

# Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und die Osterweiterung der Europäischen Union – Eine Einführung

## I. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Mit dem Aufbau eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, der auch das Gebiet zukünftiger Mitgliedstaaten umfassen soll, hat sich die Europäische Union ein neues und weitreichendes Ziel gesetzt.

### 1. Die Textgrundlagen

Nach der Präambel des EUV in der Amsterdamer Fassung sind die Vertragsparteien „entschlossen, die Freizügigkeit unter gleichzeitiger Gewährleistung der Sicherheit ihrer Bürger durch den Aufbau eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nach Maßgabe der Bestimmungen dieses Vertrages zu fördern“; zu den Zielen der Union gehören gem. Art. 2 EUV „die Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in dem in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität der freie Personenverkehr gewährleistet ist“; nach Art. 29 EUV verfolgt die Union „unbeschadet der Befugnisse der Europäischen Gemeinschaft [...] das Ziel, den Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten, indem sie ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen entwickelt sowie Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verhütet und bekämpft“; und gem. Art. 61 EGV erlässt der Rat „zum schrittweisen Aufbau eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ eine Reihe von näher bezeichneten Maßnahmen

zur Gewährleistung des freien Personenverkehrs, zur Kontrolle an den Außengrenzen der Union, zu Asyl, Einwanderung und zum Schutz der Rechte von Drittstaatsangehörigen, zur justitiellen Zusammenarbeit in Zivilsachen und zur Zusammenarbeit der Verwaltungen in diesen Bereichen sowie zur polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen, die ihrerseits nach Art. 29 EUV auch die Zusammenarbeit der nationalen Polizei- und Justizbehörden mit Europol und – seit dem Vertrag von Nizza – Eurojust<sup>1</sup> und die Annäherung der Strafvorschriften umfasst.

## 2. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als Gesamtkonzept

Der Amsterdamer Vertrag hat die bisherige Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres in wesentlichen Teilen vergemeinschaftet, neue Kompetenzen und Entscheidungsverfahren eingeführt, die Rolle von Kommission, Parlament und Gerichtshof auch in der verbliebenen dritten Säule etwas gestärkt und über das Schengen-Protokoll die Verwandlung des Schengen-Besitzstandes in Unions- und Gemeinschaftsrecht ermöglicht.<sup>2</sup> Der neue, auf EUV, EGV und Schengen-Protokoll verteilte Primärrechtsbestand wird nun aber auch durch den Begriff des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zusammengebunden. Der Begriff ist neu, hat aber

<sup>1</sup> Art. 29 Abs. 2 2. Spiegelstrich, Art. 31 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 EUV i. d. F. des Vertrages von Nizza, ABl. 2001 C 80/1; vgl. auch die Erklärung zur Schlussakte zu Art. 31 Abs. 2 EUV, in der an die Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Tampere zu Eurojust und an das mit der Gemeinsamen Maßnahme, ABl. 1998 L 191/4 eingerichtete Europäische Justizielle Netz erinnert wird, mit dem Eurojust nach Art. 31 Abs. 2 lit. c EUV i. d. F. von Nizza zusammenarbeiten soll; sowie den Beschluss des Rates vom 14. 12. 2000 über die Einrichtung einer vorläufigen Stelle zur justiziellen Zusammenarbeit, ABl. 2000 L 324/2.

<sup>2</sup> Übersichten z. B. bei *Thun-Hohenstein*, Der Vertrag von Amsterdam (1997), 28 ff.; *Müller-Graff*, Justiz und Inneres nach Amsterdam, *Integration* 1997, 271; *Hailbronner/Thiery*, Amsterdam – Vergemeinschaftung der Sachbereiche freier Personenverkehr, Asylrecht und Einwanderung sowie Überführung des Schengen-Besitzstands auf EU-Ebene, *EuR* 1998, 583; *Epiney*, Die Übernahme des „Schengen-Besitzstandes“ in die Europäische Union, und *Müller-Graff*, Institutionelle und materielle Neuerungen in der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, beide in: Hummer (Hrsg.), Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam (1998) 103 und 259; *Röben*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union (Ergänzungslieferung 13, 1999), Vor Art. 29 EUV; *Hailbronner/Weil* (Hrsg.), Von Schengen nach Amsterdam (1999); *Brechmann*, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (1999), Art. 29 ff. EUV, Art. 61 ff. EGV; *Böse* und *Wiedmann*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar (2000), Art. 29 ff. EUV und Art. 61 ff. EGV.

ein Vorbild. Was der „Binnenmarkt“ der Einheitlichen Europäischen Akte für den Gemeinsamen Markt, ist der „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ für die bisherigen Bereiche „Justiz und Inneres“ und „Schengen“: Der Begriff steht für neuen Schwung, neue Handlungsmöglichkeiten, die Bündelung und Beschleunigung von Vertiefungsanstrengungen und ihre Zusammenfassung zu einem *Gesamtkonzept*. Der „Raum“ ist nicht nur ein „Fang- und Zielwort politischer Rhetorik“<sup>3</sup>, sondern bezeichnet tatsächlich ein „Sachbereiche übergreifendes zielleitendes Konzept“<sup>4</sup>. Das zeigt sich in der weitgehenden Parallelität von Art. 14 und 61 EGV, aber auch in der planvollen Wahrnehmung der neuen Möglichkeiten durch die Organe der EU, wie sie u. a. im Aktionsplan von Rat und Kommission<sup>5</sup>, in den umfassenden Beschlüssen beim Sondertreffen des Europäischen Rates in Tampere im Oktober 1999<sup>6</sup> und im „Fortschrittsanzeiger“ der Kommission<sup>7</sup> zum Ausdruck kommt. Nach der Einleitung der Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Tampere wird der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts „ein absolut prioritärer Punkt der politischen Agenda sein und auch bleiben“.<sup>8</sup>

Ob der – in den Verträgen selbst ja nicht definierte – *Begriff* in jeder Hinsicht gelungen ist, darüber lässt sich sicherlich streiten. Die „*Freiheit*“ wird nämlich durch die unter dem neuen Titel zusammengefassten Maßnahmen nicht erst hergestellt, sondern von ihnen im wesentlichen vorausgesetzt: Die wirtschaftsakzessorische Personenverkehrsfreiheit war schon immer Teil des Binnenmarktes, und die wirtschaftsunabhängige Reise- und Aufenthaltsfrei-

<sup>3</sup> *Müller-Graff*, Neuerungen (Fn. 2) 265.

<sup>4</sup> *Röben* (Fn. 2) Rz 5.

<sup>5</sup> Aktionsplan des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, ABl. 1999 C 19/1; gebilligt vom Europäischen Rat in Wien im Dezember 1998 (Schlussfolgerungen des Vorsitzes Nr. 83). Die Schlussfolgerungen der Tagungen des Europäischen Rates der letzten Jahre sind zugänglich über <http://ue.eu.int/de/Info/eurocouncil/index.htm>.

<sup>6</sup> Fast alle Schlussfolgerungen des Vorsitzes sind dem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gewidmet.

<sup>7</sup> Anzeiger der Fortschritte bei der Schaffung eines „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ in der Europäischen Union, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 24. 2. 2000, KOM (2000) 167 endg.; letzte Aktualisierung vom 30. 11. 2000, KOM (2000) 782 endg.; zugänglich über <http://www.eu-kommission.de> unter „Dokumentation“. Der „Anzeiger“ bietet eine gute Übersicht über den Grundansatz, die verschiedenen Bereiche und verwirklichten und laufende Vorhaben des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

<sup>8</sup> Vgl. auch die Schlussfolgerungen des Vorsitzes zum Europäischen Rat von Feira im Juni 2000 (Nr. 51) und von Nizza im Dezember 2000 (Nr. 47 ff.).

heit der EU-Bürger ergibt sich seit Maastricht aus der Unionsbürgerschaft. Diese Freiheiten werden allerdings in mehrfacher Hinsicht durch Maßnahmen ergänzt, die zwar selbst in der Sache nicht alle neu sind, aber nunmehr unter den neuen Titel fallen: durch die Ausweitung der Personenverkehrsfreiheit innerhalb der EU auf Drittstaatsangehörige, die sich nicht auf den Angehörigenstatus zu einem EU-Bürger oder ein Assoziationsabkommen berufen können (Art. 62 Nr. 3, Art. 63 Nr. 4 EGV), durch die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen für EU-Bürger und Drittstaatsangehörige (Art. 62 Nr. 1 EGV), und durch Regelungen über den Zugang zu diesem Freiheitsraum, also über Visa, Asyl und Einwanderung (Art. 62 Nr. 2 lit. b, Art. 63 Nr. 1-3 EGV).

Im Mittelpunkt steht aber nicht die Freiheit selbst, sondern ihr Schutz, und damit die *Sicherheit*, was sich vor allem im Titel VI EUV über die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen und den Vorschriften des EGV über die Kontrolle an den Außengrenzen (Art. 62 Nr. 2 lit. a) niederschlägt. Sicherheitsmaßnahmen verlangen ihrerseits wieder die Beachtung der Freiheit, nun aber nicht mehr so sehr der ökonomischen Freiheit des Binnenmarktes, sondern der grundrechtlichen Freiheiten und Garantien. z.B. des Datenschutzes bei der grenzüberschreitenden Informationsübermittlung und -verwertung.

