



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 28.6.2006  
KOM(2006) 333 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE  
PARLAMENT**

**Bericht über die Umsetzung des Haager Programms im Jahr 2005**

{SEK(2006) 813}  
{SEK(2006) 814}

# MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

## Bericht über die Umsetzung des Haager Programms im Jahr 2005

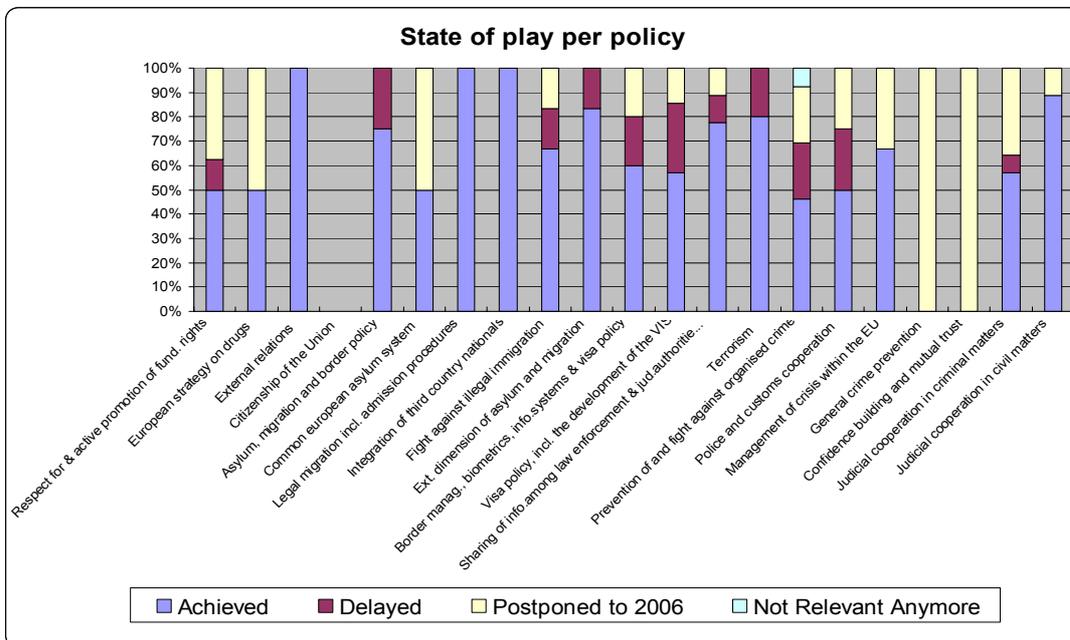
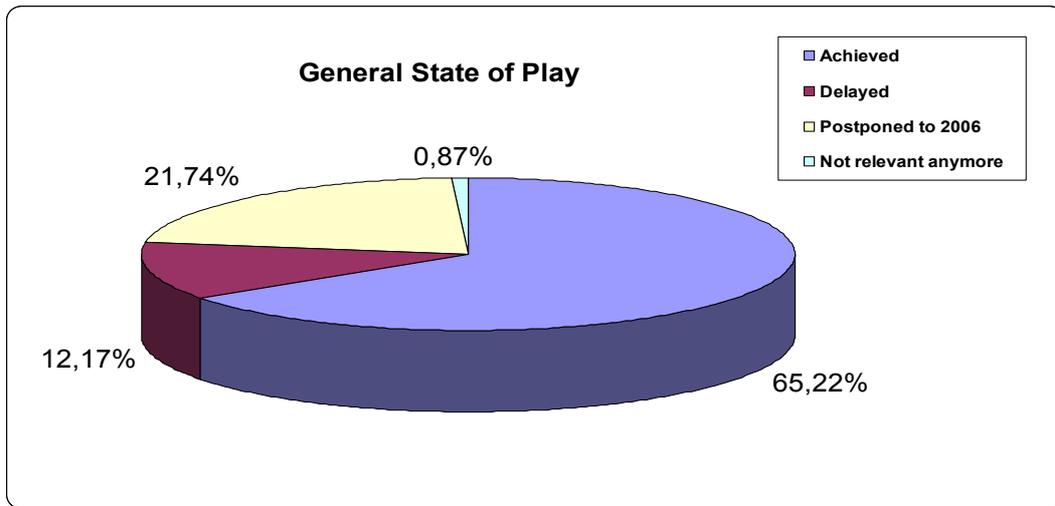
1. Mit dieser Mitteilung leistet die Kommission der Aufforderung des Rates Folge, ihm jährlich einen Bericht über die Umsetzung des Haager Programms und des Aktionsplans zum Haager Programm („Fortschrittsanzeiger“)<sup>1</sup> vorzulegen. Die Mitteilung, die sich auf das Jahr 2005 bezieht, ist der erste solche Bericht. Die gewählte Methode wird auch in den Jahresberichten der nächsten vier Jahre verwendet werden.
2. Analog zu dem Fortschrittsanzeiger für das Tampere-Programm soll zunächst kontrolliert werden, ob die im Haager Programm vorgesehenen Maßnahmen fristgerecht verabschiedet wurden, darunter die Maßnahmen im Bereich des Drogenaktionsplans, der Strategie für die externen Aspekte des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie des Aktionsplans zur Terrorismusbekämpfung, die den Aktionsplan zur Umsetzung des Haager Programms ergänzen. In dieser Mitteilung werden daher sämtliche Maßnahmen, die für 2005 vorgesehen waren, überprüft. Die für 2006 und danach geplanten Maßnahmen werden in späteren Jahresberichten behandelt (erster Teil und Anhang 1).
3. Neben dieser Kontrolle der Annahme der vorgesehenen Maßnahmen wird in dieser Mitteilung - im Bereich Justiz, Freiheit und Sicherheit – erstmals auch die Umsetzung dieser Politik in den Mitgliedstaaten kontrolliert (zweiter Teil und Anhang 2).

### 1. KONTROLLE DER ANNAHME DER FÜR 2005 GEPLANTEN MASSNAHMEN DES HAAGER PROGRAMMS

4. Tabelle 1 im Anhang zeigt den Stand der Umsetzung der Maßnahmen, die für 2005 oder als regelmäßige/kontinuierliche Maßnahmen im Aktionsplan zur Umsetzung des Haager Programms vorgesehen sind. Wie dem nachstehenden Schaubild zu entnehmen ist, war die Bilanz insgesamt positiv, allerdings nicht in allen Bereichen.

---

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



## 1.1. Allgemeine Ausrichtung

### 1.1.1. Achtung und Schutz der Grundrechte

5. Die Bilanz in diesem Bereich ist insgesamt zufrieden stellend. Die für 2005 vorgesehenen Maßnahmen konnten größtenteils umgesetzt werden oder werden 2006 durchgeführt. Eine Ausnahme bildet der Vorschlag zum Beitritt der EU zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der das Inkrafttreten des Verfassungsvertrags voraussetzt. Die Vorschläge im Zusammenhang mit einer generellen Einigung über den Finanziellen Rahmen 2007-

2013 wurden von der Kommission<sup>2</sup> planmäßig angenommen. Die Kontrolle der Umsetzung hängt von der besagten generellen Einigung ab.

