



DER KOORDINATOR
JF/bo Luxemburg, 30.März 1999

Themenpapier Nr. 25

**DIE ZUSAMMENARBEIT
IM BEREICH JUSTIZ UND INNERES
IM ERWEITERUNGSPROZEß**

(Erste Aktualisierung)

** Die in diesem Dokument dargelegten Auffassungen geben nicht unbedingt die offizielle Haltung des Europäischen Parlaments wieder.*

*INTRANET: <http://www.europarl.ep.ec/enlargement>
INTERNET: <http://www.europarl.eu.int/enlargement>
EPADES: [epades\public\elargiss](http://epades/public/elargiss)*

Die von der Task-Force "Erweiterung" ausgearbeiteten Themenpapiere sollen in knapper und systematischer Form erläutern, wie weit die Gespräche über die verschiedenen Aspekte der Erweiterung der Union sowie die diesbezüglich von den Mitgliedstaaten, den beitragswilligen Ländern und den Europäischen Organen vertretenen Positionen gediehen sind. Diese Papiere werden je nach den bei den Verhandlungen erzielten Fortschritten aktualisiert. Bereits erschienen sind:

<u>Nummer</u>	<u>Titel</u>	<u>PE</u>	<u>Datum</u>	<u>Sprachen</u>
1	Zypern und die Erweiterung der EU	167.284/rev. 4	18.03.99	Alle
2	Ungarn und die Erweiterung der EU	167.296/rev. 2	01.02.99	Alle
3	Rumänien und die Erweiterung der EU	167.297/rev. 2	26.02.99	Alle
4	Die Tschechische Republik und die Erweiterung der EU	167.335/rev. 2	10.02.99	Alle
5	Malta und die Erweiterung der EU	167.350/rev. 2	02.02.99	Alle
6	Bulgarien und die Erweiterung der EU	167.392/rev. 2	26.10.98	Alle
7	Die Türkei und die Erweiterung der EU	167.407/rev. 1	27.10.98	Alle
8	Estland und die Erweiterung der EU	167.409/rev. 1	08.10.98	Alle
9	Slowenien und die Erweiterung der EU	167.531/rev. 1	08.02.99	Alle
10	Lettland und die Erweiterung der EU	167.532/rev. 1	17.12.98	Alle
11	Litauen und die Erweiterung der EU	167.533/rev. 2	12.01.99	Alle
12	Polen und die Erweiterung der EU	167.587/rev. 2	03.03.99	Alle
13	Die Slowakei und die Erweiterung der EU	167.609/rev. 1	14.12.98	Alle
14	Rußland und die Erweiterung der EU	167.734/rev. 1	23.02.99	Alle
15	Die Erweiterung der EU und ihre institutionellen Aspekte	167.299	13.02.98	DE-EN-ES-FR-IT-SV
16	Kontrolle und Schutz der finanziellen Interessen der EU im Hinblick auf die Erweiterung	167.330	09.03.98	DE-EN-ES-FR-IT
17	Die Umweltpolitik und die Erweiterung der EU	167.402	23.03.98	DE-EN-ES-FR-IT
18	Die Europakonferenz und die Erweiterung der EU	167.410	03.04.98	DE-EN-ES-FR-IT
19	Die Haushaltsaspekte der Erweiterung der EU	167.581	12.04.98	DE-EN-ES-FR-IT
20	Die Menschenrechte und die Erweiterung der EU	167.582	01.04.98	DE-EN-ES-FR-IT
21	Die Erweiterung der EU und die wirtschaftliche und soziale Kohäsion	167.584	08.05.98	DE-EN-ES-FR-IT
22	Statistische Anlage über die Erweiterung der EU	167.614/rev.3	07.01.99	EN
23	Die rechtlichen Fragen der Erweiterung der EU	167.617	19.05.98	DE-EN-ES-FR-IT
24	Die Vorbeitragsstrategie für die Erweiterung der EU	167.631	17.06.98	DE-EN-ES-FR-IT
25	Die Zusammenarbeit im Bereich der Justiz und Inneres im Erweiterungsprozeß	167.690/rev. 1	30.03.99	DE-EN-ES-FR-IT
26	Die Rechte der Frau und die Erweiterung der EU	167.735	14.07.98	DE-EN-ES-FR-IT
27	Erweiterung und Landwirtschaft	167.741	03.09.98	DE-EN-ES-FR-IT
28	Die Schweiz und die Erweiterung der EU	167.777/rev. 1	08.03.99	Alle
29	Die Erweiterung der EU und die Fischerei	167.799	12.10.98	Alle
30	Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Erweiterung der EU	167.822	26.10.98	DE-EN-ES-FR-IT
31	Sicherheits- und verteidigungspolitische Fragen und die Erweiterung der EU	167.877	30.10.98	DE-EN-ES-FR-IT
32	Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) und die Erweiterung der EU	167.887	17.11.98	DE-EN-ES-FR-IT
33	Das PHARE-Programm und die Erweiterung der EU	167.944	04.12.98	DE-EN-ES-FR-IT
34	Die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) und die Erweiterung der EU	167.962	09.12.98	DE-EN-ES-FR-IT
35	Die Industriepolitik und die Erweiterung der EU	167.963	30.11.98	DE-EN-ES-FR-IT
36	Die Agenda 2000 und der Beitrittsprozeß zur EU	168.008	22.12.98	DE-EN-ES-FR-IT
37	Die Erweiterung der EU und die Außenwirtschaftsbeziehungen	168.062	25.01.99	DE-EN-ES-FR-IT
38	Die Rolle des Europäischen Parlaments im Erweiterungsprozeß	168.065	27.01.99	DE-EN-ES-FR-IT

