

Diskussionspapier

Forschungsgruppe EU-Integration
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale
Politik und Sicherheit



Daniela Kietz, Roderick Parkes

Justiz- und Innenpolitik nach dem Lissabonner Vertrag

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die woanders veröffentlicht werden. Kritische Kommentare sind in jedem Fall willkommen.

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Diskussionspapier der FG 1, 2008/ 13, Mai 2008
SWP Berlin

1. Überblick¹

Laut der neuen Zielformulierung des Art. 3 Abs. 2 EUV bietet die Europäische Union „ihren Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen 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“. Die Schaffung eines solchen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) war bereits in den bisher gültigen Verträgen vorgesehen, wird durch die neue Formulierung und Platzierung im EUV jedoch noch einmal aufgewertet. Nunmehr wird diese Zielsetzung noch vor der Errichtung des Binnenmarktes und der Wirtschafts- und Währungsunion aufgeführt.

Diese Aufwertung entspricht der dynamischen Entwicklung des Politikfeldes im letzten Jahrzehnt und der hohen gesetzgeberischen Aktivität der EU-Institutionen. Die im Lissabonner Vertrag angelegten, umfassenden Reformen der Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik (ZJIP), passen einerseits die Vertragsgrundlagen dieser rasanten Entwicklung der politischen Praxis an und heben andererseits die Integration dieses Politikfeldes auf ein deutlich höheres Niveau, insbesondere im Bereich der der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit (PJZS).

Vertragsgrundlagen

- Art. 3 Abs. 2 EUV, Art. 67-89 AEUV, Art. 276 AEUV
- Protokoll über die Übergangsbestimmungen
- Protokoll über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand;
- Protokoll über die Anwendung bestimmter Aspekte des Art. 26 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union Vertrags auf das Vereinigte Königreich und auf Irland;
- Protokoll über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
- Protokoll über die Position Dänemarks hinsichtlich des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Wichtigste Reformen

- Einführung eines einheitlichen Rechtsrahmens für den gesamten RSFR
- Ordentliches Gesetzgebungsverfahren (Mehrheitsentscheidungen im Rat, Mitentscheidung des EP) wird zum Regelverfahren für den gesamten RSFR
- in ausgewählten Bereichen Notbremse (Schlichtungsverfahren des Europäischen Rates) und Möglichkeit zur vereinfachten verstärkten Zusammenarbeit
- Umfangreiche Stärkung der Kommission, des EuGH, des EP und der nationalen Parlamente, Aufwertung des Europäischen Rates
- Besondere Übergangsregeln hinsichtlich der neuen Kompetenzen der Kommission und des EuGH in der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit (PJZS)
- Ausweitung der Opt-Outs Großbritanniens, Dänemarks und Irlands auf die PJZS
- Vertragsgrundlage für eine Europäische Staatsanwaltschaft

¹ Hierbei handelt es sich um eine erweiterte Fassung des Beitrages der Autoren in: Julia Lieb, Andreas Maurer & Nicolai von Ondarza (Hg.), Der Vertrag von Lissabon : Kurzkommentar, Diskussionspapier der FG1, 2008/07, S.53-59.

2. Einheitlicher Rechtsrahmen für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Derzeit haben die Grenzschutz-, Einwanderungs- und Asylpolitik sowie die zivilrechtliche Zusammenarbeit ihre rechtlichen Grundlagen im Titel IV des EG-Vertrages (so genannte Erste Säule der EU) und die PJZS in Titel VI des EU-Vertrags (so genannte Dritte Säule der EU). Die institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen der Teilpolitiken variieren nicht nur zwischen EG- und EU-Vertrag, sondern auch innerhalb des EG-Vertrages, obwohl die Maßnahmen inhaltlich eng zusammenhängen.

Die Lissabonner Reformen führen nun alle zum Kernbereich der europäischen Innen- und Justizpolitik gehörenden Teilpolitiken in einem einzigen, in sich geschlossenen Titel „Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (Titel V AEUV) zusammen. Mit der Schaffung dieses gemeinsamen und in weiten Teilen einheitlichen Rechtsrahmens soll ein derzeitiges Hauptproblem in der ZJIP behoben werden: die durch den zersplitterten Rechtsrahmen entstandene mangelhafte Kohärenz der Maßnahmen und damit einhergehende Effizienzverluste.