6. Der Vorschlag der Kommission zur Ausweitung des Mandats der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit und zur Schaffung einer **Agentur für Grundrechte** der Europäischen Union ist ein wichtiger Schritt nach vorne, dem im Haager Programm Vorrang eingeräumt wurde.
7. Die **Mitteilung zum Schutz der Rechte des Kindes** soll, nachdem sich ihre Ausarbeitung sehr arbeitsaufwändig gestaltet hat, jetzt erst im Juli 2006 erscheinen. Dadurch soll auch gewährleistet werden, dass sämtliche Interessen möglichst weitgehend berücksichtigt werden.
8. Im Bereich des **Datenschutzes** dürfte der Vorschlag der Kommission für einen Rahmenbeschluss zur polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen den vorhandenen Rechtsrahmen vervollständigen. Der Vorschlag ist eine unerlässliche Ergänzung des Vorschlags zur Einführung des Verfügbarkeitsgrundsatzes und des Vorschlags zur Verbesserung des grenzüberschreitenden Austausches von strafverfolungsrelevanten Informationen zwischen den Mitgliedstaaten.

#### *1.1.2. Europäische Drogenstrategie*

9. Wie im Aktionsplan zum Haager Programm vorgesehen, verfügt die EU seit Dezember 2004 über eine **europäische Drogenstrategie 2005-2012** und seit Juni 2005 über einen **Drogenaktionsplan der Europäischen Union (2005-2008)**, in dem für alle Beteiligten Prioritäten, ein genauer Umsetzungszeitplan und Bewertungsinstrumente mit konkreten Indikatoren für jede der 24 vorgeschlagenen Maßnahmen festgelegt sind. Nach dem Aktionsplan ist die Kommission in Zusammenarbeit mit der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht und Europol für die Kontrolle der Durchführung und die Bewertung der Maßnahmen zuständig. Der erste Jahresbericht über die Umsetzung des Aktionsplans wird im Herbst 2006 vorgelegt werden.

#### *1.1.3. Außenbeziehungen*

10. Im Dezember 2005 hat die EU wie geplant eine **Strategie für die externe Dimension** des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts eingeführt, um insbesondere die Rechtsstaatlichkeit, Stabilität und Sicherheit außerhalb der Europäischen Union zu fördern.

### **1.2. Stärkung der Freiheit**

#### *1.2.1. Unionsbürgerschaft*

11. Im Haager Programm wird in diesem Bereich der Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, Vorrang

---

<sup>2</sup> Vorschläge für die Einzelprogramme „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“, „Bekämpfung von Gewalt (Daphne) und Drogenprävention und –aufklärung“.

eingerräumt. Die Bewertung der Umsetzung erfolgt zu einem späteren Zeitpunkt, da die Umsetzungsfrist gerade erst abgelaufen ist.

12. Die **Berichte über die Anwendung der Richtlinie** über das Aufenthaltsrecht von Ruhegehaltsempfängern, Studenten und Nichterwerbspersonen und der Richtlinie über das aktive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament werden demnächst vorgelegt.

#### 1.2.2. *Asyl, Einwanderung und Außengrenzen*

13. Um die Koordinierung der Politik der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit und den regelmäßigen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und mit der Kommission zu fördern, hat die Kommission einen Vorschlag **über die Einrichtung eines Verfahrens zur gegenseitigen Information über asyl- und einwanderungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten** vorgelegt.
14. Erhebliche Fortschritte sind bei der unerlässlichen Sammlung von Informationen zu verzeichnen, die der besseren Analyse des Migrationsphänomen dient. Die Kommission nahm am 28. November 2005 das **Grünbuch über die Zukunft des Europäischen Migrationsnetzes** an, zu dem alle Beteiligten Stellung nehmen sollen, und hat gleichzeitig einen Vorschlag für eine Verordnung **zu Gemeinschaftsstatistiken** über Wanderung und internationalen Schutz ausgearbeitet, der zurzeit diskutiert wird.

#### 1.2.3. *Ein gemeinsames europäisches Asylsystem*

15. In diesem Bereich ist die Bilanz gemischt.
16. Nach mehr als vier Jahre dauernden Diskussionen konnte am 1. Dezember 2005 die **Richtlinie über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft** angenommen werden, womit die erste Phase der Ausarbeitung einer Asylpolitik abgeschlossen ist. In Zukunft ist zur Annahme solcher Maßnahmen im Prinzip nicht mehr die Einstimmigkeit erforderlich, sondern sie können nach dem Verfahren des Artikels 251 EG-Vertrag verabschiedet werden<sup>3</sup>.
17. Die Kommission hat mit der Kontrolle der Bewertung der Instrumente der ersten Phase begonnen, hat jedoch die für die zweite Phase der Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Asylpolitik vorgesehene Vorlage eines Vorschlags zur Einführung einer Daueraufenthaltsberechtigung für Personen, die Anspruch auf internationalen Schutz haben, auf 2006 verschieben müssen. Anfang 2006 wurde auch die Mitteilung der Kommission über die Schaffung der für die Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten nötigen Strukturen vorgelegt.

---

<sup>3</sup> Gemäß Artikel 67 Absatz 5 erster Spiegelstrich, in dem es heißt, dass nach Abschluss der ersten Phase dieses Verfahren angewendet wird. Wie im Haager Programm gefordert, ermöglicht der Beschluss des Rates vom 22. Dezember 2004 über die Anwendung des Verfahrens des Artikels 251 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf bestimmte Bereiche, die unter Titel IV des Dritten Teils dieses Vertrags fallen, in der gesamten Politik im Bereich Asyl, Wanderungsbewegungen und Grenzen allgemein den Übergang zum Verfahren des Artikels 251, mit Ausnahme der legalen Zuwanderung.

18. Die Beurteilung des **Europäischen Flüchtlingsfonds** (EFF I) konnte nicht wie geplant 2005 durchgeführt werden, sondern muss auf 2006 verschoben werden.

*1.2.4. Legale Zuwanderung einschließlich Zulassungsverfahren*

19. Der Zeitplan für 2005 wurde strikt eingehalten.

20. Auf der Grundlage der Ergebnisse der Konsultation zum **Grünbuch über Wirtschaftsmigration** legte die Kommission im Dezember 2005 ein **Aktionsprogramm für die legale Einwanderung** vor, das für den Zeitraum 2006 bis 2009 eine Reihe gesetzgeberischer und operativer Maßnahmen zu den Zulassungsverfahren und den Wohnsitzerfordernissen, zur Verbreitung und Weitergabe von Informationen, zu Integrationsmaßnahmen und Maßnahmen, die gemeinsam mit dem Herkunftsland zu ergreifen sind, vorsieht.

