



*Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss*

**SOC/210**  
**"Grundrechte und Justiz"**

Brüssel, den 19. Januar 2006

**STELLUNGNAHME**

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
zu folgenden Vorlagen:

**Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Auflegung des Programms "Bekämpfung von Gewalt (DAPHNE) sowie Drogenprävention und -aufklärung" für den Zeitraum 2007-2013 als Teil des Rahmenprogramms "Grundrechte und Justiz"**

**Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Auflegung des Programms "Grundrechte und Unionsbürgerschaft" für den Zeitraum 2007-2013 als Teil des Rahmenprogramms "Grundrechte und Justiz"**

**Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Auflegung des Programms "Ziviljustiz" für den Zeitraum 2007-2013 als Teil des Rahmenprogramms "Grundrechte und Justiz"**

KOM(2005) 122 endg. - 2005/0037 (COD) - 2005/0038 (CNS) - 2005/0040 (COD)

Der Rat beschloss am 19. Juli 2005, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgenden Vorlagen zu ersuchen:

*Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Auflegung des Programms "Bekämpfung von Gewalt (DAPHNE) sowie Drogenprävention und -aufklärung" für den Zeitraum 2007-2013 als Teil des Rahmenprogramms "Grundrechte und Justiz"*

*Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Auflegung des Programms "Grundrechte und Unionsbürgerschaft" für den Zeitraum 2007-2013 als Teil des Rahmenprogramms "Grundrechte und Justiz"*

*Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Auflegung des Programms "Ziviljustiz" für den Zeitraum 2007-2013 als Teil des Rahmenprogramms "Grundrechte und Justiz"*

KOM(2005) 122 endg. - 2005/0037 (COD) - 2005/0038 (CNS) - 2005/0040 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 8. Dezember 2005 an. Berichterstatterin war Frau KING.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 423. Plenartagung am 18./19. Januar 2006 (Sitzung vom 19. Januar) mit 122 gegen 2 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

\*

\* \*

## 1. Hintergrund

- 1.1 Rat und Kommission haben einen auf fünf Jahre ausgelegten Aktionsplan zur Umsetzung des Haager Programms zur Stärkung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts angenommen.
- 1.2 Der EWSA erarbeitet derzeit eine Stellungnahme zu der *"Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Prioritäten für die nächsten fünf Jahre – Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts"*<sup>1</sup>. In dieser Stellungnahme wird Folgendes festgestellt: *"Mit dem Haager Programm soll nun die schwierige Aufgabe fortgeführt werden, die Schaffung eines gemeinsamen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts voranzutreiben und diesen zu festigen."* In der Stellungnahme wird betont, dass auf die Wahrung eines ausgewogenen und angemessenen Gleichgewichts zwischen den drei Dimensionen Freiheit, Sicherheit und Recht geachtet werden muss, damit die grundlegenden Werte (Menschenrechte und Grundfreiheiten) und demokratischen

---

<sup>1</sup> EWSA-Stellungnahme zu der *"Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Prioritäten für die nächsten fünf Jahre – Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts"* (KOM(2005) 184 endg. – Berichterstatter: Herr PARIZA) (CESE 1151/2005).

Prinzipien (Rechtsstaatlichkeit), über die in der gesamten Europäischen Union Konsens besteht, nicht beschädigt werden. Der Ausschuss kam zu der Schlussfolgerung, dass diese Ausgewogenheit nicht erreicht wurde, da sich ein unverhältnismäßig hoher Anteil an Gesetzen auf die Sicherheit konzentriert.

