Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung vorzuschlagen.

Die Union sollte sicherstellen, dass ihre Strategien mit dem Völkerrecht, insbesondere mit den Menschenrechtsvorschriften, voll im Einklang stehen. Sie wird eine aktive Rolle bei der Terrorismusbekämpfung in verschiedenen multilateralen Gremien spielen, insbesondere bei den Vereinten Nationen, wo sie mit den Partnerländern weiter an einer universellen Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus arbeiten und gewährleisten wird, dass Beschlüsse über das Einfrieren von Vermögensgegenständen unter Wahrung der Grundrechte gefasst werden. Die Zusammenarbeit mit Drittländern im Allgemeinen sowie innerhalb internationaler Organisationen muss verstärkt werden.

Um die Terrorgefahr auf europäischer Ebene analysieren zu können, sollten zusammen mit Europol gemeinsame Parameter festgelegt werden. Eurojust sollte bei der Koordinierung von Fällen mit terroristischem Hintergrund in vollem Umfang genutzt werden.

Des Weiteren sollten der Aktionsplan der EU zu Sprengstoffen umgesetzt und die Informationen über die Sicherheit von Sprengstoffen optimiert werden. Für Grundstoffe sollte in Anbetracht der von ihnen ausgehenden Gefahren eine gesetzliche Regelung vorgesehen werden.

#### **4.6 Umfassender und effizienter EU-Katastrophenschutz: Stärkung der EU-Kapazitäten zur Prävention, Vorsorge und Abwehr von Katastrophen aller Art**

Natürliche oder vom Menschen verursachte Katastrophen, wie z.B. Waldbrände, Erdbeben, Überschwemmungen und Stürme sowie Terrorangriffe, beeinträchtigen in zunehmendem Maße die Sicherheit der Bürger und erfordern einen Ausbau der EU Katastrophenschutzmaßnahmen.

Der EU Katastrophenschutz sollte auf einem integrierten Ansatz beruhen, der den gesamten Katastrophenschutzzyklus einschließlich Prävention, Vorsorge, Abwehr und Folgenbewältigung bei Maßnahmen sowohl innerhalb als auch außerhalb der Union abdeckt.

Der EU-Katastrophenschutz basiert auf zwei Hauptgrundsätzen: der Verantwortung der Mitgliedstaaten, ihre Bürger mit dem notwendigen Schutz vor bestehenden Gefahren und Bedrohungen zu versehen, und der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, einander für den Fall, dass eine Katastrophe die nationalen Kapazitäten übersteigt, Hilfe zu leisten. Der Europäische Rat ist der Auffassung, dass künftige EU Maßnahmen von den Zielen einer Verringerung der Anfälligkeit für Katastrophen geleitet sein sollten, und zwar durch Entwicklung eines strategischen Ansatzes zur Katastrophenprävention und die weitere Verbesserung der Katastrophenvorsorge und -abwehr unter Anerkennung der nationalen Verantwortlichkeit. Leitlinien für Methoden zur Gefahren- und Risikokartierung, -bewertung und -analyse sowie eine Übersicht über die natürlichen und vom Menschen verursachten Risiken, denen die EU künftig ausgesetzt sein könnte, sollten ausgearbeitet werden.

Fortgesetzte Anstrengungen zur Stärkung des Gemeinschaftsverfahrens für den Katastrophenschutz und zur Verbesserung der Zivilschutzinstrumente einschließlich Verfügbarkeit, Interoperabilität sowie Inanspruchnahme und Förderung der Koordinierung der Hilfsmaßnahmen sind erforderlich. Das Beobachtungs- und Informationszentrum (MIC) sollte verstärkt werden, um die Koordinierung der Hilfsmaßnahmen der Mitgliedstaaten zu verbessern, den Mitgliedstaaten Unterstützung bei Kartierung und Analyse zur weiteren Ermittlung und Registrierung nationaler und multinationaler Zivilschutzmodule zur Verfügung zu stellen und Schulungs- und Übungsmaßnahmen zu entwickeln, um zu einem effizienten EU Katastrophenschutz beizutragen.

Die Verringerung der Anfälligkeit für Angriffe ist eines der wichtigsten Ziele, die mit den EU Maßnahmen betreffend den Schutz kritischer EU Infrastrukturen verfolgt wird. Die Richtlinie betreffend kritische Infrastrukturen sollte, wenn sie umgesetzt wird, zu gegebener Zeit analysiert und überarbeitet werden, um die mögliche Einbeziehung zusätzlicher Politikbereiche zu prüfen.

Die CBRN-Risiken (chemische, biologische, radiologische und nukleare Risiken) und insbesondere die Bedrohung durch Angriffe terroristischer Gruppen mit CBRN-Material haben Maßnahmen auf nationaler und auf EU Ebene erforderlich gemacht. Das übergeordnete Ziel der Politik im Bereich der CBRN-Sicherheit ist eine nach Prioritäten gestaffelte, einschlägige und effiziente europäische Strategie zur Verbesserung des Schutzes der EU Bürger vor Vorfällen im Zusammenhang mit CBRN Material. Um dieses Ziel zu erreichen, ist die Umsetzung des CBRN-Aktionsplans der EU, der von einem allen Gefahren Rechnung tragenden Ansatz ausgeht und Maßnahmen zur Prävention, Vorsorge, Abwehr und Folgenbewältigung im Falle schwerer CBRN Vorfälle umfasst, von entscheidender Bedeutung.

Die Forschung gewinnt in zunehmendem Maße für alle Bereiche des Katastrophenschutzes an Bedeutung. Möglichkeiten der Forschung nach dem Siebten Rahmenprogramm für Forschung und den Nachfolgerahmenprogrammen müssen analysiert, und zur Unterstützung dieses Ziels sollten angemessene Vorschläge unterbreitet werden.

Die enge Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen, insbesondere den Vereinten Nationen, die eine übergeordnete koordinierende Rolle für die internationale Hilfeleistung bei humanitären Krisen spielen, und dem NATO-Projekt "Partnerschaft für den Frieden", sollten weiterhin Vorrang bei Interventionen in Drittländern sowohl vor Ort als auch hinsichtlich des Vorbereitungsstands (Schulung, gemeinsame Übungen) haben. Eine starke Koordinierung und Rolle der EU wird die gesamte internationale Hilfeleistung bei humanitären Krisen – einschließlich der konzertierten Bemühungen um eine Verbesserung des Systems der humanitären Hilfe – verstärken und würde auch das Ziel der EU, eng mit anderen Akteuren der humanitären Hilfe zusammenzuarbeiten, untermauern. Die Sicherheit der EU setzt einen kontinuierlichen Dialog und eine ständige Zusammenarbeit mit Drittländern, insbesondere Nachbarländern, voraus. Die zunehmenden Initiativen der Union zur Stärkung der regionalen Zusammenarbeit, z.B. im Mittelmeer-, Ostsee- und Schwarzmeer-Raum, sowie die Östliche Partnerschaft sind so ausgestaltet, dass sie einen entsprechenden Beitrag leisten können.

## 5. Ein Europa der Verantwortung, der Solidarität und der Partnerschaft in Migrations- und Asylfragen

Der Europäische Rat ist sich der Chancen und Herausforderungen bewusst, die sich aus der größeren Mobilität der Menschen ergeben, und er betont, dass eine gut gesteuerte Migration für alle Beteiligten nutzbringend sein kann. Dem Europäischen Rat ist darüber hinaus bewusst, dass flexible zuwanderungspolitische Maßnahmen vor dem Hintergrund einer steigenden Nachfrage nach Arbeitskräften längerfristig einen wichtigen Beitrag zur Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftsleistung leisten werden. Ferner weist der Europäische Rat darauf hin, dass die Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) bis 2012 für die EU ein zentrales politisches Ziel bleibt.