*1.2.5. Integration von Drittstaatsangehörigen*

21. In der Mitteilung „Eine gemeinsame Integrationsagenda - **Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union**“, die am 1. September 2005 angenommen wurde, sind die gemeinsamen Grundprinzipien für einen kohärenten europäischen Integrationsrahmen niedergelegt<sup>4</sup>. Dieser Rahmen wird, so wie er vom Rat „Justiz und Inneres“ im Dezember 2005 vorgeschlagen wurde, die Grundlage für künftige Initiativen der EU bilden.

*1.2.6. Bekämpfung der illegalen Zuwanderung*

22. Im Hinblick auf die Partnerschaft mit Drittstaaten wird das Muster der Berichte über die Tätigkeiten der Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen und über die Lage im Gastland hinsichtlich der illegalen Einwanderung, das die Kommission im September 2005 beschlossen hat, die Organisation der Verbindungsnetze für Einwanderungsfragen in den betroffenen Drittländern erleichtern.

23. Der **Bericht 2005 über die gemeinsame Politik im Bereich der illegalen Einwanderung** wird letztendlich im Sommer 2006 im Anhang der Mitteilung der Kommission über die Prioritäten für die nächsten Jahre in diesem Bereich vorgelegt.

24. Das sichere Internet-gestützte Informationsnetz für die Migrationsbehörden der Mitgliedstaaten (**ICONET**) ist ein sehr nützliches Verwaltungsinstrument; die Kommission wird Schulungen und Informationsseminare in den Kontaktstellen der Mitgliedstaaten durchführen, damit das Instrument voll zum Einsatz kommen kann.

25. Sämtliche vorgesehenen Maßnahmen zur Formulierung einer wirksamen Rückkehr- und Rückübernahmepolitik auf der Grundlage gemeinsamer Normen, einer engeren Zusammenarbeit und einer gegenseitigen technischen Unterstützung wurden umgesetzt. So hat die Kommission den **Vorschlag einer Rechtsvorschrift zu Rückkehrverfahren** vorgelegt. Die **vorbereitenden Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung** der Organisation der Rückkehr wurden eingeleitet.

---

<sup>4</sup> Insbesondere: Förderung der Grundrechte, Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit, wofür das EU-Recht einen tragfähigen Rahmen bietet.

26. Schließlich wurden im Oktober 2005 nach Inkrafttreten der **Rückübernahmeabkommen** mit Macao, Hongkong und Sri Lanka die Verhandlungen mit Russland abgeschlossen. Die Verhandlungen mit Albanien wurden seitens der EU im November 2005 abgeschlossen. Mit der Ukraine, der Türkei, Marokko und Pakistan wird noch verhandelt.

#### 1.2.7. *Asyl und Einwanderung - externe Dimension*

27. In diesem Bereich hat sich 2005 einiges getan.

28. Was die **Kooperation mit Drittländern in Einwanderungs- und Asylangelegenheiten** anbelangt, hat die EU ein Dokument mit praxisbezogenen Schlussfolgerungen zur Organisation der Migration mit den Drittländern und zu den Außenbeziehungen vorgelegt. Auf der Grundlage von Vorschlägen der Kommission beschloss der Europäische Rat vom Dezember 2005 ein ehrgeiziges Programm für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den afrikanischen Ländern sowie mit den Mittelmeerländern. Die Kommission wurde ersucht, zusammen mit den Mitgliedstaaten und den internationalen Organisationen die Umsetzung dieser vorrangigen Maßnahmen zu koordinieren. Sie muss den Europäischen Rat Ende 2006 darüber berichten.

29. Die Kommission hat einen Rahmen für die Einführung von **regionalen Schutzprogrammen** der EU vorgeschlagen, der bei den Mitgliedstaaten auf Zustimmung stieß. Die ersten Pilotprogramme in Tansania und in den neuen unabhängigen Staaten mussten jedoch wegen den Fristen der Ausschreibung für das Programm AENEAS auf 2006 verschoben werden.

#### 1.2.8. *Grenzschutz, Biometrie, Informationssysteme und Visumpolitik*

30. Auch in diesem Bereich sind deutliche Fortschritte zu verzeichnen.

31. Im Hinblick auf die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen hat die Kommission einstweilen - die Bewertung der für 2006 vorgesehenen Umsetzung der Rechtsvorschriften, die nicht mit dem Schengener Informationssystem (SIS II) in Zusammenhang stehen, in den neuen Mitgliedstaaten ist noch nicht erfolgt - den **Vorschlag für Rechtsakte zum SIS II** planmäßig vorgelegt.

32. Im Bereich der Überwachung der Außengrenzen werden nach der Gründung der Grenzschutzagentur (FRONTEX) am 1. Mai 2005 neue Vorschläge erst 2007 nach der Beurteilung der Funktionsweise der Agentur erwartet. Die Kommission hat jedoch bereits ihre Absicht bekräftigt, einen **Vorschlag zur Bildung nationaler Expertenteams** vorzulegen, die den darum ersuchenden Mitgliedstaaten schnelle technische und operative Hilfe leisten können.

33. **Der Schengen-Besitzstand (SIS) ist** seit dem 22. Dezember 2004 **im Vereinigten Königreich teilweise anwendbar**. Der Rat wird den Beschluss zur Umsetzung eines Teils des SIS im Vereinigten Königreich nach den erforderlichen technischen Änderungen in diesem Land erlassen.

34. Die am 24. November 2005 angenommene Mitteilung der Kommission über die Interoperabilität zwischen dem Schengener Informationssystem (SIS II), dem Visa-

Informationssystem (VIS) und Eurodac ist ein wichtiger Schritt in Richtung eines kohärenten Konzepts und einheitlicher Lösungen in der EU für **Identifikatoren und biometrische Daten**. Ebenso wurden im Dezember im Hinblick auf die Ausarbeitung von Mindestnormen für nationale Personalausweise praxisbezogene Schlussfolgerungen angenommen. Hingegen konnte der Vorschlag zur Änderung der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion betreffend die Normen und Verfahren zur Erhebung biometrischer Daten angesichts der immer noch nicht abgeschlossenen Diskussionen über die Voraussetzungen dafür erst 2006 vorgelegt werden.

#### 1.2.9. *Visumpolitik und Entwicklung des Visa-Informationssystems (VIS)*

35. Einige vorrangige Maßnahmen des Haager Programms sollen erst 2006 durchgeführt werden.
36. Das ist beispielsweise für den Vorschlag der Kommission zu den erforderlichen Änderungen im Hinblick auf den weiteren Ausbau der Visumpolitik und die Einrichtung gemeinsamer Antragbearbeitungsstellen für Visa sowie für den Vorschlag zur Änderung der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion betreffend Visagebühren der Fall.
37. Dennoch waren beim **Transit** - dank des einschlägigen Vorschlags der Kommission - und bei der **Regelung für den kleinen Grenzverkehr**, zu der im Februar 2006 in erster Lesung eine politische Einigung erzielt werden konnte, Fortschritte zu verzeichnen.

