



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

Brüssel, den 13. November 2012 (30.11)

15921/12

LIMITE

JAI	771
JAIEX	97
ASIM	138
MIGR	124
VISA	216
FRONT	155
ENFOPOL	356
JUSTCIV	328
CATS	74
COSI	101
PROCIV	175

VERMERK

des Vorsitzes

für den AStV/Rat

Betr.: **Halbzeitüberprüfung des Stockholmer Programms**

Einleitung

Der Europäische Rat hat 2009 das Stockholmer Programm¹ angenommen und darum ersucht, dass im Laufe des Jahres 2012 eine Halbzeitüberprüfung seiner Durchführung vorgenommen wird. Der zyprische Vorsitz möchte mit der nachstehenden Bewertung des Sachstands im Hinblick auf die Tagung des Rates (Justiz und Inneres) im Dezember 2012 einen Beitrag zu dieser Überprüfung leisten.

¹ Ratsdokument 17024/2/09, vom Europäischen Rat am 10./11. Dezember 2009 angenommen.

Asyl/Migration

Wie im Stockholmer Programm vorgesehen, konzentrierten sich die Beratungen – ausgehend vom Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl aus dem Jahr 2008 – auf ein umfassendes Maßnahmenpaket in Bezug auf das Gemeinsame Europäische Asylsystem, legale Migration, Grenzen, Visa und Rückübernahme sowie Schengen.

Die Kommission hat im Rahmen ihrer Jahresberichte zu Einwanderung und Asyl, die sich auch auf die Durchführung des Stockholmer Programms erstrecken, jährlich über das Thema Einwanderung und Asyl berichtet.

Im Asylbereich war die wichtigste Zielvorgabe des Stockholmer Programms die Schaffung eines **Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)** bis Ende 2012. Die Beratungen kommen gut voran. Das Europäische Parlament und der Rat haben im Dezember 2011 die Anerkennungsrichtlinie (Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz) angenommen. Eine politische Einigung wurde über die Richtlinie über die Aufnahmebedingungen sowie über den größten Teil der sogenannten "Dublin-Verordnung" erzielt, bei der sich Parlament und Rat noch über die Bestimmungen für die Ausschussverfahren einigen müssen. Es wird davon ausgegangen, dass beide Texte in Kürze endgültig angenommen werden. Die Beratungen über die Asylverfahrensrichtlinie sind derzeit im Gange. Es haben mehrere Trilogie stattgefunden und es steht zu erwarten, dass vor Jahresende eine Einigung erzielt werden kann. Der Rat hat im Oktober 2012 auf der Grundlage des geänderten Kommissionsvorschlags vom 30. Mai 2012 eine allgemeine Ausrichtung zur Eurodac-Verordnung festgelegt. Es müssen noch Beratungen mit dem Europäischen Parlament geführt werden. Nach wie vor wird angestrebt, noch in diesem Jahr eine politische Einigung zu erzielen, und es besteht die Hoffnung, dass sich dieses Ziel erreichen lässt.

Das (2010 errichtete) **Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO)** konnte im Juni 2011 seine Tätigkeit aufnehmen. Das EASO soll zu Verbesserungen bei der Verwirklichung des GEAS und zur Verstärkung der praktischen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten beitragen. Ferner wird das Büro im Einklang mit der Mitteilung der Kommission vom Dezember 2011 zu dem betreffenden Thema und den entsprechenden Schlussfolgerungen des Rates vom März 2012 sowie der Entschließung des Europäischen Parlaments vom September 2012 weiterhin eine zentrale Rolle bei der Weiterentwicklung der **Solidarität** im Asylbereich spielen.

Was die externe Dimension der Asylpolitik anbelangt, so wurde das **gemeinsame Neuansiedlungsprogramm der EU** im März 2012 vom Europäischen Parlament und vom Rat angenommen. Die **regionalen Schutzprogramme (RPP)** wurden weiter ausgebaut mit der Verlängerung der Programme in Osteuropa und in Tansania und der Auflage zweier neuer Programme im Jahr 2010: am Horn von Afrika (einschließlich Kenia, Jemen und Dschibuti) und im östlichen Nordafrika (Ägypten, Libyen und Tunesien).

Zur Bewältigung zunehmenden Problems der **unbegleiteten Minderjährigen** legte die Kommission im Mai 2010 einen Aktionsplan für den Zeitraum 2010-2014 vor, der auch die Grundlage für die im Juni 2010 angenommenen Schlussfolgerungen des Rates bildete. Am 28. September 2012 legte die Kommission einen Bericht mit einer Halbzeitbewertung der Durchführung des Aktionsplans vor.

