

*(In Anwendung von Titel VI des Vertrages über die Europäische Union erlassene Rechtsakte)*

**AKTIONSPLAN DES RATES UND DER KOMMISSION ZUR BESTMÖGLICHEN UMSETZUNG DER BESTIMMUNGEN DES AMSTERDAMER VERTRAGS ÜBER DEN AUFBAU EINES RAUMS DER FREIHEIT, DER SICHERHEIT UND DES RECHTS**

**Vom Rat (Justiz und Inneres) am 3. Dezember 1998 angenommener Text**

(1999/C 19/01)

**INHALT**

	Seite
TEIL I: EINLEITUNG.....	2
TEIL II: PRIORITÄTEN UND MASSNAHMEN .....	6
A. Auswahlkriterien für die Prioritäten.....	6
B. Politiken im Zusammenhang mit dem freien Personenverkehr.....	7
I. Maßnahmen im Bereich Asyl, Außengrenzen und Einwanderung.....	7
II. Justitielle Zusammenarbeit in Zivilsachen.....	10
C. Bestimmungen über die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen .....	11
I. Polizeiliche Zusammenarbeit .....	11
II. Justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen.....	12
III. Angleichung der Rechtsvorschriften in Strafsachen .....	13
IV. Horizontale Fragen.....	13

## TEIL I

## EINLEITUNG

1. Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung in Cardiff den Rat und die Kommission beauftragt, ihm auf seiner Tagung in Wien einen Aktionsplan zu der Frage vorzulegen, „wie die Bestimmungen des Vertrags von Amsterdam über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts am besten umzusetzen sind.“

Die Staats- und Regierungschefs bekräftigten ferner auf ihrer Tagung in Pörschach, daß sie diesem Thema große Bedeutung beimessen, und vereinbarten, im Oktober 1999 zu einer Sondertagung des Europäischen Rats in Tampere zusammenzutreten.

Der Vertrag von Amsterdam sieht vor, daß die Bereiche Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr, wie die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen, von der dritten in die erste Säule der EU überwechselt (wenn auch nicht alle Verfahren der ersten Säule anwendbar sind), während die im neuen Titel VI des EUV angeführten Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in der dritten Säule der EU verbleiben. Zusätzlich zu diesen Kompetenzänderungen enthält der Vertrag von Amsterdam auch die Grundlinien für die weitere Arbeit in den derzeit der dritten Säule zugeordneten Bereichen.

2. Mit seiner Aufforderung an den Rat und die Kommission, den Aktionsplan vorzulegen, hat der Europäische Rat auf seiner Tagung in Cardiff klar zum Ausdruck gebracht, daß diese Bestimmungen seines Erachtens neue Möglichkeiten bieten, einem wichtigen Anliegen der Öffentlichkeit mit konkreten Maßnahmen Rechnung zu tragen und so die Union den Bürgern näherzubringen.
3. Im Rahmen des EG-Vertrags, der Bestimmungen des Titels VI des Vertrags von Maastricht und im Schengen-Rahmen sind in diesem Bereich zwar schon nicht zu unterschätzende Fortschritte erzielt worden, doch sollte daran erinnert werden, weshalb die neuen Bestimmungen, die in Amsterdam verabschiedet worden sind, verbesserte Möglichkeiten eröffnen. Zum einen bekräftigen sie das Ziel der Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung der Union als eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, wobei gleichzeitig dessen verschiedene Aspekte im einzelnen aufgeführt werden. Zum anderen geben sie der Union den erforderlichen Rahmen, damit sie diesen Raum verwirklichen kann, und verstärken die hierfür benötigten Instrumente, wobei diese gleichzeitig dank der Stärkung der Rolle des Europäischen Gerichtshofs und des Europäischen Parlaments einer besseren gerichtlichen und demokratischen Kontrolle

unterzogen werden. Die Gemeinschaftsmethode wird ausgedehnt: sei es durch die Vergemeinschaftung mehrerer Bereiche der derzeitigen „dritten Säule“, sei es durch die Aufhebung der Beschränkungen, die den Gemeinschaftsorganen in den Bereichen der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit bisher aufgelegt waren. Der Zugang zum Gemeinschaftshaushalt wurde erleichtert. Mit der Einbeziehung von Schengen schließlich werden die Bemühungen der Mitgliedstaaten, die sich für diese Zusammenarbeit entschieden haben, anerkannt und wird der Union eine Grundlage verliehen, die nun weiter auszubauen ist.

4. Bei der Erstellung dieses Aktionsplans gehen der Rat und die Kommission davon aus, daß einer der Schlüssel zum Erfolg des Aktionsplans darin besteht, den für den Vertrag von Amsterdam charakteristischen Geist interinstitutioneller Zusammenarbeit in die Wirklichkeit umzusetzen. Dies gilt vor allem für die neuen Zuständigkeiten, einschließlich des erweiterten Initiativrechts, das die Kommission durch den Vertrag von Amsterdam erhält. Doch wichtig ist nicht so sehr, über ein — konkurrierendes oder ausschließliches — Initiativrecht zu verfügen: was zählt, ist vielmehr die Art und Weise, wie dieses Recht ausgeübt wird. Auf jeden Fall sieht der Vertrag für den Fünfjahreszeitraum, der für das vollständige Erreichen des freien Verkehrs von Personen festgelegt ist, ein gemeinsames Initiativrecht der Kommission und der Mitgliedstaaten für die auf den Gemeinschaftsrahmen übertragenen Bereiche vor.
5. Obwohl ein Aktionsplan, welcher Art er auch sei, den im Vertrag von Amsterdam selbst festgelegten Prioritäten und dem darin vorgeschriebenen Zeitplan konkret Rechnung zu tragen hat, muß er auch den allgemeinen Ansatz und die Philosophie des Konzepts eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zum Ausdruck bringen. Diese drei Begriffe hängen eng zusammen. Die Freiheit verliert viel von ihrer Bedeutung, wenn sie nicht in einem sicheren Umfeld und mit der vollen Unterstützung eines Rechtssystems genossen werden kann, in das alle Bürger und Gebietsansässigen der Union vertrauen haben können. Diese drei untrennbar miteinander verknüpften Konzepte haben einen gemeinsamen Nenner — die Menschen —, und die volle Verwirklichung des einen setzt die Verwirklichung der beiden anderen voraus. Zwischen ihnen ein ausgewogenes Verhältnis zu wahren, muß für das Vorgehen der Union Richtschnur sein. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Artikel 61, ex-Artikel 73i Buchstabe a)) eine direkte Verbindung herstellt zwischen den Maßnahmen des freien Verkehrs von Personen und den spezifischen Maßnahmen zur Bekämpfung und Vorbeugung von

Straftaten (Artikel 31 Buchstabe e) EUV), wodurch der eine Bereich von dem anderen abhängig gemacht wird.

#### A. EIN RAUM DER FREIHEIT

##### a) Ein umfassender Freiheitsbegriff

6. Freiheit im Sinne des freien Personenverkehrs innerhalb der Europäischen Union bleibt ein grundlegendes Ziel des Vertrags, zu dem die flankierenden Maßnahmen im Zusammenhang mit den Konzepten Sicherheit und Recht einen wesentlichen Beitrag leisten müssen. Der Schengen-Besitzstand hat den Weg aufgezeigt und den Grundstein für das weitere Vorgehen gelegt. Der Vertrag von Amsterdam gibt dem Begriff „Freiheit“ aber auch eine Bedeutung, die über den freien Personenverkehr über die Binnengrenzen hinweg hinausgeht. Er beinhaltet auch die Möglichkeit, in einem Rechtsraum zu leben, sowie die Gewißheit, daß die Behörden (auf nationaler Ebene, auf Ebene der Union und darüber hinaus) alles in ihrer individuellen und kollektiven Macht Stehende tun, um gegen diejenigen vorzugehen, die diese Freiheit nicht anerkennen oder sie mißbrauchen. Diese Freiheit muß ergänzt werden durch die gesamte Palette der Grundrechte, einschließlich des in den Artikeln 12 und 13 EGV und in Artikel 6 EUV vorgesehenen Schutzes vor jeglicher Form von Diskriminierung.
7. Eine weitere Grundfreiheit, die in unserer modernen und sich rasch entwickelnden Informationsgesellschaft besondere Aufmerksamkeit verdient, ist der Schutz der Privatsphäre und insbesondere der Schutz personenbezogener Daten. Werden im Zuge einer engeren polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen personenbezogene Datenbanken eingerichtet und Informationen ausgetauscht, so ist es in der Tat unabdingbar, daß ein angemessenes Gleichgewicht zwischen öffentlicher Sicherheit und Schutz der Privatsphäre des einzelnen gefunden wird.