Nach den neuen Regeln finden die gleichen Rechtsinstrumente (Verordnungen, Richtlinien usw. (Art. 288 AEUV)) in allen Bereichen der ZJIP Anwendung. Sie ersetzen die spezifischen, bisher in der PJZS angewendeten Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse. Die derzeit in der PJZS zusätzlich vorgesehenen Gemeinsamen Standpunkte und Übereinkommen haben sich in der Vergangenheit nicht als effiziente Rechtsinstrumente bewährt und werden abgeschafft. Die vor Inkrafttreten der Lissabonner Reformen in der PJZS angenommenen Rechtsakte behalten jedoch ihre Rechtswirkung bis sie auslaufen oder geändert bzw. durch neue Akte ersetzt werden.

Außerdem wird das „ordentliche Gesetzgebungsverfahren“, d.h. die Entscheidungsfindung nach dem Mehrheitsprinzip im Ministerrat und im Mitentscheidungsverfahren mit dem EP zum Regelverfahren in der gesamten ZJIP. Auch die derzeit zwischen den Politikbereichen variierenden Rechte der Kommission, des EP und des EuGH werden mittelfristig für die gesamte ZJIP in weiten Teilen angeglichen.

3. Supranationalisierung und Intergouvernementalisierung: parallele Tendenzen

Die Ausweitung des „ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens“ auf die PJZS und die legale Einwanderung sowie die Stärkung der Kommission und des EuGH in der gesamten ZJIP führen die mit dem Vertrag von Amsterdam angestoßene, schrittweise Supranationalisierung der europäischen Justiz und Innenpolitik klar und deutlich fort. Dennoch bleiben einige der früheren intergouvernementalen Merkmale der ZJIP, vor allem in der PJZS, bestehen:

- „besondere“ Gesetzgebungsverfahren in ausgewählten Bereichen des gesamten Titels V, und
- ein weiterhin zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten geteiltes Initiativrecht in Fragen der PJZS.

Entgegen dem generellen Supranationalisierungstrend *verstärken* einige Neuerungen den intergouvernementalen Charakter des Politikfeldes sogar:

- die Anerkennung der Rolle des Europäischen Rates zur Festlegung der "strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" (Artikel 68 AEUV), womit das formalrechtlich weiterhin bestehende Initiativmonopol der Kommission politisch in Frage gestellt wird,
- ein neues Schlichtungsverfahren durch den Europäischen Rat („Notbremse“) in ausgewählten Fragen der PJZS mit vereinfachter Einleitung der Verstärkten Zusammenarbeit.

Die allgemeine Supranationalisierung wird zudem durch besondere Mechanismen „ausgeglichen“ bzw. mittelfristig „verschoben“.

- eine fünfjährige Übergangsfrist bis zur vollständigen Gültigkeit der neuen Rechte der Kommission und des EuGH in der PJZS,
- die Einführung von neuen Opt-Outs für Großbritannien, Irland und Dänemark im Bereich der PJZS als „Ausgleich“ für deren aufgegebene Vetorechte.

Mit der Aufwertung der Rolle der nationalen Parlamente hinsichtlich der Subsidiaritätsprüfung, der Abgrenzung einiger Teilbereiche als ausschließlich mitgliedstaatliche Kompetenzen (bspw. im Bereich der legalen Einwanderung (Art. 79 Abs. 5 AEUV)), und der Einschränkung der Rechte des EuGH hinsichtlich der Tätigkeiten der mitgliedstaatlichen Behörden (Art. 276 AEUV) werden die Grenzen der Supranationalisierung weiter präzisiert.

4. Ordentliches Gesetzgebungsverfahren für den gesamten RSFR

In weiten Teilen der Einwanderungs-, Asyl-, Grenzschutzpolitik werden bereits seit einigen Jahren Rechtsakte per Mehrheitsentscheid im Rat und im Mitentscheidungsverfahren mit dem EP angenommen. Das „ordentliche“ Gesetzgebungsverfahren wird durch die Lissabonner Reformen grundsätzlich auf die gesamte ZJIP und damit auch bei Rechtsakten in der PJZS und der legalen Einwanderung angewendet. Besonders tiefgreifend ist der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen im hochsensiblen und auf europäischer Ebene erst seit jüngerem behandelten Bereich der Angleichung des nationalen Strafrechts durch europäische Mindeststandards und der gegenseitigen Anerkennung von Gerichtsbeschlüssen und Urteilen (Art. 82). Die EU gewinnt durch den Vertrag einige neue Kompetenzen im Bereich der Asyl- und Einwanderungspolitik (bspw. in Fragen der Integration von Immigranten (Art. 79 Abs. 4)). Auch in diesen Bereichen wird das „ordentliche Gesetzgebungsverfahren“ gelten.

