

## **.SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis**



Martino, Antonio (2009):

### **Polizeiliche Zusammenarbeit. Die Auswirkungen des Vertrags von Lissabon**

SIAC-Journal – Zeitschrift für  
Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis  
(1), 58-73.

doi: 10.7396/2009\_1\_E

*Um auf diesen Artikel als Quelle zu verweisen, verwenden Sie bitte folgende Angaben:*

Martino, Antonio (2009). Polizeiliche Zusammenarbeit. Die Auswirkungen des Vertrags von Lissabon, SIAC-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (1), 58-73, Online: [http://dx.doi.org/10.7396/2009\\_1\\_E](http://dx.doi.org/10.7396/2009_1_E).

© Bundesministerium für Inneres – Sicherheitsakademie / Verlag NWV, 2009

Hinweis: Die gedruckte Ausgabe des Artikels ist in der Print-Version des SIAC-Journals im Verlag NWV (<http://nwv.at>) erschienen.

Online publiziert: 3/2013

*Polizeiliche Zusammenarbeit*

# Die Auswirkungen des Vertrags von Lissabon



**ANTONIO MARTINO,**  
Referent in der Abteilung für  
EU-Koordination im B.M.I.

Der Vertrag von Lissabon bringt insbesondere für den Politikbereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen – also der „dritten Säule“ – erhebliche Neuerungen, die zum Teil auch von jenen Bestimmungen abweichen, die bereits im einstigen Verfassungsvertrag vorgesehen waren. Durch die Verschmelzung von Gemeinschaft und Union und die Eingliederung der dritten Säule in den „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV) unterliegt grundsätzlich der gesamte Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts der „Gemeinschaftsmethode“ sowie der beinahe uneingeschränkten Zuständigkeit des EuGH. Bedeutet dies aber schon die vollständige Auflösung jeglicher Elemente der dritten Säule? Der vorliegende Artikel zeigt durch eine Analyse der rechtlichen Bestimmungen des Vertrags, dass dieser genauso wenig wie der Verfassungsvertrag zu einer völligen Überwindung der Säulenstruktur gelangt. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erhält nach dem Vertrag von Lissabon Sonderregelungen, die ihren Ursprung im intergouvernementalen Charakter des geltenden Rechtsrahmens haben. Neben diesen Sonderregelungen, die für alle Mitgliedstaaten gelten, bestehen noch weitere Sonderbestimmungen für einzelne Mitgliedstaaten. Durch die Einführung neuer oder geänderter „opt-outs“ für das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark werden für diese Mitgliedstaaten Sonderregeln geschaffen, die eine Vereinheitlichung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in weite Ferne rücken lassen. Der Vertrag von Lissabon zeigt jedoch selbst einen Weg auf, um trotz der weiterhin bestehenden Sonderregelungen und opt-outs die Integration im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts weiter voranzutreiben. Durch die verbesserten Möglichkeiten zur Einleitung einer „verstärkten Zusammenarbeit“ könnten sich neue Chancen für eine vielleicht temporär differenzierte, aber in Summe schnellere Integration ergeben.

## **I. DIE WIEDERBELEBUNG DES VERFASSUNGSPROJEKTES**

Die Staats- und Regierungschefs der 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union beschlossen beim Europäischen Rat am 21. und 22. Juni 2007 einen Vertrag zur Änderung der Verträge, auf denen die EU derzeit beruht (EU- und EG-Vertrag), auszuarbeiten, „damit die Effizienz und die demokratische Legitimität der erweiterten Union sowie die Kohärenz ihres auswärtigen

Handelns erhöht werden können“<sup>1</sup>. Durch diesen Beschluss des Europäischen Rates ging die „Nachdenkpause“<sup>2</sup> offiziell zu Ende, die durch die im Jahr 2005 für die Ratifikation des Vertrags über eine Verfassung für Europa („Verfassungsvertrag“ – VVE) negativen Ergebnisse der Volksabstimmung in Frankreich und des konsultativen Referendums in den Niederlanden sowie durch den daraus resultierenden Moratorien der Ratifikationsverfahren

in Dänemark, Finnland, Großbritannien, Irland, Portugal und der Tschechischen Republik ausgelöst wurde. Die am 25. März 2007 anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge in Berlin angenommene politische Erklärung enthielt bereits die Verpflichtung, die Union bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahre 2009 auf eine neue rechtliche Grundlage zu stellen. Aufbauend auf dieser Erklärung und auf den Vorarbeiten der deutschen Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 konnte die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft einen wichtigen Erfolg verbuchen und am 13. Dezember 2007 die Unterzeichnung des so genannten Reformvertrags am Rande des Europäischen Rates in Lissabon feiern.<sup>3</sup> Portugal profitierte auch davon, dass das Gros der Arbeiten für die Unterzeichnung eines neuen Vertrags bereits vom Europäischen Rat am 21. und 22. Juni 2007 erledigt worden war. Dieser hatte nämlich einen im Vergleich zum bisherigen Usus ungewöhnlich genauen und inhaltlich ausführlichen Auftrag an die Regierungskonferenz erteilt, der nur noch einen kleinen Spielraum für weitere Verhandlungen offen ließ.<sup>4</sup>

Der nunmehr „Vertrag von Lissabon“ (VvL) genannte Reformvertrag wird analog den Verträgen von Rom, Maastricht, Amsterdam und Nizza erst dann in Kraft treten können, wenn er – entsprechend den jeweiligen nationalen verfassungsrechtlichen Bestimmungen – von den einzelnen Mitgliedstaaten ratifiziert wird. Der größte Unsicherheitsfaktor für das Inkrafttreten des Reformvertrags ist also – wie es genauso bei dem vom „Konvent für die Zukunft der Europäischen Union“ ausgearbeiteten und von der Regierungskonferenz 2004 finalisierten Verfassungsvertrag der Fall war – dessen Ratifikationsprozess. Die Europäische Kommission forderte folglich ein „koordiniertes Vorgehen“ der

Mitgliedstaaten, um die Ratifikation so schnell und so effektiv wie möglich abzuschließen.

Wie schon bei den Ratifizierungen der Verträge von Maastricht und Nizza sowie beim VVE ist auch dieses Mal der Ratifikationsprozess durch eine für den Vertrag negativ verlaufene Volksabstimmung ins Stocken geraten. Am 13. Juni 2008 stimmten 862.415 Iren, die als einzige der EU 27 mittels Referendum zu entscheiden hatten, gegen den Vertrag von Lissabon (bei einer Wahlbeteiligung von 53,1 % waren 53,4 % der abgegebenen Stimmen gegen und nur 46,6 % für den Vertrag).

***Bis Ende 2008 wurde der Vertrag in 23 Mitgliedstaaten vollständig ratifiziert.***

In Deutschland steht die Ratifikation, die nur noch die Unterschrift des Bundespräsidenten benötigt, wegen einer beim Bundesverfassungsgericht gegen das Vertragswerk eingebrachten Klage noch aus. Inhaltlich hat Bundespräsident Köhler das Vertragswerk bereits gebilligt. In Polen hat zwar das polnische Parlament dem Vertrag grünes Licht gegeben, jedoch verweigert Präsident Lech Kaczynski seine Unterschrift, solange Irland den Vertrag nicht ratifiziert hat. Die Ratifikation durch die Tschechische Republik, die am 1. Jänner 2009 den EU-Ratsvorsitz übernommen hat, gestaltet sich aufgrund der offenen Ablehnung des VvL durch den Präsidenten Václav Klaus, der sich weigert, den Vertrag zu unterzeichnen, als (politisch) schwieriges Unterfangen. Die parlamentarische Behandlung des VvL wird voraussichtlich unter tschechischer Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2009 abgeschlossen werden, nachdem das tschechische Verfassungsgericht am 26. November 2008 die Konformität des Lissabonner Vertrags mit der tschechischen Verfassung festgestellt

hat. Das Verfassungsgericht hat allerdings nur einzelne Bestimmungen geprüft. Nach dem Erkenntnis kann das tschechische Parlament nun zwar den Ratifizierungsprozess fortsetzen, jedoch besteht weiterhin die Möglichkeit, dass Abgeordnete, Senatoren oder der Staatspräsident eine neuerliche Überprüfung der übrigen Teile des VvL fordern. Es ist aber wohl davon auszugehen, dass in der Tschechischen Republik, genauso wie in Polen, der Ausgang des Ratifikationsprozesses von der Entscheidung Irlands abhängt, ein neuerliches Referendum abzuhalten – und von dessen allfälligem Ergebnis.