##### b) Einwanderungs- und Asylpolitik

8. Bei der Erörterung der künftigen Prioritäten müssen Einwanderungspolitik und Asylpolitik einer differenzierten Betrachtung unterzogen werden. Maßgebend für die weitere Arbeit in diesen Bereichen ist, daß der neue Vertrag selbst die Verpflichtung fest schreibt, binnen fünf Jahren in zahlreichen einwanderungs- und asylrelevanten Bereichen sowohl materiell- als auch verfahrensrechtliche Maßnahmen zu ergreifen. Es ist bereits beachtliche Arbeit geleistet worden. Die bislang angenommenen Instrumente weisen indessen zwei Schwachstellen auf: Es handelt sich häufig um „soft law“ wie Entschliefungen oder Empfehlungen, die nicht rechtlich bindend sind. Sie sehen ferner keine angemessenen Überwachungsmechanismen vor. Die im Amsterdamer Vertrag veran-

kerte Verpflichtung, in Zukunft Gemeinschaftsinstrumente einzusetzen, bietet die Gelegenheit, diese Schwachstellen erforderlichenfalls zu beseitigen. Besondere Priorität ist einerseits der Bekämpfung der illegalen Einwanderung einzuräumen, während andererseits die Integration und die Rechte von Drittlandsangehörigen, die sich rechtmäßig in der Union aufhalten, zu sichern sind und Schutzbedürftigen der erforderliche Schutz zu gewähren ist, auch wenn sie nicht vollständig die Kriterien des Genfer Abkommens erfüllen.

#### B. EIN RAUM DER SICHERHEIT

9. Die Vorteile eines Raums der Freiheit können in vollem Umfang nur in einem Umfeld genossen werden, in dem sich die Menschen völlig sicher fühlen.
10. Das vereinbarte Ziel des Vertrags besteht nicht darin, einen Europäischen Raum der Sicherheit zu schaffen, in dem alle Strafverfolgungsbehörden in Europa in Sicherheitsfragen einheitliche Ermittlungs- und Fahndungsverfahren anwenden. Die neuen Bestimmungen berühren auch nicht die jeweiligen Kompetenzen der Mitgliedstaaten zur Wahrung der öffentlichen Ordnung und zur Gewährleistung der inneren Sicherheit.
11. Vielmehr gibt der Vertrag von Amsterdam einen institutionellen Rahmen vor, in dem die Mitgliedstaaten in den untrennbar miteinander verbundenen Bereichen der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit gemeinsame Maßnahmen durchführen können und so nicht nur ihren Bürgern mehr Sicherheit bieten, sondern auch die Interessen der Union, einschließlich ihrer finanziellen Interessen, verteidigen können. Erklärtes Ziel ist die Verhütung und Bekämpfung der „organisierten oder nicht organisierten Kriminalität, insbesondere des Terrorismus, des Menschenhandels und der Straftaten gegenüber Kindern, des illegalen Drogen- und Waffenhandels, der Bestechung und Bestechlichkeit sowie des Betrugs“ auf der jeweils angemessenen Ebene.

##### a) Organisierte Kriminalität

12. Als Reaktion der Union auf die Herausforderung der organisierten Kriminalität sieht der Aktionsplan, den der Europäische Rat auf seiner Tagung in Amsterdam gebilligt hat, für jede einzelne Stufe, von der Verhütung bis zur Verfolgung und Bestrafung, im Rahmen eines integrierten Ansatzes bestimmte Maßnahmen vor. Wie der Europäische Rat auf seiner Tagung in Cardiff festgestellt hat, sind bereits erhebliche Erfolge erzielt worden, doch auch nach vollständiger Umsetzung des Aktionsplans müssen die im Vertrag von Amsterdam enthaltenen Möglichkeiten weiterer Maßnahmen ausgeschöpft werden.

### b) Drogen

13. Auf die Drogenpolitik sollte besonders hingewiesen werden. Drogen bedrohen in vielfacher Weise die Sicherheit der Gesellschaft und des einzelnen. Dabei besteht oft, wenn auch nicht in allen Fällen, eine Verbindung zur organisierten Kriminalität. Es handelt sich hier um einen Bereich, für den die Union ein eigenes, impulsgebendes Konzept entwickelt hat: So fördert sie mit Nachdruck eine globale Politik, beruhend auf einer gemeinsamen Verantwortung der Hersteller- und Verbraucherländer. Innerhalb dieses großen Rahmens allerdings wird es darauf ankommen, die Kräfte der verschiedenen Strafverfolgungsbehörden im Kampf gegen die Drogenhändler und die hinter ihnen stehenden kriminellen Vereinigungen zu bündeln. Der Aktionsplan der Union zur Drogenbekämpfung im Zeitraum 2000—2004, der zur Zeit von der Kommission und vom Rat erörtert wird, ist so zu gestalten und umzusetzen, daß die Möglichkeiten des neuen Vertrags in vollem Umfang ausgeschöpft werden.

### c) Europol

14. Der neue Vertrag erkennt Europol insofern eine wesentliche und zentrale Rolle zu, als er vorsieht, daß binnen fünf Jahren nach Inkrafttreten bestimmte spezifische Maßnahmen zu ergreifen sind. Insbesondere werden Europol weitere Koordinierungsaufgaben und Unterstützungsfunktionen bei operativen Aufgaben übertragen. Es ist daher wichtig, mit der Durchführung dieser Maßnahmen jetzt, nachdem das Europol-Übereinkommen endlich von allen Mitgliedstaaten ratifiziert ist, möglichst bald zu beginnen, damit Europol seine neue Funktion als unverzichtbare Einrichtung für die europäische Zusammenarbeit in vollem Umfang erfüllen kann. Dabei sollte auf dem „Besitzstand“ der Europol-Drogeneinheit aufgebaut werden, die als Vorläuferin des künftigen Europäischen Polizeiamtes in Bereichen wie Informationsaustausch, technische und operative Hilfe, Gefahrenanalyse und Lageberichte bereits Erfahrungen gesammelt hat.

## C. EIN RAUM DES RECHTS

15. Die neue Dynamik und die neuen Instrumente des Amsterdamer Vertrags sind Anlaß, sich die Frage nach den Zielen zu stellen, die ein Raum des „Rechts“ haben sollte, wobei berücksichtigt werden muß, daß aus tief in der Geschichte und der Tradition verwurzelten Gründen die Rechtssysteme der Mitgliedstaaten große Unterschiede aufweisen. Ziel ist, den Bürgern in der gesamten Union eine gemeinsame Vorstellung davon zu vermitteln, was Recht ist: Es erleichtert das alltägliche Leben der Menschen und gewährleistet, daß jene, welche die Freiheit und Sicherheit des einzelnen und der Gesellschaft gefährden, zur Rechenschaft gezogen werden. Dies setzt den Zugang zum Recht und eine uneingeschränkte justitielle Zusammenarbeit zwischen den Mitglied-

staaten voraus. Der Vertrag von Amsterdam bietet die begriffliche und institutionelle Grundlage, um gewährleisten zu können, daß diese Werte in der gesamten Union durchgesetzt werden.

Für die Schaffung eines Raums des Rechts ist es von ausschlaggebender Bedeutung, daß sowohl im zivilrechtlichen als auch im strafrechtlichen Bereich angenommene Übereinkommen rasch ratifiziert und effizient umgesetzt werden.

### a) Justitielle Zusammenarbeit in Zivilsachen

16. Die Intensivierung der justitiellen Zusammenarbeit in Zivilsachen, deren Zustandekommen vielfach als zu langsam angesehen worden ist, markiert einen entscheidenden Schritt zur Schaffung eines europäischen Rechtsraums, der den Unionsbürgern greifbare Vorteile bringt. Bürger, die die Gesetze befolgen, können von der Union erwarten, daß sie die rechtlichen Rahmenbedingungen ihres Lebens vereinfacht und erleichtert. Rechtssicherheit und gleicher Zugang zum Recht beispielsweise sind wesentliche Ziele, die es anzustreben gilt. Das bedeutet: Unproblematische Feststellung des zuständigen Gerichts, eindeutige Festlegung des anwendbaren Rechts, zügige und gerechte Verfahren sowie eine wirksame Vollstreckung.