In bestimmten, "sensiblen", tief in die Souveränität der Mitgliedstaaten eindringenden Bereichen bestehen dennoch Ausnahmen fort. In der PJZS werden die Maßnahmen zur operativen Zusammenarbeit der mitgliedstaatlichen Strafverfolgungsbehörden weiterhin einstimmig vom Rat und nur nach Anhörung des EP beschlossen (Art. 87 Abs. 3). Das gleiche Verfahren gilt auch zur Festlegung der Bedingungen, unter welchen die Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaates auf dem Hoheitsgebiet anderer Mitgliedstaaten tätig werden dürfen (Art. 89). In einigen Fragen der strafrechtlichen Zusammenarbeit entscheidet der Rat dagegen einstimmig und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, beispielsweise über die Einrichtung und die Kompetenzen einer Europäischen Staatsanwaltschaft (Art. 86 Abs. 1) oder über die Erweiterung der Liste derjenigen Aspekte von Strafverfahren, für die europäische Mindeststandards festgelegt werden dürfen (Art. 82 Abs. 2 (d)).

In der zivilrechtlichen Zusammenarbeit beschließt der Rat Maßnahmen zum Familienrecht einstimmig nach Anhörung des EP. Der Vertrag sieht hier jedoch eine Passerelleklausel (einstimmiger Ratsbeschluss nach Vorschlag der Kommission, Anhörung des EP, Vetomöglichkeit der nationalen Parlamente) für den Übergang zu Mehrheitsentscheidungen und zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren bei familienrechtlichen Maßnahmen mit grenzüberschreitender Dimension vor (Art. 81 Abs. 3).

Ebenfalls einstimmig und nach Anhörung des EP beschließt der Rat bei Bestimmungen betreffend Pässe, Personalausweise, und Aufenthaltstitel, soweit dies die Ausübung des Rechts der EU-Bürger erleichtert, sich im Hoheitsgebiet der EU-Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (Art. 77 Abs. 3 AEUV). Hierbei handelt es sich um eine neue EU-Kompetenz, denn bisher war europäische Rechtssetzung auf diesem Gebiet explizit verboten (Art. 18 EGV). Die EU-Verordnung zu Sicherheitsstandards in Pässen wurde daher auf Grundlage der EU-Kompetenz in der Grenzschutzpolitik angenommen.

5. „Notbremsen“ und vereinfachte Verstärkte Zusammenarbeit

In einigen der sensiblen Bereiche, in denen der Rat nicht mehr einstimmig, sondern mit Mehrheit entscheidet, wurde eine Art „Notbremse“ eingeführt (Erlass von Mindestvorschriften im Strafrecht). Diese erlaubt einem Mitgliedstaat, den Europäischen Rat mit dem Gesetzesentwurf zu befassen, um Einvernehmen herzustellen. Scheitert dieser Schlichtungsver-

such, kann eine Mindestanzahl von neun Mitgliedstaaten auf vereinfachtem Weg eine Verstärkte Zusammenarbeit i.S.v. Art. 20 EUV auf Grundlage des vorliegenden Gesetzesentwurfes eingehen, ohne das übliche Zulassungsprozedere nach Art. 329 Abs. 1 AEUV zu durchlaufen. Damit entfällt unter anderem auch die Zustimmungspflicht des EP zur Einleitung der Verstärkten Zusammenarbeit.

Das Schlichtungsverfahren ist in zwei weiteren Fällen vorgesehen, in denen der Rat weiterhin einstimmig Entscheidungen fällt (operative Polizeizusammenarbeit und Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft). Ist absehbar, dass ein einstimmiger Beschluss nicht zustande kommt, kann eine Gruppe von neun Mitgliedstaaten den Europäischen Rat mit der Schlichtung befassen. Im Fall eines Scheiterns können diese Staaten dann wie beschrieben auf vereinfachtem Weg eine Verstärkte Zusammenarbeit eingehen. In diesen Fällen handelt es sich weniger um eine Notbremse, sondern um ein Instrument der vereinfachten Verstärkten Zusammenarbeit, um in diesen Bereichen trotz Fortbestehen des Vetorechts der Mitgliedstaaten Integrationsfortschritte zu ermöglichen.

6. Stärkung der Kommission als Initiativorgan und Hüterin der Verträge

Grundsätzlich stärken die Lissabonner Reformen die Rolle der Kommission in der ZJIP. Einige Übergangsbestimmungen und die Anerkennung der Rolle des Europäischen Rates in der Legislativplanung schränken ihre Kompetenzen dennoch ein.