Hinsichtlich der **legalen Migration** verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat im Dezember 2011 die Richtlinie über die kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich in den Mitgliedstaaten aufzuhalten und zu arbeiten. Die Beratungen über die Vorschläge für eine Richtlinie über konzernintern entsandte Personen und für eine Richtlinie über Saisonarbeitnehmer, die die Kommission im Juli 2010 zur Vervollständigung des Strategischen Plans zur legalen Zuwanderung aus dem Jahre 2005 unterbreitet hat, sind derzeit im Gange. Die Trilogie zu dem Vorschlag betreffend konzernintern entsandte Personen haben bereits begonnen, während die Trilogie zum Vorschlag betreffend Saisonarbeiter demnächst aufgenommen werden dürften. Es wird ferner damit gerechnet, dass die Kommission Anfang nächsten Jahres einen Vorschlag zur Änderung der Richtlinien über die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zu Studienzwecken oder für die Zwecke der wissenschaftlichen Forschung unterbreitet.

Das EU-Zuwanderungsportal wurde mit dem Ziel eröffnet, potenzielle Migranten über die Möglichkeiten der legalen Einreise in die EU sowie über die mit dem Versuch der illegalen Einreise verbundenen Gefahren aufzuklären.

Nach eingehenden Konsultationen wurde beschlossen, die Richtlinie 2003/86/EG betreffend das Recht auf **Familienzusammenführung** für in der EU ansässige Drittstaatsangehörige nicht zu überprüfen, sondern die Anwendung der bestehenden Vorschriften zu verstärken. Daher hat die Kommission beschlossen, eine Expertengruppe für Familienzusammenführung einzusetzen, die zu einer Verbesserung der Anwendung der Richtlinie und der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten beitragen soll. Sie wurde ferner ersucht, demselben Zweck für die Auslegungsleitlinien zu erstellen.

Was die **Integration** anbelangt, so bildete die von der Kommission vorgelegte Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen, in der dargelegt ist, wie die Ziele des Stockholmer Programms und der Europa-2020-Strategie in Bezug auf die Integration erreicht werden könnten, die Grundlage für die vom Rat und den Vertretern der Mitgliedstaaten im Dezember 2011 angenommenen Schlussfolgerungen. Damit soll gewährleistet werden, dass Integrationsfragen in die einschlägigen Politikbereiche einbezogen werden.

Illegale Einwanderung

Um glaubwürdige und nachhaltige Zuwanderungs- und Asylsysteme in der Union aufrechterhalten zu können, ist es laut dem Stockholmer Programm erforderlich, entsprechend den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Oktober 2009 die illegale Zuwanderung zu verhüten, einzudämmen und zu bekämpfen, da die Union – vor allem die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen, insbesondere an der Südgrenze der Union – sich einem zunehmenden Druck durch illegale Migrationsströme ausgesetzt sieht.

In diesem Sinne wurde im April 2012 die *"EU-Aktion gegen den Migrationsdruck – Eine strategische Antwort"* vom Rat (Justiz und Inneres) gebilligt. Dieser "Fahrplan" enthält eine kohärente Zusammenstellung der verschiedenen Maßnahmen zur wirksamen Reduzierung der illegalen Einwanderung, da es sich um ein "dynamisches" Dokument handelt, das unter jedem der aufeinander folgenden Vorsitze des Rates aktualisiert und überprüft wird.

Was die Politik der EU in Bezug auf die **Rückübernahme** im Zusammenhang mit der Bekämpfung der illegalen Einwanderung anbelangt, so sind die einschlägigen Abkommen mit Pakistan und Georgien in Kraft getreten. Es wird damit gerechnet, dass die Abkommen mit der Türkei, Kap Verde, Armenien und Aserbaidschan in naher Zukunft unterzeichnet werden, sodass sie nach Zustimmung des Europäischen Parlaments geschlossen werden können.

Im Mai 2012 verabschiedete der Rat auf der Grundlage einer Mitteilung der Kommission Schlussfolgerungen zum erneuerten **Gesamtansatz für Migration und Mobilität**. In diesen Schlussfolgerungen werden die Ziele der EU für ihre externen Maßnahmen in Bezug auf Migration, Mobilität und Asyl, die Themen für die Zusammenarbeit mit Drittpartnern und das Instrumentarium festgelegt, das angewendet und weiterentwickelt werden soll. Besondere Bedeutung kann ferner der 2011 erfolgten Aufnahme der Dialoge über Migration, Mobilität und Sicherheit mit Marokko und Tunesien beigemessen werden, die mit Blick auf die Schaffung von Mobilitätspartnerschaften mit diesen Ländern geführt werden.

Grenzen

Es wurde eine Reihe von Initiativen zur Stärkung der Rolle von **Frontex** eingeleitet, so etwa die Verordnung zur Änderung der Frontex-Verordnung, Maßnahmen für die Zusammenarbeit zwischen Frontex und EASO sowie mit anderen Ämtern und Agenturen und die Eröffnung des Frontex-Operationsbüros in Griechenland. Frontex hat ferner Arbeitsvereinbarungen mit einer Reihe von Drittstaaten unterzeichnet, die sich auch auf Kapazitätsaufbaumaßnahmen erstrecken. Vor Ablauf des Geltungszeitraums des Stockholmer Programms sollte die langfristige Entwicklung von Frontex einschließlich der Realisierbarkeit eines europäischen Systems der Grenzschutzbeamten angegangen werden.