In der Tat hat sich Irland bereits im Vorfeld des Europäischen Rates vom 11. und 12. Dezember 2008 zur Abhaltung eines zweiten Referendums (voraussichtlich im Herbst 2009) entschlossen. Der Europäische Rat hat daraufhin die Vorgehensweise zur Überwindung des Ratifizierungsproblems festgelegt und zugesichert, „dass – sofern der Vertrag von Lissabon in Kraft tritt – im Einklang mit den erforderlichen rechtlichen Verfahren ein Beschluss gefasst wird, wonach weiterhin ein Staatsangehöriger jedes Mitgliedstaats der Kommission angehören wird“. Damit würde die nach dem VvL ab 2014 (nach dem geltenden Vertrag von Nizza allerdings schon ab der nächsten Legislaturperiode) vorgesehene Reduzierung der Anzahl der Kommissare nicht mehr zum Tragen kommen und Irland genauso wie jeder andere Mitgliedstaat „seinen“ Kommissar behalten können. Die sonstigen Bedenken der irischen Bevölkerung insbesondere im Zusammenhang mit der Steuerpolitik, mit Fragen der Familien- und Sozialpolitik und der Ethik sowie mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) hinsichtlich der traditionellen Politik der Neutralität Irlands wurden vom Europäischen Rat „aufmerksam zur Kenntnis genommen“. Der Europäische Rat einigte

sich darauf, dass diese Bedenken ausgeräumt werden (denkbar wären Erklärungen zu diesen Fragen im Rahmen eines Protokolls), sofern Irland sich verpflichtet, die Ratifizierung des VvL bis zum Ende der Amtszeit der derzeitigen Kommission (also bis zum 21. November 2009) anzustreben<sup>5</sup>. Der geplante Inkrafttretungstermin des VvL – ursprünglich der 1. Jänner 2009 oder spätestens zu einem Datum vor den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2009 – ist aber in jedem Fall nicht mehr zu halten. Die Chancen aber, dass der Ratifikationsprozess, wenn auch mit einer Verzögerung, schließlich erfolgreich abgeschlossen wird, sind weiterhin intakt, oder sogar in der letzten Zeit durch die internationale Finanzkrise und durch das in der Folge auch in Irland gesteigerte Vertrauen in die Europäische Union gestiegen.

***Wie auch immer der weitere Ratifikationsprozessverlaufen wird, ist in Lehre und Praxis das Interesse für den Vertrag von Lissabon ungebrochen groß.***

Gerade der unter dem Schwerpunkt des Reformprozesses in der Europäischen Union gestandene „6. Rechtsschutztag“ des BM.I, der am 7. November 2008 im Bundesministerium für Inneres im Beisein und unter Beteiligung zahlreicher nationaler und internationaler Rechtsexperten abgehalten wurde, hat es bewiesen.<sup>6</sup> Tatsächlich würde die Europäische Union mit dem VvL in ein neues „Zeitalter“ eintreten, das sich für einige Politikbereiche vom bisherigen rechtlichen Rahmen unterscheiden wird. Der Reformvertrag bringt insbesondere für den uns hier interessierenden Politikbereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) erhebliche Neuerungen, die

zum Teil auch von jenen Bestimmungen abweichen, die bereits im VVE vorgesehen waren. Bevor wir uns dem Lissabonner Vertragswerk widmen, seien aber nochmals die wesentlichen Merkmale der noch bestehenden „dritten Säule“ erwähnt.

## II. DIE DRITTE SÄULE NACH DEM VERTRAG VON NIZZA

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften begannen Mitte der 1970er Jahre, auf informeller, zwischenstaatlicher Basis außerhalb des Gemeinschaftsrahmens in den Bereichen Justiz und Inneres zusammenzuarbeiten. Im Juni 1976 fand auf Initiative der europäischen Innenminister das erste Treffen der TREVI genannten Gruppe statt (TREVI war die Abkürzung für Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violence Internationale). Ihr Hauptanliegen war es, über eine Zusammenarbeit der europäischen Polizeikräfte zu einer effektiveren Bekämpfung des damals bekanntlich sehr virulenten, politisch motivierten und grenzüberschreitenden Terrorismus zu gelangen.<sup>7</sup> Am 14. Juni 1985 unterzeichneten Deutschland, Frankreich und die Benelux-Länder das „Übereinkommen betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen“ (Schengener Übereinkommen), das einen sehr wichtigen Schritt für die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten darstellte.

*In den folgenden Jahren sind diesem Übereinkommen weitere Mitgliedstaaten beigetreten.*

Ziel des Schengener Übereinkommens, das ursprünglich außerhalb des Rahmens der Europäischen Gemeinschaft entstanden ist, war es, den Bürgern die Reisefreiheit ohne Kontrollen an den Binnengren-

zen zu garantieren. Diese Reisefreiheit sollte freilich von flankierenden Maßnahmen bei der Überwachung der Außengrenzen, der Visumpolitik, der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen begleitet werden.

Mit dem Vertrag über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht – EUV), der am 1. November 1993 in Kraft trat, wurde die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres in den institutionellen Rahmen der Union einbezogen und ihre Säulenstruktur begründet. Das Säulen- oder Tempelmodell stützt sich auf Art 1 Abs 3 EUV. Demnach sind die Grundlagen der „Union“ die „Europäischen Gemeinschaften“, die als erste Säule sowohl die Europäische Gemeinschaft (EG) als auch die Europäische Atomgemeinschaft<sup>8</sup> umfassen, sowie die durch den EUV eingeführte zweite (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik – GASP) und dritte Säule (PJZS), die unter dem Begriff „Unionsrecht“ (Titel V und VI EUV) zusammengefasst werden. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam am 1. Mai 1999 wurden die bis dahin außerhalb des Rahmens der Union bestehenden Schengen-Regelungen in den institutionellen Rahmen der EU einbezogen. Zudem wurden wesentliche Teile der dritten Säule „vergemeinschaftet“ und in die erste Säule überführt. Im dritten Teil des EG-Vertrags wurde ein neuer Titel IV namens „Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr“ eingefügt. Für diese Bereiche wurde somit eine echte Gemeinschaftskompetenz begründet, die dadurch gekennzeichnet ist, dass der Kommission das alleinige Initiativrecht zukommt und der Rat gemeinsam mit dem Europäischen Parlament im Wege des Mitentscheidungsverfahrens mit qualifizierter Mehrheit beschließt. Die dritte Säule umfasst daher nach dem seit

1. Februar 2003 geltenden Vertrag von Nizza, der die Neuerungen des Amsterdamer Vertrags für den Bereich Justiz und Inneres im Wesentlichen beibehielt, nur noch die „Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ (Titel VI des EU-Vertrages).

