

# Die Innen- und Justizpolitik der EU nach dem Vertrag von Lissabon

Arnold Kammel und Marie Lukova

## ABSTRACT

*The area of EU Justice and Home Affairs is one of the most dynamic policy fields of the European Union. The Lisbon Treaty added a new quality to this area by integrating the former third pillar of the Union into the supranational umbrella of the European Union. Together with the Stockholm Programme and the Internal Security Strategy of the EU major improvements in this area are to be expected. The paper therefore analyzes the most important changes due to the Lisbon Treaty and explains the contents of both, the Stockholm Programme and the Internal Security Strategy of the EU.*

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde insbesondere der Bereich der Innen- und Justizpolitik der EU neu geordnet und einschneidende Änderungen ihrer Struktur vorgenommen. Der Vertrag begründet eine neue Phase in der Entwicklung dieses Politikfeldes, das von einer am Anfang primär intergouvernementalen Materie nunmehr praktisch vollständig in das Unionsrecht inkorporiert wurde. Neben dem Vertrag von Lissabon markiert auch das unter schwedischer Präsidentschaft verabschiedete Stockholmer Fünfjahresprogramm für die Innen- und Justizpolitik eine neue Ausrichtung in diesem Bereich. Im Folgenden wird die Entstehung der Innen- und Justizpolitik skizziert und in weiterer Folge werden die wesentlichen Neuerungen durch den Vertrag von Lissabon und das Stockholmer Programm analysiert und die Auswirkungen auf dieses so sensible Politikfeld näher ausgeführt.

## Die Entwicklung eines Politikfeldes

Der Bereich der Innen- und Justizpolitik wurde stets als Hort nationalstaatlicher Souveränität angesehen und entwickelte sich daher erst spät im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses als Politikfeld der EU, weil nationalstaatliche Vorbehalte die Herausbildung dieses Politikfeldes zu einem europäischen Thema verhinderten. Durch die Weiterentwicklung des Europäischen Binnenmarkts und

der damit einhergehenden Freizügigkeitsregelung verstärkte sich jedoch auch die Perzeption der damit zusammenhängenden Gefahren und Risiken. Bei einem Treffen in Rom am 1. und 2. Dezember 1975 beschloss der Europäische Rat, auch vor dem Hintergrund der terroristischen Aktivitäten von Roter Armee Fraktion in Deutschland und den Roten Brigaden in Italien, eine engere Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Sicherheit. Es wurde die sogenannte TREVI-Gruppe (Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale) eingerichtet, die sich aus den Innenministern der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften zusammensetzte und außerhalb des institutionellen Rahmens der Europäischen Gemeinschaften, deren Organe an der Tätigkeit der TREVI-Gruppe nicht beteiligt waren, stand. Aufgrund ihrer intergouvernementalen Konstruktion konnte die TREVI-Gruppe keine rechtsverbindlichen Beschlüsse fassen. Übereinkommen, die im Rahmen von TREVI ausgearbeitet wurden, bedurften der Ratifikation durch die Mitgliedstaaten. Der nächste Integrations-schritt vollzog sich ebenfalls außerhalb des institutionellen Rahmens der EG, als im Jahr 1985 einige Mitgliedstaaten der Gemeinschaft das sogenannte Schengener Abkommen unterzeichneten, das eine vollständige Öffnung der Binnengrenzen und den Wegfall der Grenzkontrollen vorsah. Um den damit verbundenen Sorgen vor einer Zunahme internationaler Kriminalität

und Terrorismus entgegenzutreten, wurde das Abkommen im Jahr 1990 durch das sogenannte Schengener Durchführungsübereinkommen ergänzt, welches erstmalig eine Abstimmung der polizeilichen Aktivitäten in den Teilnehmerstaaten vorsah. Im primärrechtlichen Rahmen der EG/EU wurde durch den Vertrag von Maastricht im Jahr 1992 im Rahmen der Europäischen Union eine Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich Justiz und Inneres eröffnet. Die Zusammenarbeit wurde als dritte Säule neben den Europäischen Gemeinschaften und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik angesehen und blieb als intergouvernementale Zusammenarbeit konstruiert. Rechtsetzungsaktivitäten der EU waren für die Justiz- und Innenpolitik jedoch zunächst ausdrücklich ausgeschlossen worden. Gemeinsame Gesetze konnten deshalb anfangs nur durch eigene völkerrechtliche Übereinkommen oder Konventionen beschlossen werden, die von allen nationalen Parlamenten ratifiziert werden mussten.