Ferner wird derzeit ein **Eurosur** betreffender Vorschlag erörtert, wobei als Zieldatum für die Betriebsaufnahme des Systems der 1. Oktober 2013 vorgeschlagen wurde.

Es wird erwartet, dass die Kommission das **Paket "intelligente Grenzen"** vorstellen wird; sie hat in diesem Zusammenhang beschlossen, derzeit kein europäisches System zur elektronischen Erteilung von Reisebewilligungen (ESTA) vorzuschlagen.

Visa

Das **Visa-Informationssystem (VIS)** ist seit Oktober 2011 im Einsatz und wird schrittweise im Hinblick auf eine weltweite Anwendung erweitert. Mit einer Reihe von Drittstaaten wurden Visaerleichterungsabkommen geschlossen; über weitere derartige Abkommen wird derzeit verhandelt. Ferner wird derzeit über eine Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 beraten, die auf die Aufnahme eines verstärkten Visa-Gegenseitigkeitsmechanismus sowie einer Aussetzungsklausel abzielt. Ferner werden die mit dieser Verordnung aufgestellten Visalisten regelmäßig überprüft.

Der Visakodex gilt seit dem 5. April 2010. Die Kommission wird 2013 die Anwendung des Visakodex bewerten und Änderungen zur Verbesserung des Visaerteilungsverfahrens vorschlagen. Für 2014 wird erwartet, dass die Kommission eine Mitteilung über ein neues Konzept für die europäische Visumpolitik vorlegt, in der untersucht wird, ob ein gemeinsamer europäischer Mechanismus zur Visaerteilung bei Kurzzeitvisa geschaffen werden kann.

Schengen

Die Beratungen über die Erweiterung des Schengen-Raums werden fortgeführt. Am 19. Dezember wurde Liechtenstein als 26. Land in den Schengen-Raum aufgenommen.

Die Beratungen über eine erfolgreiche Erweiterung des Schengen-Raums um Bulgarien und Rumänien werden fortgeführt.

Im Juni 2012 einigte sich der Rat auf die Texte des **Pakets "Verwaltung des Schengen-Raums"**, in dem eine stärkere Rolle für die Kommission und Frontex in einem überarbeiteten Schengen-Evaluierungsmechanismus sowie eine Reihe von Änderungen am Schengener Grenzkodex vorgesehen sind. Diese Texte sind nun die Grundlage, auf die sich der Rat bei der Erörterung der einschlägigen Gesetzgebungsvorschläge mit dem Europäischen Parlament stützen wird.

Die Arbeiten werden mit dem Ziel fortgesetzt, wie geplant bis Ende 2012 die IT-Agentur in Betrieb zu nehmen und das SIS-II-Vorhaben im ersten Quartal 2013 fertigzustellen.

Zusammenarbeit im Justizbereich

Laut dem Stockholmer Programm sollen vorrangig die Interessen und Bedürfnisse der Bürger im Mittelpunkt stehen. Es gilt, für die Wahrung der Grundfreiheiten und zugleich für Sicherheit in Europa Sorge zu tragen.

Grundrechte/Unionsbürgerschaft

Im Stockholmer Programm werden die Organe der EU und die Mitgliedstaaten ersucht, sicherzustellen, dass Rechtsetzungsvorschläge während des gesamten Gesetzgebungsverfahrens mit den Grundrechten vereinbar sind und bleiben. Die Kommission hat eine Strategie verabschiedet, die sicherstellen soll, dass alle Rechtsvorschriften der EU in jeder Stufe des Gesetzgebungsverfahrens und anschließend bei der Anwendung in den EU-Mitgliedstaaten mit der Grundrechtecharta vereinbar sind. Die Kommission veröffentlicht einen Jahresbericht über die Anwendung der Charta.

Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention

Im Stockholmer Programm wird der Beitritt der Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention als sehr wichtiges Ziel eingestuft. Auch in Anbetracht der politischen und technischen Schwierigkeiten ist es bedauerlich, dass den Verhandlungen zwischen der Union und den 47 Mitgliedstaaten des Europarates noch kein Erfolg beschieden war.

Die Verhandlungen mit den 47 Mitgliedstaaten des Europarates in Straßburg sind derzeit im Gange, wobei die Kommission als Verhandlungsführer im Namen der Union handelt.

Die jüngsten Verhandlungstagungen haben im Juni, September und November 2012 stattgefunden, und eine vierte Tagung wurde für Januar 2013 anberaumt.

Gleichzeitig müssen die Beratungen über die Grundprinzipien für die **internen Vorschriften**, die die EU infolge des Beitritts wird annehmen müssen, vorangebracht werden.

Rechte des Kindes

Die Kommission hat in der EU-Agenda für die Rechte des Kindes vom Februar 2011 elf vorrangige Aktionen benannt, bei denen die Beiträge der EU-Organe, der Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft mit einem Zusatznutzen für den Schutz und die Förderung der Rechte des Kindes verbunden sind.