Die PJZS in der geltenden Form weist verschiedene Besonderheiten auf, die sie wesentlich von den Politikbereichen der ersten Säule unterscheidet. In der Lehre wird oft auf den intergouvernementalen Charakter der PJZS hingewiesen. Tatsächlich bildet das Rechtssystem der dritten Säule eine eigene Kategorie, die sowohl intergouvernementale als auch supranationale Elemente enthält.<sup>9</sup> Hauptcharakteristika der PJZS sind das Erfordernis der einstimmigen Annahme von Entscheidungen durch den Rat und die bloße Betrauung des Europäischen Parlaments im Wege des Anhörungsverfahrens. Die Meinungen des Europäischen Parlaments über die einzelnen Legislativvorschläge können berücksichtigt werden, müssen aber nicht in die Arbeiten auf Ratsebene einfließen. Im Gegensatz zu den wesentlichen Gesetzesformen des Gemeinschaftsrechts – nämlich den Verordnungen und den Richtlinien gemäß Art 249 EGV – gibt es für die dritte Säule eigene Rechtsaktformen mit etwas unterschiedlichen Rechtswirkungen als in der ersten Säule. Die zwei wichtigsten Rechtsinstrumente, die der Rat in der PJZS annehmen kann, sind der Rahmenbeschluss (Art 34 Abs 2 lit b EUV) und der Beschluss (Art 34 Abs 2 lit c EUV). Rahmenbeschlüsse dienen der Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten und sind für die Mitgliedstaaten – in Anlehnung an die für Richtlinien verwendete Definition – hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich. Die Wahl der (legistischen) Mittel bleibt den Mitgliedstaaten überlassen. Der Beschluss kann hingegen – mit Aus-

nahme der Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften – für jeden anderen Zweck herangezogen werden.<sup>10</sup> Als Ausnahme von der Regel, dass in der dritten Säule die Entscheidungen vom Rat immer einstimmig getroffen werden müssen, sind die Maßnahmen zu erwähnen, die der Durchführung von Beschlüssen dienen. Diese werden vom Rat mit qualifizierter Mehrheit angenommen (Art 34 Abs 2 lit c, letzter Halbsatz, EUV). Rahmenbeschluss und Beschluss sind explizit nicht unmittelbar wirksam, was hingegen bei Verordnungen immer geschieht und bei Richtlinien gemäß der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH)<sup>11</sup> in Ausnahmefällen (nämlich wenn die Frist für die Umsetzung der Richtlinie abgelaufen ist, ohne dass der Mitgliedstaat diese korrekt implementiert hat und die betreffende Richtlinie inhaltlich unbedingt und hinreichend genau formuliert ist)<sup>12</sup> eintreten kann.<sup>13</sup> Beide Rechtsaktformen der dritten Säule bedürfen daher der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten. Die Kontrolle über die tatsächliche legislative Umsetzung in die jeweiligen nationalen Rechtsordnungen erfolgt im Bereich der dritten Säule im Wesentlichen über einen informellen Evaluierungsmechanismus, der im Falle der Nichterfüllung der Umsetzungspflichten durch die Mitgliedstaaten für Letztere nicht die Konsequenzen des formellen Vertragsverletzungsverfahrens (Artikel 226, 227 iV m Art 228 EGV) nach sich zieht. Die Säumigkeit eines Mitgliedstaates bleibt in der Tat ungeahndet, wenngleich die Kommission bemüht ist, durch die regelmäßige Vorlage von Evaluierungsberichten und Implementierungstabellen politischen Druck auf die säumigen Mitgliedstaaten auszuüben und sie zur nationalen Umsetzung zu bewegen.<sup>14</sup> Dennoch ist auch im Unionsrecht ein gerichtlicher Rechtsschutz vorgesehen, der teilweise demjenigen im Gemeinschaftsrecht

nachgebildet ist. Artikel 35 EUV statuiert drei verschiedene Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH): Im Vorabentscheidungsverfahren nach Art 35 Abs 2 EUV können entweder alle Gerichte oder nur jene Gerichte, deren „Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können“, dem EuGH eine Frage, die sich „auf die Gültigkeit oder die Auslegung“ von Rahmenbeschlüssen, Beschlüssen oder Übereinkommen bezieht, zur Vorabentscheidung für ein laufendes innerstaatliches Verfahren vorlegen. Die EuGH-Zuständigkeit für Vorabentscheidungsverfahren ist also eingeschränkt, da sie nicht die gemeinsamen Standpunkte und das Unionsprimärrecht (dh EUV und Protokolle) umfasst.

***Das Vorabentscheidungsverfahren der dritten Säule folgt aber im Wesentlichen jenem des Gemeinschaftsrechts (Art 234 EGV).***

Es ist von einer Erklärung der Mitgliedstaaten abhängig, in der sie die Zuständigkeit des EuGH dafür anerkennen und die Gerichte nennen, die innerstaatlich zur Vorlage eines Vorabentscheidungsantrags ermächtigt werden. Österreich hat eine solche Erklärung abgegeben. Das zweite Verfahren, für das der EuGH zuständig ist, ist jenes der Nichtigkeitsklage gemäß Art 35 Abs 6 EUV. Eine Nichtigkeitsklage steht den Mitgliedstaaten und der Kommission zu. Diese allein haben das Recht, die Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Rahmenbeschlüssen und Beschlüssen im Fall von Klagen wegen „Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung dieses Vertrags (EUV) oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder wegen Ermessensmissbrauchs“ zu fordern. Als drittes

Rechtsschutzverfahren ist das Streitbeilegungsverfahren gemäß Art 35 Abs 7 EUV vorgesehen. Es erfasst Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten über die Auslegung oder Anwendung von Sekundärrechtsakten der dritten Säule.

Die Zuständigkeit zur Überprüfung der Konformität von Maßnahmen der PJZS mit dem Unionsrecht wurde durch den Amsterdamer Vertrag eingeführt. Damit einhergehend haben die Mitgliedstaaten ihre intergouvernementale Zusammenarbeit der EuGH-Kontrolle – wenn auch eingeschränkt – unterstellt.<sup>15</sup>

### **III. DIE ZUKUNFT DER POLIZEILICHEN ZUSAMMENARBEIT**

Der Vertrag von Lissabon<sup>16</sup> ändert den Vertrag über die Europäische Union (EUV) und den Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV). Gleichzeitig übernimmt er einen großen Teil der Neuerungen des VVE.<sup>17</sup> Das Konzept des Verfassungsvertrags, alle bestehenden Verträge durch einen einheitlichen Text zu ersetzen, wird jedoch – zu Lasten der Klarheit und Lesbarkeit – aufgegeben. Die inhaltlichen Änderungen an den bestehenden Verträgen werden durch den Reformvertrag in den EUV und in den EGV, der in Vertrag über die Arbeitsweise der Union umbenannt wird (AEUV), eingearbeitet. Beide Verträge sind rechtlich gleichrangig. Der EUV enthält die gemeinsamen Bestimmungen sowie ua auch jene über die Organe der EU. Der AEUV behandelt in seinem dritten Teil die verschiedenen „internen Politiken und Maßnahmen der Union“. Unter Titel IV ist „Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (RFSR) – also der gesamte und nunmehr in einem zusammengefasste, gemeinhin „Justiz und Inneres“ genannte Politikbereich – enthalten. Als Ausnahme von der Regel, dass die Politikbereiche im AEUV aufgezählt sind, wer-

den die „allgemeinen Bestimmungen über das Auswärtige Handeln der Union“ und die „besonderen Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ im EU-Vertrag angeführt, was ihre Sonderstellung und ihren weiterhin in erster Linie intergouvernementalen Charakter unterstreicht.

