



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Verstärkte Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres der EU – Die Verträge von Schengen und Prüm im Vergleich“

Verfasser

Dr.iur. Arnold H. Kammel, M.A.

angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag.phil.)

Wien, im Jahr 2012

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 300

Studienrichtung lt. Studienblatt: Politikwissenschaft

Betreuer: Univ.Doz. Dr. Paul Luif

Danksagung

Ich möchte am Beginn dieser Arbeit auch die Möglichkeit ergreifen, um Dank zu sagen.

Mein größter Dank gilt in erster Linie meinen Eltern, meinem leider viel zu früh verstorbenen Papa Heinz und meiner Mama Cäcilia KAMMEL, die mir dieses Studium überhaupt ermöglicht haben. Meine Mama hat mich stets, auch während der Verfassung dieser Arbeit, tatkräftig unterstützt und die mühevollen Arbeit des Korrekturlesens übernommen. Beiden sei diese Arbeit auf das Herzlichste in Dankbarkeit gewidmet.

Zu besonderem Dank bin ich auch Herrn Univ.DoZ. Dr. Paul LUIF verpflichtet, der mir die Möglichkeit eröffnete, diese Arbeit zu verfassen und der mir bei auftauchenden Fragen und Problemen bezüglich der Arbeit immer hilfevoll zur Seite stand und auch Anregungen zu einer besseren Gestaltung dieser Arbeit lieferte.

Darüber hinaus danke ich Herrn Brigadier Kurt HAGER vom Bundesministerium für Inneres für seine Unterstützung und Hilfeleistung.

Weiters gilt der Dank auch meinen Kolleginnen und Kollegen am Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik (AIES) für die wertvollen fachlichen Anregungen und Diskussionen.

Maria Enzersdorf, Murau im Jänner 2012

Dr. Arnold H. Kammel, M.A.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	1
1.1.	Vorwort.....	1
1.2.	Fragestellung und Thesen	2
1.3.	Aufbau der Arbeit	3
2.	Theorien und Begriffserklärungen	5
2.1.	Europäische Integrationstheorien – zum Begriff der Integration	5
2.2.1.	Supranationalismus vs. Intergouvernementalismus	6
2.2.2.	Neofunktionalismus	7
2.2.3.	Multi-Level-Governance (MLG)	9
2.2.4.	Differenzierte Integration bzw. Flexibilität.....	11
2.2.	Der Begriff der inneren Sicherheit	15
3.	Meilensteine in der Entwicklung der Innen- und Justizpolitik der EU	17
3.1	Einleitung.....	17
3.2.	Erste Ansätze im Rahmen intergouvernementaler Zusammenarbeit vor Schengen..	18
3.2.1.	Die Zusammenarbeit der Zollverwaltungen (GAM).....	18
3.2.2.	TREVI-Gruppe.....	18
3.3.	Schengen.....	20
3.4.2.	Vertrag von Amsterdam	23
3.4.3.	Vertrag von Nizza und die Grundrechtscharta	25
3.4.4.	Verfassungsvertrag	26
3.5.	Die Fünfjahresprogramme im Bereich Innen- und Justizpolitik	29
3.5.1.	Das Programm von Tampere.....	29
3.5.2.	Das Programm von Den Haag.....	31
3.5.3.	Das Programm von Stockholm	34

3.6.	Die Strategie zur inneren Sicherheit der EU.....	35
3.7.	Bewertung der Entwicklung im Bereich Justiz und Inneres vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon	39
4.	Der Vertrag von Lissabon – Auswirkungen auf den Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts.....	41
4.1.	Einleitung.....	41
4.2.	Institutioneller Rahmen und Entscheidungsfindungsprozess	41
4.2.1.	Einleitung	41
4.2.2.	Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren und die Einführung von Notbremsen durch den Vertrag von Lissabon	43
4.2.3.	Institutionelle Veränderungen durch den Vertrag von Lissabon	44
4.2.4.	Solidarität der Mitgliedstaaten in der Asyl- und Einwanderungspolitik.....	45
4.2.5.	Europol, Eurojust und Europäische Staatsanwaltschaft.....	46
4.3.	Supranationalität vs. Intergouvernementalismus.....	48
4.4.	Grundrechtecharta	49
4.5.	Solidaritätsklausel.....	50
4.6.	Opt-out-Möglichkeiten – Differenzierte Integration durch den Reformvertrag.....	51
4.6.1.	Einleitung	51
4.6.2.	Großbritannien und Irland.....	51
4.6.3.	Dänemark	52
4.7.	Der Ständige Ausschuss des Rates für die innere Sicherheit	54
4.8.	Bewertung der Änderungen durch den Vertrag von Lissabon mit Blick auf die EU-Innen- und Justizpolitik	55
5.	Differenzierte Integration im Bereich Justiz und Inneres: die Verträge von Schengen und Prüm in der Analyse.....	58
5.1.	Der Vertrag von Schengen	58
5.1.1.	Entstehungsgeschichte	58
5.1.2.	Die Inkorporation des Schengener Vertragssystems in den EU-Rechtsrahmen	60
5.1.3.	Der Schengenacquis	63