### b) Justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen

17. Es besteht eindeutig Bedarf an einer Verbesserung und Beschleunigung der justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen, und zwar sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch in den Beziehungen zu Drittländern; dies gilt vor allem angesichts der verstärkten polizeilichen Zusammenarbeit. Institutionelle Zusammenarbeit in Strafsachen stößt, wie effizient sie auch immer sein mag, angesichts von Erscheinungen wie der organisierten Kriminalität an ihre Grenzen, solange es an Verfahrenserleichterungen und gegebenenfalls Rechtsangleichung mangelt.
18. Konkret bedeutet dies vor allem, daß es in der gesamten Union ein gleichermaßen effizientes Konzept für den Umgang mit kriminellen Verhaltensweisen geben sollte. Terrorismus, Korruption, Menschenhandel, organisierte Kriminalität sollten auf der Grundlage gemeinsamer Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen überall in der Union mit der gleichen Strenge verfolgt werden. Wenn schwerwiegende Straftaten eine gleichwertige Behandlung erfahren und die Verfahrensgarantien innerhalb der Union vergleichbar sind, ist die Frage zu prüfen, wie die Strafverfolgung jedesmal dann besser koordiniert werden kann, wenn sich eine größere Effizienz und die Beachtung individueller Rechte vereinbaren lassen. Dies gilt insbesondere für die Bereiche, in denen die Union bereits eine gemeinsame Politik entwickelt hat, sowie für Bereiche mit starker grenzübergreifender Dimension,

z. B. Umweltkriminalität, High-Tech-Kriminalität, Korruption und Betrug, Geldwäsche usw. Gemäß den Bestimmungen des Vertrags von Amsterdam sollten die Befugnisse von Europol ausgebaut und Platz und Rolle der Justizbehörden im Verhältnis zu Europol — sei es auf der Ebene der Mitgliedstaaten oder auf Unionsebene — geprüft werden.

#### c) Verfahren

19. Die Verfahrensvorschriften sollten weitgehend die gleichen Garantien bieten, damit unterschiedliche Behandlungen je nach Gerichtsbarkeit vermieden werden. Diese Forderung angemessener und vergleichbarer Verfahrensgarantien ist durch die in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten enthaltenen Sicherheitsklauseln und deren dynamische Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, insbesondere im Zusammenhang mit den Rechten betreffend die Verteidigung in Strafsachen, im Grunde bereits erfüllt. Es erscheint jedoch von Nutzen, diese Grundregeln durch Normen und Verhaltensregeln in Bereichen von grenzüberschreitender Bedeutung und allgemeinem Interesse (z. B. Dolmetscherdienste) zu ergänzen, die auch auf bestimmte Aspekte der Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Strafsachen angewandt werden, unter anderem auf die Beschlagnahme, sowie auf bestimmte Aspekte der Wiedereingliederung Straffälliger und der Opferbetreuung.

#### d) Grenzübergreifende Rechtsstreitigkeiten

20. Die Schwierigkeiten, mit denen Unionsbürger bei grenzübergreifenden Gerichtsverfahren, sei es in Zivil- oder Strafsachen, zwangsläufig konfrontiert sind, sollten soweit wie möglich gemildert werden. Das heißt beispielsweise Vereinfachung der Übermittlung von Akten und Informationen, Verwendung mehrsprachiger Vordrucke, Schaffung von Mechanismen oder Netzwerke zur Unterstützung und Beratung in grenzübergreifenden Rechtssachen sowie etwaige Prozeßkostenhilfe in solchen Fällen.

#### D. ERWEITERUNG

21. Der Bereich Justiz und Inneres weist einen engen Zusammenhang mit dem Erweiterungsprozeß, insbesondere der Heranführungsstrategie, auf.

Die Beitrittskandidaten wissen, daß dieser Themenkomplex für ihre Bewerbung von besonderer Bedeutung sein wird.

Der JI-Besitzstand unterscheidet sich allerdings von dem anderer EU-Politikbereiche. Es müssen noch große Anstrengungen unternommen werden; der Besitzstand wird sich also bis zum Beitritt ständig weiterentwickeln.

Die Annahme des Aktionsplans weist den zusätzlichen Vorteil auf, daß gegenüber den beitriftswilligen Ländern eine eindeutige und umfassende Erklärung der Prioritäten der Union in diesem Bereich abgegeben wird.

#### E. BEZIEHUNGEN ZU DRITTLÄNDERN UND INTERNATIONALEN ORGANISATIONEN

22. Die durch den Vertrag von Amsterdam eingeführten Verbesserungen werden auch die Rolle der Union als Akteur und Partner auf der internationalen Bühne, sowohl in bilateralen als auch in multilateralen Gremien, verstärken. Infolgedessen kann davon ausgegangen werden, daß dieser externe Aspekt der Maßnahmen der Union auf der Grundlage des Dialogs, den die Union bereits mit einer zunehmenden Anzahl von Drittländern und internationalen Organisationen und Stellen (z. B. Interpol, UNHCR, Europarat, G8 und OECD) im Rahmen der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres aufgenommen hat, eine neue und anspruchsvollere Dimension annimmt. Die im Rahmen des Vertrags verfügbaren neuen Instrumente müssen voll und ganz genutzt werden. Insbesondere ermöglicht die Vergemeinschaftung der Fragen im Zusammenhang mit Asyl, Einwanderung und der justitiellen Zusammenarbeit in Zivilsachen es der Gemeinschaft — soweit die ständige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs im Zusammenhang mit der externen Zuständigkeit der Gemeinschaft dies zuläßt — ihren Einfluß bei diesen Fragen international geltend zu machen. In Bereichen, die weiterhin unter Titel VI EUV fallen, kann die Union auch vorsehen, daß der Rat internationale Übereinkommen in den unter Titel VI des Vertrags fallenden Bereichen schließt und daß der Vorsitz, unterstützt vom Generalsekretär des Rates unter voller Beteiligung der Kommission, die Union in diesen Bereichen vertritt.

#### F. ARBEITSSTRUKTUREN IM BEREICH JUSTIZ UND INNERES

23. Die neuen Bestimmungen des Vertrags von Amsterdam sowie dessen Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in den Rahmen der Europäischen Union mit ihren betont säulenübergreifenden Merkmalen werden ihren Niederschlag auch in den Arbeitsstrukturen des Rates finden müssen. Es war eindeutig nicht die Absicht des Vertrags, die Beratungen über die verschiedenen Komponenten dieses Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zwischen den Strukturen der Europäischen Gemeinschaft einerseits und der Europäischen Union andererseits aufzuspalten, vor allem deshalb nicht, weil die Verantwortung für die Weiterverfolgung des jeweiligen Ziels in beiden Fällen — unabhängig davon, ob die erste oder die dritte Säule zuständig ist — beim Rat in seiner Zusammensetzung der Justiz- und Innenminister liegen wird. Es wird daher wesentlich sein, noch vor Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam geeignete einschlägige Vereinbarungen zu

treffen, die die Bestimmungen des Vertrags wahren und gleichzeitig zu einer Erleichterung der koordinierten Rolle des Ausschusses der Ständigen Vertreter führen.

Es wird ferner wichtig sein, eine angemessene Vereinbarung für den besonderen Fall des Schengener Informationssystems zu treffen, damit ein flexibler Übergang ohne Abstriche in bezug auf die Effizienz des Systems sichergestellt wird. Mittelfristig könnten auch die Aussichten für eine Entwicklung von SIS II im Anschluß an die Erweiterung des Systems erörtert werden.

Derzeit wird im K.4-Ausschuß auf der Grundlage des Artikels K.4 Absatz 1 EUV bereits an den notwendigen strukturellen Vereinbarungen gearbeitet; in diesem Zusammenhang werden auch Überlegungen über das Erfordernis einer weitergehenden Koordinierung in den Bereichen Migration und Asyl sowie im Bereich des Zivilrechts durch Ausschüsse aus hohen Beamten angestellt.