Um weitere Auskünfte zu erhalten, wenden Sie sich bitte an: Frau E. Deguffroy, Luxemburg, SCH Büro 602, Tel.: (352) 4300-22906 / Fax: (352) 4300-29027
Task-Force "Erweiterung", Brüssel, LEO 06D119, Tel.: (32 2) 284 2381 / Fax: (32 2) 284 4984
Task-Force "Erweiterung", Straßburg, IP2 447, Tel.: (33 3) 8817-4408 / Fax: (33 3) 8817-9059

INTRANET: <http://www.europarl.ep.ec/enlargement>

INTERNET: <http://www.europarl.eu.int/enlargement>

EPADES: [epades\public\elargiss](http://epades/public/elargiss)

**THEMENPAPIER
ÜBER
DIE ZUSAMMENARBEIT IM BEREICH JUSTIZ UND INNERES
IM ERWEITERUNGSPROZEß**

INHALTSVERZEICHNIS

	<u>Seite</u>
1. EINLEITUNG	4
2. DIE RAHMENBEGINGUNGEN	4
2.1. Der gemeinschaftliche Besitzstand im Bereich Justiz und Inneres	4
2.2. Die besondere Problematik der Beitrittskandidaten	5
3. STELLUNGNAHMEN ZU STAND UND PERSPEKTIVEN DER ERWEITERUNG	6
3.1. Die Kommission	6
3.2. Das Parlament	8
3.3. Der Rat	9
4. DIE BEITRITTSVORBEREITUNG	10
4.1 Die bisherigen Instrumente der Zusammenarbeit mit den Kandidatenländern	10
4.2 Die neuen Instrumente der Beitrittsvorbereitung	11
4.3 Die finanzielle und technische Zusammenarbeit	11
5. SCHLUBBEMERKUNG	12

1. EINLEITUNG

Die Entstehung der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres der Europäischen Union war im wesentlichen motiviert durch das Ziel der Verwirklichung des freien Personenverkehrs gemäß Artikel 8a EG-Vertrag, und die dafür notwendigen flankierenden Maßnahmen. Sie erstreckt sich auf folgende Politikbereiche:

- Asylpolitik
- Vorschriften für das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten durch Personen
- Einwanderungspolitik und Politik gegenüber den Staatsangehörigen dritter Länder
- Bekämpfung der Drogenabhängigkeit
- Bekämpfung von Betrügereien im internationalen Maßstab
- die justitielle Zusammenarbeit in Zivilsachen und in Strafsachen
- die Zusammenarbeit im Zollwesen
- die polizeiliche Zusammenarbeit zur effektiven Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität.

Die Verwirklichung des freien Personenverkehrs und die Ergebnisse der Zusammenarbeit in den genannten Politikbereichen sind von unmittelbarer Relevanz für die Bürger der Europäischen Union und der Kandidatenländer und müssen im Erweiterungsprozeß entsprechend umgesetzt werden.

2. DIE RAHMENBEDINGUNGEN

2.1. Der gemeinschaftliche Besitzstand im Bereich Justiz und Inneres

Der Ratsvorsitz hat anlässlich der Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit den ersten 6 Kandidatenländern festgestellt, daß die gemeinsamen Maßnahmen, gemeinsamen Standpunkte, sowie die Übereinkommen die im Rahmen der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres zustande gekommen sind, zum gemeinschaftlichen Besitzstand gehören, der von den Beitrittskandidaten voll zu übernehmen ist. Außerdem müßten die neuen Mitgliedstaaten sich verpflichten, ihre Organe, Verwaltungssysteme und -abmachungen den in der EU geltenden Standards anzupassen, damit eine effiziente Anwendung des gemeinschaftlichen Besitzstandes in diesem Bereich möglich wird.

Die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres ist erst seit dem Maastrichter Vertrag Bestandteil der Unionspolitiken geworden und dort im Titel VI geregelt. Sie ist dadurch gekennzeichnet, daß die Kommission in einigen Bereichen (polizeiliche Zusammenarbeit, justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Zusammenarbeit im Zollwesen) kein Initiativrecht hat und sich dieses Recht in den anderen Bereichen mit den Mitgliedstaaten teilt. Außer in wenigen Ausnahmefällen beschließt der Rat grundsätzlich einstimmig und das Europäische Parlament wird nur zu den wichtigsten Aspekten der Tätigkeiten angehört. Dementsprechend sind die Instrumente der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres bislang vor allem Übereinkommen nach Art. K3 des Maastrichter Vertrages, die der Ratifikation durch die Mitgliedstaaten bedürfen, gemeinsame Maßnahmen, gemeinsame Standpunkte, Schlußfolgerungen, Entschließungen, etc., die nur zum Teil auf Initiative der Kommission und ohne wesentliche Beteiligung des Europäischen Parlamentes zustande gekommen sind.