5.1.4.	Bewertung des Schengener Abkommens für die Innen- und Justizpolitik der EU	64
5.2.	Der Vertrag von Prüm	66
5.2.1.	Entstehungsgeschichte	66
5.2.2.	Die Ziele und wesentlichen Inhalte des Prümer Vertrags	68
5.2.3.	Überführung ins EU-Recht.....	75
5.2.4.	Bewertung des Prümer Vertrags	76
5.3.	Differenzierung als Motor für die Weiterentwicklung der Innen- und Justizpolitik der EU	80
6.	Schlussbetrachtung und künftige Perspektiven für die Justiz- und Innenpolitik der EU..	82
6.1.	Die Koppelung von Binnenmarkt und europäischer Innen- und Justizpolitik als Erfolgsfaktor im Sinne des Neofunktionalismus?	82
6.2.	Supranationalität vs. Intergouvernementalismus.....	84
6.3.	Differenzierung als Königsweg für die Innen- und Justizpolitik?.....	85
6.4.	Quo vadis, europäische Innen- und Justizpolitik? Der Versuch eines Ausblicks	86
Annex	89
Annex I:	Abkürzungsverzeichnis	89
Annex II:	Abbildungsverzeichnis	91
Annex III:	Literaturverzeichnis	92
Zusammenfassung	106
Abstract	108
Lebenslauf	109

1. Einleitung

1.1. Vorwort

Die EU – ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts? Die europäische Wirklichkeit stellt sich häufig anders dar: internationaler Terrorismus, grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, illegale Migration. Seit mehr als einem halben Jahrhundert entwickelt sich die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in den Bereichen Justiz und Inneres einerseits auf bilateraler und regionaler (z.B. im Rahmen des Europarates) sowie andererseits auf internationaler Ebene (Interpol, Vereinte Nationen). Im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses sind Kooperationen in diesem Politikfeld relativ neu. Zwar wurde im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) bereits 1957 die Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft vorgesehen, im Bereich Grenzverkehr, Einwanderung und Visapolitik wurden aber keine entsprechenden Maßnahmen getroffen.¹

Die Europäische Union bildet seit nunmehr fünfzehn Jahren einen gemeinsamen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts - die Anfänge der Kooperation in der Innen- und Justizpolitik reichen sogar weit bis in die 1970er Jahre zurück. Die Herausforderungen, denen sich die Mitgliedstaaten im Umgang mit der regulären und irregulären Einwanderung sowie grenzüberschreitender organisierter Kriminalität und internationalem Terrorismus stellen müssen, haben in dieser Zeit auch durch den Abbau der EU-Binnengrenzen seit Ende der 1990er Jahre an Bedeutung gewonnen. Fragen der Einwanderungs- und Asylpolitik sowie Schutz der Außengrenzen und polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit sind daher von zentraler Bedeutung auch für die EU als Rechtsraum.

Glaubt man der Literatur, so handelt es sich in dem von den Eckpfeilern „Freiheit“, „Sicherheit“ und „Recht“ begrenzten Integrationsbereich der Innen- und Justizpolitik um einen *„eigenständigen, von selbst laufenden Integrationsmotor, der zu einer inzident fortschreitenden Integration führen kann, die sich in Detailbereichen lautlos und ohne*

¹ S. Musacchio, Vincenzo: Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und Europäische Union, in: Polizei Newsletter, abrufbar unter: <http://www.polizei-newsletter.de/documents/musacchio.pdf> [letzter Zugriff: 22. Jänner 2012].

*Übergang bewegt.*² Bei einer weniger euphorischen Betrachtung muss jedoch eine Kluft zwischen der durch die schnelle Entwicklung des Politikfelds bedingten Ausdehnung des Rechtsrahmens einerseits und der politischen Praxis andererseits, festgestellt werden.

Schwerpunkt der Arbeit ist die Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union, die sich in den letzten Jahrzehnten einem großen Transformationsprozess unterzogen hat, wobei im Fokus die Weiterentwicklung des Politikfelds durch die Verträge von Schengen und Prüm und deren eigener Integrationslogik steht.

1.2. Fragestellung und Thesen

Die zentrale Fragestellung bezieht sich auf die differenzierte Integration als Motor für eine verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der Innen- und Justizpolitik am Beispiel der Verträge von Schengen und Prüm. Vor dem Hintergrund dieser Fragestellung, gehe ich von drei Annahmen aus:

- Das Ziel der Vollendung des Binnenmarktes geht einher mit dem Interesse, diesen und seine Bürger abzusichern. Mit der Weiterentwicklung des Binnenmarktes war daher die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und damit eine verstärkte Zusammenarbeit unter den EU-Mitgliedern im Bereich der Innen- und Justizpolitik eine logische Konsequenz.
- Spätestens seit den Terroranschlägen in den USA im Jahr 2001 ist die verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der Innen- und Justizpolitik eine der zentralen Herausforderungen der EU geworden. Die seither erhöhte Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur Intensivierung der Zusammenarbeit im Politikfeld innerer Sicherheit begünstigt das Ziel der EU zur fortschreitenden Integration. Zunehmend werden Politikbereiche der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit unter dem Deckmantel der Notwendigkeit der Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität auf europäische Ebene verschoben und vergemeinschaftet.

² S. Kraus-Vonjahr (2002), 114f.

- Die Geschichte des europäischen Integrationsprozesses ist der Inbegriff für ein Europa mehrerer Geschwindigkeiten. Vor allem die gegensätzlichen Interessen von Kommission, einem treibenden Motor für integrationsförderliche Maßnahmen, und den Mitgliedstaaten, die nach wie vor auf ihre nationalen Souveränitätsrechte beharren, führen zu erhöhtem Konfliktpotenzial. Die Verträge von Schengen und Prüm zeigen, dass gerade deshalb eine rechtsverbindliche temporäre Zusammenarbeit auch außerhalb des EU-Vertragswerks zu einer verstärkten Integration, wenn auch unter dem Vorbehalt einer differenzierten Integration, zum Ziel führen kann.

