



**RAT DER  
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 2. Dezember 2009 (04.12)  
(OR. en)**

**17024/09**

**CO EUR-PREP 3  
JAI 896  
POLGEN 229**

**VERMERK**

---

des	Vorsitzes
für den	Rat (Allgemeine Angelegenheiten)/Europäischen Rat
Nr. Vordokument:	16484/1/09 REV 1 JAI 866 + ADD 1
<u>Betr.:</u>	Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger

---

Der Entwurf für das Stockholmer Programm ist vom Vorsitz am 16. Oktober 2009 vorgelegt worden. Der AStV hat am 21./22. Oktober 2009 einen ersten Gedankenaustausch über das Programm geführt. Im Anschluss daran haben die JI-Referenten den gesamten Text in drei Sitzungen, die am 30. Oktober sowie am 6. und 13. November 2009 stattfanden, geprüft. Der AStV hat den Text auf ebenfalls drei Tagungen, die am 4., 11. und 20. November 2009 stattfanden, geprüft. Dabei sind viele Fragen vorgebracht worden; der Text – wie er in der Anlage wiedergegeben ist – wurde umformuliert, um diesen Beratungen und den schriftlichen Bemerkungen verschiedener Delegationen Rechnung zu tragen. Der Vorsitz unterbreitet dem AStV hiermit das Ergebnis der betreffenden Beratungen, einschließlich der Beratungen im AStV vom 23. November 2009.

Der Vorsitz hat einige Textteile entsprechend den Vorschlägen einiger Delegationen umgestaltet. Neu hinzugekommen ist ein Kapitel mit dem Titel "Zugang zu Europa in einer globalisierten Welt", das aus den früheren Kapiteln zum integrierten Grenzmanagement und zur Visumpolitik besteht. Themen wie "Aus- und Fortbildung" und "Bewertung" wurden der besseren Lesbarkeit des Programms halber in einem Abschnitt zusammengefasst.

## **Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger**

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

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

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

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

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

Der Europäische Rat begrüßt, dass dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten nach dem Inkrafttreten des **Vertrags von Lissabon**<sup>1</sup> eine größere Rolle zukommen wird. Nach Artikel 11 EUV werden ferner die Bürger und die repräsentativen Verbände verstärkt die Möglichkeit haben, ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen. Damit wird der offene und demokratische Charakter der Europäischen Union zum Nutzen der Unionsbürger gestärkt werden.

Der Vertrag erleichtert den Prozess zur Erreichung der in diesem Programm dargelegten Ziele, sowohl für die Organe als auch für die Mitgliedstaaten. Die Rolle der Kommission bei der Ausarbeitung von Initiativen wird ebenso bestätigt wie das Recht zur Unterbreitung von Gesetzgebungsvorschlägen durch eine Gruppe von mindestens sieben Mitgliedstaaten. Der Gesetzgebungsprozess wird dadurch verbessert, dass das Mitentscheidungsverfahren in den meisten Bereichen zur Anwendung gelangt, wodurch eine uneingeschränkte Beteiligung des Europäischen Parlaments gewährleistet ist. Die nationalen Parlamente werden eine zunehmende Rolle im Gesetzgebungsprozess spielen. Dadurch, dass auch die Rolle des Gerichtshofs gestärkt wird, wird die Fähigkeit Europas verbessert, die Maßnahmen in diesem Bereich uneingeschränkt umzusetzen, und die einheitliche Auslegung sichergestellt.

Die europäischen Organe sollten alle durch den Vertrag von Lissabon gebotenen Möglichkeiten zur Stärkung des europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zum Vorteil der Bürger der EU nutzen.

In dem vorliegenden Programm werden strategische Leitlinien für die Planung im gesetzgeberischen und im operativen Bereich im Einklang mit Artikel 68 AEUV festgelegt.

## 1.1 Politische Prioritäten

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

---

<sup>1</sup> Wie er unter dieser Bezeichnung allgemein bekannt ist. Der Vertrag besteht in Wirklichkeit aus zwei Verträgen: dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Der Einfachheit halber wird in dem Programm manchmal der Ausdruck "Vertrag von Lissabon" oder der Ausdruck "Vertrag" verwendet.

Alle Maßnahmen, die künftig ergriffen werden, sollten den Bürger und andere Personen, für die die EU Verantwortung trägt, in den Mittelpunkt stellen. Die EU sollte in den kommenden Jahren auf die Umsetzung der folgenden Hauptprioritäten hinarbeiten:

***Förderung der Unionsbürgerschaft und der Grundrechte:*** Die Unionsbürgerschaft muss greifbare Realität werden. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts soll vor allem ein gemeinsamer Raum des Grundrechtsschutzes sein. Die Erweiterung des Schengen-Raums muss fortgeführt werden. Die Achtung der menschlichen Person und ihrer Würde sowie der übrigen in der Grundrechtecharta und der Europäischen Menschenrechtskonvention verankerten Rechte zählen zu den zentralen Werten. Dazu gehören die Wahrung der persönlichen Freiheitsrechte und der Privatsphäre über Staatsgrenzen hinweg, z.B. durch den Schutz persönlicher Daten. Die besonderen Bedürfnisse schutzbedürftiger Menschen müssen berücksichtigt werden und die europäischen Bürger sowie andere müssen ihre individuellen Rechte innerhalb der Europäischen Union uneingeschränkt ausüben können, gegebenenfalls sogar auch außerhalb der Union.

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

***Ein Europa, das schützt:*** Es sollte eine Strategie der inneren Sicherheit entwickelt werden, um die Sicherheitslage innerhalb der Union weiter zu verbessern und damit das Leben und die Unversehrtheit der europäischen Bürger zu schützen und um gegen organisierte Kriminalität, Terrorismus und sonstige Bedrohungen vorzugehen. Die Strategie sollte auf die Stärkung der Zusammenarbeit in den Bereichen Strafverfolgung, Grenzmanagement, Katastrophenschutz, Katastrophenbewältigung und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen abzielen, um Europa sicherer zu machen. Außerdem muss die Europäische Union ihre Arbeit auf die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten stützen und von Artikel 222 AEUV uneingeschränkt Gebrauch machen.

***Zugang zu Europa in einer globalisierten Welt:*** Der Zugang zu Europa für Geschäftsleute, Touristen, Studenten, Wissenschaftler, Arbeitnehmer, Personen, die internationalen Schutz benötigen, und sonstige Personen mit einem berechtigten Interesse an der Einreise in das Gebiet der EU muss effektiver und effizienter gestaltet werden. Gleichzeitig müssen die Union und ihre Mitgliedstaaten die Sicherheit ihrer Bürger gewährleisten. Das integrierte Grenzmanagement und die Visumpolitik sollten so angelegt sein, dass sie diesen Zielen dienen.

***Ein Europa der Verantwortung, der Solidarität und der Partnerschaft in Migrations- und Asylfragen:*** Die Entwicklung einer vorausschauenden und umfassenden europäischen Migrationspolitik, die auf Solidarität und Verantwortlichkeit beruht, ist weiterhin eines der politischen Hauptziele der Europäischen Union. Es ist für eine effektive Umsetzung aller einschlägigen Rechtsinstrumente zu sorgen; auf die einschlägigen Agenturen und Ämter, die in diesem Bereich tätig sind, sollte in vollem Umfang zurückgegriffen werden. Eine gut gesteuerte Zuwanderung kann für alle Beteiligten nutzbringend sein. Der Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl bietet eine eindeutige Grundlage für die weitere Entwicklung in diesem Bereich. Europa benötigt eine flexible Politik, die den Prioritäten und dem Bedarf der Mitgliedstaaten gerecht wird und die es Migranten ermöglicht, ihr Potential voll auszuschöpfen. Schutzbedürftigen Menschen ist der Zugang zu rechtlich gesicherten und effizienten Asylverfahren zu gewährleisten. Um glaubwürdige und nachhaltige Zuwanderungs- und Asylsysteme in der EU aufrechterhalten zu können, ist es erforderlich, entsprechend den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Oktober 2009 die illegale Migration zu verhüten, einzudämmen und zu bekämpfen, da die EU – vor allem die Mitgliedstaaten – an den Außengrenzen, insbesondere an der Südgrenze der EU – sich einem zunehmenden Druck durch illegale Migrationsströme ausgesetzt sieht.

***Die Rolle Europas in der globalisierten Welt – die externe Dimension:*** Die Bedeutung der externen Dimension der Politik der EU in den Bereichen Freiheit, Sicherheit und Recht unterstreicht, dass diese Politikbereiche stärker in die allgemeinen Politikbereiche der Europäischen Union integriert werden müssen. Die externe Dimension ist von entscheidender Bedeutung, um den zentralen Herausforderungen zu begegnen, denen wir gegenüberstehen, und um vermehrte Möglichkeiten für Unionsbürger zu schaffen, in Ländern rund um die Welt tätig zu sein und dort Geschäfte zu tätigen. Die externe Dimension der Politik in den Bereichen Freiheit, Sicherheit und Recht ist von entscheidender Bedeutung für die erfolgreiche Verwirklichung der Ziele dieses Programms und sollte insbesondere alle anderen Aspekte der EU-Außenpolitik berücksichtigen und mit diesen voll im Einklang stehen.

## **1.2 Instrumente**

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

### **1.2.1 Gegenseitiges Vertrauen**

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

### 1.2.2 Umsetzung

Der **vollständigen und wirksamen Umsetzung, Durchsetzung und Bewertung der bestehenden Instrumente** ist in den kommenden Jahren verstärkte Aufmerksamkeit zu widmen. Die rechtliche Umsetzung sollte sichergestellt werden, wobei die bestehenden institutionellen Instrumente in vollstem Umfang herangezogen werden, wann immer dies möglich ist.

Künftig ist auch innerhalb einer kürzeren Zeitspanne auf die Bedürfnisse der Bürger und der Unternehmen einzugehen. Die Union sollte sich darauf konzentrieren, den Bedarf der Bürger und Praktiker zu ermitteln und diesem entsprechend zu begegnen. Bei der Entwicklung von Maßnahmen auf Unionsebene sollte das Fachwissen der Mitgliedstaaten herangezogen und ein breites Spektrum an Maßnahmen in Betracht gezogen werden, auch Lösungen ohne gesetzgeberisches Tätigwerden wie vereinbarte Handbücher, Austausch bewährter Vorgehensweisen (darunter unter anderem eine bessere Nutzung der Europäischen Justiziellen Netze) und regionale Projekte, die dem betreffenden Bedarf begegnen, insbesondere wenn sie eine schnelle Reaktion ermöglichen.

### 1.2.3 Gesetzgebung

Die Vorlage **neuer Gesetzgebungsinitiativen durch die Kommission oder, soweit der Vertrag dies vorsieht, durch die Mitgliedstaaten**<sup>1</sup>, sollte generell nur nach Überprüfung der Einhaltung des Verhältnismäßigkeits- und des Subsidiaritätsgrundsatzes sowie nach gründlichen Vorarbeiten erfolgen, wozu auch vorherige Folgenabschätzungen gehören, bei denen – unter Heranziehung des Fachwissens der Mitgliedstaaten – auch der Bedarf und die finanziellen Folgen ermittelt werden. Es ist äußerst wichtig, dass evaluiert wird, wie neue Gesetzgebungsinitiativen sich auf die vier Freiheiten nach dem Vertrag auswirken, und sichergestellt wird, dass derartige Initiativen mit den Binnenmarktprinzipien uneingeschränkt vereinbar sind.

Der Europäische Rat ist der Auffassung, dass die Gesetzgebung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zwar erheblich weiterentwickelt worden ist, aber noch Defizite in Form von Überschneidungen und mangelnder Kohärenz aufweist. Zugleich könnte die **Qualität der Rechtsvorschriften**, auch der Sprachgebrauch in einigen der Rechtsakte, verbessert werden.

---

<sup>1</sup> Der Einfachheit halber wird in dem Programm nur der Kommission das Initiativrecht zugeschrieben. Dem steht jedoch nicht entgegen, dass Mitgliedstaaten Initiativen nach Artikel 76 AEUV ergreifen können.

Eine horizontale Überprüfung der angenommenen Rechtsakte sollte, soweit zweckmäßig, in Erwägung gezogen werden, um die **Kohärenz und Konsolidierung der Rechtsvorschriften zu verbessern**. Rechtliche Kohärenz und leichte Zugänglichkeit sind besonders wichtig. **Bessere Rechtsetzung und Gesetzgebungsgrundsätze** sollten während des gesamten Beschlussfassungsverfahrens stärker zum Tragen kommen. Die zwischen den Organen der EU getroffene interinstitutionelle Vereinbarung über die Vereinfachung des Regelungsumfelds sollte uneingeschränkt angewendet werden. Alle EU-Organe sollten sich in sämtlichen Phasen des interinstitutionellen Verfahrens darum bemühen, Rechtsvorschriften der EU **in einer klaren und verständlichen Sprache** abzufassen.

#### **1.2.4 Verstärkte Kohärenz**

Der Europäische Rat ersucht den Rat und die Kommission, die interne Koordinierung zu verbessern, damit eine größere Kohärenz zwischen den externen und den internen Aspekten der Arbeit in den Bereichen Freiheit, Sicherheit und Recht erreicht wird. Das gleiche Erfordernis hinsichtlich Kohärenz und einer verbesserten Koordinierung gilt für die Agenturen bzw. Ämter der EU (Europol, Eurojust, Frontex, die EPA, die Lissabonner Drogenbeobachtungsstelle, das künftige Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen und die Agentur für Grundrechte). Der Rat sollte eine stärkere politische Aufsicht über die Agenturen bzw. Ämter ausüben, indem er beispielsweise Schlussfolgerungen zu den Jahresberichten annimmt. Sonderregeln gelten für einige Agenturen bzw. Ämter, was die Aufsicht durch das Europäische Parlament anbelangt.

#### **1.2.5 Bewertung**

Der Vertrag von Lissabon sieht vor, dass Maßnahmen erlassen werden können, damit die Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Kommission **eine objektive und unparteiische Bewertung der Durchführung der Politik in diesem Bereich** vornehmen, insbesondere um die umfassende Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung zu fördern. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten werden vom Inhalt und den Ergebnissen dieser Bewertungen unterrichtet. Der Europäische Rat ist der Auffassung, dass derartige Bewertungsverfahren Doppelungen vermeiden und sich auf lange Sicht auf alle Politiken in dem Bereich erstrecken sollten. Es sollte auch ein wirksames System zur Nachverfolgung dieser Bewertungen vorhanden sein.

Es muss eine Bewertung der Effizienz der auf Unionsebene angenommenen Rechtsinstrumente vorgenommen werden. Eine Bewertung ist ferner notwendig, um etwaige Hindernisse zu ermitteln, die dem reibungslosen Funktionieren des europäischen Rechtsraums entgegenstehen. Sie sollte auf spezifische Probleme konzentriert sein und so die uneingeschränkte Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung erleichtern. Als erster Bereich sollte die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen einer Bewertung unterzogen werden, jedoch werden andere Politikbereiche, wie die Beachtung der Asylverfahren in den einschlägigen Rechtsvorschriften, folgen müssen. Soweit erforderlich, sollten die Bewertungsverfahren an den betreffenden Politikbereich angepasst werden.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- einen oder mehrere Vorschläge nach Artikel 70 AEUV zur Bewertung der unter Titel V AEUV fallenden Politik zu unterbreiten. Dieser Vorschlag bzw. diese Vorschläge sollten gegebenenfalls auch einen Bewertungsmechanismus vorsehen, der auf dem bewährten System der gegenseitigen Begutachtung beruht. Die Bewertung sollte regelmäßig erfolgen, ein wirksames Follow-up-System umfassen und zu einer besseren Kenntnis der nationalen Systeme beitragen, damit bewährte Praktiken festgelegt und Hindernisse für die Zusammenarbeit ermittelt werden können. Praktiker sollten zu den Bewertungen beitragen können. Der Rat sollte grundsätzlich eine führende Rolle bei dem Bewertungsprozess, insbesondere bei den Folgemaßnahmen, einnehmen.

Überschneidungen mit anderen Bewertungsmechanismen sollten vermieden werden, jedoch sollten Synergien und eine Zusammenarbeit angestrebt werden, insbesondere mit dem Europarat. Die Union sollte sich aktiv an der Arbeit der Überwachungsgremien des Europarats beteiligen und einen Beitrag dazu leisten.

### **1.2.6 Aus- und Fortbildung**

Zur Förderung einer echten europäischen Rechts- und Strafverfolgungskultur ist es von grundlegender Bedeutung, dass die Aus- und Fortbildung zu EU-bezogenen Fragen intensiviert und allen Berufsgruppen, die an der Umsetzung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beteiligt sind, systematisch zugänglich gemacht wird. Hierzu gehören Richter, Staatsanwälte, Justizbedienstete, Polizei- und Zollbeamte sowie Beamte des Grenzschutzes.

Es sollte angestrebt werden, dass systematische europäische Aus- und Fortbildungsprogramme für alle Beteiligten angeboten werden. Ziel der Union und ihrer Mitgliedstaaten sollte es sein, dass eine erhebliche Anzahl an Praktikern bis 2015 an einem europäischen Lehrgang oder an einem Austausch mit Kollegen aus einem anderen Mitgliedstaat teilgenommen hat; diese Lehrgänge oder dieser Austausch könnten Teil bereits bestehender Aus- und Fortbildungsprogramme sein. Zu diesem Zweck sollte insbesondere auf die bestehenden Aus- und Fortbildungseinrichtungen zurückgegriffen werden.

Die Zuständigkeit hierfür liegt in erster Linie bei den Mitgliedstaaten, jedoch muss die Union sie in ihren Anstrengungen – auch finanziell – unterstützen und ferner über eigene Mechanismen zur Ergänzung der einzelstaatlichen Anstrengungen verfügen können. Der Europäische Rat ist der Auffassung, dass Aspekte der Zusammenarbeit auf EU- und auf internationaler Ebene Bestandteil der nationalen Lehrpläne sein sollten. Hinsichtlich der Aus- und Fortbildung von Richtern, Staatsanwälten und Justizbediensteten ist es wichtig, dass die Unabhängigkeit der Justiz gewahrt bleibt; gleichzeitig sollte aber Nachdruck auf die europäische Dimension bei Praktikern gelegt werden, die häufig europäische Rechtsinstrumente anwenden. Die EPA und Frontex sollten eine zentrale Rolle bei der Aus- und Fortbildung des Personals von Strafverfolgungsbehörden und von Beamten des Grenzschutzes übernehmen, damit sichergestellt wird, dass die Aus- und Fortbildungsmaßnahmen eine europäische Dimension aufweisen. Die Aus- und Fortbildung von Beamten des Grenzschutzes und des Zolls ist besonders wichtig, damit ein gemeinsamer Ansatz für das integrierte Grenzmanagement gefördert wird. Im Hinblick auf die Stärkung europäischer Aus- und Fortbildungsprogramme könnten Lösungen auf europäischer Ebene angestrebt werden. Darüber hinaus gilt es, E-Learning-Programme und gemeinsame Lehrmaterialien für die Fortbildung von Angehörigen der einschlägigen Berufe im Bereich der europäischen Verfahren zu entwickeln.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- einen Aktionsplan vorzuschlagen, der darauf abzielt, das Niveau der europäischen Aus- und Fortbildungs- sowie Austauschprogramme in der Union erheblich und systematisch anzuheben. In dem Plan sollte vorgeschlagen werden, wie sichergestellt werden kann, dass einem Drittel aller Polizeibeamten, die an der europäischen polizeilichen Zusammenarbeit beteiligt sind, und der Hälfte der Richter, Staatsanwälte und Justizbediensteten, die an der europäischen justiziellen Zusammenarbeit beteiligt sind, sowie der Hälfte der an der europäischen Zusammenarbeit beteiligten sonstigen Praktiker europäische Aus- und Fortbildungsprogramme angeboten werden können;
- zu prüfen, was als europäisches Aus- und Fortbildungsprogramm definiert werden könnte, und in dem Aktionsplan vorzuschlagen, wie dieser Gedanke weiterzuentwickeln ist, damit er eine europäische Dimension erhält;
- spezifische Austauschprogramme – nach dem "Erasmus"-Modell – einzurichten, an denen Nicht-EU-Mitgliedstaaten und insbesondere Beitrittsstaaten sowie Länder, mit denen die Union Partnerschafts- und Kooperationsabkommen geschlossen hat, beteiligt werden könnten;
- sicherzustellen, dass über die Teilnahme an gemeinsamen Lehrgängen, Übungen und Austauschprogrammen aufgabenspezifisch und nicht nach sektorspezifischen Kriterien entschieden wird.