Da der freie Personenverkehr in der Europäischen Union trotzdem nicht verwirklicht werden konnte, haben 13 Mitgliedstaaten den freien Personenverkehr im Vertrag von Schengen geregelt, der in intergouvernementaler Zusammenarbeit und gänzlich außerhalb des Rahmens der Europäischen Union zustande gekommen ist.

Der Amsterdamer Vertrag wird im Bereich Justiz und Inneres zahlreiche grundlegende Änderungen bringen und die Zusammenarbeit und damit auch den künftigen gemeinschaftlichen Besitzstand auf eine neue Grundlage stellen. So wird im neuen Titel IV des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft festgelegt, daß der Rat innerhalb von 5 Jahren nach Inkrafttreten des Vertrages einstimmig Maßnahmen in folgenden Bereichen, die den freien Personenverkehr betreffen, erläßt:

- Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen
- Überschreiten der Außengrenzen (Normen und Verfahren, Visa)
- Bedingungen für die Reisefreiheit von Drittstaatlern
- Asylmaßnahmen (Mindestnormen, Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates)
- Mindestnormen für den Schutz von Vertriebenen und Förderung einer ausgewogenen Verteilung der damit verbundenen Belastungen
- einwanderungspolitische Maßnahmen.

Diese Bereiche werden also vom bisherigen "dritten Pfeiler" in den ersten Pfeiler überwechselt.

Parallel dazu wird der freie Personenverkehr in der Europäischen Union im Amsterdamer Vertrag unmittelbar durch das Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union geregelt. Laut Art. 8 des Amsterdamer Vertrags ist dieser Besitzstand sowie weitere Maßnahmen welche die Organe im Rahmen seines Anwendungsbereiches getroffen haben, von allen Beitrittskandidaten voll zu übernehmen. D.h., daß im Prinzip bei einem Beitritt der freie Personenverkehr zwischen den Beitrittsländern und den Mitgliedstaaten, die an der Schengen-Zusammenarbeit beteiligt sind (derzeit alle außer Großbritannien und Irland), hergestellt werden sollte.

Der Schengen-Besitzstand besteht aus Regelungen in verschiedenen Bereichen, von der Visapolitik, dem Reiseverkehr von Drittstaaten bis zu Asylbegehren, Auslieferung, usw. sowie aus dem gemeinsam betriebenen Schengener Informationssystem. Die Schengen-Staaten haben am 24. Juni 1998 eine erste Informationssitzung über den Besitzstand von Schengen, und insbesondere zur Frage der Kontrolle der Außengrenzen, mit den Kandidatenländern abgehalten. Hierbei haben sie betont, daß die Beitrittsabkommen erst in Kraft gesetzt werden, wenn die Kandidatenländer die Vorbedingungen für die Anwendung erfüllen und ein Überprüfungsausschuß festgestellt hat, daß die geplanten Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen an den Binnengrenzen tatsächlich umgesetzt werden.

Weiterhin enthält der Amsterdamer Vertrag Bestimmungen über eine verstärkte Polizeizusammenarbeit und eine erweiterte Kompetenz für Europol (welche ebenfalls innerhalb von 5 Jahren geschaffen werden soll) auch im operativen Bereich sowie die Herstellung einer verbesserten justitiellen Zusammenarbeit.

Der Besitzstand der Europäischen Union im Bereich Justiz und Inneres wird also voraussichtlich in den nächsten Jahren eine dynamische Entwicklung erfahren und sich im Verlauf der Erweiterungsverhandlungen grundlegend ändern.

2.2. Die besondere Problematik der Beitrittskandidaten

Alle Kandidatenländer haben, wenn auch in unterschiedlichem Maße, Probleme beim Aufbau und bei der Verfestigung der institutionellen rechtsstaatlichen Strukturen, die für den Bereich der Zusammenarbeit Justiz und Inneres von besonderer Bedeutung sind. Dies gilt sowohl für die Anpassung der Rechtslage an rechtsstaatliche Erfordernisse wie auch für deren praktische Umsetzung. Hier mangelt es häufig an entsprechend ausgebildetem und erfahrenem Fachpersonal.

Auch eine Verwirklichung des freien Personenverkehrs nach einem Beitritt stellt die Kandidatenländer vor besondere Herausforderungen. So werden die Kandidatenländer auf Grund ihrer geographischen Lage zukünftig für die Kontrolle eines wesentlichen Teils der Außengrenzen der Europäischen Union zuständig sein. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, daß ihre Kontrollen an den Außengrenzen den Standards der Europäischen Union entsprechen. Bislang sind die Grenzkontrollen in den meisten Fällen diesem Standard noch nicht angepaßt.