Gemischte Bilanz: weiterhin geteiltes Initiativrecht

In Fragen der PJZS muss sich die Kommission das Initiativrecht weiterhin mit den Mitgliedstaaten teilen. Durch die Anhebung der Hürde für Mitgliedstaaten zur Vorlage eines Entwurfes für einen Rechtsakt wird die Kommission jedoch indirekt gestärkt. Konnte bisher in der PJZS ein einzelner Mitgliedstaat eine Gesetzesinitiative vorlegen, bedarf es dazu nunmehr eines Viertels der Mitgliedstaaten für einen solchen Vorschlag.

Die primärrechtliche Anerkennung der Kompetenz des Europäischen Rates zur Festlegung strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung in der ZJIP (Art. 68 AEUV) hingegen formalisiert die faktisch bereits bestehende Einschränkung der Initiativfunktion der Kommission. Bereits 1999 begründete der Europäische Rat mit dem „Tampere Programm“ die Praxis, fünfjährige Arbeitsprogramme für den RFSR zu erlassen, die dann von der Kommission durch konkrete Gesetzesinitiativen umgesetzt werden.

Durchführung von EU-Recht: Verbesserte Evaluierung, stärke Sanktionierung

Die Zusammenführung der justiz- und innenpolitisch relevanten Teilpolitiken in einem Titel zieht auch die Ausweitung der Kontrollkompetenzen der Kommission als „Hüterin der Verträge“ auf den Bereich der PJZS nach sich. Konkret darf die Kommission mit Inkrafttreten der Lissabonner Reformen Vertragsverletzungsverfahren gegen die Mitgliedstaaten zum Beispiel bei mangelhafter oder fehlender Umsetzung von Rechtsakten einleiten. Dies war bisher nur in den Bereichen des Titel IV des heutigen EGV möglich.

Diese neue Kontrollkompetenz der Kommission gilt während einer Übergangsfrist von fünf Jahren dennoch nicht für Rechtsakte, die vor dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages beschlossen wurden. Vor Ablauf dieser Übergangsfrist kann die Kommission ihre Rechte nur geltend machen, wenn diese Rechtsakte geändert oder ergänzt werden (Art. 10 Übergangsprotokoll).

Die Bedeutung dieser Reform ist weitreichend: Die Diskrepanz zwischen den Fortschritten bei der Annahme von EU-Maßnahmen und deren unvollständiger oder verzögerter Durchführung durch die Mitgliedstaaten ist ein generelles Problem in der ZJIP, durch fehlende Sanktionsmaßnahmen ist diese Diskrepanz in der PJZS jedoch besonders groß.²

Ergänzend dazu sehen die neuen Verträge explizit die Kompetenz zum Erlass von Maßnahmen für eine regelmäßige gemeinschaftliche Bewertung der Durchführung der Unionspoli-

² Europäische Kommission, Bericht über die Umsetzung des Haager Programms im Jahr 2006, KOM(2007) 373 endgültig.

tik durch die Kommission und Mitgliedstaaten (Art. 70 AEUV). In der Praxis evaluiert die Kommission bereits seit einigen Jahren erstens die fristgerechte Annahme von Maßnahmen auf EU-Ebene im Rahmen der langfristigen Zielsetzung für den RSFR, die in fünfjährigen Legislativprogrammen festgeschrieben ist. Zweitens bewertet die Kommission die Durchführung dieser Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten.

Durch regelmäßige Evaluierungen soll sowohl die Durchführungsquote der Mitgliedstaaten als auch die Qualität der Durchführung erhöht werden, um eine EU-weit einheitliche Anwendung von EU-Recht zu gewährleisten. Nicht zuletzt wirken diese Bewertungen als ‚Warnschüsse‘ an diejenigen Mitgliedstaaten, die mit der Umsetzung hinterherhinken und beugen somit Vertragsverletzungsverfahren vor.

7. Stärkung des EP, der nationalen Parlamente und des EuGH

Die schrittweise, über die Vertragreformen der letzten zwei Jahrzehnte hinweg vollzogene *Stärkung des Europäischen Parlaments* im Rechtsetzungsprozess und nunmehr auch die Aufwertung der Rolle der nationalen Parlamente und des EuGH für den gesamten Titel V gelten als Zeichen der Demokratisierung dieses sensiblen Politikfeldes.

In weiten Teilen der Grenzschutz-, illegale Einwanderungs- und Asylpolitik sowie der zivilrechtlichen Zusammenarbeit ist das Europäische Parlament bereits jetzt Ko-Gesetzgeber auf Augenhöhe mit dem Rat. Durch die im Lissabonner Vertrag vorgesehene Ausweitung des Mitentscheidungs- und des Zustimmungsverfahrens auf die PJZS und auf den Bereich der legalen Einwanderung wird das Parlament nochmals deutlich gestärkt. Das Parlament kann insbesondere auch über den Aufbau, die Verantwortlichkeit und die Kompetenzausgestaltung der EU-Agenturen Europol und Eurojust mitentscheiden. Bisher wurden die EU-Abgeordneten in diesen Fragen vom Rat vor der Annahme eines Rechtsaktes nur angehört.