Eine ganz wesentliche Neuerung im Vergleich zum Status quo, die der Reformvertrag vom Verfassungsvertrag (Art I-7, IV-438 VVE) übernehmen wird, ist die Verschmelzung der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft zu einer einzigen „Organisation“ mit einheitlicher Rechtspersönlichkeit und einheitlichem Namen – „Europäische Union“ – unter Ausklammerung der Europäischen Atomgemeinschaft.<sup>18</sup> Dadurch wird auch die Säulenstruktur aufgehoben. Der Begriff „Verfassung“ wird hingegen nicht mehr vorkommen und wurde auch weder in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates<sup>19</sup> noch im Rahmen der Regierungskonferenz verwendet. Die im VVE für die Rechtsakte der Union gewählten Bezeichnungen „Europäisches Gesetz“ und „Europäisches Rahmengesetz“ werden ebenfalls aufgegeben (stattdessen werden die in der heutigen ersten Säule gebräuchlichen Bezeichnungen – wie Richtlinie, Verordnung, Beschluss – übernommen). Die Charta der Grundrechte der EU, die bereits am 7. Dezember 2000 proklamiert worden war, wird nicht in die Verträge aufgenommen. Sie wird aber durch einen Querverweis rechtsverbindlich. Es soll an dieser Stelle aber nicht auf alle Neuerungen des Reformvertrags, sondern in erster Linie auf die insbesondere für die polizeiliche Zusammenarbeit relevanten Änderungen eingegangen werden.

Durch die Verschmelzung von Gemeinschaft und Union und die Eingliederung der dritten Säule in den AEUV unterliegt nun grundsätzlich der gesamte Raum der

Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) der „Gemeinschaftsmethode“ sowie der (fast) uneingeschränkten Zuständigkeit des EuGH.

***Bedeutet dies aber schon die vollständige Auflösung jeglicher Elemente der dritten Säule?***

Der Vertrag von Lissabon gelangt genauso wenig wie der Verfassungsvertrag zu einer völligen „materiellen“ Überwindung der Säulenstruktur. Die Ausnahmeregelungen für die GASP sind dafür das augenscheinlichste Beispiel. Aber auch der RFSR erhält Sonderregelungen, die ihren Ursprung im intergouvernementalen Charakter des geltenden Rechtsrahmens haben.

Die Gemeinschaftsmethode hat zwar zur Folge, dass für die polizeiliche Zusammenarbeit (genauso wie für die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) gemäß Artikel 69f (bzw 69a)<sup>20</sup> das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (dh Mitentscheidungsverfahren zwischen Parlament und Rat, Annahme der Rechtsakte mit qualifizierter Mehrheit) als Regelfall vorgesehen wird, aber bereits im Absatz 3 des Artikels 69f, in dem es heißt, dass der Rat „nach einem besonderen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen“ erlassen darf, „die die operative Zusammenarbeit zwischen den in diesem Artikel genannten Behörden betreffen“, kann man eine Ausnahme vom ordentlichen Gesetzgebungsverfahren – und damit von der Vergemeinschaftung der dritten Säule – ausmachen. Die operative polizeiliche Zusammenarbeit bleibt wie bisher intergouvernemental geregelt. Der Rat beschließt in diesem Bereich daher auch weiterhin durch einstimmigen Beschluss nach Anhörung des Europäischen Parlaments. Die Bestimmung, welche Rechtsakte die „operative polizeiliche



Zusammenarbeit“ betreffen und welche hingegen nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu erlassen sind, könnte in Zukunft zu schwierigen Interpretationsfragen führen. Dies könnte insbesondere dann eintreten, wenn der jeweilige Rechtsakt nicht ausschließlich operative Aspekte der polizeilichen Zusammenarbeit betreffen sollte, sondern etwa auch den Austausch von Informationen zwischen Strafverfolgungsbehörden. Ein weiterer Überrest der dritten Säule findet sich im Artikel 69h, der ebenfalls eine Abweichung vom ordentlichen Gesetzgebungsverfahren enthält: „Der Rat legt gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren fest, unter welchen Bedingungen und innerhalb welcher Grenzen die in den Artikeln 69a und 69f genannten zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats in Verbindung und in Absprache mit dessen Behörden tätig werden dürfen.“

***Auch hier beschließt der Rat einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments.***

Eine weitere Eigenheit der PJZS nach dem Lissabonner Vertrag ist das weiterhin zwischen Kommission und Mitgliedstaaten geteilte Initiativrecht. So regelt Artikel 61i, dass die „in den Kapiteln 4 (justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) und 5 (polizeiliche Zusammenarbeit) genannten Rechtsakte sowie die in Artikel 61g<sup>21</sup> genannten Maßnahmen, mit denen die Verwaltungszusammenarbeit in den Bereichen der genannten Kapitel gewährleistet wird“, auf Vorschlag der Kommission oder auf Initiative eines Viertels der Mitgliedstaaten erlassen werden. In den übrigen Kapiteln im Bereich Justiz und Inneres (dh im Kapitel 2 – Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung – und Kapitel 3 – Justizielle Zusammen-

arbeit in Zivilsachen) bleibt es beim alleinigen Recht der Kommission, Gesetzesinitiativen einzubringen.

Der VvL sieht in den allgemeinen Bestimmungen des Titels über den RFSR ein neues Gremium vor, das in Artikel 61d als „ständiger Ausschuss für die innere Sicherheit“ bezeichnet wird. Er soll sicherstellen, „dass innerhalb der Union die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit gefördert und verstärkt wird“. Dieser Ausschuss für die innere Sicherheit, der gemäß seiner französischen Bezeichnung mit COSI abgekürzt wird, soll überdies – unbeschadet der Kompetenzen des Ausschusses der Ständigen Vertreter (COREPER) – die „Koordinierung der Maßnahmen der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten“ fördern. Da der Vertrag von Lissabon – genauso wenig wie der Verfassungsvertrag, von dessen Artikel III-261 die Bestimmung zum COSI wortgleich übernommen wurde – weder die Aufgaben des COSI noch die Begriffe „innere Sicherheit“ und „operative Zusammenarbeit“ näher definiert, müssen die genauen Kompetenzen dieses Ausschusses vor Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags in den zuständigen Ratsgremien festgelegt und der COSI in die Arbeitsstrukturen des Rates eingebettet werden.

Als Folge der Vergemeinschaftung werden die Kompetenzen des EuGH nun auch für die PJZS fast vollständig der ersten Säule angeglichen. Es bleibt jedoch weiterhin die auch nach der geltenden Vertragsbestimmung (Art 35 Abs 5 EUV) bestehende Ausnahme aufrecht, nach der der EuGH nicht für die „Überprüfung der Gültigkeit oder Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen der Polizei oder anderer Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaats oder der Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung

und den Schutz der inneren Sicherheit“ zuständig ist (Art 240b). Damit bleibt etwa die Überprüfung individueller Anordnungen bei der repressiven und präventiven polizeilichen Tätigkeit außerhalb des Kompetenzrahmens des EuGH.<sup>22</sup>

Besonderheiten gelten hinsichtlich der Rechtswirkung von – vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon – bestehenden Rechtsakten der dritten Säule, die erst nach einer Übergangsperiode von fünf Jahren der uneingeschränkten Kontrolle durch den Gerichtshof bzw dem Vertragsverletzungsverfahren unterliegen (Art 10 des Protokolls zum Vertrag von Lissabon zu den „Übergangsbestimmungen über die vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon auf der Grundlage der Titel V und VI des Vertrags über die Europäische Union angenommenen Rechtsakte“). Sollten allerdings vor Ablauf dieser Frist Rechtsakte aus dem bestehenden Acquis der dritten Säule geändert werden, so gelten „hinsichtlich des geänderten Rechtsakts in Bezug auf diejenigen Mitgliedstaaten, für die der geänderte Rechtsakt gilt, die in den Verträgen vorgesehenen Befugnisse“ des EuGH und der Kommission. Für Rechtsakte, die geändert werden, gelten daher schon vor Ablauf der fünfjährigen Frist die volle Zuständigkeit des EuGH sowie das Recht der Kommission zur Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens.