- 1.3 Der Finanzrahmen für den Zeitraum 2007-2013 für das Haager Programm besteht aus folgenden Elementen:
  - 1.3.1 Solidarität und Steuerung der Migrationsströme<sup>2</sup>
  - 1.3.2 Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte<sup>3</sup>
  - 1.3.3 Grundrechte und Justiz<sup>4</sup>
- 1.4 Der EWSA ist der Ansicht, dass sich die Unausgewogenheit zwischen den drei Dimensionen Freiheit, Sicherheit und Recht auch im Finanzrahmen zeigt, da der größte Teil des Budgets der Sicherheit vorbehalten ist.
- 1.5 Der Fünfjahresaktionsplan ist eng mit anderen Plänen und Vorschlägen im Zusammenhang mit dem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts verbunden, z.B. mit dem kürzlich vorgelegten EU-Drogenaktionsplan.
- 1.6 Der EWSA beabsichtigt, auf das Haager Programm sowie auf die drei Rahmenprogramme als Paket einzugehen, um so Einfluss auf den endgültigen Inhalt des Programms zu nehmen.
- 1.7 Der Schwerpunkt liegt auf einer besseren Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen diesen und den für die innere Sicherheit zuständigen Agenturen und Dienststellen der Union. Die Kommission ist für die Effektivitätskontrolle der einzelnen Pläne, Programme und Vorschläge zuständig. Dies steht im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip nach Artikel 5 des EG-Vertrags.

## 2. **Allgemeine Bemerkungen**

- 2.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss nimmt den Vorschlag der Kommission für ein Rahmenprogramm "Grundrechte und Justiz" als Teil eines kohärenten Vorschlagspakets, das auf die Bereitstellung angemessener Mittel für das Haager Programm im Rahmen der Finanziellen Vorausschau für das Jahr 2007 abzielt, zur Kenntnis.

---

<sup>2</sup> CESE 783/2005 (Berichterstatterin: Frau LE NOUAIL-MARLIÈRE).

<sup>3</sup> CESE 822/2005 (Berichterstatter: Herr CABRA DE LUNA).

<sup>4</sup> CESE 782/2005 (Berichterstatterin: Frau KING).

- 2.2 Der EWSA nimmt ferner die schwerpunktmäßigen Bemühungen der Kommission zur Kenntnis, die bestehenden Förderinstrumente für die Bereiche Freiheit, Justiz und Sicherheit zu vereinfachen und zu rationalisieren, was eine flexiblere Schwerpunktsetzung ermöglichen und insgesamt mehr Transparenz bewirken soll.
- 2.3 Der EWSA hält Kohärenz zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Grundsätze der Demokratie, die Achtung der Grundrechte und Grundfreiheiten sowie die Rechtsstaatlichkeit für wichtig. Diese ist vor allem mit Blick auf die weiteren Verhandlungen der EU mit Kandidatenländern auf dem Weg zu einer weiteren Erweiterung von Bedeutung.
- 2.4 Der EWSA ist jedoch besorgt, da der Vorschlag der Kommission in einer Zeit großer Ungewissheit in der EU vorgelegt wird. Da der Verfassungsvertrag das Haager Programm untermauern soll, wird die derzeitige Lage zwangsläufig Konsequenzen haben, die zu berücksichtigen sind.
- 2.5 Daneben besteht das allgemeine Programm aus vier spezifischen Programmen. Es ist fraglich, ob tatsächlich eine Direktion der Kommission den Überblick über alle Aspekte dieses besonderen Politikbereichs hat. Der EWSA fragt sich daher, ob alle geeigneten Überwachungs-, Kontroll- und Bewertungssysteme für eine effektive Bewertung des Programms vorhanden sind.
- 2.6 Die Finanzielle Vorausschau für den Zeitraum 2007-2013 ist zwar angenommen worden, doch wurde der Gesamtrahmen für Teilrubrik 3a "Freiheit, Sicherheit und Recht" um 524 Millionen EUR von 7,154 Milliarden EUR auf 6,630 Milliarden EUR gekürzt. Der EWSA befürchtet, dass der von der Kommission angegebene Finanzrahmen in Höhe von 543 Millionen EUR für das Programm "Grundrechte und Justiz" für diesen Zeitraum und die Aufteilung dieses Budgets auf die drei Rahmenprogramme, über die noch endgültig entschieden werden muss, hierdurch mit einer gewissen Unsicherheit behaftet sind. Der EWSA ist daher nicht sicher, wie sich das Ergebnis der Verhandlungen letztlich auf die spezifischen Programme und Tätigkeiten im Rahmen des Gesamtprogramms auswirken wird.
- 2.7 Der EWSA ist nicht überzeugt, dass für die Konzeption des Kommissionsvorschlags das Subsidiaritätsprinzip im Sinne von Artikel 5 des EG-Vertrags ausreichend beachtet wurde, da Bereiche, die am besten auf der nationalen, regionalen und/oder lokalen Ebene in Zusammenarbeit mit den betroffenen Sozialpartnern behandelt werden, anscheinend nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt werden.
- 2.8 Der EWSA empfiehlt nachdrücklich, diesen Vorschlag so lange zurückzuhalten, bis die rechtlichen und finanziellen Grundlagen geklärt sind. In der Zwischenzeit schlägt der Ausschuss vor, den laufenden Programmansatz für den Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts weiterzuführen, bis die Lage geklärt ist.