Das *Recht* schließlich spielt eine zweifache Rolle: Allgemein ist es Instrument zur Freiheitsgewährung und -sicherung, konkret soll der grenzüberschreitende Zugang der Bürger zum Recht durch die justitielle Zusammenarbeit in Zivilsachen erleichtert werden (Art. 65 EGV). Rat und Kommission versuchen in ihrem Aktionsplan<sup>9</sup>, die drei Elemente unter Betonung des Schutzauftrages der Union und der Mitgliedstaaten zu einem „umfassenden Freiheitsbegriff“ zusammenzufassen, der freilich etwas vag bleibt. Unbestreitbar ist aber der sehr intensive Zusammenhang der drei Elemente, und die Reinheit des Begriffs und die Zuordnung der einzelnen Maßnahmen zu seinen Elementen haben letztlich auch keine rechtliche Bedeutung.

### 3. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und der Binnenmarkt

Nicht ganz einfach ist auch das Verhältnis des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zum Binnenmarkt zu bestimmen. Hilfreich kann

dabei sein, die entwicklungsgeschichtliche Perspektive und die Betrachtung des Raumes als Kompetenzbündel oder als Gesamtziel zu unterscheiden.

*Entwicklungsgeschichtlich* folgt der Raum der Logik des Binnenmarktes.<sup>10</sup> Wenn der Binnenmarkt ein „Raum ohne Binnengrenzen“ sein soll (Art. 14 Abs. 2 EGV), müssen die Personenkontrollen an diesen Grenzen abgeschafft werden. Ohne diese Kontrollen kann nicht mehr zwischen EU-Bürgern und Drittstaatsangehörigen unterschieden werden, so dass letztere unabhängig von ihrem rechtlichen Status de facto Reisefreiheit innerhalb der Union genießen, und gleichzeitig entfällt ein Instrument zur Gewährleistung der inneren Sicherheit. Daher werden die Kontrolle an den Außengrenzen, die Regelung des Zugangs in das Gebiet der Union und die Kriminalitätsbekämpfung Aufgaben, die jeder Mitgliedstaat zugleich auch für die anderen Partner erfüllen muss. Gleichzeitig erhöht sich im Binnenmarkt die Zahl grenzüberschreitender Streitigkeiten, was Erleichterungen u. a. bei der Zustellung, der Verfahrensführung und der Anerkennung und Vollstreckung von zivilrechtlichen Urteilen und eine bessere Abgrenzung der Zuständigkeiten verlangt.<sup>11</sup> Dieser Zusammenhang lag der Vorgeschichte und der gesamten Entwicklung der früheren Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres und des Schengen-Prozesses zugrunde, und er bestimmt immer noch den Kern des neuen Raumes: Ohne Binnenmarkt gäbe es ihn nicht.

Doch als *Summe von Kompetenzen* betrachtet, hat sich der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts mit dem Amsterdamer Vertrag soweit verfestigt und ausgedehnt, dass er nicht mehr nur als Bündel von „flankierenden Maßnahmen“ verstanden werden kann. Abgesehen davon, dass es schon seit Maastricht nicht um die Flankierung eines bloßen Wirtschaftsraumes, sondern eines Lebensraumes der Unionsbürger geht, sind die Bekämpfung von Kriminalität, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit sowie die Asyl- und die Einwanderungspolitik und die Regelung der Reise- und Aufenthaltsfreiheit von Drittstaatsangehörigen zu gemeinsamen Politikfeldern auch aus eigenem Recht geworden. Das zeigt auch die Unterscheidung von Binnenmarktelementen sowie von binnenmarktbezogenen („flankierenden“) und anderen Maßnahmen in Art. 61 EGV<sup>12</sup>: Binnenmarktelement ist die Abschaffung der Personenkontrollen nach Art 62 Nr. 1 EGV; für die Berei-

<sup>10</sup> Z. B. Müller-Graff; Neuerungen (Fn. 2), 260 und passim.

<sup>11</sup> Zu den Alternativen und Grenzen dieses Modells z.B. Stein, Systembildung durch private autonome Rechtssetzung und ihre Grenzen im Europäischen Binnenmarkt, in: Grundmann (Hrsg.), Systembildung und Systemlücken in Kerngebieten des Europäischen Privatrechts (2000), 669.

<sup>12</sup> Vgl. Rübén (Fn. 2) Art. 61 EGV, Rz. 8 ff.

<sup>9</sup> Fn. 5, Teil I, Nr. 5 ff.; ähnlich der Europäische Rat von Tampere.

che Asyl, Einwanderung, Rechte von Drittstaatsangehörigen und Kriminalitätsbekämpfung sieht Art. 61 EGV sowohl binnenmarktbezogene als auch andere Maßnahmen vor; rein binnenmarktakzessorisch bleibt nur die justitielle Zusammenarbeit in Zivilsachen nach Art. 65 EGV; die Verhütung und Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit und Rassismus hat nach dem Text des Art. 29 EUV dagegen gar keinen Binnenmarktbezug. Die Maßnahmen unter dem Titel des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts setzen den Binnenmarkt also voraus und verstärken und ergänzen ihn, erschöpfen sich aber nicht darin.

Als *Gesamtziel* schließlich umfasst der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts mehr als das unter diesem Titel zugefasste Kompetenzbündel: Vollständig ist er nur, wenn er auch den Binnenmarkt und die Grundrechte integriert. Hier kippt dann die Entwicklung: Aus einem wirtschaftsakzessorischen Bündel von Einzelbefugnissen wird ein Konzept umfassender Staatlichkeit, in dem die Wirtschaft nur mehr eine Komponente darstellt. Das ist für die Zukunft der Union und ihres Selbstverständnisses langfristig möglicherweise der wichtigste Punkt.

#### 4. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als komplexes Gebilde

Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist freilich kein homogener Block, sondern ein äußerst komplexes Gebilde. Das liegt zum Teil an der Sache selbst, weil sie Rechtsangleichungsmaßnahmen, die Zusammenarbeit mitgliedstaatlicher Stellen, die Schaffung europäischer Behörden und Regelungen zur Finanzierung und zur Vertretung nach außen umfasst, zu einem guten Teil aber auch an den Kompromissen, die geschlossen werden mussten, um den Mitgliedstaaten die Zustimmung zur Übertragung von Hoheitsrechten aus dem Kernbereich staatlicher Souveränität zu ermöglichen. Die Komplexität hat räumliche, zeitliche und rechtliche Aspekte.

*Räumlich* entsteht Komplexität durch die teilweise Nichtteilnahme Irlands und des Vereinigten Königreiches und den Sonderstatus Dänemarks einerseits,<sup>13</sup> und durch die Einbeziehung von Island und Norwegen andererseits<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Art. 69 EGV und die dort angeführten Protokolle sowie das Schengen-Protokoll.

<sup>14</sup> Luxemburger Übereinkommen vom 19. 12. 1996 zwischen den Schengen-Staaten und Island und Norwegen, Text abgedruckt bei *Taschner*, Schengen: Die Übereinkommen zum Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen von EU-Staaten (1997), 138-144;

Dazu kommt die Möglichkeit einer verstärkten Zusammenarbeit einiger Mitgliedstaaten unter den etwas erleichterten Bestimmungen des Vertrags von Nizza.<sup>15</sup>

*Zeitlich* ist der Großteil der neuen Vorschriften als Übergangsrecht konzipiert: Das zeigen die Regelungen über die Einbeziehung und Zuordnung des Schengen-Besitzstandes<sup>16</sup>, die Einstiegs-Klauseln für die nichtteilnehmenden Mitgliedstaaten<sup>17</sup>, die Fristen beim „schrittweisen Aufbau“ des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts<sup>18</sup>, die für einen „Übergangszeitraum“ angeordneten Beschlussmodalitäten des Art. 67 EGV (auch in der Fassung von Nizza)<sup>19</sup>, die Möglichkeit der Mitgliedstaaten zur Anerkennung der Zuständigkeit des EuGH nach Art. 35 Abs. 2 EUV und die Ermächtigung der Vergemeinschaftung der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen aufgrund eines Ratsbeschlusses gem. Art 42 EUV.

*Rechtlich* komplex ist der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, von den genannten Sonderregelungen abgesehen, schon wegen seiner säulenübergreifenden Natur, die besonders in Art 61 EGV zum Ausdruck kommt. Das hat u. a. zur Folge, dass je nach Sachbereich völkerrechtliche, unionsrechtliche und gemeinschaftsrechtliche Handlungsformen genutzt, mangels eines geschlossenen Katalogs von Handlungsformen aber auch

Art. 6 Schengen-Protokoll; Übereinkommen vom 17. 5. 1999 zwischen dem Rat der Europäischen Union und der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assoziierung der beiden letztgenannten Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstandes, ABl. 1999 L 176/35.

<sup>15</sup> Art. 40, 40a, 40b EUV und Art. 11, 11a EGV i. d. F. des Vertrages von Nizza (Fn. 1).

<sup>16</sup> Art. 2 Schengen-Protokoll und die auf dieser Grundlage gefassten Beschlüsse des Rates vom 20. 5. 1999, ABl. 1999 L 176/1, 17.

<sup>17</sup> Art. 4 Schengen-Protokoll; Art. 3 und 4 Protokoll über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands; Art. 5 und 7 Protokoll über die Position Dänemarks. Zur Anwendung und ihren Schwierigkeiten vgl. den Beschluss des Rates zum Antrag des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland, einzelne Bestimmungen des Schengen-Besitzstandes auf sie anzuwenden, ABl. 2000 L 131/43.