Für das Vereinigte Königreich und zum Teil auch für Irland<sup>23</sup> und Dänemark<sup>24</sup> bestehen allerdings einige Sonderregelungen, die eine nicht unerhebliche Abweichung vom Verfassungsvertrag aber auch vom Vertrag von Nizza darstellen. Es darf hier kurz auf einzelne Sonderbestimmungen oder opt-in-/opt-out-Regelungen eingegangen werden, die sich das Vereinigte Königreich in langwierigen Verhandlungen im Rahmen der Rechtsexpertengruppe zur Vorbereitung des Vertragstextes (diese

Gruppe hat mehrmals im September/Oktober 2007 getagt) ausbedungen hat: Das Vereinigte Königreich kann dem Rat spätestens sechs Monate vor dem Ende des im Titel VII des „Protokolls über die Übergangsbestimmungen“ enthaltenen fünfjährigen Übergangszeitraums mitteilen, dass es hinsichtlich der geänderten Rechtsakte „die in den Verträgen festgelegten Befugnisse der in Absatz 1 (Titel VII, Artikel 10, Protokoll über die Übergangsbestimmungen) genannten Organe“ nicht anerkennt. Sollte also das Vereinigte Königreich die Befugnisse des EuGH und der Kommission nicht akzeptieren, so würden alle geänderten Rechtsakte für das Vereinigte Königreich ab dem Tag nicht mehr gelten, an dem der Übergangszeitraum endet. Gemäß Abs 5 kann aber das Vereinigte Königreich dem Rat in der Folge jederzeit mitteilen, dass es sich (wieder) an Rechtsakten beteiligen möchte, die für das Vereinigte Königreich wegen seines früheren opt-out nicht mehr gelten. Im Falle eines solchen opt-in gelten jedoch in Bezug auf diese Rechtsakte die in den Verträgen festgelegten, uneingeschränkten Befugnisse der Organe.

#### **IV. DIE „VERSTÄRKTE ZUSAMMENARBEIT“ IM VERTRAG VON LISSABON**

Seit den 1970er Jahren wird in unregelmäßigen Abständen und mit unterschiedlicher Intensität über eine Politik der abgestuften Integration oder eines „Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten“ diskutiert.<sup>25</sup> Sinn und Zweck einer abgestuften oder differenzierten Integration ist es, eine vertiefte Integration auf EU-Ebene innerhalb eines Teils der Mitgliedstaaten zu ermöglichen, ohne auch jenen Teil der Mitgliedstaaten einbeziehen zu müssen, der für eine weitere Integration in einem bestimmten Politikbereich nicht bereit oder dazu, aus welchen Gründen

auch immer, nicht gewillt ist.<sup>26</sup> Der Vertrag von Maastricht sah erstmals Bestimmungen über eine „Verstärkte Zusammenarbeit“ vor und kann als Startpunkt einer EU betrachtet werden, „(...) in der nicht länger alle Staaten zum jeweils gleichen Zeitpunkt an der Gesamtheit der durch die Verträge normierten, funktionalen Reichweite der Integration teilnehmen“<sup>27</sup>. Die Verstärkte Zusammenarbeit ist ein besonderer Mechanismus, der es einer Gruppe von Mitgliedstaaten ermöglicht, bei einem europäischen Vorhaben, das nicht von allen oder von der für das Zustandekommen des jeweiligen Rechtsakts notwendigen Mehrheit der Mitgliedstaaten getragen wird, voranzuschreiten und dieses Vorhaben in einem kleineren Kreis umzusetzen. Bisher wurde jedoch dieser Mechanismus – der nur als ultima ratio verwendet werden darf – nie in der Praxis angewendet.

Der Vertrag von Lissabon übernimmt die wesentlichen Bestimmungen zur Verstärkten Zusammenarbeit vom Vertrag von Nizza, modifiziert aber Anwendungsbereich und Entscheidungsverfahren. Das geltende Unionsrecht sieht hingegen separate Regelungen für die Verstärkte Zusammenarbeit nach dem EGV sowie für die zweite und dritte Säule vor. Der VvL enthält nun ein einheitliches Verfahren für alle Bereiche der Union, wenn auch weiterhin Abweichungen für die GASP und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestehen bleiben.<sup>28</sup> Das „normale“ Verfahren für die Einleitung der Verstärkten Zusammenarbeit funktioniert nach Art 280d folgendermaßen: Die Mitgliedstaaten, die in einem der Bereiche der Verträge – mit Ausnahme der Bereiche, für die die Union die ausschließliche Zuständigkeit besitzt, und der GASP – eine Verstärkte Zusammenarbeit begründen möchten, richten einen Antrag an die Kommission. In diesem Antrag müssen sie den Anwendungsbereich und die Ziele

anführen, die mit der beabsichtigten Verstärkten Zusammenarbeit angestrebt werden. Die Kommission kann dem Rat dann einen entsprechenden Vorschlag vorlegen. Legt die Kommission keinen Vorschlag vor, so teilt sie den betroffenen Mitgliedstaaten ihre Gründe dafür mit. Die Ermächtigung zur Einleitung einer Verstärkten Zusammenarbeit wird vom Rat – mit qualifizierter Mehrheit – auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments erteilt.

***Der neue Vertrag führt aber auch ein vereinfachtes Verfahren zur Einleitung einer solchen Verstärkten Zusammenarbeit ein.***

Dieses Verfahren gilt in der PJZS grundsätzlich in jenen Bereichen, die auch nach dem Lissabonner Vertrag dem Einstimmigkeitserfordernis im Rat bzw dem Anhörungsverfahren unterliegen werden. In diesen „sensiblen“ Bereichen wird ein Mechanismus eingeführt, der als „Notbremse“ bezeichnet wird und auch in anderen Politikbereichen (wie im Bereich des freien Dienstleistungsverkehrs) zur Anwendung kommen kann. Gemäß Artikel 69a Absatz 2 können, wenn es „zur Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen“ nötig und für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mit grenzüberschreitender Dimension erforderlich ist, „das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Richtlinien Mindestvorschriften festlegen“. Ist aber ein Mitgliedstaat der Auffassung, dass ein Entwurf einer solchen Richtlinie grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung berühren würde, kann er beantragen, dass der Europäische Rat befasst wird. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren wird

dann ausgesetzt. „Nach einer Aussprache verweist der Europäische Rat im Falle eines Einvernehmens den Entwurf binnen vier Monaten nach Aussetzung des Verfahrens an den Rat zurück, wodurch die Aussetzung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens beendet wird“ (Artikel 69a Abs 3). Wird im Europäischen Rat kein Einvernehmen erzielt, können mindestens neun Mitgliedstaaten eine Verstärkte Zusammenarbeit auf der Grundlage des betreffenden Entwurfs einer Richtlinie begründen. Die Mitgliedstaaten, die mit der Verstärkten Zusammenarbeit beginnen möchten, teilen diese Absicht binnen vier Monaten dem Parlament, dem Rat und der Kommission mit. Damit ist die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit automatisch erteilt. Dasselbe Verfahren gilt auch bei der Erlassung von Mindestvorschriften zur „Festlegung von Straftaten und Strafen“ in Bereichen besonders schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension (Art 69b).

Auch im Verfahren zur Erlassung von Rechtsakten im Bereich der operativen polizeilichen Zusammenarbeit kann zur Überwindung einer Blockade durch einen oder mehrere Mitgliedstaaten das vereinfachte Verfahren zur Einleitung der Verstärkten Zusammenarbeit angewendet werden (Art 69f). Sollte im Rat keine Einstimmigkeit über eine Maßnahme der operativen polizeilichen Zusammenarbeit erzielt werden, dann „kann eine Gruppe von mindestens neun Mitgliedstaaten beantragen, dass der Europäische Rat mit dem Entwurf von Maßnahmen befasst wird“. Dieses Verfahren kann jedoch nicht für Rechtsakte angewandt werden, die eine Weiterentwicklung des Schengen-Acquis darstellen. Das vereinfachte Verfahren für die Einleitung einer Verstärkten Zusammenarbeit gilt weiters nicht für Rechtsakte, die die Bedingungen für das Einschreiten von Strafverfolgungsbehörden

eines Mitgliedstaats in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats festlegen (Art 69h).