Der Europäische Rat erklärt, dass praktische Lösungen gefunden werden müssen, mit denen die Kohärenz zwischen der Migrationspolitik und anderen Politikbereichen wie Außen-, Entwicklungs- und Handelspolitik, Beschäftigungspolitik, Gesundheitspolitik und Bildungspolitik auf europäischer Ebene gestärkt wird. Der Europäische Rat ersucht die Kommission insbesondere, Verfahren zu sondieren, mit denen die Weiterentwicklung der Migrationspolitik enger mit der Umsetzung der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung verknüpft wird. Er stellt fest, dass mehr Flexibilität bei den Finanzmitteln in der EU sowohl hinsichtlich des Anwendungsbereichs als auch der Anwendbarkeit erforderlich ist, damit die Politikentwicklung in den Bereichen Asyl und Migration gefördert wird.

Der Europäische Rat erklärt, wie wichtig der Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl ist, und betont, dass die Maßnahmen des Pakts durchgeführt werden müssen. Er ruft zur Entwicklung umfassender und nachhaltiger europäischer Rahmenvorgaben für die Politik in den Bereichen Migration und Asyl auf, mit denen im Geiste der Solidarität Schwankungen der Migrationsströme angemessen und proaktiv begegnet werden kann und Situationen wie die gegenwärtige Situation im Mittelmeerraum bewältigt werden können. Es bedarf großer Anstrengungen, um den Dialog und die Partnerschaft zwischen der EU und Drittländern, Regionen und Organisationen auszubauen und zu stärken, damit solchen Situationen besser begegnet werden kann.

## 5.1 Eine dynamische Migrationspolitik

### 5.1.1 Konsolidierung, Ausbau und Umsetzung des Gesamtansatzes der EU zur Migrationsfrage

Der Europäische Rat hat wiederholt betont, dass die Migrationspolitik der EU fester Bestandteil der EU-Außenpolitik sein muss; er stellt fest, dass sich der Gesamtansatz der EU zur Migrationsfrage als strategischer Rahmen für diesen Zweck bewährt hat. Ausgehend von den Grundsätzen der Solidarität, der Ausgewogenheit und der echten Partnerschaft mit Herkunfts- und Transitländern außerhalb der Union und im Einklang mit dem bisher Erreichten ruft der Europäische Rat zur Weiterentwicklung und Konsolidierung dieses integrierten Ansatzes auf. Die Verwirklichung des Gesamtansatzes muss durch die strategische Anwendung all seiner vorhandenen Instrumente beschleunigt und durch eine stärkere Koordinierung verbessert werden. Zwischen den drei Bereichen (Förderung von Mobilität und legaler Migration, Optimierung der Verknüpfung zwischen Migration und Entwicklung sowie Bekämpfung der illegalen Einwanderung) sollte ein Gleichgewicht erhalten bleiben. Der Hauptschwerpunkt sollte auch künftig auf der Zusammenarbeit mit den wichtigsten Ländern in Afrika und in Ost- und Südosteuropa liegen. Der Dialog und die Zusammenarbeit sollten auch mit anderen Regionen wie Lateinamerika, dem Karibik-Raum und Asien weiterentwickelt werden.

Der Europäische Rat hebt dabei die folgenden Prioritäten hervor:

- strategische und systematische Nutzung aller vorhandenen Instrumente des Gesamtansatzes der EU zur Migrationsfrage – Migrationsprofile, Migrationsmissionen, Kooperationsplattformen zu Migration und Entwicklung sowie Mobilitätspartnerschaften – für die langfristige Zusammenarbeit in Bezug auf alle Dimensionen dieser Politik in enger Partnerschaft mit ausgewählten Drittländern, die sich an wichtigen Migrationsrouten befinden;
- fortgesetzte und breitere Nutzung des Instruments der Mobilitätspartnerschaft als wichtigster strategischer, umfassender und langfristiger Kooperationsrahmen mit Drittländern im Hinblick auf die Steuerung der Migration. Der Europäische Rat ist sich bewusst, dass Mobilitätspartnerschaften für vorhandene bilaterale Kooperationsrahmen nutzbringend sind, da sie eine breitere Zusammenarbeit erleichtern, die Transparenz erhöhen, die Kohärenz der Politik verbessern und für ein kosteneffizientes Vorgehen zwischen Partnern sorgen. Für eine erfolgreiche Umsetzung dieser Partnerschaften bedarf es einer verbesserten Koordinierung und erheblicher Anstrengungen für den Kapazitätsaufbau sowohl in Herkunfts- als auch in Zielländern. Der Europäische Rat ruft dazu auf, das Instrument der Mobilitätspartnerschaft weiter auszubauen. Die Partnerschaften sollten flexibel sein und den Bedürfnissen der EU und der Partnerländer entgegenkommen. Damit das Konzept weiterhin ausgewogen ist, sollte zu den Partnerschaften eine Zusammenarbeit auf allen Gebieten des Gesamtansatzes gehören;

- effizientere Nutzung der vorhandenen Kooperationsinstrumente der Union, so dass die Kapazitäten der zentralen, regionalen und lokalen Behörden der Partnerländer gestärkt werden, damit für gut funktionierende Infrastrukturen und ausreichende Verwaltungskapazität für die Behandlung aller Migrationsaspekte gesorgt ist, einschließlich der Verbesserung der Fähigkeit dieser Länder, für angemessenen Schutz zu sorgen und den Nutzen und die Chancen, die durch Mobilität entstehen, zu erhöhen.

Die erfolgreiche Umsetzung des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage sollte durch regelmäßige Evaluierungen, verstärktes Engagement und erhöhte Kapazitäten sowie eine größere Flexibilität der auf diesem Gebiet zur Verfügung stehenden Finanzierungsinstrumente der Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten untermauert werden.

### **5.1.2 Migration und Entwicklung**

Der Europäische Rat betont, dass weitere Schritte unternommen werden müssen, damit die positiven Auswirkungen von Migration auf die Entwicklung maximiert und die negativen Auswirkungen minimiert werden. Wirksame Strategien können den Rahmen bieten, der erforderlich ist, um Zielländer und Herkunftsländer und die Migranten selbst in die Lage zu versetzen, partnerschaftlich zusammenzuarbeiten, um die Auswirkungen internationaler Migration auf die Entwicklung zu verbessern.

Die Bemühungen zur Förderung einer konzertierten Mobilität und Migration sollten eng mit Bemühungen einhergehen, die darauf abzielen, den Ausbau von Möglichkeiten für würdige und produktive Beschäftigung und bessere Möglichkeiten der Existenzsicherung in Drittländern zu fördern, damit die Abwanderung hochqualifizierter Kräfte möglichst gering gehalten wird. Der Europäische Rat ersucht die Kommission daher, vor 2012 Vorschläge zu folgenden Fragestellungen vorzulegen:

- auf welche Weise können effiziente, sichere und kostengünstige Heimatüberweisungen weiter gewährleistet und die Auswirkungen von Heimatüberweisungen auf die Entwicklung verbessert werden; ferner ist zu bewerten, ob es möglich ist, ein gemeinsames EU-Portal zu Heimatüberweisungen einzurichten, mit dem Migranten über Überweisungskosten informiert werden und der Wettbewerb zwischen Überweisungsanbietern stimuliert wird;
- auf welche Weise können Diaspora-Gruppen stärker an Entwicklungsinitiativen der EU beteiligt werden und können Mitgliedstaaten der EU Diaspora-Gruppen in ihren Bemühungen unterstützen, die Entwicklung in ihrem Herkunftsland voranzubringen;
- auf welche Weise kann das Konzept der zirkulären Migration weiterentwickelt werden; ferner ist zu sondieren, wie sowohl die gesteuerte als auch die spontane Zirkulation von Migranten erleichtert werden kann; dazu gehört eine breit angelegte Studie zu der Frage, wie einschlägige Politikbereiche einen Beitrag zu den Voraussetzungen für verstärkte temporäre und zirkuläre Mobilität leisten und sich auf diese Voraussetzungen auswirken können.