Zudem ist es entscheidend, daß der freie Personenverkehr nicht zu einem Defizit an Sicherheit führt. Das bedeutet, daß insbesondere bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens, der Geldwäsche, des Drogenhandels und des Terrorismus effektive Strukturen errichtet werden müssen. Hierfür ist es besonders wichtig, daß eine unabhängige und effiziente Justiz sowie eine gut ausgebildete und demokratischen Prinzipien verbundene Polizei existiert. Bislang weisen die Beitrittskandidaten eine deutliche Problemlage in diesem Bereich auf. Sie sind wichtige Aktionsfelder der organisierten Kriminalität und zum Teil Transitländer für den internationalen Drogenhandel bzw. Drogenerzeugerländer. Noch fehlt es an effizienten Strukturen zur Kriminalitätsbekämpfung.

Die Asylpolitik der Mitgliedstaaten der Europäischen Union hat ihre Grundlage in der Genfer Konvention von 1951, ergänzt durch das Protokoll von 1967. Sie wurde mittlerweile von allen Beitrittskandidaten ohne Einschränkungen ratifiziert. Die Anwendung dieser Konvention erfordert außerdem funktionsfähige Verwaltungsstrukturen und geregelte Asylverfahren. Diese müssen vielfach erst aufgebaut werden.

Im Falle von Rumänien und Bulgarien besteht zudem das Problem, daß diese als einzige Kandidatenländer sowohl auf der durch die Verordnung des Rates zur Bestimmung der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen¹, geschaffenen Liste wie auch auf der Schengen-Liste als Länder verzeichnet sind, von denen alle EU-Staaten ein Visum verlangen.

¹ Verordnung (EG) Nr. 2317/95 des Rates vom 25.9.1995, Abl. Nr. L 234 vom 3.10.1995, S.1

3. STELLUNGNAHMEN ZU STAND UND PERSPEKTIVEN DER ERWEITERUNG

3.1. Die Kommission

In der Agenda 2000 hat die Kommission festgestellt, daß im Bereich Justiz und Inneres einige der zentralen Herausforderungen des Beitritts liegen, vor allem in den Bereichen Asylpolitik, organisiertes Verbrechen und Schwere Kriminalität und Herstellung der Freizügigkeit.

Da der Vertrag von Schengen durch seine Eingliederung in den Amsterdamer Vertrag aller Voraussicht nach zum gemeinschaftlichen Besitzstand gehören wird, der von den Beitrittskandidaten übernommen werden muß, sollten grundsätzlich mit dem Beitritt die Kontrollen an den Binnengrenzen abgeschafft und die Freizügigkeit hergestellt werden. Die Herstellung der Freizügigkeit könnte, der Agenda 2000 zufolge, allerdings zu einer Zunahme der Staatsbürger aus Beitrittsländern, die in anderen Mitgliedstaaten ihren Wohnsitz haben, führen. Auch die Grenzkontrollen an den künftigen Außengrenzen der Union entsprechen vielfach noch nicht dem dann notwendigen Standard. In ihrer Mitteilung an den Rat über die Grundsätze, Prioritäten, unmittelbaren Ziele und Bedingungen der Beitrittspartnerschaften¹ hat die Kommission daher bei allen Beitrittskandidaten mit Ausnahme Sloweniens die Verbesserung der Grenzkontrollen zur kurzfristigen (Bulgarien, Tschechische Republik, Ungarn, Litauen, Polen und Rumänien) oder mittelfristigen Priorität erklärt.

Die Kommission kommt in der Agenda 2000 zu dem Schluß, daß nur Ungarn, die tschechische Republik, Polen und Slowenien mittelfristig in der Lage sein werden, die Kontrollen an den zukünftigen Binnengrenzen abzuschaffen.

Die Kommission hält zudem die Präsenz des organisierten Verbrechens und die damit zusammenhängende Korruption für besonders problematisch. Die Bekämpfung des organisierten Verbrechens und der Korruption stellt daher eine weitere Priorität in den Beitrittspartnerschaften dar. Problematisch ist nach Auffassung der Kommission auch die mangelnde Effizienz und Leistungsfähigkeit der Institutionen (Polizei, Justiz, Grenzverwaltung) in den meisten Kandidatenländern.

Insgesamt schätzte die Kommission in der Agenda 2000 die Fähigkeit der tschechischen Republik und Ungarn zur Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes in den Bereichen Justiz und Inneres in den nächsten Jahren positiv ein. Bezüglich Polens und Sloweniens war sie vorsichtig optimistisch. In Estland wurde ein größerer Rückstand festgestellt und entsprechend größere Anstrengungen werden nötig sein. Die Kommission hielt es für schwierig, daß Rumänien und Bulgarien die mit dem gemeinschaftlichen Besitzstand verbundenen Anforderungen mittelfristig erfüllen. Was Litauen und Lettland anbelangt, klang die Einschätzung etwas optimistischer, aber auch in diesen Fällen hielt sie mittelfristig die Übernahme des Besitzstands nur für möglich, wenn erhebliche und dauerhafte Anstrengungen unternommen werden. Die Slowakei war nach Einschätzung der Kommission von ihrer Verwaltungskapazität und -struktur her zur Übernahme des Besitzstandes zwar mittelfristig in der Lage, zu diesem Zeitpunkt erschien jedoch die Bereitschaft der Slowakei zur Durchführung der hierfür notwendigen Reformen zweifelhaft.