Mit dem Vertrag von Amsterdam erfuhr der Bereich der Innen- und Justizpolitik im Rahmen der EU einen weiteren Integrations-schub. Die Inhalte des Schengener Abkommens wurden in den EU-Vertrag übernommen und es wurde der „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ geschaffen. Ein Großteil der Justiz- und Innenpolitik wurde nun „vergemeinschaftet“ und unter der ersten Säule subsumiert,

nur der Bereich der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) verblieb intergouvernemental unter dem Schirm der dritten Säule, allerdings konnte der Rat der EU durch einstimmigen Beschluss Rechtssetzungsakte verabschieden, die keiner nationalen Ratifizierung bedurften. Die PJZS war damit der einzige Bereich, in dem die Europäische Union Rechtsakte erlassen konnte, ohne dass das Europäische Parlament oder nationale Parlamente daran beteiligt waren. Eine wesentliche Ausformulierung fand der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts durch die Verabschiedung von Fünfjahresprogrammen. Mit den Programmen von Tampere (1999-2004), Den Haag (2004-2009) und Stockholm (bis 2014) wurde das Politikfeld weiter ausgestaltet. Das am 4./5. November 2004 angenommene und für fünf Jahre gültige Haager Programm listete zehn Prioritätsfelder der EU auf, wobei die Einwanderungs- und Asylpolitik sowie die Terrorismusbekämpfung an oberster Stelle stehen. Auf dem Haager Gipfel einigten sich die Staats- und Regierungschefs auch darauf, die qualifizierte Mehrheit und das Mitentscheidungsverfahren künftig auf Asyl, Einwanderung und Grenzschutz auszuweiten. Entscheidungen zu legaler Migration blieben aber weiterhin der Einstimmigkeit unterworfen.

### **Die Änderungen durch den Vertrag von Lissabon**

Die im Lissaboner Vertrag angelegten, umfassenden Reformen der Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik, passen einerseits die primärrechtlichen Grundlagen an die dynamische Entwicklungen der politischen Praxis an und führen die Integrationsentwicklung dieses Politikfelds andererseits auf ein deutlich höheres Niveau, insbesondere im Bereich der PJZS. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde die bestehende Säulenstruktur abgeschafft und die dritte Säule somit in den unionsrechtlichen Rahmen eingegliedert. In Titel V (Art. 67-89 AEUV) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union werden nunmehr die rechtlichen Bestimmungen zur Innen- und Justizpolitik unter dem in sich geschlossenen Titel „Der Raum

der Freiheit, Sicherheit und des Rechts“ zusammengefasst. Dies bedeutet, dass die Rechtssetzungsinstrumente des Art. 288 AEUV, wie Verordnungen und Richtlinien auch für den Bereich der Innen- und Justizpolitik anzuwenden sind und dass durch den Vertrag von Lissabon das jetzt ordentliche Gesetzgebungsverfahren genannte Mitentscheidungsverfahren zur Regel wird. Dadurch wurde auch die Rolle des Europäischen Parlaments gestärkt. Darüber hinaus erfahren auch die nationalen Parlamente eine Stärkung. Mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip wird mit dem Vertrag von Lissabon ein Subsidiaritätscheck europäischer Gesetzgebung durch nationale Parlamente eingeführt. Für den Bereich der PJZS gilt ein Schwellenwert von nur einem Viertel der Stimmen der nationalen Parlamente zur Auslösung der Subsidiaritätsprüfung (in anderen Politikbereichen ein Drittel). Die bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon bestehenden Beschränkungen des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) bezüglich der PJZS werden mit der Ausnahme, dass der EuGH keine Zuständigkeit für die Überprüfung der Gültigkeit und Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen nationaler Strafverfolgungsbehörden hat, aufgehoben. Art. 3 Abs 2 EUV enthält für den Bereich der Innen- und Justizpolitik eine neue Zielvorgabe. Demnach bietet die Union ihren Bürgerinnen und 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 durch den Vertrag vorgesehene Supranationalisierung wird jedoch durch einige Sonderklauseln abgeschwächt. So wurden neue Opt-Outs für Großbritannien, Irland und Dänemark im Bereich der PJZS als Ausgleich für die Aufgabe nationaler Vetorechte eingeführt, und für den Bereich der PJZS wird ein fünfjähriger Übergangszeitraum mit Blick auf die neuen Rechte der Kommission als Initiativorgan und des EuGH vorgesehen. Dadurch wurde eine vollständige Supranationalisierung bisher noch nicht erreicht, und es bleiben inter-