Schutzbedürftige Gruppen

Im Stockholmer Programm wurde dazu aufgerufen, sich mit vereinten Kräften für eine vollständige Eingliederung von schutzbedürftigen Bevölkerungsgruppen einzusetzen. Dementsprechend hat die Kommission im April 2011 den EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma vorgestellt.

Der Notwendigkeit, die Opfer von Straftaten einschließlich der Frauen besonders zu schützen, wurde mit der Richtlinie 2012/29/EU über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten Rechnung getragen.

Datenschutz

Die Kommission hat im Januar 2012 ein umfassendes Datenschutzpaket vorgelegt, das aus der allgemeinen Datenschutzverordnung und aus einer Richtlinie über den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten für Strafverfolgungszwecke besteht. Die Beratungen über das Paket kommen voran, und der Rat hat rasche Fortschritte zugesagt.

Zivilrecht

Die Kommission hat eingehende Vorschläge auf dem Gebiet des **Zivilrechts** vorgelegt, mit denen die Verwirklichung eines auf den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher und außergerichtlicher Entscheidungen gestützten europäischen Rechtsraums verstärkt werden soll.

Auf dem Gebiet des **Familienrechts** hat der Rat einen Beschluss über die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich des auf die Ehescheidung und Trennung ohne Auflösung des Ehebandes anzuwendenden Rechts sowie eine Verordnung zur Durchführung dieser Zusammenarbeit angenommen. Dies stellt die erste Verstärkte Zusammenarbeit auf europäischer Ebene dar.

Die Kommission hat ferner Vorschläge betreffend die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung und die Vollstreckung von Entscheidungen im Bereich des Ehegüterrechts bzw. im Bereich des Güterrechts eingetragener Partnerschaften vorgelegt. Trotz technischer Schwierigkeiten sind bei den Beratungen über diese Vorschläge im Rahmen des Rates und bei den Arbeiten zur Förderung der Kohärenz mit anderen Instrumenten, insbesondere der Erbsachen-Verordnung und der Überarbeitung der Brüssel-I-Verordnung, positive Entwicklungen zu verzeichnen.

Der Rat hat ferner eine Verordnung über Erbsachen angenommen, mit der ein Europäisches Nachlasszeugnis eingeführt wird; dies ist für die Bürger von großer Bedeutung.

Auf dem Gebiet des **Handelsrechts** wird der Rat nach einer Einigung mit dem Europäischen Parlament bald die Überarbeitung der Brüssel-I-Verordnung annehmen, bei der es sich um einen der Tragpfeiler des europäischen Rechtsraums handelt und mit der das Exäquaturverfahren abgeschafft wird. Des weiteren hat der Rat bei der Annahme des Kommissionsvorschlags zur grenzüberschreitenden Eintreibung von Forderungen in Zivil- und Handelssachen, der im Zusammenhang mit der aktuellen finanziellen Situation von Bedeutung ist, beträchtliche Fortschritte erzielt. Der Rat rechnet damit, dass die Kommission in Kürze einen Vorschlag zur Überarbeitung der Verordnung über Insolvenzverfahren vorlegen wird.

Die Kommission hat einen detaillierten Vorschlag zur Einführung eines Gemeinsamen Europäischen Kaufrechts vorgelegt. Nach Auffassung einer Reihe von Mitgliedstaaten geht dieser Vorschlag einen Schritt weiter, als im Stockholmer Programm verlangt wird. Die zuständige Arbeitsgruppe des Rates führt eine sorgfältige und eingehende Prüfung des Vorschlags durch, was für viele Mitgliedstaaten mit beträchtlichen Anstrengungen verbunden ist.

Im Rahmen eines breiter angelegten Pakets zum Opferschutz hat der Rat ferner bei einem Vorschlag zur gegenseitigen Anerkennung von **Schutzmaßnahmen** in Zivilsachen, mit dem die Rechte der Opfer in der Europäischen Union gestärkt werden und die Richtlinie über die Europäische Schutzanordnung in Strafsachen ergänzt wird, beträchtliche Fortschritte erzielt.

Zudem sei darauf hingewiesen, dass die Kommission ersucht worden war, eine Strategie für die internationale Präsenz der EU im zivilrechtlichen Bereich auszuarbeiten. Die Kommission wird ersucht, zügig einen entsprechenden Vorschlag zu unterbreiten. Ferner wird davon ausgegangen, dass die Kommission Vorschläge für eine Überarbeitung der Brüssel-IIa-Verordnung, der Verordnung über die Zustellung gerichtlicher und außergerichtlicher Schriftstücke und der Instrumente betreffend Personenstandsurkunden sowie für eine vereinfachte Legalisierung von Urkunden unterbreitet.

Strafrecht

Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon sind bei der Entwicklung des **Strafrechts** beträchtliche Fortschritte zu verzeichnen, und die Kommission hat in einer Mitteilung dargelegt, wie das Strafrecht auf der Ebene der EU eine wirksame Durchführung der Politiken der EU sicherstellen kann. Das Europäische Parlament und der Rat haben eng zusammengearbeitet, um die Bekämpfung des Menschenhandels, der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Cyberkriminalität sowie den Schutz von Frauen und Opfern von Straftaten zu verstärken. Diese Instrumente sollten weiterhin effektiv angewandt werden; ferner sollten erforderlichenfalls neue Betätigungsfelder einschließlich der Fälschung des Euro, Geldwäsche und Drogenhandel in Betracht gezogen werden.