Recht und Politik sind gerade im Zusammenhang mit der Europäischen Union im Allgemeinen und der Innen- und Justizpolitik im Besonderen nur schwer voneinander zu trennen, weil starke Interdependenzen bestehen. Die interdisziplinäre Befassung und Analyse der vorherrschenden rechts- und politikwissenschaftlichen Literatur bildet den methodischen Schwerpunkt der Arbeit, wobei auch Expertengespräche in die Arbeit einfließen.

1.3. Aufbau der Arbeit

Im auf diese Einleitung folgenden zweiten Kapitel werden zunächst eine Einführung in die der Arbeit zugrunde liegenden Theorien gegeben und die relevanten Begrifflichkeiten, insbesondere der Begriff der inneren Sicherheit, definiert. Das dritte Kapitel gibt einen umfassenden Überblick über die Entwicklung der europäischen Innen- und Justizpolitik. Beginnend mit den Anfängen polizeilicher Kooperation und der Entwicklung zwischenstaatlicher, auf völkerrechtlicher Grundlage aufbauender, Kooperationsformen bis hin zu der Eingliederung des Politikfelds in den Rechtsrahmen der EU. Hier sollen die wesentlichen Rechtsrahmen (Vertrag von Maastricht bis inklusive einer Replik auf den Verfassungsvertrag) und die bisher verabschiedeten Fünfjahresprogramme auf deren Auswirkungen auf die Justiz- und Innenpolitik beleuchtet werden. Das vierte Kapitel befasst sich eingehend mit dem Vertrag von Lissabon und dessen Implikationen auf den gemeinsamen Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts und analysiert den gegenwärtigen rechtlichen Rahmen der Innen- und Justizpolitik. Das fünfte Kapitel widmet sich schließlich den beiden Verträgen von Schengen und Prüm, beleuchtet deren Entstehungsgeschichte und Inhalte und geht abschließend der Frage nach, inwieweit eine differenzierte Integration als Motor für die Weiterentwicklung dieses Politikfeldes dienen kann. In der Schlussbetrachtung wird mit Hilfe der Forschungsergebnisse auf die zentrale Fragestellung und Thesen

eingegangen. Dabei wird auch analysiert, mit welchem Theoriemodell sich die bisherige Entwicklung der Innen- und Justizpolitik am besten beschreiben lässt und welche künftigen Anforderungen an eine gemeinsame europäische Innen- und Justizpolitik gestellt werden.

2. Theorien und Begriffserklärungen

2.1. Europäische Integrationstheorien – zum Begriff der Integration

Um die Entwicklungen im Bereich der Innen- und Justizpolitik der EU zu verstehen, werden drei theoretische Konzepte herangezogen, die in der Lage sind, den Entwicklungsprozess geeignet darzustellen und auf die Kernfrage nach differenzierter Integration im Bereich der Innen- und Justizpolitik einzugehen: Supranationalismus/Intergouvernementalismus, Neofunktionalismus und Multi-Level-Governance. Zu Beginn erscheint es nötig, auf den Begriff der „europäischen Integration“ einzugehen. Nach Ernst B. Haas bezeichnet diese keinen Zustand (im englischen Original condition), aber einen Prozess, in dem *“political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities toward a new centre, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states”*³

Von der Integration ist der Begriff der Kooperation zu unterscheiden, der insbesondere in den internationalen Beziehungen ein frühes Stadium eines Integrationsprozesses bezeichnet, bei dem gemeinsame, arbeitsteilige Handlungen entwickelt werden.⁴ Daneben kann mit dem Integrationsbegriff allerdings auch ein Zustand gemeint sein, der aus dem Prozess des Zusammenwachsens resultiert und den Zusammenhalt der Teileinheiten gewährleistet.⁵

Integration kann in den verschiedensten Formen auftreten. Während politische Integration einen Zusammenschluss von Staaten mit dem Ziel der politischen Verschmelzung darstellt, bedeutet wirtschaftliche Integration die Angleichung von Marktbedingungen und die Beseitigung von Handelshemmnissen in einem gemeinsamen Markt. Unter rechtlicher Integration wird die Unterwerfung bestimmter Sachbereiche unter einer gleichartigen Regelung verstanden, während der Zusammenschluss zu einem militärischen Bündnis mit einheitlichen Strukturen eine militärische Integration darstellt. Die EU unterscheidet darüber hinaus zwischen positiver und negativer Integration. Positive Integration liegt bei Übertragung neuer Kompetenzen auf die supranationale Ebene vor, während negative

³ S. Haas (1961), 366.

⁴ S. zur Definition dieses Begriffs: Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft, Band 1, A-M, Beck, München 2004.

⁵ S. Bieling/Lerch (2006), 13.

Integration das integrative Tätigwerden der Organe aufgrund der von den Mitgliedstaaten verliehenen Kompetenzen beschreibt.⁶ Auf den Begriff der differenzierten Integration und dessen Bedeutung wird in diesem Kapitel noch gesondert eingegangen.

Die Bereiche Justiz und Inneres sind der politischen Integration zuzuordnen, können aber, wie sich im Folgenden zeigen wird, nicht losgelöst von der wirtschaftlichen Integration betrachtet werden. Die nachstehenden Integrationstheorien sollen dazu dienen, die Integration von verschiedenen Gesichtspunkten aus zu beleuchten bzw. die sich daraus ergebenden Spannungsfelder zwischen politischer und wirtschaftlicher Integration näher zu erläutern.