Der Europäische Rat ist sich bewusst, dass die Kohärenz der Politik auf europäischer Ebene verbessert werden muss, damit im Bereich des außenpolitischen Vorgehens der EU die positiven Entwicklungseffekte der Migration gefördert werden und die internationale Migration stärker mit dem Erreichen der Millenniums-Entwicklungsziele verknüpft wird. Der Europäische Rat ruft den Rat auf, sicherzustellen, dass er auf diesem Gebiet koordiniert und kohärent vorgeht.

Der Zusammenhang zwischen Klimawandel, Migration und Entwicklung ist näher zu untersuchen; der Europäische Rat ruft die Kommission daher auf, eine Analyse der Auswirkungen des Klimawandels auf die internationale Migration, einschließlich der möglichen Auswirkungen des Klimawandels auf Zuwanderung in die Europäische Union, vorzulegen.

### **5.1.3 Eine konzertierte Politik im Einklang mit den Arbeitsmarktbedürfnissen**

Der Europäische Rat erklärt, dass eine Zuwanderung von Arbeitskräften zu größerer Wettbewerbsfähigkeit und wirtschaftlicher Dynamik beitragen kann. Der Europäische Rat ist daher der Auffassung, dass die Union flexible Aufnahmeregelungen schaffen sollte, die auf einer nachfrageorientierten Politik im Bereich der Zuwanderung, mit der auf die Bedürfnisse der nationalen Arbeitsmärkte reagiert wird, beruhen. Bei diesen Regelungen ist den Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und dem Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz gebührend Rechnung zu tragen.

Der Europäische Rat ersucht

- die Kommission und den Rat, zu prüfen, wie vorhandene Informationsquellen und Netze wirksamer genutzt werden können, um dafür zu sorgen, dass vergleichbare Daten zu Migrationsfragen verfügbar sind und politische Entscheidungen auf diese Weise fundierter getroffen werden können,
- die Kommission, vorhandene Strategien zu bewerten, die unter anderem die Anerkennung von Qualifikationen und die Ausrichtung des Profils der Arbeitskräfte auf die Arbeitsmarkterfordernisse in der Europäischen Union, die Transparenz europäischer Online-Informationen über Beschäftigung und Personaleinstellung, die Aus- und Fortbildung, die Informationsverbreitung und die Anpassung der Qualifikationen der Arbeitskräfte an die Arbeitsmarkterfordernisse im Herkunftsland verbessern werden.

#### **5.1.4 Eine proaktive Politik auf der Grundlage einer europäischen Rechtsstellung für Zuwanderer**

Der Europäische Rat ist der Auffassung, dass das Ziel einer gemeinsamen Zuwanderungspolitik weiterhin darin bestehen sollte, dass Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in den Mitgliedstaaten der EU aufhalten, eine Reihe einheitlicher Rechte gewährt wird, die mit den Rechten von Unionsbürgern vergleichbar sind, und dass dieses Ziel so schnell wie möglich, spätestens aber 2014, erreicht werden sollte. Der Europäische Rat hält es ferner für wichtig, dass die gegenwärtigen Bestimmungen zur Familienzusammenführung überprüft werden.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission daher, zu folgenden Aspekten Vorschläge vorzulegen:

- ein Einwanderungskodex, mit dem die gesamten Rechtsvorschriften im Bereich der Einwanderung konsolidiert werden, der auf einer Evaluierung des gemeinschaftlichen Besitzstands beruht und der erforderlichenfalls die Änderungen enthält, die zur Vereinfachung und/oder Ausweitung der geltenden Vorschriften und zur Verbesserung ihrer Durchführung benötigt werden, und
- eine Überprüfung der Richtlinie über die Familienzusammenführung im Anschluss an einen Konsultationsprozess.

Darüber hinaus ist die erfolgreiche Integration der sich rechtmäßig in der EU aufhaltenden Drittstaatsangehörigen nach wie vor der zentrale Faktor für die Optimierung des Nutzens der Einwanderung. Die Zusammenarbeit auf europäischer Ebene kann zu wirksameren Integrationsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten beitragen. Das Ziel der Gewährung gleicher Rechte, Verantwortlichkeiten und Chancen für alle ist Kernstück der europäischen Zusammenarbeit im Bereich Integration.

Integration ist ein dynamischer, in zwei Richtungen verlaufender Prozess der wechselseitigen Interaktion, für den nicht nur Anstrengungen von Behörden auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene erforderlich sind, sondern auch ein stärkeres Engagement der Aufnahmegesellschaft und der Einwanderer.

Die integrationspolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten sollten durch die Weiterentwicklung von Strukturen und Instrumenten für den Austausch von Wissen und die Koordinierung mit anderen einschlägigen Politikbereichen wie Beschäftigung, Bildung und soziale Integration gestützt werden. Der Zugang zu Beschäftigung ist für eine erfolgreiche Integration von zentraler Bedeutung.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission ferner, die Bemühungen der Mitgliedstaaten wie folgt zu unterstützen:

- durch die Entwicklung eines gemeinsamen Koordinierungsverfahrens, bei dem ein gemeinsamer Bezugsrahmen verwendet wird und mit dem die Strukturen und Instrumente für einen europäischen Wissensaustausch verbessert werden sollen;
- Verbesserung der Koordinierung mit anderen einschlägigen Politikbereichen wie Beschäftigung, Bildung und soziale Integration;
- im Hinblick auf die Ermittlung gemeinsamer Verfahrensweisen und europäischer Module zur Unterstützung des Integrationsprozesses insbesondere für Neuzuwanderer, einschließlich wesentlicher Bestandteile wie Einführungs- und Sprachkurse, ein festes Engagement der Aufnahmegesellschaft und die aktive Teilhabe der Zuwanderer an allen Bereichen des Zusammenlebens;
- im Hinblick auf die Entwicklung zentraler Indikatoren in einer begrenzten Anzahl relevanter Politikbereiche (beispielsweise Beschäftigung, Bildung und soziale Integration) zur Überwachung der Ergebnisse integrationspolitischer Maßnahmen, damit die Vergleichbarkeit nationaler Erfahrungen verbessert und der Lernprozess in Europa gestärkt wird, und
- im Hinblick auf eine wirkungsvollere Konsultation und Einbeziehung der Zivilgesellschaft, wobei den Integrationsbedürfnissen in verschiedenen Politikbereichen Rechnung zu tragen und das Europäische Integrationsforum und das Web-Portal zur Integration zu nutzen ist.

### **5.1.5 Wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler Einwanderung**

Der Europäische Rat ist überzeugt, dass eine wirksame Bekämpfung der illegalen Einwanderung von entscheidender Bedeutung ist, wenn es darum geht, eine gemeinsame Politik der legalen Einwanderung zu entwickeln. Insbesondere die Bekämpfung des Menschenhandels muss dabei zu den wichtigsten Prioritäten gehören. Eine wirksame und nachhaltige Rückkehrpolitik ist ein wesentlicher Bestandteil eines gut funktionierenden Migrationssystems in der Gemeinschaft. Die Mitgliedstaaten sollten ihre Bemühungen zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen mit unrechtmäßigem Aufenthalt intensivieren und dafür die notwendigen Finanzmittel zuweisen. Eine solche Politik muss unter uneingeschränkter Achtung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung und der Grundrechte und der Würde der einzelnen Rückkehrer erfolgen. Die freiwillige Rückkehr sollte Vorrang haben, aber es wird darauf hingewiesen, dass effiziente Mittel für die Durchsetzung der Rückführung unerlässlich sind, soweit diese erforderlich ist. Damit ein umfassendes Konzept für die Bereiche Rückkehr und Rückübernahme geschaffen wird, muss die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern im Rahmen des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage intensiviert werden.

Es ist dafür zu sorgen, dass die Durchführung der in jüngster Zeit angenommenen Rechtsakte in den Bereichen Rückkehr und Sanktionen gegen Arbeitgeber sowie der geltenden Rückübernahmeabkommen aufmerksam beobachtet wird, damit ihre wirksame Anwendung gewährleistet ist.