In Anbetracht der Finanzkrise, gegen die Europa und der Rest der Welt in den letzten Jahren zu kämpfen hatten, müssen strafrechtliche Maßnahmen getroffen werden, um die zur Wiederherstellung des Vertrauens auf den Finanzmärkten getroffenen Maßnahmen zu flankieren. Derzeit werden Rat Beratungen über wichtige Vorschläge der Kommission zu **Marktmissbrauch** und **Insidergeschäften geführt**, mit denen strafrechtliche Sanktionen eingeführt werden sollen.

In der aktuellen Wirtschaftslage müssen mit Blick auf den mehrjährigen Finanzrahmen vorrangig zügige Fortschritte bei den Verhandlungen über den Entwurf der Richtlinie über den Schutz der **finanziellen Interessen** der Union erzielt werden.

Für den Schutz der finanziellen Interessen der Union sollte ein neuer Gesetzgebungsrahmen errichtet werden, damit gleiche Ausgangsbedingungen für die Mitgliedstaaten geschaffen und wirksamere Strafverfolgungsmaßnahmen durchgeführt werden können. Es wird damit gerechnet, dass die Kommission Vorschläge für eine neue Eurojust-Verordnung und für die Einsetzung einer **Europäischen Staatsanwaltschaft** – ausgehend von Eurojust – vorlegen wird.

Im Stockholmer Programm wurde ferner der Schutz der **Verfahrensrechte** von Verdächtigen und Beschuldigten hervorgehoben. Es wurden Richtlinien zu Übersetzung und Dolmetschung und zum Auskunftsrecht angenommen, und die Kommission legte ein Grünbuch vor, das zu einer breiten Anhörung der Öffentlichkeit zur Anwendung der EU-Strafrechtsvorschriften im Bereich des Freiheitsentzugs führte. Derzeit wird der Vorschlag über den Zugang zu Anwälten erörtert. Es bedarf umfassender Anstrengungen aller Beteiligten, um die Durchführung des Fahrplans zwecks Stärkung des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten voranzubringen. Wie im Stockholmer Programm gefordert, sollte der Fahrplan zumindest auf Fragen im Zusammenhang mit der Unschuldsvermutung erweitert werden.

Die Kommission war ersucht worden, dem Rat eine Liste der Länder vorzulegen, die um den Abschluss von Rechtshilfe- und Auslieferungsabkommen mit der Union ersucht haben.

Die Verhandlungen über den Entwurf zur **Europäischen Ermittlungsanordnung**, zu dem der Rat eine allgemeine Ausrichtung erzielt hat, werden fortgesetzt.

E-Justiz

Das **E-Justiz-Portal** wurde am 16. Juli 2010 eröffnet; erwähnenswert ist die Ernsthaftigkeit, mit der das Portal eingerichtet wird. Das Portal wird rasch zu einer erfolgreichen einheitlichen Anlaufstelle für Bürger und Angehörige der Rechtsberufe, die einen verbesserten Zugang zum Recht ermöglicht. Der Rat erwartet für 2013 einen Vorschlag der Kommission für einen Rechtsrahmen für die E-Justiz.

Justizielle Aus- und Fortbildung

Die Aus- und Fortbildung der Angehörigen der Rechtsberufe als wesentliches Mittel zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauens zwischen ihnen sollte verstärkt werden, und der Rat begrüßt die Mitteilung der Kommission zu Vorschlägen, mit denen die anspruchsvollen Zielvorgaben des Stockholmer Programms erreicht werden sollen.

Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit

2010 wurde eine Strategie der inneren Sicherheit als Rahmen zur Optimierung der Wirkung der Maßnahmen und zur umfassenden Nutzung der Ressourcen und Fachkenntnisse verabschiedet. Mit der Strategie sollen ferner Kohärenz und Komplementarität bei den internen und externen Maßnahmen der Union gewährleistet werden.

Bei den Arbeiten der EU zu Fragen der inneren Sicherheit wurde in den letzten Jahren der Schwerpunkt sehr stark auf die "**Operationalisierung**" der Vielzahl der bestehenden Instrumente und auf deren intensivere Nutzung gelegt. In dieser Hinsicht ist die wichtigste Neuerung seit der Einleitung des Stockholmer Programms der EU-Politikzyklus zu schwerer und organisierter Kriminalität, der über den Ständigen Ausschuss für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit (COSI) entwickelt worden war. Mit diesem methodischen Ansatz soll eine bessere Abstimmung zwischen den Prioritäten der EU und den nationalen und regionalen Vorhaben gewährleistet werden. Auch wenn die ersten Ergebnisse vielversprechend ausfallen, so ist doch bereits klar zu erkennen, dass ein stetiges Engagement der Mitgliedstaaten für Fortführung und Erfolg des Zyklus ausschlaggebend sind.