### 1.2.7 Kommunikation

Den Errungenschaften im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts kommt generell eine große Bedeutung für die Bürger, Unternehmen und Fachkreise zu. Der Europäische Rat fordert daher alle Organe, insbesondere die Kommission, sowie die Mitgliedstaaten auf zu prüfen, wie **den Bürgern und Rechtsanwendern die konkreten Ergebnisse** der Politik im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts **besser vermittelt** werden können. Er ersucht die Kommission, eine Strategie zu entwerfen, mit der den Bürgern am besten dargelegt werden kann, welchen Nutzen sie aus den neuen Instrumenten und rechtlichen Rahmenvorschriften ziehen können, beispielsweise durch Nutzung der mit der E-Justiz gebotenen Möglichkeiten und des E-Justiz-Portals.

### 1.2.8 Dialog mit der Zivilgesellschaft

Der Europäische Rat ermutigt die Organe der Union, in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich einen offenen, transparenten und **regelmäßigen Dialog mit repräsentativen Verbänden und Vertretern der Zivilgesellschaft** zu führen. Die Kommission sollte spezifische Mechanismen, z.B. nach dem Modell des Europäischen Rechtsforums, zur Intensivierung des Dialogs in Bereichen, in denen solche Mechanismen als geeignet angesehen werden, einführen.

### 1.2.9 Finanzierung

Der Europäische Rat hebt hervor, dass das Stockholmer Programm im Rahmen der Rubriken und Obergrenzen des derzeitigen Finanzrahmens finanziert werden sollte. Viele der Maßnahmen und Aktionen des Programms können durch eine wirksamere Nutzung bestehender Instrumente und Fonds durchgeführt werden. Der Europäische Rat stellt fest, dass die derzeit geltende **Finanzielle Vorausschau** Ende 2013 ausläuft. Er unterstreicht seine Absicht, die Zielsetzungen des Stockholmer Programms zu berücksichtigen. Das Programm greift den Verhandlungen über die nächste Finanzielle Vorausschau jedoch nicht vor.

Der Europäische Rat ist ferner der Auffassung, dass die Verfahren für die Durchführung der Finanzierungsprogramme den Erfahrungen der Mitgliedstaaten zwar Rechnung tragen, jedoch transparent, flexibel und kohärent gestaltet sein und gestrafft werden sollten; auch sollten sie den Verwaltungen, den etablierten Partnern und den Rechtsanwendern durch eine aktive Verbreitung klarer Leitlinien, einen Mechanismus zur Ermittlung der Partner und eine genaue Programmierung leichter zugänglich gemacht werden. Der Europäische Rat ersucht die Kommission, geeignete Mittel zur Erreichung dieses Ziels zu prüfen.

Im Rahmen der nächsten Finanziellen Vorausschau sollte geprüft werden, wie die Finanzierungsinstrumente am besten ausgestaltet werden sollten, um zu gewährleisten, dass außerhalb der Union entwickelte operative Projekte, mit denen die Sicherheit der Union verbessert wird, insbesondere im Bereich der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus in angemessener Weise unterstützt werden. Sorgfältig geprüft werden sollte, auf welche Weise die Reaktion der EU auf dringliche Ereignisse in diesem Bereich hinsichtlich der Bereitstellung von Finanzhilfe beschleunigt werden könnte und wie technische Hilfe für die globale Durchführung internationaler Übereinkommen, wie der Übereinkommen zu Terrorismus, geleistet werden kann.

#### **1.2.10 Aktionsplan**

Im Lichte des Stockholmer Programms fordert der Europäische Rat die Kommission auf, unverzüglich in der ersten Hälfte des Jahres 2010 **einen Aktionsplan** vorzulegen, der vom Rat anzunehmen ist. Mit diesem Aktionsplan sollen die Ziele und Prioritäten des Stockholmer Programms in konkrete Maßnahmen umgesetzt und ein klarer Zeitplan für deren Annahme und Durchführung festgelegt werden. Der Aktionsplan sollte einen Vorschlag für einen Zeitplan für die Umwandlung der Rechtsinstrumente enthalten, für die eine neue Rechtsgrundlage gilt.

#### **1.2.11 Überprüfung des Stockholmer Programms**

Der Europäische Rat ersucht die Kommission, vor Juni 2012 eine **Halbzeitbilanz** der Umsetzung des Stockholmer Programms zu unterbreiten. Programme der Dreiervorsitze und Gesetzgebungsprogramme der Kommission sollten so bald wie möglich veröffentlicht werden, damit die nationalen Parlamente frühzeitig von den Vorschlägen Kenntnis nehmen können.

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

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

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

Der Europäische Rat ersucht

- die Kommission, vordringlich einen Vorschlag für den Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention vorzulegen;
- die Organe der EU und die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass Rechtsetzungsinitiativen während des gesamten Gesetzgebungsverfahrens mit den Grundrechten vereinbar sind und bleiben, indem die Anwendung der Methodik für eine systematische und strenge Überwachung der Einhaltung der Konvention und der in der Grundrechtecharta verankerten Rechte gestärkt wird.

Der Europäische Rat ersucht die Organe der EU,

- das Fachwissen der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte in vollem Umfang zu nutzen und sich gegebenenfalls mit der Agentur entsprechend deren Mandat in Bezug auf die Entwicklung von Maßnahmen und Rechtsvorschriften mit Auswirkungen auf die Grundrechte zu beraten und die Agentur dafür einzusetzen, den Bürgern Menschenrechtsfragen, die deren Alltagsleben berühren, zu vermitteln;
- die Bemühungen der EU fortzuführen, dass Todesstrafe, Folter und andere Formen unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung abgeschafft werden;
- die Maßnahmen der Union und der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Straflosigkeit und von Verbrechen des Völkermords, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu unterstützen und zu fördern, in diesem Zusammenhang die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, Drittländern und den einschlägigen internationalen Gerichten, insbesondere dem Internationalen Strafgerichtshof, zu verstärken und den Austausch von justiziellen Informationen und bewährten Vorgehensweisen in Bezug auf die Verfolgung derartiger Verbrechen über das Europäische Netz von Anlaufstellen betreffend Personen, die für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen verantwortlich sind, auszubauen.

Die Union ist ein Raum, in dem gemeinsame Werte gelten, die unvereinbar mit Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Völkermord und Kriegsverbrechen, einschließlich Verbrechen von totalitären Regimes, sind. Die einzelnen Mitgliedstaaten folgen in dieser Frage einem eigenen Ansatz, jedoch muss die Erinnerung an jene Verbrechen im Interesse der Versöhnung eine kollektive Erinnerung sein, die von uns allen geteilt und nach Möglichkeit weiter getragen wird. Die Union muss eine vermittelnde Rolle spielen.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- zu prüfen – und dem Rat 2010 Bericht zu erstatten –, ob es zusätzlicher Vorschläge bedarf, um das öffentliche Billigen, Leugnen oder gröbliche Verharmlosen von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen mit unter Strafe zu stellen, wenn sich die genannten Straftaten gegen eine Gruppe von Personen richten, die sich durch andere Kriterien definieren als durch Rasse, Hautfarbe, Religion, Abstammung oder nationale oder ethnische Herkunft, wie etwa sozialer Status oder politische Überzeugungen.

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

Das Recht auf Freizügigkeit der Bürger und ihrer Familienangehörigen innerhalb der Europäischen Union ist eines der Grundprinzipien, auf denen die Union beruht und eine der Grundfreiheiten der Unionsbürgerschaft. Die Unionsbürger haben das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, sie besitzen das aktive und passive Wahlrecht bei Wahlen zum Europäischen Parlament und bei Kommunalwahlen in ihrem Wohnsitzmitgliedstaat, sie können den Schutz der diplomatischen und konsularischen Stellen anderer Mitgliedstaaten in Anspruch nehmen usw. Bei der Ausübung ihrer Rechte genießen Unionsbürger Gleichbehandlung mit Inländern nach Maßgabe des Unionsrechts. Die tatsächliche Umsetzung der einschlägigen europäischen Rechtsvorschriften stellt daher eine Priorität dar.

Wie das Europäische Parlament hervorhebt, stellt die Schengen-Zusammenarbeit, infolge deren die Kontrollen an den Binnengrenzen in großen Teilen der EU entfallen sind, eine große Errungenschaft für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts dar. Der Europäische Rat erinnert daran, dass er an der weiteren Erweiterung des Schengen-Raums festhält. Sofern alle Anforderungen zur Anwendung des Schengen-Besitzstands erfüllt sind, ruft der Europäische Rat den Rat, das Europäische Parlament und die Kommission auf, alle Maßnahmen zu treffen, die erforderlich sind, damit die Kontrollen an den Binnengrenzen zu den verbleibenden Mitgliedstaaten, die erklärt haben, dass sie bereit sind, dem Schengen-Raum unverzüglich beizutreten, aufgehoben werden können.

Auch muss Unionsbürgern, die in Ausübung ihres Rechts auf Freizügigkeit bestimmte administrative oder rechtliche Hürden zu überwinden haben, Unterstützung zuteil werden. Hindernisse, mit denen dieses Recht im Alltagsleben eingeschränkt wird, sollten im Rahmen des Vertrags aufgehoben werden.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

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

Zu den mit der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit inhärent verbundenen Vorteilen gehört es, dass Unionsbürger und ihre Familienangehörigen ein Aufenthaltsrecht gemäß dem Unionsrecht erlangen. Dieses Recht dient allerdings nicht dazu, die Einwanderungsvorschriften zu umgehen. Die Freizügigkeit bringt für diejenigen, die in ihren Genuss kommen, nicht nur Rechte mit sich, sondern erlegt ihnen auch Pflichten auf; Missbrauch und Betrug sollten verhindert werden. Die Mitgliedstaaten sollten das Recht auf Freizügigkeit weiter sichern und schützen, indem sie untereinander und mit der Kommission zusammenarbeiten, um – unter Einhaltung der geltenden Rechtsvorschriften – gegen Handlungen krimineller Art mit rigorosen und verhältnismäßigen Maßnahmen vorzugehen.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission daher ferner,

- die Umsetzung und Anwendung dieser Vorschriften zur Verhinderung von Missbrauch und Betrug zu überwachen;
- zu prüfen, wie Informationen unter anderem über Aufenthaltstitel und Unterlagen am besten ausgetauscht werden können und wie die Behörden der Mitgliedstaaten beim Vorgehen gegen den Missbrauch dieses Grundrechts am besten unterstützt werden können.

In Anbetracht dieser Zielsetzung sollten die Mitgliedstaaten ferner genau überwachen, ob der bestehende Besitzstand in vollem Umfang und korrekt umgesetzt wird, und gegen etwaigen Missbrauch oder Betrug im Zusammenhang mit dem Recht auf Freizügigkeit vorgehen sowie Informationen und Statistiken über Missbrauch und Betrug dieser Art austauschen. Falls systematische Trends in Bezug auf Missbrauch und Betrug im Zusammenhang mit dem Recht auf Freizügigkeit festgestellt werden, sollten die Mitgliedstaaten der Kommission diese Trends mitteilen; die Kommission unterbreitet dem Rat sodann Vorschläge, wie diesen Trends mit den am besten geeigneten Mitteln begegnet werden kann.

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

Da die Vielfalt den Reichtum der Union ausmacht, müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten für ein sicheres Umfeld sorgen, in dem Unterschiede respektiert und die Schutzbedürftigsten geschützt werden. Der Kampf gegen Diskriminierung, Rassismus, Antisemitismus, Fremdenfeindlichkeit und Homophobie muss mit aller Entschlossenheit fortgesetzt werden.

### 2.3.1 Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- während der Laufzeit des Stockholmer Programms über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses von 2008 über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit bis zum 28. November 2013 Bericht zu erstatten und gegebenenfalls Vorschläge zur Änderung dieses Rahmenbeschlusses vorzulegen;
- die bestehenden Instrumente, insbesondere die Finanzierungsprogramme zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, voll zu nutzen.

Die Mitgliedstaaten sollten den Rahmenbeschluss so bald wie möglich, spätestens aber bis zum 28. November 2010 umsetzen.

### 2.3.2 Rechte des Kindes

Die Rechte des Kindes – d.h. der Grundsatz des Kindeswohls, das Recht des Kindes auf Leben, Überleben und Entwicklung, Schutz vor Diskriminierung und die Achtung des Rechtes des Kindes, seine Meinung in allen es berührenden Angelegenheiten frei zu äußern, und auf angemessene Berücksichtigung dieser Meinung entsprechend seinem Alter und seiner Reife –, wie sie in der Charta und dem VN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes verkündet werden, betreffen alle Politikbereiche der Union. Die Rechte des Kindes müssen systematisch und strategisch berücksichtigt werden, damit ein integrierter Ansatz gewährleistet wird. In der Mitteilung der Kommission im Hinblick auf eine EU-Kinderrechtsstrategie (2006) sind diesbezüglich wichtige Erwägungen enthalten. Es sollte eine ehrgeizige EU-Strategie zu den Rechten des Kindes entwickelt werden.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- Maßnahmen zu ermitteln, zu denen die Union einen Mehrwert beitragen kann, damit die Rechte des Kindes geschützt und gefördert werden. Besonderes Augenmerk sollte Kindern gelten, die sich in besonders prekären Situationen befinden, vor allem Kindern, die sexuell ausgebeutet oder sexuell missbraucht worden sind, sowie Kindern, die Opfer des Menschenhandels sind, und unbegleiteten Minderjährigen im Zusammenhang mit der Einwanderungspolitik.

Was Kindesentführungen durch einen Elternteil anbelangt, so sollte – abgesehen von der wirksamen Umsetzung der in diesem Bereich bestehenden Rechtsinstrumente – die Möglichkeit sondiert werden, die Mediation in Familiensachen auf internationaler Ebene anzuwenden; gleichzeitig sollten aber bewährte Verfahrensweisen in den Mitgliedstaaten berücksichtigt werden. Die Union sollte weiter Alarmsysteme für kriminelle Kindesentführung entwickeln, indem sie die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden und die Interoperabilität der Systeme fördert.

### **2.3.3 Schutzbedürftige Gruppen**

Alle Formen der Diskriminierung sind weiterhin unannehmbar. Die EU und die Mitgliedstaaten müssen sich mit vereinten Kräften für eine vollständige Eingliederung von schutzbedürftigen Bevölkerungsgruppen und speziell der Roma in die Gesellschaft einsetzen, indem sie ihre Einbindung in das Schulsystem und den Arbeitsmarkt fördern und etwaige gegen sie gerichtete Gewaltakte unterbinden. Zu diesem Zweck sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die bestehenden Rechtsvorschriften ordnungsgemäß angewendet werden, um gegen potenzielle Diskriminierung vorgehen zu können. Die EU wird praktische Unterstützung anbieten und bewährte Vorgehensweisen fördern, um den Mitgliedstaaten hierbei behilflich zu sein. Eine besondere Rolle kommt hierbei der Zivilgesellschaft zu.

Schutzbedürftige Gruppen in besonders gefährdeten Situationen, wie Frauen, die Opfer von Gewalt oder von Genitalverstümmelung wurden, oder Personen, die Schaden in einem Mitgliedstaat erleiden, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen oder in dem sie nicht ihren Wohnsitz haben, bedürfen eines stärkeren Schutzes, auch des rechtlichen Schutzes. Angemessene Mittel hierfür sollen aus den verfügbaren Finanzprogrammen bereitgestellt werden.

Die Frage, ob zusätzliche Vorschläge für hilfsbedürftige Erwachsene erforderlich sind, sollte im Lichte der Erfahrungen bewertet werden, die bei der Anwendung des Haager Übereinkommens von 2000 über den internationalen Schutz von Erwachsenen von den Mitgliedstaaten, die diesem Übereinkommen angehören oder ihm in Zukunft beitreten werden, gesammelt wurden. Die Mitgliedstaaten werden ermutigt, dem Übereinkommen so bald wie möglich beizutreten.

### 2.3.4 Opfer von Straftaten, einschließlich Terrorismus

Personen, die besonders schutzbedürftig sind oder die sich in besonders gefährdeten Situationen befinden, wie beispielsweise Personen, die wiederholter Gewalt in nahen Beziehungen ausgesetzt sind, Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt oder Personen, die Opfer anderer Arten von Straftaten in einem Mitgliedstaat werden, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen oder in dem sie nicht ihren Wohnsitz haben, bedürfen der besonderen Unterstützung und des besonderen rechtlichen Schutzes. Auch Opfer von Terrorismus bedürfen der besonderen Aufmerksamkeit und Unterstützung und der sozialen Anerkennung. Es ist ein integrierter und koordinierter Ansatz in Bezug auf Opfer erforderlich, entsprechend den Schlussfolgerungen des Rates über eine Strategie für die Verwirklichung der Rechte und eine bessere Unterstützung von Personen, die in der Europäischen Union zum Opfer einer Straftat werden.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission und die Mitgliedstaaten,

- zu prüfen, wie die Rechtsvorschriften und die praktischen Unterstützungsmaßnahmen zum Schutz von Opfern verbessert werden könnten, und die Durchführung der bestehenden Rechtsinstrumente zu verbessern;
- auch auf anderem Wege Opfern eine bessere Unterstützung anzubieten, etwa über die bestehenden europäischen Netzwerke, die praktische Hilfe bieten, und hierzu Vorschläge vorzulegen;
- zu prüfen, ob ein umfassendes Rechtsinstrument zum Schutz von Opfern erstellt werden könnte, indem die Richtlinie über die Entschädigung der Opfer von Straftaten und der Rahmenbeschluss über die Stellung des Opfers im Strafverfahren auf der Grundlage einer Bewertung der beiden Rechtsinstrumente zu einem Rechtsakt zusammengefasst werden.

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

## 2.4 Die Rechte des Einzelnen im Strafverfahren

Der Schutz der Rechte von Verdächtigen oder Beschuldigten im Rahmen von Strafverfahren ist ein Grundwert der Union, der für die Aufrechterhaltung des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten und des Vertrauens der Allgemeinheit in die Europäische Union von wesentlicher Bedeutung ist. Der Europäische Rat begrüßt daher den vom Rat angenommenen Fahrplan zur Stärkung der Verfahrensrechte von Verdächtigen und Beschuldigten im Rahmen von Strafverfahren, mit dem die Rechte des Einzelnen im Strafverfahren gestärkt werden, sobald der Fahrplan vollständig umgesetzt ist. Dieser Fahrplan wird fortan Teil des Stockholmer Programms sein.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- die in dem Fahrplan vorgesehenen Vorschläge vorzulegen, damit der Fahrplan entsprechend den darin festgesetzten Bedingungen rasch umgesetzt werden kann;
- weitere Elemente von Mindestverfahrensrechten in Bezug auf Beschuldigte und Verdächtige zu prüfen und zu bewerten, ob andere Themen, beispielsweise die Unschuldsvermutung, angegangen werden müssen, damit eine bessere Zusammenarbeit auf diesem Gebiet gefördert wird.

## **2.5 Schutz der Rechte der Bürger in der Informationsgesellschaft**

Wenn es gilt, das Recht auf Schutz der Privatsphäre im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu bewerten, so ist das Recht auf Freiheit als übergreifend anzusehen. Das Recht auf Schutz der Privatsphäre und auf Schutz der personenbezogenen Daten ist in der Grundrechtecharta enthalten. Die Union muss daher dem zunehmenden Austausch personenbezogener Daten und dem Erfordernis der Sicherstellung des Schutzes der Privatsphäre Rechnung tragen. Die Union muss für eine umfassende Strategie zum Datenschutz innerhalb der Europäischen Union und in ihren Beziehungen zu Drittstaaten sorgen. In diesem Zusammenhang sollte sie für die Anwendung der Grundsätze eintreten, die in den einschlägigen Rechtsinstrumenten der EU zum Datenschutz sowie in dem Übereinkommen des Europarats zum Datenschutz von 1981 enthalten sind, und den Beitritt zu diesem Übereinkommen fördern. Sie muss ferner vorhersehen und regeln, unter welchen Umständen ein Eingriff öffentlicher Stellen in die Ausübung dieser Rechte gerechtfertigt ist, und Datenschutzprinzipien auch im Rahmen der Privatsphäre anwenden.