### 1.3. **Stärkung der Sicherheit**

#### 1.3.1. *Terrorismus: Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungs- und Justizbehörden unter angemessener Berücksichtigung von Datenschutz- und Sicherheitsinteressen*

38. Die **Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten**, die bei der Bereitstellung öffentlicher elektronischer Kommunikationsdienste verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG, die am 21. Februar 2006 nur fünf Monate nach Vorlage des Vorschlags der Kommission nach der Einigung zwischen Parlament und Rat in erster Lesung verabschiedet wurde, war ein interinstitutioneller Erfolg, der den politischen Willen der EU deutlich macht.
39. Auch wurden die meisten für 2005 geplanten Maßnahmen zur **Verwirklichung des Verfügbarkeitsgrundsatzes** umgesetzt. So hat die Kommission den Vorschlag zur Einführung des Verfügbarkeitsgrundsatzes in Bezug auf strafverfolgungsrelevante Informationen und zugleich den bereits erwähnten Vorschlag für angemessene Schutzmaßnahmen und einen wirksamen Rechtsschutz in Bezug auf den Transfer personenbezogener Daten für Zwecke der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit vorgelegt<sup>5</sup>. Infolge der Vorlage eines Gesamtvorschlags über den Verfügbarkeitsgrundsatz wurde die Verabschiedung eines Vorschlags *speziell* zur DNA auf 2006 verschoben. Über die Initiative Schwedens zur Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten wurde im Dezember 2005 eine

---

<sup>5</sup> Ziffer 8.

Einigung erzielt. Die Kommission hat einen Vorschlag zum Zugang der Strafverfolgungsbehörden zum VIS vorgelegt.

40. Was die **Übermittlung von Fluggastdaten (PNR)** anbelangt, hat die Kommission am 16. Juni 2006 zwei Initiativen angenommen, um einen rechtlich akzeptablen Rahmen für die Übertragung der PNR-Daten an die Vereinigten Staaten von Amerika zu schaffen. Diese Initiativen sind die ersten europäischen Maßnahmen die darauf abstellen, die Rechtsgrundlage des mit den Vereinigten Staaten abgeschlossenen Abkommens zu berichtigen, welches vom Gerichtshof am 30. Mai 2006 für nichtig erklärt wurde.
41. Die EU hat die Arbeiten an einem **Gesamtkonzept für den Kampf gegen den Terrorismus** nach Plan weiter energisch vorangetrieben. So hat die Kommission den Finanzierungsbeschluss für das Pilotprojekt zur Terrorismusbekämpfung erlassen, der die Schaffung eines Lagezentrums in der GD Freiheit, Sicherheit und Recht vorsieht. Sie hat darüber hinaus Vorschläge für eine bessere Sicherung von Sprengstofflagern und -transporten und zur Sicherstellung der Rückverfolgbarkeit von industriellen und chemischen Ausgangsstoffen unterbreitet. Schließlich konnte im Dezember 2005 eine Strategie zu Fragen der Radikalisierung und Rekrutierung formuliert werden.
42. Nachdem keiner der Mitgliedstaaten den gesamten Rahmenbeschluss zum Terrorismus fristgerecht umgesetzt hat, war es allerdings nicht möglich, mit einem zweiten Bericht über die Umsetzung des Beschlusses diesen wie geplant zu überprüfen und zu ändern.

### *1.3.2. Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität*

43. Der Mitteilung über die **Entwicklung einer Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität**, die fristgerecht angenommen werden konnte, kommt zwar eine Schlüsselstellung zu, doch mussten viele der erwarteten Maßnahmen, die darauf angelegt sind, den Wissensstand über die organisierte und schwere Kriminalität zu verbessern und mehr Informationen zu sammeln und auszuwerten, auf 2006 aufgeschoben werden.
44. Die Verabschiedung des Legislativpakets des Rats zur **Fälschungsbekämpfung** verzögert sich.
45. Hingegen konnte ein Plan zur Entwicklung von gemeinsamen Normen, vorbildlichen Verfahrensweisen und Mechanismen zur Verhütung und Bekämpfung des **Menschenhandels** fristgerecht ausgearbeitet werden.

### *1.3.3. Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden*

46. Im Rat „Justiz und Inneres“ wurden die Diskussionen darüber fortgesetzt, was getan werden kann, damit **Europol** bei der Bekämpfung schwerer (organisierter) Kriminalität eine zentrale Rolle spielt. Diese Bemühungen stellen zusammen mit der Änderung des Beschlusses über die Errichtung der Europäischen Polizeiakademie (**EPA**), der Aufnahme von Gesprächen über die Definition der Rolle des Sicherheitsausschusses (**COSI**) und mit den Koordinierungsmaßnahmen zwischen den verschiedenen mit der internen Sicherheit befassten Stellen (und Diensten) die

Entschlossenheit unter Beweis, der polizeilichen Zusammenarbeit auf operationeller Ebene neuen Schwung zu geben.

#### 1.3.4. *Krisenmanagement innerhalb der Europäischen Union*

47. Die Kommission hat am 17. November 2005 ein Grünbuch über den **Schutz kritischer Infrastrukturen** vorgelegt. 2006 wird dann ein Vorschlag für eine Rechtsvorschrift zur Einrichtung eines Warn- und Informationsnetzes für kritische Infrastrukturen folgen, in dem die Reaktionen auf das Grünbuch berücksichtigt werden.

#### 1.3.5. *Allgemeine Kriminalprävention*

48. Nachdem 2005 intern Überlegungen über den Aufbau eines Europäischen **Netzes für Kriminalprävention** angestellt wurden, wird 2006 eine Initiative zur Verstärkung und Professionalisierung der Kriminalprävention vorgestellt.

### 1.4. **Stärkung des Rechts**

#### 1.4.1. *Vertrauensbildende Maßnahmen*

49. Nachdem im Herbst 2005 Gespräche mit allen Beteiligten geführt wurden, wird die Kommission 2006 eine **Mitteilung zur Juristenausbildung in der EU** vorlegen. Das Richteraustauschprogramm wird 2006 im Rahmen einer vorbereitenden Maßnahme weitergeführt und anschließend in den Teil Strafrecht des Rahmenprogramms „Justiz und Grundrechte“ integriert.

#### 1.4.2. *Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen*

50. Bei der **Umsetzung des Beschlusses zur Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung** wurde 2006 der Zeitplan für die erwarteten Maßnahmen der Kommission eingehalten. Das gilt für die Mitteilung zur gegenseitigen Anerkennung, die einen neuen allgemeinen Rahmen vorgibt, für den Vorschlag zur Berücksichtigung der ergangenen Verurteilungen in einem neuen Strafverfahren, und für den Vorschlag über die Durchführung und den Inhalt des Austauschs von Informationen aus dem Strafregister zwischen den Mitgliedstaaten sowie für die Berichte über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl.