Erfahrungsgemäß lässt der Übergang zum Mitentscheidungsverfahren mittelfristig Konflikte zwischen Rat und EP und entsprechende Verzögerungen im Gesetzgebungsprozess in den genannten Bereichen erwarten. Solche interinstitutionellen Konflikte weisen zwei Dimensionen auf. Einerseits handelt es sich um Machtkämpfe zwischen den beiden Institutionen. Durch den Übergang zum Mitentscheidungsverfahren, sehen sich die Regierungen im Rat mit einem Machtverlust zu Gunsten des Parlamentes konfrontiert. Über zwei Jahrzehnte haben Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten Entscheidungen in der europäischen Innen- und Justizpolitik weitgehend unter sich ausgehandelt.³ Eine Auseinandersetzung dieser Akteure mit parlamentarischen Akteuren und Positionen war bisher gering. Es gilt über Jahrzehnte gewachsene Denk- und Verhaltensmuster der nationalen Beamten in den Arbeitsgruppen an die veränderten Machtverhältnisse und neuen interinstitutionellen Verfahren anzupassen.

Hinzu kommt eine inhaltliche Konfliktdimension. Neben der Gewährleistung der Sicherheit der EU-Bürger und Drittstaatenangehöriger in der EU, sehen Parlamentarier einen wichtigen Teil ihrer Aufgabe im Schutz der Menschen- und Bürgerrechte. Die Ratsakteure aus den nationalen Innenministerien bringen in der Regel eine stärker sicherheits- und kontrollorientierte Grundhaltung im Spannungsfeld zwischen der Gewährleistung bürgerlicher Freiheiten und innerer Sicherheit mit.

Bereits der Übergang zum Mitentscheidungsverfahren in der Asyl, Migrations-, Visa- und Grenzkontrollpolitik (seit 2005) zeigte, dass daher die Kompromissbereitschaft der Akteure im Rat gegenüber dem Parlament zumindest anfänglich begrenzt ist. In einer Reihe von Dossiers in denen das Parlament selbstbewusst seine neuen Mitentscheidungsrechte geltend machte, zu Verzögerungen, gescheiterten Kompromissen und entsprechend hohen politischen Frustrationskosten. Schwierig gestalteten sich beispielsweise die interinstitutionellen Verhandlungen über das Gesetzespaket zur Reform des Schengener Informationssystems⁴

³ Zwar führte erst der Vertrag von Maastricht (1992) die ZIJP als formales Politikfeld der EU ein, vorher arbeiteten die Mitgliedstaaten jedoch bereits intensiv im Rahmen der der Trevi- und Schengenkooperation zusammen.

⁴ Verordnung (EG) Nr. 1986/2006, Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 sowie Beschluss 2007/533/JI des Rates.

oder die Verhandlungen über die so genannte Rückführungsrichtlinie⁵. Ähnliche Konfliktmuster sind mittelfristig auch für die PJZS zu erwarten.

Einen Vorgeschmack darauf gaben in den letzten zwei Jahren die Auseinandersetzung zwischen Rat und EP über den Zugang von Strafverfolgungsbehörden zum neu einzurichtenden Visa-Informationssystem (VIS). Wie erwähnt, wird das EP bisher in der PJZS formal zur Annahme von Rechtsakten nur angehört. Einige Gesetzesprojekte, wie das VIS, bestanden jedoch aus mehreren Legislativvorschlägen, die ihre rechtlichen Grundlagen teils in der Visa- und Grenzschutzpolitik (Mitentscheidungsverfahren), teils in der Polizeizusammenarbeit (Anhörungsverfahren) hatten, inhaltlich jedoch zusammengehören und entsprechend zeitnah verabschiedet werden mussten. Das EP verhandelte diese Legislativvorschläge als Paket. In solchen Fällen verknüpfte das EP seine Zustimmung zu den im Mitentscheidungsverfahren verhandelten Gesetzesvorschlägen mit denen im Konsultationsverfahren verhandelten Gesetzesakten und weitete damit de facto sein Mitentscheidungsrecht auf die PJZS aus. In solchen Fällen kam es immer wieder zu Verzögerungen in der Verabschiedung der Rechtsakte.⁶

Eine beträchtliche Stärkung erfährt das EP auch in der auswärtigen Dimension des RSFR: nunmehr sind alle internationalen Übereinkommen zustimmungspflichtig, die Bereiche betreffen, in denen sich der Erlass interner Vorschriften nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren oder dem Zustimmungsverfahren vollzieht (Art. 218 AEUV). Damit muss das EP zukünftig auch Übereinkommen wie dem umstrittenen Abkommen zwischen der EU und den Vereinigten Staaten über den Austausch von Fluggastdaten zustimmen.