<sup>18</sup> Art. 61 ff. EGV (mit dem Verweis von Art. 61 lit. a EGV auf Art. 31 lit. e EUV) und Art. 30 Abs. 2 EUV.

<sup>19</sup> Im Vertrag von Nizza (Fn. 1) wurde dem Art. 67 EGV ein Abs. 5 angefügt, der nun für bestimmte Bereiche und zum Teil bedingt durch den vorherigen Erlass von Gemeinschaftsvorschriften das Mitentscheidungsverfahren vorsieht; zugleich ist in einem Protokoll dazu für die Maßnahmen nach Art. 66 EGV ab 1. 5. 2004 die Entscheidung des Rates mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Parlaments vereinbart worden; und in einer Erklärung zur Schlussakte haben sich die Vertragsparteien darauf verständigt, dass Rat auf der Grundlage des Art. 67 Abs. 2 2. Spiegelstrich weitere Bereiche, z. T. ab 1. 5. 2004, z.T. nach einer Einigung über Grundsatzfragen, in das Mitentscheidungsverfahren überführen wird.

sonstige Akte erlassen werden können. Die dafür vorgesehenen Verfahren unterscheiden sich je nach Materie und weichen in Mehrheitserfordernissen sowie: Beteiligung von Kommission und Parlament und Kontrolle durch den EuGH auch im Bereich des EGV von den üblichen gemeinschaftsrechtlichen Modellen ab. Der *acquis* des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts besteht aber nicht nur aus diesen neu zu erlassenden Akten, sondern auch aus dem ehemaligen Schengen-Besitzstand, dessen Bestandteile inzwischen zwar den neuen Rechtsgrundlagen, nicht aber bestimmten Handlungsformen zugeordnet wurden, und den unter dem alten Titel VI EUV – zum Teil in nicht mehr existierenden Handlungsformen – ergangenen Akten. Dazu kommen einschlägige völkerrechtliche Abkommen (z. B. im Rahmen des Europarates oder der Vereinten Nationen), die nicht nur den EU-Mitgliedstaaten offen stehen, aber einen spezifischen Zusammenhang zu Fragen des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts aufweisen,<sup>20</sup> sowie bilaterale Abkommen, z.T. auch mit Drittstaaten<sup>21</sup>. Dass dies keine einfach zu durchschauende Rechtslage ergibt und vielfache Abgrenzung;- und Überleitungsfragen nach sich zieht, liegt auf der Hand.

Die *Transparenz* des Rechtsmaterials selbst hat sich allerdings etwas verbessert: Schon 1995 hatte der Rat die Veröffentlichung seiner in den Bereichen Asyl und Einwanderung seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht erlassenen Akte beschlossen.<sup>22</sup> Nach der Erklärung Nr. 9 zur Schlussakte des Amsterdamer Vertrages werden die Initiativen zu Art. 34 Abs. 2 EUV und die vom Rat darauf beschlossenen Maßnahmen veröffentlicht. Der Schengen-Besitzstand wurde aufgrund von Art. 1 Abs. 2 des Ratsbeschlusses vom 20. 5. 1999<sup>23</sup> mit einigen Ausnahmen ebenfalls publiziert.<sup>24</sup> Probleme gibt es aber noch bei Abkommen, die der Rat im Rahmen der früheren Europäischen Politischen Zusammenarbeit, nach dem alten Art. K 3 oder nunmehr nach Art. 34 Abs. 2 lit. d EUV ausgearbeitet und den Mitgliedstaaten zur Ratifikation empfohlen hat: Auch wenn der Text – was bei

<sup>20</sup> Z. B. die Genfer Flüchtlingskonvention. Zum „Vertragschaos“ im strafrechtlichen Bereich *Lagodny*, in diesem Band, und *Schomburg*, Internationale vertragliche Rechtshilfe in Strafsachen, NJW 1999, 550; 2000, 340.

<sup>21</sup> Vgl. z. B. *Cremer*, Der grenzüberschreitende Einsatz von Polizeibeamten nach dem deutsch-schweizerischen Polizeivertrag: ein Vorbild für die Kooperation der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf dem Gebiet der Verbrechensbekämpfung?, ZaöRV 2000, 103.

<sup>22</sup> Afil. 1996 C 274/1; Unveröffentlicht sind aber nach wie vor z.B., die Londoner Resolutionen über offensichtlich unbegründete Asylanträge, sichere Herkunftsstaaten und sichere Drittstaaten von 1992, zu ihnen *R. Hofmann*, in diesem Band, Teil IV. 4. c).

<sup>23</sup> Afil. 1999 L 176/1.

<sup>24</sup> Afil. 2000, L 234/1-473.

alten Abkommen nicht immer zutrifft – publiziert ist, stößt die Feststellung des Inkrafttretens und der Geltung über eine vorläufige oder vorzeitige Anwendbarkeit zwischen den Unterzeichnerstaaten, auch wegen der Publikationspraxis der Mitgliedstaaten, auf Schwierigkeiten.<sup>25</sup> Das Recht auf Zugang zu Dokumenten von Parlament, Rat und Kommission, das inzwischen durch Art. 255 EGV grundsätzlich primärrechtlich verankert wurde und sich gem. Art. 41 Abs. 1 EUV auch auf die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen erstreckt,<sup>26</sup> ist dafür kein ausreichender Ersatz.

## II. Die Osterweiterung der Europäischen Union

In einem Punkt ist der Begriff des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ganz sicher gelungen: Die Erweiterung passt auf ihn wie angegossen. Auch von den politischen Absichten her gibt es keine Probleme: Die vollständige Übernahme des einschlägigen *acquis* – einschließlich Schengen<sup>27</sup> –, die von den Mitgliedstaaten und den Organen der EU erwartet wird, stößt auf keinen Widerspruch in den Beitrittsstaaten.<sup>28</sup> Doch was begrifflich und politisch so leicht scheint, entpuppt sich bei der Umsetzung als ein schwieriges Unterfangen. Diese Schwierigkeiten hängen zum einen mit den Verhältnissen in den Beitrittsstaaten, zum anderen mit der angedeuteten Komplexität des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zusammen.

### 1. Der allgemeine Rahmen

Wie die gesamte EU, so setzt auch der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts eine funktionierende demokratische und rechtsstaatliche Struktur in den Mitgliedstaaten voraus. Die Beitrittsländer Mittel- und Osteuropas mussten diese Struktur nach dem Zusammenbruch des sozialisti-

<sup>25</sup> Vgl. zum strafrechtlichen Bereich *Schomburg* (Fn. 20), NJW 1999, 550; 2000, 341. Nach wie vor nicht offiziell publiziert ist z.B. das Übereinkommen zur Befreiung von Urkunden von der Legalisation in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften vom 25. Mai 1987.

<sup>26</sup> Vgl. auch EuG Rs. T-174/95, Svenska Journalistförbundet, Slg. 1998 II-2289.

<sup>27</sup> Vgl. Art. 8 Schengen-Protokoll.

<sup>28</sup> Weder Polen noch die Tschechische Republik hat in den Beitrittsverhandlungen Wünsche nach Ausnahmen oder Übergangsbestimmungen angemeldet: *Czapliński* und *M. Hofmann*, in diesem Band.

schen Systems erst neu aufbauen, zugleich aber auch eine fundamentale wirtschaftliche Transformation bewältigen. Diese doppelte Aufgabe macht den Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder zur EU schwieriger als frühere Beitritte, und auf die Erfahrungen früherer Erweiterungen kann nur beschränkt zurückgegriffen werden. Viele Länder haben beim Umbau zu Demokratie und Rechtsstaat erhebliche Erfolge erzielt, die auch von der EU 1998 und 2000 durch die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit den Ländern der sogenannten „Luxemburg-“ und „Helsinki-Gruppe“ anerkannt wurden. Allerdings geht es nicht nur um eine neue Verfassung, eine rechtsstaatliche Gesetzgebung und eine demokratische Regierung, sondern auch und gerade um die effiziente Umsetzung dieser Vorgaben in der täglichen Praxis von Verwaltung und Justiz besonders auf den unteren Ebenen<sup>29</sup> und ihre Absicherung durch eine an diesen Werten orientierte Zivilgesellschaft. Diese Ziele erfordern eine jahrelange und konsequente Aufbauarbeit, die unter finanziell und personell schwierigen Umständen vor allem große Aus- und Weiterbildungsanstrengungen umfassen muss und im Prinzip überhaupt kein Ende hat.

Die EU hat sich zunächst, vor allem im Rahmen des PHARE-Programms<sup>30</sup>, auf Hilfestellungen zur wirtschaftlichen Transformation konzentriert. Auch die in der ersten Hälfte der 90er Jahre abgeschlossenen Europaabkommen mit den (späteren) Beitrittsstaaten<sup>31</sup> hatten ihren Schwerpunkt im wirtschaftlichen Bereich und vermieden noch Festlegungen der EG und ihrer Mitgliedstaaten zum Beitritt. Mit der prinzipiellen Beitrittszusage durch den Europäischen Rat von Kopenhagen 1993<sup>32</sup> änderte sich die Grundsituation und damit auch die Funktion der Europaabkommen und der finanziellen

<sup>29</sup> Vgl. dazu z. B. die Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Madrid (Teil II. A.), Feira (Nr. 16) und Nizza (Nr. 7); sowie das im November 2000 von der Kommission vorgelegte „Strategiepapier zur Erweiterung. Bericht über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt“ (zugänglich über <http://europa.eu.int/comm/enlargement>).