Diese Reform der Arbeitsstrukturen sollte auf folgenden Grundsätzen basieren: Rationalisierung und Vereinfachung (geeignete Anzahl von Arbeitsgruppen im Hinblick auf die im Vertrag festgelegten

Ziele, Vermeidung von Doppelarbeit), Spezialisierung und Verantwortlichkeit (Arbeitsgruppen aus Sachverständigen, die in ihrem Staat über ein ausreichendes Maß an Verantwortung verfügen, angemessene Stellung der operativen Strukturen — Europol, Europäisches Justizielles Netz), Kontinuität (ständige Arbeitsgruppen, die für permanente vertragliche Ziele zuständig sind, Mechanismus zur Überwachung der Folgemaßnahmen aller angenommenen Rechtsinstrumente), Transparenz (eindeutige Mandate und Beziehungen zwischen den Arbeitsgruppen) sowie Flexibilität (Möglichkeit der sehr kurzfristigen Anpassung der Strukturen zur Lösung neuer Probleme, die einer dringenden Sonderbehandlung bedürfen).

Das Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam wirft ferner wegen des Übergangs der Zuständigkeit für bestimmte Politiken von der dritten Säule auf die erste Säule und wegen der Einführung neuer Formen von Rechtsakten und Verfahren in der dritten Säule eine Reihe rechtlicher Fragen auf. Dies gilt beispielsweise für die Frage des Übergangs einschlägiger Übereinkommen in die gemeinschaftliche Zuständigkeit, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrags von Amsterdam unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert worden sind.

## TEIL II

### PRIORITÄTEN UND MASSNAHMEN

#### A. AUSWAHLKRITERIEN FÜR DIE PRIORITÄTEN

24. Der Rat und die Kommission ließen sich bei der Festlegung und der beabsichtigten Durchführung der in diesem Teil aufgeführten Maßnahmen von einer Reihe von Grundsätzen leiten:

- i) Im *Vertrag von Amsterdam* selbst sind eindeutige Vorgaben für die Maßnahmen gemacht worden, denen insbesondere in den ersten fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags Vorrang einzuräumen ist. Der Aktionsplan muß diesen Vorgaben folgen.
- ii) Der *Subsidiaritätsgrundsatz*, der auf alle Aspekte der Unionsmaßnahmen Anwendung findet, ist für die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts von besonderer Bedeutung.
- iii) Der Grundsatz der *Solidarität* zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen diesen und den europäischen Organen sollte auch bei grenzüberschreitenden Herausforderungen, die durch die organisierte Kriminalität und Migrationsbewegungen gestellt werden, zum Tragen kommen.

iv) *Operative Effizienz* bei der Umsetzung des durch den Vertrag geschaffenen Rechtsrahmens ist nicht weniger wichtig als der Rechtsrahmen selbst. Die Maßnahmen müssen dem tatsächlichen Bedarf gerecht werden und einen Mehrwert darstellen. In diesem Zusammenhang sollten Arbeitsmethoden, die sich bereits bewährt haben, beispielsweise im Schengen-Rahmen, in den Aktionsplan der Union mit einbezogen werden.

v) *Die Zuständigkeit für den Schutz der inneren Sicherheit liegt weiterhin bei den Mitgliedstaaten.* Beim Ausbau der europäischen Zusammenarbeit ist es deshalb wichtig, den einzelstaatlichen Interessen und gemeinsamen Ansätzen wie auch den Unterschieden Rechnung zu tragen.

vi) Ein *realistischer Ansatz* setzt voraus, daß bei der Auswahl der Prioritäten die vorhandenen Mittel und die zur Verfügung stehende Zeit berücksichtigt werden.

25. Gemäß Artikel 2 EUV setzt sich die Union das Ziel, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu erhalten und weiterzuentwickeln, in dem

in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität der freie Personenverkehr gewährleistet ist. Die Interdependenz zwischen den verschiedenen Aspekten dieses Gesamtziels wird von Artikel 61 Buchstabe a) bestätigt, in dem auf Artikel 31 Buchstabe e) EUV Bezug genommen wird. Es liegt daher im Interesse einer möglichst großen öffentlichen Sicherheit, daß die Aktivitäten des einen Bereichs und die des anderen Bereichs zeitlich und inhaltlich ineinandergreifen.

26. Die Übernahme des Schengen-Besitzstandes in den Rahmen der Europäischen Union wird zur Folge haben, daß mit dem Tag des Inkrafttretens des Vertrags von Amsterdam die im gesamten Artikel 62 EGV und in einem Großteil des Artikels 63 Absatz 3 Buchstabe b) EGV — jeweils in der Fassung des Vertrags von Amsterdam — niedergelegten Gemeinschaftsziele in bezug auf zehn Mitgliedstaaten weitgehend verwirklicht sein werden, was dann auch in bezug auf 13 Mitgliedstaaten ab dem vom Rat festzulegenden Datum, das in Artikel 2 Absatz 2 des Schengen-Protokolls erwähnt ist, der Fall sein wird. Das bedeutet, daß ein Großteil der grundlegenden Arbeit lange vor Ablauf der in den genannten Artikeln gesetzten Frist von fünf Jahren geleistet sein dürfte. Dies würde es dem Rat gestatten, sich zuerst besonders auf andere Ziele der Gemeinschaft und der Union im Bereich Justiz und Inneres zu konzentrieren, für deren Verwirklichung eine Frist von maximal fünf Jahren vorgesehen ist (z. B. Artikel 63 Absatz 1 und Absatz 2 Buchstabe a) EGV und Artikel 30 Absatz 2 EUV), und Fragen anzugehen, die vordringlich zu regeln wären oder die politische Bedeutung erlangen würden.

Zur Umsetzung der in den genannten Artikeln aufgelisteten Prioritäten wird eine Annahme der in den nachfolgenden Abschnitten im einzelnen dargelegten Maßnahmen anzustreben sein.

27. Im Rahmen der Vorgaben des Vertrags sollten ferner die Haltung des Vereinigten Königreichs und Irlands gemäß den Protokollen zum Vertrag von Amsterdam und bei der Festlegung der Prioritäten auch die bestehenden Planungen und die Notwendigkeit der kontinuierlichen Fortentwicklung der bisherigen mittelfristigen Arbeitsprogramme berücksichtigt werden.
28. Bei der Prioritätensetzung für die inhaltlichen und politischen Schwerpunkte mußten vor allem jene Projekte primär berücksichtigt werden, an denen bereits derzeit gearbeitet wird oder wo die Arbeit voraussichtlich zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrags von Amsterdam noch im Gange ist. Grundsätzlich wurde versucht, hier bei voller Anpassung an die neuen Rahmenbedingungen die größtmögliche Kontinuität zu sichern.

29. Im Kontext der legislativen Aufgaben war auch der Besitzstand der dritten Säule zu berücksichtigen, auf dessen Grundlage es notwendig war, von Fall zu Fall zu entscheiden, welche der bestehenden Regelungen allenfalls durch wirksamere ersetzt werden sollen. Hier waren vor allem die dem „soft law“ zuzurechnenden Normen in Betracht zu ziehen.

30. Mit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam wird der Prozeßdruck beim Europäischen Gerichtshof wahrscheinlich zunehmen, während ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ja gerade eine möglichst zügige Verfahrensabwicklung voraussetzt. Es liegt daher im Interesse sowohl der Mitgliedstaaten als auch der betroffenen Rechtssuchenden, daß zusammen mit dem Gerichtshof prioritär alle Möglichkeiten für eine Verkürzung der durchschnittlichen Länge der Verfahren beim Gerichtshof, insbesondere der Ersuchen um Vorabentscheidung gemäß Titel VI EUV und Titel IV EGV, geprüft werden.

31. Die nachfolgenden Prioritätsstufen beginnen konsequenterweise mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam. Die prioritären Maßnahmen gehören zwei verschiedenen Kategorien an. Einerseits handelt es sich dabei um Aktionen und Maßnahmen, bei denen es darauf ankommt, daß sie binnen zwei Jahren nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam erlassen oder umgesetzt werden (im folgenden bezeichnet als „binnen zwei Jahren zu ergreifende Maßnahmen“), andererseits um Aktionen und Maßnahmen, die binnen fünf Jahren nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam erlassen oder umgesetzt sein oder sich zumindest im Stadium des Beginns ihrer Ausarbeitung befinden müssen (im folgenden bezeichnet als „binnen fünf Jahren zu ergreifende Maßnahmen“). Möglicherweise wird dabei aber bei vielen Aktivitäten der ersten Prioritätsstufe unverzüglich mit der Verabschiedung dieses Aktionsplans zu beginnen sein, da Vorbereitungsarbeiten — etwa in den technischen Arbeitsgruppen — notwendig sind, die nach Möglichkeit am Tag dieses Inkrafttretens abgeschlossen sein sollten. Auf solche besonders dringlichen Maßnahmen wird nachstehend gesondert hingewiesen.