Der Europäische Rat ist der Auffassung, dass folgende Aspekte im Mittelpunkt stehen sollten:

- kontinuierliche Förderung der freiwilligen Rückkehr, unter anderem durch die Entwicklung von Anreizsystemen und durch Nutzung der Möglichkeiten, die durch vorhandene Finanzierungsinstrumente gegeben sind;
- Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit den wichtigsten Herkunfts- und Transitländern, und zwar von Fall zu Fall auf EU-Ebene oder auf bilateraler Ebene entweder gesondert oder als Teil von Mobilitätspartnerschaften;
- die Kommission legt im Jahr 2010 eine Evaluierung der EG-Rückübernahmeabkommen vor, und der Rat legt auf dieser Grundlage eine neue Rückübernahmestrategie fest, einschließlich eines gemeinsamen Ansatzes gegenüber Drittländern, die bei der Rückübernahme ihrer eigenen Staatsangehörigen nicht kooperieren; verstärkte praktische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten mit Unterstützung der Frontex-Agentur beispielsweise in Bezug auf Sammelflüge zur Rückführung und die Feststellung der Staatsangehörigkeit von Drittstaatsangehörigen, die für eine Rückkehr in Frage kommen;
- die Mitgliedstaaten verleihen den Gemeinschaftsbestimmungen, nach denen eine Rückführungsentscheidung eines Mitgliedstaats in der gesamten Europäischen Union anwendbar ist, volle Wirkung und wenden den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von Rückführungsentscheidungen wirksam an, indem Einreiseverbote in das SIS aufgenommen werden; und
- Verbesserung des Informationsaustausches über Entwicklungen auf nationaler Ebene im Bereich Regularisierung.

### **5.1.6 Unbegleitete Minderjährige**

Unbegleitete Minderjährige, die aus Drittstaaten in die Mitgliedstaaten einreisen, stellen eine besonders schutzbedürftige Gruppe dar, für die es einer besonderen Aufmerksamkeit und spezieller Konzepte bedarf. Durch diese Herausforderung für die Mitgliedstaaten werden Fragen von gemeinschaftlichem Interesse aufgeworfen. Zu den Bereichen, auf die besonders zu achten ist, zählen der Austausch von Informationen und bewährter Vorgehensweisen, die Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern, die Frage der Altersbestimmung und Familiensuche sowie die Notwendigkeit, unbegleiteten Minderjährigen im Rahmen der Bekämpfung des Menschenhandels besondere Beachtung zu schenken. Bei einem umfassenden Ansatz auf EU-Ebene sollten Präventions- und Schutzmaßnahmen miteinander kombiniert und sollte dem Wohl des Kindes Rechnung getragen werden.

Der Europäische Rat begrüßt daher die Initiative der Kommission,

- einen vom Rat anzunehmenden Aktionsplan zu unbegleiteten Minderjährigen auszu-  
arbeiten, mit dem die geltenden Rechts- und Finanzierungsinstrumente konsolidiert und  
ergänzt werden und Maßnahmen der Prävention und des Schutzes miteinander kombiniert  
werden. In dem Aktionsplan sollte das Erfordernis der Zusammenarbeit mit den  
Herkunftsländern, einschließlich zur Erleichterung der Rückführung von Minderjährigen,  
hervorgehoben werden.

## **5.2 Asyl: ein gemeinsamer Raum für Schutz und Solidarität**

Der Europäische Rat ist nach wie vor dem Ziel verpflichtet, dass ein gemeinsamer Raum des Schutzes und der Solidarität geschaffen wird, der auf einem einheitlichen Asylverfahren und einem einheitlichen internationalen Schutzstatus, verbunden mit wirksamen Verfahren zur Verhinderung von Missbrauch, beruht. Es ist entscheidend, dass Personen unabhängig davon, in welchem Mitgliedstaat sie ihren Asylantrag stellen, die gleiche Behandlung hinsichtlich der Aufnahmebedingungen, des Verfahrens und der Bestimmung des Status erfahren.

### **5.2.1 Ein gemeinsamer Raum des Schutzes**

Es bestehen weiterhin große Unterschiede bei den nationalen Vorschriften und deren Anwendung. Damit eine größere Harmonisierung erreicht wird, sollte die Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) für die EU ein zentrales politisches Ziel bleiben. Durch gemeinsame Regeln könnten Sekundärbewegungen innerhalb des Schengen-Raums verhindert bzw. verringert und das gegenseitige Vertrauen zwischen Mitgliedstaaten erhöht werden.

Das GEAS sollte auf der uneingeschränkten und allumfassenden Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention und anderer einschlägiger internationaler Verträge aufbauen. Ein solches System ist erforderlich, damit die langfristige Tragfähigkeit des Asylsystems gewährleistet und die Solidarität innerhalb der EU gefördert wird. Die Europäische Union sollte daher den Beitritt zur Genfer Konvention und dem dazugehörigen Protokoll von 1967 anstreben.

Die Förderung der Solidarität innerhalb der EU ist äußerst wichtig, reicht allein jedoch nicht aus, um zu einer glaubwürdigen und nachhaltigen gemeinsamen Asylpolitik zu gelangen. Es müssen daher Instrumente weiterentwickelt werden, mit denen die Solidarität mit Drittländern zum Ausdruck gebracht wird, damit der Kapazitätsaufbau für die Bewältigung von Migrationsströmen und lang andauernden Flüchtlingssituationen in Herkunfts- und Transitländern unterstützt werden kann.

Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) wird für die Harmonisierung der Asylpolitik ein wichtiges Instrument sein und sollte daher alle im Haager Programm und im Europäischen Pakt zu Einwanderung vorgesehenen und erläuterten Formen der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten koordinieren. Insbesondere sollte das europäische Schulungsprogramm im Asylbereich weiterentwickelt und zu einer gemeinsamen Schulungsplattform für nationale Asylbeamte werden. Die Überwachung der Qualität von Asylentscheidungen wird eine weitere wichtige Aufgabe sein.

Das Dublin-System sollte weiterhin ein zentrales Element beim Aufbau des GEAS sein, da es die Zuständigkeit für die Prüfung von Asylanträgen eindeutig zuweist.

Der Europäische Rat ersucht daher

- den Rat und das Parlament, die Bemühungen zu intensivieren, die darauf gerichtet sind, bis spätestens 2012 ein gemeinsames Asylverfahren und einen einheitlichen Status für diejenigen, denen Asyl oder subsidiärer Schutz gewährt wird, zu schaffen;
- die Kommission, die Einführung eines Evaluierungsmechanismus zu prüfen, mit dem darauf abgezielt wird, die Annäherung der Asylsysteme in den Mitgliedstaaten zu erleichtern, und neue Rechtsinstrumente vorzuschlagen, falls dies für ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem erforderlich ist;
- die Kommission, dem Rat spätestens fünf Jahre nach der Errichtung des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen eine Evaluierung des Büros vorzulegen; die Evaluierung sollte eine Überprüfung der Aufgaben des Büros beinhalten;
- die Kommission, einen Mechanismus für die Überwachung der Qualität von Asylentscheidungen zu schaffen;
- die Kommission, nach einer Evaluierung der geltenden Rechtsvorschriften die Möglichkeiten für die Schaffung eines Mechanismus für die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen zur Gewährung von Schutz zu prüfen.

## 5.2.2 Teilung der Verantwortung sowie Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten

Der Europäische Rat betont, dass die Solidarität mit Mitgliedstaaten, die besonderem Druck ausgesetzt sind, verstärkt werden muss. Die Mechanismen für die Teilung der Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten sollten daher näher analysiert und gegebenenfalls weiterentwickelt werden. Dies sollte durch ein breit angelegtes und ausgewogenes Konzept erfolgen. Da es zu den zentralen Faktoren für ein glaubwürdiges und nachhaltiges GEAS gehört, dass in den nationalen Asylsystemen ausreichende Kapazitäten geschaffen werden, fordert der Europäische Rat die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, sich beim Aufbau ausreichender Kapazitäten in ihren nationalen Asylsystemen gegenseitig zu unterstützen. Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen sollte bei der Koordinierung dieser Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau eine zentrale Rolle spielen.