<sup>30</sup> VO 3906/89/EWG, zuletzt i. d. F. VO 2666/2000/EG; vgl. auch den Beschlüsse des Rates 93/696/EG, 97/256/EG und 2000/24/EG über Garantieleistungen der Gemeinschaft für etwaige Verluste der Europäischen Investitionsbank aus Darlehen für Vorhaben u. a. in Mittel- und Osteuropa sowie den Beschluss des Rates der Gouverneure der Europäischen Investitionsbank 98/C 116/09 (ABl. 1998 C 116/10) über die Einrichtung einer (nicht durch die Gemeinschaft garantierten) Vor-Beitritts-Fazilität.

<sup>31</sup> Polen: ABl. 1993 L 348/1; Tschechische Republik ABl. 1994 L 360/1 (jeweils mit nachfolgenden Änderungen). Vor Inkrafttreten der (gemischten) Abkommen galten nur von den EG mit den Partnerländern abgeschlossene Interimsabkommen.

<sup>32</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitzes Nr. 13, Bulletin EG 6-1993, 13.

Hilfsprogramme, und das Weißbuch der Kommission von 1995<sup>33</sup> gab den Kandidatenländern erstmals Anleitungen für konkrete Vorbereitungen (und auch einen Eindruck von der Größe der Aufgabe). Doch es dauerte vom Essener Treffen des Europäischen Rates<sup>34</sup> noch bis zur Umsetzung der Agenda 2000<sup>35</sup> Ende der 90er Jahre, bis die EU zu einer konzentrierten und einigermaßen kohärenten *Beitrittsvorbereitungsstrategie* gefunden hatte, die die vorhandenen Instrumente beitriffsbezogen nutzt, neue hinzufügt und mit den Beitrittsverhandlungen verknüpft.<sup>36</sup>

Den Kern dieser Strategie bilden nunmehr die *Beitrittspartnerschaften*, trotz ihrer Bezeichnung rechtlich einseitige Beschlüsse des Rates der EU zur länderspezifischen Festsetzung der Grundsätze, kurz- und mittelfristige Prioritäten und Bedingungen der Beitrittsvorbereitung,<sup>37</sup> die dann von den Kandidatenländern nach den Vorgaben von *Nationalen Pläne für die Übernahme des acquis* umgesetzt werden sollen.<sup>38</sup> An den Prioritäten der Beitrittspartnerschaften und der Nationalen Pläne orientiert sich dann auch die – rechtlich von der EU wiederum autonom zu entscheidende – *Hilfeleistung* über das PHARE-Programm (und seit 2000 auch über die den EG-Kohäsionsfonds und dem Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft ähnelnden Sonderprogramme ISPA und SAPARD<sup>39</sup>); auf diese Weise soll der vielfach festgestellten Ineffizienz des Beratertourismus und der Verschwendung von Geld<sup>40</sup> begegnet werden. Der Aufbau eines den Anforderungen der Mit-

<sup>33</sup> Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union, KOM (1995) 163 endg.

<sup>34</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Teil Außenbeziehungen der EU, Punkt 1, und Anhang IV (Bericht des Rates an den Europäischen Rat über die Strategie zur Vorbereitung des Beitrittes der assoziierten MOEL).

<sup>35</sup> KOM (97) 2000 endg.

<sup>36</sup> Die wesentlichen politischen Entscheidungen traf der Europäische Rat von Luxemburg im Dezember 1997: Schlussfolgerungen des Vorsitzes Nr. 13 ff. Eine aktuelle Übersicht gibt das „Strategiepapier“ der Kommission (Fn. 29) 11 ff.

<sup>37</sup> Polen: Beschlüsse des Rates 98/260/EG (ABl. 1998 L 121/6) und 1999/851/EG (ABl. 1999 L 335/8); Tschechische Republik: Beschlüsse des Rates 98/268/EG (ABl. 1998 L 121/46) und 1999/858/EG (ABl. 1999 L 335/55); Rechtsgrundlage dafür: VO 622/98/EG.

<sup>38</sup> Die Nationalen Pläne für Polen und die Tschechische Republik sind z. B. über [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl) und [www.euroskop.cz](http://www.euroskop.cz) zugänglich.

<sup>39</sup> ISPA – Instrument for Structural Policies for Pre-Accession; SAPARD – Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development; Grundlage: VO 1267/1999/EG und VO 1268/1999/EG; Durchführung: VO 2759/1999/EG, VO 2222/2000/EG; allgemeine Grundsätze und Koordination der Programme: VO 1266/1999/EG.

<sup>40</sup> Vgl. dazu die Sonderberichte des Rechnungshofes und die Antworten der Kommission zu verschiedenen Aspekten des PHARE-Programmes: Sonderbericht 3/97, ABl. 1997 C 175/4; Sonderbericht 11/98, ABl. 1998 C 335/1; Sonderbericht 5/99, ABl. 2000 C 48/1; Sonderbericht 12/2000, ABl. 2000 C 350/1; sowie den Beitrag von *Anagnostis* in diesem Band.

gliedschaft entsprechenden Verwaltungs- und Justizapparates, das sog. „institution building“, ist nunmehr ein auch finanziell stärker dotierter Schwerpunkt von PHARE.<sup>41</sup> Die Ergebnisse aller dieser Bemühungen werden in „Fortschrittsberichten“ der Kommission, einer Art Aktualisierung ihrer vorläufigen Stellungnahmen („avis“) zu den Beitrittsanträgen,<sup>42</sup> bewertet. In diese Fortschrittsberichte fließen auch die Erfahrungen aus den *Beitrittsverhandlungen* ein, u.a. aus der „analytischen Prüfung des Besitzstandes“ („screening“), also dem systematischen Vergleich des *acquis* mit der Rechtslage in den Beitrittsstaaten, mit dem die Verhandlungen beginnen. Beitrittspartnerschaften, die Ausrichtung der Hilfsprogramme und die Fortschrittsberichte werden regelmäßig erneuert und aktualisiert.

Mit der finanziellen Vorausschau für die Jahre 2000-2006,<sup>43</sup> den Vertragsreformen von Nizza und der gleichzeitig erfolgten Festlegung einer gemeinsamen Verhandlungsposition der Mitgliedstaaten zur zukünftigen Vertretung der Beitrittsländer<sup>44</sup> in ihren Organen hat die EU auch die eigenen Voraussetzungen für eine Erweiterung verbessert.

2. Die Osterweiterung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
  - a) Die Einbeziehung der Bereiche Justiz und Inneres in die Beitrittsvorbereitungen

Justiz und Inneres wurden als Themen der Beitrittsvorbereitung erstmals im Dezember 1994 vom Europäischen Rat in Essen angesprochen.<sup>45</sup> Die Kommission ließ daraufhin einen Bericht über die Lage in den Beitrittsländern erstellen, der 1995 vorgelegt wurde.<sup>46</sup> Erste länderübergreifende PHARE-

<sup>41</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Luxemburg Nr. 18; PHARE-Guidelines der Kommission gem. Art. 8 VO 3906/89/EWG, vgl. auch die entsprechenden Festlegungen in den Beitrittspartnerschaften (Fn. 37).

<sup>42</sup> Fortschrittsberichte und „avis“ sind u. a. über <http://europa.eu.int/comm/enlargement> zugänglich.

<sup>43</sup> Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Rat, Parlament und Kommission, ABl. 1999 C 172/1.

<sup>44</sup> Vertrag von Nizza (Fn. 1), Protokoll über die Erweiterung der Union und Erklärung zur Erweiterung der Europäischen Union für die Schlussakte der Konferenz.

<sup>45</sup> Schlussfolgerungen (Fn. 34), Anhang IV, Teil VII.

<sup>46</sup> „Preparing the Associated Countries of Central and Eastern Europe for membership of the European Union: Justice and Home Affairs – The Langdon Report“, Commission Staff Working Paper, SEC(96) 86, mit Anlage.

Programme liefen ab 1995, so ein Programm zur Modernisierung der Zollverwaltungen, ein Programm für Justiz und Inneres mit Schwerpunkte Grenzsicherung, Asylrecht, Zuwanderung und polizeiliche Zusammenarbeit, und ein Programm zur Verwaltung der Ostgrenze der baltischen Staaten, das später auf Polen ausgedehnt wurde.<sup>47</sup> Die Erweiterung des (heutigen) Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts spielt in den Beitrittspartnerschaften - und damit auch in den Nationalen Plänen und im PHARE-Programm eine erhebliche Rolle und wird im „screening“ und in den Fortschrittsberichten unter dem alten Titel „Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres“ als eigenes Kapitel behandelt.