¹ KOM (98) 0053

Die Kommission legte im November 1998 ihren ersten Bericht über die Fortschritte in Richtung auf die Erweiterung vor. Für den Bereich Justiz und Inneres teilt sie darin die Kandidatenländer in drei Kategorien ein. Estland, Ungarn und Polen hätten eine klare Strategie angenommen, die sie bereitwillig und methodisch umsetzen und dementsprechend greifbare Resultate in den meisten Bereichen erzielt. In Lettland und Bulgarien stellt sie zwar Fortschritte fest, bemerkt allerdings auch einen Mangel an methodischem Vorgehen bzw. Schwierigkeiten beim Übergang von der Phase der Annahme von Texten zu deren Umsetzung. Die tschechische Republik, Slowenien, die Slowakei, Rumänien und Litauen hingegen werden von der Kommission deutlich kritisiert, da sie nur geringe Resultate erzielt haben. Die Kommission hat außerdem in den meisten Ländern noch Schwächen beim Aufbau der Verwaltungsstrukturen, die für die Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstandes notwendig sind, festgestellt.

3.2. Das Parlament

In seiner Entschließung zu der Mitteilung der Kommission "Agenda 2000 - Eine stärkere und erweiterte Union"¹ hat das Europäische Parlament folgende grundsätzliche Positionen in bezug auf die Verwirklichung des freien Personenverkehrs und die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres im Zuge der Erweiterung zum Ausdruck gebracht:

- a) Bzgl. des freien Personenverkehrs soll auch bei der Finanzierung all jenen Maßnahmen Priorität eingeräumt werden, die dem Abbau der Binnengrenzen dienen, um zu lange Übergangsfristen zu vermeiden. Allerdings sollen in bezug auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer angemessene, flexibel angewandte Übergangsphasen vereinbart werden.
- b) Die Kommission soll mit den Beitrittskandidaten zusammenarbeiten, um Instrumente zu entwickeln, mit denen der Korruption in der öffentlichen Verwaltung vorgebeugt bzw. die Korruption aufgedeckt und bestraft werden kann.
- c) Es ist dringend erforderlich, daß die Beitrittskandidaten die Genfer Flüchtlingskonvention ratifizieren und umsetzen und Asylverfahren einrichten, die im Einklang mit dem gemeinschaftlichen Besitzstand und den EU-Normen stehen.
- d) Die Abschaffung der Visapflicht ist eine Priorität für die betroffenen Beitrittskandidaten.
- e) Die von der Kommission festgestellte mangelnde Kapazität von Verwaltung und Justiz zur Anwendung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften erweckt Besorgnis und zeigt die Notwendigkeit insbesondere die Umschulung von Richtern, Rechtsanwälten und Verwaltungsbeamten zu unterstützen.

Anläßlich seiner Entschließung vom 11. März 1998 zu den von der Kommission vorgelegten Vorschlägen für die Beschlüsse des Rates über die Grundsätze, Prioritäten, unmittelbaren Ziele und Bedingungen der Beitrittspartnerschaften² hat das Europäische Parlament zudem betont, daß eine effiziente Grenzsicherung und -kontrolle an den Außengrenzen der beitragswilligen Länder aufgebaut werden muß und daß die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Hinblick auf die Außengrenzen der Union ausgeweitet werden sollte.

¹ Abl. Nr. C 388 vom 22.12.1997, S. 17

² Sitzungsprotokoll vom 11.3.1998

Am 2. April 1998 hat das Europäische Parlament aufgrund eines Initiativberichtes des Ausschusses für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten noch einmal ausführlich zu den Auswirkungen der Erweiterung im Hinblick auf die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres¹ Stellung genommen. In dieser EntschlieÙung werden vor allem folgende Punkte betont:

- a) die Wichtigkeit der Fort- und Weiterbildung insbesondere von Mitarbeitern von Polizei und Justiz, die sowohl bilateral wie auch auf Gemeinschaftsebene organisiert werden sollte
- b) die umfassende und rasche Ausdehnung der im Titel VI nach Amsterdam vorgesehenen Maßnahmen zur polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit auf die Kandidatenländer
- c) die erforderliche Anpassung der Visapolitik gegenüber Drittstaaten an die der Europäischen Union durch die Beitrittskandidaten und zwar bereits vor einem Beitritt
- d) die Notwendigkeit ausreichender Übergangsfristen und -regelungen auf dem Gebiet der Freizügigkeit und der Kontrolle der neuen Binnen- und Außengrenzen, die aber durch Maßnahmen, die die Voraussetzungen für eine volle Verwirklichung der Freizügigkeit schaffen, möglichst kurz gehalten werden sollen

Weiterhin hat das Parlament gefordert, daß eine systematische Zusammenarbeit zwischen Europol und den zuständigen Polizeibehörden der Kandidatenländer nach Inkrafttreten der Europol-Konvention aufgenommen wird und die Errichtung einer Europäischen Akademie für Innere Sicherheit im bisherigen Grenzraum zwischen der Europäischen Union und den Kandidatenländern vorgeschlagen. Außerdem schlägt es die Einführung eines Europäischen Grenzschutzes für die Kontrolle der künftigen Außengrenzen der Europäischen Union vor.