Der Europäische Rat ersucht

- die Kommission, zu prüfen, welche Möglichkeiten bestehen, einen Mechanismus für die Teilung der Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten zu entwickeln und dabei zugleich sicherzustellen, dass die Asylsysteme nicht missbraucht werden;
- den Rat und die Kommission, Instrumente und Koordinierungsmechanismen zu schaffen, die die Mitgliedstaaten in die Lage versetzen werden, sich beim Aufbau von Kapazitäten für ihre nationalen Asylsysteme gegenseitig zu unterstützen;
- die Kommission, die vorhandenen Finanzierungssysteme der EU im Hinblick auf eine Stärkung der internen Solidarität wirksamer zu nutzen;
- den Rat und die Kommission, Verfahren zu evaluieren und zu entwickeln, mit denen die Abordnung von Beamten erleichtert wird, um diejenigen Mitgliedstaaten zu unterstützen, die sich einem massiven Zustrom von Asylsuchenden gegenübersehen.

## 5.2.3 Die externe Dimension von Asyl

Es ist von größter Bedeutung, dass die EU gegenüber Drittstaaten, die eine große Anzahl von Flüchtlingen aufnehmen, Solidarität zeigt, partnerschaftlich handelt und mit ihnen zusammenarbeitet. Ein gemeinsames Konzept der EU kann stärker strategisch ausgerichtet sein und daher effizienter zur Lösung lang andauernder Flüchtlingssituationen beitragen. Jede Entwicklung auf diesem Gebiet muss in enger Zusammenarbeit mit dem UNHCR erfolgen. Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen sollte umfassend in die externe Dimension der GEAS einbezogen werden.

Der Europäische Rat ersucht

- den Rat und die Kommission, den Kapazitätsaufbau in Drittländern zu verstärken, insbesondere deren Fähigkeit, wirksamen Schutz zu bieten, und die Idee der regionalen Schutzprogramme weiterzuentwickeln und auszuweiten, und zwar ausgehend von den künftigen Evaluierungen. Diese Bemühungen sind in den Gesamtansatz zur Migrationsfrage einzubeziehen;
- den Rat und die Kommission, die Beteiligung der Mitgliedstaaten an dem gemeinsamen Neuansiedlungskonzept der EU zu fördern und die Gesamtzahl neuangesiedelter Flüchtlinge zu erhöhen;
- die Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament jährlich über die Neuansiedlungsanstrengungen innerhalb der EU Bericht zu erstatten, im Jahr 2012 eine Halbzeitevaluierung der Fortschritte durchzuführen und im Jahr 2014 das gemeinsame Neuansiedlungsprogramm der EU zu evaluieren, damit ermittelt wird, welche Verbesserungen erforderlich sind, und damit das Neuansiedlungsprogramm weiterentwickelt wird;
- den Rat und die Kommission, Methoden zu entwickeln, mit denen diejenigen Personen aus "gemischten Migrationsströmen" ermittelt werden können, die internationalen Schutz benötigen;
- den Rat und die Kommission, nach Wegen zu suchen, wie die Unterstützung der EU für das UNHCR in politischer und finanzieller Hinsicht verbessert werden kann.

## **6. Europa in einer globalisierten Welt – die externe Dimension von Freiheit, Sicherheit und Recht**

Der Europäische Rat bekräftigt die Bedeutung der externen Dimension der Politik der EU auf dem Gebiet der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und unterstreicht, dass diese stärker in die allgemeinen Politikbereiche der Europäischen Union integriert werden muss. Die externe Dimension ist von entscheidender Bedeutung für die erfolgreiche Verwirklichung der Ziele dieses Programms und sollte insbesondere mit sämtlichen sonstigen Aspekten der Außenpolitik der EU in vollem Einklang stehen.

Aufbauend auf der 2005 angenommenen Strategie für Justiz, Inneres und Außenbeziehungen und anderen einschlägigen Errungenschaften in diesem Bereich, wie dem Gesamtansatz zur Migrationsfrage, sollte sich die EU bei ihrer externen Zusammenarbeit auf Bereiche konzentrieren, in denen das Handeln der EU einen zusätzlichen Nutzen bietet, und zwar insbesondere folgende:

- *Migration und Asyl*, im Hinblick auf eine Intensivierung des Dialogs und der Zusammenarbeit der EU mit Herkunfts- und Transitländern, damit diese ihre Kapazität für eine bessere Bewältigung der Migrationsströme verbessern, Schutz gewährleisten und Nutzen aus den positiven Auswirkungen der Migration auf die Entwicklung ziehen können;

- *Sicherheit*, durch Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Bekämpfung von schwerer und organisierter Kriminalität, Drogen, Menschenhandel, u.a. durch einen Schwerpunkt auf Prävention im Rahmen der EU-Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung, und durch den Schutz kritischer Infrastrukturen;
- *Informationsaustausch* zwischen der EU und Drittländern, der sicher und effizient ist und angemessenen Datenschutzstandards entspricht;
- *Justiz*, zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte, zur Bekämpfung der Korruption, zur Förderung von *Sicherheit* und Stabilität und zur Schaffung eines sicheren und starken Umfelds für Unternehmen, Handel und Investitionen.

Die EU sollte sich bei ihrem außenpolitischen Handeln auf wichtige Partner ausrichten, und zwar insbesondere folgende:

- *Länder mit Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft*, bei denen das Hauptziel darin bestehen würde, ihnen bei der Umsetzung des Besitzstands zu helfen;
- *europäische Nachbarländer und andere wichtige Partner*, mit denen die EU bei allen Fragen auf dem Gebiet der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zusammenarbeiten sollte;
- *EWK-/Schengen-Staaten*, die enge Beziehungen zur EU haben. Dies fördert eine engere Zusammenarbeit, die auf gegenseitigem Vertrauen und Solidarität beruht, damit die positiven Auswirkungen des Binnenmarkts verstärkt werden und die innere Sicherheit der EU gefördert wird;
- *die Vereinigten Staaten von Amerika, die Russische Föderation und andere wichtige Partner*, mit denen die EU bei allen Fragen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zusammenarbeiten sollte;
- *andere vorrangige Länder*, was ihren Beitrag zu den strategischen oder geografischen Prioritäten der EU anbelangt, einschließlich der Zusammenarbeit innerhalb regionaler internationaler Organisationen.

Die Europäische Union muss weiterhin die erforderlichen Instrumente bereitstellen, um vorrangige Regionen und wichtige Bereiche der Zusammenarbeit zu ermitteln, eine wirksame Durchführung zu gewährleisten und Bewertungen vorzunehmen. Das gesamte Handeln sollte auf Transparenz und Rechenschaftspflicht beruhen, insbesondere hinsichtlich der Finanzierungsinstrumente.

Der Europäische Rat ersucht den Rat und die Kommission,

- die interne Koordinierung zu verbessern, damit eine größere Kohärenz zwischen der externen und internen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erreicht wird, und zwar in enger Zusammenarbeit und in Übereinstimmung mit den einschlägigen Ämtern und Agenturen der EU (Europol, Eurojust, Frontex, Europäische Polizeiakademie, Drogenbeobachtungsstelle in Lissabon, Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen und Agentur für Grundrechte).

Die Verbindungsbeamten der EU sollten dazu angehalten werden, in verstärktem Maße zusammenzuarbeiten sowie Informationen und bewährte Verfahren auszutauschen.

Der Europäische Rat betont, dass das Handeln der EU und der Mitgliedstaaten sich ergänzen muss. Dazu ist ein verstärkter Einsatz der Union und der Mitgliedstaaten erforderlich.