Diesbezüglich, aber auch ganz allgemein, sollte ein höheres Maß an **Aus- und Fortbildung** und **disziplinübergreifender Zusammenarbeit** ungeachtet der Haushaltszwänge nach wie vor Vorrang haben.

Bedauerlicherweise bestehen auf operativer Ebene immer noch Wissenslücken in Bezug auf das verfügbare Strafverfolgungsinstrumentarium der EU. Während das nach Art des "Erasmus-Programms" gestaltete und von der EPA veranstaltete und finanzierte Austauschprogramm für Strafverfolgungsbeamte bereits eingeleitet wurde, dürfte die (für 2011 erwartete) Mitteilung der Kommission über das europäische Aus- und Fortbildungsprogramm (ETS) starke Impulse für eine Verbesserung der Lage vermitteln, sofern die (nationalen) Akteure die geforderten Verpflichtungen übernehmen. Zeit, Humanressourcen und Finanzmittel in eine verbesserte Gesamtkoordinierung der Bekämpfung der Kriminalität zu investieren dürfte sich in ferner und in nicht allzu ferner Zukunft auszahlen. Kreative Ansätze wie die Förderung des Einsatzes administrativer Werkzeuge zur Ergänzung des klassischen Rechtsinstrumentariums und zugleich das Eingehen neuer Allianzen mit anderen als den traditionellen Partnern wird bei der Bekämpfung einer immer stärker diversifizierten und in technischer Hinsicht ausgefeilten Kriminalität von ausschlaggebender Bedeutung sein.

Bisher hat die Kommission noch keinen Vorschlag für eine wirksamere Zusammenarbeit – einschließlich des Informationsaustauschs – zwischen Europol, Eurojust und Frontex vorgelegt. Daher sollte die "Lissabonisierung" der Gründungsrechtsakte von Europol, EPA und Eurojust als Gelegenheit genutzt werden, um die Komplementarität zwischen den Ämtern und Agenturen sicherzustellen, wobei Überschneidungen bei Aufgaben und Verantwortlichkeiten, die zu einem Wettbewerbsverhalten in Bezug auf öffentliche Wahrnehmung und Profil führen könnten, zu vermeiden sind. Ein derartig eindeutiger, wirksamer und effizienter europäischer Kurs würde sich vor Ort unmittelbar positiv auswirken. Der Rat sollte sich darum bemühen, dass bis Ende 2014 eine allgemeine Ausrichtung zu den künftigen Gesetzgebungsvorschlägen in Bezug auf **Eurojust, Europol und EPA** erzielt wird.

Zum anderen sind stärkere und nachhaltige Bemühungen erforderlich, damit die zuständigen Behörden die **technischen Hilfsmittel**, insbesondere – aber nicht ausschließlich – in Sachen **Cyberkriminalität** erhalten, mit der sie ihre Arbeitsmethoden an ein in Entwicklung begriffenes Umfeld anpassen können. Ein verstärkter EU-Ansatz in diesem Bereich wird vielfachen Nutzen bringen und gleichzeitig größenbedingte Kosteneinsparungen ermöglichen. Hinsichtlich der Cyberkriminalität kommt dies in der Mitteilung der Kommission zu einem Europäischen Zentrum zur Bekämpfung der Cyberkriminalität und den entsprechenden Schlussfolgerungen des Rates zum Ausdruck. Über die operative Zusammenarbeit hinaus hat die EU auch ihren Rechtsrahmen mit einer Richtlinie, die einen besseren Schutz vor Cyber-Großangriffen gewährleistet, verstärkt.

Auch für den Bereich der Cyberkriminalität wurde im Stockholmer Programm dazu aufgerufen, Maßnahmen zum **Schutz der Kinder** vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch zu ermitteln. Es wurde eine Richtlinie angenommen, mit der die Maßnahmen zur Verhütung des sexuellen Missbrauchs von Kindern im Internet, zur erleichterten Verfolgung der betreffenden Straftäter und zur Verbesserung des Schutzes von Opfern im Kindesalter verstärkt werden sollen.

Was den **Menschenhandel** anbelangt, so ernannte die Kommission im Dezember 2010 ihren Koordinator für die Bekämpfung des Menschenhandels, um Koordinierung, Kohärenz und Partnerschaft innerhalb und außerhalb der EU zu verstärken. Der erste Durchführungsbericht zum maßnahmenorientierten Papier zur Stärkung der externen Dimension der Union in Bezug auf Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels wurde im Juni 2011 verabschiedet; der zweite, abschließende Bericht soll im Dezember 2012 angenommen werden. Im April 2011 wurde eine Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer angenommen.

Im Oktober 2012 billigte der Rat in seinen Schlussfolgerungen die Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels 2012-2016 mit dem Ziel, die Maßnahmen zu verstärken und Koordinierung und Kohärenz in der Politik der EU zu verbessern.