Bereits in seiner EntschlieÙung vom 26. Oktober 1995 zur Visumpolitik gegenüber Bürgern aus Ländern Mittel- und Osteuropas² hatte das Parlament zudem gefordert, daß die Staaten, die mit der Europäischen Union einen Assoziationsvertrag mit der Perspektive des Beitritts abgeschlossen haben, bezüglich Visafragen grundsätzlich gleichbehandelt werden sollen, und daß der visafreie Personenverkehr zwischen diesen Staaten und der Europäischen Union die Regel sein sollte. In seiner EntschlieÙung vom 10.2.1999 zum Entwurf einer Verordnung zur Bestimmung der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen³, hat das Europäische Parlament diese Haltung noch einmal bestätigt und die Streichung der assoziierten Länder Rumänien und Bulgarien von der Liste der visapflichtigen Staaten gefordert.

3.3. Der Rat

Die Ratspräsidentschaft hat einen besonderen Schwerpunkt auf die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens gelegt. Bereits im Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität⁴, der am 28. April 1997 vom Justiz- und Innenministerrat befürwortet und

¹ Sitzungsprotokoll vom 2.4.1998

² Abl. C 308 vom 20.11.1995, S. 143

³ Sitzungsprotokoll vom 10.2.1999

⁴ Abl. C 251 vom 15.8.1997, S. 1

vom Europäischen Rat in Amsterdam am 17. Juni 1997 gebilligt wurde, werden Rat und Kommission aufgefordert, "mit den beitragswilligen Ländern Mittel- und Osteuropas einschließlich der baltischen Staaten Vorbeitrittsvereinbarungen über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität auszuhandeln, die sich auf den Besitzstand der Union stützen und unter anderem Bestimmungen über eine enge Zusammenarbeit zwischen diesen Ländern und Europol sowie eine Verpflichtung dieser Länder zur raschen Ratifizierung und uneingeschränkten Umsetzung der für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität unabdingbaren Übereinkünfte des Europarats vorsehen könnten." (Teil II, polit. Leitlinie Nr. 5)

Dementsprechend hat die Ratspräsidentschaft während des Justiz- und Innenministerrates am 29./30. Mai 1998 einen Vorbeitrittspakt über das organisierte Verbrechen¹ mit den zentral- und osteuropäischen Beitrittskandidaten sowie mit Zypern abgeschlossen.

Während seiner Sitzung vom 28./29. Mai 1998 hat der Rat ebenfalls noch einmal betont, daß er die Umsetzung rechtsstaatlicher Prinzipien, insbesondere die Unabhängigkeit der Justiz, den ungehinderten Zugang der Bürger zur Justiz, die Respektierung richterlicher Entscheidungen, ein objektives System der öffentlichen Strafverfolgung und eine demokratischen Prinzipien verpflichtete Polizei, für außerordentlich wichtig hält. Er forderte die Kommission auf, im Rahmen der Beitrittspartnerschaften und des Phare-Programms, besonders solche Projekte zu unterstützen, die auf eine Stärkung dieser rechtsstaatlichen Grundsätze abzielen.

Im übrigen treffen sich die im Rat versammelten Justiz- und Innenminister regelmäßig mit den entsprechenden Ministern der Kandidatenländer, in der Regel im Anschluß an die Ratssitzungen. Bei diesen gemeinsamen Sitzungen werden jeweils bestimmte Themen (am 12.3.99 z.B. die Bekämpfung der Korruption) vertieft behandelt.

4. DIE BEITRITTSVORBEREITUNG

4.1 Die bisherigen Instrumente der Zusammenarbeit mit den Kandidatenländern

Die Zusammenarbeit mit den Beitrittskandidaten im Bereich Justiz und Inneres stand bis zur Einleitung des Erweiterungsprozesses auf 3 Säulen.

Eine davon waren die Europaabkommen in denen bereits Vereinbarungen zur Geldwäsche und zu Drogen enthalten sind. Diese sehen technische und administrative Unterstützung vor, mit dem Ziel die Nutzung des Finanzsystems zur Geldwäsche zu unterbinden und hierbei die Standards der Gemeinschaft und internationaler Fora zu erreichen. Weiterhin sollte die Effizienz von Politiken und Maßnahmen zur Reduzierung von Angebot und illegalem Handel mit Narkotika und psychotropen Substanzen, sowie deren Mißbrauchs, erhöht werden. Die zuletzt geschlossenen Assoziierungsabkommen mit den 3 baltischen Staaten und Slowenien enthalten zudem noch generelle Bestimmungen zur Zusammenarbeit bei der Prävention illegaler Aktivitäten in den Bereichen illegale Einwanderung, Korruption, illegale Transaktionen mit industriellen Abfällen und gefälschten Produkten, illegaler Handel mit Drogen und psychotropen Substanzen und organisiertes Verbrechen.