Die Union muss der Notwendigkeit zu einem verstärkten Austausch personenbezogener Daten Rechnung tragen und dabei gleichzeitig aber eine größtmögliche Achtung des Schutzes der Privatsphäre sicherstellen. Der Europäische Rat ist überzeugt, dass die technologischen Entwicklungen nicht nur neue Herausforderungen in Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten mit sich bringen, sondern auch neue Möglichkeiten bieten, personenbezogene Daten besser zu schützen.

Die Grundprinzipien wie Zweckgebundenheit, Verhältnismäßigkeit und Rechtmäßigkeit der Verarbeitung, zeitlich begrenzte Speicherung, Sicherheit und Vertraulichkeit sowie die Achtung der Rechte des Einzelnen, eine Kontrolle durch unabhängige nationale Aufsichtsbehörden und der Zugang zu einem wirksamen Rechtsschutz müssen gewährleistet werden und eine umfassende Schutzregelung muss ausgearbeitet werden. Diese Fragen werden auch im Zusammenhang mit der Strategie der EU für das Informationsmanagement in Kapitel 4 behandelt.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- die Funktionsweise der verschiedenen Rechtsinstrumente über Datenschutz zu bewerten und erforderlichenfalls weitere Initiativen legislativer und nicht-legislativer Art vorzulegen, damit die vorgenannten Prinzipien weiterhin wirksam angewendet werden können;
- eine Empfehlung zur Aushandlung eines Abkommens mit den Vereinigten Staaten von Amerika über Datenschutz und gegebenenfalls Datenaustausch zu Zwecken der Strafverfolgung vorzulegen, die auf der Arbeit der hochrangigen Kontaktgruppe EU–USA zu Datenschutz und Datenaustausch aufbaut;
- Hauptelemente für Datenschutzabkommen mit Drittstaaten für Strafverfolgungszwecke zu prüfen, wozu erforderlichenfalls Daten im Besitz privater Stellen gehören können, unter Zugrundelegung eines hohen Datenschutzniveaus;
- die Einhaltung der Datenschutzgrundsätze durch die Entwicklung geeigneter neuer Technologien zu verbessern, und zwar im Wege einer Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor, speziell im Bereich der Forschung;
- die Einführung eines europäischen Prüfsiegels für "datenschutzfreundliche" Technologien, Produkte und Dienstleistungen zu prüfen;
- Informationskampagnen, insbesondere zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit, durchzuführen.

In einem allgemeineren Rahmen muss die Union bei der Entwicklung und Förderung internationaler Standards im Bereich des Schutzes personenbezogener Daten, sich stützend auf die einschlägigen Rechtsinstrumente der EU zum Datenschutzschutz und das Europaratsübereinkommen von 1981, und beim Abschluss geeigneter bilateraler oder multilateraler Instrumente als treibende Kraft fungieren.

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

Der Europäische Rat erinnert daran, dass die Transparenz des Beschlussfassungsprozesses, der Zugang zu Dokumenten und eine gute Verwaltungsführung dazu beitragen, dass die Bürger am demokratischen Leben der Union teilhaben. Außerdem wird mit der in Artikel 11 EUV vorgesehenen europäischen Bürgerinitiative ein neuer Mechanismus für die Teilhabe der Bürger geschaffen. Er sollte rasch verwirklicht werden.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- zu prüfen, wie die Transparenz des Beschlussfassungsprozesses, der Zugang zu Dokumenten und eine geordnete Rechtspflege im Lichte der neuen Möglichkeiten, die der Vertrag von Lissabon eröffnet, am besten sichergestellt werden können und hierzu geeignete Vorschläge zu machen.

Mit Blick auf die Europawahlen 2014 sollte sorgsam überlegt werden, wie mehr Bürger an die Wahlen gebracht werden können. Die Wahlbeteiligung hat seit 1979 um 20 % abgenommen, während gleichzeitig die Befugnisse des Europäischen Parlaments als Mitgesetzgeber erheblich ausgeweitet wurden. Maßnahmen wie eine vereinfachte Eintragung in das Wahlregister sollten sondiert werden.

Der Europäische Rat fordert die Kommission außerdem auf, vor Dezember 2012

- dem Europäischen Rat einen Bericht über die nationalen Gepflogenheiten und Traditionen bei den Wahlen zum Europäischen Parlament vorzulegen und auf der Grundlage dieses Berichts Vorschläge zu unterbreiten, wie die Festlegung eines gemeinsamen Wahltags für die Wahlen zum Europäischen Parlament erreicht werden könnte. Im Lichte dieses Berichts wird der Europäische Rat das weitere Vorgehen in dieser Frage prüfen.

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

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

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- geeignete Maßnahmen zu prüfen, mit denen die Koordinierung und Kooperation gewährleistet wird, die erforderlich ist, um den konsularischen Schutz gemäß Artikel 23 AEUV zu erleichtern.

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

Auf seiner Tagung in Tampere im Jahr 1999 hat der Europäische Rat erklärt, dass eine verbesserte gegenseitige Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen und Urteilen und die notwendige Annäherung der Rechtsvorschriften die Zusammenarbeit zwischen den Behörden und den Schutz der Rechte des einzelnen durch die Justiz erleichtern würden und dass der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung zum Eckstein der justitiellen Zusammenarbeit sowohl in Zivil- als auch in Strafsachen innerhalb der Union werden sollte. Dieser Grundsatz ist nun im Vertrag festgeschrieben.

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

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

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

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

Der Europäische Rat stellt mit Befriedigung fest, dass bei der Umsetzung der beiden Programme zur gegenseitigen Anerkennung, die der Rat im Jahr 2000 angenommen hat, erhebliche Fortschritte erzielt wurden, und er betont, dass die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen zur einzelstaatlichen Umsetzung der auf europäischer Ebene vereinbarten Vorschriften treffen sollten. In diesem Zusammenhang unterstreicht der Europäische Rat, dass die Umsetzung dieser Maßnahmen bewertet und die Arbeit im Bereich der gegenseitigen Anerkennung fortgesetzt werden muss.

#### **3.1.1 Strafrecht**

Angesichts der grenzüberschreitenden Kriminalität sollten mehr Anstrengungen unternommen werden, um die justizielle Zusammenarbeit effizienter zu gestalten. Die angenommenen Rechtsinstrumente müssen "benutzerfreundlicher" sein und sich auf die Probleme konzentrieren, die sich im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit immer wieder stellen, wie etwa Fristen, Bedingungen hinsichtlich der Sprache oder den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Zur Verbesserung der Zusammenarbeit auf der Grundlage der gegenseitigen Anerkennung sollten ferner einige Grundsatzfragen geklärt werden. Beispielsweise kann bei Verhandlungen über Rechtsinstrumente ein übergreifender Ansatz in Bezug auf bestimmte, immer wieder auftretende Probleme erforderlich sein. Die gegebenenfalls erforderliche Angleichung des materiellen Rechts und des Verfahrensrechts sollte die gegenseitige Anerkennung erleichtern.

Die gegenseitige Anerkennung könnte sich auf alle Arten von gerichtlichen Urteilen und Entscheidungen erstrecken, seien sie – abhängig vom Rechtssystem – strafrechtlicher oder verwaltungsrechtlicher Art.

Für Opfer von Straftaten oder gefährdete Zeugen können besondere Schutzmaßnahmen vorgesehen werden, die innerhalb der Union wirksam sein sollten.

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

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- im Anschluss an eine Folgenabschätzung ein umfassendes System vorzuschlagen, das sämtliche bestehenden Instrumente in diesem Bereich ersetzen soll, unter anderem auch den Rahmenbeschluss über die Europäische Beweisordnung, das so weit wie möglich alle Arten von Beweismitteln erfasst und die Vollstreckungsfristen enthält und die Verweigerungsgründe so weit wie möglich begrenzt;
- zu untersuchen, ob es andere Mittel gibt, um die Zulässigkeit von Beweismitteln in diesem Bereich zu erleichtern;
- zu untersuchen, ob bestimmte Ermittlungsmaßnahmen durch Strafverfolgungs- oder Justizbehörden des ersuchenden/ausstellenden Mitgliedstaats in Verbindung und in Absprache mit den Behörden des ausführenden Staates gemäß Artikel 89 AEUV durchgeführt werden können und gegebenenfalls entsprechende Vorschläge vorzulegen;
- zu untersuchen, ob und wie die Behörden eines Mitgliedstaats rasch Informationen von privaten oder öffentlichen Einrichtungen eines anderen Mitgliedstaats erhalten können, ohne auf Zwangsmaßnahmen oder die Justizbehörden des anderen Staates zurückzugreifen;
- die Ergebnisse der Evaluierung des Europäischen Haftbefehls zu untersuchen und gegebenenfalls Vorschläge zur Steigerung der Effizienz und des Rechtsschutzes für Einzelpersonen beim Übergabeverfahren, durch eine schrittweise Annäherung an andere Instrumente der gegenseitigen Anerkennung vorzulegen;
- eine umfassende Studie über bestehende rechtliche und administrative Hindernisse für die grenzüberschreitende Vollstreckung von Sanktionen und Verwaltungsentscheidungen bei Zuwiderhandlungen im Straßenverkehr zu erstellen und erforderlichenfalls Vorschläge für weitere legislative und nichtlegislative Initiativen zur Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit in der Union vorzulegen.

Die Union sollte den systematischen Informationsaustausch und, als langfristiges Ziel, die gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen, die die Aberkennung bestimmter Rechte zum Gegenstand haben, anstreben.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- die Nutzung der Maßnahme der Aberkennung von Rechten in den Mitgliedstaaten zu untersuchen und dem Rat ein Maßnahmenprogramm vorzuschlagen, einschließlich des Informationsaustauschs zur Aberkennung bestimmter Rechte, indem sie einem langfristigen stufenweisen Ansatz folgt, der den Fällen Vorrang einräumt, in denen eine Aberkennung von Rechten die persönliche Sicherheit oder das Geschäftsleben am ehesten beeinträchtigt.

Im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit betont der Europäische Rat, dass die Mitgliedstaaten und Eurojust den Beschluss 2009/426/JI des Rates vom 16. Dezember 2008 sorgfältig umsetzen müssen, der zusammen mit dem Vertrag von Lissabon eine Gelegenheit bietet, Eurojust in den kommenden Jahren weiter auszubauen, u.a. hinsichtlich der Einleitung von Ermittlungen und der Beilegung von Zuständigkeitskonflikten. Auf der Grundlage einer Bewertung der Umsetzung dieses Instruments könnten neue Möglichkeiten im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen des Vertrags erörtert werden, einschließlich weiterer Befugnisse für die nationalen Mitglieder von Eurojust, der Verstärkung der Befugnisse des Eurojust-Kollegiums oder der Einsetzung eines Europäischen Staatsanwalts.

### **3.1.2 Zivilrecht**

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

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

Der Europäische Rat ist der Auffassung, dass der Prozess der Angleichung der Kollisionsnormen auf Unionsebene in den Bereichen, in denen dies erforderlich ist (wie z.B. Trennung und Scheidung), ebenfalls fortgeführt werden sollte. Er könnte außerdem den Bereich des Gesellschaftsrechts, der Versicherungsverträge und der Sicherungsrechte umfassen.

Der Europäische Rat hebt ferner hervor, wie wichtig es ist, mit der Arbeit zur Konsolidierung der im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen bislang angenommenen Rechtsinstrumente zu beginnen. Zuallererst sollte das Unionsrecht durch eine Straffung der bestehenden Instrumente kohärenter gestaltet werden. Ziel sollte es sein, die Kohärenz und die Nutzerfreundlichkeit der Rechtsinstrumente sicherzustellen und somit ihre effizientere und einheitlichere Anwendung zu gewährleisten.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- zu bewerten, welche Garantien zur Flankierung der Abschaffung des Exequaturverfahrens erforderlich sind und wie sie gestrafft werden könnten;
- zu bewerten, ob Gründe für eine Konsolidierung und Vereinfachung im Hinblick auf eine bessere Kohärenz der bestehenden Rechtsvorschriften der Union bestehen;
- Folgemaßnahmen zu der kürzlich durchgeführten Studie über Probleme, die sich in Bezug auf Personenstandsurkunden und auf den Zugang zu Personenstandsregistern stellen könnten, einzuleiten.

Im Lichte der Ergebnisse könnte die Kommission geeignete Vorschläge unterbreiten, die den unterschiedlichen Rechtsordnungen und Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten Rechnung tragen. Auf kurze Sicht könnte ein Verfahren eingerichtet werden, mit dessen Hilfe sich Unionsbürger ohne großen Aufwand ihre eigenen Personenstandsurkunden beschaffen können. Auf lange Sicht könnte erwogen werden, ob eine gegenseitige Anerkennung der Wirkung von Personenstandsurkunden sich als geeignet erweisen könnte, zumindest in bestimmten Bereichen. Die Arbeiten der Internationalen Kommission für das Zivilstandswesen sollten in diesem besonderen Bereich berücksichtigt werden.

### **3.2 Stärkung des gegenseitigen Vertrauens**

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

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

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

Die Aus- und Fortbildung von Richtern (auch im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit), Staatsanwälten und sonstigen Justizbediensteten ist entscheidend für die Stärkung des gegenseitigen Vertrauens (siehe auch Kapitel 1.2.6). Die Union sollte weiterhin Maßnahmen zur Verstärkung der Aus- und Fortbildung im Einklang mit den Artikeln 81 und 82 AEUV unterstützen und fördern.

### **3.2.2 Entwicklung von Netzen**

Der Europäische Rat ist der Ansicht, dass Kontakte zwischen ranghohen Beamten der Mitgliedstaaten in den JI-Bereichen wertvoll sind und von der Union so weit wie möglich gefördert werden sollten. Diese Bereiche könnten je nach den einzelstaatlichen Strukturen die obersten Polizeichefs oder Staatsanwälte, die Leiter von Aus- und Fortbildungsinstituten, die Leiter der Gefängnisverwaltungen oder die Generaldirektoren der Zollbehörden umfassen. Gegebenenfalls sollten diese Netze auch über die Arbeit des Ausschusses für die innere Sicherheit unterrichtet werden oder die Möglichkeit haben, an der Erstellung der Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der organisierten Kriminalität und anderen strategischen Instrumenten der Union mitzuwirken. Diese Netze sollten überwiegend im Rahmen bestehender Strukturen wie Europol, Eurojust und Frontex oder auf Einladung des Vorsitzes als Gastgeberland zusammentreten. Die Union sollte weiterhin auch andere berufliche Netze, die in diesem Bereich bestehen, unterstützen. Dazu gehören u.a. das Europäische Netz der Räte für das Justizwesen und das Netz der Präsidenten der obersten Gerichtshöfe.

### **3.2.3 Evaluierung**

Wie in anderen Bereichen auch muss die Ausweitung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung im Bereich der Justiz mit Verbesserungen bei der Evaluierung, sowohl ex-ante als auch ex-post, einhergehen (siehe auch Kapitel 1.2.5).

### **3.2.4 Verbesserung der Instrumente**

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

### 3.2.5 Umsetzung

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

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

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- die gemeinsame Nutzung von Informationen durch die Erstellung – zusammen mit Experten für Zivil- und Strafrecht und den Mitgliedstaaten – von Handbüchern oder nationalen Merkblättern über die Nutzung der Rechtsinstrumente zur gegenseitigen Anerkennung sicherzustellen, nach dem Muster des Handbuchs über den Europäischen Haftbefehl. Ziel sollte es sein, über ein Handbuch oder ein nationales Merkblatt für alle Rechtsinstrumente zu verfügen, die bis zum Ende des Fünfjahreszeitraums angenommen werden.

Der Europäische Rat ist ferner der Auffassung, dass alle modernen elektronischen Kommunikationsmittel in vollem Umfang genutzt werden sollten und dass die Justizbehörden so rasch wie möglich die Mittel für eine gesicherte elektronische Kommunikation erhalten sollten, damit ein sicherer Schriftverkehr ermöglicht wird. Die Union sollte ferner den Schwerpunkt auf die Videokonferenztechnik sowie darauf legen, die Entwicklung von Übersetzungswerkzeugen zu unterstützen, damit diese so korrekt wie möglich arbeiten. Diese Entwicklungen sollten von der Umsetzung des Aktionsplans für die E-Justiz begleitet werden und Teil dieses Plans bilden. Darüber hinaus sollten – unter umfassender Berücksichtigung der Datenschutzvorschriften – Maßnahmen zur Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden getroffen werden, damit Adressen, an denen Personen ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben, im Zusammenhang mit der Zustellung von Dokumenten ermittelt werden können.

### **3.2.6 Strafverfolgung**

Der Europäische Rat vertritt die Auffassung, dass Anstrengungen unternommen werden sollten, um im Bereich des Strafvollzugs das gegenseitige Vertrauen zu stärken und dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung mehr Effizienz zu verleihen. Die Bemühungen um die Förderung des Austauschs bewährter Verfahren sollten fortgesetzt werden; ferner sollte die Umsetzung der vom Europarat gebilligten Empfehlung zu den europäischen Strafvollzugsvorschriften unterstützt werden. Des Weiteren könnte auch auf Aspekte wie Haftalternativen, Pilotprojekte im Strafvollzug und bewährte Strafvollzugsverfahren eingegangen werden. Die Europäische Kommission wird ersucht, im Rahmen der durch den Vertrag von Lissabon gebotenen Möglichkeiten weitere Überlegungen zu diesem Thema anzustellen.

### **3.3 Schaffung eines Sockels an gemeinsamen Mindestnormen**

Die Union kann, soweit dies zur Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung von Urteilen und gerichtlichen Entscheidungen sowie der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen erforderlich ist, gemeinsame Mindestnormen festlegen. Der Europäische Rat ist der Auffassung, dass es erforderlich ist, die Rechtsvorschriften bis zu einem gewissen Grad aneinander anzugleichen, damit ein gemeinsames Verständnis der Thematik unter Richtern und Staatsanwälten gefördert und somit unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Unterschiede zwischen den jeweiligen Rechtstraditionen und -ordnungen eine ordnungsgemäße Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung ermöglicht wird.

#### **3.3.1 Strafrecht**

Für kriminelles Verhalten im Bereich besonders schwerer Straftaten mit grenzüberschreitender Dimension – die sich entweder aus der Art oder den Auswirkungen dieser Straftaten oder aber aus einer speziellen Notwendigkeit der gemeinsamen Bekämpfung dieser Straftaten ergibt – sollten gemeinsame Straftatbestände und ein gemeinsamer Mindestrahmen für die angedrohte Höchststrafe festgelegt werden. Hierbei handelt es sich um schwere Straftaten im Sinne des Artikels 83 Absatz 1 AEUV. Vorrangig sollten hier Terrorismus, Menschenhandel, illegaler Drogenhandel, sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern sowie Kinderpornografie und Computerkriminalität berücksichtigt werden.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- zu prüfen, ob der Grad der Angleichung in Bezug auf die erlassenen Rahmenbeschlüsse ausreicht, und darüber Bericht zu erstatten, ob gemeinsame Begriffsbestimmungen und Strafen festgelegt werden müssen, und die Vorlage neuer Legislativvorschläge zu erwägen, falls eine weitere Angleichung erforderlich ist.

Im Rahmen der gegenseitigen Anerkennung sollten weitere Untersuchungen zum Verhältnis zwischen der Angleichung der Straftatbestände oder der entsprechenden Definitionen und der Regel der beiderseitigen Strafbarkeit angestellt werden. Die Kommission wird ersucht, zu diesem Thema einen Bericht an den Rat zu erstellen. Dabei könnte unter anderem auf die Erforderlichkeit und Durchführbarkeit einer Angleichung oder Definition der Straftatbestände, bei denen die beiderseitige Strafbarkeit nicht gilt, eingegangen werden.

Strafrechtliche Bestimmungen sollten eingeführt werden, wenn sie als wesentlich für den Schutz der jeweiligen Interessen gelten, und generell nur als letztes Mittel eingesetzt werden.

Mindestnormen in Bezug auf die Definition von Straftaten und die Festsetzung von Sanktionen können auch festgelegt werden, wenn sich die Angleichung der Strafrechtsvorschriften der Mitgliedstaaten als unerlässlich erweist, um die wirksame Umsetzung einer Politik der Union sicherzustellen, für die Harmonisierungsmaßnahmen gelten.