Ein maßgeschneiderter, den Bedürfnissen angemessener, aber auch innovativer und problemgerechter **Informationsaustausch** wird ein wesentliches Element bilden. Es wird erwartet, dass in der Mitteilung der Kommission über das europäische Informationsaustauschmodell (EIXM) auf dieses Thema eingegangen wird. Bedauerlicherweise sind mehr als vier Jahre nach ihrer Annahme und fünf Jahre nach der Annahme der politischen Verpflichtung die "Prümer Beschlüsse" erst von knapp der Hälfte der Mitgliedstaaten umgesetzt worden.

Der Rat formuliert derzeit die nächste **Drogenbekämpfungsstrategie der EU** für den Zeitraum 2013-2020, wobei er die von der Kommission vorgenommene Evaluierung der derzeitigen Strategie und die Kommissionsmitteilung über die künftige Reaktion der EU auf das Drogenproblem zugrunde legt. In speziellerer Hinsicht begrüßte der Rat die Überprüfung des Ratsbeschlusses zu neuen psychoaktiven Substanzen durch die Kommission, allerdings steht der dringend erforderliche Gesetzgebungsvorschlag zur Änderung dieses Beschlusses noch aus.

Die aktuelle Finanzkrise hat eine entschlosseneren Politik zur Förderung der Transparenz und Rechenschaftspflicht sowie ein härteres Vorgehen gegen Korruption erforderlich gemacht. Mit der Mitteilung zum Thema "**Korruptionsbekämpfung** in der EU" wurde der Weg bereitet für den allerersten Korruptionsbekämpfungsbericht der EU, der 2013 veröffentlicht werden soll.

Die Bekämpfung der organisierten Kriminalität erfordert innovative Konzepte für eine wirksame und nachhaltige Reaktion auf das Problem; dazu dient unter anderem der Vorschlag für eine Richtlinie über die **Einziehung der Erträge** aus Straftaten, über den derzeit verhandelt wird.

Auf dem Gebiet der **Terrorismusbekämpfung** wurden die Arbeiten mit der Durchführung des EU-Aktionsplans zu Radikalisierung und Anwerbung vorangebracht; dies erfolgte insbesondere mittels Errichtung des "Aufklärungsnetzwerks gegen Radikalisierung" (RAN) durch die Kommission und Fortschritten im Hinblick auf die Durchführung des CBRN-Aktionsplans der EU und des EU-Aktionsplans zur Verbesserung der Sicherheit in Bezug auf Explosivstoffe. Ferner wurde im Juli 2012 eine politische Einigung über den Vorschlag für eine Verordnung über die Vermarktung und Verwendung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe erzielt.

2010 schloss die EU ferner ein Abkommen mit den Vereinigten Staaten über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung im Rahmen des Programms zum Aufspüren der **Finanzierung des Terrorismus**.

Katastrophenschutz

Was den Aufruf zu einem umfassenden und effizienten **Katastrophenmanagement der Union** angeht, so kommen die Arbeiten zur Stärkung der auf die neue Bestimmung im Vertrag von Lissabon gestützten Maßnahmen der Union auf dem Gebiet des Katastrophenschutzes gut voran. Die Förderung eines risikobezogenen Ansatzes für die Politik der Mitgliedstaaten im Bereich Katastrophenvorbeugung und -vorsorge und die Bemühungen um eine bessere Risikomanagementplanung sind wichtige Merkmale des entsprechenden Vorschlags der Kommission. Hierzu gehören auch eine verbesserte Verfügbarkeit und Interoperabilität der Katastrophenschutzressourcen der Mitgliedstaaten und der Ausbau des Beobachtungs- und Informationszentrums (MIC), um ihre Koordinierung bei Katastrophen größeren Ausmaßes auch außerhalb des Unionsgebiets zu unterstützen.

Die Beratungen über den strategischen Ansatz der Union zur Verminderung der Bedrohung und der Schädigung durch **CBRNE-Vorfälle** zufälligen, natürlichen und vorsätzlichen Ursprungs (einschließlich terroristischer Handlungen), werden mit dem Ziel fortgeführt, ein übergreifendes Konzept auszuarbeiten, das auch die Sicherheit in Bezug auf Explosivstoffe umfassen könnte, um verstärkt Synergien zwischen den betreffenden Politikbereichen zu bewirken.

Eine stärkere externe Dimension

Im Stockholmer Programm wurde die zunehmende Bedeutung der externen Dimension der Politik der EU in den Bereichen Freiheit, Sicherheit und Recht unterstrichen. Damit werden zwei Ziele verfolgt, nämlich die Beziehungen zu Drittstaaten zu verstärken und die innere Sicherheit zu fördern.

Einige der Ziele des Stockholmer Programms in Bezug auf die externe Dimension wurden bereits erreicht, während bei anderen nur begrenzte Fortschritte zu verzeichnen sind.

Die **geografischen Prioritäten** bleiben im Großen und Ganzen unverändert. Die Beziehungen zu den Vereinigten Staaten, Russland und den westlichen Balkanstaaten haben sich generell zufriedenstellend entwickelt.