51. Bei der Annahme zweier zentraler Maßnahmen gab es jedoch bedauerlicherweise **erhebliche Verzögerungen**: der Rahmenbeschluss über **die Beweisordnung** war erst im Juni 2006 Gegenstand einer politischen Einigung, der über **bestimmte Verfahrensrechte in Strafverfahren** ist noch immer in Diskussion. Weder die eine noch die andere Maßnahme konnte 2005 verabschiedet werden, wie im Haager Programm vorgesehen.

52. Was die **Annäherung strafrechtlicher Sanktionen** anbelangt, wurde im Dezember 2005 das Grünbuch zu den Kollisionsnormen zum "Ne bis in idem"-Grundsatz angenommen, auf dessen Grundlage eine Debatte darüber geführt werden kann, ob eine Maßnahme auf Ebene der EU nötig ist. Das Grünbuch zur Unschuldsvermutung verzögert sich jedoch. Auch der zweite Bericht über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses über die Stellung des Opfers im Strafverfahren konnte nicht

rechtzeitig fertig gestellt werden, da die Mitgliedstaaten nicht die dazu erforderlichen Informationen übermittelt haben.

#### 1.4.3. *Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen*

53. Im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen war die Bilanz 2005 besonders bemerkenswert: sämtliche geplanten Maßnahmen wurden durchgeführt. Zu nennen ist insbesondere die **gegenseitige Anerkennung**, wo in den nächsten Jahren mit der Veröffentlichung des Grünbuchs zum Erbrecht und des Grünbuchs zu den Kollisionsnormen und zur internationalen gerichtlichen Zuständigkeit in Scheidungssachen und mit dem Verordnungsvorschlag zur Unterhaltspflicht, den die Kommission zur Annahme im Mitentscheidungsverfahren vorgelegt hat, neue Entwicklungen zu erwarten sind.

## 2. KONTROLLE DER UMSETZUNG IN DEN MITGLIEDSTAATEN

### 2.1. Methodische Aspekte

54. In diesem Abschnitt geht es um Rechtsakte, die in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssen, also um Richtlinien und Rahmenbeschlüsse. Angesichts der durchschnittlichen Umsetzungsfristen ist eine solche Kontrolle für die Maßnahmen des Aktionsplans zum Haager Programm noch verfrüht, da beim Verfassen dieser Mitteilung noch für keine der geplanten Maßnahmen die Umsetzungsfrist verstrichen war<sup>6</sup>. Doch scheint es angebracht, im Bericht für 2005 die bisherige Umsetzung der Rechtsakte im Bereich Justiz, Freiheit und Sicherheit insgesamt zu einem bestimmten Stichtag – für die vorliegende Mitteilung wurde der 31. März 2006 ausgewählt – zu analysieren und zu bewerten.
55. In der Tabelle in Anhang 2 sind sämtliche Rechtsakte erfasst, deren Umsetzungsfrist bei Veröffentlichung dieser Mitteilung abgelaufen war. Neben den Richtlinien und Rahmenbeschlüssen sind darin auch die Rechtsakte aufgeführt, deren Durchführung von den Mitgliedstaaten kontrolliert wird und deren Anwendungs-/Umsetzungsfrist ebenfalls abgelaufen war. Es handelt sich konkret um bestimmte Verordnungen oder Aktionspläne, die auf der Grundlage des EG-Vertrags (EGV) verabschiedet wurden, oder bestimmte auf der Grundlage des Titels VI des Vertrags über die Europäische Union (EUV) gefasste Beschlüsse. In Tabelle 2 ist auch Artikel 22 EGV aufgeführt, zu dessen Anwendung zahlreiche ausführliche Berichte verfasst wurden.
56. Bei der Wahl einer kohärenten Methode zur Bewertung der Durchführung der Politik im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht (FSR) in den Mitgliedstaaten ist zu berücksichtigen, dass die verfügbaren Daten sehr unterschiedlich sind, je nachdem ob sie auf der Grundlage des EG-Vertrags oder von Titel VI EUV verabschiedet wurden.
57. Gemein ist ihnen vor allem, dass die Mitgliedstaaten zur Umsetzung der in Richtlinien oder Rahmenbeschlüssen vorgesehenen Maßnahmen und zur systematischen **Mitteilung dieser Umsetzungsmaßnahmen** an die Kommission

---

<sup>6</sup> Erst in den Berichten über die Umsetzung des Haager Programms für die Jahre 2007/2008 macht eine solche Kontrolle der Umsetzung des Programms in den Mitgliedstaaten Sinn.

und/oder gegebenenfalls an das Generalsekretariat des Rates verpflichtet sind. Die Beachtung der Mitteilungspflicht wurde daher bei der Beurteilung der Umsetzung der Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten berücksichtigt. Da die Fristen zur Umsetzung von Rahmenbeschlüssen jedoch nur in Ausnahmefällen durch den einen oder anderen Mitgliedstaat eingehalten wurden, musste auf die Kontrolle der Einhaltung dieser Pflicht zu dem in den jeweiligen Rechtsakten vorgesehenen Fristen verzichtet werden. Ohne auszuschließen, in Zukunft bei der Beurteilung der Kontrolle der Umsetzung der im Haager Programm/Aktionsplan vorgesehenen Maßnahmen in den Mitgliedstaaten dieses Kriterium zu berücksichtigen, schien es sinnvoll, sich in dieser Phase auf die Einhaltung der Pflicht zur Mitteilung der Umsetzungsmaßnahmen zu dem für die vorliegende Mitteilung festgelegten Stichtag, nämlich dem 31. März 2006, zu beschränken.

58. Ein zweiter gemeinsamer Faktor neben der förmlichen Pflicht zur Umsetzung und Mitteilung ist, dass die Mitgliedstaaten **die Rechtsvorschriften der EU oder der Gemeinschaft materiell richtig umsetzen und anwenden** müssen.
59. Die materielle Umsetzung in den Mitgliedstaaten kann die Kommission zuweilen im Zusammenhang mit der Beantwortung von Schreiben von Bürgern oder mit Fragen und Petitionen des Europäischen Parlaments beurteilen. Diese Aspekte können aufgrund ihrer Art und Unterschiedlichkeit nicht alle aufgeführt werden und sind daher im Anhang nicht verzeichnet. Allerdings sind sie in der Regel in den Gesamtbeurteilungen für jedes einzelne Rechtsinstrument, also in den Berichten über ihre Umsetzung, enthalten.
60. Für die auf der Grundlage von Titel VI EUV gefassten Rahmenbeschlüsse ist mindestens ein Bericht der Kommission vorgesehen. Auf der Grundlage dieses Berichts wird meistens ein Schlussbericht des Rates verfasst, der nur in sehr wenigen Ausnahmefällen noch diskutiert wird. Für bestimmte Rahmenbeschlüsse, die verschiedene Umsetzungsfristen für die einzelnen Maßnahmen vorsehen, sind mehrere aufeinander folgende Berichte vorgesehen (z. B. der Opfer-Rahmenbeschluss). Immer öfter legt die Kommission einen neuen, aktualisierten Bericht vor (z. B. Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl oder Terrorismus-Rahmenbeschluss), besonders wenn die ersten Berichte vor der letzten Erweiterungsrunde veröffentlicht wurden (z. B. Geldwäsche-Rahmenbeschluss von 2001). Die Kommission legt manchmal auch auf eigene Initiative einen solchen Bericht für Rechtsakte vor, für die dies nicht vorgeschrieben ist (z. B. Eurojust-Beschluss oder Rechtsakte zum Schutz der finanziellen Interessen). Bei den ersten gemeinsamen Maßnahmen, wie beim Rahmenbeschluss über die Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung, hat sie dies nicht getan. In den gemeinsamen Standpunkten ist hingegen, wie in den Rahmenbeschlüssen auch, ein Bericht über die Umsetzung in den Mitgliedstaaten vorgesehen<sup>7</sup>.
61. Für die auf der Grundlage des EG-Vertrags verabschiedeten Rechtsakte gilt dies nicht gleichermaßen. Die meisten sehen ebenfalls einen Bericht über die Umsetzung