2.2.1. Supranationalismus vs. Intergouvernementalismus

Grundsätzlich wird innerhalb der Integrationstheorien zwischen supranationalen und intergouvernementalistischen Theorien differenziert. Der Unterschied besteht im Wesentlichen in der Differenzierung der Bedeutung bzw. der Rolle der Akteure sowie der Ein- und Zuordnung der Kräfteverhältnisse zwischen diesen Akteuren (der EU) innerhalb des Integrationsprozesses. Der Intergouvernementalismus betont die Rolle der Mitgliedstaaten, die innerhalb des Integrationsprozesses ihre Interessen, unabhängig vom Grad der Vergemeinschaftung, steuern und kontrollieren⁷ und in einzelnen mit nationalen Souveränitätsvorbehalten behafteten Politikfeldern auch keine tiefer gehende Vergemeinschaftung anstreben. Als besondere Form des Intergouvernementalismus entwickelte sich Anfang der 1990er Jahre der liberale Intergouvernementalismus nach Andrew Moravcsik, der die Kontrolle über den Integrationsprozess weiterhin bei den Mitgliedstaaten sieht. Die institutionalisierte Kooperation in der EU bleibt nach dieser Ansicht auf jene Bereiche beschränkt, in denen die Regierungen Probleme kollektiven Handelns lösen wollen.⁸

Im Gegensatz zum Intergouvernementalismus räumt der Supranationalismus den europäischen Institutionen eine übergeordnete Bedeutung im Integrationsprozess ein. Mitgliedstaaten sind bereit, Kompetenzen auf diese Ebene abzugeben. Als von den Staaten unabhängige Akteure können diese den Integrationsvorgang wesentlich beeinflussen.

⁶ S. Kraus-Vonjahr (2002), 107f.

⁷ S. Pollak/Slominski (2006), 54.

⁸ S. Moravcsik (1991), (1993) und (1994).

Zentrales Organ des Supranationalismus ist die Europäische Kommission, deren Mitglieder gem Art. 17 Abs. 3 EUV aufgrund ihrer allgemeinen Befähigung und ihres Einsatzes ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit von den sie entsendenden Mitgliedstaaten ausüben. Wichtigste Vertreter des supranationalen Ansatzes sind Neofunktionalismus und Konstruktivismus, wobei in dieser Arbeit auf ersteren im Folgenden eingegangen wird.

2.2.2. Neofunktionalismus

Im Gegensatz zu den normativen Theorien, ist der Neofunktionalismus „zweifelloser Urvater der empirisch-analytischen Theorien europäischer Integration“.⁹ Grundkonzept des Neofunktionalismus ist die Aussage „*form follows function*“, womit der Ausgangspunkt aus neorealistischer Sicht nicht die Schaffung einer europäischen Verfassung steht, sondern diese vielmehr das Ende eines langen, dynamischen Prozesses bildet.¹⁰ Gegenstand des Neofunktionalismus ist die Erklärung der Überlagerung der Nationalstaaten durch supranationale Kooperation.

In den Worten des Begründers Ernst B. Haas, der die von David Mitrany entwickelte Theorie des Funktionalismus weiterentwickelte, lautet diese wie folgt: „*States, instead of struggling for power, are expected to defend their preferences and to cooperate when cooperation is deemed necessary for their realization. State preferences are seen as resulting from changing domestic competitions for influence; there is no fixed and knowable national interest. Preferences of political actors are formulated on the basis of the values held; they, in turn, determine an actor's sense of interest. In short, Neofunctionalism carried the assumptions of democratic pluralism over into policy formulations relating to international matters by disaggregating the state into its actor-components.*“¹¹ Durch die Zusammenfassung funktionspezifischer Komponenten ergeben sich im Laufe des Prozesses Institutionen.¹² Die Definitionen von Haas enthalten jedoch keine Zielvorstellungen des politischen Gebildes, vielmehr bleibt dessen Ende offen: „*The end result of a process of political integration is a new political community superimposed over the pre-existing ones.*“¹³

⁹ S. Wolf (2006), 65.

¹⁰ S. Kraus-Vonjahr (2002), 109.

¹¹ S. Haas (2004), xiv.

¹² S. Ucakar/Gschiegl (2010), 207.

¹³ S. Haas (2004), 16.

Als zentrale These seiner Theorie des Neofunktionalismus hat Haas das sogenannte „spill-over“- Konzept entwickelt, nach dem bei längerfristiger, positiv verlaufender Kooperation im Zuge eines „Lernprozesses“ eine Integrationsbejahung bei den beteiligten Akteuren eintritt und somit auch in anderen Bereichen die Bereitschaft zur Kooperation entsteht:

*“Learning is based on the perceptions of self-interest displayed by the actors. When actors realize that their interest would best be achieved by adopting new approaches, and if these approaches involve commitment to larger organizations, then and only then does ‘learning’ contribute to integration.”*¹⁴

Nach Leon Lindberg wird dieser spill-over-Effekt als eine Situation definiert *“in which a given action, related to a specific goal, creates a situation in which the original goal can be assured only by taking further actions, which in turn create a further condition and a need for more action and so forth.”*¹⁵

Schmitter unterscheidet drei Formen des spill-over: einen funktionalen, politischen und institutionellen spill-over.¹⁶ Während ersterer darauf abzielt, dass die Integration einzelner Sektoren nur dann funktionieren kann, wenn auch andere Sektoren integriert werden, so geht zweiterer davon aus, dass Eliten und Bürokratien die Vorteile der Integration zur Umsetzung ihrer Ziele erkennen und daher diese weiter vorantreiben. Unter institutionellem spill-over versteht Schmitter, dass supranationale Organe aufgrund ihrer Scharnierfunktion zwischen den einzelnen mitgliedstaatlichen Regierungen einen Informationsvorteil aufweisen, den sie zum weiteren Ausbau ihrer eigenen Kompetenzen nützen können.¹⁷

Dennoch kann dieser spill-over nicht für gegeben angenommen werden, er ist vielmehr von exogenen Faktoren und politischen Machtverhältnissen abhängig. Aufgrund verstärkter Renationalisierungstendenzen und des nichtlinearen Prozesses wurde der Begriff des spill-backs gleichsam als Gegenstück zum spill-over entwickelt.