gouvernementale Restbestände bestehen. Mit dem Lissaboner Vertrag werden auch zwei neue Institutionen geschaffen. So wird im Rat ein ständiger Fachausschuss (COSI) eingesetzt, um sicherzustellen, dass innerhalb der Union die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit gefördert und verstärkt wird. Die genauen Kompetenzen dieses Organs müssen jedoch erst in der Umsetzung des Vertrags definiert werden. Darüber hinaus sieht der Vertrag von Lissabon auch die Schaffung einer europäischen Staatsanwaltschaft auf Grundlage der bestehenden Justizbehörde Eurojust vor, deren Kompetenz sich aber nur auf die Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union beschränkt, jedoch auf den Bereich der grenzüberschreitenden Schwerekriminalität ausgedehnt werden kann. Die Europäische Staatsanwaltschaft ist, falls erforderlich in Verbindung mit Europol, zuständig für die strafrechtliche Untersuchung und Verfolgung sowie die Anklageerhebung in Bezug auf Personen, die als Täter oder Teilnehmer Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union begangen haben, wobei hier die Europäische Staatsanwaltschaft bei diesen Straftaten vor den zuständigen Gerichten der Mitgliedstaaten die Aufgaben der Staatsanwaltschaft wahrnimmt. Europol hat darüber hinaus den Auftrag, die Tätigkeit der Polizeibehörden und der anderen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten sowie deren gegenseitige Zusammenarbeit bei der Verhütung und Bekämpfung der zwei oder mehr Mitgliedstaaten betreffenden schweren Kriminalität, des Terrorismus und der Kriminalitätsformen, die ein gemeinsames Interesse verletzen, das Gegenstand einer Politik der Union ist, zu unterstützen und zu verstärken. Europol darf jedoch operative Maßnahmen nur in Verbindung und in Absprache mit den Behörden des Mitgliedstaats oder der Mitgliedstaaten ergreifen, deren Hoheitsgebiet betroffen ist. Die Anwendung von Zwangsmaßnahmen bleibt ausschließlich den zuständigen einzelstaatlichen Behörden vorbehalten. Mit Blick auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts entwickelt die Union eine gemeinsame Politik im Bereich Asyl,

subsidärer Schutz und vorübergehender Schutz, mit der jedem Drittstaatsangehörigen, der internationalen Schutz benötigt, ein angemessener Status angeboten und die Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-zurückweisung gewährleistet werden soll. Die Union entwickelt gemäß der Art. 77-80 AEUV eine gemeinsame Einwanderungspolitik, die in allen Phasen eine wirksame Steuerung der Migrationsströme, eine angemessene Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, sowie die Verhütung und verstärkte Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Menschenhandel gewährleisten soll. Hier zeigt sich auch ein Kompetenzerwerb der EU insbesondere hinsichtlich der Frage der Integration von Immigranten, für die nunmehr auch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gilt.

### Das Stockholmer Programm

Einen Tag nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde am 2. Dezember 2009 das sogenannte Stockholmer Programm - Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger - als Rechtsnachfolger des Haager Programms angenommen. Das Stockholmer Programm trägt der Entwicklung im Bereich der Innen- und Justizpolitik Rechnung und unterstreicht die bereits durch das Haager Programm erzielten Fortschritte in diesem Politikfeld. Es versucht auch mit den Neubestimmungen des Vertrags von Lissabon für mehr Kohärenz unter den EU-Institutionen, Agenturen, Mitgliedstaaten und anderen Akteuren zu sorgen. Im Rahmen des Fünfjahresprogramms sollen nachstehende Prioritäten behandelt werden: Förderung der Unionsbürgerschaft und der Grundrechte; Europa als Raum des Rechts und der Politik; ein Europa, das schützt; Zugang zu Europa in einer globalisierten Welt; ein Europa der Verantwortung, der Solidarität und der Partnerschaft in Migrations- und Asylfragen sowie die Rolle Europas in der globalisierten Welt - die externe Dimension. Als wesentliche Instrumente zur Erreichung dieser Ziele sieht das Programm insbesondere das Vertrauen zwischen den Behörden und Dienststellen der einzelnen Mitgliedsta-

ten und die vollständige und wirksame Umsetzung, Durchsetzung und Bewertung der bestehenden Instrumente an. Trotz der im Programm umschriebenen Ambitionen im Bereich der Innen- und Justizpolitik bleibt das Programm vage und ist daher seit der Verabschiedung heftiger Kritik ausgesetzt. Der Aktionsplan zur Umsetzung des Programms sieht darüber hinaus die Ausarbeitung einer Strategie zur inneren Sicherheit der EU vor.