---

<sup>7</sup> Bestimmte Rechtsakte schließlich werden – allerdings bisher nur in Ausnahmefällen – auf der Grundlage der gemeinsamen Maßnahme von 1997 in den Mitgliedstaaten einer Peer Review unterzogen. Bei dem Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl müsste dies im Laufe des Jahres 2006 gemacht werden. Diese Beurteilungen sind in der vorliegenden Mitteilung nicht berücksichtigt, da sie entweder zu alt oder zu allgemein sind.

in den Mitgliedstaaten vor, die Tatsache jedoch, dass dies bei Maßnahmen im Bereich der illegalen Zuwanderung nicht der Fall ist, ist symptomatisch. Von vier Richtlinien, die in diesem Bereich verabschiedet wurden und deren Fristen zur Umsetzung und Mitteilung der einzelstaatlichen Umsetzungsmaßnahmen am 31. März 2006 ausgelaufen sind, sieht keine einen solchen Bericht vor. Auch im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen ist in der Richtlinie 2003/8/EG zur Prozesskostenhilfe ein solcher Bericht nicht vorgesehen.

62. Die Tatsache, dass kein Bericht verfasst werden muss, wirkt sich jedoch bei den auf der Grundlage des EG-Vertrags und den auf der Grundlage des EU-Vertrags verabschiedeten Rechtsakten unterschiedlich aus. Die Berichte über die Umsetzung sind die einzigen Dokumente, mit denen sich die Öffentlichkeit über den Stand der Transposition der Rechtsakte über die polizeiliche oder justizielle Zusammenarbeit informieren kann. Bei Rechtsakten, zu denen Umsetzungsmaßnahmen nicht mitgeteilt werden müssen, gibt es überhaupt keine Angaben über die Wirksamkeit der Maßnahmen. Das ist bei der gemeinsamen Maßnahme über die Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung der Fall. Unter anderem aus diesem Grund wurde die Neufassung des Rechtsakts vorgeschlagen.
63. Allerdings wirken die Vertragsverletzungsverfahren bei Gemeinschaftsmaßnahmen für die Mitgliedstaaten, die eine Vorschrift nicht ordnungsgemäß umgesetzt haben, eindeutig abschreckend, da sie diese in ein schlechtes Licht rücken und sie bei einer Kontrolle der Umsetzung, wie die Tabelle in Anhang 2 zeigt, gegebenenfalls Strafen zu erwarten haben.

## 2.2. Kontrolle nach Bereichen<sup>8</sup>

### 2.2.1. Allgemeine Ausrichtung

64. Im Bereich der Grundrechte geht es zum jetzigen Zeitpunkt nur um die Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der **Verarbeitung personenbezogener Daten**. Die Richtlinie gewährleistet ein hohes Datenschutzniveau und beseitigt die Hindernisse für den freien Datenverkehr in der EU und hat somit ihren Zweck erfüllt. Sämtliche Mitgliedstaaten sind laut dem ersten Bericht über die Umsetzung ihrer Pflicht zur Transposition **insgesamt zufrieden stellend** nachgekommen, auch wenn in einigen wenigen Fällen Anwendungsmängel festgestellt wurden.
65. Darüber hinaus geht aus der Bewertung des Aktionsplans 2000-2004, die die Kommission 2004 auf der Grundlage der von der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht und Europol vorgelegten Informationen vorgenommen hat, hervor, dass die **Bilanz** der Anwendung der europäischen **Drogenstrategie** und des europäischen Drogenaktionsplans in den Mitgliedstaaten **nicht durchweg positiv** ist.

---

<sup>8</sup> Aus Kohärenzgründen wird die Systematik des Aktionsplans zum Haager Programm verwendet.

### 2.2.2. Unionsbürgerschaft

66. Aufgrund der Erfahrung mit den Berichten der Kommission und den Vertragsverletzungsverfahren kann eine insgesamt **positive** Bilanz der Anwendung der Bestimmungen des Teils II des EG-Vertrags gezogen werden. Sämtliche Mitgliedstaaten hatten im Allgemeinen zum Stichtag vom 31. März 2006 ihre Pflicht zur Mitteilung der Maßnahmen zur Umsetzung des abgeleiteten Rechts erfüllt. Die Umsetzung der Richtlinien über das Aufenthaltsrecht von Ruhegehaltsempfängern, Studenten und Nichterwerbspersonen ist insgesamt zufrieden stellend. Das gilt auch für die aktuellen Richtlinien über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, trotz einiger Fälle nicht ordnungsgemäßer Anwendung.
67. Die Richtlinien über das aktive Wahlrecht bei Kommunalwahlen und den Wahlen zum Europäischen Parlament wurden insgesamt gesehen zufrieden stellend umgesetzt, auch wenn die Bürger nicht in ausreichendem Maße von ihrem Recht Gebrauch gemacht haben.

### 2.2.3. Asyl, Einwanderung und Grenzen

68. Die Anwendung des EURODAC wurde in den entsprechenden Berichten als sehr gut bewertet. Daneben läuft momentan die Bewertung der **ersten Phase des gemeinsamen Asylverfahrens**. Wie dem Schaubild in Anhang 2 zu entnehmen ist, kann aufgrund gewisser ständiger Lücken bei der Mitteilung der Umsetzungsmaßnahmen festgestellt werden, dass die Umsetzung noch nicht optimal ist.
69. Da der Bereich der **legalen Zuwanderung** in der europäischen Politik noch so neu ist, liegt bisher kein Bericht vor, der eine Gesamtbewertung zuließe. Die große Zahl der Mitgliedstaaten, die noch keine Umsetzungsmaßnahmen zur Richtlinie über das Recht auf Familienzusammenführung und zur Richtlinie über die Daueraufenthaltsberechtigung mitgeteilt haben, lässt jedoch auf eine **lückenhafte** Anwendung schließen. Es wurden deswegen Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.
70. Im Bereich der **illegalen Einwanderung**, zu dem keine Umsetzungsberichte vorliegen, zeigen die anderen verfügbaren Indikatoren eine **relativ zufrieden stellende** Umsetzung der älteren Rechtsakte. In einem Mitgliedstaat ist dies allerdings nicht der Fall.