Als konkrete Anwendungsbeispiele des Neofunktionalismus dienen beispielsweise die Errichtung der supranationalen Montanunion und die anschließende Gründung der EWG. Durch die Entwicklung von einer Freihandelsunion über den Binnenmarkt hin zur WWU

¹⁴ S. Haas (1964), 48.

¹⁵ S. Lindberg (1963), 10.

¹⁶ S. Pollak/Slominski (2006), 56f.

¹⁷ Ebenda.

können die vom Neofunktionalismus beschriebenen Phänomene und Charakteristika sichtbar gemacht werden.¹⁸ Die mögliche Anwendung im Bereich der Innen- und Justizpolitik, einem der Kernbereiche staatlicher Souveränitätsvorbehalte, aber auch der europäischen Integration, wird zentraler Gegenstand der vorliegenden Arbeit sein.

Das Konzept des Neofunktionalismus wurde vor allem von der realistischen Schule abgelehnt, die die Herausbildung einer supranationalen Organisationsstruktur bezweifelten und der Machtpolitik, der insbesondere großen EU-Mitgliedstaaten größere Bedeutung einräumten.¹⁹

2.2.3. Multi-Level-Governance (MLG)

Die Theorie des Mehrebenen-Systems versteht die EU als eine Entität sui generis und verneint die beispielsweise im Neofunktionalismus vorgebrachte Zielorientierung, dass die europäische Integration einen dynamischen Prozess vom Staatenbund zum Bundesstaat darstellen würde. Zentraler Begriff ist „Governance“, der von Jachtenfuchs/Kohler-Koch als *„fortwährender Prozess bewusster Zielbestimmung und Eingriffe zur Gestaltung gesellschaftlicher Zustände“*²⁰ definiert wird. Schwerpunkt des Forschungsansatzes ist der Ist-Zustand der europäischen Integration, weshalb die Finalität des Prozesses offengelassen wird. Der Integration haftet ein gewisses Maß an Unvorhersehbarkeit bei: *„MLG is about fluidity, the permanence of uncertainty and multiple modalities of authority – suggesting an association with postmodernity.“*²¹

Nach den Begründern dieser Richtung Liesbeth Hooghe und Gary Marks handelt es sich beim MLG-Konzept nicht um einen staatszentrierten Ansatz²², der Begriff „Multi-Level-Governance“ bedeutet vielmehr: *„The multi-level governance model does not reject the view that national governments and national arenas are important, or that these remain the most important pieces of the European puzzle. However, when one asserts that the state no longer monopolizes European-level policy making or the aggregation of domestic interests, a very*

¹⁸ S. Kraus-Vonjahr (2002), 110.

¹⁹ S. dazu u.a. Luif (2007b), 16.

²⁰ S. Jachtenfuchs/Kohler-Koch (2003), 15.

²¹ S. Rosamond (2000), 111.

²² S. auch Knodt/Große Hüttmann (2006), 227.

different polity comes into focus.”²³ Der MLG-Ansatz folgt damit in seiner Logik anderen institutionalistisch und systemtheoretisch orientierten Konzeptionen darin, dass die EU als eigenständiges politisches System und nicht als intergouvernementales Verhandlungsregime verstanden wird.²⁴

Daher basiert die MLG-Theorie auf einem akteurszentrierten Ansatz, bei dem Institutionen und Akteure voneinander unterschieden werden: *„Our starting point (...) is to make a clear distinction between institutions and actors, i.e. between the state (and the EU) as a set of rules and the particular individuals, groups, and organizations which act within those institutions.*”²⁵ Durch diesen akteurszentrierten Ansatz wird versucht, der empirischen Komplexität des EU-Systems näher zu kommen, als dies bei klassischen intergouvernementalen Ansätzen der Fall ist.²⁶ MLG lehnt sich stark an das Subsidiaritätsprinzip gem Art. 5 Abs. 3 EUV an, welches besagt, dass Entscheidungsfindungsprozesse möglichst bürgernah stattfinden sollen. In all jenen Bereichen, die nicht in der ausschließlichen Zuständigkeit der EU liegen, können deren Organe nur dann nach dem Subsidiaritätsprinzip tätig werden, wenn die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht umgesetzt werden können und/oder aufgrund ihres Umfangs besser auf europäischer, gemeinschaftlicher Ebene erreicht werden können.

Der MLG-Ansatz stützt sich vor allem auf drei zentrale Prämissen²⁷:

1. Im Modell der Multi-Level Governance sind die Kompetenzen auf verschiedene Ebenen verteilt und werden von mehreren Akteuren ausgeübt – die mitgliedstaatlichen Regierungen spielen dabei neben den EU-Institutionen, wie oben bereits erwähnt, eine wichtige, aber nicht die alles entscheidende Rolle.
2. Das supranationale Entscheidungssystem bringt einen „signifikanten Verlust“ für die mitgliedstaatlichen Regierungen mit sich. Entscheidungen sind „Nullsummen-Spiele“, die zu schmerzlichen politischen „Niederlagen“ auch für große Mitgliedstaaten führen können.
3. Die politischen Entscheidungsebenen gelten als „interconnected“ und nicht als „nested“. Dies bedeutet, dass keine klare Trennung zwischen nationalen und

²³ S. Hooghe/Marks (2001), 3.

²⁴ S. Knodt/Große Hüttmann (2006), 229.