¹ Abl. C 220 vom 15.7.1998, S.1

Weiterhin wurde mit dem Essener Gipfel der strukturierte Dialog eingerichtet, währenddessen die Justiz- und Innenminister der assoziierten Länder und der Europäischen Union, in Anwesenheit der Kommission, Gelegenheit zum Meinungsaustausch zu relevanten Themen hatten.

Seit dem Essener Gipfel wurde zudem das Phare-Programm auch auf Aktivitäten im Bereich Justiz und Inneres ausgedehnt. Seit der Neustrukturierung des Phare-Programms ist der Bereich Justiz und Inneres zu einem expliziten Schwerpunkt im Rahmen der Festigung der demokratischen Institutionen und der öffentlichen Verwaltung geworden.

4.2 Die neuen Instrumente der Beitrittsvorbereitung

Das wichtigste neue Instrument der Beitrittsvorbereitung für alle Kandidaten sind die Beitrittspartnerschaften. Den inneren und justitiellen Angelegenheiten wird in der Regel sowohl bei den kurzfristigen wie bei den mittelfristigen Prioritäten ein eigener Absatz gewidmet. Zu den wichtigsten kurzfristigen Prioritäten gehören vor allem die Verbesserung der Grenzkontrollen und konkrete Schritte zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens und der Korruption.

Zu den Partnerschaften für den Beitritt gesellt sich die Europakonferenz, die ja ein Forum für Gespräche in den Bereichen gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und Justiz und Inneres sein soll. Die erste Europakonferenz am 12. März 1998 hat als konkretes Ergebnis bereits die Gründung einer gemeinsamen Expertengruppe hervorgebracht, die den Auftrag hat, spätestens in einem Jahr einen Bericht vorzulegen über die zunehmende Problematik, die die organisierte Kriminalität für die europäischen Gesellschaften, und insbesondere für die osteuropäischen Länder, bedeutet.

Weiterhin haben die im Rat vereinigten Justiz- und Innenminister der Europäischen Union gemeinsam mit den Justiz- und Innenministern der Beitrittskandidaten am 28. Mai 1998 einen Vorbeitrittspakt über das organisierte Verbrechen abgeschlossen. Dieser Pakt bereitet den Weg für eine graduelle Beteiligung der Beitrittskandidaten an der bestehenden Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres und benennt eine Fülle von Maßnahmen. So wurde u.a. festgelegt, daß nationale Kontaktpunkte benannt werden und daß eine gemeinsame jährliche Strategie bezüglich der alle gemeinsam betreffenden Bedrohungen durch das organisierte Verbrechen mit Unterstützung von Europol erarbeitet werden soll. Formelle Abkommen sollen vorbereitet werden, um nach Inkrafttreten der Europol-Konvention (1. Oktober 1998) Verbindungsbeamte der Beitrittskandidaten zu Europol entsenden zu können. Die Beitrittskandidaten prüfen außerdem den Aufbau von Kontaktstellen für die justitielle Zusammenarbeit, um diese graduell in das Netzwerk der Europäischen Union einzubauen. Eine Gruppe von Experten aus allen beteiligten Ländern soll diesen Pakt umsetzen.

Am 19. Juni 1998 hat der Rat der Justiz- und Innenminister zudem eine gemeinsame Maßnahme zur Schaffung eines Mechanismus zur gemeinsamen Bewertung der Übernahme, Anwendung und effizienten Umsetzung des Besitzstandes der Europäischen Union in den Bereichen Justiz und Inneres durch die Beitrittsländer¹ angenommen. Durch diese gemeinsame Maßnahme wird eine spezielle Sachverständigengruppe eingesetzt, die die entsprechenden gemeinsamen Bewertungen ausarbeitet, auf dem neuesten Stand hält und dem Rat hierüber Bericht erstattet.

¹ Abl. L 191 vom 7.7.1998, S.8

Die eigentlichen Beitrittsverhandlungen mit den ersten 6 Ländern werden jeweils ein gesondertes Kapitel "Freier Personenverkehr" und ein Kapitel "Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres" beinhalten.

4.3. Die finanzielle und technische Zusammenarbeit

Das wichtigste Instrument der finanziellen Zusammenarbeit ist das Phare-Programm. Die Entwicklung von Maßnahmen im Bereich Justiz und Inneres erfolgte erst relativ spät, inzwischen werden jedoch Mittel aus dem Phare-Programm in nennenswertem Umfang für derartige Programme verwandt.