## **6.1 Eine stärkere externe Dimension**

Der Europäische Rat hat beschlossen, dass die Europäische Union sich künftig bei ihrem außenpolitischen Handeln auf dem Gebiet der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts an den folgenden Grundsätzen orientieren sollte:

- Die Union hat eine einheitliche Politik der Außenbeziehungen.
- Die Union und die Mitgliedstaaten müssen mit Drittländern partnerschaftlich zusammenarbeiten.
- Die Union und die Mitgliedstaaten werden internationale Standards fördern.
- Die Union und die Mitgliedstaaten werden eng mit ihren Nachbarn zusammenarbeiten.
- Die Mitgliedstaaten werden den Informationsaustausch mit der Union zu multilateralen und bilateralen Tätigkeiten weiter ausbauen.
- Die Union und die Mitgliedstaaten müssen solidarisch, kohärent und komplementär handeln.
- Die Union wird alle ihr zur Verfügung stehenden Instrumente nutzen.
- Die Mitgliedstaaten sollten sich mit der Union abstimmen, damit die Ressourcen optimal genutzt werden.
- Die Union wird sich um Information, Überwachung und Evaluierung bemühen, u.a. in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament.

Der Europäische Rat ist der Ansicht, dass die politischen Maßnahmen auf dem Gebiet der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts besser in die allgemeinen Politikbereiche der Union integriert sein sollten. Dabei gilt als zentraler Punkt, dass die Union über einen einheitlichen politischen Rahmen im Bereich der Außenbeziehungen verfügt. Die Annahme des Vertrags von Lissabon eröffnet der Europäischen Union neue Möglichkeiten für ein effizienteres außenpolitisches Handeln. Der neue Hohe Vertreter mit doppelter Funktion und der Europäische Auswärtige Dienst werden für eine bessere Kohärenz zwischen den traditionellen außenpolitischen Instrumenten und internen Instrumenten mit weitreichender externer Dimension, wie Freiheit, Sicherheit und Recht, sorgen. Der zusätzliche Nutzen, der durch die Ausstattung von EU-Delegationen in strategischen Partnerländern mit spezifischen Kompetenzen auf dem Gebiet der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erreicht werden könnte, sollte nicht unbeachtet bleiben. Ferner wird die Union aufgrund ihrer Rechtspersönlichkeit mehr Gewicht in internationalen Organisationen haben.

Die neue Grundlage nach dem Vertrag für den Abschluss internationaler Übereinkünfte wird dafür sorgen, dass die Union wirksamer Verhandlungen mit wichtigen Partnern führen kann. Der Europäische Rat beabsichtigt, aus all diesen neuen Instrumenten so umfassend wie möglich Nutzen zu ziehen.

Der Europäische Rat betont, dass das Handeln der EU und der Mitgliedstaaten sich ergänzen muss. Dazu ist ein verstärkter Einsatz der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten erforderlich. Der Europäische Rat ersucht den Hohen Vertreter daher, bis spätestens Dezember 2011 über Wege zur Gewährleistung der Komplementarität Bericht zu erstatten.

## **6.2 Menschenrechte**

Mit dem Vertrag von Lissabon stehen der Union neue Instrumente für den Schutz der Grundrechte und -freiheiten, einschließlich der Rechte von Minderheiten und von Kindern, sowohl intern als auch extern zur Verfügung. Den Werten der Union sollte Geltung verschafft werden, und das Völkerrecht sollte strikt eingehalten und weiterentwickelt werden. Der Europäische Rat ersucht den Hohen Vertreter, einen Aktionsplan für Menschenrechte zu erarbeiten, um den Werten der Union in der externen Dimension Geltung zu verschaffen. Dieser Plan sollte spezifische Maßnahmen auf kurze, mittlere und lange Sicht enthalten; außerdem sollte darin festgelegt werden, wer für die Durchführung der Maßnahmen zuständig ist.

## **6.3 Weiterführung der thematischen Prioritäten mit neuen Instrumenten**

Der Europäische Rat ist der Ansicht, dass die wichtigsten thematischen Prioritäten, die in der vorigen Strategie umrissen wurden, weiterhin Bestand haben, nämlich Bekämpfung von Terrorismus, organisierter Kriminalität, Korruption und Drogen sowie ein sicheres Umfeld für den Austausch personenbezogener Daten und Steuerung der Migrationsströme. Die Bekämpfung des Menschenhandels muss intensiviert werden.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- zu prüfen, ob Vereinbarungen über eine Ad-hoc-Zusammenarbeit mit spezifischen, vom Rat zu bezeichnenden Drittländern eine Möglichkeit für eine bessere Bekämpfung des Menschenhandels und für die Vorlage entsprechender Vorschläge sein könnten. Bei solchen Vereinbarungen könnte insbesondere die gesamte Hebelwirkung genutzt werden, die der Union zur Verfügung steht; dazu gehören die Nutzung der bestehenden Finanzierungsprogramme, die Zusammenarbeit beim Informationsaustausch, justizielle Zusammenarbeit und Instrumente im Bereich Migration.

Die Bedrohung durch Terrorismus ist nach wie vor hoch. Daher ist es notwendig, mit wichtigen strategischen Partnern im Hinblick auf den Informationsaustausch zusammenzuarbeiten und gleichzeitig die Arbeit an längerfristigen Zielen wie Maßnahmen zur Prävention von Radikalisierung und Anwerbung sowie Schutz kritischer Infrastrukturen fortzusetzen. Es sollten Rahmenabkommen mit den Vereinigten Staaten und mit der Russischen Föderation über den Informationsaustausch geschlossen werden, wobei auf angemessene Garantien für den Datenschutz zu achten ist. Die operativen Vereinbarungen von Eurojust und Europol sowie die Arbeitsvereinbarungen mit Frontex sollten verstärkt werden.

## **6.4 Bessere Sicherung des Zugangs zur EU**

### **6.4.1 Grenzmanagement an den Außengrenzen**

Die Union muss weiterhin den rechtmäßigen Zugang zum Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten erleichtern und gleichzeitig Maßnahmen ergreifen, um illegale Einwanderung und grenzüberschreitende Kriminalität zu bekämpfen und ein hohes Maß an Sicherheit aufrechtzuerhalten. Die Verstärkung der Grenzkontrollen sollte nicht den Zugang von dazu berechtigten Personen zu Schutzsystemen verhindern. Der Europäische Rat fordert auf, die Rolle von Frontex zu präzisieren und zu erweitern und weiter an einem integrierten Grenzmanagement zu arbeiten.

Der Europäische Rat verfährt daher wie folgt:

- Er fordert die Kommission auf, Vorschläge zur Präzisierung des Mandats und zur Erweiterung der Rolle von Frontex vorzulegen; dabei sollten die Ergebnisse der Evaluierung der Agentur und die Rolle und die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten im Bereich der Grenzkontrolle berücksichtigt werden. Um die ordnungsgemäße Anwendung des geltenden Rechtsrahmens für Frontex-Operationen zu fördern, sollte die Kommission die Einführung eines Mechanismus zur Berichterstattung über Vorfälle und deren Aufzeichnung erörtern, der den einschlägigen Behörden in angemessener Weise Folgemaßnahmen ermöglicht;
- er ersucht Frontex selbst, innerhalb ihres Mandats die Errichtung regionaler und/oder spezialisierter Büros zu diesem Zweck zu erörtern; dabei wäre von dem operativen Bedarf auszugehen und gleichzeitig auf eine effiziente Nutzung der Ressourcen zu achten.

Frontex könnte beispielsweise u.a. dadurch verstärkt werden, dass ihre Rolle bei der Planung von gemeinsamen Operationen sowie gemeinsamen Rückführungsoperationen, der Teilnahme an solchen Operationen und ihrer Evaluierung erweitert wird und die Agentur die Möglichkeit erhält, ihren Bedarf an Ressourcen selbst zu decken.