Im Gefolge des Arabischen Frühlings bestand die Erwartung, eine enge Partnerschaft aufzubauen, um den demokratischen Wandel im Mittelmeerraum zu unterstützen. Der Übergangsprozess in der Region stellt nach wie vor eine Herausforderung dar, und bisher sind nur wenige konkrete Ergebnisse zu verzeichnen; dazu gehören unter anderem die Dialoge über Migrationsfragen mit Marokko and Tunesien, die jüngste Konferenz von Limassol über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen zwischen der Europäischen Union und den Zielländern des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ENPI) und die Ausarbeitung eines spezifischen Justizreformvorhabens in Tunesien.

Die Beziehungen zu den Ländern der Östlichen Partnerschaft haben nach dem Gipfeltreffen im Jahr 2011 konkretere Form angenommen. Allerdings ist das Reformtempo in den Partnerländern sehr unterschiedlich, und das Engagement der EU muss nach dem Grundsatz "mehr für mehr" angepasst werden. Die laufenden Dialoge mit einigen Partnerländern über Visafragen sowie die Einleitung konkreter Vorhaben wie das Fachgebiet ermöglichen es jedoch der EU, die Reformprozesse in diesen Ländern zu unterstützen. Sie könnten mehr politische Autorität gewinnen, wenn eine Tagung der Minister für Justiz und Inneres abgehalten wird, wie die Kommission in ihrer Mitteilung angeregt und der Rat in seinen Schlussfolgerungen vom Dezember 2011 vorgesehen hat. In Bezug auf weitere strategische Partner einschließlich Indiens und China wurden erste Überlegungen angestellt. Was China anbelangt, so wurde auf dem letzten Gipfeltreffen eine Task-Force für Cyberkriminalität eingerichtet, und es wird ein Dialog über Fragen der Rechtsstaatlichkeit ins Auge gefasst. Bezüglich Indien wird derzeit über eine mögliche Zusammenarbeit in den Bereichen Datenschutz und Rechts-hilfe nachgedacht. Die Zusammenarbeit mit den lateinamerikanischen Ländern in Drogenfragen wurde mit Blick auf den bevorstehenden EU-LAK-Gipfel erweitert, der im Januar 2013 in Chile stattfinden soll.

Die derzeitigen **thematischen Prioritäten** bleiben auf der Tagesordnung; den Cyberfragen müsste aufgrund ihrer Auswirkungen auf die Gesellschaft mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Bezüglich der **Mechanismen**, mit denen die Außenbeziehungen im Bereich Justiz und Inneres auf ein höheres Niveau gebracht werden sollen, war es noch nicht möglich, das Niveau der betreffenden Kompetenzen in den Delegationen der EU im Ausland so zu erhöhen, wie es im Stockholmer Programm vorgesehen war. Was die Komplementarität zwischen den Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten anbelangt, so wurden im Dezember 2011 diesbezügliche Schlussfolgerungen des Rates angenommen. Es sei nochmals darauf hingewiesen, wie wichtig es ist, die Mitgliedstaaten in die Formulierung der externen Politik einzubinden und sie über laufende Verhandlungen zu unterrichten.

Menschenrechtsfragen stehen nach wie vor auf der Tagesordnung; die EU bringt diese Fragen weiterhin sowohl im internen Rahmen als auch extern in den internationalen Gremien zur Sprache. Diesbezüglich vermittelt der jüngst angenommene Aktionsplan für Menschenrechte eine Richtschnur für die Hauptprioritäten.

Die EU ist ferner kontinuierlich für hohe Standards beim **Datenschutz** eingetreten und verzeichnet derzeit Fortschritte bei der konkreten Zusammenarbeit mit wichtigen Partnern. Der Rat hat den Vorschlag der Kommission für ein Mandat zur Aushandlung eines Rahmenabkommens zwischen der EU und den Vereinigten Staaten über den Schutz der Daten bei der Verarbeitung für Strafverfolgungszwecke angenommen. Die Verhandlungen, über die die Kommission dem Rat gemäß dem Mandat zufolge regelmäßig berichten sollte, sind derzeit im Gange. Ferner kam es jüngst zu einer Angemessenheitsfeststellung mit wichtigen Partnern in anderen Regionen einschließlich Uruguays und Neuseelands; weitere Partner dürften folgen.

Fazit

Der zyprische Vorsitz stellt fest, dass im Hinblick auf mehrere Zielvorgaben des Stockholmer Programms beträchtliche Fortschritte erzielt worden sind. In einigen Bereichen sind die Fortschritte hinter den Erwartungen zurückgeblieben, weil entweder keine Vorschläge der Kommission vorlagen oder es in der Phase der Annahme bzw. Umsetzung (durch den Rat und/oder die Mitgliedstaaten) zu Verzögerungen gekommen ist.

Der Vorsitz ersucht den Rat um Vorgabe von Prioritäten, damit die Durchführung des Stockholmer Programms auf der Grundlage dieses Überblicks vorangebracht werden kann.