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

- die Arbeiten zur Festlegung einheitlicher Standardbestimmungen im Bereich des Strafrechts umzusetzen, und er ersucht den Rat und die Kommission, zusammen mit dem Europäischen Parlament weitere Überlegungen darüber anzustellen nachzudenken, wie die Kohärenz der strafrechtlichen Bestimmungen in verschiedenen EU-Instrumenten verbessert werden kann,

und die Kommission,

- zu prüfen, ob Pilotvorhaben in den Mitgliedstaaten, mit denen Alternativen zum Freiheitsentzug untersucht werden, aus den bestehenden Programmen finanziert werden können.

### 3.3.2 Zivilrecht

Die Abschaffung des Exequaturverfahrens wird – insbesondere in Bezug auf Versäumnisurteile – einhergehen mit einer Reihe von Schutzmaßnahmen, bei denen es sich um verfahrensrechtliche Maßnahmen sowie um Maßnahmen betreffend die Kollisionsnormen (z. B. Recht auf Anhörung, Zustellung von Schriftstücken, Frist für die Vorlage von Gutachten usw.) handeln kann. Das wesentliche politische Ziel im Bereich des Zivilprozessrechts besteht darin, dass die Ländergrenzen in der Europäischen Union kein Hindernis für die Beilegung zivilrechtlicher Streitigkeiten bzw. die Einleitung von Gerichtsverfahren oder die Vollstreckung von Entscheidungen in Zivilsachen darstellen sollten. Mit den Schlussfolgerungen von Tampere und dem Haager Programm wurden wichtige Schritte zur Erreichung dieses Ziels unternommen. Der Europäische Rat stellt jedoch fest, dass die Effizienz der Instrumente der Union in diesem Bereich noch weiter verbessert werden muss.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- als ersten Schritt einen Bericht über die Funktionsweise der derzeitigen EU-Regelung betreffend das grenzüberschreitende Zivilprozessrecht vorzulegen und auf der Grundlage dieses Berichts einen Vorschlag zu unterbreiten, der auf eine stärkere Kohärenz des bestehenden Unionsrechts abzielt,
- darüber hinaus – auch im Laufe der bevorstehenden Überarbeitung der bestehenden Verordnungen – zu prüfen, ob gemeinsame zivilprozessrechtliche Mindeststandards oder Standardregeln für die grenzüberschreitende Vollstreckung von Urteilen und Entscheidungen in Angelegenheiten wie Zustellung von Schriftstücken, Beweisaufnahme, Überprüfungsverfahren und Vollstreckung sowie Mindeststandards für die Anerkennung von Entscheidungen, die die elterliche Verantwortung betreffen, eingeführt werden müssen, und dem Rat und dem Europäischen Parlament gegebenenfalls entsprechende Vorschläge zu unterbreiten,
- erforderlichenfalls die Beratungen über gemeinsame Kollisionsnormen fortzuführen.

### 3.4 Die Vorteile eines europäischen Rechtsraums für die Bürger

#### 3.4.1 Erleichterung des Zugangs zur Justiz

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

Der Europäische Rat ist der Auffassung, dass E-Justiz eine ausgezeichnete Möglichkeit ist, den Zugang zum Recht zu erleichtern. Der europäische E-Justiz-Aktionsplan, der Ende November 2008 angenommen wurde, bildet den Rahmen für die Entwicklung der europäischen Aktivitäten im Bereich der E-Justiz bis Ende 2013. Über das europäische E-Justiz-Portal werden sich die Bürger besser über ihre Rechte informieren und auf Informationen über die verschiedenen Rechtssysteme und damit verbundene Dienstleistungen zugreifen können. Videokonferenzen müssen häufiger zum Einsatz gelangen, beispielsweise um Opfern und Geschädigten unnötige Reisen und die mit der Teilnahme an Gerichtsverfahren verbundene Belastung zu ersparen. Vorgesehen ist auch im Einklang mit den Datenschutzbestimmungen die schrittweise Vernetzung einer Reihe von nationalen Registern (z. B. Insolvenz-, Dolmetscher-, Übersetzer- und Testamentsregister). Ferner lassen sich einige bereits bestehende Datenbanken teilweise in das Portal integrieren (so beispielsweise das Europäische Unternehmensregister und das Europäische Grundbuchportal EULIS). Bestimmte europäische und nationale grenzüberschreitende Verfahren (z. B. europäisches Mahnverfahren, europäisches Verfahren für geringfügige Forderungen oder die Mediation) könnten mittelfristig online abgewickelt werden. Ferner sollte die Verwendung elektronischer Signaturen im Rahmen des E-Justiz-Projekts gefördert werden.

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

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

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

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

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

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- die mögliche Aufhebung der Formalitäten für die Legalisation von Urkunden im Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten zu prüfen und zu diesem Zweck einen Vorschlag zu unterbreiten.

### **3.4.2 Unterstützung der Wirtschaft**

Im europäischen Rechtsraum sollte für einen geregelten Ablauf der Wirtschaftstätigkeit im Rahmen des Binnenmarkts gesorgt werden.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

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

Bei der Festlegung derartiger Maßnahmen sollte berücksichtigt werden, wie sie sich auf das Recht auf Schutz der Privatsphäre und auf das Recht der Bürger auf Schutz ihrer personenbezogenen Daten auswirken werden.

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

Die gegenwärtige Finanzkrise hat deutlich werden lassen, dass die Finanzmärkte reguliert werden müssen und Fehlhandlungen vorzubeugen ist. Ferner sind weitere wirtschaftsrechtliche Maßnahmen zu prüfen, und es bedarf der Schaffung eines klaren ordnungspolitischen Umfelds, damit insbesondere kleine und mittlere Unternehmen den Binnenmarkt in vollem Umfang nutzen und dadurch wachsen und sich auch jenseits der Grenzen wie in ihrem Heimatmarkt betätigen können. Es ist zu untersuchen, ob gemeinsame Vorschriften zur Bestimmung des im gesellschaftsrechtlichen Bereich anzuwendenden Rechts, Bankeninsolvenzvorschriften und Vorschriften über die Abtretung von Forderungen festgelegt werden können. Auch der Aspekt des Vertragsrechts muss weiter geprüft werden. Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- zu prüfen, ob auf den betreffenden Gebieten Handlungsbedarf besteht, und gegebenenfalls entsprechende Vorschläge vorzulegen.

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

#### **3.5.1 Zivilrecht**

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

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

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

In den Fällen, in denen ein rechtlicher Rahmen für die Beziehungen zwischen der EU und Partnerländern nicht vorhanden und die Einführung einer neuen multilateralen Zusammenarbeit nach Auffassung der Union nicht möglich ist, sollte die Option bilateraler Abkommen im Einzelfall son-  
diert werden.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- für die kommenden Jahre eine Strategie für den zivilrechtlichen Bereich festzulegen, die mit der Gesamtpolitik der EU auf dem Gebiet der Außenbeziehungen kohärent ist.

### 3.5.2 Strafrecht

Im Bereich des Strafrechts müssen Prioritäten für die Aushandlung von Rechtshilfe- und Auslieferungsabkommen festgelegt werden. Die Union sollte den möglichst umfassenden Beitritt der Partnerländer zu den wichtigsten bereits funktionierenden Übereinkommen aktiv zu fördern und anderen Staaten im Hinblick auf eine ordnungsgemäße Umsetzung der Vertragswerke so viel Unterstützung wie möglich anzubieten. Die Organe sollten für eine möglichst weitgehende Kohärenz zwischen dem Recht der EU und der internationalen Rechtsordnung sorgen. Wo immer dies möglich ist, sollten Synergieeffekte in Bezug auf die Arbeiten des Europarats erwogen werden.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission, den Rat und das Europäische Parlament, gegebenenfalls

- eine Strategie zu entwickeln, die auf die Ausarbeitung von Abkommen über die internationale justizielle Zusammenarbeit mit wichtigen Drittländern oder im Rahmen internationaler Organisationen abzielt. Bei der Entscheidung über die prioritär in Frage kommenden Länder sollte insbesondere folgenden Kriterien Rechnung getragen werden: strategische Beziehungen, Bestehen bilateraler Abkommen, Eintreten des betreffenden Landes für die Menschenrechtsprinzipien, Zusammenarbeit des betreffenden Landes mit der EU und ihren Mitgliedstaaten im Allgemeinen sowie Prioritäten der Strafverfolgung und der justiziellen Zusammenarbeit;
- auch in Zusammenarbeit mit dem Europarat – den Austausch von bewährten Verfahren und von Erfahrungen mit Drittstaaten zu fördern und insbesondere im Hinblick auf Beitrittsländer die der Union zur Verfügung stehenden Instrumente, wie z.B. Partnerschaftsprogramme und Peer Reviews, in vollem Umfang zu nutzen, um die Reform des Justizwesens zu unterstützen und den Rechtsstaat zu stärken;

- das Justizwesen in den Partnerländern weiter mit dem Ziel zu unterstützen, dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit in der Welt Geltung zu verschaffen;
- weiterhin für den im Römischen Statut verankerten Grundsatz der Komplementarität und die Einhaltung der aus diesem Statut erwachsenden Verpflichtungen einzutreten.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission ferner,

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

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

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

Der Europäische Rat ist überzeugt, dass die Verstärkung von Maßnahmen auf europäischer Ebene in Verbindung mit einer besseren Koordinierung auf regionaler und nationaler Ebene für den Schutz vor transnationalen Bedrohungen von wesentlicher Bedeutung ist. Unter anderem sind Terrorismus und organisierte Kriminalität, Drogenhandel, Korruption, Menschenhandel, Schleusung sowie illegaler Waffenhandel weiterhin Herausforderungen für die innere Sicherheit der EU. Die grenzüberschreitende weitverbreitete Kriminalität ist mittlerweile eine dringende Herausforderung, die ein deutliches und umfassendes Handeln erfordert. Mit den Maßnahmen der Union sollen die von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten durchgeführten Arbeiten verstärkt und deren Ergebnisse verbessert werden.

Der Europäische Rat ersucht den Rat und die Kommission,

- eine umfassende EU-Strategie der inneren Sicherheit insbesondere auf der Grundlage folgender Prinzipien zu erarbeiten:
  - präzise Aufgabenteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, der ein gemeinsames Verständnis der derzeitigen Herausforderungen zugrunde liegt;
  - Wahrung der Grundrechte, des internationalen Schutzes und der Rechtsstaatlichkeit;
  - Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten;
  - Berücksichtigung eines proaktiven und erkenntnisgestützten Ansatzes;

- Erfordernis eines horizontalen und übergreifenden Ansatzes, um mit komplexen Krisensituationen oder natürlichen oder vom Menschen verursachten Katastrophen umgehen zu können;
- strikte Zusammenarbeit zwischen den EU-Einrichtungen einschließlich einer weiteren Verbesserung des Informationsaustauschs;
- besondere Berücksichtigung der Durchführung und Straffung sowie der Verbesserung präventiver Maßnahmen;
- Nutzung von regionalen Initiativen und regionaler Zusammenarbeit;
- Vorgabe des Ziels, die Bürger für die Bedeutung der zu ihrem Schutz durchgeführten Arbeiten zu sensibilisieren.

Die Entwicklung, Verfolgung und Durchführung der Strategie der inneren Sicherheit sollte zu einer der vorrangigen Aufgaben des nach Artikel 71 AEUV eingesetzten Ständigen Ausschusses für die innere Sicherheit (COSI) werden. Zur Gewährleistung der effizienten Durchsetzung der Strategie der inneren Sicherheit soll diese auch die Sicherheitsaspekte des integrierten Grenzmanagements und gegebenenfalls der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, die für die operative Zusammenarbeit auf dem Gebiet der inneren Sicherheit von Belang sind, umfassen.

Die Strategie der inneren Sicherheit sollte ferner der von der EU entwickelten Strategie der externen Sicherheit und den Belangen der anderen Politikbereiche der EU Rechnung tragen; dies gilt insbesondere für die Politikbereiche, die den Binnenmarkt betreffen. Es sollte auch den möglichen Auswirkungen der Strategie auf die Beziehungen der EU zu ihren Nachbarländern, insbesondere zu den Bewerberländern und potenziellen Bewerberländern, Rechnung getragen werden, da die innere Sicherheit mit der externen Dimension der Bedrohung verknüpft ist. In einer globalen Welt kennt die Kriminalität keine Grenzen. Da die im Bereich Justiz und Inneres verfolgten Strategien schrittweise ihr Reifestadium erreichen, sollten sie einander unterstützen und ein höheres Maß an Kohärenz erlangen. In den kommenden Jahren sollten sie sich reibungslos mit den anderen Strategien der Union zusammenfügen.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- zu prüfen, ob sich ein Fonds für die innere Sicherheit einrichten lässt, mit dem die Durchführung der Strategie der inneren Sicherheit so gefördert wird, dass diese operative Gestalt annehmen kann.

## 4.2 Ausbau des Instrumentariums

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

### 4.2.1 Entwicklung einer gemeinsamen Kultur

Der Europäische Rat betont, wie wichtig es ist, das gegenseitige Vertrauen zwischen allen auf nationaler und auf EU-Ebene einschlägig Tätigen zu stärken. Durch den Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren sowie durch die Abhaltung gemeinsamer Fortbildungslehrgänge und Übungen im Einklang mit Abschnitt 1.2.6 sollte eine echte europäische "Strafverfolgungskultur" geschaffen werden.

Der Europäische Rat ermutigt die Mitgliedstaaten, Mechanismen zu entwickeln, wonach den einschlägig Tätigen Anreize für die Übernahme von Aufgaben im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vermittelt werden, und so eine EU-weite Resonanz auf allen Ebenen zu fördern.

### 4.2.2 Informationsmanagement

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

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

- eine EU-Strategie für das Informationsmanagement<sup>1</sup> umzusetzen, die eine strenge Datenschutzregelung einschließt. Die Entwicklung muss mit den Prioritäten, die für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und für die Strategie der inneren Sicherheit festgelegt wurden, vereinbar sein und den Praxisanforderungen bei der Strafverfolgung, der justiziellen Zusammenarbeit, dem Grenzmanagement und dem Schutz der Allgemeinheit gerecht werden.

---

<sup>1</sup> Siehe Ratsdokument 16637/09 JAI 873.

Der Europäische Rat fordert die Kommission in diesem Zusammenhang auf,

- zu prüfen, ob die Entwicklung eines europäischen Informationsaustauschmodells auf der Grundlage der Evaluierung der bestehenden Instrumente einschließlich des Prüm-Rahmens und des sogenannten "schwedischen Rahmenbeschlusses" erforderlich ist. Bei diesen Prüfungen soll festgestellt werden, ob diese Instrumente entsprechend ihrem ursprünglichen Zweck geplant funktionieren und den Zielvorgaben der Strategie für das Informationsmanagement entsprechen.

Die EU-Strategie für Informationsmanagement beruht auf Folgendem:

- Entwicklung gemäß den Anforderungen der Praxis (Entwicklung des Informationsaustauschs und des entsprechenden Instrumentariums, die dem Bedarf der Strafverfolgung entspricht);
- solide Datenschutzregelung, die mit der in Kapitel 2 dargelegten Strategie für den Schutz personenbezogener Daten vereinbar ist;
- gezielte Datenerhebung, damit die Grundrechte der Bürger geschützt werden und zugleich vermieden wird, dass die zuständigen Behörden von einer Datenwelle überrollt werden;
- Leitgrundsätze für eine Strategie des Datenaustauschs mit Drittstaaten für Strafverfolgungszwecke;
- Interoperabilität von IT-Systemen, wobei die vollständige Einhaltung der Datenschutz- und Datensicherheitsgrundsätze bei der Entwicklung dieser Systeme zu gewährleisten ist;
- Rationalisierung der verschiedenen Instrumente, einschließlich der Annahme eines Geschäftsplans für IT-Großanlagen;
- umfassende Koordination, Konvergenz und Kohärenz.

Die erforderlichen Strukturen müssen auf EU- und auf nationaler Ebene zur Verfügung stehen, damit die Anwendung und die Verwaltung der verschiedenen Instrumente für das Informationsmanagement sichergestellt werden können. Der Europäische Rat ruft auch, wie von der Kommission vorgeschlagen, zur Schaffung einer Verwaltungsstelle auf, die über die Kompetenzen und Kapazitäten für die technische Entwicklung und Verwaltung von IT-Großanlagen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts verfügen soll, worauf auch in den gemeinsamen Erklärungen der Organe vom Dezember 2006 und vom Oktober 2007 hingewiesen wird. Im Lichte der Strategie für Informationsmanagement sollten vom Rat mögliche zusätzliche Aufgaben in Erwägung gezogen werden.

Unter Berücksichtigung der Beratungen im Rat und im Europäischen Parlament über die Einrichtung eines europäischen Fluggastdatensatzsystems fordert der Europäische Rat die Kommission auf,

- eine auf eine Folgenabschätzung gestützte EU-Maßnahme in Bezug auf Fluggastdatensätze für die Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und Straftaten der Schwerekriminalität vorzuschlagen, mit der ein hohes Datenschutzniveau gewährleistet wird.

#### **4.2.3 Mobilisierung der erforderlichen technischen Instrumente**

Der Europäische Rat unterstreicht, dass die neuen Technologien unter Wahrung der Kohärenz mit der Strategie für den Schutz personenbezogener Daten in Kapitel 2 mit den aktuellen Entwicklungen hinsichtlich der Mobilität Schritt halten und diese unterstützen, gleichzeitig aber auch die Sicherheit und Freiheit des Einzelnen gewährleisten müssen.

Der Europäische Rat ersucht den Rat, die Kommission, (gegebenenfalls) das Europäische Parlament und die Mitgliedstaaten,

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

Der Europäische Rat ersucht den Rat und die Kommission,

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

Der Europäische Rat ersucht

- die Mitgliedstaaten, das Europäische Strafregisterinformationssystem (ECRIS) so rasch wie möglich umzusetzen;
- die Kommission, zu bewerten, ob durch die Vernetzung der einzelstaatlichen Strafregister bestimmte Straftaten verhindert werden können (z.B. durch Kontrollen hinsichtlich des Zugangs zu bestimmten Berufssparten, vor allem wenn sie Kinder betreffen) und ob der Austausch von Informationen über Überwachungsmaßnahmen ausgeweitet werden kann;
- die Kommission, zusätzlich zu ECRIS ein Register betreffend Drittstaatsangehörige, die von Gerichten der Mitgliedstaaten verurteilt worden sind, vorzuschlagen.

Der Europäische Rat weist darauf hin, dass die Kohärenz mit der Strategie für den Schutz personenbezogener Daten und dem Geschäftsplan für die Errichtung von IT-Großanlagen gemäß Kapitel 2 des Programms sichergestellt werden muss und ersucht die Kommission,

- eine Durchführbarkeitsstudie über die Notwendigkeit der Einrichtung eines Europäischen Kriminalaktennachweises (EPRIS) und dessen Zusatznutzen zu erstellen und dem Rat im Laufe des Jahres 2012 darüber Bericht zu erstatten;
- zu überlegen, wie die Nutzung der bestehenden Datenbanken für die Zwecke der Strafverfolgung – unter uneingeschränkter Einhaltung der Datenschutzvorschriften – weiterentwickelt werden kann, so dass die neuen Technologien im Hinblick auf den Schutz der Bürger umfassend genutzt werden;
- zu prüfen, wie am besten darauf hingewirkt werden kann, dass die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten Informationen über reisende Gewalttäter, u. a. solche, die an Sport- oder sonstigen Großveranstaltungen teilnehmen, austauschen können.

### **4.3 Wirksame Strategien**

#### **4.3.1 Wirksamere europäische Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung**

Erstes Ziel der EU-Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung ist die Bekämpfung typischer grenzübergreifender Kriminalitätsformen. Dabei sollte der Schwerpunkt nicht nur auf die Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität, sondern auch von weit verbreiteten grenzüberschreitenden Straftaten, die große Auswirkungen auf den Alltag der EU-Bürger haben, gelegt werden. Europol sollte zu einem Angelpunkt des Informationsaustauschs zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten, einem Diensteanbieter und einer Plattform für Strafverfolgungsdienste werden.