Zusätzlich zu den genannten Instrumenten gibt es noch eine, vom Rat unter Titel VI EUV erlassene „Vorbeitrittsvereinbarung über die Bekämpfung der organisierten Kriminalität zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und den beitriftswilligen Ländern Mittel- und Osteuropas und Zypern“<sup>48</sup> sowie einen, auf einer Gemeinsamen Maßnahme des Rates gem. Art. K. 3 EUV (i. d. F. von Maastricht) beruhenden „Mechanismus zur gemeinsamen Bewertung der Übernahme, Anwendung und effizienten Umsetzung des Besitzstandes der Europäischen Union in den Bereichen Justiz und Inneres durch die Beitrittsländer“.<sup>49</sup> Dazu kommen noch Ausbildungs- und Austauschprogramme und viele Einzelmaßnahmen.<sup>50</sup> Nach den Vorstellungen der Kommission sollen für das Kapitel Justiz und Inneres im zweiten Halbjahr 2001 ein gemeinsamer Standpunkt der Mitgliedstaaten festgelegt und die Beitrittsverhandlungen vorläufig abgeschlossen werden.<sup>51</sup>

<sup>47</sup> Übersicht in einer Gemeinsamen Antwort von Herrn Monti im Namen der Kommission auf eine schriftliche Anfrage im Europäischen Parlament, ABl. 1999 C 135/20, und in der von der Kommission 1999 herausgegebenen Broschüre „Enlargement Briefing – Justice and Home Affairs: Pre-Accession Assistance“.

<sup>48</sup> ABl. 1998 C 220/1; vgl. auch z.B. den Rechtsakt des Rates zur Festlegung der Bestimmungen über die externen Beziehungen von Europol zu Drittstaaten und Nicht-EU-Stellen, ABl. 1999 C 26/19; und die Öffnung der Europäischen Polizeiakademie für Führungskräfte der Polizeidienste der Bewerberländer durch Art. 6 Abs. 3 des Beschlusses des Rates über die Errichtung der Europäischen Polizeiakademie, ABl. 2000 L 336/1.

<sup>49</sup> ABl. 1998 L 191/8.

<sup>50</sup> Vgl. z. B. die Gemeinsame Maßnahme betreffend die Festlegung eines Ausbildungs-, Austausch- und Kooperationsprogramms in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Überschreitung der Außengrenzen - „Odysseus“, ABl. 1998 L 99/2, das auch die Zusammenarbeit mit den beitriftswilligen Staaten ausweiten und verstärken soll; oder den Beschluss des Schengen Exekutivausschusses bezüglich der Weitergabe des Gemeinsamen Handbuchs über die Kontrolle an den Außengrenzen an EU-Beitrittskandidaten, (Sch/com-ex(98) 35, 2. Rev.) ABl. 2000 L 239/202.

<sup>51</sup> „Strategiepapier“ (Fn. 29) 34. Die etwas vorsichtigeren Schlussfolgerungen des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) zum Strategiepapier (13970/1/00 - zugänglich unter <http://register.conciliium.eu.int>) machte sich der Europäische Rat von Nizza zu eigen

## b) Einschlägige Schwerpunkte in den Beitrittsvorbereitungsinstrumenten

Worum es konkret geht, ergibt sich vor allem aus den *Prioritäten der aktuellen Beitrittspartnerschaften*.

Für *Polen* wurden im Bereich Justiz und Inneres folgende kurzfristige Prioritäten für das Jahr 2000 festgelegt:<sup>52</sup>

- „- Verabschiedung und Umsetzung einer integrierten behördenübergreifenden Grenzüberwachungsstrategie unter besonderer Berücksichtigung des Mittelbedarfs für die Überwachung der Ostgrenze
- Stärkung der nationalen Koordinierungsstelle für alle Durchsetzungsorgane auf gesamtstaatlicher, regionaler und kommunaler Ebene
- Ausbau der institutionellen Kapazität zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Drogenhandels
- Umsetzung eines Korruptions- und Betrugsbekämpfungsprogramms (namentlich in Zoll, Polizei und Justiz)
- Ausbau der Kapazität zur Geldwäschebekämpfung
- Ratifizierung des Europaratsabkommens von 1990 über Geldwäsche sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Beträgen aus Straftaten, des Europäischen Strafrechtsübereinkommens über Korruption und des OECD-Übereinkommens über Bestechungsbekämpfung.“

Als mittelfristige Prioritäten gelten:

- “- weitere Stärkung der Vollzugsbehörden und der Justiz (Personalstärke, Ausbildung und Ausrüstung) – vor allem in bezug auf Grenzkontrolle und illegale Einwanderung –, um eine volle Teilnahme am Schengener Informationssystem zu ermöglichen und den Kampf gegen organisierte Kriminalität, Drogenhandel und Korruption fortzusetzen; verbesserte Koordinierung zwischen den Vollzugsbehörden
- weitere fortschreitende Angleichung der Visabestimmungen und der Visapraaxis an die der EU
- Stärkung der Mechanismen für die polizeiliche Zusammenarbeit mit EUROPOL beim Vorgehen gegen organisierte Kriminalität (vor allem Geldwäsche sowie Drogen- und Menschenhandel)

(Schlussfolgerungen des Vorsitzes Nr. 5). Die Eröffnung der Verhandlungen zum Kapitel Justiz und Inneres mit den sechs Ländern der „Luxemburg-Gruppe“ im Mai 2000 war noch mit Mahnungen der Kommission und der Mitgliedsstaaten, v. a. Frankreichs, an die Beitrittsländer verbunden; z.B. *European Voice* 11. 5. 2000, 5; *Financial Times* 18. 5. 2000, 2.

<sup>52</sup> Beitrittspartnerschaft 2000, ABl. 1999 L 335/8, Grundverordnung: VO 622/98/EG, ABl. 1998 L 85/1

- Angleichung der Rechtsvorschriften und Verwaltungskapazitäten zwecks Anwendung des asyl- und einwanderungsrechtlichen gemeinschaftlichen Besitzstandes im Hinblick auf eine umfassende Zusammenarbeit mit der EU
- Umsetzung einer integrierten Grenzüberwachungsstrategie.“

Für die *Tschechische Republik* lauten die kurzfristigen Prioritäten wie folgt:<sup>53</sup>

- „- Stärkung der Grenzkontrolle und Gewährleistung der Koordination zwischen den betroffenen Diensten, um die uneingeschränkte Teilnahme am Schengen-Informationssystem zu ermöglichen
- Annahme von Rechtsvorschriften in den Bereichen Asyl und Ausländer; Stärkung der Politik zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung
- Durchführung der Politik zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, der Korruption (Rechtsvorschriften, Durchführungsstrukturen, ausreichendes, qualifiziertes Personal, bessere Zusammenarbeit zwischen den Institutionen) und der Wirtschaftskriminalität; Ratifizierung des OECD-Übereinkommens über die Bekämpfung der Bestechung, Unterzeichnung des Europäischen Strafrechtsübereinkommens zur Bekämpfung der Korruption
- Stärkung der Kapazitäten zur Bekämpfung der Geldwäsche.“

Zu den mittelfristigen Prioritäten zählen:

- „- weitere Verbesserung im Bereich der für die Durchsetzung der Rechtsvorschriften zuständigen Behörden und der Justiz (Mitarbeiterzahl, Ausbildung und Ausrüstung), Fortsetzung des Kampfes gegen organisierte Kriminalität, Frauen- und Kinderhandel, Drogenhandel und Korruption; Gewährleistung einer besseren Koordination zwischen den für die Durchsetzung der Rechtsvorschriften zuständigen Behörden
- weitere fortschreitende Angleichung der Visagesetzgebung und -praxis mit der der EU.“

In den Fortschrittsberichten vom November 2000<sup>54</sup> nennt die Kommission verschiedene Verbesserungen in Polen und der Tschechischen Republik, kritisiert aber in beiden Ländern weiterhin u. a. die mangelnde Effizienz von Justiz und Grenzkontrollen und der Bekämpfung von Korruption und Wirtschaftskriminalität. Zusammenfassend für alle Beitrittsländer<sup>55</sup> schreibt die Kommission schließlich:

<sup>53</sup> Beitrittspartnerschaft 2000, ABl. 1999 L 335/55, Grundverordnung: VO 622/98/EG, ABl. 1998 L 85/1.

<sup>54</sup> Fortschrittsberichte (Fn. 29), jeweils Kapitel 24 mit rund 8 Seiten Umfang.

<sup>55</sup> Strategiepapier (Fn. 29) 28.



„Im Bereich Justiz und Inneres wurden in den meisten Bewerberländern stetige Fortschritte erzielt. In mehreren Ländern wurden neue Rechtsvorschriften über die Visumpflicht, die Asylpolitik und die Regeln über die Einwanderung von Bürgern aus Drittländern eingeführt. Mehr Aufmerksamkeit sollte allerdings zum einen den Tätigkeiten an den Grenzen geschenkt werden, wo noch viel zu tun bleibt, um sicherzustellen, dass die Kontrollen an den künftigen Außengrenzen der EU nach den Standards der Union erfolgt, und zum anderen der rechtlichen Zusammenarbeit in Strafsachen, besonders der Bekämpfung der Korruption, wo neue Rechtsvorschriften und internationale Übereinkommen in wirksame Verwaltungsmaßnahmen umgesetzt werden müssen. Ferner sind noch erhebliche Anstrengungen erforderlich, um sicherzustellen, dass der Besitzstand tatsächlich umgesetzt wird, wozu auch die Einsetzung spezialisierter Verwaltungsstellen und die Ausbildung der Beamten gehören.“<sup>56</sup>

### c) Grundprobleme

Abgesehen von solchen Einzelfragen, die auch in den Beiträgen dieses Bandes behandelt werden, treten bei der Erweiterung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Recht drei Grundprobleme auf, die wiederum mit seiner Komplexität zu tun haben.