### Die EU-Strategie zur inneren Sicherheit

Im März 2010 wurde vom Europäischen Rat eine Strategie zur inneren Sicherheit der EU mit dem Titel „Auf dem Weg zu einem europäischen Sicherheitsmodell“ angenommen, die basierend auf der Empfehlung des Stockholmer Programms gleichsam in Ergänzung der Europäischen Sicherheitsstrategie, sich mit dem auswärtigen Handeln der Union beschäftigt. Die Strategie stellt den Schutz des Menschen in einer globalen Gesellschaft in den Mittelpunkt des Handelns der EU. Mit Blick auf das Bedrohungsszenario nennt die Strategie folgende Herausforderungen: Terrorismus, schwere und organisierte Kriminalität, Cyberkriminalität, grenzüberschreitende Kriminalität, Gewalt sowie natürliche oder vom Menschen verursachte Katastrophen. Um diesen Herausforderungen gerecht zu werden, bedarf es eines umfassenden EU-weiten Ansatzes, wozu gemeinsame Lageanalysen und Zukunftsszenarien zur Antizipation von Bedrohungen und ein gemeinsames Folgemanagement zur Bekämpfung der Bedrohungen notwendig sind. Ziel ist in Komplementarität zu den bestehenden Strategien die Schaffung eines europäischen Modells, das die Sicherheit der Bürger der Union umfassend gewährleisten soll. Die Strategie fordert „einen umfassenden, pragmatischen, flexiblen und realistischen Ansatz, der sich unter Berücksichtigung von Risiken und Bedrohungen, die sich in einem breiteren Kontext auf die Bürger auswirken könnten, ständig an die Realität anpasst, bei dem nicht nur strafrechtliche Aspekte im Mittelpunkt stehen, sondern auch Risiken jeglicher Art berücksichtigt werden, die ein Sicherheitsproblem im weiteren Sinne

schaffen könnten, bei dem ferner aufmerksam verfolgt wird, ob er an die sich verändernden Umstände angepasst werden muss, und der höchstmögliche Sicherheit für die Menschen in Europa gewährleistet.“ Als Follow-up war eine Mitteilung der Kommission vorgesehen, in der die Strategie näher ausgearbeitet werden soll.

Am 22. November 2010 wurde von der Kommission diese Mitteilung vorgelegt, welche die Strategie der inneren Sicherheit weiter ausgearbeitet. Im Kern der Strategie steht weiterhin der Schutz der Unionsbürger. Die Kommission schlägt konkrete Maßnahmen zur Bewältigung dieser Herausforderungen, wie z.B. einen Legislativvorschlag für die Beschlagnehmung von Vermögen aus Straftaten, vor. Ferner soll die EU dafür sorgen, dass die Bevölkerung besser in die Maßnahmen gegen Radikalisierung und Rekrutierung von Terroristen eingebunden wird, und Methoden für einen besseren Schutz der Verkehrsinfrastruktur vor Terroranschlägen vor allem für den Landverkehr ermitteln. Um den jüngsten Entwicklungen im Bereich der Cyberkriminalität entsprechen zu können, soll Expertise in Sachen Ermittlung und Verhütung von Cyberkriminalität zusammengebracht werden, weshalb das Strategiepapier die Schaffung eines europäischen Zentrums für Cyberkriminalität vorschlägt. Darüber hinaus beinhaltet die Strategie unterschiedliche Maßnahmen für eine bessere Grenzverwaltung einerseits und zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit gegen Krisen und Katastrophen sowie zur Reaktion darauf andererseits. In der EU-Strategie der inneren Sicherheit sind folgende fünf strategischen Ziele mit einschlägigen Maßnahmen genannt: Schwächung internationaler krimineller Netzwerke, die unsere Gesellschaft bedrohen; Maßnahmen gegen Terrorismus, Radikalisierung und Rekrutierung von Terroristen; besserer Schutz der Bürger und Unternehmen im Cyberspace; Erhöhung der Sicherheit an den Außengrenzen; Verbesserung der Widerstandsfähigkeit Europas gegenüber Krisen und Katastrophen. Die Kommission wurde beauftragt, dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich Bericht zu erstatten und die Tä-

tigkeit des Ständigen Ausschusses für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit (COSI) zu unterstützen, dem eine wesentliche Rolle bei der Umsetzung der Strategie eingeräumt wird.