### 3. **Besondere Bemerkungen zu den Finanzmitteln und den Programmen**

#### 3.1 **Finanzmittel**

Der Wortlaut des Kommissionsvorschlags ist bezüglich der Finanzmittel nicht ganz stimmig, wie in der nachstehenden Tabelle ausgeführt. Die Kommission hat erklärt, dass die Angaben korrekt sind, aber anders präsentiert wurden. Der EWSA weist darauf hin, dass der Text keine Erklärung für diesen Unterschied enthält. Auf Seite 38 liegt in der englischen Sprachfassung jedoch ein Fehler vor. Der EWSA hält Kohärenz und Eindeutigkeit bei der Angabe von Finanzmitteln für wichtig. Diese Unstimmigkeiten sollten beseitigt werden, da Genauigkeit und Kohärenz ebenso wichtig sind wie die von der Kommission in ihrem Vorschlag genannten Ziele der Vereinfachung und Transparenz.

<b>Finanzmittel 2007-2013</b>	<b>Seite 9</b>	<b>Seiten 18/28</b>	<b>Seite 38</b>	<b>Seite 57</b>	<b>Seiten 74/82</b>
Gesamt	543		(EN: 5439)		
Grundrechte und Unionsbürgerschaft	93,8		96,5		
Ziviljustiz	106,5				109,3
Strafjustiz	196,2			199	
Bekämpfung von Gewalt	135,4	138,2			
Verwaltungsausgaben	11,1				

#### 3.2 **Rahmenprogramm "Grundrechte und Justiz"**

3.2.1 Der EWSA nimmt erfreut zur Kenntnis, dass die Kommission das Spannungsverhältnis zwischen der Garantie der wesentlichen Rechte des Einzelnen und den zentralen Anforderungen an die Mitgliedstaaten innerhalb der Union in den Bereichen Freiheit, Sicherheit und Recht anerkennt, da die Debatte über diese Themen auf allen Ebenen geführt wird, vom einzelnen Bürger bis zum EU-Bürokraten.

3.2.2 In Bezug auf die Grundrechte fordert die Kommission ein besser abgestimmtes Vorgehen gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus und empfiehlt zu deren Bekämpfung eine intensivere Förderung interreligiöser und multikultureller Formen des Dialogs.

3.2.3 Der EWSA beglückwünscht die Kommission zu dieser Aussage, hält jedoch den aktuellen Kontext in der EU für nicht angemessen berücksichtigt. Die International Helsinki Federation of Human Rights (IHF) veröffentlichte im März 2005 einen Bericht, in dem es heißt, dass Muslime seit den Anschlägen vom 11. September 2001 verstärkter Diskriminierung ausgesetzt seien. Aaron Rhodes, der Direktor der IHF, sagte, dass sich muslimische Minderheiten seit dem 11. September 2001 verstärkt Misstrauen und Feindseligkeit gegenübersehen. Seitdem die Bekämpfung des Terrorismus verstärkt worden und die Bedrohung durch religiösen Extremismus zu einem der Hauptthemen der öffentlichen Debatte geworden seien, hätten sich

bereits bestehende Vorurteile und Diskriminierung intensiviert, und Muslime fühlten sich aufgrund ihres Glaubens zunehmend stigmatisiert<sup>5</sup>.