*Räumlich* kommen Ausnahmen nach dem Vorbild des Vereinigten Königreiches oder Irlands zwar nicht in Frage, weil die Mitgliedstaaten, wie erwähnt, in Art. 8 des Schengen-Protokolls die vollständige Übernahme des Schengen-Besitzstandes zur Beitrittsvoraussetzung gemacht haben und sie auch für die anderen Teile des *acquis* erwarten. Schwierigkeiten gibt es aber deshalb, weil der Verlauf der von den neuen Mitgliedstaaten zu sichernden

<sup>56</sup> Die Abstraktheit der Kommissionsprosa täuscht leicht über die Relevanz der betroffenen Bereiche. Als Gegengift gut brauchbar sind z.B. die sehr konkreten und anschaulichen Referate der deutsch-polnischen Konferenz vom 16. bis 19. 5. 2000 in Posen zur Bekämpfung der Kriminalität im Grenzgebiet, die z. B. über die Staatsanwaltschaft beim OLG Dresden zugänglich sind. Zu bilateralen Aspekten vgl. auch *Maßßen*, Neue Initiativen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität in Deutschland, ZFIS 1997, 134 (139 ff.); *Hilz*, Sicherheitspolitische Kooperation zwischen Deutschland, Polen und der tschechischen Republik, in: *Neuss/Jurczek/Hilz* (Hrsg.), Grenzüberschreitende Kooperation im östlichen Mitteleuropa (1998); *ders.*, Deutschland und seine Nachbarn Polen und Tschechien. Regionale Kooperation im Umweltbereich und bei der Inneren Sicherheit, Aus Politik und Zeitgeschichte 1999 II 3-4, 43 (49 ff.); *Bornmann*, Rechtsfragen polizeilicher Zusammenarbeit zwischen Sachsen und Polen sowie der Tschechischen Republik, in: *Baldus/Soine* (Hrsg.), Rechtsprobleme der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit (1999), 157.

Außengrenze der EU von der Beitrittsreihenfolge abhängig ist, diese aber noch nicht bekannt ist. So macht es etwa für die Anstrengungen, die Polen und die Tschechische Republik in dieser Hinsicht unternehmen müssen, einen entscheidenden Unterschied, ob die Slowakei zugleich mit ihnen Mitglied der EU wird. Das Beispiel zeigt auch das Spannungsverhältnis zwischen der wiederholt bekräftigten offiziellen Position des Europäischen Rates, nach der jedes Land nach seinen eigenen Fortschritten behandelt werden soll,<sup>57</sup> und der Sachlogik des Erweiterungsprozesses. Zu bedenken ist dabei auch, dass die Abschottung der Außengrenze, die von den neuen Mitgliedstaaten verlangt wird, zu einer Behinderung des Austausches mit den später beitretenden Ländern und zur Zerschneidung traditioneller Wirtschafts- und Kulturräume führen kann – etwa zwischen der Tschechischen Republik und der Slowakei, zwischen Polen und der Ukraine, zwischen Ungarn und den ungarisch besiedelten Teilen der Slowakei und Rumänien,<sup>58</sup> – was wiederum Sonderregelungen erfordert.

*Zeitlich* besteht das Hauptproblem darin, dass sich der *acquis* des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Recht als bewegliches Ziel darstellt.<sup>59</sup> Gerade in diesem Bereich hat in den letzten Jahren eine intensive Rechtsentwicklung eingesetzt, deren zukünftiger Stand zum – ebenfalls noch nicht genau bekannten – Beitrittsdatum schwer abgeschätzt werden kann. Der Grundsatz der vollständigen und sofortigen Übernahme des *acquis* zum Beitrittszeitpunkt<sup>60</sup> verlangt von den Kandidatenländern bis zu einem gewissen Grad die Vorwegnahme zukünftiger Entwicklungen in der Beitrittsvorbereitung. Zu beachten sind auch Übergangsfristen nach dem Beitritt: Für die Inkraftsetzung des Schengen-Systems ist ohnehin ein eigener Ratsbeschluss erforderlich, der erst nach einer „Bewährungsfrist“ gefasst wird,<sup>61</sup> und dazu kommen Übergangsvorschriften der Beitrittsverträge aufgrund der Verhand-

<sup>57</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Luxemburg (Nr. 26); Cardiff (Nr. 63); Helsinki (Nr. 11); Feira (Nr. 15); Nizza (Nr. 5).

<sup>58</sup> Dazu *M. Hofmann*, in diesem Band; und z.B. *Hilz* (Fn. 56), 53; *Ludwig*, Angst vor einer neuen Mauer im Osten Polens, FAZ 5. 7. 2000, 6; *ders.*, Die Ukraine will nicht aus Europa ausgeschlossen werden, FAZ 11. 10. 2000, 3; *ders.*, Alles in Ordnung in Drohobytch, FAZ 27. 12. 2000, 6; *Troebst*, Russinen, Lemken, Huzulen und andere, FAZ 16. 1. 2001, 9.

<sup>59</sup> Vgl. dazu besonders die Beiträge von *Lüke* und *Anagnost* in diesem Band.

<sup>60</sup> Vgl. z.B. Art. 2 der Beitrittsakte Österreich, Schweden und Finnland, ABl. 1994 C 241/08.

<sup>61</sup> Gemeinsame Erklärung Nr. 1 zu Art. 139 des Schengener Durchführungsübereinkommens, die nunmehr ihre Rechtsgrundlage gem. Ratsbeschluss ABl. 1999 L 176/17 in Art. 2 Abs. 2 i. V. m. Art. 8 Schengen-Protokoll hat. Beispiel: Beschluss der Rates über die Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes in Dänemark, Finnland, Schweden sowie in Island und Norwegen, ABl. 2000 L 309/24 (mit Wirkung ab 25. 3. 2001).

lungen. Wenn nun, wie v. a. von Deutschland und Österreich gefordert,<sup>62</sup> die Freizügigkeit des Binnenmarktes für die neuen Mitgliedstaaten hinausgeschoben wird, dann muss auch geklärt werden, welche zeitlichen Folgen dies für die Übernahme der „flankierenden“ Maßnahmen des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, etwa die Personenkontrollen und Zugangspolitiken, hat.

*Rechtlich* ergeben sich Schwierigkeiten, weil weder der Umfang des einschlägigen *acquis* noch die rechtliche Qualität vieler seiner Teile eindeutig feststeht.<sup>63</sup> Im „screening“ und für den Überwachungsprozess wurden verschiedene, nicht veröffentlichte *acquis*-Listen verwendet, die sich nicht nur in der Aktualität, sondern auch inhaltlich unterschieden und dem Vernehmen nach Anlass zu Konflikten zwischen den zuständigen Kommissionsdienststellen und Ratsarbeitsgruppen gaben. Zum Teil unklar bleibt vor allem, welche allgemeinen, d. h. nicht auf Mitgliedstaaten beschränkte, völkerrechtlichen Abkommen zum *acquis* der Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gehören (oder schon zur Erfüllung der Voraussetzungen des Art. 49 i. V. m. Art. 6 Abs. 1 EUV ratifiziert werden müssen). Eine „verbindliche“, von allen als vollständig akzeptierte und veröffentlichte Liste ist bis heute nicht verfügbar. Jedenfalls aber bestehen große Teile einer solchen Liste aus „soft law“, d. h. aus den in ihren rechtlichen Wirkungen strittigen Gemeinsamen Maßnahmen des alten Titels VI EUV<sup>64</sup> und aus Akten ohne Festlegung der Handlungsform, also z. B. Empfehlungen und Entschlüsse. Im Rahmen der Beitrittsvorbereitung scheint die unterschiedliche Bindungswirkung dieser Instrumente keine große Rolle zu spielen. Nicht selbstverständlich, aber nach dem Beispiel der letzten Erweiterungsrunde<sup>65</sup> zu erwarten ist auch, dass die neuen Mitgliedstaaten die Pflicht zum Beitritt zu völkerrechtlichen Übereinkommen trifft, die der Rat gem. K. 3 bzw. Art 34 EUV zur Annahme empfohlen hat, und zwar auch dann, wenn sie nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wurden. Insgesamt entsteht daher der Eindruck, dass die alten Mitgliedstaaten von den neuen mehr verlangen, als sie selbst erfüllen, und auf diese Weise die Erweiterung zugleich zur Vertiefung nützen - was nicht schlecht sein muss, aber unter Transparenz- und Legitimationsmängeln leidet.

<sup>62</sup> Zum Beispiel FAZ 23. 5. 2000, 8, 29; 20. 12. 2000, 4; European Voice 18. 5. 2000, 2.

<sup>63</sup> Dazu *Anagnost*, in diesem Band; und *Weinzierl*, Was ist der *acquis communautaire*? Überlegungen am Beispiel von Justiz und Innerem, in Vorbereitung.

<sup>64</sup> Dazu z. B. *Röben* (Fn. 2), Art. 34 EUV Rn. 35 ff.

<sup>65</sup> Vgl. Art. 3 Beurrittsakte Österreich, Schweden und Finnland (Fn. 60).

### III. Die Beiträge dieses Bandes

Die folgenden Beiträge sollen einen Überblick über die Entwicklung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der EU und über die Vorbereitungen und Perspektiven der Beitrittsländer Polen und Tschechische Republik bieten. Die Fülle der Fragen wurde in die drei Themenbereiche „Polizei und Strafrecht“, „Zivilrecht“ und „Personenverkehr“ gegliedert.