## **V. EXKURS: DER ZIVILSCHUTZ ALS „NEUE“ GEMEINSCHAFTSKOMPETENZ**

Der Zivilschutz (oder „Katastrophenschutz“, wie er nach dem VvL benannt wird) fiel bisher in den „Kompetenzabundungsartikel“ 308 EGV und wurde demnach nicht als eigener Politikbereich explizit in den Verträgen genannt und in einem eigenen Titel behandelt, wenngleich seit dem Vertrag von Maastricht vorgesehen war, dass die Gemeinschaft zur Erreichung der in Artikel 2 EGV statuierten Ziele ua auch „Maßnahmen in den Bereichen (...), Katastrophenschutz“ (Art 3 Abs 1 lit u EGV) annehmen kann. Der VvL legt nun in einem eigenen Titel (Titel XXII „Katastrophenschutz“) fest, dass die Union die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert, „um die Systeme zur Verhütung von Naturkatastrophen oder von vom Menschen verursachten Katastrophen und zum Schutz vor solchen Katastrophen wirksamer zu gestalten“ (Art 176c Abs 1). Die erforderlichen Maßnahmen, um dieses Ziel zu erreichen, werden durch das Europäische Parlament und den Rat im Wege des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens erlassen und erfolgen „unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten“ (Art 176c Abs 2). Damit wird unterstrichen, dass die Tätigkeit der Union in diesem Bereich bloß der Unterstützung und Ergänzung der mitgliedstaatlichen Tätigkeit auf nationaler Ebene dienen kann. Eine Rechtsangleichung kann hingegen nicht verfolgt werden.

Die bisherige, von Art 308 EGV gebildete Rechtsgrundlage erlaubt dem Rat, zur Erreichung der Ziele der Gemeinschaft und bei Nichtvorliegen entsprechender

Befugnisse im EGV geeignete Vorschriften zu erlassen. Der Rat darf dies aber erst nach Anhörung des Parlaments und auf Vorschlag der Kommission tun. Weitere Voraussetzung ist die Einstimmigkeit. Der VvL sieht hingegen für den Artikel 176c ausdrücklich vor, dass das Europäische Parlament und der Rat Maßnahmen zur „Unterstützung und Ergänzung der Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene im Hinblick auf die Risikoprävention, auf die Ausbildung der in den Mitgliedstaaten am Katastrophenschutz Beteiligten und auf Einsätze im Falle von Naturkatastrophen oder von vom Menschen verursachten Katastrophen in der Union“ sowie zur „Förderung einer schnellen und effizienten Zusammenarbeit in der Union zwischen den einzelstaatlichen Katastrophenschutzstellen“ und zur „Verbesserung der Kohärenz der Katastrophenschutzmaßnahmen auf internationaler Ebene“ annehmen werden.

Im engen thematischen Zusammenhang mit Titel XXII „Katastrophenschutz“ steht die im Artikel 188r enthaltene „Solidaritätsklausel“. Ist ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag betroffen, so mobilisiert „die Union alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel, einschließlich der ihr von den Mitgliedstaaten bereitgestellten militärischen Mittel“, um entweder „terroristische Bedrohungen im Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten abzuwenden“ oder „die demokratischen Institutionen und die Zivilbevölkerung vor etwaigen Terroranschlägen zu schützen“ oder schließlich „im Falle eines Terroranschlags einen Mitgliedstaat auf Ersuchen seiner politischen Organe innerhalb seines Hoheitsgebiets zu unterstützen“. Ist ein Mitgliedstaat von einer „Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe“ betroffen, dann muss die Union gemäß der Solidaritätsklausel diesen Mitgliedstaat

auf Ersuchen seiner politischen Organe innerhalb seines Hoheitsgebiets unterstützen. Die genauen Regelungen zur Anwendung der Solidaritätsklausel werden durch einen „Beschluss festgelegt, den der Rat aufgrund eines gemeinsamen Vorschlags der Kommission und des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik erlässt“ (Art 188r Abs 3). Die Solidaritätsklausel institutionalisiert gleichzeitig eine – in der Praxis gerade im Bereich der Terrorbekämpfung ohnehin bestehende – Schnittstelle zwischen der GASP und dem RFSR. Dies wird weiters dadurch unterstrichen, dass für die Zwecke des Art 188r Abs 3 der Rat – unbeschadet der Kompetenzen des COREPER – durch das Politische und Sicherheitspolitische Komitee – einen Ausschuss im Bereich der Außenpolitik – und den oben erwähnten Ausschuss für innere Sicherheit (COSI) unterstützt wird. Diese beiden Gremien können dem Rat gegebenenfalls gemeinsame Stellungnahmen vorlegen.

## VI. AUSBLICK

Es wird sich weisen, ob die „Gemeinschaftsmethode“ und „insbesondere die besondere Rolle der Europäischen Kommission und ihr Initiativrecht“ tatsächlich den „Schlüssel zum Erfolg des europäischen Systems“ darstellen, wie es die Europäische Kommission vorhersieht.<sup>29</sup> Für die Überwindung des „Demokratie-defizits“ der Union ist es zweifellos ein wichtiger Schritt, wenn das Europäische Parlament fast im gesamten Bereich der Justiz- und Innenpolitik paritätisch mit dem Rat im Wege des Mitentscheidungsverfahrens entscheiden wird. Bedauerlich ist es jedoch, dass die nicht näher definierte „operative Zusammenarbeit“ und auch jene Maßnahmen, die die Bedingungen für das Einschreiten von Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten im Hoheitsgebiet eines anderen Mitglied-

staats festlegen sollen, unter das „besondere Gesetzgebungsverfahren“ gestellt wurden.

***Gerade im Bereich der grenzüberschreitenden (operativen) polizeilichen Zusammenarbeit war es in der Vergangenheit im Rat schwierig, echte Fortschritte zu erzielen.<sup>30</sup>***

Auch komplexe Abgrenzungsfragen zwischen Dossiers im Mitentscheidungs- und Dossiers im Anhörungsverfahren könnten Folgen der Beibehaltung der Einstimmigkeitsregel im Rat und des Anhörungsverfahrens sein.

Es sollte aber bedacht werden, dass mehr Demokratie im Rahmen des EU-Gesetzgebungsverfahrens zwangsläufig auch einen größeren Koordinierungsaufwand notwendig macht. Es wird daher – insbesondere für das jeweilige Vorsitzland – einen erhöhten Bedarf an erfahrenem und hochqualifiziertem Personal sowohl in Brüssel als auch in den Hauptstädten geben, da es zum guten Gelingen eines Rechtsakts im Mitentscheidungsverfahren unerlässlich ist, während des gesamten Verfahrens einen regelmäßigen und teilweise sehr engen Kontakt mit dem Europäischen Parlament und insbesondere den Berichterstattern und sonstigen Abgeordneten zu pflegen.

Im Hinblick auf das Inkrafttreten des VvL wäre es für die weitere Integration im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nützlich, wenn Parlament, Rat und Kommission sich auf einige gemeinsame Grundsätze über die Weiterentwicklung der polizeilichen Zusammenarbeit verständigen könnten. Eine gute Gelegenheit dazu würden die Arbeiten zum künftigen Mehrjahresprogramm für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts bieten, das 2009 vom Europäischen Rat

angenommen wird. Für ein zügiges Vorankommen der Arbeiten im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens wäre es überdies von Vorteil, bereits sehr früh auszuloten, wie weit das Parlament bei Rechtsakten, die besondere Implikationen für den Schutz von Menschenrechten und den Schutz persönlicher Daten haben, bereit ist, zu gehen. Insbesondere diesen Bereichen hat das Parlament seit Bestehen der dritten Säule ein verstärktes Augenmerk gewidmet. Es bestehen aber zweifellos auch im Rahmen der polizeilichen Zusammenarbeit Dossiers und Vorhaben – wie zB die operative grenzüberschreitende Zusammenarbeit oder die Stärkung Europol – bei denen das Parlament möglicherweise größere und raschere Fortschritte in die Richtung einer stärkeren Integration erzielen möchte, während der Rat in der Vergangenheit auch aufgrund des Einstimmigkeitserfordernisses eine geringere Integrationsbereitschaft gezeigt hat. Gerade in diesen Feldern wäre es daher günstig gewesen, das Einstimmigkeitsprinzip zu überwinden.