- 3.2.4 Der EWSA empfiehlt daher, die Islamfeindlichkeit hinzuzufügen, um die Notwendigkeit der Beschäftigung mit dieser speziellen Form von Rassismus, bei der sich Kultur und Religion vermischen, zu unterstreichen.
- 3.2.5 Der EWSA stellt fest, dass es nur für den Bereich Bekämpfung von Gewalt keine Agentur gibt, die Synergien ermöglicht. Er empfiehlt der Kommission daher zu untersuchen, welches System eingerichtet werden sollte, um sicherzustellen, dass die Bekämpfung aller Formen von Gewalt als Priorität nicht vernachlässigt wird.
- 3.2.6 Der EWSA hält es ferner für ein großes Versäumnis, dass das Programm "Grundrechte und Justiz" nicht mit dem neuen Europäischen Institut für Gleichstellungsfragen koordiniert wird. Der Ausschuss empfiehlt daher die Aufnahme eines diesbezüglichen spezifischen Ziels, damit dies bei der Eröffnung des Instituts 2007 der Fall ist.

### 3.3 **Bekämpfung von Gewalt sowie Drogenprävention und -aufklärung**

- 3.3.1 Auf der Tagung des Europäischen Rates im Juni 2005 wurde insbesondere der Drogenaktionsplan (2005-2008) im Rahmen der Drogenstrategie (2005-2012) begrüßt. Schwerpunkt dieser Tagung waren u.a. der Drogenaktionsplan und die Terrorismusbekämpfung.
- 3.3.2 Der EWSA begrüßt diesen Schwerpunkt, befürchtet jedoch, dass die Themen Gewalt gegen Kinder, Frauen und Jugendliche sowie Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung in den Hintergrund geraten könnten, da sie mit der Drogenbekämpfung und der Bekämpfung des Menschenhandels verbunden sind – vor allem da das Gesamtbudget und die Aufteilung der Mittel zwischen den einzelnen Programmen noch nicht endgültig geklärt sind.
- 3.3.3 Der EWSA empfiehlt die Aufstellung einer eigenen Haushaltslinie für die Bekämpfung von Gewalt. So würden eine geeignete Schwerpunktsetzung sichergestellt und die Transparenz erhöht.
- 3.3.4 Der Ausschuss begrüßt, dass anerkannt wird, dass die Bekämpfung von Gewalt nicht nur ein Problem im Bereich der öffentlichen Gesundheit ist, sondern ein anerkannter Bestandteil des Schutzes der in der Grundrechtecharta verankerten Grundrechte.
- 3.3.5 Der EWSA empfiehlt, im Rahmen der spezifischen Ziele für das Gesamtprogramm deutlich zu machen, dass die Bekämpfung aller Formen von Gewalt den Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung ausdrücklich einschließt. Dies ist wichtig, da die Bekämpfung des

---

<sup>5</sup>

Der (nur in englischer Sprache verfügbare) IHF-Bericht "**Intolerance and Discrimination against Muslims in the EU – Developments since September 11**" befasst sich mit Entwicklungen in elf EU-Mitgliedstaaten: Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Niederlande, Schweden, Spanien, Österreich und Vereinigtes Königreich.

Menschenhandels über eine grenzüberschreitende Dimension verfügt und daher eine Strategie und ein Aktionsplan der EU in diesem Bereich erforderlich und zweckmäßig sind.

- 3.3.6 Die Zielgruppen (Artikel 6) im Hinblick auf die Bekämpfung von Gewalt sollten spezifizierter festgelegt werden, vor allem wenn es darum geht, den europäischen Mehrwert hervorzuheben, da ansonsten dem Subsidiaritätsprinzip zuwidergehandelt werden könnte.
- 3.3.7 Nach Ansicht des EWSA sollten Grenzschutzbeamte als Zielgruppe aufgenommen werden, da sie eine wichtige Funktion im Zusammenhang mit der Unterbrechung der Verteilungskanäle für den Schmuggel von Menschen und Drogen haben.
- 3.3.8 Der EWSA ist nicht glücklich darüber, dass die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, Jugendliche und Kinder hauptsächlich den über das Programm DAPHNE unterstützten NRO überlassen zu sein scheint. Der Ausschuss würde sich wünschen, dass sich die Mitgliedstaaten mit ihren legislativen und finanziellen Ressourcen dieses Themas ohne Auswirkungen auf die Ressourcen der NGO stärker annähmen. Die Zusammenarbeit zwischen NRO, der EU und den Behörden der Mitgliedstaaten bleibt von grundlegender Bedeutung für die Beseitigung von sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch. Der EWSA würde eine Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und Agenturen der NRO begrüßen, um die Öffentlichkeit stärker zu sensibilisieren und bewährte Verfahren auszutauschen.