## B. TÄTIGWERDEN IN BEZUG AUF DEN FREIEN PERSONENVERKEHR

### I. Maßnahmen im Bereich Asyl, Außengrenzen und Einwanderung

32. Ziel ist der Aufbau eines Raums der Freiheit innerhalb der nächsten fünf Jahre. Damit ein erhöhtes Maß an Sicherheit für alle europäischen Bürger gewährleistet werden kann, setzt die Verwirklichung dieses Ziels die Ausarbeitung flankierender Maßnahmen voraus, insbesondere in den Bereichen Kontrollen an den Außengrenzen und Bekämpfung der illegalen Einwanderung, und zwar unter voller Wah-

rung der Grundsätze gemäß Artikel 6 EUV und gemäß den Artikeln 12 und 13 EGV. In Asylfragen wird gegebenenfalls der HCR konsultiert.

33. Bei der Ausarbeitung der Maßnahmen ist der Tatsache gebührend Rechnung zu tragen, daß es sich bei den Bereichen Asyl und Einwanderung um unterschiedliche Bereiche handelt, die unterschiedliche Ansätze und Lösungen erfordern.
34. Es sollte eine umfassende Migrationsstrategie entwickelt werden, bei der ein System europäischer Solidarität herausragende Bedeutung haben sollte. Die Erfahrungen und Fortschritte im Rahmen der Schengen-Zusammenarbeit dürften sich in bezug auf kurzfristige Aufenthalte (bis zu drei Monaten), die Bekämpfung der illegalen Einwanderung sowie die Kontrollen an den Außengrenzen als besonders relevant erweisen.

Der Verbesserung des Austauschs von Statistiken und Informationen zu Asyl- und Einwanderungsfragen sollte allgemeine Priorität eingeräumt werden. Dieser Austausch sollte Statistiken zu Asyl und Einwanderung sowie Informationen über den Status von Drittstaatsangehörigen und nationale Rechtsvorschriften und Politiken auf der Grundlage des Aktionsplans der Kommission umfassen.

35. Im Hinblick auf die Vollendung eines Raums der Freizügigkeit ist eine rasche und umfassende Erweiterung der Grundsätze der Freizügigkeit im Einklang mit dem Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union von allergrößter Bedeutung.

*Binnen zwei Jahren zu ergreifende Maßnahmen*

36. Die folgenden Maßnahmen sollten innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags ergriffen werden:

- a) Maßnahmen in den Bereichen Asyl und Einwanderung

Bewertung der Herkunftsländer im Hinblick auf die Ausarbeitung eines länderspezifischen integrierten Ansatzes

- b) Maßnahmen im Asylbereich

- i) Effizienz des Dubliner Übereinkommens: fortgesetzte Prüfung der Kriterien und Voraussetzungen für eine verbesserte Durchführung des Übereinkommens sowie der etwaigen Umwandlung der Rechtsgrundlage für das Amsterdamer System (Artikel 63 Absatz 1 Buchstabe a) EGV);

Es sollte untersucht werden, inwieweit der Mechanismus unter anderem um Bestimmungen ergänzt werden sollte, die es ermöglichen, die Zuständigkeit für die Behandlung der Mitglieder ein und derselben Familien einem einzigen Mitgliedstaat zuzuweisen, wenn bei Anwendung der Zuständigkeitskriterien mehrere Mitgliedstaaten zuständig wären; außerdem müßte eine befriedigende Regelung der Schutzfrage für den Fall gefunden werden, daß ein Flüchtling das Aufenthaltsland wechselt.

- ii) Umsetzung des Eurodac-Übereinkommens,
- iii) Annahme von Mindestnormen für die Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (Artikel 63 Absatz 1 Buchstabe d) EGV), unter anderem mit dem Ziel, die Dauer der Asylverfahren zu verkürzen; in diesem Zusammenhang ist der Situation von Kindern besonders Rechnung zu tragen,
- iv) Einschränkung des „sekundären Ortswechsels“ von Asylbewerbern zwischen den Mitgliedstaaten,
- v) Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern, mit besonderer Berücksichtigung der Situation von Kindern (Artikel 63 Absatz 1 Buchstabe b) EGV),
- vi) Durchführung einer Untersuchung zur Ermittlung der Vorteile eines einheitlichen europäischen Asylverfahrens;

- c) Maßnahmen im Einwanderungsbereich

- i) Regelung für die Rechtsstellung legaler Einwanderer,
- ii) Konzipierung einer kohärenten EU-Rückübernahme- und Rückkehrpolitik,
- iii) Bekämpfung der illegalen Einwanderung (Artikel 63 Absatz 3 Buchstabe b) EGV), unter anderem durch Informationskampagnen in den Transit- und den Herkunftsländern;

Entsprechend der Priorität, die der Kontrolle der Zuwanderungsströme zuerkannt wurde, sollten rasch konkrete Vorschläge zu einer besseren Bekämpfung der illegalen Einwanderung vorgelegt werden.

## d) Maßnahmen im Bereich der Außengrenzen und der Freizügigkeit

- i) Verfahren und Bedingungen für die Erteilung von Visa durch die Mitgliedstaaten (Mittel für den Lebensunterhalt, Garantien für eine Rückführung oder Kostendeckung bei Unfällen und Erkrankung) sowie Erstellung eines Verzeichnisses von Ländern, für deren Staatsangehörige ein Visum für den Transit auf Flughäfen verlangt wird (Abschaffung der derzeitigen grauen Liste),
- ii) Festlegung der Vorschriften für ein einheitliches Visum (Artikel 62 Absatz 2 Buchstabe b) Ziffer iv) EGV),
- iii) Ausarbeitung einer Verordnung über die Länder,
  - für deren Staatsangehörige in den EU-Mitgliedstaaten keine Visumpflicht besteht,
  - für deren Staatsangehörige in den EU-Mitgliedstaaten Visumpflicht besteht (Artikel 62 Absatz 2 Buchstabe b) Ziffer i) EGV),
- iv) weitere Harmonisierung der Vorschriften der Mitgliedstaaten über die Haftung von Verkehrsunternehmen.

*Maßnahmen, die gemäß den Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags so schnell wie möglich zu ergreifen sind*

- 37. a) Mindestnormen für den vorübergehenden Schutz von vertriebenen Personen aus dritten Ländern, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können (Artikel 63 Absatz 2 Buchstabe a) EGV),
- b) Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme von vertriebenen Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten (Artikel 63 Absatz 2 Buchstabe b) EGV).

*Binnen fünf Jahren zu ergreifende Maßnahmen*

- 38. Die folgenden Maßnahmen sollten binnen fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags ergriffen werden:

- a) Maßnahmen in den Bereichen Asyl und Einwanderung,
 

Festlegung und Umsetzung der zur Europäischen Migrationsstrategie gehörenden Maßnahmen;

## b) Maßnahmen im Asylbereich

- i) Annahme von Mindestnormen für die Anerkennung von Staatsangehörigen dritter Länder als Flüchtlinge,
- ii) Festlegung von Mindestnormen für den subsidiären Schutz von Personen, die internationalen Schutz benötigen (Artikel 63 Absatz 2 Buchstabe a) in fine);

## c) Maßnahmen im Einwanderungsbereich

- i) Verbesserung der Möglichkeiten für die Rückführung von Personen, denen das Aufenthaltsrecht verweigert wurde, durch eine verbesserte, EU-weit koordinierte Anwendung der Rückübernahmebestimmungen und die Erstellung amtlicher Berichte (EU-Botschaften) über die Lage in den Herkunftsländern,
- ii) Ausarbeitung von Regeln für die Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen sowie von Normen für die Verfahren zur Erteilung von Visa für einen langfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstiteln, einschließlich solcher zur Familienzusammenführung, durch die Mitgliedstaaten (Artikel 63 Absatz 3 Buchstabe a) EGV):

Die Frage der Aufenthaltsnahme in jedem beliebigen Staat der Union für Staatsangehörige von Drittländern, denen ein Aufenthaltstitel gewährt wurde, soll demnächst von der zuständigen Gruppe erörtert werden.