Nicht der Kontrolle des EP unterliegt, wie bereits erwähnt, die Einleitung des Mechanismus der vereinfachten Verstärkten Zusammenarbeit für den RSFR (siehe oben). Dies ist eine Ausnahme vom üblichen Zulassungsprozedere nach Art. 329 Abs. 1 AEUV, das die Zustimmung des EP zur Aktivierung solcher Mechanismen vorsieht.

Die *nationalen Parlamente* der EU-Mitgliedstaaten werden über die generelle Aufwertung ihrer Rolle in der EU Politik⁷ durch die Reformen des Lissabonner Vertrags hinaus im Bereich der Justiz- und Innenpolitik besonders gestärkt. Im Bereich der PJZS beträgt die Auslöseschwelle zur Überprüfung des Subsidiaritätsprinzips nur ein Viertel der Stimmen der nationalen Parlamente (anstelle eines Drittels wie in den anderen Politikbereichen). Zudem werden die Parlamente zusammen mit dem Europäischen Parlament an der Kontrolle der Tätigkeiten Europol sowie an der Bewertung der Tätigkeiten Eurojust beteiligt. Die konkrete Ausgestaltung dieser Kontrollrechte wird durch sekundärrechtliche Verordnungen geregelt.

Den Parlamenten werden außerdem besondere Informationsrechte in der ZJIP zugeteilt. Dies betrifft zum einen Informationen über die Bewertung der Durchführung der Unionspolitik durch die Behörden der Mitgliedstaaten, zum anderen über die Aktivität eines neu einzusetzenden ständigen Ausschusses im Rat, der die operative Zusammenarbeit der mit der Gewährleistung der Inneren Sicherheit befassten Behörden der Mitgliedstaaten koordinieren soll.

Die *Kompetenzen des EuGH* sind gegenwärtig in den Bereichen des Titel IV EGV und des Titel VI EUV beschränkt. Im Bereich des Titel IV EGV dürfen nur letztinstanzlich entscheidende Gerichte dem EuGH Ersuchen zur Vorabentscheidung vorlegen. In Titel VI EUV, d.h. der PJZS, kann jeder Mitgliedstaat eigens entscheiden, ob seine Gerichte Ersuchen zur Vorabentscheidung vorlegen dürfen; zudem ist kein Vertragsverletzungsverfahren vorgesehen. Diese Beschränkungen werden durch den Lissabonner Vertrag für alle nach seinem Inkrafttreten verabschiedeten Rechtsakte abgeschafft. Einzig die Regel, dass der EuGH keine Zuständigkeit

⁵ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, KOM(2005) 391 endgültig.

⁶ Nach Ansicht der Mehrzahl der Akteure im Rat überschreitet das EP durch diese Praxis seine primärrechtlich fixierten Befugnisse in der PJZS.

⁷ Für eine Kurzzusammenfassung siehe Daniela Kietz, Die nationalen Parlamente im Lissabonner Vertrag, in: Julia Lieb, Andreas Maurer & Nicolai von Ondarza (Hg.), Der Vertrag von Lissabon: Kurzkomentar, Diskussionspapier der FG1, 2008/07, S.29-30.

für die Überprüfung der Gültigkeit und Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen nationaler Strafverfolgungsbehörden hat, besteht fort.

Jedoch gelten diese neuen Kompetenzen im Bereich der PJZS während einer Übergangsfrist von fünf Jahren nicht für Rechtsakte, die vor dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages beschlossen wurden. Vor Ablauf dieser Übergangsfrist kann der EuGH seine Rechte nur geltend machen, wenn diese Rechtsakte geändert oder ergänzt werden (Art. 10 Übergangsprotokoll).

8. Neue Institutionen und Stärkung Europol's sowie Eurojusts

Um dem Gesetzgeber größeren Spielraum bei der Definition der Zuständigkeiten Eurojusts und Europol's zu geben, sind die entsprechenden Vertragspassagen deutlich allgemeiner gehalten als im bisherigen Primärrecht. Gleichzeitig wird insbesondere Eurojust mit mehr operativen Befugnissen ausgestattet. Die Behörde darf beispielsweise zukünftig strafrechtliche Ermittlungen selbstständig einleiten und Strafverfolgungen vorschlagen. Die Erweiterung der operativen Befugnisse soll durch die stärkere demokratische Kontrolle der Behörden durch das EP und die nationalen Parlamente und der gerichtlichen Kontrolle durch den EuGH begleitet werden.