Der Europäische Rat begrüßt den weiteren Ausbau des Europäischen Grenzüberwachungssystems (Eurosur) im Hinblick auf die Sicherstellung der erforderlichen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und mit Frontex, damit spätestens 2013 Überwachungsdaten bezüglich der Ost- und Südgrenzen gemeinsam genutzt werden können. Bei diesem Ausbau sollte die Arbeit in anderen einschlägigen Bereichen der integrierten Meerespolitik für die Europäische Union berücksichtigt werden.

Die neuen Technologien bergen ein großes Potenzial für ein effizienteres und sichereres Grenzmanagement. Dazu gehört u.a. die Verwendung von Gates für eine automatisierte Grenzkontrolle. Der Europäische Rat nimmt die laufenden Studien von Frontex in diesem Bereich zur Kenntnis und ermutigt die Agentur, ihre Arbeit zur Feststellung optimaler Verfahren fortzusetzen.

Der Europäische Rat fordert die Mitgliedstaaten und die Kommission außerdem auf, zu sondieren, wie die verschiedenen Arten von Kontrollen an den Außengrenzen besser koordiniert, integriert und rationalisiert werden können, um den Zugang zu erleichtern und gleichzeitig die Sicherheit zu verbessern. Darüber hinaus sollte das Potenzial eines umfangreicheren Informationsaustauschs und einer engeren Zusammenarbeit zwischen Grenzschutzbehörden und anderen Strafverfolgungsbehörden, die innerhalb des Hoheitsgebiets arbeiten, untersucht werden, damit die Effizienz für alle Beteiligten verstärkt und die grenzüberschreitende Kriminalität wirksamer bekämpft werden kann.

#### **6.4.2 Informationssysteme**

Der Europäische Rat ist der Ansicht, dass die Technologie eine zentrale Rolle bei der Verbesserung und Erweiterung des Systems der Kontrolle der Außengrenzen spielen kann. Daher ist die Einführung des SIS-II- und des VIS-Systems weiterhin ein wichtiges Ziel, und der Europäische Rat ruft die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, dafür zu sorgen, dass diese Systeme unter Einhaltung der dafür festzulegenden Zeitpläne nun vollständig in Betrieb genommen werden.

Der Europäische Rat ist der Auffassung, dass ein elektronisches System zur Aufzeichnung der Einreise in die Mitgliedstaaten und Ausreise aus den Mitgliedstaaten die bestehenden Systeme ergänzen könnte.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- Vorschläge für ein solches System zusammen mit einem Programm für die Schnellabfertigung registrierter Reisender vorzulegen, damit dieses System 2015 in Betrieb genommen werden kann;
- eine Studie über die Durchführbarkeit und den Nutzen der Entwicklung eines europäischen Genehmigungssystems für Reisen zu erstellen.

### 6.4.3 Visumpolitik

Der Europäische Rat ist überzeugt, dass das Inkrafttreten des Visakodex und die allmähliche Inbetriebnahme des VIS bedeutende neue Möglichkeiten für eine Weiterentwicklung der gemeinsamen Visumpolitik schaffen werden. Diese Visumpolitik muss zudem Teil einer breiter angelegten Vision sein, die den entsprechenden innen- und außenpolitischen Bedenken Rechnung trägt. Der Europäische Rat ruft daher die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, diese Entwicklungen zu nutzen, um die regionale konsularische Zusammenarbeit durch Programme für die regionale konsularische Zusammenarbeit zu intensivieren, die insbesondere die Einrichtung gemeinsamer Visumantragszentren umfassen könnten.

Der Europäische Rat ersucht ferner

- die Kommission und den Rat, weiterhin die Möglichkeiten auszuschöpfen, die durch den Abschluss von Visaerleichterungsabkommen mit Drittländern in angemessenen Fällen geschaffen werden;
- die Kommission, die Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige der Visumpflicht unterliegen bzw. dieser nicht unterliegen, regelmäßig anhand entsprechender Kriterien, bei denen die innen- und außenpolitischen Ziele der Union berücksichtigt werden, zu überprüfen.

Im Hinblick auf die Möglichkeit, zu einer neuen Stufe der Entwicklung der gemeinsamen Visumpolitik überzugehen, ersucht der Europäische Rat die Kommission,

- eine Studie über die Einführung eines gemeinsamen europäischen Schengen-Visums, einschließlich eines europäischen Ausstellungsmechanismus, vorzulegen. In dieser Studie sollte auch die Möglichkeit untersucht werden, der Risikovermutung im Zusammenhang mit der Staatsangehörigkeit des Antragstellers eine Einschätzung des individuellen Risikos hinzuzufügen, einschließlich der Systeme, die dafür eingeführt werden müssten.

### 6.5 Abkommen mit Drittländern

Der Vertrag von Lissabon bietet neue und effizientere Verfahren für den Abschluss von Abkommen mit Drittländern. Der Europäische Rat empfiehlt, dass häufiger auf solche Abkommen – insbesondere bei der Auslieferung und der Rechtshilfe sowie im Bereich des Zivilrechts – zurückgegriffen wird. Er weist jedoch darauf hin, dass die Mitgliedstaaten weiterhin die Möglichkeit haben werden, bilaterale Abkommen unter Einhaltung des Unionsrechts einzugehen, und dass auch ein Rechtsrahmen für bestimmte bilaterale Abkommen im Bereich des Zivilrechts geschaffen wurde.

Der Schutz personenbezogener Daten ist ein zentrales Anliegen der Union. Die Union benötigt einen kohärenten Rechtsrahmen für die Übermittlung personenbezogener Daten an Drittländer. Dazu könnte ein Musterrahmenabkommen erstellt werden, das so viel wie möglich genutzt werden sollte.

## 6.6 Geografische Schwerpunkte

In den **westlichen Balkanländern** treten die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen schrittweise in Kraft, und es wurden wesentliche Fortschritte im Bereich der Visumpolitik erzielt: Visaerleichterungs- und Rückübernahmeabkommen sind in Kraft und ein umfassender Dialog über die Visaliberalisierung wurde mit einigen Ländern bereits verwirklicht, während er mit anderen Ländern noch im Gange ist. Es sind weitere Bemühungen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Korruption, zur Gewährleistung der Grundrechte und zum Aufbau von Verwaltungskapazitäten für das Grenzmanagement, die Strafverfolgung und das Justizwesen erforderlich, um die europäische Perspektive zu konkretisieren.

Die EU muss ihre Zusammenarbeit mit der **Türkei** intensivieren, damit die gemeinsame Herausforderung der Steuerung der Migrationsströme bewältigt wird. Unter Berücksichtigung der geografischen Gegebenheiten und aufbauend auf den Bemühungen der Türkei als Bewerberland sollte sich diese Zusammenarbeit u.a. auf die internationale Lastenteilung, die gemeinsame Verantwortung und ein gemeinsames Verständnis konzentrieren.

Der Europäische Rat betont, dass die **Europäische Nachbarschaftspolitik** künftige Chancen dafür bietet, dass die Union einen Beitrag zur Stärkung der Kapazitäten und zum Institutionsaufbau für Unabhängigkeit und Unparteilichkeit von Justiz und Strafverfolgungsbehörden und zu den Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung sowie zur Steigerung und Erleichterung der Mobilität der Bürger in den Partnerländern leistet. Die Union sollte sämtliche ihr zur Verfügung stehenden politischen Instrumente in einer koordinierten und effizienten Weise nutzen. Was die Länder der Östlichen Partnerschaft betrifft, so sieht die EU die Möglichkeit, Assoziierungsabkommen (mit umfangreichen Anteilen auf dem Gebiet der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) mit diesen Ländern zu schließen und die Mobilität der Bürger sowie die Visaliberalisierung in einem sicheren Umfeld zu unterstützen. Der Europäische Rat ersucht die Kommission, vor Ende 2010 einen Plan für den Ausbau der Zusammenarbeit mit den Ländern der Östlichen Partnerschaft zu erstellen und vorzulegen; darin sollten u.a. Aspekte bezüglich Freiheit, Sicherheit und Recht der Östlichen Partnerschaft sowie die Kapitel über Freiheit, Sicherheit und Recht der Aktionspläne der ENP (oder ihre Nachfolgedokumente) der betreffenden Länder behandelt werden. Der Europäische Rat hat beschlossen, den Plan bis Ende 2012 zu überprüfen und insbesondere seine Wirkung in der Praxis zu bewerten.