Der Europäische Rat ruft die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten auf, das Instrument der gemeinsamen Ermittlungsgruppen in geeigneten Fällen so weit wie möglich einzusetzen. Europol und Eurojust sollten systematisch über die Einsetzung gemeinsamer Ermittlungsgruppen informiert und in wichtige grenzüberschreitende Operationen einbezogen werden. Das Musterabkommen für die Einsetzung gemeinsamer Ermittlungsgruppen sollte aktualisiert werden. Europol und Eurojust sollten ihre Zusammenarbeit weiter ausbauen. Eurojust sollte sicherstellen, dass sich seine Arbeit auf justizieller Ebene niederschlägt. Europol und Eurojust sollten ihre Arbeit mit Drittländern erweitern, insbesondere durch engere Beziehungen zu den Nachbarregionen und -ländern der Union; Europol sollte enger mit den ESVP-Polizeimissionen zusammenarbeiten sowie Standards und bewährte Praktiken der europäischen Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung in Drittländern propagieren. Die Zusammenarbeit mit Interpol sollte im Hinblick auf die Schaffung von Synergieeffekten und die Vermeidung von Doppelarbeit intensiviert werden.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission und gegebenenfalls den Rat und die Hohe Vertreterin,

- zu prüfen, wie sichergestellt werden könnte, dass Europol Informationen von den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten erhält, damit die Mitgliedstaaten die Kapazitäten von Europol umfassend nutzen können;
- zu prüfen, wie die operative polizeiliche Zusammenarbeit erweitert werden könnte, z.B. hinsichtlich der Inkompatibilität von Kommunikationssystemen und anderen Ausrüstungen und des Einsatzes von verdeckten Ermittlern, und erforderlichenfalls operative Schlussfolgerungen daraus zu ziehen;
- so bald wie möglich ein Diskussionspapier darüber vorzulegen, wie am besten sichergestellt werden kann, dass die Tätigkeit von Europol gemäß den Artikeln 85 und 88 AEUV durch das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente kontrolliert und bewertet werden kann;
- die Entwicklung eines Kodex für die polizeiliche Zusammenarbeit in Erwägung zu ziehen, mit dem die geltenden Instrumente konsolidiert und im Bedarfsfall erweitert bzw. vereinfacht würden;
- dem Rat und dem Europäischen Parlament einen Vorschlag für die Annahme eines Beschlusses über die Modalitäten der Zusammenarbeit, einschließlich des Informationsaustauschs zwischen den EU-Einrichtungen, insbesondere Europol, Eurojust und Frontex, vorzulegen, wobei Datenschutz und Sicherheit zu beachten sind;
- Maßnahmen zu der Frage vorzuschlagen, wie die EU-Einrichtungen in diesem Bereich operative Vereinbarungen untereinander schließen könnten und wie sie ihre Beteiligung an regionalen Initiativen unter der Leitung von Mitgliedstaaten und an regionalen Gremien zur Förderung der Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung ausbauen sollten;
- einheitliche Qualitätsstandards im kriminaltechnischen Bereich, unter anderem bewährte Praktiken für die Tatortarbeit, zu vereinbaren;

- zu prüfen, ob Hindernisse für eine Zusammenarbeit zwischen ESVP-Polizeimissionen und Europol bestehen und geeignete Vorschläge zur Beseitigung solcher Hindernisse vorzulegen.

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

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

#### **4.3.2 Wirksamere Kriminalprävention**

Die Kriminalitätsrate lässt sich am besten dadurch senken, dass wirksame Maßnahmen – u.a. Förderung der sozialen Eingliederung – ergriffen werden, die verhindern, dass Kriminalität überhaupt erst entsteht; dazu sollte ein multidisziplinärer Ansatz verwendet werden, der auch administrative Maßnahmen und die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsbehörden umfasst. Die europäischen Bürger machen, was Kriminalität und die damit verbundene Unsicherheit betrifft, ähnliche Erfahrungen und sind in ihrem Alltag auf ähnliche Weise dadurch betroffen.

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

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

Der Europäische Rat ersucht die Mitgliedstaaten und die Kommission, gemäß Artikel 84 AEUV Maßnahmen der Kriminalprävention aktiv zu fördern und zu unterstützen, die überwiegend auf die Prävention von Massenkriminalität und grenzüberschreitender Kriminalität, die Auswirkungen auf den Alltag unserer Bürger haben, ausgerichtet sind.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission, einen Vorschlag vorzulegen, der auf der Bewertung der im Rahmen des Europäischen Netzes für Kriminalprävention (EUCPN) durchgeführten Arbeit aufbaut, und mit dem eine Beobachtungsstelle für Kriminalprävention (OPC) eingerichtet werden soll, deren Aufgabe es ist, Wissen über Kriminalität, unter anderem über organisierte Kriminalität (einschließlich Statistiken) und Kriminalprävention, zu sammeln, zu analysieren und zu verbreiten, die Mitgliedstaaten und die EU-Organe bei präventiven Maßnahmen zu unterstützen und Informationen über bewährte Praktiken auszutauschen. Die OPC sollte auf der im Rahmen des EUCPN durchgeführten Arbeit und deren Bewertung aufbauen. Sie sollte das EUCPN einschließen oder ersetzen, über ein Sekretariat bei einer bestehenden EU-Einrichtung verfügen und als eigenständige Einheit funktionieren.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- einen Vorschlag für die Einrichtung der OPC bis spätestens 2013 vorzulegen.

### **4.3.3 Statistiken**

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

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

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

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

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

In dem Maße, wie die globalisierte organisierte Kriminalität zunimmt, wird es immer wichtiger, dass die Strafverfolgungsbehörden in der Lage sind, über Grenzen und Zuständigkeiten hinweg wirksam zu arbeiten. Die Union kann einen tatsächlichen Zusatznutzen für die Bekämpfung bestimmter Arten von Bedrohungen bewirken, die ein hohes Maß an koordiniertem Vorgehen erfordern. Die Bekämpfung dieser Kriminalitätserscheinungen wird einen systematischen Informationsaustausch, die umfassende Nutzung der europäischen Einrichtungen und Ermittlungsinstrumente und – erforderlichenfalls – die Entwicklung gemeinsamer Ermittlungs- und Präventionsmethoden sowie eine stärkere Zusammenarbeit mit Drittländern beinhalten.

Der Europäische Rat ersucht den Rat und die Kommission daher,

- eine Strategie für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität im Rahmen der Strategie der inneren Sicherheit anzunehmen,
- in der Verbrechensbekämpfungspolitik Schwerpunkte zu setzen und bestimmte Arten von Straftaten zu benennen, gegen die sie mittels der von ihr entwickelten Instrumente vorgehen werden, und dabei weiterhin von der Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der organisierten Kriminalität (OCTA) und den Regionalfassungen der Bewertung Gebrauch zu machen.

Phänomene der Kriminalität, deren Bekämpfung auf europäischer Ebene vorrangig angegangen werden muss, sind zu benennen. Der Europäische Rat ist der Auffassung, dass die Bekämpfung der folgenden Arten von Straftaten in den kommenden Jahren besondere Priorität haben sollte.

#### **4.4.2 Menschenhandel**

Menschenhandel und Schleusung sind sehr schwere, mit der Verletzung von Menschenrechten und der Menschenwürde einhergehende Verbrechen, die die EU nicht hinnehmen kann. Der Europäische Rat hält es für notwendig, dass Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels und der Schleusung verstärkt und verbessert werden. Dafür bedarf es abgestimmter und kohärenter politischer Maßnahmen, die über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hinausgehen und unter Berücksichtigung neuer Formen der Ausbeutung auch die Bereiche Außenbeziehungen, Entwicklungszusammenarbeit, soziale Angelegenheiten und Beschäftigung, Bildung und Gesundheit, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung erfassen. Ferner sollte ausgehend von einem verbesserten Kenntnisstand und verbesserter Forschung über Menschenhandel und Schleusung auf EU-Ebene und internationaler Ebene ein breiter Dialog zwischen allen Beteiligten, nicht zuletzt auch mit der Zivilgesellschaft, geführt werden.

In diesem Zusammenhang ist eine Zusammenarbeit und Koordinierung mit Drittländern von entscheidender Bedeutung. Das maßnahmenorientierte Papier über Menschenhandel, das der Rat am 30. November 2009 angenommen hat, sollte in vollem Umfang Anwendung finden.

Die Union muss eine konsolidierte EU-Politik zur Bekämpfung des Menschenhandels entwickeln, die auf eine weitere Verstärkung des Engagements und der Bemühungen der EU und der Mitgliedstaaten zur Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels abzielt. Dazu gehören auch der Aufbau und die Intensivierung von Partnerschaften mit Drittländern und die Verbesserung der Koordinierung und Zusammenarbeit innerhalb der Union sowie mit den Mechanismen der externen Dimension der EU als fester Bestandteil einer solchen Politik. Ferner sollten die Fortschritte beobachtet und der Ständige Ausschuss für die innere Sicherheit regelmäßig über die Koordinierung und Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Menschenhandels unterrichtet werden. Zur Bekämpfung des Menschenhandels müssen alle Aktionsmöglichkeiten unter Einbeziehung von Prävention, Strafverfolgung und Opferschutz mobilisiert und auf ein Vorgehen gegen den Menschenhandel in die EU, innerhalb der EU und aus der EU zugeschnitten werden.

Der Europäische Rat ersucht den Rat daher, in Erwägung zu ziehen, einen EU-Koordinator für die Bekämpfung des Menschenhandels einzusetzen und, wenn er die Einsetzung eines solchen Koordinators beschließt, die entsprechenden Modalitäten in einer Weise festzulegen, dass alle Zuständigkeiten der Union so optimal wie möglich genutzt werden können, damit eine gut koordinierte und konsolidierte Politik der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels erreicht wird.

Der Europäische Rat ersucht

- um Annahme neuer Rechtsvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels und für den Opferschutz;
- die Kommission, zu prüfen, ob Vereinbarungen über eine Ad-hoc-Zusammenarbeit mit spezifischen, vom Rat zu bezeichnenden Drittländern eine Möglichkeit für eine bessere Bekämpfung des Menschenhandels sein könnten, und entsprechende Vorschläge vorzulegen. Bei solchen Vereinbarungen könnte insbesondere die gesamte Hebelwirkung genutzt werden, die der Union zur Verfügung steht; dazu gehören die Nutzung der bestehenden Finanzierungsprogramme, die Zusammenarbeit im Hinblick auf einen Informationsaustausch, justizielle Zusammenarbeit und Instrumente im Bereich Migration;
- Europol, mit Hilfe der Mitgliedstaaten die Unterstützung für die Gewinnung von Informationen und für strategische Analysen, die in Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und den Transitländern durchzuführen sind, zu intensivieren;
- Eurojust, seine Bemühungen zur Koordinierung der von Behörden der Mitgliedstaaten wegen Menschenhandels geführten Ermittlungen zu verstärken;

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

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

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

Der Europäische Rat ersucht

- den Rat und das Europäische Parlament, neue Rechtsvorschriften zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie anzunehmen;
- die Kommission, diese Rechtsvorschriften nach ihrer Annahme durch Maßnahmen im Rahmen des Programms zur Förderung der sichereren Nutzung des Internets ("Safer Internet") 2009-2013 zu flankieren;
- die Kommission zu prüfen, wie die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten Informationen über optimale Vorgehensweisen austauschen könnten;
- die Kommission zu sondieren, wie die EU Partnerschaften mit dem privaten Sektor zu diesem Thema fördern und solche öffentlich-privaten Partnerschaften auf den Finanzsektor ausweiten könnte, damit Geldtransfers in Bezug auf Websites mit Inhalten, die Kindesmissbrauch darstellen, unterbunden werden;
- die Kommission, auf dem Alarmsystem für Kindesentführung aufzubauen und die Schaffung eines EU-weiten Netzes für Fälle der Kindesentführung zu prüfen, damit - im Hinblick auf die Gewährleistung von Interoperabilität - die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten gefördert wird;

- die Kommission, zur Prävention des Kindesmissbrauchs zu sondieren, wie die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten verbessert werden kann, um gegen Reisebewegungen von Missbrauchstätern vorzugehen, von denen bekannt ist, dass sie eine ständige Gefahr darstellen.

#### 4.4.4 Cyberkriminalität

Das Internet hat die Kommunikation erheblich vereinfacht und die globale Entwicklung und Interaktion gefördert. Zugleich stellen sich neue, moderne Herausforderungen in Form von Cyberkriminalität, da kriminelle Gruppen erheblichen Nutzen aus den Technologien ziehen. Dadurch werden die Ermittlungen für die Strafverfolgungsbehörden komplizierter. Die Union sollte daher politische Maßnahmen und Rechtsvorschriften fördern, die ein sehr hohes Maß an Netzsicherheit gewährleisten und eine schnellere Reaktion auf Internet-Störungen oder Cyber-Angriffe ermöglichen.

Die Mitgliedstaaten sollten so bald wie möglich das Übereinkommen des Europarats von 2001 über Computerkriminalität ratifizieren. Dieses Übereinkommen sollte der rechtliche Bezugsrahmen für die globale Bekämpfung der Cyberkriminalität werden. Europol könnte durch die Schaffung einer europäischen Plattform für die Meldung von Straftaten, die auch die nationalen Plattformen der Mitgliedstaaten für Hinweise auf Straftaten dabei unterstützen sollte, optimale Vorgehensweisen auszutauschen, als europäisches Ressourcenzentrum fungieren.

Der Europäische Rat ruft auch die Mitgliedstaaten auf,

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

Der Europäische Rat ersucht

- die Kommission, Maßnahmen zu ergreifen, mit denen Partnerschaften zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor gestärkt und verbessert werden,
- Europol, verstärkt strategische Analysen zur Cyberkriminalität durchzuführen.

Die Union sollte ferner die Zuständigkeitsregeln und den rechtlichen Rahmen klären, der innerhalb der Union auf den Cyberspace anzuwenden ist, einschließlich der Frage, wie Beweismittel erlangt werden können, damit grenzüberschreitende Ermittlungen vorangebracht werden.

Der Europäische Rat

- ruft die Mitgliedstaaten auf, die justizielle Zusammenarbeit in Fällen der Cyberkriminalität zu verbessern,
- und ersucht die Kommission, Vorschläge vorzulegen, um erforderlichenfalls den Rechtsrahmen für Ermittlungen zur Cyberkriminalität innerhalb der Union zu präzisieren.

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

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

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

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

- die Ermittlungskapazitäten im Bereich der Finanzkriminalität auszubauen und dabei alle im Steuer-, Zivil- und Strafrecht zur Verfügung stehenden Instrumente zu kombinieren. Ebenso müssen die Analysekapazitäten im Bereich der Finanzkriminalität durch Zusammenlegung der Ressourcen, insbesondere bei der Fortbildung, erweitert werden. Die Effizienz bei der Einziehung des Vermögens von Straftätern sollte gesteigert und die Zusammenarbeit zwischen den Vermögensabschöpfungsstellen intensiviert werden;
- Vermögensgegenstände von Straftätern wirksamer zu ermitteln und sicherzustellen und - wann immer möglich – ihre Wiederverwendung zu prüfen, wenn die Vermögensgegenstände im gemeinsamen Raum der EU aufgespürt werden;
- den Informationsaustausch zwischen den zentralen Meldestellen (FIUs) bei der Bekämpfung der Geldwäsche weiterzuentwickeln. Im Rahmen des europäischen Informationsmanagementsystems könnten die Analysen dieser Meldestellen in eine – beispielsweise bei Europol angesiedelte – Datenbank für verdächtige Transaktionen einfließen;
- Informationsquellen zur Feststellung verdächtiger Bargeldbewegungen und zur Einziehung von Erträgen aus Straftaten gemäß dem Übereinkommen des Europarats von 1990, beispielsweise mittels Rechtsvorschriften zur Klärung der Frage, ob Erträge rechtmäßig sind oder nicht, heranzuziehen und zu koordinieren;
- Steuerflucht und Korruption in der Privatwirtschaft konsequenter zu verfolgen und missbräuchliche Praktiken auf den Finanzmärkten (wie Insidergeschäfte und Marktmissbrauch) sowie Finanzdelikte frühzeitig zu erkennen;

- den Austausch bewährter Präventions- und Strafverfolgungspraktiken – vor allem im Rahmen des Netzes der Vermögensabschöpfungsstellen und des Antikorruptionsnetzes – zu fördern.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- auf der Grundlage bestehender Systeme und gemeinsamer Kriterien Indikatoren zu entwickeln, um die Anstrengungen bei der Korruptionsbekämpfung, insbesondere in den zum Besitzstand gehörenden Bereichen (öffentliche Aufträge, Finanzkontrolle usw.), zu messen und in enger Zusammenarbeit mit der Europarats-Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) eine umfassende Antikorruptionsstrategie zu entwickeln. Die Kommission sollte dem Rat 2010 einen Bericht über die Modalitäten für den Beitritt der Union zur GRECO vorlegen;
- im Hinblick auf die Prävention der Finanzkriminalität Maßnahmen zu prüfen, mit denen die Identifizierung der wirtschaftlichen Eigentümer hinter Vermögensgegenständen erleichtert und die Transparenz in Bezug auf juristische Personen und Rechtsvereinbarungen erhöht wird;
- die Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC) und der Arbeit der GRECO und der OECD bei der Korruptionsbekämpfung zu intensivieren;
- Überlegungen zu der Frage anzustellen, wie die Prävention der Finanzkriminalität verbessert werden kann.

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

#### **4.4.6 Drogen**

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

Die Strategie sollte sich auf drei Grundsätze stützen:

- Verbesserung der Koordinierung und Zusammenarbeit durch Ausschöpfung aller Mittel nach dem Vertrag von Lissabon, insbesondere in den westlichen Balkanstaaten, Lateinamerika, den Ländern der Östlichen Partnerschaft, Westafrika, Russland, Zentralasien einschließlich Afghanistan und den Vereinigten Staaten;
- Mobilisierung der Zivilgesellschaft, unter anderem durch Verstärkung von Initiativen wie z.B. der Europäischen Aktion Drogen;
- Förderung von Forschung und Vergleichbarkeit von Informationen im Hinblick auf den Erhalt zuverlässiger Daten.

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

#### **4.5 Terrorismus**

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

Die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte und -freiheiten ist eine der Grundlagen für die Arbeit der Union im Bereich der Terrorismusbekämpfung insgesamt. Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung müssen im Rahmen der uneingeschränkten Achtung der Grundrechte erfolgen, damit sie nicht in Frage gestellt werden können. Darüber hinaus sollten alle Beteiligten von der Stigmatisierung bestimmter Personengruppen absehen und den interkulturellen Dialog vertiefen, um beiderseitiges Wissen und Verständnis zu fördern.

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

Der Europäische Rat bekräftigt die wichtige Rolle des EU-Koordinators für die Terrorismusbekämpfung, wenn es um die Durchführung und Bewertung der Strategie zur Terrorismusbekämpfung, die Koordinierung der Terrorismusbekämpfung innerhalb der Union und die Förderung einer besseren Verständigung zwischen der EU und Drittländern geht.

Der Europäische Rat ruft

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

Der Europäische Rat betont, wie wichtig es ist, die Methoden für die Verbreitung terroristischer Propaganda, auch im Internet, besser zu verstehen. Dafür werden bessere technische Ressourcen und besseres Fachwissen erforderlich sein. Die Arbeiten betreffend die Luft- und Seeverkehrssicherheit müssen Hand in Hand mit der Analyse der Bedrohungslage und in enger Zusammenarbeit mit den Verkehrsunternehmen weiterentwickelt werden, um die Auswirkungen auf die Reisenden abzumildern. Größere Aufmerksamkeit sollte dabei den potenziellen Zielobjekten, wie z.B. den städtischen Massenverkehrsmitteln und den Hochgeschwindigkeitseisenbahnnetzen sowie Energie- und Wasserinfrastrukturen geschenkt werden.

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

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

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

Die Union muss sicherstellen, dass ihre Strategien mit dem Völkerrecht, insbesondere mit den Menschenrechtsvorschriften, voll und ganz im Einklang stehen. Sie wird eine aktive Rolle bei der Terrorismusbekämpfung in verschiedenen multilateralen Gremien spielen, insbesondere bei den Vereinten Nationen, wo sie mit den Partnerländern weiter auf ein Umfassendes Übereinkommen über den internationalen Terrorismus und auf eine bessere Gestaltung, Anwendung und Wirksamkeit von Sanktionen des VN-Sicherheitsrates hinarbeiten wird, damit die Grundrechte gewahrt und faire und klare Verfahren sichergestellt werden. Die Zusammenarbeit mit Drittländern im Allgemeinen sowie innerhalb internationaler Organisationen muss verstärkt werden.