Das Europäische Parlament hat aber bereits angedeutet, welche Dossiers in den nächsten Jahren behandelt werden sollten, indem es in seinem Bericht über den Vertrag von Lissabon eine Liste von teilweise schon angenommenen, teilweise noch formell anzunehmenden Rechtsakten aufzählt, deren neuerliche „Überprüfung“ der Kommission und dem Rat empfohlen wird. Damit dürfte seitens des Parlaments gemeint sein, dass die aufgezählten Rechtsakte – darunter befinden sich einige wichtige Elemente des Acquis der dritten Säule wie der Beschluss<sup>31</sup> über den Zugang zum Visa-Informationssystem zu Sicherheitszwecken, der Beschluss<sup>32</sup> über die Errichtung von Europol und der Rahmenbeschluss über die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität – möglichst rasch innerhalb der fünfjährigen Übergangsfrist geändert

und dem Lissabonner Vertrag angepasst werden sollten. Das Parlament fordert weiters explizit „(...) die Kommission auf, die Änderung oder die Ersetzung von Rechtsakten, die schon jetzt als nicht zufrieden stellend oder unwirksam gelten (wie zum Beispiel das Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen oder andere Rechtstexte, die sich in der Praxis als verbesserungsbedürftig erwiesen haben), bereits 2008 in Angriff zu nehmen“.<sup>33</sup>

***Der Vertrag von Lissabon  
führt in den Bereich der  
polizeilichen Zusammenarbeit  
zweifelloso eine weitgehende  
Supranationalisierung ein.***

Einige der bisherigen intergouvernementalen Merkmale der PJZS – wie die Aufrechterhaltung des Einstimmigkeitsprinzips in ausgewählten Fällen oder das geteilte Initiativrecht – bleiben jedoch bestehen. Darüber hinaus wird der intergouvernementale Charakter sogar gefestigt. Dies erfolgt durch die Festlegung der – in der Praxis seit dem Europäischen Rat von Tampere im Jahr 1999 bestehenden – Rolle des Europäischen Rates zur Erstellung der „strategischen Leitlinien“ für die mehrjährige gesetzgeberische und operative Planung und durch die damit einhergehende faktische Einschränkung der Freiheit der Kommission, Initiativen im Bereich Justiz und Inneres zu setzen. Außerdem kommt dem Europäischen Rat eine wesentliche Rolle bei der Einleitung einer Verstärkten Zusammenarbeit im Schlichtungsverfahren in den Fällen, in denen ein Mitgliedstaat die „Notbremse“ beansprucht hat, zu. Auch entfällt die bei der Einleitung der Verstärkten Zusammenarbeit im Regelfall bestehende Zustimmungspflicht des Parlaments. Die weitere Supranationalisierung und Vergemeinschaftung werden überdies – jedenfalls für

den bestehenden Acquis – durch die fünfjährige Übergangsfrist zeitlich aufgeschoben. Durch die Einführung der neuen oder geänderten opt-outs für das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark werden schließlich für diese Mitgliedstaaten Sonderregeln geschaffen, die eine Vereinheitlichung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in weite Ferne rücken lassen.<sup>34</sup>

Dem Vertrag von Lissabon ist daher schon wegen dieser von einigen Mitgliedstaaten ausverhandelten Sonderregeln die Veranlagung zur Errichtung eines „Europa à la carte“ immanent, in dem jeder Mitgliedstaat sich nach Belieben aussuchen kann, in welchen Politikbereichen er an Integrationsmaßnahmen teilnehmen möchte, und in dem die spätere Einbeziehung der anderen Mitgliedstaaten kein vorrangiges oder verpflichtendes Ziel ist.<sup>35</sup> Dem Vertrag von Lissabon ist ebenso immanent die Veranlagung zur Errichtung eines Europas der „abgestuften Integration“<sup>36</sup>, in dem (theoretisch) unterschiedliche Integrationsniveaus nicht auf Dauer bestehen dürfen. Diese Veranlagungen werden insbesondere dann stärker sichtbar, wenn das Verfahren der Verstärkten Zusammenarbeit erstmals angewendet werden sollte. Dadurch könnten sich aber auch – jedenfalls wenn man sich für eine zwar zeitlich abgestufte, aber in weiterer Folge sämtliche Mitgliedstaaten einbeziehende Integration entscheidet – neue Chancen für eine vielleicht temporär differenzierte, aber in Summe schnellere Integration ergeben, die zumindest für die polizeiliche Zusammenarbeit in Europa zu einem weitgehend einheitlichen Rahmen führen könnte.

<sup>1</sup> *Schlussfolgerungen des Vorsitzes der Tagung des Europäischen Rates in Brüssel (21./22. Juni 2007), Ratsdokument 11177/07, 16.*

<sup>2</sup> *Man kann diese Phase natürlich auch schärfer, aber vielleicht treffender, als „in der Geschichte der Europäischen Union beispiellose Krise“ bezeichnen. Vgl dazu und im Allgemeinen zum Verfassungsvertrag und zu dessen gescheitertem Ratifikationsprozess: Hesse (2007).*

<sup>3</sup> *Vgl Seeger/Yüzen (2007) 2.*

<sup>4</sup> *Das genaue Mandat für die Regierungskonferenz 2007 ist im Anhang zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes der Tagung des Europäischen Rates in Brüssel (21./22. Juni 2007) enthalten. Der bei der Eröffnung der Regierungskonferenz vorgelegte erste Entwurf des Reformvertrags hielt sich strikt an die Mandatsvorgaben; auf dieser Grundlage erfolgte die Feinarbeit am Vertragstext, die mit Ausnahme der Außenministertreffen am 7./8. September und am 15. Oktober 2007 in Rechtsexpertensitzungen ausgeführt wurde.*

<sup>5</sup> *Vgl Ratsdokument 17271/08 zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes zu der Tagung des Europäischen Rates in Brüssel (11./12. Dezember 2008).*

<sup>6</sup> *Die Ergebnisse des 6. Rechtsschutztages werden voraussichtlich im ersten Halbjahr 2009 in der Schriftenreihe BM.I im Neuen Wissenschaftlichen Verlag erscheinen.*

<sup>7</sup> *Vgl Schwarz (2003), [www.europa-digital.de](http://www.europa-digital.de).*

<sup>8</sup> *Bis 2002 war auch die bis dahin bestehende Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) Teil der ersten Säule.*

<sup>9</sup> *Vgl Winkler (2007) 20 ff und Schroeder (2007).*

<sup>10</sup> *Daneben werden im Art 34 Abs 2 noch folgende Rechtsakte aufgezählt: Gemeinsame Standpunkte, durch die das Vorgehen der Union in einer gegebenen Frage bestimmt wird, und Übereinkommen, die von den Mitgliedstaaten entsprechend*