### **Jüngste Entwicklungen durch den belgischen Ratsvorsitz**

Einen wesentlichen Schwerpunkt der belgischen Ratspräsidentschaft stellt die Umsetzung des Vertrags von Lissabon insbesondere mit Blick auf die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft dar. Hier kommt es aber zum Interessenskonflikt mit einigen Mitgliedstaaten, die befürchten, dass die Europäische Staatsanwaltschaft über die nationalen Staatsanwaltschaften hinweg entscheiden kann. Darüber hinaus sieht der belgische Ratsvorsitz auch einen Harmonisierungsplan vor mit dem Ziel, für die Innen- und Justizminister ein Modell zu entwickeln, das helfen soll, sie bei Beschlussfassungen auf europäischer Ebene besser über die verschiedenen Kriminalitätsformen, die mittels einer methodologischen Prioritätsstellung in Angriff genommen werden sollten, zu informieren. Sobald eine Entscheidung über die Prioritäten getroffen wird, müssen für jede Priorität politische Zielsetzungen festgelegt werden, welche wiederum in konkreten jährlichen Aktionsplänen umgesetzt werden sollten. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob die geleisteten Anstrengungen auch erfolgreich waren bzw. welche Adaptionen notwendig sind.

### **Die Innen- und Justizpolitik als sich dynamisch veränderndes Politikfeld**

Der Vertrag von Lissabon hat der dynamischen Entwicklung der Innen- und Justizpolitik der EU Rechnung getragen und dieser nun eine neue verstärkte Qualität als Unionspolitik eingeräumt. Mit der Annahme des Vertrags von Lissabon wurde ein Vakuum vermieden, da sich das Stockholmer Programm als Arbeitsprogramm in weiten Teilen auf den Vertragstext bezieht. Dennoch gilt der Bereich der Justiz- und Innenpolitik nach wie vor als sensible Materie, bei der die Mitgliedstaaten nur zögerlich gewillt sind, Kompetenzen an

die Union abzugeben. Dies zeigt sich auch deutlich im noch immer bestehenden Machtspiel zwischen einem verstärkten Maß an Supranationalität einerseits und Restbeständen von Intergouvernementalismus andererseits. Darüber hinaus ist, wie sich ebenfalls bei der historischen Entwicklung dieses Politikfeldes gezeigt hat, die Weiterentwicklung auch außerhalb des rechtlichen EU-Regelwerks von entscheidender Bedeutung. Aufgrund von bi- bzw. multilateralen Übereinkommen wurde die Dynamik in diesem Politikbereich erzielt. Auch wenn das Stockholmer Programm im Vergleich zu seinen beiden Vorgängerprogrammen aus Tampere und Den Haag vielleicht nicht alle Erwartungen erfüllt hat, so zeigt sich doch mit der Annahme der Strategie für die innere Sicherheit der Union, dass diese gewillt ist, sich aktuellen Herausforderungen im Bereich der Innen- und Justizpolitik zu stellen und für die Sicherheit der Bürger Europas zu sorgen. Wie aber in so vielen Politikbereichen, so trifft auch für die Innen- und Justizpolitik, insbesondere nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, die Warnung zu, dass es nunmehr gilt, den vorhandenen rechtlichen Rahmen auszunutzen und die Strategie tatsächlich zu implementieren. Nur dann kann das von vielen kaum als solches wahrgenommene Erfolgsprojekt einer gemeinsamen Innen- und Justizpolitik der EU eines Tages verwirklicht werden.

*Arnold Kammel ist Generalsekretär des AIES  
Marie Lukova ist Forschungsassistentin am AIES*

Alle Rechte vorbehalten.  
Nachdruck oder vergleichbare Verwendungen von Arbeiten des Austria Instituts für Europa- und Sicherheitspolitik (AIES) sind auch in Auszügen nur mit vorheriger Genehmigung gestattet. Die im AIES-Fokus veröffentlichten Beiträge geben ausschließlich die Meinung der jeweiligen Autorinnen und Autoren wieder.

© Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik, 2010.

Schlossgasse 6  
A-2344 Maria Enzersdorf  
Tel. +43 (0)2236 411 96  
Fax. +43 (0)2236 411 96-9  
E-Mail: [office@aies.at](mailto:office@aies.at)  
[www.aies.at](http://www.aies.at)

Gestaltung & Druck:  
Magoo Events & Marketing, [www.magoo.ag](http://www.magoo.ag)