Im ersten Teil berichtet zunächst *Ewald Wiederin* über die polizeiliche Zusammenarbeit in der EU. Dargestellt werden der neue institutionelle Rahmen nach Amsterdam, die verschiedenen Felder der Zusammenarbeit und die Entwicklungsperspektiven. Im Mittelpunkt steht dabei Europol. Im Anschluss daran greift *Otto Lagodny* einen zentralen Bereich der justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen auf: das vom Rat den Mitgliedstaaten zur Annahme empfohlene Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Deutlich werden zum einen das „Vertragschaos“, das die justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen bestimmt (und erschwert), zum anderen die tiefen Grundrechtseingriffe, die mit der Rechtshilfe verbunden sind und deren rechtsstaatliche Bewältigung auf internationaler Ebene große Schwierigkeiten bereitet. Die Beiträge von *Piotr Kardas* und *Jan Musil* schildern die umfangreichen gesetzgeberischen und organisatorischen Aktivitäten Polens und der Tschechischen Republik zur Anpassung an die Vorgaben der Union, vor allem zur Verstärkung der Grenzkontrollen und zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Interessant sind dabei auch die statistischen Daten zur Effizienz der neuen Vorschriften, die sich bei *Musil* finden.

Der zweite Teil beginnt mit einem Überblick von *Wolfgang Lüke* über die justitielle Zusammenarbeit in Zivilsachen. Bemerkenswert ist dabei der Ersatz vertraglicher Instrumente durch gemeinschaftsrechtliche Verordnungen, den die EU-Organe mit großer Schnelligkeit in Angriff genommen haben. Der Beitrag schildert die bisherigen Ergebnisse dieses Prozesses, verschweigt aber auch nicht die Schwierigkeiten und Nachteile, die dieses Vorgehen mit sich bringt. In Polen und Tschechien dagegen ist die Rechtslage noch von völkerrechtlichen Abkommen und dem autonomen internationalen Privat- und Zivilverfahrensrecht geprägt, deren Darstellung im Mittelpunkt der Ausführungen von *Władisław Czapliński* und *Jindřiška Munková* stehen. Dabei zeigt sich auch, dass eine zufriedenstellende Praxis zwar z. T. durch die verfassungsrechtlichen Vorschriften über den Vorrang von völkerrechtli-

chen Verträgen gegenüber entgegenstehendem nationalen Recht erleichtert wird – so in Polen –, aber in beiden Ländern noch durch Ausstattungs- und Ausbildungsmängel der Justiz und die oft sehr lange Dauer von Verfahren behindert wird.

Im dritten Teil schildert *Rainer Hofmann* zunächst die Beschleunigung und Intensivierung, die die gemeinsame Grenzkontroll-, Einwanderungs- und Asylpolitik in der EU seit der Einbeziehung von Schengen und der Vergemeinschaftung der entsprechenden Kompetenzen erfahren hat. Vieles ist hier noch im Fluss, doch zeichnet sich am Horizont u.a. ein unionsweit einheitlicher Status von Drittstaatsangehörigen ab. *Stephan Anagnost* berichtet dann aus eigener Erfahrung am Beispiel des länderübergreifenden, sehr aufwendigen PHARE-Asylprogramms, wie solche Hilfeleistungen funktionieren und auf welche Schwierigkeiten die Vorbereitung in den Beitrittsländern stößt: Unter anderem machen die Unsicherheit über die relevanten EU-Standards und ihre zukünftige Entwicklung, die mangelnde Koordination und der Wettbewerb zwischen Beratern und Helfern auf EU-Seite, die Fluktuation des Personals, mangelnde Sprachkenntnisse und Finanzressourcen und unzureichende politische Prioritätensetzung auf der Seite der Beitrittsländer die Anpassung sehr schwierig. Umso wichtiger sind die erzielten Erfolge. Die tiefgreifenden faktischen Veränderungen im Bereich des Personenverkehrs, die praktische Bedeutung der damit verbundenen Fragen und das neue Ausländer- und Asylrecht in der Tschechischen Republik sind schließlich Gegenstand des Beitrages von *Mahulena Hofmann*.

Alle Beiträge geben den Stand der Entwicklung im Herbst 2000 wieder, bemühen sich aber auch um eine Vorausschau. Diese Einführung wurde Anfang 2001 abgeschlossen. Insgesamt liegt damit eine Zwischenbilanz vor. Eine Endbilanz des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wird es freilich nicht geben, weil er jeden Tag neu hergestellt werden muss.

Schriften zur Rechtsangleichung  
Hg. von Michael Becker, Wolfgang Lücke, Franz Merli,  
Justus Meyer und Hans-Heinrich Trute  
Bd. 1

Franz Merli (Hrsg.)

---

Der Raum der Freiheit, der  
Sicherheit und des Rechts  
und die Osterweiterung der  
Europäischen Union

THELEM  
2001

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und  
die Osterweiterung der Europäischen Union / Hrsg.: Franz  
Merli. – Dresden : Thelem bei w.e.b., 2001  
(Schriften zur Rechtsangleichung ; Bd. 1)  
ISBN 3-935712-00-6

● w.e.b. 2001

Universitätsverlag und Buchhandel

Bergstraße 78

01069 Dresden

Tel.: +49 (0351) 47 21 463

Fax: +49 (0351) 47 21 463

[www.thelem.de](http://www.thelem.de)

Alle Rechte vorbehalten. All rights reserved.

Thelem ist ein Imprint von w.e.b.

Satz und Layout: Eckhard Richter, Martin Richter

Druck und Bindung: Difo-Druck GmbH, Bamberg

Made in Germany.

## Vorwort der Herausgeber

Das 1997 gegründete Institut für Ausländische und Internationale Rechtsangleichung eröffnet mit dem vorliegenden Band eine Schriftenreihe, in der Arbeiten zu seinem Forschungsgebiet veröffentlicht werden sollen. Das Institut sieht seine Aufgabe nicht zuletzt auch darin, die Rechtsangleichung als Phänomen zu erfassen und wissenschaftlich zu durchdringen. Schon aufgrund der geographischen Lage in Dresden bietet sich eine Orientierung nach Mittel- und Osteuropa an. Die rechtlichen Entwicklungen sind hier von großer Aktualität und unter dem Aspekt der Rechtsangleichung von besonderem Interesse. Die politische und juristische Wende gehen einher mit dem Prozess der Anpassung an die europäischen Standards. Die hieraus folgenden wissenschaftlichen Erkenntnisse zu diesem Vorgang ermöglichen ihrerseits Rückschlüsse auf grundsätzliche Fragen der Rechtsangleichung. Die Schriftenreihe soll hierfür ein Forum eröffnen.

Der vorliegende Band enthält die überarbeiteten Beiträge zu einer Tagung, die im Juli 2000 an der Juristischen Fakultät der Technischen Universität Dresden stattfand. Tagung und Publikation wären ohne die großzügige Unterstützung des Vereins der Freunde und Förderer der Juristischen Fakultät der TU Dresden nicht möglich gewesen. Für die Hilfe bei der redaktionellen und technischen Vorbereitung dieses Buches danken wir Tom Arndt, Eric Heyde, Eleonora Hummel, Andreas Klafki, und besonders Martin Richter und Alexander Levko.

Wolfgang Lüke

Franz Merli

# Inhaltsübersicht

Vorwort

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis

Franz Merli: Der Europäische Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und die Osterweiterung der Europäischen Union – Eine Einführung

## 1. Teil Polizei und Strafrecht

Ewald Wiederin: Die polizeiliche Zusammenarbeit in der EU

Otto Lagodny: Die justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen in der EU

Piotr Kardas: Polizei- und Strafrechtzusammenarbeit – Vorbereitungen und Perspektiven in Polen

Jan Musil: Polizei- und Strafrechtzusammenarbeit – Vorbereitungen und Perspektiven in der Tschechischen Republik

## 2. Teil Zivilrecht

Wolfgang Lücke: Die justitielle Zusammenarbeit in Zivilsachen in der EU

Władysław Czapliński: Zivilrechtzusammenarbeit – Vorbereitungen und Perspektiven in Polen

Jindřiška Munková: Zivilrechtzusammenarbeit – Vorbereitungen und Perspektiven in der Tschechischen Republik

### 3. Teil Personenverkehr

Rainer Hofmann: Die Freizügigkeit von Drittstaatsangehörigen in der EU

Stephan Anagnost: Meeting the Needs in the CEBS: Some Preliminary Lessons Learned from the Successes and Failures of Three Years of Asylum System Development Work in Europe

Mahulena Hofmann: Personenverkehr – Vorbereitungen und Perspektiven in der Tschechischen Republik