### 2.2.4. Sicherheit

71. Soweit es nicht um Rahmenbeschlüsse geht, ist die Umsetzung von Rechtsakten über die **Bekämpfung der organisierten Kriminalität und Zusammenarbeit von Polizei und Zoll**, insbesondere der auf der Grundlage des Titels VI EUV geschlossenen Übereinkommen und Protokolle, nur schwer zu beurteilen, weil es sich um Rechtsakte handelt, die keine ausdrückliche Pflicht zur Mitteilung von Umsetzungsmaßnahmen und keine Berichte über die Kontrolle der Umsetzung in den einzelnen Staaten vorsehen. Ihre möglichst rasche Ratifizierung bleibt oberste Priorität.

## 2.2.5. *Justiz*

### 2.2.5.1. Strafjustiz

72. Das wichtigste Instrument für die gegenseitige Anerkennung, der Rahmenbeschluss über den **Europäischen Haftbefehl**, wird trotz anfänglicher Verzögerungen bei der Umsetzung in jedem zweiten Mitgliedstaat inzwischen in der gesamten EU angewendet, wobei jedoch bestimmte Mitgliedstaaten noch Anstrengungen unternehmen müssen, um sämtliche Bestimmungen ordnungsgemäß umzusetzen, und in mehreren Mitgliedstaaten verfassungsrechtliche Schwierigkeiten aufgetreten sind.
73. Bei den Rechtsakten zur **Annäherung strafrechtlicher Sanktionen**, von denen viele für die Terrorismusbekämpfung von Belang sind, fällt die Gesamtbewertung der Umsetzung besonders **enttäuschend** aus, auch wenn die Berichte zur Kontrolle der Umsetzung, die die Kommission in regelmäßigen Abständen herausgibt, eine positive Entwicklung erkennen lassen. Die Rechtsakte wurden in sehr vielen Fällen nicht vollständig und in manchen Mitgliedstaaten mit großer Verspätung umgesetzt.
74. Die Verträge in ihrer derzeitigen Form sehen ein Vertragsverletzungsverfahren in diesen Fällen nicht vor.

### 2.2.5.2. Ziviljustiz

75. Die Beurteilung der beiden Richtlinien<sup>9</sup> ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt **schwierig**, da die Umsetzungsfrist am Stichtag dieser Mitteilung (31. März) noch nicht für sämtliche Bestimmungen des einen Rechtsakts, für die andere Richtlinie gerade erst abgelaufen war. Aus dem einzigen bisher verfügbaren Bericht über die Anwendung der Verordnung über die Zustellung gerichtlicher und außergerichtlicher Schriftstücke in Zivil- oder Handelssachen in den Mitgliedstaaten lässt sich jedoch schließen, dass noch einige Verbesserungen nötig sind. Daher hat die Kommission am 15. Juli 2005 einen Vorschlag zur Änderung der Verordnung angenommen, der zurzeit im Rat und im Parlament geprüft wird.

## 2.3. **Kontrolle nach Mitgliedstaat**

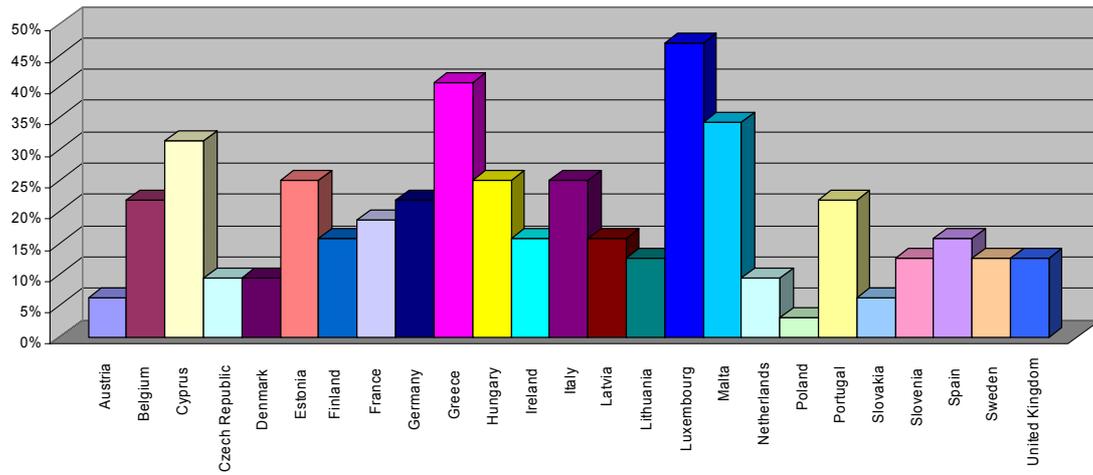
76. Für sämtliche Rechtsakte ergibt sich aus den in der Tabelle in Anhang 2 verzeichneten Indikatoren<sup>10</sup> folgendes Gesamtbild. Die beiden ersten nachstehenden Schaubilder stellen die Lücken nach Mitgliedstaat dar, die Mitteilung der Umsetzungsmaßnahmen im ersten, die Fälle mangelhafter Umsetzung oder Anwendung im zweiten. Das dritte Schaubild spiegelt die Lücken pro Mitgliedstaat wider, beide Indikatoren zusammengenommen.

---

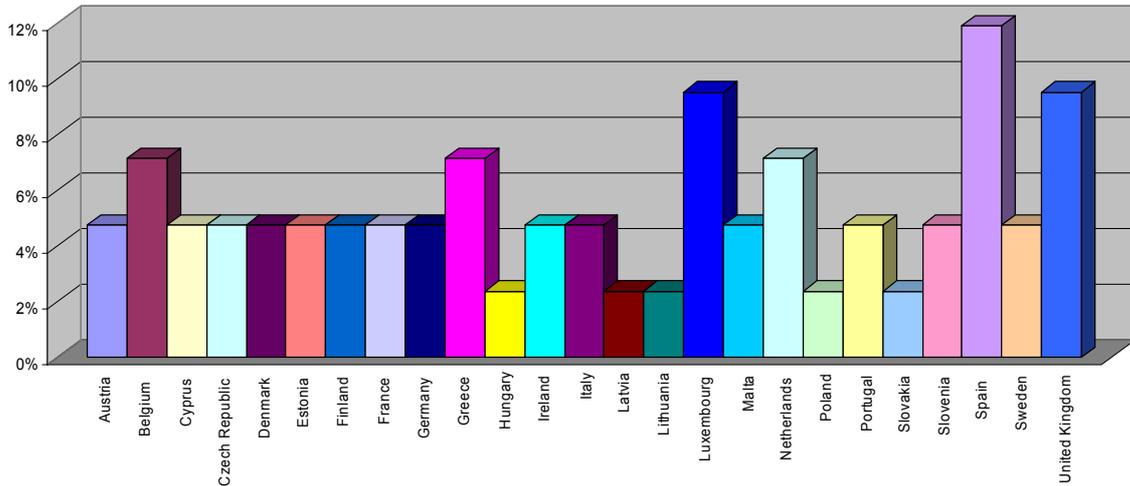
<sup>9</sup> Richtlinie 2003/8/EG über die Prozesskostenhilfe und Richtlinie 2004/80/EG zur Entschädigung der Opfer von Straftaten.