- iii) Festlegung der Rechte und der Bedingungen, aufgrund derer sich Staatsangehörige dritter Länder, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, in anderen Mitgliedstaaten aufhalten dürfen (Artikel 63 Absatz 4 EGV);

In den zuständigen Ratsgremien könnten unter Berücksichtigung der Folgen für das soziale Gleichgewicht und den Arbeitsmarkt die Bedingungen erörtert werden, unter denen Staatsangehörige dritter Länder in gleicher Weise wie EU-Bürger und deren Familienangehörige in jedem beliebigen Mitgliedstaat der Union ihren Aufenthalt nehmen und eine Erwerbstätigkeit ausüben können.

In den beiden letztgenannten Bereichen sollten Anstrengungen unternommen werden, um zu gegebener Zeit eine Verbesserung der Lage zu erreichen, obschon im Vertrag von Amsterdam hierfür keine Fünfjahresfrist vorgeschrieben ist.

d) Maßnahmen im Bereich der Außengrenzen und der Freizügigkeit

i) Ausweitung der im Schengen-Rahmen vorgesehenen Vertretungsmechanismen für den Visabereich:

Es könnten Überlegungen darüber angestellt werden, wie zwischen den Mitgliedstaaten Vorkehrungen getroffen werden können, so daß Asylbewerber besser davon abgehalten werden können, sich mißbräuchlicherweise der Auslandsvertretungen eines oder mehrerer Mitgliedstaaten zu bedienen, um Zugang zu einem anderen Mitgliedstaat zu erhalten, der zum Zeitpunkt der Antragstellung bereits das ins Auge gefaßte Zielland war.

ii) Beobachtung neuer technischer Entwicklungen zwecks Erzielung, soweit sinnvoll, eines noch besseren Sicherheitsniveaus beim einheitlich gestalteten Visum (Visummarke).

## II. Justitielle Zusammenarbeit in Zivilsachen

39. Ziel ist es, den europäischen Bürgern das Leben dadurch zu erleichtern, daß die Regeln und Verfahren für die Zusammenarbeit und die Kommunikation zwischen den Behörden und für die Vollstreckung von Entscheidungen verbessert und vereinfacht, die Vereinbarkeit von Kollisionsnormen und Bestimmungen über die gerichtliche Zuständigkeit gefördert und Hindernisse für das reibungslose Funktionieren der Zivilverfahren in einem europäischen Rechtsraum beseitigt werden. Hierfür sollten die Koordinierung des Justizwesens in Europa und die Kenntnis der Rechtsordnungen der einzelnen Mitgliedstaaten verbessert werden, insbesondere bei bestimmten Rechtssachen, bei denen die menschliche Dimension wichtig ist und die sich auf das Alltagsleben der Bürger auswirken.

### *Binnen zwei Jahren zu ergreifende Maßnahmen*

40. Folgende Maßnahmen sollten binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags ergriffen werden:

- a) Fertigstellung, soweit noch nicht geschehen, der Arbeiten zur Revision der Übereinkommen von Brüssel und Lugano,
- b) Erstellung eines Rechtsakts betreffend das auf die außervertraglichen Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Rom II),
- c) Erforderlichenfalls Einleitung der Revision einzelner Bestimmungen des Übereinkommens über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht unter Berücksichtigung spezieller

Bestimmungen über Kollisionsnormen in anderen Gemeinschaftsübereinkünften (Rom I),

d) Prüfung der Frage, ob das Konzept des Europäischen Justitiellen Netzes für Strafsachen auch auf Zivilverfahren angewendet werden kann;

Mit Hilfe von klar bestimmten Kontaktstellen in jedem Mitgliedstaat könnte es möglich sein, die Kenntnis der Rechtsordnungen der einzelnen Mitgliedstaaten zu verbessern und in bestimmten Verfahren, bei denen die menschliche Dimension wichtig ist (z. B. bei grenzüberschreitenden Elternkonflikten), eine bessere Koordinierung der Verfahren zu gewährleisten.

### *Binnen fünf Jahren zu ergreifende Maßnahmen*

41. Folgende Maßnahmen sollten binnen fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags ergriffen werden:

a) Prüfung der Möglichkeit, einen Rechtsakt betreffend das auf Ehesachen anzuwendende Recht zu erstellen (Rom III):

Nachdem mit Brüssel II in bezug auf die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen der erste Schritt getan ist, müssen für diesen Bereich nun auch auf der Grundlage einer eingehenden Untersuchung die Möglichkeiten sondiert werden, Einvernehmen über Regeln zur Bestimmung des anwendbaren Rechts zu erzielen, um einem „forum shopping“ vorzubeugen.

b) Prüfung der Möglichkeit, Modelle für die außergerichtliche Beilegung von Streitigkeiten, im besonderen von grenzüberschreitenden Ehesachen, zu entwerfen; in diesem Zusammenhang sollte das Mittel der Schlichtung zur Beilegung familiärer Streitigkeiten geprüft werden,

c) Prüfung der Möglichkeit, Rechtsakte betreffend die internationale Zuständigkeit, das anwendbare Recht sowie die Anerkennung und Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Güterstands- und Erbschaftssachen zu erstellen;

Bei der Erstellung derartiger Rechtsakte sollte dem Zusammenhang zwischen Güterstandsregelungen und Erbschaftsregelungen Rechnung getragen werden. Die im Rahmen der Haager Konferenz über internationales Privatrecht bereits unternommenen Arbeiten sollten berücksichtigt werden.

d) Ermittlung der Zivilverfahrensregeln mit grenzüberschreitenden Auswirkungen, die im Hinblick auf einen erleichterten Zugang der europäischen

Bürger zu den Gerichten dringend anzugleichen sind, und Prüfung der Frage, ob entsprechende zusätzliche Maßnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit der Zivilverfahren auszuarbeiten sind;

Dies könnte die Prüfung der Vorschriften über die Hinterlegung einer Sicherheit für die Verfahrenskosten und die Ausgaben der beklagten Partei in einem Zivilverfahren, die Gewährung von Prozeßkostenhilfe sowie weitere mögliche Hindernisse wirtschaftlicher Art umfassen.

- e) Verbesserung und Vereinfachung der Zusammenarbeit zwischen den Gerichten bei der Beweisaufnahme,
- f) Prüfung der Möglichkeit einer Rechtsangleichung in bestimmten Bereichen des Zivilrechts, wie beispielsweise die Einführung international einheitlicher privatrechtlicher Vorschriften für den gutgläubigen Erwerb von beweglichen Sachgütern.

#### C. POLIZEILICHE UND JUSTITIELLE ZUSAMMENARBEIT IN STRAFSACHEN

42. Ziel ist es, den Bürgern — wie im Vertrag von Amsterdam vorgesehen — ein hohes Schutzniveau zu bieten und die Rechtsstaatlichkeit zu fördern. Voraussetzung dafür ist eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den für die Anwendung der Rechtsvorschriften zuständigen Behörden unter gleichzeitiger Wahrung der Rechtssicherheit. Voraussetzung ist ferner die konkrete Verwirklichung eines Rechtsraums, in dem die Justizbehörden wirksamer, schneller und flexibler zusammenarbeiten. Zu fördern ist ein integriertes Vorgehen im Wege einer engen Zusammenarbeit der Justiz, der Polizei und weiterer zuständiger Behörden bei der Verhütung und Bekämpfung der organisierten und der sonstigen Kriminalität.

*Binnen zwei Jahren zu ergreifende Maßnahmen*

##### I. Polizeiliche Zusammenarbeit

43. Folgende Maßnahmen sollten binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags ergriffen werden:

- 1. in bezug auf die Zusammenarbeit im Rahmen von Europol:
  - a) Verbesserung der Zusammenarbeit im Rahmen von Europol in folgenden Bereichen:
    - i) Durchführbarkeitsstudie in bezug auf die Errichtung einer Datenbank über laufende Ermittlungen im Rahmen der Bestimmungen des Europol-Übereinkommens, die es

ermöglichen soll, Überschneidungen zwischen den Ermittlungen zu vermeiden und mehrere zuständige Behörden in Europa in eine Ermittlung einzuschalten und so deren Erkenntnisse und Sachkompetenz zusammenzuführen,

- ii) Ausrichtung der Dokumentationsarbeit von Europol auf die operative Tätigkeit;

Die Analysen von Europol müssen so oft wie möglich in operative Schlußfolgerungen münden.