Derzeit gibt es drei länderübergreifende Programme:

a) Horizontales Programm Justiz und Inneres

Hier werden vor allem Maßnahmen zur Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstandes und zum Aufbau der Institutionen in den Bereichen Justiz, Asyl und Einwanderung, Polizeizusammenarbeit und -training und Bekämpfung der Korruption und des organisierten Verbrechens finanziert.

b) Phare Multi-Beneficiary Drugs Programme

Dieses Programm soll die Partnerländer bei der Entwicklung effektiver und effizienter Politiken, Institutionen und Maßnahmen gegen das Angebot von und den illegalen Handel mit Drogen, sowie bei der Reduzierung der Nachfrage nach Drogen unterstützen.

c) Multi-Country Transit Facilitation and Customs Modernisation Programme

Durch dieses Programm wurden seit 1993 ca. 20 MECU für die Verbesserung und Modernisierung der Zolldienste durch die Einführung grundlegender Zollgesetzgebung, moderner Zollverfahren und -techniken sowie von Computern ausgegeben. Hinzu kommen technische Unterstützung und Training für Zollbeamte. Seit Annahme der Vor-Beitrittsstrategie wird zunehmend die Verbesserung der Kontrollen an den zukünftigen Außengrenzen der Union unterstützt.

Je nach dem spezifischen Bedarf der einzelnen Länder, werden in verschiedenen Bereichen der Justiz- und Innenzusammenarbeit entsprechende Maßnahmen im Rahmen der jeweiligen Länderprogramme finanziert. Diese stehen in der Regel in unmittelbarem Zusammenhang mit den kurzfristigen und mittelfristigen Prioritäten der Beitrittspartnerschaften. Der Bereich Justiz und Inneres wurde allerdings in verschiedenen Ländern erst kürzlich aufgebaut, sodaß die Unterstützung von Projekten teilweise erst 1998 oder 1999 angelaufen ist (z.B. Bulgarien, Rumänien, Ungarn).

Die Aus- und Weiterbildung von qualifiziertem Fachpersonal ist für den Bereich Justiz und Inneres von besonderer Bedeutung. Daher ist er einer der vier ersten Bereiche, indem mit dem sogenannten "Twinning"-Programm gearbeitet wird. Hierbei handelt es sich um die Abordnung von Experten aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Kandidatenländer als "Vor-Beitritts-Berater". Die einzelnen Maßnahmen sollen jeweils konkrete Ergebnisse bringen, die im voraus zwischen den Partnern vereinbart wurden und der Umsetzung von prioritären Bereichen des gemeinschaftlichen Besitzstandes dienen. "Twinning" kann auch bedeuten, daß Beamte der Kandidatenländer in Einrichtungen der Mitgliedstaaten ein Praktikum machen.

Außerdem eröffnen die Ausbildungs-, Austausch und Kooperations-Programme der Europäischen Union im Bereich Justiz und Inneres die Möglichkeit zur Beteiligung der beitrittswilligen Ländern. Hierbei handelt es sich um die Programme:

- GROTIUS für die Rechtsberufe

- OISIN für die Strafverfolgungsbehörden
- STOP für Personen, die für Maßnahmen gegen Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Kindern zuständig sind
- ODYSSEUS für die Bereiche Asyl, Einwanderung und Überschreiten der Außengrenzen
- FALCONE für Personen, die für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität zuständig sind.

Darüber hinaus zeichnet sich die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres durch eine Vielzahl von Aktivitäten auf bilateraler und multilateraler Ebene, sowohl von Mitgliedsländern der Europäischen Union, wie auch von Drittstaaten (bspw. den USA) aus.

5. SCHLUßBEMERKUNG

Die anstehende Erweiterung der Europäischen Union stellt diese zwar vor große Aufgaben im Bereich Justiz und Inneres. Sie stellt aber gerade in diesem Bereich auch eine besondere Chance dar, durch eine erweiterte Zusammenarbeit die grenzüberschreitenden Probleme des organisierten Verbrechens, Drogenhandels, der Geldwäsche und der illegalen Einwanderung wirksamer anzugehen.

Im Bereich Justiz und Inneres wird besonders deutlich, daß es bei der Beitrittsvorbereitung nicht nur um die Annahme von EU-konformen Gesetzen geht, sondern vor allem um die Fähigkeit, diese Gesetze auch anzuwenden. D.h., daß große Anstrengungen unternommen werden müssen, um funktionsfähige, rechtsstaatlichen Prinzipien verpflichtete Institutionen aufzubauen.

Die Institutionen der Europäischen Union und die Kandidatenländer haben diese Problemlage erkannt und tragen dem dadurch Rechnung, daß dem Aufbau leistungsfähiger Institutionen und der Entwicklung der Humanressourcen Priorität eingeräumt wird. Vom Erfolg dieser Anstrengungen wird es abhängen, ob der freie Personenverkehr nach einem Beitritt ohne lange Übergangsfristen verwirklicht werden kann.

* * *

Weitere Informationen sind erhältlich bei:

Frau Karin KAUFFELD, Europäisches Parlament, GD II, Brüssel

Tel.: (32 2) 284 3268 / E-mail: kkauffeld@europarl.eu.int