#### 3.4 **Grundrechte und Unionsbürgerschaft**

- 3.4.1 Der EWSA begrüßt das Ziel, "eine echte Grundrechtskultur unter allen Völkern Europas zu schaffen", die als Stütze der Grundrechtecharta gedacht ist und alle Bürger über ihre Rechte, auch über ihre Rechte als Unionsbürger, informieren soll.
- 3.4.2 Der EWSA begrüßt die Anerkennung der besonderen Funktion der zivilgesellschaftlichen Akteure im Zusammenhang mit den Grundrechten und deren Stärkung. Die Förderung der Zivilgesellschaft in den neuen Mitgliedstaaten hat für ihn Priorität. Vor diesem Hintergrund bekräftigt der Ausschuss seine Bereitschaft, sich in diesem Bereich aktiv zu betätigen.

#### 3.5 **Spezifische Programme - Strafjustiz und Ziviljustiz**

- 3.5.1 Der EWSA unterstützt und ermuntert die justizielle Zusammenarbeit in den Bereichen, in denen sich die Mitgliedstaaten auf Schwerpunkte geeinigt haben, z.B. die Terrorismusbekämpfung. Er möchte die Kommission daher darin bestärken, trotz einiger Unvereinbarkeiten zwischen den Rechtssystemen der Mitgliedstaaten, in ihren Bemühungen um Solidarität und Harmonisierung zur Schaffung eines europäischen Rechtsraums nicht nachzulassen.
- 3.5.2 Obwohl es beispielsweise in Zivilsachen zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede in Bezug auf das Verständnis und die Abgrenzung von Begriffen wie Fahrlässigkeit, Sorgfaltspflicht bzw. Sorgfaltspflichtverletzung, guter Glaube, Vertragsverletzung und Haf-

tung gibt, sollte dies nicht als Hinderungsgrund für die Weiterführung der Initiativen zur Rechtsangleichung betrachtet werden, soweit sie mit dem Subsidiaritätsprinzip und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu vereinbaren sind; die Kommission hat in dieser Hinsicht bereits erfolgreiche Arbeit geleistet, die immer vom Ausschuss unterstützt worden ist.

- 3.5.3 Auch die Rolle der Justiz kann von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich sein, da sie in einigen Ländern innerhalb eines föderalen Rahmens mit einer kodifizierten Verfassung tätig ist und in anderen nicht. Der Ausschuss legt der Kommission daher nahe, mit ihren Anstrengungen zur Verstärkung bzw. Einführung zivilrechtlicher Mechanismen, die für eine Harmonisierung der Verfahren sowohl bei grenzüberschreitenden als auch bei inländischen Streitigkeiten sorgen können, fortzufahren.
- 3.5.4 Trotz der oben angesprochenen Probleme ist eine enge Zusammenarbeit zwischen den Strafjustizbehörden der Mitgliedstaaten dringend erforderlich, um schwere Kriminalität wie den Drogenhandel, den Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und den Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft zu bekämpfen.
- 3.5.5 Für eine kooperative Zusammenarbeit zwischen Ermittlern, Richtern und Staatsanwälten gibt es viele gute Beispiele. Der EWSA regt dazu an, diesen Behörden Mittel für den Ausbau dieser Zusammenarbeit zur Verfügung zu stellen.

Brüssel, den 19. Januar 2006

Die Präsidentin  
des Europäischen Wirtschafts- und  
Sozialausschusses

Der Generalsekretär  
des Europäischen Wirtschafts- und  
Sozialausschusses

**Anne-Marie SIGMUND**

**Patrick VENTURINI**