Der Vertrag führt zwei neue Institutionen ein. Die operative, grenzüberschreitende Zusammenarbeit der mitgliedstaatlichen Behörden untereinander und mit den EU-Behörden (u.a. Europol, Eurojust, Frontex) im Bereich Polizeikooperation, Grenzschutz etc. wurde in der Vergangenheit häufig als ineffizient, intransparent und unzuverlässig kritisiert. Zur einheitlichen Koordinierung und Kontrolle der stark zersplitterten Zusammenarbeit wird daher ein ständiger Fachausschuss im Rat eingeführt (genannt „COSI“). Dessen Zusammensetzung, konkrete Kompetenzen und Verhältnis zu den anderen Ratsgremien müssen im Rahmen der Umsetzung des Vertrages geklärt werden.

Zudem ermöglicht der Vertrag erstmals die Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft (auf Grundlage Eurojusts) durch einen einstimmigen Ratsbeschluss und nach Zustimmung des EP. Ihre Kompetenz ist auf die Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union beschränkt, kann aber auf Bereiche der grenzüberschreitenden Schwerekriminalität ausgeweitet werden.

9. Ausweitung der Opt-Outs/Opt-Ins

Das Vereinigte Königreich (VK), Irland und Dänemark behalten ihre gegenwärtigen, unterschiedlichen Opt-Outs in der Grenzschutz-, Asyl-, Einwanderungspolitik und der zivilrechtlichen Zusammenarbeit. Zusätzlich erhalten sie ein Opt-Out für das nunmehr weitgehend supranationalisierte Feld der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit. Somit besitzen alle drei Länder ein Opt-Out für die gesamte ZJIP, das als „Ausgleich“ für die Aufgabe ihrer bisherigen Vetorechte betrachtet wird.

Im Fall Irlands und des VK handelt es sich technisch um Opt-Ins bzw. "pick-and-choose"-Mechanismen: Beide Länder sind nicht generell von der Teilnahme an dieser Unionspolitik ausgeschlossen, sondern können von Fall zu Fall entscheiden, ob sie an einem Rechtsakt teilnehmen wollen oder nicht. Der Lissabonner Vertrag erlaubt Dänemark, das diese Wahlmöglichkeit bisher nicht hatte, sein Opt-Out ebenfalls in einen solchen Mechanismus der flexiblen Selektion umzuwandeln.

Die entsprechenden Vertragsprotokolle stellen zudem klar, dass die drei Länder an einer Anpassung von Rechtsakten, an deren Annahme sie sich ehemals beteiligt haben, nicht teilnehmen müssen, sondern bei einer Revision dieser Akte ihr Opt-Out geltend machen können. So muss sich das VK nicht zwingend an einer Weiterentwicklung des Europäischen Haftbefehls beteiligen.

Die drei Länder erhalten ihre Opt-out/Opt-in-Möglichkeiten jedoch nicht kostenfrei. Gegenwärtig müssen sie lediglich die administrativen Kosten der Institutionen für Maßnahmen tragen, an denen sie teilnehmen. Mit Inkrafttreten des neuen Vertrags dürfen die Mitglied-

staaten einstimmig und nach Anhörung des Parlaments darüber entscheiden, ob die drei realen "Teilmitglieder" des RSFR sich nicht auch an anderen Kosten beteiligen müssen. Ähnliches wird im Falle der Nichtteilnahme eines dieser drei Staaten an einer Anpassung geltenden Rechts realisiert werden. Sollte es rechtlich oder technisch nicht möglich sein, die Änderung eines Rechtsaktes ohne die Teilnahme des VK, Irlands oder Dänemarks umzusetzen, wird nämlich die Gültigkeit des ursprünglichen Rechtsaktes laut dem neuen Vertrag für diese Länder widerrufen. Der Rat wird sich dann mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission entscheiden können, ob das jeweilige Land die direkten finanziellen Folgen seiner Nichtteilnahme an der ursprünglichen Maßnahme tragen muss.

10. Anpassung von Primärrecht und politischer Praxis

In der Wahrnehmung der Bürger und politischen Akteure haben die seit dem Ende des kalten Krieges ohnehin hohen Herausforderungen der EU-Mitgliedstaaten im Umgang mit der regulären und irregulären Einwanderung sowie der transnationalen Kriminalität und des Terrorismus haben durch den Abbau der EU-Binnengrenzen an Bedeutung hinzugewonnen. Das gemeinsame Vorgehen der EU in Fragen der Einwanderungs-, der Asyl-, der Außengrenzschutzpolitik und die Förderung der grenzüberschreitenden polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit stehen hoch auf der europäischen Politikagenda. Unterstützt durch die institutionellen Reformen der Verträge von Amsterdam und Nizza hat sich der Rechtsbestand in der ZJIP in den letzten Jahren stark vergrößert.