Bezüglich der **Union für den Mittelmeerraum** wird es erforderlich sein, die im Rahmen des Barcelona-Prozesses und der Europa-Mittelmeer-Partnerschaft aufgenommenen Arbeiten zu intensivieren, insbesondere hinsichtlich der Migration (auf dem Seeweg), der Grenzüberwachung, der Prävention und Bekämpfung von Drogenhandel, der Strafverfolgung und der justiziellen Zusammenarbeit. Der Europäische Rat ersucht die Kommission, 2010 einen solchen Plan vorzulegen, und er ruft den AStV auf, so bald wie möglich die entsprechenden Beschlüsse des Rates vorzubereiten. Der Europäische Rat hat beschlossen, den Plan bis Ende 2012 zu überprüfen und insbesondere seine Wirkung in der Praxis zu bewerten.

Die Europäische Union sollte die enge Zusammenarbeit mit ihren strategischen Partnern USA und Russische Föderation fortsetzen. In den kommenden fünf Jahren und darüber hinaus müssen neue strategische Partnerschaften mit Ländern wie China, Indien, Japan und Brasilien weiterentwickelt werden. Dies wird durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon erleichtert werden.

Die Zusammenarbeit mit den **USA** ist in den vergangenen zehn Jahren intensiviert worden, u.a. in sämtlichen Fragen des Bereichs Freiheit, Sicherheit und Recht. Unter jedem Vorsitz finden regelmäßige Treffen von Ministertrioikas und hohen Beamten statt. Im Einklang mit der [auf dem Treffen der Ministertrioika von Oktober 2009 angenommenen] "Erklärung von Washington" sollte der Dialog weitergeführt und vertieft werden.

Die laufende Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Terrorismus und grenzüberschreitender Kriminalität, bei Grenzschutz, Visumpolitik und Migration sowie die justizielle Zusammenarbeit sollten fortgesetzt werden. Das Rahmenabkommen über den Datenschutz muss zügig ausgehandelt und abgeschlossen werden. Alle Mitgliedstaaten sollten so rasch wie möglich Zugang zu dem Programm der USA für visumfreies Reisen erhalten. Es sollten gemeinsame Verfahren für die Durchführung der Abkommen über die justizielle Zusammenarbeit eingerichtet werden, und es müssen regelmäßige Konsultationen stattfinden.

Der gemeinsame Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und das neue Abkommen, das gegenwärtig ausgehandelt wird, werden den Rahmen für eine künftige intensive Zusammenarbeit mit der **Russischen Föderation** bilden. In diesem Zusammenhang sollte ein Rahmenabkommen über den Informationsaustausch geschlossen werden. Der Dialog über die Visumpolitik muss fortgesetzt werden.

Der Dialog mit **China** und mit **Indien** über Aspekte der Terrorismusbekämpfung sollte erweitert werden und andere vorrangige Bereiche wie die Rechte des geistigen Eigentums und die justizielle Zusammenarbeit umfassen. Der Dialog mit Indien über die Migration sollte intensiviert werden und sämtliche migrationsbezogenen Aspekte umfassen. Es sollten Abkommen über justizielle Zusammenarbeit geschlossen werden, wobei sicherzustellen ist, dass die Union weiterhin darauf bestehen wird, dass die Todesstrafe eine Frage ist, bei der keine Kompromisse eingegangen werden können. Was China angeht, so muss der Dialog über die Menschenrechte fortgeführt werden. Der Dialog mit **Brasilien** muss in den kommenden Jahren vertieft und erweitert werden. Die Strategische Partnerschaft und der Gemeinsame Aktionsplan sollten effizienter umgesetzt werden, und es sollten mehr spezifische Maßnahmen erörtert werden, wie z.B. der Abschluss von Abkommen über die justizielle Zusammenarbeit.

Der Europäische Rat weist darauf hin, dass in der Gemeinsamen Strategie **Afrika-EU** von 2007 und im entsprechenden Aktionsplan der Umfang der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Terrorismus, grenzüberschreitender Kriminalität und Drogenhandel umrissen ist. Sowohl im Rahmen der Partnerschaft Afrika-EU für Migration, Mobilität und Beschäftigung als auch beim Gesamtansatz der EU zur Migrationsfrage sollte der Dialog mit den afrikanischen Partnern über die Migration vertieft und intensiviert werden. Es sollten Bemühungen im Hinblick auf den Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit Libyen, der Türkei, Marokko und Ägypten unternommen werden.

Bei anderen Ländern und Regionen, einschließlich wichtigen Herkunfts- und Transitländern, wird ein differenzierter Ansatz verfolgt werden, bei dem insbesondere der Dialog auf regionaler Ebene gefördert wird. Mit den meisten Ländern Lateinamerikas und der Karibik sollte der Dialog über Migration, Drogenhandel und Geldwäsche innerhalb des regionalen Rahmens (**EU-LAC**) und im Rahmen der FATF geführt werden. Die Umsetzung des maßnahmenorientierten Papiers über Drogenhandel muss mit **Afghanistan** fortgesetzt werden, und die Arbeiten mit den **zentralasiatischen Ländern** entlang der Handelsrouten nach Europa sind ebenfalls weiterzuführen. **Westafrika** hat sich in letzter Zeit zu einer wichtigen Drehscheibe für den Drogenhandel von Südamerika nach Europa entwickelt und muss daher mehr Aufmerksamkeit und Unterstützung für die Eindämmung des Drogenhandels sowie sonstiger grenzüberschreitender Kriminalität und des Terrorismus (in den Sahelländern) erhalten.

Was diese Länder und Regionen betrifft, so ersucht der Europäische Rat den Hohen Vertreter, zusammen mit der Kommission zu prüfen, welche Regionen und Länder besondere Aufmerksamkeit, finanzielle Unterstützung oder sonstige Unterstützung erhalten sollten bzw. mit welchen Regionen und Ländern Abkommen – u.a. über die justizielle Zusammenarbeit – geschlossen werden sollten. Er ersucht den Hohen Vertreter, ihm bis Dezember 2010 über die Maßnahmen, die bis 2014 bezüglich dieser Regionen und Länder zu ergreifen sind, Bericht zu erstatten.

## 6.7 Internationale Organisationen und Förderung internationaler Standards

Die Vereinten Nationen sind für die Union nach wie vor die wichtigste internationale Organisation. Der Vertrag von Lissabon schafft die Grundlage für eine kohärentere und effizientere Teilnahme der EU an den Arbeiten der VN und anderer internationaler Organisationen.

Die Union sollte weiterhin internationale Standards und die Ratifizierung internationaler Übereinkünfte fördern, insbesondere jener, die unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen und des Europarates erarbeitet wurden. Die Schaffung eines zielgerichteten JI-Finanzierungsmechanismus für Sofortmaßnahmen in den Bereichen Migration, Grenzmanagement und Bekämpfung von Terrorismus und grenzüberschreitender Kriminalität sollte eingehend erörtert werden. Dieser Finanzierungsmechanismus, der von der Kommission verwaltet würde, sollte technische Hilfe bei der weltweiten Umsetzung internationaler Übereinkünfte bereitstellen. Die Bedeutung der Arbeit des Europarates sollte nicht unterschätzt werden. Er ist Angelpunkt für die europäischen Werte der Demokratie, der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit. Die Union muss ihre Zusammenarbeit mit dem Europarat auf der Grundlage der 2006 unterzeichneten Vereinbarung fortsetzen.