²⁵ S. Marks et. al. (1996), 348.

²⁶ S. Knodt/Große Hüttmann (2006), 233.

²⁷ S. Hooghe/Marks (2001), 3f.

supranationalen Entscheidungsebenen existiert und subnationale Akteure wie die Regionen und Länder operieren sowohl auf der europäischen wie auch auf der nationalen Ebene: „(...) *the separation between domestic and international politics, which lies at the heart of the state-centric model, is rejected by the multi-level governance model*“.

Hauptkritikpunkt am MLG-Konzept ist, dass dieses primär deskriptiv sei und keine Theorie beinhalte, wobei von Vertretern dieser Strömung argumentiert wird, dass der MLG-Ansatz vielmehr eine alternative zur staatszentrierten Perspektive bieten wolle.²⁸

2.2.4. Differenzierte Integration bzw. Flexibilität

Unter differenzierter Integration werden die Abweichungen (Differenzierungen) von der einheitlichen Geltung und Anwendung des Unions- und Gemeinschaftsrechts verstanden, die aber zugleich den Prozess der Integration vorantreiben.²⁹ Wie sich bereits anhand dieser Definition zeigt, gibt es mehrere Formen der flexiblen Integration, die Emmanouilidis in sechs Formen unterteilt³⁰:

1. Gründung einer supranationalen Union

Diese Form sieht die Gründung einer neuen Union durch eine Gruppe von EU-Staaten vor. Kernelemente dieser neuen Union sind nach Emmanouilidis ein höherer Grad an supranationaler Zusammenarbeit, ein unter den Mitgliedern geschlossener eigener Vertrag und als Langfristziel eine graduelle Integrationsvertiefung in Richtung einer föderal organisierten politischen Union. Diese Form zeichnet ein hohes Maß an Offenheit aus. Alle Mitglieder, die bereit sind, die aus dem neuen Vertrag sich ergebenden Verpflichtungen zu erfüllen, werden zur Teilnahme eingeladen. Für eine solche Union wäre aber in logischer Konsequenz die Schaffung neuer Institutionen unabdingbar.³¹

²⁸ S. beispielsweise George (2004), 125 oder Benz u.a. (2007) 9f.

²⁹ S. Ulrich Becker, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), EU-/EG-Kommentar, Bd. 1, 6. Aufl. (2003), Rn. 17 zu Art. 43 EUV.

³⁰ S. Emmanouilidis (2010), 159. Emmanouilidis weist darauf hin, dass er neue Formen der Differenzierung beschreibt, da alte Konzepte wie „Europe à la carte“, „variable Geometrie“, „Kerneuropa“ oder „abgestufte Integration“ unterschiedlich interpretiert und verstanden werden und daher zu Missverständnissen anstatt zu analytischer Klarheit führen. Siehe zu diesen Formen Forgó (1996), 10-20.

³¹ S. Emmanouilidis (2010), 159f.

2. Differenzierung auf Basis etablierter Instrumente und Prozeduren

Bei dieser Form wird der Grad der Zusammenarbeit durch eine Gruppe von Mitgliedstaaten auf der Grundlage bestehender Instrumente oder auf klar definierten Verfahren für bestimmte Politikbereiche weiter erhöht. Als Beispiele sind die Verstärkte Zusammenarbeit nach Art. 20 EUV, die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach Art. 42 EUV oder die Möglichkeit der konstruktiven Enthaltung im Bereich der GASP zu nennen. Emmanouilidis unterscheidet hier noch zwischen einer Differenzierung in Richtung einer föderalen Union bzw. einer funktional-pragmatischen Differenzierung, wie eben als Beispiel die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit.³²

3. Intergouvernementale Zusammenarbeit außerhalb der EU

Mitgliedstaaten verstärken ihre Zusammenarbeit in gewissen Politikbereichen, aber nicht auf Basis bestehender Vertiefungsinstrumente, sondern auf Basis zwischenstaatlicher Mechanismen und Verfahren. Es findet kein Souveränitätstransfer statt und die EU-Institutionen spielen keine direkte Rolle. Hier unterscheidet er zwischen einer intergouvernementalen Avantgarde, die eine Vorreiterrolle für einen Politikbereich übernimmt, dem Europa der Nationen, die eine Zusammenarbeit ohne Souveränitätstransfer regelt sowie einer losen Kooperation, um ein konkretes Ziel zu erreichen, oder einem konkreten Zweck zu dienen.³³

4. Differenzierung durch Opt-outs

Eine in der EU häufig praktizierte Form der Differenzierung ist jene durch sogenannte Opt-outs.³⁴ EU-Staaten stimmen einer weiteren Integrationsvertiefung nicht zu, um diesen Prozess aber nicht zu behindern, wird eine Blockade durch die Gewährung von bereichsspezifischen Opt-outs überwunden. Eine solche Gewährung muss jedoch einstimmig von allen Mitgliedstaaten verabschiedet und im Primärrecht, beispielsweise in Form eines Protokolls, niedergelegt werden. Die Gewährung eines Opt-in-Rechts kann dabei gewährt werden.³⁵

³² Ebenda, 161f.

³³ Ebenda, 162-164.

³⁴ Vgl. hier ausführlich die Analyse im vierten Kapitel dieser Arbeit zum Vertrag von Lissabon.

³⁵ S. Emmanouilidis (2010), 165.