Um die Torgefahr auf europäischer Ebene analysieren zu können, sollte eine auf gemeinsamen Parametern beruhende Methodik festgelegt werden. Europol, SitCen und Eurojust sollten bei der Terrorismusbekämpfung in vollem Umfang genutzt werden.

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

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

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

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

Der EU-Katastrophenschutz basiert auf zwei Hauptgrundsätzen: der Verantwortung der Mitgliedstaaten, ihre Bürger mit dem notwendigen Schutz vor bestehenden Gefahren und Bedrohungen zu versehen, und der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, einander vor, während und nach Katastrophen Hilfe zu leisten, wenn eine Katastrophe die nationalen Kapazitäten übersteigt oder mehr als einen Mitgliedstaat betrifft. Der Europäische Rat ist der Auffassung, dass künftige EU-Maßnahmen von den Zielen einer Verringerung der Anfälligkeit für Katastrophen geleitet sein sollten, und zwar durch Entwicklung eines strategischen Ansatzes zur Katastrophenprävention und die weitere Verbesserung der Katastrophenvorsorge und -abwehr unter Anerkennung der nationalen Verantwortlichkeit. Leitlinien für Methoden zur Gefahren- und Risikokartierung, -bewertung und -analyse sowie eine Übersicht über die natürlichen und vom Menschen verursachten Risiken, denen die EU künftig ausgesetzt sein könnte, sollten ausgearbeitet werden. Fortgesetzte Anstrengungen zur Stärkung des Unionsverfahrens für den Katastrophenschutz und zur Verbesserung der Zivilschutzinstrumente einschließlich Verfügbarkeit, Interoperabilität sowie Inanspruchnahme und Förderung der Koordinierung der Hilfsmaßnahmen auch außerhalb des Gebiets der EU im Falle schwerwiegender Notsituationen, von denen Unionsbürger im Ausland betroffen sind, sind erforderlich. Das Beobachtungs- und Informationszentrum (MIC) sollte verstärkt werden, um die Koordinierung der Hilfsmaßnahmen der Mitgliedstaaten zu verbessern, den Mitgliedstaaten Unterstützung bei Kartierung und Analyse zur weiteren Ermittlung und Registrierung nationaler und multinationaler Zivilschutzmodule zur Verfügung zu stellen und Schulungs- und Übungsmaßnahmen zu entwickeln, um zu einem effizienten EU-Katastrophenschutz beizutragen.

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

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

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

Die enge Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen, insbesondere den Vereinten Nationen, die eine übergeordnete koordinierende Rolle für die internationale Hilfeleistung bei humanitären Krisen spielen, sollten weiterhin Vorrang bei Interventionen in Drittländern sowohl vor Ort als auch hinsichtlich des Vorbereitungsstands (Schulung, gemeinsame Übungen) haben. Gemäß dem Europäischen Konsens von 2007 über die humanitäre Hilfe wird eine starke Koordinierung und Rolle der EU die gesamte internationale Hilfeleistung bei humanitären Krisen – einschließlich der konzertierten Bemühungen um eine Verbesserung des Systems der humanitären Hilfe – verbessern und würde auch das Ziel der EU, eng mit anderen Akteuren der humanitären Hilfe zusammenzuarbeiten, untermauern. Die Sicherheit der EU setzt einen kontinuierlichen Dialog und eine ständige Zusammenarbeit mit Drittländern, insbesondere Nachbarländern, und Ländern mit einer Perspektive auf die Mitgliedschaft voraus. Die zunehmenden Initiativen der Union zur Stärkung der regionalen Zusammenarbeit, z.B. im Mittelmeer-, Ostsee- und Schwarzmeer-Raum, sowie die Östliche Partnerschaft sind so ausgestaltet, dass sie einen entsprechenden Beitrag leisten können.

## 5. Zugang zu Europa in einer globalisierten Welt

### 5.1 Integriertes Grenzmanagement für die Außengrenzen

Die Union muss weiterhin den rechtmäßigen Zugang zum Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten erleichtern und gleichzeitig parallel dazu Maßnahmen ergreifen, um illegale Einwanderung und grenzüberschreitende Kriminalität zu bekämpfen und ein hohes Maß an Sicherheit aufrechtzuerhalten. Die Verstärkung der Grenzkontrollen sollte nicht den Zugang zu Schutzsystemen von dazu berechtigten Personen, insbesondere **Personen und Gruppen**, die aufgrund ihrer Lage schutzbedürftig sind, verhindern. Dabei wird vorrangig auf die Erfordernisse des internationalen Schutzes und der Aufnahme unbegleiteter Minderjähriger geachtet werden. Es ist von grundlegender Bedeutung, dass die Tätigkeiten von Frontex und des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen koordiniert werden, wenn es um die Aufnahme von Migranten an den Außengrenzen der EU geht. Der Europäische Rat ruft dazu auf, das integrierte Grenzmanagement weiterzuentwickeln, wozu auch die Stärkung der Rolle der Frontex-Agentur gehört, damit ihre Fähigkeit verbessert wird, wirksamer auf sich verändernde Migrationsströme zu reagieren.

Der Europäische Rat

- fordert daher die Kommission auf, spätestens Anfang 2010 Vorschläge zur Präzisierung des Mandats und zur Erweiterung der Rolle von Frontex vorzulegen; dabei sollten die Ergebnisse der Evaluierung der Agentur und die Rolle und die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten im Bereich der Grenzkontrolle berücksichtigt werden. Bestandteile dieser Vorschläge können die Ausarbeitung klarer gemeinsamer operativer Verfahren mit eindeutigen Einsatzregeln für gemeinsame Operationen auf See enthalten, wobei gebührend darauf zu achten ist, dass schutzbedürftige Personen aus gemischten Migrationsströmen Schutz im Einklang mit dem Völkerrecht erhalten; ferner können sie eine intensivere operative Zusammenarbeit zwischen Frontex und Herkunfts- und Transitländern und die Prüfung der Möglichkeit regelmäßiger, von Frontex finanzierter Chartermaßnahmen beinhalten. Um die ordnungsgemäße Anwendung des geltenden Rechtsrahmens für Frontex-Operationen zu fördern, sollte die Kommission die Einführung eines Mechanismus zur Berichterstattung über Vorfälle und deren Aufzeichnung erörtern, der den einschlägigen Behörden in angemessener Weise Folgemaßnahmen ermöglicht;
- ersucht daher Frontex selbst, innerhalb ihres Mandats die Errichtung regionaler und/oder spezialisierter Büros zu prüfen, mit denen der Vielfalt der Situationen Rechnung getragen wird, insbesondere was die Landgrenze im Osten und die Seegrenze im Süden betrifft; die Errichtung dieser Stellen darf die Einheit der Frontex-Agentur aber keinesfalls beeinträchtigen. Vor der Errichtung solcher Stellen sollte die Frontex-Agentur dem Rat über ihre Vorhaben Bericht erstatten;

- ersucht daher die Kommission, eine Debatte über die langfristige Weiterentwicklung von Frontex einzuleiten. In dieser Debatte sollte, wie im Haager Programm vorgesehen, auch geprüft werden, ob eine Europäische Grenzschutztruppe geschaffen werden könnte;
- ersucht daher das EASO, Methoden zu entwickeln, mit denen in gemischten Migrationsströmen diejenigen, die internationalen Schutz benötigen, besser erkannt werden können, und wann immer möglich mit Frontex zusammenzuarbeiten;
- ist daher der Auffassung, dass die Bewertung des Schengen-Raums weiterhin von zentraler Bedeutung sein wird und deshalb durch eine Stärkung der Rolle von Frontex auf diesem Gebiet verbessert werden sollte;
- ersucht den Rat und die Kommission, einen verstärkten Kapazitätsaufbau in Drittländern zu unterstützen, damit sie ihre Außengrenzen wirksam kontrollieren können.

Der Europäische Rat begrüßt den weiteren schrittweisen Ausbau des Europäischen Grenzüberwachungssystems (Eurosur) an den Ost- und Südgrenzen mit dem Ziel, ein System einzurichten, in dessen Rahmen moderne Technologien genutzt und die Mitgliedstaaten unterstützt sowie Interoperabilität und einheitliche Grenzüberwachungsstandards gefördert werden, und dafür zu sorgen, dass die notwendige Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und mit Frontex eingerichtet wird, damit die erforderlichen Überwachungsdaten unverzüglich gemeinsam genutzt werden können. Dabei sollte die Arbeit in anderen einschlägigen Bereichen der integrierten Meerespolitik für die Europäische Union berücksichtigt werden; außerdem sollte mittelfristig eine Zusammenarbeit mit Drittländern möglich sein. Der Europäische Rat ersucht die Kommission, die für das Erreichen dieser Ziele erforderlichen Vorschläge vorzulegen.

Der Europäische Rat nimmt die laufenden Studien der Mitgliedstaaten und von Frontex im Bereich automatisierter Grenzkontrollen zur Kenntnis und hält die Mitgliedstaaten und Frontex dazu an, ihre Arbeit fortzusetzen, damit optimale Vorgehensweisen zur Verbesserung der Grenzkontrollen an den Außengrenzen festgelegt werden.

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

Der Europäische Rat ist der Ansicht, dass Technologie eine zentrale Rolle bei der Verbesserung und Erweiterung des Systems der Kontrolle der Außengrenzen spielen kann. Daher ist die Inbetriebnahme des SIS-II-Systems und die Einführung des VIS-Systems weiterhin ein wichtiges Ziel, und der Europäische Rat ruft die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, dafür zu sorgen, dass diese Systeme unter Einhaltung der dafür festzulegenden Zeitpläne nun vollständig in Betrieb genommen werden. Bevor neue Systeme geschaffen werden, sollte eine Bewertung dieser Systeme und bestehender Systeme erfolgen, und die Schwierigkeiten, die bei ihrer Einrichtung aufgetreten sind, sollten berücksichtigt werden. Die Errichtung einer Verwaltung für IT-Großsysteme könnte bei der etwaigen Entwicklung von IT-Systemen in der Zukunft eine zentrale Rolle spielen.

Der Europäische Rat ist der Auffassung, dass ein elektronisches System zur Aufzeichnung der Einreise in die Mitgliedstaaten und Ausreise aus den Mitgliedstaaten die bestehenden Systeme ergänzen könnte, damit die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt werden, Daten wirksam unter Einhaltung der Datenschutzvorschriften auszutauschen. Besondere Aufmerksamkeit sollte auf die Einführung des Systems an Landgrenzen gerichtet werden, und vor der Anwendung sollten die Auswirkungen auf die Infrastruktur und die Grenzen analysiert werden.

Die Möglichkeiten, die sich durch neue und interoperable Technologien bieten, bergen ein großes Potenzial für ein effizienteres und sichereres Grenzmanagement, sollten jedoch nicht zu einer Diskriminierung oder ungleichen Behandlung von Reisenden führen. Dazu gehört unter anderem die Verwendung von Gates für eine automatisierte Grenzkontrolle.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

- Vorschläge für ein Ein-/Ausreisensystem zusammen mit einem Programm für die Schnellabfertigung registrierter Reisender vorzulegen, damit ein solches System so schnell wie möglich in Betrieb genommen werden kann;
- eine Studie über die Durchführbarkeit und den Nutzen der Entwicklung eines europäischen Genehmigungssystems für Reisen zu erstellen und gegebenenfalls die erforderlichen Vorschläge vorzulegen;
- die Frage automatisierter Grenzkontrollen und andere Aspekte im Hinblick darauf, das Grenzmanagement effizienter zu gestalten, weiter zu prüfen.

## 5.2 Visumpolitik

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

Der Europäische Rat ersucht ferner

- die Kommission und den Rat, weiterhin die Möglichkeiten auszuschöpfen, die durch den Abschluss von Visaerleichterungsabkommen mit Drittländern in angemessenen Fällen geschaffen werden;
- die Kommission, die Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige der Visumpflicht unterliegen bzw. dieser nicht unterliegen, regelmäßig anhand entsprechender Kriterien im Zusammenhang mit beispielsweise illegaler Einwanderung und der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, bei denen die innen- und außenpolitischen Ziele der Union berücksichtigt werden, zu überprüfen;
- die Kommission, ihre Bemühungen zu verstärken, um dem Grundsatz der Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht Geltung zu verschaffen und zu verhindern, dass Drittstaaten gegenüber einem Mitgliedstaat eine Visumpflicht (wieder-)einführen, und um Maßnahmen zu ermitteln, die zur Anwendung kommen könnten, bevor der Gegenseitigkeitsmechanismus gegenüber diesen Drittländern ausgelöst wird.

Im Hinblick auf die Möglichkeit, zu einer neuen Stufe der Entwicklung der gemeinsamen Visumpolitik unter Berücksichtigung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten in diesem Bereich überzugehen, ersucht der Europäische Rat die Kommission, eine Studie darüber vorzulegen, ob ein gemeinsamer europäischer Mechanismus für die Ausstellung von Kurzaufenthaltsvisa festgelegt werden kann. In dieser Studie könnte auch untersucht werden, inwiefern eine Einschätzung des individuellen Risikos die Risikovermutung im Zusammenhang mit der Staatsangehörigkeit des Antragstellers ergänzen könnte.

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

Der Europäische Rat ist sich der Chancen und Herausforderungen bewusst, die sich aus der größeren Mobilität der Menschen ergeben, und er betont, dass eine gut gesteuerte Migration für alle Beteiligten nutzbringend sein kann. Dem Europäischen Rat ist darüber hinaus bewusst, dass flexible zuwanderungspolitische Maßnahmen vor dem Hintergrund der großen demografischen Herausforderungen, die sich der Union in der Zukunft stellen und mit einer steigenden Nachfrage nach Arbeitskräften einhergehen, längerfristig einen wichtigen Beitrag zur Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftsleistung darstellen werden. Der Europäische Rat ist der Auffassung, dass die langfristigen Auswirkungen von Migration, beispielsweise auf die Arbeitsmärkte und die soziale Lage von Migranten, berücksichtigt werden müssen und dass die Verknüpfung von Migration und Integration nach wie vor von großer Bedeutung ist, und zwar unter anderem in Anbetracht der Grundwerte der Union.

Ferner weist der Europäische Rat darauf hin, dass die Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) bis 2012 für die EU ein zentrales politisches Ziel bleibt.

Er ruft zur Entwicklung umfassender und nachhaltiger europäischer Rahmenvorgaben für die Politik in den Bereichen Migration und Asyl auf, mit denen im Geiste der Solidarität Schwankungen der Migrationsströme angemessen und proaktiv begegnet werden kann und Situationen wie die gegenwärtige Situation an den südlichen Außengrenzen bewältigt werden können. Es bedarf großer Anstrengungen, um den Dialog und die Partnerschaft zwischen der EU und Drittländern, Regionen und Organisationen mit dem Ziel auszubauen und zu stärken, dass solchen Situationen mit einer besseren und faktengestützten Reaktion begegnet werden kann; dabei ist zu berücksichtigen, dass illegale Einwanderung in die Union auch über andere Grenzen und durch den Missbrauch von Visa erfolgt. Ein wichtiges Ziel besteht darin, zu verhindern, dass sich immer wieder Tragödien auf See ereignen. Wenn es bedauerlicherweise zu tragischen Situationen kommt, sollte sondiert werden, wie Migranten, die versuchen, die EU zu erreichen, besser registriert und wenn möglich identifiziert werden können.

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

Der Europäische Rat bekräftigt die Grundsätze des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage und des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl. Er weist zu diesem Thema ferner auf seine Schlussfolgerungen vom Juni und vom Oktober 2009 hin. Er betont, dass alle Maßnahmen umfassend durchgeführt und wie beschlossen evaluiert werden müssen. Der Europäische Rat weist auf die fünf grundlegenden Verpflichtungen hin, die in dem Pakt enthalten sind:

- Gestaltung der legalen Einwanderung unter Berücksichtigung der selbstbestimmten Prioritäten, Bedürfnisse und Aufnahmekapazitäten jedes Mitgliedstaats und Förderung der Integration;
- Bekämpfung der illegalen Einwanderung, indem insbesondere sichergestellt wird, dass illegal aufhältige Ausländer in ihre Herkunftsländer zurückkehren oder sich in ein Transitland begeben;
- Stärkung der Wirksamkeit der Grenzkontrollen;
- Schaffung eines Europas des Asyls;
- Aufbau einer umfassenden Partnerschaft mit den Herkunfts- und den Transitländern, die die Synergien zwischen Migration und Entwicklung fördert.

## **6.1 Eine dynamische und umfassende Migrationspolitik**

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

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

Der Europäische Rat hebt dabei die folgenden Prioritäten hervor:

- strategische, faktengestützte und systematische Nutzung aller vorhandenen Instrumente des Gesamtansatzes der EU zur Migrationsfrage – Migrationsprofile, Migrationsmissionen, Kooperationsplattformen zu Migration und Entwicklung sowie Mobilitätspartnerschaften – für die langfristige Zusammenarbeit in Bezug auf alle Dimensionen dieser Politik in enger Partnerschaft mit ausgewählten Drittländern, die sich an wichtigen Migrationsrouten befinden;
- fortgesetzte und breitere Nutzung des Instruments der Mobilitätspartnerschaft als wichtigster strategischer, umfassender und langfristiger Kooperationsrahmen mit Drittländern im Hinblick auf die Steuerung der Migration, wobei vorhandene bilaterale Kooperationsrahmen zusätzlichen Nutzen erhalten. Für eine erfolgreiche Umsetzung dieser Partnerschaften bedarf es einer verbesserten Koordinierung und erheblicher Anstrengungen für den Kapazitätsaufbau in Herkunfts-, Transit- und Zielländern. Der Europäische Rat ruft dazu auf, das Instrument der Mobilitätspartnerschaft weiter auszubauen und dabei seinen freiwilligen Charakter zu wahren. Die Partnerschaften sollten flexibel sein und den Bedürfnissen der EU und der Partnerländer entgegenkommen sowie eine Zusammenarbeit auf allen Gebieten des Gesamtansatzes umfassen;
- effizientere Nutzung der vorhandenen Kooperationsinstrumente der Union, so dass die Kapazitäten der Partnerländer gestärkt werden, damit für gut funktionierende Infrastrukturen und ausreichende Verwaltungskapazität für die Behandlung aller Migrationsaspekte gesorgt ist, einschließlich der Verbesserung der Fähigkeit dieser Länder, für angemessenen Schutz zu sorgen und den Nutzen und die Chancen, die durch Mobilität entstehen, zu erhöhen.

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

## 6.1.2 Migration und Entwicklung

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

Die Bemühungen, zusammen mit Herkunftsländern eine konzertierte Mobilität und Migration zu fördern, sollten eng mit Bemühungen einhergehen, deren Ziel es ist, zu mehr Möglichkeiten für eine würdige und produktive Beschäftigung und zu besseren Möglichkeiten der Existenzsicherung in Drittländern beizutragen, damit die Abwanderung hochqualifizierter Kräfte möglichst gering gehalten wird.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission daher, vor 2012 Vorschläge zu folgenden Fragestellungen vorzulegen:

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

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

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

### **6.1.3 Eine konzertierte Politik im Einklang mit den Arbeitsmarktbedürfnissen der einzelnen Staaten**

Der Europäische Rat erklärt, dass eine Zuwanderung von Arbeitskräften zu größerer Wettbewerbsfähigkeit und wirtschaftlicher Dynamik beitragen kann. Der Europäische Rat ist daher der Auffassung, dass die Union die Schaffung flexibler Aufnahmesysteme fördern sollte, mit denen auf die von jedem einzelnen Mitgliedstaat festgelegten Prioritäten, Bedürfnisse, Zahlen und Mengen reagiert wird und Migranten in die Lage versetzt werden, aus ihren Qualifikationen und Befähigungen in vollem Umfang Nutzen zu ziehen. Um eine bessere Ausrichtung des Profils der Arbeitskräfte auf die Arbeitsmarkterfordernisse zu erleichtern, werden kohärente einwanderungspolitische Maßnahmen sowie bessere Integrationsbewertungen in Bezug auf die Fähigkeiten, an denen auf den europäischen Arbeitsmärkten ein Bedarf besteht, durchgeführt. Bei diesen Regelungen ist den Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten insbesondere für die Steuerung ihrer Arbeitsmärkte und dem Grundsatz der Unionspräferenz gebührend Rechnung zu tragen.