- iii) Einstufung der Bekämpfung der Schleuserkriminalität als eine der Prioritäten der operativen Zusammenarbeit, insbesondere durch Nutzung der nationalen Europol-Stellen als ein Netz von nationalen Kontaktstellen mit diesbezüglicher Zuständigkeit,
- iv) Bekämpfung des Terrorismus: Verstärkung des Informationsaustauschs und der Koordinierung zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Verbrechen, die im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten begangen werden oder begangen werden könnten, insbesondere unter Nutzung von Europol,
- v) Ausweitung der Zuständigkeit von Europol auf weitere Verbrechensfelder, soweit angezeigt (z. B. Fälschungen des Euro und anderer Zahlungsmittel);

- b) Erstellung eines geeigneten Rechtsakts zur Ausweitung der Zuständigkeiten von Europol auf die in Artikel 30 Absatz 2 EUV aufgeführten Tätigkeiten, wobei der Schwerpunkt der Tätigkeit von Europol auf die operative Zusammenarbeit zu legen ist; ein wichtiger Aspekt ist die Stellung und Rolle der Justizbehörden in ihren Beziehungen zu Europol;

Eine der Prioritäten aufgrund des Vertrags besteht in der Bestimmung von Art und Tragweite der operativen Zuständigkeiten von Europol, das in der Lage sein muß, „sich an die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten mit dem Ersuchen zu wenden, Ermittlungen (...) vorzunehmen oder zu koordinieren“ sowie sich im Rahmen „operativer Aktionen gemeinsamer Teams“ einzuschalten.

- c) Prüfung des Zugriffs von Europol auf SIS- bzw. EIS-Fahndungsdaten,

d) Ausgestaltung der Rolle von Europol beim Informationsaustausch zum Zweck der Umsetzung der Vorbeitrittsvereinbarung über die Bekämpfung der organisierten Kriminalität;

2. in bezug auf sonstige Maßnahmen der polizeilichen Zusammenarbeit.

44. Die sonstigen Maßnahmen der polizeilichen und zollbehördlichen Zusammenarbeit umfassen folgendes:

a) gemeinsame Bewertung einzelner Ermittlungstechniken in bezug auf die Aufdeckung schwerwiegender Formen der organisierten Kriminalität (Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe d) EUV),

b) Überlegungen zu den Modalitäten, unter denen eine Strafverfolgungsbehörde eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats tätig werden darf (Artikel 32 EUV), wobei der Schengen-Besitzstand zu berücksichtigen ist;

Diesen Überlegungen sollten insbesondere zwei Fragen gelten:

— der Bestimmung der Bedingungen und Beschränkungen, unter denen die zuständigen Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats im Benehmen mit letzterem und mit dessen Einverständnis tätig werden können,

— welche Arten von Interventionen mit welchen Modalitäten die einzelnen Mitgliedstaaten im Gegenzug in ihrem eigenen Hoheitsgebiet akzeptieren können.

Die Einrichtung eines Kollektivrahmens für derartige Maßnahmen ist eine der Prioritäten der polizeilichen Zusammenarbeit. Dieser Rahmen kann flexibel sein.

c) Entwicklung und Ausweitung der operativen Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden in der Union und Ausbau der polizeilichen Zusammenarbeit auf technischer Ebene;

Die insbesondere von den Zollbehörden der Mitgliedstaaten durchgeführten gemeinsamen Aktionen sollten — wo angezeigt — als Vorbild dienen und in Koordination mit den einzelstaatlichen Polizei- und Gendarmeriekräften sowie in enger Fühlungnahme mit den Justizbehörden noch umfassender angelegt werden. Mittelfristig soll Europol die Funktion erfüllen, für diese künftigen Initiativen, die im Rahmen der durch den Vertrag von Amsterdam ermöglichten „Beschlüsse für jeden anderen Zweck“ — wobei dieser Zweck mit den Zielen des Titels VI des EUV vereinbar sein

muß — eingeleitet werden können, als Stützpunkt zu dienen.

d) Die Weiterentwicklung des Jahresberichts über die organisierte Kriminalität im Hinblick auf die Festlegung gemeinsamer Strategien;

Es wäre für eine Harmonisierung der Analyseparameter zu sorgen, damit die erhobenen Daten vergleichbar sind.

e) im Bereich der Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung in Zollangelegenheiten Umsetzung des ZIS-Übereinkommens und des Neapel-II-Übereinkommens.

Bei der Umsetzung der Buchstaben a) bis e) ist den Zuständigkeiten von Europol Rechnung zu tragen.

## II. Justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen

45. Folgende Maßnahmen sollten innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags ergriffen werden:

a) Effiziente Anwendung und gegebenenfalls weiterer Ausbau des Europäischen Justitiellen Netzes;

Die effiziente Anwendung des Europäischen Justitiellen Netzes stellt eine Priorität dar. Dieses Netz wird eine konkrete Verbesserung der Zusammenarbeit mit sich bringen und muß mit modernen Mitteln ausgestattet werden, um eine effiziente Zusammenarbeit zu ermöglichen. Es sollte mit Überlegungen darüber begonnen werden, wie sich dieses Netz noch effizienter gestalten läßt.

b) Fertigstellung des Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen sowie eines Zusatzprotokolls zu dem Übereinkommen und deren möglichst baldige Anwendung;

Es sollte geprüft werden, ob eine Vereinfachung der Verfahren und die Einschränkung der Gründe für eine Ablehnung der Hilfe vorgesehen werden sollte.

c) Erleichterung der Auslieferung unter den Mitgliedstaaten, indem sichergestellt wird, daß die beiden derzeitigen im Rahmen des EUV angenommenen Auslieferungsübereinkommen effizient in einzelstaatliches Recht und in die Praxis umgesetzt werden,

d) Intensivierung und Ausbau der Bekämpfung der Geldwäsche,

- e) Erleichterung und Beschleunigung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Ministerien und den Justizbehörden oder Behörden gleicher Funktion in den Mitgliedstaaten,
- f) Einleitung eines Prozesses im Hinblick auf die Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung von Entscheidungen in Strafsachen und ihrer Vollstreckung,
- g) Prüfung von Rolle und Stellung der Justizbehörden im Rahmen eines weiteren Ausbaus von Europol gemäß dem Vertrag von Amsterdam zur Steigerung der Effizienz der Einrichtung,
- h) Einleitung von Überlegungen zu den Modalitäten, unter denen eine Justizbehörde oder eine Behörde gleicher Funktion eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats tätig werden darf (Artikel 32 EUV);

Diesen Überlegungen sollten insbesondere zwei Fragen gelten:

- Unter welchen Bedingungen und innerhalb welcher Grenzen dürfen die zuständigen Justizbehörden und/oder Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats in Verbindung und in Absprache mit diesem tätig werden?
- Welche Arten von Interventionen unter jeweils welchen Modalitäten würden die einzelnen Mitgliedstaaten im Gegenzug in ihrem Hoheitsgebiet akzeptieren?

Die Einrichtung eines Kollektivrahmens für derartige Maßnahmen ist eine der Prioritäten der justitiellen Zusammenarbeit. Dieser Rahmen könnte flexibel sein.

### III. Annäherung der Strafrechtsbestimmungen der Mitgliedstaaten

- 46. Folgende Maßnahmen sollten innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags ergriffen werden:
  - a) Ermittlung der Verhaltensweisen im Bereich der organisierten Kriminalität, des Terrorismus und des Drogenhandels, bei denen das vordringliche Erfordernis besteht, Maßnahmen zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale einer strafbaren Handlung und die dafür geltenden Strafen anzunehmen und erforderlichenfalls entsprechende Maßnahmen auszuarbeiten;

Bei dieser Prüfung könnten Straftaten wie Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Kindern, Verstöße gegen Suchtmittelvorschriften, Bestechung, Computerbetrug, Straftaten von Terroristen, Umweltkriminalität, Internet-Kriminalität und Geldwäsche im Zusammenhang mit diesen verschiedenen Formen von Kriminalität — soweit sie mit organisierter Kriminalität, Terrorismus und Drogenhandel zusammenhängen — im Vordergrund stehen. Parallellaufende Arbeiten in internationalen Organisationen wie dem Europarat sind zu berücksichtigen.

- b) Prüfung der Möglichkeit einer Angleichung — falls erforderlich — der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften für Falschmünzerei (Schutz des Euro), Betrug und Fälschung bei anderen Zahlungsmitteln als Bargeld.