Durch die rapide Entwicklung dieses Politikbereiches spiegeln die derzeitigen Vertragsregelungen die Realität der politischen Praxis in diesen einzelnen Politikbereichen nur bedingt wieder. Daher werden alle Teilbereiche der ZJIP durch die Lissabonner Reformen generalüberholt und dabei häufig bereits bestehende, bewährte Praktiken und Kompetenzausweitungen nachträglich primärrechtlich formalisiert sowie unangefochtene Grundsätze und Prinzipien klar im Primärrecht formuliert.

In diesem Sinne betonen die neuen Verträge (Art. 67 Abs. 1 AEUV), dass in dem RSFR trotz der fortschreitenden Integration die verschiedenen Rechtsordnungen – und Traditionen der Mitgliedstaaten geachtet werden müssen. Dadurch wird der in der Praxis unangefochtene Konsens, dass in diesem aus der Perspektive der Grund- und Bürgerrechte hochsensiblen und durch stark variierende Rechtstraditionen und -ordnungen geprägten Feld nationale Rechtsbestimmen nur begrenzt harmonisiert werden sollen, auch primärrechtlich fixiert.

Auch die primärrechtliche Anerkennung der Kompetenz des Europäischen Rates zur Festlegung strategischer Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung in der ZJIP (Art. 68 AEUV) formalisiert lediglich die bereits mit dem „Tampere Programm“ 1999 begründete Praxis, fünfjährige Arbeitsprogramme für den RSFR zu erlassen.

Ähnlich verhält es sich mit dem in den neuen Verträgen vorgesehenen Erlass von Maßnahmen für eine regelmäßige gemeinschaftliche Bewertung der Durchführung der Unionspolitik in der ZJIP durch die Kommission und Mitgliedstaaten (Art. 70 AEUV). Solche detaillierten und regelmäßigen Evaluierungen der Umsetzung des Tampere- und Haager Programms durch die Kommission finden bereits seit einigen Jahren statt.

Viele der primärrechtlichen Neuerungen des Vertrags im Bereich der Asyl- und Zuwanderungspolitik verleihen der jetzigen politischen Praxis eine sichere Rechtsgrundlage. Dies gilt insbesondere für die Maßnahmen zur Förderung der Integration von Immigranten (Art. 79 Abs. 4 AEUV); die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems sowie dessen Bausteine (Art. 78 Abs. 2 AEUV); das Vorhaben einer gemeinsamen europäischen Einwanderungspolitik sowie deren normative Ziele (Art. 79 Abs.1 AEUV); und das Abschließen von Rückübernahmeabkommen mit Drittländern seitens der EU (Art. 79 Abs. 3 AEUV). Im Bereich der legalen Einwanderung wird die Kompetenz der Mitgliedstaaten, über das Ausmaß der nationalen Wirtschaftszuwanderung selbstständig zu entscheiden, seit längerer Zeit politisch anerkannt. Dies wird auch jetzt im Primärrecht verankert (Art 79 Abs. 5 AEUV).

Im Bereich der strafrechtlichen Zusammenarbeit bestätigten die neuen Verträge die bereits intensiv praktizierte gegenseitige Anerkennung gerichtlicher und außergerichtlicher Entscheidungen explizit als Grundsatz der zivil- und strafrechtlichen Zusammenarbeit in der EU (Art. 67 Abs. 3 und 4; Art. 81 Abs.1; Art. 82 Abs. 1). In der Praxis legte bereits der Europäische Rat von Tampere 1999 die gegenseitige Anerkennung von Gerichtsurteilen und Beschlüssen als Grundlage der Kooperation in diesem Feld fest. Eine vollständige Harmonisierung des historisch gewachsenen und zwischen den Mitgliedstaaten stark divergierenden materiellen Strafrechts und des Strafverfahrensrechts wird mehrheitlich abgelehnt.

Um die Voraussetzung der grenzüberschreitenden Anerkennung von gerichtlichen Beschlüssen und der operativen Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten zu schaffen, dürfen künftig Teile des nationalen Strafverfahrensrechts (Zulässigkeit von Beweismitteln, Rechte des Einzelnen im Strafverfahren etc.) des materiellen Strafrechts (Festlegung von Straftaten und Strafausmaß) mittels Mindestvorschriften zumindest angeglichen werden.