Der Europäische Rat ersucht

- die Kommission und den Rat, die Durchführung des Strategischen Plans zur legalen Zuwanderung fortzusetzen;
- die Kommission, zu prüfen, wie vorhandene Informationsquellen und Netze wirksamer genutzt werden können, um dafür zu sorgen, dass vergleichbare Daten zu Migrationsfragen verfügbar sind und politische Entscheidungen auf diese Weise fundierter getroffen werden können, und dabei den jüngsten Entwicklungen Rechnung zu tragen;
- die Kommission und den Rat, vorhandene Strategien zu bewerten, die unter anderem die Anerkennung von Qualifikationen und die Ausrichtung des Profils der Arbeitskräfte aus Drittländern an die Arbeitsmarkterfordernisse in der Europäischen Union sowie die Fähigkeit zur Analyse der Arbeitsmarktbedürfnisse, die Transparenz europäischer Online-Informationen über Beschäftigung und Personaleinstellung, die Aus- und Fortbildung, die Informationsverbreitung und die Anpassung der Qualifikationen der Arbeitskräfte an die Arbeitsmarkterfordernisse im Herkunftsland verbessern sollten;
- die Kommission, die Auswirkungen und die Wirksamkeit von Maßnahmen auf diesem Gebiet zu bewerten, um zu entscheiden, ob geltende Rechtsvorschriften konsolidiert werden müssen, einschließlich in Bezug auf Kategorien von Erwerbstätigen, die gegenwärtig nicht von Unionsvorschriften erfasst werden.

#### **6.1.4 Eine proaktive Politik für Zuwanderer und ihre Rechte**

Die Europäische Union muss eine gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen sicherstellen, die sich im Hoheitsgebiet ihrer Mitgliedstaaten rechtmäßig aufhalten. Eine energischere Integrationspolitik sollte darauf ausgerichtet sein, ihnen vergleichbare Rechte und Pflichten wie EU-Bürgern zuzuerkennen. Dies sollte weiterhin das Ziel einer gemeinsamen Zuwanderungspolitik sein und so schnell wie möglich, spätestens aber 2014, erreicht werden.

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

- Konsolidierung der gesamten Rechtsvorschriften im Bereich der Einwanderung, beginnend mit der legalen Migration; diese Konsolidierung würde auf einer Evaluierung des bestehenden Besitzstands der Union beruhen und die Änderungen umfassen, die zur Vereinfachung und/oder erforderlichenfalls zur Ausweitung der geltenden Vorschriften und zur Verbesserung ihrer Durchführung und Kohärenz benötigt werden;
- Bewertung und erforderlichenfalls Überarbeitung der Richtlinie über die Familienzusammenführung, unter Berücksichtigung der Bedeutung von Integrationsmaßnahmen.

#### **6.1.5 Integration**

Die erfolgreiche Integration der sich rechtmäßig in der EU aufhaltenden Drittstaatsangehörigen ist nach wie vor der zentrale Faktor, um optimalen Nutzen aus der Einwanderung ziehen zu können. Die Zusammenarbeit auf europäischer Ebene kann – durch Anreize und Unterstützung für Maßnahmen der Mitgliedstaaten – zu wirksameren Integrationsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten beitragen. Das Ziel der Gewährung vergleichbarer Rechte, Verantwortlichkeiten und Chancen für alle ist Kernstück der europäischen Zusammenarbeit im Bereich Integration, wobei die Notwendigkeit eines Gleichgewichts zwischen Rechten und Pflichten der Zuwanderer zu beachten ist.

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

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

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

- durch die Entwicklung eines Koordinierungsverfahrens, an dem die Kommission und die Mitgliedstaaten beteiligt werden und bei dem ein gemeinsamer Bezugsrahmen verwendet wird; mit dem Verfahren sollen die Strukturen und Instrumente für einen europäischen Wissensaustausch verbessert werden;
- im Hinblick auf die umfassende Einbeziehung von Integrationsfragen in alle einschlägigen Politikbereiche;
- im Hinblick auf die Ermittlung gemeinsamer Verfahrensweisen und europäischer Module zur Unterstützung des Integrationsprozesses, einschließlich wesentlicher Bestandteile wie Einführungs- und Sprachkurse, ein festes Engagement der Aufnahmegesellschaft und die aktive Teilhabe der Zuwanderer an allen Bereichen des Zusammenlebens;
- im Hinblick auf die Entwicklung zentraler Indikatoren in einer begrenzten Anzahl relevanter Politikbereiche (z.B. Beschäftigung, Bildung und soziale Integration) zur Überwachung der Ergebnisse integrationspolitischer Maßnahmen, damit die Vergleichbarkeit nationaler Erfahrungen verbessert und der Lernprozess in Europa gestärkt wird;
- im Hinblick auf eine wirkungsvollere Konsultation und Einbeziehung der Zivilgesellschaft, wobei den Integrationsbedürfnissen in verschiedenen Politikbereichen Rechnung zu tragen und das Europäische Integrationsforum und die europäische Website über Integration zu nutzen ist;
- im Hinblick auf die Stärkung der demokratischen Werte und des sozialen Zusammenhalts in Bezug auf die Zuwanderung und die Integration der Zuwanderer sowie im Hinblick auf die Förderung von interkulturellem Dialog und Kontakten auf allen Ebenen.

### 6.1.6 Wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung

Der Europäische Rat ist überzeugt, dass ein wirksames Vorgehen gegen die illegale Einwanderung weiterhin von entscheidender Bedeutung ist, wenn es darum geht, eine gemeinsame Einwanderungspolitik zu entwickeln. Insbesondere die Bekämpfung von Menschenhandel und von Schleusungen, ein integriertes Grenzmanagement und die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern – mit Unterstützung durch die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit – müssen dabei zu den wichtigsten Prioritäten gehören. Unser Ziel muss es sein, menschliche Tragödien, denen Personen durch die Tätigkeit von Schleusern ausgesetzt sind, zu verhindern.

Eine wirksame und nachhaltige Rückkehrpolitik ist ein wesentlicher Bestandteil eines gut funktionierenden Migrationssystems in der Union. Die Europäische Union und die Mitgliedstaaten sollten die Bemühungen zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen mit unrechtmäßigem Aufenthalt intensivieren. Die erforderlichen Finanzmittel für diesen Zweck sollten bereitgestellt werden. Eine solche Politik muss unter uneingeschränkter Achtung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung und der Grundrechte und der Würde der einzelnen Rückkehrer erfolgen. Die freiwillige Rückkehr sollte Vorrang haben, wobei es aber auch unerlässlich ist, dass effiziente Mittel zur Verfügung stehen, um die Rückführung, soweit erforderlich, durchsetzen zu können.

Damit ein umfassendes Konzept für die Bereiche Rückkehr und Rückübernahme geschaffen wird, muss die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern im Rahmen des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage und im Einklang mit dem Pakt zu Einwanderung und Asyl intensiviert werden, wobei gleichzeitig anerkannt wird, dass alle Staaten ihre eigenen Staatsangehörigen, die sich unrechtmäßig im Hoheitsgebiet eines anderen Staates aufhalten, rückübernehmen müssen.

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

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

- Förderung der freiwilligen Rückkehr, unter anderem durch die Entwicklung von Anreizsystemen, Ausbildungsmaßnahmen, Wiedereingliederung und Beihilfen und durch Nutzung der Möglichkeiten, die mit den vorhandenen Finanzierungsinstrumenten gegeben sind;
- die Mitgliedstaaten verleihen den Bestimmungen der Union, nach denen eine Rückführungsentscheidung eines Mitgliedstaats in der gesamten Europäischen Union anwendbar ist, volle Wirkung und wenden den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von Rückführungsentscheidungen wirksam an, indem Einreiseverbote in das SIS aufgenommen und der Informationsaustausch erleichtert werden; Verbesserung des Informationsaustauschs über Entwicklungen auf nationaler Ebene im Bereich Regularisierung, damit Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Pakts zu Einwanderung und Asyl gewährleistet ist;
- Unterstützung – durch die Kommission und Frontex sowie die Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis – für die Mitgliedstaaten, die einem spezifischen und unverhältnismäßigen Zuwanderungsdruck ausgesetzt sind, um sicherzustellen, dass ihre Rückführungspolitik gegenüber bestimmten Drittstaaten wirksam ist;
- wirksamere Maßnahmen gegen die illegale Einwanderung sowie Menschenhandel und Schleusungen durch Erarbeitung von Informationen über Migrationsrouten sowie aggregierter und umfassender Informationen zur Verbesserung unseres Verständnisses von Migrationsströmen und der Reaktion darauf, durch die Förderung der Zusammenarbeit bei Überwachung und Grenzkontrolle, durch die Erleichterung der Rückübernahme mittels Förderung von Maßnahmen zur Unterstützung der Rückkehr und Wiedereingliederung, Kapazitätsaufbau in Drittstaaten;
- Abschluss von wirksamen und operativen Rückübernahmeabkommen, für jeden Einzelfall auf EU-Ebene oder auf bilateraler Ebene;
- Gewährleistung des Ziels, dass die Bemühungen der EU im Bereich der Rückübernahme einen zusätzlichen Nutzen schaffen und die Effizienz der Rückführungspolitik, einschließlich bestehender bilateraler Abkommen und Praktiken, steigern;
- die Kommission sollte 2010 eine Evaluierung – auch bei laufenden Verhandlungen – der Rückübernahmeabkommen der EG vorlegen und einen Mechanismus zur Überwachung ihrer Durchführung vorschlagen. Der Rat sollte eine erneuerte, kohärente Rückübernahmestrategie auf dieser Grundlage festlegen, die den Gesamtbeziehungen mit dem betreffenden Land Rechnung trägt, einschließlich eines gemeinsamen Ansatzes gegenüber Drittländern, die bei der Rückübernahme ihrer eigenen Staatsangehörigen nicht kooperieren;

- verstärkte praktische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, z.B. durch das regelmäßige Chartern von Flugzeugen für von Frontex finanzierte Sammelflüge zur Rückführung, und Überprüfung der Staatsangehörigkeit von Drittstaatsangehörigen, die für eine Rückführung in Betracht kommen, und Beschaffung von Reisedokumenten aus Drittstaaten;
- verstärkte zielgerichtete Unterstützung bei Ausbildung und Ausrüstung;
- ein koordiniertes Vorgehen der Mitgliedstaaten durch die Entwicklung eines Netzwerks von Verbindungsbeamten in den Herkunfts- und Transitländern.

### 6.1.7 Unbegleitete Minderjährige

Unbegleitete Minderjährige, die aus Drittstaaten in die Mitgliedstaaten einreisen, stellen eine besonders schutzbedürftige Gruppe dar, die besonderer Aufmerksamkeit und spezieller Maßnahmen bedarf, insbesondere im Falle von gefährdeten Minderjährigen. Dies stellt eine Herausforderung für die Mitgliedstaaten dar und wirft Fragen von gemeinsamem Interesse auf. Zu den Bereichen, denen besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist, zählen der Austausch von Informationen und bewährten Vorgehensweisen, die Schleusung von Minderjährigen, die Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern, die Frage der Altersbestimmung, die Identifizierung und Familiensuche sowie die Notwendigkeit, unbegleiteten Minderjährigen im Rahmen der Bekämpfung des Menschenhandels besondere Beachtung zu schenken. Bei einem umfassenden Ansatz auf EU-Ebene sollten Maßnahmen der Prävention, des Schutzes und der begleiteten Rückführung miteinander kombiniert werden, wobei gleichzeitig dem Wohl des Kindes Rechnung zu tragen ist.

Der Europäische Rat begrüßt daher die Initiative der Kommission,

- einen vom Rat anzunehmenden Aktionsplan zu unbegleiteten Minderjährigen auszuarbeiten, mit dem die einschlägigen Rechts- und Finanzierungsinstrumente konsolidiert und ergänzt und Maßnahmen der Prävention, des Schutzes und der begleiteten Rückführung miteinander kombiniert werden. In dem Aktionsplan sollte das Erfordernis der Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern, einschließlich der Zusammenarbeit zur Erleichterung der Rückführung von Minderjährigen sowie zur Vermeidung weiterer Ausreisen, hervorgehoben werden. In dem Aktionsplan sollten ferner praktische Maßnahmen zur Erleichterung der Rückkehr der sehr zahlreichen unbegleiteten Minderjährigen, die keinen internationalen Schutz benötigen, geprüft werden, wobei gleichzeitig zu berücksichtigen ist, dass es zum Wohl von vielen von ihnen wäre, wenn sie wieder mit ihren Familien vereint würden und sich in ihrem eigenen sozialen und kulturellen Umfeld entwickeln könnten.

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

Der Europäische Rat ist nach wie vor dem Ziel verpflichtet, dass ein gemeinsamer Raum des Schutzes und der Solidarität geschaffen wird, der auf einem einheitlichen Asylverfahren und einem einheitlichen Status für Personen, denen internationaler Schutz gewährt wird. Das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) sollte auf hohen Schutzstandards beruhen; gleichzeitig sollte aber auch fairen und wirksamen Verfahren, mit denen Missbrauch verhindert werden kann, angemessene Aufmerksamkeit gelten. Es ist entscheidend, dass Personen unabhängig davon, in welchem Mitgliedstaat sie ihren Asylantrag stellen, eine gleichwertige Behandlung hinsichtlich der Aufnahmebedingungen und die gleiche Behandlung hinsichtlich des Verfahrens und der Bestimmung des Status erfahren. Dabei sollte als Ziel gelten, dass ähnliche Fälle in gleicher Weise behandelt werden und zu dem gleichen Ergebnis führen.

### **6.2.1 Ein gemeinsamer Raum des Schutzes**

Es bestehen weiterhin große Unterschiede bei den nationalen Vorschriften und deren Anwendung. Damit eine größere Harmonisierung erreicht wird, sollte die Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) weiter ein zentrales politisches Ziel der EU bleiben. Durch gemeinsame Regeln sowie eine bessere und kohärentere Anwendung dieser Regeln sollte die Sekundärmigration innerhalb der EU verhindert bzw. verringert und das gegenseitige Vertrauen zwischen Mitgliedstaaten erhöht werden.

Die Entwicklung einer Gemeinsamen Asylpolitik sollte auf der uneingeschränkten und allumfassenden Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention und anderer einschlägiger internationaler Verträge aufbauen. Eine solche Politik ist erforderlich, damit die langfristige Tragfähigkeit des Asylsystems gewährleistet und die Solidarität innerhalb der EU gefördert wird. Die Europäische Union sollte den Beitritt zur Genfer Konvention und dem dazugehörigen Protokoll von 1967 anstreben, vorbehaltlich eines Berichts der Kommission über die rechtlichen und praktischen Folgen eines solchen Beitritts.

Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) wird ein wichtiges Instrument für die Entwicklung und Umsetzung des GEAS bilden und sollte zur Verstärkung aller Formen der praktischen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten beitragen. Daher sollten die Mitgliedstaaten eine aktive Rolle bei der Arbeit des EASO übernehmen. Das EASO sollte eine gemeinsame Schulungsplattform für nationale Asylbeamte weiterentwickeln, die insbesondere auf dem europäischen Schulungsprogramm im Asylbereich aufbaut. Die Verbesserung der Konvergenz und der laufenden Qualität im Hinblick auf die Verringerung von Diskrepanzen bei Asylentscheidungen wird eine weitere wichtige Aufgabe sein.

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

Der Europäische Rat ersucht daher

- den Rat und das Europäische Parlament, die Bemühungen zu intensivieren, die darauf gerichtet sind, bis spätestens 2012 gemäß Artikel 78 AEUV ein gemeinsames Asylverfahren und einen einheitlichen Status für Personen, denen Asyl oder subsidiärer Schutz gewährt wird, zu schaffen;
- die Kommission, sobald die zweite Phase des GEAS voll und ganz umgesetzt ist und auf der Grundlage einer Bewertung der Auswirkung dieser Rechtsvorschriften und des EASO, die Möglichkeiten für die Schaffung eines Rahmens für die Übertragung des Schutzes von Personen, die internationalen Schutz genießen, zu prüfen, wenn diese ihre erworbenen Aufenthaltsrechte gemäß EU-Recht ausüben;
- die Kommission, eine Durchführbarkeitsstudie zu Eurodac als unterstützendes Instrument für das gesamte GEAS vorzunehmen und dabei die Vorschriften über den Datenschutz in vollem Umfang einzuhalten;
- die Kommission, erforderlichenfalls Vorschläge für neue Gesetzgebungsinstrumente für die Verwirklichung des GEAS auf der Grundlage einer Bewertung zu erwägen;
- die Kommission, ihre Studie über die Durchführbarkeit und die rechtlichen und praktischen Folgen der Einführung einer gemeinsamen Bearbeitung von Asylanträgen fertigzustellen.

## 6.2.2 Teilung der Verantwortung sowie Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten

Die wirksame Solidarität mit den Mitgliedstaaten, die einem besonderem Zuwanderungsdruck ausgesetzt sind, sollte gefördert werden.

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

Der Europäische Rat ersucht die Kommission daher zu prüfen, welche Möglichkeiten bestehen,

- die obengenannten Mechanismen für die Teilung der Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten weiterzuentwickeln und dabei zugleich sicherzustellen, dass die Asylsysteme nicht missbraucht werden und dass die Prinzipien des GEAS nicht untergraben werden;
- Instrumente und Koordinierungsmechanismen zu schaffen, die die Mitgliedstaaten in die Lage versetzen werden, sich beim Aufbau von Kapazitäten gegenseitig zu unterstützen, wobei auf den eigenen Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Steigerung ihrer Kapazitäten hinsichtlich ihrer nationalen Asylsysteme aufgebaut werden sollte;
- die vorhandenen Finanzierungssysteme der EU im Hinblick auf eine Stärkung der internen Solidarität wirksamer zu nutzen;
- dass das EASO Verfahren evaluiert und entwickelt, mit denen die Abordnung von Beamten erleichtert wird, um diejenigen Mitgliedstaaten zu unterstützen, die sich einem besonderen Zuwanderungsdruck durch Asylsuchende gegenübersehen.

### 6.2.3 Die externe Dimension von Asyl

Die EU sollte gegenüber Drittstaaten, die eine große Anzahl von Flüchtlingen aufnehmen, partnerschaftlich handeln und mit ihnen zusammenarbeiten. Ein gemeinsames Konzept der EU kann stärker strategisch wirken und daher effizienter zur Lösung lang andauernder Flüchtlingssituationen beitragen. Jede Entwicklung auf diesem Gebiet muss in enger Zusammenarbeit mit dem UNHCR und gegebenenfalls anderen einschlägigen Akteuren erfolgen. Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen sollte umfassend in die externe Dimension des GEAS einbezogen werden. In ihren Beziehungen zu Drittstaaten muss die EU aktiv vermitteln, wie wichtig der Beitritt zur Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und dem dazugehörigen Protokoll und deren Durchführung ist.

Die Förderung der Solidarität innerhalb der EU ist äußerst wichtig, reicht allein jedoch nicht aus, um zu einer glaubwürdigen und nachhaltigen gemeinsamen Asylpolitik zu gelangen. Daher müssen Instrumente weiterentwickelt werden, mit denen Solidarität mit Drittländern zum Ausdruck gebracht wird, um diese dazu zu bewegen, Kapazitäten für die Bewältigung von Migrationsströmen und lang andauernden Flüchtlingssituationen aufzubauen und ihnen dabei behilflich zu sein.

Der Europäische Rat ersucht

- den Rat und die Kommission, den Kapazitätsaufbau in Drittländern zu fördern, insbesondere deren Fähigkeit, wirksamen Schutz zu bieten, und die Idee der regionalen Schutzprogramme weiterzuentwickeln und auszuweiten, ausgehend von den bevorstehenden Bewertungen. Diese Bemühungen sollten in den Gesamtansatz zur Migrationsfrage einbezogen werden und sollten sich in nationalen Strategien zur Armutsverringerung widerspiegeln und nicht nur auf Flüchtlinge und Binnenvertriebene abzielen, sondern auch auf die örtliche Bevölkerung;
- den Rat, das Europäische Parlament und die Kommission, die freiwillige Beteiligung der Mitgliedstaaten an dem gemeinsamen Neuansiedlungskonzept der EU zu fördern und die Gesamtzahl neuangesiedelter Flüchtlinge zu erhöhen, wobei die spezifische Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigt wird;
- die Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament jährlich über die Neuansiedlungsanstrengungen innerhalb der EU Bericht zu erstatten, im Jahr 2012 eine Halbzeitbewertung der Fortschritte durchzuführen und im Jahr 2014 das gemeinsame Neuansiedlungsprogramm der EU zu evaluieren, damit ermittelt wird, welche Verbesserungen erforderlich sind;
- den Rat und die Kommission, nach Möglichkeiten zu suchen, wie die Unterstützung der EU für das UNHCR verbessert werden kann;

- die Kommission, in diesem Kontext, soweit angebracht, neue Konzepte für den Zugang zu Asylverfahren mit Blick auf die wichtigsten Transitländer zu sondieren, wie z.B. Schutzprogramme für besondere Gruppen oder bestimmte Verfahren zur Prüfung von Asylanträgen, an denen die Mitgliedstaaten sich auf freiwilliger Basis beteiligen könnten.