*ihrem Verfassungsrecht zu ratifizieren sind.*

<sup>11</sup> *Rs 148/78, Ratti.*

<sup>12</sup> *Vgl Schroeder (2007) 55.*

<sup>13</sup> *Siehe Öhlinger/Potacs (2006) 15, 67.*

<sup>14</sup> *Der ehemalige Direktor im Generalsekretariat des Rates und heutige EU-Antiterror Koordinator Gilles De Kerchove kritisierte in seiner Stellungnahme im Rahmen der Arbeitsgruppe X des Europäischen Konvents die mangelnde nationale Umsetzung der Rechtsakte im Bereich der PJZS folgendermaßen („de Kerchove [2002] 5“) „Si le Conseil a manifesté une ardeur normative peu commune au cours des cinq dernières années, les Etats membres en revanche se sont montrés peu empressés à ratifier les conventions, à transposer les décisions-cadres correctement et dans les délais et à exécuter scrupuleusement les obligations découlant des actes adoptés dans le cadre du titre VI du TUE. Certes, le TUE n'impose pas formellement aux Etats membres un devoir de loyauté analogue à celui que prévoit l'article 10 du Traité instituant la Communauté européenne („TCE“ ci-après en abrégé). Il n'empêche: la situation, comme on le montre ci-après, est à ce point préoccupante qu'il n'est pas exagéré de qualifier le droit dérivé de l'Union dans le domaine policier et judiciaire pénal de droit virtuel.“*

<sup>15</sup> *Vgl Feik (2007) 14.*

<sup>16</sup> *In der Fassung des Amtsblattes der Europäischen Union, 2007/C 306/01. Aus dieser Fassung sind in der Folge auch die Nummerierungen der Artikel, die sich auf den VvL beziehen, entnommen. Dzt bestehen auch verschiedene inoffizielle konsolidierte Fassungen der Verträge sowie auch eine „offizielle“ Version des Rates (6655/08: Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union), die eine etwas*

*abweichende Nummerierung enthalten.*

<sup>17</sup> *Experten wie Ugo Draetta meinen, dass der Reformvertrag zu 90 % den Verfassungsvertrag widerspiegeln, vgl Neri (2007) 8.*

<sup>18</sup> *Vgl Müller-Graff (2007) 4.*

<sup>19</sup> *Vgl Ratsdokument 11177/07 CONCL 2. Die Begriffe „Verfassungsvertrag“ oder „Verfassung für Europa“ werden in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 21./22. Juni 2007 nie explizit erwähnt, sondern umschrieben (wie etwa „die auf die RK 2004 zurückgehenden Neuerungen“).*

<sup>20</sup> *Amtsblatt der Europäischen Union, 2007/C 306/01.*

<sup>21</sup> *Artikel 61g: „Der Rat erlässt Maßnahmen, um die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den zuständigen Dienststellen der Mitgliedstaaten in den Bereichen dieses Titels sowie die Zusammenarbeit zwischen diesen Dienststellen und der Kommission zu gewährleisten. Dabei beschließt er auf Vorschlag der Kommission vorbehaltlich des Artikels 61i und nach Anhörung des Europäischen Parlaments.“*

<sup>22</sup> *Vgl zu der Bestimmung des Art 35 Abs 5 EUV Mayer (2006).*

<sup>23</sup> *Das VK und Irland beteiligen sich bereits jetzt nur eingeschränkt am Schengen-Besitzstand (für Aspekte der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit).*

<sup>24</sup> *Der Vertrag von Lissabon enthält ein Protokoll, das das bestehende Protokoll (Nr 5) über die Position Dänemarks modifiziert. Das dzt für den Titel IV EGV bestehende opt-out Dänemarks wird auf den gesamten Bereich der PJZS ausgedehnt. Das geänderte Protokoll enthält weiters die Möglichkeit, dass Dänemark in Zukunft sein opt-out aufgibt und das opt-in vom VK und Irland übernehmen darf.*

<sup>25</sup> *Zu den verschiedenen Begriffen und zur Verstärkten Zusammenarbeit im Allgemeinen Derpa (2003). Vgl auch Langner (2004).*



<sup>26</sup> Vgl Linke (2006) 32.

<sup>27</sup> Maurer (2007) 115.

<sup>28</sup> Vgl Lieb/Maurer/von Ondarza (2008) 39–40.

<sup>29</sup> Siehe dazu die Mitteilung der Kommission (KOM [2007] 412 endgültig) „Europa für das 21. Jahrhundert reformieren – Stellungnahme der Europäischen Kommission nach Artikel 48 des Vertrags über die Europäische Union zu der zur Änderung der Verträge einberufenen Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten“, 4 ff.

<sup>30</sup> Beispielhaft dafür steht die 2005 von der Kommission eingebrachte Initiative für einen „Beschluss des Rates zur Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, vor allem an den Binnengrenzen, und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen“ (KOM [2005] 317 endgültig), die nach langwierigen Verhandlungen schließlich eingestellt wurde, da kein Mehrwert im fast ausverhandelten Entwurf mehr erkennbar war.

<sup>31</sup> Im Parlamentsbericht falsch als Rahmenbeschluss zitiert.

<sup>32</sup> Im Parlamentsbericht ebenfalls falsch als Rahmenbeschluss zitiert.

<sup>33</sup> Bericht über den Vertrag von Lissabon (2007/2286[INI]), Dokument A6-0013/2008 vom 29.01.2009, 107 f.

<sup>34</sup> Vgl Lieb/Maurer/von Ondarza (2008) 53 ff.

<sup>35</sup> Vgl Linke (2006) 38.

<sup>36</sup> Vgl Langner (2004) 24–25.

### Quellenangaben

Derpa, *Die verstärkte Zusammenarbeit im Recht der Europäischen Union* (2003).

Feik, *Die dritte Säule im Überblick*, in Lagodny/Wiederin/Winkler (Hrsg), *Probleme des Rahmenbeschlusses am Beispiel des Europäischen Haftbefehls* (2007).

Hesse, *Vom Werden Europas. Der Europäische Verfassungsvertrag: Konventsarbeit, politische Konsensbildung, materielles Ergebnis* (2007).

de Kerchove, *Working Document 35, Working Group X, Intervention de M. Gilles de Kerchove, directeur su Secrétariat général du Conseil, devant le Groupe de travail X „Liberté, sécurité et justice“ le 8 octobre 2002.*

Langner, *Verstärkte Zusammenarbeit in der Europäischen Union. Stärkung der Integration oder hin zu einem Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten?* (2004).

Lieb/Maurer/von Ondarza (Hrsg), *Der Vertrag von Lissabon. Kurzkomentar. Diskussionspapier der FG 1, 2008/07, April 2008, SWP Berlin.*

Linke, *Das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit im Vertrag von Nizza. Möglichkeiten eines Europas der differenzierten Integration* (2006).

Maurer, *Vom Verfassungs- zum Reformvertrag. Die Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag und die Verhandlungen zum Mandat der Regierungskonferenz 2007. Diskussionspapier der FG 1, 2007/08, Juli 2007, SWP Berlin.*

Mayer (Hrsg), *Kommentar zu EU- und EG-Vertrag* (2006).

Müller-Graff, *Die Zukunft des Europäischen Verfassungstopos und Primärrechts nach der deutschen Präsidentschaft* (2007).

Neri, *L'Europa a due velocità punta sulla democrazia*, in *Presenza*, Novembre-Dicembre 2007.

Öhlinger/Potacs, *Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht. Die Anwendung des Europarechts im innerstaatlichen Bereich* (2006).

Schroeder, *Der Rahmenbeschluss als Rechtssatzform in den Verträgen*, in Lagodny/Wiederin/Winkler (Hrsg), *Probleme des Rahmenbeschlusses am Beispiel des Europäischen Haftbefehls. Ein neues Instrument der europäischen Integration aus Sicht von Europarecht, Strafrecht, Verfassungsrecht und Völkerrecht* (2007).

Schwarz, *Die Entwicklung der europäischen Justiz- und Innenpolitik* (2003).

Seeger/Yüzen, *Und nun Blick nach vorn! Bilanz des Lissabon-Gipfels am 18./19. Oktober 2007, C.A.P Aktuell 2007/13.*

Winkler, *Grundrechte und Grundrechtsschutz in der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen*, in Lagodny/Wiederin/Winkler (Hrsg), *Probleme des Rahmenbeschlusses am Beispiel des Europäischen Haftbefehls. Ein neues Instrument der europäischen Integration aus Sicht von Europarecht, Strafrecht, Verfassungsrecht und Völkerrecht* (2007).