5. Affiliierung unterhalb einer (Voll-)Mitgliedschaft

Hierbei handelt es sich um eine Form der Differenzierung, die sich nicht auf die die EU und ihre Mitgliedstaaten beschränkt, sondern die Einbeziehung von Ländern, die (noch) nicht der Union angehören, regelt. Gerade mit Blick auf die EU-Erweiterungspolitik werden Formen einer Assoziierung unterhalb einer Vollmitgliedschaft häufig diskutiert. Hierbei unterscheidet Emmanouilidis zwischen einer Assoziierung Plus, der Teilmitgliedschaft und der limitierten Mitgliedschaft.³⁶

6. Negative Differenzierung durch Austritt

Diese letzte Form, der von Emmanouilidis beschriebenen differenzierten Integration bezieht sich auf den Fall, dass ein Mitgliedstaat nicht mehr willens oder fähig ist, eine weitere Integrationsvertiefung zu unterstützen und deshalb die Europäische Union verlässt. Bis zum Vertrag von Lissabon war primärrechtlich der Fall eines Austritts nicht vorgesehen. Ein solcher hätte nur auf völkerrechtlicher Basis erfolgen können. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde jedoch eine Austrittsklausel³⁷ geschaffen, nach der jeder Mitgliedstaat *„im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften beschließen [kann], aus der Union auszutreten.“*

Die Forderung nach einer flexiblen Integration wurde gerade seitens der großen Mitglieder und Integrationsbefürworter Frankreichs und Deutschlands immer wieder betont. So äußerte der ehemalige französische Staatspräsident Jacques Chirac den Wunsch, eine „Avantgarde-Gruppe“ zu bilden, die neben der Verbesserung der Koordinierung der Wirtschaftspolitiken und der Stärkung der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik eine größere Effizienz bei der Bekämpfung der Kriminalität gewährleisten.³⁸ Ähnliche Ansichten wurden auch vom deutschen Außenminister Joschka Fischer vertreten, der in seiner Berliner Rede die Schaffung eines Gravitationszentrums betonte und ergänzend dazu feststellte: *„Liegt also in einer solchen Differenzierung, einer verstärkten Zusammenarbeit in Teilbereichen, die Antwort auf die doppelte Herausforderung von Erweiterung und Vertiefung? Gerade in einer erweiterten*

³⁶ Ebenda, 165-171. Nachdem diese Subform der differenzierten Integration für diese Arbeit von geringer Relevanz ist, sei der interessierte Leser auf die angegebene Quelle verwiesen.

³⁷ S. Art. 50 EUV.

³⁸ Rede des französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac vor dem Deutschen Bundestag am 27. Juni 2000.

*und zwangsläufig auch heterogeneren Union wird eine weitere Differenzierung unverzichtbar werden. Sie zu erleichtern, ist deshalb auch ein zentrales Ziel der Regierungskonferenz.*³⁹ Und weiter erläuterte er seinen Zwei-Stufen-Plan für die weitere Integration Europas: *„Angesichts dieser Lage könnte man sich also weit über das nächste Jahrzehnt hinaus die weitere Entwicklung Europas in zwei oder drei Stufen vorstellen: Zunächst dem Ausbau verstärkter Zusammenarbeit zwischen denjenigen Staaten, die enger als andere kooperieren wollen, wie dies bereits auch in der Wirtschafts- und Währungsunion und bei Schengen der Fall ist. Auf vielen Gebieten können wir hiermit vorankommen: bei der Weiterentwicklung der Euro-11 zu einer wirtschaftspolitischen Union, beim Umweltschutz, der Verbrechensbekämpfung, der Entwicklung einer gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik und natürlich auch in der Außen- und Sicherheitspolitik. Sehr wichtig dabei ist, dass verstärkte Zusammenarbeit nicht als eine Abkehr von der Integration verstanden werden darf.*⁴⁰

Gerade durch die verschiedenen Erweiterungsrounds, mit denen die EU immer heterogener wurde und eine gemeinsame Willensbildung oft nur mehr erschwert möglich ist, wird der Ruf nach einer verstärkten Differenzierung des europäischen Integrationsprozesses immer lauter. Emmanouilidis warnt aber selbst in diesem Zusammenhang davor, dass eine solche Flexibilisierung eines „*narratives of differentiated integration*“⁴¹ bedarf, um auch die europäische Öffentlichkeit für eine Differenzierung zu gewinnen. Dennoch gilt mit Blick auf die differenzierte Integration abschließend festzuhalten, dass diese die Gefahr einer Zersplitterung bzw. in extremis einer Spaltung der Union in sich birgt.⁴² Vor dem Hintergrund dieser Arbeit und der formulierten Forschungsfrage und Thesen wird allerdings auf die möglichen positiven Implikationen einer Differenzierung für den Bereich der Innen- und Justizpolitik einzugehen sein.

³⁹ Joschka Fischer: *"Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration"* Rede am 12. Mai 2000 in der Humboldt-Universität in Berlin. [ONLINE]. [Berlin]: Auswärtiges Amt, [14.01.2005]. Verfügbar unter [HTTP://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/2000/r000512a.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/2000/r000512a.pdf).

⁴⁰ Ebenda.

⁴¹ S. Emmanouilidis (2008), 60.

⁴² S. Forgó (1996), 29f.