### IV. Horizontale Fragen

- 47. Folgende Maßnahmen sollten innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags ergriffen werden:
  - a) Prüfung der Frage, ob die Datenschutzvorschriften harmonisiert werden können,
  - b) Abschluß — soweit noch nicht geschehen — und Bewertung der Durchführung des vom Europäischen Rat in Amsterdam gebilligten Aktionsplans zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität sowie Überlegungen zu weiteren Maßnahmen im Anschluß an diesen Aktionsplan,
  - c) Fortführung des Prozesses der gegenseitigen Evaluierung gemäß der vom Rat am 5. Dezember 1997 angenommenen Gemeinsamen Maßnahme,
  - d) Fortsetzung und Weiterentwicklung der im Rahmen des Aktionsplans zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität unternommenen Arbeiten in bezug auf Fragen von Schlupfwinkeln und Steuerparadiesen.

#### *Binnen fünf Jahren zu ergreifende Maßnahmen*

### I. Polizeiliche Zusammenarbeit

- 48. Folgende Maßnahmen sollten innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags ergriffen werden:
  - a) in bezug auf die Zusammenarbeit im Rahmen von Europol:
    - i) Förderung von Mechanismen für die Zusammenarbeit zwischen Beamten der Strafverfolgungs-/Ermittlungsbehörden, deren Spezial-

- gebiet die Bekämpfung der organisierten Kriminalität ist und die eng mit Europol zusammenarbeiten (Artikel 30 Absatz 2 Buchstabe c) EUV),
- ii) Einrichtung eines Netzes für Forschung und Dokumentation über die grenzüberschreitende Kriminalität (Artikel 30 Absatz 2 Buchstabe d) EUV),
  - iii) Verbesserung der statistischen Angaben über die grenzüberschreitende Kriminalität (Artikel 30 Absatz 2 Buchstabe d) EUV),
  - iv) Schaffung eines Informationsaustausch- und Analysesystems betreffend Geldwäsche,
  - v) Prüfung der Frage, ob Europol Zugang zum Zollinformationssystem haben sollte und nach welchen Modalitäten,
  - vi) Ausarbeitung und Durchführung einer Informationsstrategie in Zusammenarbeit mit Europol mit dem Ziel, die Öffentlichkeit mit den Arbeiten und Zuständigkeiten von Europol bekannt zu machen,
  - vii) Prüfung der Möglichkeit, ein System zum elektronischen Austausch von Fingerabdrücken zwischen den Mitgliedstaaten zu errichten;
- b) Sonstige Maßnahmen der polizeilichen Zusammenarbeit:
- i) Förderung der allgemeinen politischen und der operativen Zusammenarbeit der zuständigen Behörden, einschließlich der Polizei, des Zolls und anderer spezialisierter Strafverfolgungsbehörden sowie der Justizbehörden der Mitgliedstaaten bei der Verhütung von Straftaten sowie ihrer Aufdeckung und Ermittlung (Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe a) EUV);

In diesem Zusammenhang dürfte es nützlich sein, die bestehende bilaterale und regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit auszubauen und zu verstärken, indem zum Beispiel die Projekte mit gemeinsamen Polizeidienststellen fortgesetzt und auf einer ähnlichen Grundlage ausgeweitet werden.

Es wäre ferner wünschenswert, daß die Techniken zur Analyse des Zollrisikos weiterentwickelt und die Zollüberwachungsmethoden verbessert werden; hierzu könnte zum Beispiel der Container-Aktionsplan umgesetzt und über die neuen Betrugsvektoren (u. a. Internet) nachgedacht werden.

- ii) Organisation des Einholens, Speicherns, Verarbeitens, Analysierens und Austauschens sachdienlicher Informationen, einschließlich Informationen der Strafverfolgungsbehörden zu Meldungen über verdächtige finanzielle Transaktionen, insbesondere unter Einschaltung von Europol, wobei die entsprechenden Vorschriften über den Schutz personenbezogener Daten zu beachten sind (Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe b) EUV),
- iii) Förderung der Zusammenarbeit sowie gemeinsamer Initiativen in den Bereichen Aus- und Weiterbildung, Austausch von Verbindungsbeamten, Abordnung, Einsatz von Ausrüstungsgegenständen und kriminaltechnische Forschung (Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe c) EUV).

## II. Justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen

49. Folgende Maßnahmen sollten innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags ergriffen werden:

- a) Prüfung der Frage, ob die Auslieferungsverfahren in der Sache und formal noch verbessert und Regeln zur Verkürzung der Fristen aufgestellt werden können;

Hierbei könnte auch die Frage der Auslieferung im Zusammenhang mit in Abwesenheit durchgeführten Verfahren geprüft werden, wobei die durch die Europäische Menschenrechtskonvention garantierten Grundrechte vollständig zu wahren sind.

- b) Weitere Erleichterung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Ministerien und Justizbehörden bei Strafverfahren,
- c) Prüfung der Frage, ob die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Übertragung von Strafprozessen und bei der Strafvollstreckung verbessert werden kann,
- d) Prüfung der Frage, ob der Informationsaustausch im Bereich der Strafregister ausgeweitet und möglicherweise sogar in eine offizielle Form gebracht werden kann,
- e) Verhütung von Kompetenzkonflikten zwischen den Mitgliedstaaten, indem beispielsweise die Möglichkeit geprüft wird zu registrieren, ob in verschiedenen Mitgliedstaaten gegen ein und dieselbe Person aus demselben Grund ein Verfahren läuft;

Ausarbeitung von Maßnahmen zur Koordinierung bei strafrechtlichen Ermittlungen und laufenden Verfolgungen in den Mitgliedstaaten, um Doppelarbeit und widersprüchliche Entscheidungen zu vermeiden, wobei der Grundsatz „ne bis in idem“ besser angewandt werden sollte.

### III. Annäherung der Strafrechtsbestimmungen

50. Folgende Maßnahmen sollten binnen fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags ergriffen werden:

- a) in dem Maß, wie dies zur Verbesserung der justitiellen Zusammenarbeit beiträgt, Gewährleistung der Kompatibilität der bei der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten geltenden Vorschriften. Es sollte auch überlegt werden, welche Möglichkeiten bestehen, um zu verhindern, daß eine mißbräuchliche Inanspruchnahme von Rechtsmitteln die Zusammenarbeit behindert oder verzögert;

Es sollte nach effizienten Standardverfahren gesucht werden, um die Rechtshilfe in Strafsachen bei gleichzeitiger Wahrung der Grundfreiheiten zu verbessern. Erste Überlegungen sollten bezüglich der Überwachung des Telekommunikationsverkehrs sowie der zivilrechtlichen Ansprüche im Zusammenhang mit strafbaren Handlungen angestellt werden. In diesem Zusammenhang ist auch die Entschädigung der Opfer von Straftaten ein wichtiger Aspekt.

- b) Verbesserung und erforderlichenfalls Annäherung der einzelstaatlichen Vorschriften über Beschlagnahmen und die Einziehung von Erträgen aus Straftaten unter Berücksichtigung der Rechte Dritter, die gutgläubig gehandelt haben,

- c) weitere Ausarbeitung von Maßnahmen zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale in allen Bereichen der organisierten Kriminalität, des Terrorismus und des Drogenhandels und die dafür geltenden Strafen.

### IV. Horizontale Probleme

51. Folgende Maßnahmen sollten binnen fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags ergriffen werden:

- a) Ermittlung der spezifischen Formen der Kriminalität, die am besten mit einem allgemeinen Konzept der EU bekämpft werden können, zum Beispiel Computer-Kriminalität, insbesondere Kinderpornographie im Internet, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Drogenhandel sowie eine Annäherung der diesbezüglichen Straftatbestände, wobei die Arbeiten in anderen internationalen Organisationen zu berücksichtigen sind,
- b) Entwicklung der Zusammenarbeit und konzentrierte Maßnahmen betreffend Fragen der Kriminalitätsverhütung,
- c) Behandlung der Frage der Opferbetreuung im Wege einer vergleichenden Untersuchung von Opferentschädigungsregelungen und Bewertung der Durchführbarkeit von Maßnahmen auf Unionsebene,
- d) Effiziente Umsetzung der Vorbeitriffsvereinbarung über die Bekämpfung der organisierten Kriminalität.