Autorenverzeichnis

## Inhaltsverzeichnis

Franz Merli: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und die Osterweiterung der Europäischen Union – Eine Einführung	17
I. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	17
1. Die Textgrundlagen	17
2. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als Gesamtkonzept	18
3. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und der Binnenmarkt	20
4. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als komplexes Gebilde	22
II. Die Osterweiterung der Europäischen Union	25
1. Der allgemeine Rahmen	25
2. Die Osterweiterung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	28
a) Die Einbeziehung der Bereiche Justiz und Inneres in die Beitrittsvorbereitungen	28
b) Einschlägige Schwerpunkte in den Beitrittsvorbereitungsinstrumenten	30
c) Grundprobleme	32
III. Die Beiträge dieses Bandes	35
Ewald Wiederin: Die polizeiliche Zusammenarbeit in der EU	39
I. Der geänderte institutionelle Rahmen	39
1. Verschlinkung der dritten Säule	40
2. Neue Handlungsformen	40
3. Initiativrecht der Kommission und verstärkte Einbindung des Parlaments	41
4. Kontrolle durch den EuGH	42
5. Fragmentierung	43
II. Felder europäischer Polizeikooperation	43
III. Europol	45
1. Geschichtliche Entwicklung	45
2. Zuständigkeit	46
3. Aufgaben	49
4. Befugnisse	50
a) Nationale Stellen	51

b) Verbindungsbeamte	51
c) Computersystem	51
5. Entwicklungsperspektiven	54
IV. Der Schengen-Besitzstand	56
V. Sonstige Aktivitäten	58
VI. Schwerpunkte für die Zukunft	60
1. Gewinnung von Informationen über organisierte Kriminalität	61
2. Verhinderung der Infiltration des öffentlichen und privaten Sektors	61
3. Bekämpfung illegaler Einreise und Schleuserkriminalität	62
4. Erträge aus Straftaten	62
5. Verstärkung der Zusammenarbeit mit den beitrittswilligen Ländern	63
6. Rechtsangleichung und Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungs- und Justizbehörden	63
Otto Lagodny: Die justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen in der EU	65
I. Das europäische Vertragschaos bei der zwischenstaatlichen Rechtshilfe in Strafsachen	65
II. Das EU-RhÜbk im Überblick	67
III. Die wichtigsten Bestimmungen des EU-RhÜbk im Einzelnen	69
1. „Allgemeine Bestimmungen“ (Art. 1 - 6)	69
2. Titel II: „Ersuchen um bestimmte spezifische Formen der Rechtshilfe“ (Art. 8 - 16)	72
3. Titel III: „Überwachung des Telekommunikationsverkehrs“ (Art. 17 - 22)	76
4. Titel IV: „Schutz personenbezogener Daten“ (Art. 23)	78
5. Titel V: Schlussbestimmungen (Art. 24 - 30)	78
IV. Bewertung	78
Piotr Kardas: Polizei- und Strafrechtzusammenarbeit – Vorbereitungen und Perspektiven in Polen	79
I. Einleitung	79
II. Anpassungsmaßnahmen im Bereich des Grenzschutzes	80

III. Maßnahmen zur wirksamen Bekämpfung des organisierten Verbrechens	82
IV. Verbesserung des Rechtsverkehrs mit dem Ausland	90
V. Zusammenfassung	92
Jan Musil: Polizei- und Strafrechtzusammenarbeit – Vorbereitungen und Perspektiven in der Tschechischen Republik	95
I. Vorbemerkung	95
II. Vervollkommnung des Aufbaus der für die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet Justiz und Inneres verantwortlichen Organe	97
III. Europol	98
IV. Das Schengener Informationssystem (SIS)	99
V. Die Verbindungsbeamten der Polizei	99
VI. Die grenzüberschreitende Observation und Nacheile	100
VII. Die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität	100
VIII. Geldwäsche, Gewinnabschöpfung	102
IX. Drogenbekämpfung	105
X. Die Korruptionsbekämpfung	106
XI. Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften	107
XII. Internationale Rechtshilfe in Strafsachen	108
XIII. Schlusswort	109
Wolfgang Lücke: Die justitielle Zusammenarbeit in Zivilsachen in der EU	113
I. Einleitung	113
1. Bedeutung der justitiellen Zusammenarbeit in Zivilsachen im Rahmen der Politik des Rates und der Kommission	113
2. Überblick über die weiteren Ausführungen	113
II. Zur Entwicklung der „justitiellen Zusammenarbeit in Zivilsachen“	114
1. Übereinkommen aufgrund von § 220 EGV	114
a) EuGVÜ	114
b) Luganer Übereinkommen	115
c) Römisches EWG-Übereinkommen über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht	116



2.	Änderungen durch den Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992	117
3.	Rechtslage nach dem Vertrag von Amsterdam	117
a)	Grundsätzliches zu Art. 65 EGV-neu	117
b)	Besonderheiten der Vergemeinschaftung	118
c)	Funktionieren des Binnenmarktes	120
d)	Nationale Sonderregelungen	120
III.	Auf Grundlage von Art. 65 EGV-neu ergangene Verordnungen	121
1.	Verordnung vom 29. Mai 2000 über Insolvenzverfahren	121
a)	Entstehung der Verordnung	121
b)	Universalität, aber keine Einheitlichkeit	122
c)	Gegenstand der Verordnung	123
d)	Anerkennung von Insolvenzverfahren	124
e)	Nebeneinander von Hauptinsolvenz und Sekundärinsolvenz	124
f)	Informations- und Kooperationspflichten	125
2.	Verordnung über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung für gemeinsame Kinder der Ehegatten vom 29. Mai 2000	126
a)	Art. 65 EGV-neu als Grundlage der Verordnung	126
b)	Regelungsgegenstand	127
c)	Zuständigkeiten	128
d)	Positive Kompetenzkonflikte	128
e)	Anerkennung von Entscheidungen und ihren Wirkungen	129
3.	Verordnung über die Zustellung gerichtlicher und außergerichtlicher Schriftstücke in Zivil- und Handelssachen in den Mitgliedstaaten	130
a)	Bedeutung des Regelungsgegenstandes und sonstige Regelungen	130
b)	Wesentlicher Regelungsinhalt	131
IV.	Künftige Projekte	132
1.	Konkret geplante Projekte	132
2.	Probleme der Rechtssetzung im Verordnungswege	133

Władysław Czapliński: Zivilrechtszusammenarbeit – Vorbereitungen und Perspektiven in Polen	137
I. Einleitung	137
II. Der Beitrittsprozess	137
III. Der relevante <i>acquis</i> und seine Übernahme in Polen	140
IV. Anwendungsprobleme in der Justiz	145
V. Schlussbemerkung	146
Jindřiška Munková: Zivilrechtszusammenarbeit – Vorbereitungen und Perspektiven in der Tschechischen Republik	147
I. Einleitung	147
II. Die Teilnahme der Tschechischen Republik an der justitiellen Zusammenarbeit im Bereich des Zivilrechts	148
1. Gesetz über das internationale Privat- und Prozessrecht	150
2. Völkerrechtliche Verträge	152
III. Zur Einbeziehung der Tschechischen Republik in den Europäischen Justizraum	153
1. Der <i>acquis communautaire</i> im Bereich des materiellen Rechts	153
2. Der <i>acquis communautaire</i> im Bereich der Justiz	154
3. Der justitielle <i>acquis</i> und seine Umsetzung	156
4. Die ZPO und das Gemeinschaftsrecht	158
IV. Schlussbemerkung	159
Rainer Hofmann: Die Freizügigkeit von Drittstaatsangehörigen in der EU	163
I. Einleitung	163
II. Der Schengen-Acquis	166
III. Der <i>Acquis</i> des „Dritten Pfeilers“	168
IV. Vorgaben und Vorhaben des Titel IV EGV	169
1. Grenzkontrollrecht	170
2. Visa für kurzfristige Aufenthalte	172
3. Reisefreiheit von Drittstaatsangehörigen	174
4. Asylpolitik	174
5. Vorübergehender Schutz von Vertriebenen und ausgewogene Lastenverteilung	180
6. Einwanderungspolitik	185
V. Schlussbemerkung	189

Stephan Anagnost: Meeting the Needs in the Central Europe and Baltic States: Some Preliminary Lessons Learned from the Successes and Failures of Three Years of Asylum System	
Development Work in Europe	191
I. Übersicht/Abstract	191
II. Introduction	192
III. The Phare Horizontal Programme on Asylum (PHA) in Brief	193
IV. Over-view of the Round Table Process	197
V. Brief Analysis of the Round Table Process	199
VI. Selected Progress and Success Indicators	202
1. Legislative:	202
2. Institutional:	202
3. Practitioner capacity/training:	203
4. Co-operation/team building:	203
5. Financial:	204
VII. Preliminary Results of the PHA and Round Table Process	204
1. General results:	204
2. Legislative results:	205
3. Institutional results:	205
4. Practitioner capacity/training results:	206
5. Co-operation/team building results:	208
6. Financial results:	208
VIII. Conclusions and Suggested Follow-up to the PHA and Round Table Process	209
1. General conclusions:	209
2. Legislative conclusions:	212
3. Institutional conclusions:	213
4. Practitioner capacity/training conclusions:	215
5. Co-operation/team building conclusions:	216
6. Financial conclusions:	217
7. Links with migration:	217
IX. Final conclusions	218

Mahulena Hofmann: Personenverkehr - Vorbereitungen und Perspektiven in der Tschechischen Republik	221
I. Einführung	221
II. Forderungen der Europäischen Union an ihre Beitrittskandidaten im Bereich der Freizügigkeit von Drittstaatsangehörigen	223
III. Die Erfüllung der Forderungen im Bereich der Freizügigkeit von Drittstaatsangehörigen	225
1. Das Ausländerrecht	226
2. Das Asylrecht	229
IV. Schlusswort	231
Autorenverzeichnis	233