<sup>10</sup> Indikatoren, wie in den Absätzen 57 bis 63 der vorliegenden Mitteilung beschrieben.

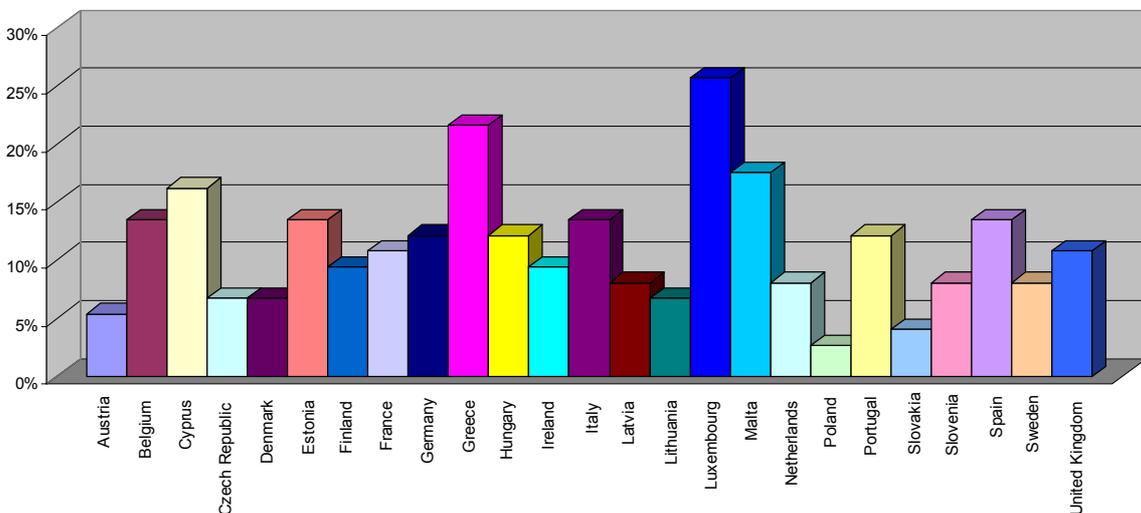
**Lack of communication of national measures to the Commission**



**Non compliance/invalid application**



**Aggregate implementation deficit by Member State**



### 3. SCHLUSSFOLGERUNG

77. Dieser erste Bericht zur Kontrolle der Umsetzung des Haager Programms zeigt einen überraschend deutlichen Kontrast zwischen der **insgesamt positiven Bilanz beim Zeitplan der Verabschiedung der Rechtsakte** im Jahr 2005 und der **wesentlich gemischteren Bilanz der Umsetzung der Rechtsakte in den Mitgliedstaaten**.
78. Die Kontrolle der Annahme der im Haager Programm für 2005 vorgesehenen Maßnahmen zeigt, dass der **institutionelle Mechanismus** im FSR-Bereich gut bei unter den **EG-Vertrag** fallenden Rechtsakten funktioniert. Dafür spricht der Fortschritt bei der *justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen* und der *Unionsbürgerschaft*. Allerdings hat die Einstimmigkeitsregel, soweit sie auch in diesen Bereichen vorgesehen ist, das Legislativverfahren verzögert, was dazu geführt haben dürfte, dass die vorrangigen Maßnahmen des Haager Programms verspätet eingeführt wurden. Das war bei der ersten Phase des europäischen *Asylsystems* der Fall. Der interinstitutionelle Dialog im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens hat sich hingegen als besonders nützlich erwiesen und hat dazu beigetragen, dass über wichtige Rechtsakte wie die Richtlinie über die *Vorratsspeicherung von Daten*, über den **Grenzkodex** oder die Verordnung über den **kleinen Grenzverkehr** innerhalb weniger Monate eine Einigung erzielt werden konnte.
79. Die **dazu im Kontrast stehenden Verzögerungen** in Bereichen, die unter Titel VI EUV fallen, haben verschiedene Ursachen. Die erforderliche Einstimmigkeit im Bereich der *polizeilichen oder justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen* hat zu Verzögerungen bei der Verabschiedung der zentralen Rahmenbeschlüsse „Beweisanordnung“ und „Verfahrensrechte“ geführt. Die Zweifel und Unsicherheit des Rates hinsichtlich der Wahl der Rechtsgrundlage, die eine weitere Ursache für Verspätungen waren, haben die Rechtssetzung auch in diesem Jahr trotz des Urteils des Gerichtshofs vom 13. September 2005 in der Rechtssache C-176/03 noch weiter verzögert.
80. Die allererste Beurteilung der Kontrolle der Umsetzung der FSR-Politik in den Mitgliedstaaten hat sich als **lückenhaft und bisher eindeutig unzureichend** herausgestellt, was die Mitgliedstaaten nicht von den festgestellten Pflichtverletzungen entlastet.
81. Da einige Maßnahmen des FSR-Bereichs noch **relativ neu** sind, ist die Beurteilung der Kontrolle der Umsetzung der Rechtsakte in den Mitgliedstaaten außerdem oft noch verfrüht. Das ist in den Bereichen Asyl, legale Zuwanderung, gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen in Strafsachen und Ziviljustiz, aber auch im Bereich Drogen der Fall, wo gemeinsam mit der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht eine spezielle Kontrolle durchgeführt wird.
82. Am schwerwiegendsten sind jedoch vor allem die **quantitativen und qualitativen Mängel** bei der Umsetzung sämtlicher **Instrumente des Titels VI EUV**. So findet die auf Ebene der EU erklärte Entschlossenheit zur Bekämpfung des Terrorismus, wie sie aus der Kontrolle dieser Politik im ersten Teil hervorgeht, scheinbar keinen Widerhall in den Mitgliedstaaten.
83. Die vorliegende Mitteilung zeigt also, dass der derzeitige Rahmen verbessert werden muss, insbesondere die Entscheidungsverfahren in den Bereichen der polizeilichen

oder justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Damit befasst sich auf der Grundlage der bestehenden Verträge die gleichzeitig mit dieser Mitteilung herausgegebene Mitteilung "Umsetzung des Haager Programms: Weitere Schritte".