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

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

Die Europäische Union muss weiterhin für eine wirksame Durchführung sorgen und auch in diesem Bereich Bewertungen vornehmen. Das gesamte Handeln sollte auf Transparenz und Rechenschaftspflicht beruhen, insbesondere hinsichtlich der Finanzierungsinstrumente.

Wie in dem Bericht von 2008 über die Europäische Sicherheitsstrategie bekräftigt wird, sind interne und externe Sicherheit untrennbar miteinander verbunden. Die Abwehr von Bedrohungen, auch fernab von unserem Kontinent, ist entscheidend für den Schutz von Europa und seinen Bürgern.

Der Europäische Rat ersucht den Rat und die Kommission, dafür Sorge zu tragen, dass Kohärenz und Komplementarität zwischen der politischen und der operativen Ebene von Tätigkeiten auf dem Gebiet der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gewährleistet sind. Die Prioritätensetzung bei den Arbeiten der einschlägigen EU-Ämter und Agenturen (Europol, Eurojust, Frontex, Europäische Polizeiakademie, Drogenbeobachtungsstelle in Lissabon und Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen) sollte sich an den außenpolitischen Prioritäten orientieren.

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

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

## 7.1 Eine stärkere externe Dimension

Der Europäische Rat hat beschlossen, dass sich das außenpolitische Handeln der Europäischen Union auf dem Gebiet der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts weiterhin an den folgenden Grundsätzen orientieren wird:

- Die Union hat eine einheitliche Politik der Außenbeziehungen.
- Die Union und die Mitgliedstaaten müssen mit Drittländern partnerschaftlich zusammenarbeiten.
- Die Union und die Mitgliedstaaten werden europäische und internationale Standards aktiv weiterentwickeln und fördern.
- Die Union und die Mitgliedstaaten werden eng mit ihren Nachbarn zusammenarbeiten.
- Die Mitgliedstaaten werden den Informationsaustausch untereinander und innerhalb der Union zu multilateralen und bilateralen Tätigkeiten weiter ausbauen.
- Die Union und die Mitgliedstaaten müssen solidarisch, kohärent und komplementär handeln.
- Die Union wird alle ihr zur Verfügung stehenden Instrumente umfassend nutzen.
- Die Mitgliedstaaten sollten sich mit der Union abstimmen, damit die Ressourcen optimal und wirksam genutzt werden.
- Die Union wird sich mit Information, Überwachung und Bewertung befassen, unter anderem in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament.
- Die Union wird in ihren Außenbeziehungen einen proaktiven Ansatz verfolgen.

Der Europäische Rat ist der Ansicht, dass die politischen Maßnahmen auf dem Gebiet der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gut in die allgemeinen Politikbereiche der Union integriert sein sollten. Die Annahme des Vertrags von Lissabon eröffnet der Europäischen Union neue Möglichkeiten für ein effizienteres außenpolitisches Handeln. Die neue Hohe Vertreterin, die gleichzeitig Vizepräsidentin der Kommission ist, der Europäische Auswärtige Dienst und die Kommission werden für eine bessere Kohärenz zwischen den traditionellen außenpolitischen Instrumenten und den internen Instrumenten mit weitreichender externer Dimension, wie jenen auf dem Gebiet der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, sorgen. Der zusätzliche Nutzen, der durch die Ausstattung von EU-Delegationen in strategischen Partnerländern mit spezifischen Kompetenzen auf dem Gebiet der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erreicht werden könnte, sollte nicht unbeachtet bleiben. Ferner sollte die Union aufgrund dessen, dass sie nun Rechtspersönlichkeit besitzt, ihre Stimme in internationalen Organisationen noch stärker zur Geltung bringen können.

Der Rat erkennt an, dass die ESVP und viele außenpolitische Maßnahmen auf dem Gebiet der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gemeinsame oder sich ergänzende Ziele haben. ESVP-Missionen tragen erheblich zur inneren Sicherheit der EU bei, indem sie die Bekämpfung der schweren grenzüberschreitenden Kriminalität in den Gastländern unterstützen und mithelfen, für stärkere Beachtung der Rechtsstaatlichkeit zu sorgen. Der Europäische Rat ruft zu einer umfangreicheren Zusammenarbeit zwischen dem Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und der ESVP auf, damit diese gemeinsamen Ziele vorangebracht werden.

Die im Rahmen des Vertrags vorgesehene neue Grundlage für den Abschluss internationaler Übereinkünfte wird sicherstellen, dass die Union wirksamer mit wichtigen Partnern Verhandlungen führen kann. Der Europäische Rat beabsichtigt, aus all diesen neuen Instrumenten möglichst umfassenden Nutzen zu ziehen.

Der Europäische Rat betont, dass das Handeln der EU und der Mitgliedstaaten sich ergänzen muss. Dazu ist ein verstärktes Engagement der Union und der Mitgliedstaaten erforderlich. Der Europäische Rat ersucht die Kommission daher, bis spätestens Dezember 2011 über Möglichkeiten zur Gewährleistung der Komplementarität Bericht zu erstatten.

## **7.2 Menschenrechte**

Mit dem Vertrag von Lissabon stehen der Union neue Instrumente für den Schutz der Grundrechte sowohl intern als auch extern zur Verfügung. Den Werten der Union sollte Geltung verschafft werden, und das Völkerrecht sollte strikt eingehalten und weiterentwickelt werden. Der Europäische Rat fordert zur Erarbeitung eines Aktionsplans für Menschenrechte auf, um den Werten der Union im Rahmen der externen Dimension der Politik im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts Geltung zu verschaffen. Dieser Plan sollte vom Europäischen Rat geprüft werden, und er sollte dem Umstand Rechnung tragen, dass die internen und externen Aspekte der Menschenrechte miteinander verknüpft sind, z.B. was den Grundsatz der Nicht-Zurückweisung oder die Verhängung der Todesstrafe durch Partnerländer, mit denen die Union zusammenarbeitet, anbelangt. Dieser Plan sollte spezifische kurz-, mittel- und langfristige Maßnahmen enthalten; außerdem sollte darin festgelegt werden, wer für die Durchführung der Maßnahmen zuständig ist.

### 7.3 Weiterführung der thematischen Prioritäten mit neuen Instrumenten

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

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

- *Migration und Asyl*, im Hinblick auf eine Intensivierung des Dialogs und der Zusammenarbeit der EU mit Herkunfts- und Transitländern, um deren Kapazität für die Durchführung von Grenzkontrollen zu verbessern, um die illegale Einwanderung zu bekämpfen, um Migrationsströme besser zu bewältigen und Schutz zu gewährleisten und um Nutzen aus den positiven Auswirkungen der Migration auf die Entwicklung ziehen zu können; Rückkehr und Rückübernahme sind Prioritäten der Außenbeziehungen der EU;
- *Sicherheit*, durch Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Bekämpfung von schwerer und organisierter Kriminalität, Terrorismus, Drogen, Menschenhandel und Menschenschmuggel, u.a. durch einen Schwerpunkt auf Prävention im Rahmen der EU-Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung, und durch den Schutz kritischer Infrastrukturen; die interne und externe Sicherheit sind untrennbar verbunden. Die Abwehr von Bedrohungen, auch fernab von unserem Kontinent, ist entscheidend für den Schutz von Europa und seinen Bürgern;
- *Informationsaustausch* zwischen der EU und Drittländern, der sicher und effizient ist und angemessenen Datenschutzstandards entspricht;
- *Justiz*, zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte, der verantwortungsvollen Staatsführung, der Bekämpfung der Korruption und der zivilrechtlichen Dimension, zur Förderung von Sicherheit und Stabilität und zur Schaffung eines sicheren und starken Umfelds für Unternehmen, Handel und Investitionen;
- *Zivil- und Katastrophenschutz*, insbesondere im Hinblick auf den Ausbau von Präventionskapazitäten und auf die Reaktion auf größere Technologie- und Naturkatastrophen, sowie im Hinblick auf die Abwehr der Bedrohungen durch Terroristen.

Der Europäische Rat ersucht die Kommission,

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

Die Bedrohung durch Terrorismus und organisierte Kriminalität ist nach wie vor hoch. Daher ist es notwendig, mit wichtigen strategischen Partnern im Hinblick auf den Informationsaustausch zusammenzuarbeiten und gleichzeitig die Arbeit an längerfristigen Zielen wie Maßnahmen zur Prävention von Radikalisierung und Anwerbung sowie Schutz kritischer Infrastrukturen fortzusetzen. Die operativen Vereinbarungen von Eurojust und Europol sowie die Arbeitsvereinbarungen mit Frontex sollten verstärkt werden.

#### **7.4 Abkommen mit Drittländern**

Der Vertrag von Lissabon bietet neue und effizientere Verfahren für den Abschluss von Abkommen mit Drittländern. Der Europäische Rat empfiehlt, dass häufiger – insbesondere bei der justiziellen Zusammenarbeit sowie im Bereich des Zivilrechts – die Inanspruchnahme solcher Abkommen erwogen wird, wobei die multilateralen Mechanismen zu beachten sind. Er weist jedoch darauf hin, dass die Mitgliedstaaten weiterhin die Möglichkeit haben werden, bilaterale Abkommen unter Einhaltung des Unionsrechts einzugehen, und dass auch ein Rechtsrahmen für bestimmte bilaterale Abkommen im Bereich des Zivilrechts geschaffen wurde.

Der Schutz personenbezogener Daten ist ein zentrales Anliegen der Union. Die Union benötigt einen kohärenten Rechtsrahmen für die Übermittlung personenbezogener Daten an Drittländer für die Zwecke der Strafverfolgung. Dazu könnte ein Musterrahmenabkommen erstellt werden, das aus allgemein anwendbaren zentralen Elementen des Datenschutzes besteht.

## 7.5 Geografische Schwerpunkte und internationale Organisationen

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

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

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

Die EU und die **Türkei** sind übereingekommen, ihre Zusammenarbeit zu intensivieren, damit die gemeinsame Herausforderung der Steuerung der Migrationsströme und insbesondere der Bekämpfung der illegalen Migration bewältigt wird. Diese Zusammenarbeit sollte sich auf gemeinsame Verantwortung, Solidarität, Zusammenarbeit mit allen Mitgliedstaaten und ein gemeinsames Verständnis konzentrieren, wobei Folgendes zu beachten ist: die Tatsache, dass die Türkei an Außengrenzen der EU angrenzt, ihr Verhandlungsprozess und die bestehende finanzielle Unterstützung durch die EU in einschlägigen Bereichen, einschließlich der Grenzkontrolle. Der Abschluss der Verhandlungen über ein Rückübernahmeabkommen mit der Türkei ist eine Priorität; in der Zwischenzeit sollten die bestehenden bilateralen Abkommen in geeigneter Weise durchgeführt werden.

Der Europäische Rat betont, dass die **Europäische Nachbarschaftspolitik** künftige Chancen dafür bietet, dass die Union koordiniert und effizient handeln kann und einen Beitrag zur Stärkung der Kapazitäten und zum Institutionsaufbau für Unabhängigkeit und Unparteilichkeit von Justiz und Strafverfolgungsbehörden und zu den Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung sowie zur Steigerung und Erleichterung der Mobilität der Bürger der Partnerländer leistet. Was die Länder der Östlichen Partnerschaft betrifft, so sieht die EU die Möglichkeit, Assoziierungsabkommen (mit umfangreichen Anteilen auf dem Gebiet der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) mit diesen Ländern zu schließen und die Mobilität der Bürger sowie – als langfristige Perspektive – die Visaliberalisierung in einem sicheren Umfeld zu unterstützen.

Der Europäische Rat fordert, dass vor Ende 2010 ein Plan für den Ausbau der Zusammenarbeit mit den Ländern der Östlichen Partnerschaft erstellt wird; darin sollten u.a. Aspekte bezüglich Freiheit, Sicherheit und Recht der Östlichen Partnerschaft sowie die Kapitel über Freiheit, Sicherheit und Recht der Aktionspläne der ENP (oder ihre Nachfolgedokumente) der betreffenden Länder behandelt werden. Dieser Plan sollte ferner die einzelnen Schritte hin zu einer umfassenden Visaliberalisierung als langfristiges Ziel für einzelne Partnerländer aufführen sowie die Bedingungen für eine gut gesteuerte und gesicherte Mobilität beschreiben, auf die in der Gemeinsamen Erklärung des Prager Gipfeltreffens zur Östlichen Partnerschaft Bezug genommen wird. Der Europäische Rat wird den Plan bis Ende 2012 überprüfen und insbesondere seine Wirkung in der Praxis bewerten.

Die EU sollte ihre Bemühungen zur Unterstützung von Stabilität und Sicherheit in der **Schwarzmeerregion** insgesamt verstärken und die Initiative **Schwarzmeersynergie**, eine Initiative der regionalen Zusammenarbeit, weiter voranbringen. Die Tätigkeiten sollten insbesondere auf das Grenzmanagement, die Steuerung der Migration, die Zusammenarbeit im Zollwesen und die Rechtsstaatlichkeit sowie auf die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität ausgerichtet sein.

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

Was die Lage im Mittelmeerraum betrifft, so ist der Europäische Rat der Ansicht, dass eine stärkere Partnerschaft mit Drittstaaten, die Herkunfts- und Transitländer sind, erforderlich ist; sie sollte auf gegenseitigen Anforderungen und operativer Unterstützung beruhen, einschließlich Grenzkontrolle, Bekämpfung der organisierten Kriminalität, Rückführung und Rückübernahme. Die Herausforderungen in dieser Region müssen durch rasches Handeln angegangen werden.

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

Die laufende Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Terrorismus und grenzüberschreitender Kriminalität, bei Grenzschutz, Visumpolitik und Migration sowie die justizielle Zusammenarbeit sollten fortgesetzt werden. Das Abkommen über den Schutz personenbezogener Daten, die für Zwecke der Strafverfolgung ausgetauscht werden, muss zügig ausgehandelt und abgeschlossen werden. Die EU und die USA werden zusammen daran arbeiten, den visumfreien Reiseverkehr zwischen den USA und der EU so rasch wie möglich zu verwirklichen und die Sicherheit für die Reisenden zu erhöhen. Es sollten gemeinsame Verfahren für die Durchführung der Abkommen über die justizielle Zusammenarbeit eingerichtet werden, und es müssen regelmäßige Konsultationen stattfinden.

Der gemeinsame Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und das neue Abkommen, das gegenwärtig ausgehandelt wird, werden den Rahmen für eine künftige intensive und verbesserte Zusammenarbeit mit der **Russischen Föderation** bilden. Gestützt u.a. auf die Ergebnisse des halbjährlich tagenden Ständigen Partnerschaftsrates für den Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, sollten die EU und Russland ihre Zusammenarbeit im Rahmen des Dialogs über die Visumpolitik und zur legalen Migration fortsetzen und gleichzeitig gegen die illegale Migration vorgehen, die gemeinsame Bekämpfung der organisierten Kriminalität und insbesondere die operative Zusammenarbeit intensivieren sowie die justizielle Zusammenarbeit verbessern und vertiefen. Es sollte so rasch wie möglich ein Abkommen mit Eurojust geschlossen werden, das hohen Datenschutzstandards entspricht. In diesem Zusammenhang sollte ein Rahmenabkommen über den Informationsaustausch geschlossen werden. Der Dialog über die Visumpolitik muss fortgesetzt werden. Das Abkommen über Visaerleichterungen und die Rückübernahme sollte uneingeschränkt umgesetzt werden.

Der Europäische Rat weist darauf hin, dass in der Gemeinsamen Strategie **Afrika-EU** von 2007 und im entsprechenden Aktionsplan der Umfang der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Terrorismus, grenzüberschreitender Kriminalität und Drogenhandel umrissen ist. Sowohl im Rahmen der Partnerschaft Afrika-EU für Migration, Mobilität und Beschäftigung als auch beim Gesamtansatz der EU zur Migrationsfrage und bei den Folgemaßnahmen zu den Konferenzen von Rabat, Paris und Tripolis sollte der Dialog mit den afrikanischen Partnern über die Migration vertieft und intensiviert werden; er sollte schwerpunktmäßig auf die Länder an den Routen der illegalen Migration nach Europa ausgerichtet sein, um diese bei ihren Bemühungen um die Festlegung migrationspolitischer Maßnahmen und um Maßnahmen gegen die illegale Einwanderung auf See und an den Grenzen zu unterstützen. Es sollten Bemühungen im Hinblick auf eine verstärkte Zusammenarbeit, u.a. den raschen Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit Algerien, Marokko und Ägypten sowie – entsprechend den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Oktober 2009 – mit Libyen, unternommen werden.

**Westafrika** hat sich in letzter Zeit zu einer wichtigen Drehscheibe für den Drogenhandel von Südamerika nach Europa entwickelt und muss daher mehr Aufmerksamkeit und Unterstützung für die Eindämmung des Drogenhandels sowie sonstiger grenzüberschreitender Kriminalität und des Terrorismus (in den Sahelländern) erhalten.

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

Die Zusammenarbeit der EU mit anderen Ländern und Regionen wird je nach Fall auf regionaler oder bilateraler Ebene erfolgen. Der Dialog mit den Ländern Lateinamerikas und der Karibik über Migration, Drogenhandel und Geldwäsche und andere Bereiche von gemeinsamem Interesse sollte innerhalb des regionalen Rahmens (**EU-LAC**) und im Rahmen der FATF geführt werden. Die Arbeiten mit den **zentralasiatischen Ländern** entlang der Handelsrouten nach Europa sind ebenfalls weiterzuführen.

Daneben sollten Bemühungen zur Verstärkung der Zusammenarbeit mit **Afghanistan** bezüglich Drogen, einschließlich der Umsetzung des maßnahmenorientierten Papiers über Drogenhandel, und mit Afghanistan und **Pakistan** bezüglich Terrorismus und Migration unternommen werden.

Was **Afghanistan und Irak** betrifft, so sollte der Schwerpunkt weiterhin auf einem wirksamen Vorgehen bezüglich der Flüchtlingslage im Rahmen eines umfassenden Ansatzes liegen. Es sollten Bemühungen unternommen werden, um gegen die Ströme illegaler Migration vorzugehen und Rückübernahmeabkommen mit diesen Ländern sowie mit **Bangladesh** zu schließen.

## **7.6 Internationale Organisationen und Förderung europäischer und internationaler Standards**

Der Europäische Rat bekräftigt sein Eintreten für einen wirksamen Multilateralismus zur Ergänzung der bilateralen und regionalen Partnerschaft mit Drittländern und Regionen.

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

Die Union sollte weiterhin europäische und internationale Standards und die Ratifizierung internationaler Übereinkünfte fördern, insbesondere jener, die unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen und des Europarates erarbeitet wurden.

Die Arbeit des Europarates ist von besonderer Bedeutung. Er ist Angelpunkt für die europäischen Werte der Demokratie, der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit. Die Union muss ihre Zusammenarbeit mit dem Europarat auf der Grundlage der 2006 unterzeichneten Vereinbarung fortsetzen und seine wichtigen Übereinkommen wie das Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels und das Übereinkommen zum Schutz von Kindern unterstützen.

Was die Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung betrifft, ist Interpol ein bedeutender Partner für die Union. Die zivilrechtliche Zusammenarbeit erfolgt insbesondere im Rahmen der Haager Konferenz für internationales Privatrecht. Die Union sollte die Konferenz weiterhin unterstützen und ihre Partner ermutigen, die Übereinkommen, bei denen die EU Vertragspartei ist oder werden wird oder bei denen alle Mitgliedstaaten Vertragsparteien sind, zu ratifizieren.