2.2. Der Begriff der inneren Sicherheit

Innere Sicherheit ist schon seit Beginn des modernen Staatsdenkens die erste und zugleich auch wichtigste Funktion des Staates. Sofern innerhalb des Staates die Sicherheit gewährleistet war, konnte die Gefahr von Bürgerkrieg minimiert werden und der Staat war gegen Angriffe von außen gewappnet. Bereits bei den großen Staatsphilosophen Jean Bodin und Thomas Hobbes findet sich die Bedeutung der Sicherheit für den Staat wieder. Bodin definiert Schutz und Verteidigung der Untertanen neben der Pflege des Rechts als lebensnotwendiges Ding für den Staat.⁴³ Hobbes' Leviathan verweist auf Sicherheit als Hauptziel des Staates, der darüber hinaus auch noch mit dem Gewaltmonopol ausgestattet ist: *„Der einzige Weg, solch eine gemeinsame Macht zu errichten, die fähig ist, die Menschen vor dem Angriff Fremder und vor gegenseitigem Unrecht zu schützen [...], besteht darin, all ihre Macht und Stärke einem Menschen oder einer Versammlung von Menschen zu übertragen. [...] Und wer diese Person verkörpert, wird Souverän genannt und hat, wie man sagt, die souveräne Macht.“*⁴⁴ Allein mit Blick auf diese beiden großen Staatsphilosophen lässt sich für die innere Sicherheit ableiten, was der ehemalige deutsche Innenminister Schily treffend als *„Kernbereich nationaler Identität“* umschrieb.⁴⁵

Das Lexikon der inneren Sicherheit versteht den Begriff der inneren Sicherheit als *„Bezeichnung für den Schutz der Gesellschaft und des Staates vor Kriminalität, Terrorismus und vergleichbaren Bedrohungen“*, wobei die *„zentrale Aufgabe des Staates, [...] die Freiheit und Sicherheit seiner Bürgerinnen und Bürger zu schützen.“*⁴⁶

Auch wenn Sicherheit heute sowohl auf nationaler als auch europäischer und internationaler Ebene als umfassend verstanden wird, fällt der Begriff primär noch immer unter die nationalstaatliche Prärogative, weshalb es auch wenig verwunderlich ist, dass oftmals eine zwischenstaatliche oder supranationale Zusammenarbeit aufgrund des von Knelangen als *„Kooperationsdilemma“* bezeichnete Situation scheitert, da diese das historisch gewachsene Selbstverständnis und die Identität der Mitgliedsstaaten und ihrer Gesellschaften berührt und

⁴³ S. Bodin (1976), Buch 1, 1. Kapitel. Das französische Original lautet: « République est un droit gouvernement de plusieurs ménages, et de ce qui leur est commun, avec puissance souveraine. » Zit. nach Kraus-Vonjahr (2002), 105.

⁴⁴ Vgl. Hobbes (1996), 145, zit. nach Kraus-Vonjahr (2002), 105.

⁴⁵ Vgl. Schily (2000), 884.

⁴⁶ S. Sabitzer (2008), 236.

damit zwar zum einen den Nutzen einer Kooperation erkennt, sich zum anderen aber die Rolle und Funktion des Nationalstaates als solches hinterfragt.⁴⁷

⁴⁷ S. Knelangen (2000), 151.

3. Meilensteine in der Entwicklung der Innen- und Justizpolitik der EU

3.1 Einleitung

Die Kooperation im Bereich der Justiz- und Innenpolitik ist, wie bereits eingangs erwähnt, ein relativ junges Politikfeld im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses. Aufgrund des sensiblen Charakters dieses Politikfeldes war der Kooperationswille unter den Mitgliedstaaten anfänglich sehr beschränkt. Im Vertrag von Rom vom 25. März 1957, der den entscheidenden ersten Schritt für die Einleitung des europäischen Integrationsprozesses darstellt, findet sich noch keine Erwähnung dieses Bereiches. Trotz erster Maßnahmen im Hinblick auf eine künftige Personenfreizügigkeit innerhalb eines zu schaffenden europäischen Binnenmarkts, wurde der Bereich des Grenzschutzes und der Grenzsicherung sowie Fragen der Migration zu Beginn vorläufig ausgeklammert.

In der Zwischenzeit wurde dieser Prozess jedoch weiter fortgeführt, und die Zollunion sowie ein gemeinsamer Markt wurden schrittweise geschaffen. Mit dem Vertrag von Maastricht wurde das Politikfeld „*Justice and Home Affairs*“ zum ersten Mal vertraglich zu einem Bestandteil des EU Regelwerks. Im Laufe der weiteren Integrationsschritte wurde jedoch gerade dieses Politikfeld zahlreichen Änderungen unterworfen und zählt nunmehr zu den dynamischsten Politikbereichen im Rahmen der europäischen Integration. Im folgenden Kapitel wird daher nach einer Beschreibung der ersten Ansätze im Rahmen intergouvernementaler Zusammenarbeit die (Weiter-)Entwicklung dieses Politikfeldes innerhalb des EU-Regelwerks und durch die Fünfjahresprogramme dargestellt. Dabei wird als Schwerpunkt die Frage nach einer vertieften Zusammenarbeit und der damit partiell einhergehenden differenzierten Integration als Motor für die Weiterentwicklung dieses Politikfeldes analysiert und diskutiert werden.

3.2. Erste Ansätze im Rahmen intergouvernementaler Zusammenarbeit vor Schengen

3.2.1. Die Zusammenarbeit der Zollverwaltungen (GAM)

Bereits 1967 wurde mit dem Übereinkommen von Neapel⁴⁸ die Zusammenarbeit der Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten über die Gegenseitige Amtshilfe (GAM)⁴⁹ ermöglicht. Hauptaufgabe der GAM war nach weitgehender Harmonisierung des nicht-tarifären Zollrechts die Verhinderung, Bekämpfung und Ermittlung von Schmuggel in den Bereichen Waffen, strategische Güter, Pornografie und Drogen⁵⁰, und der Schwerpunkt der Tätigkeit lag auf operativen Fragen. Mit der Verwirklichung des Binnenmarktes am 1. Jänner 1993 wurde ein gemeinsames Zollinformationssystem ausgearbeitet und eine gemeinsame Außengrenzstrategie für sogenannte „empfindliche Güter“ entwickelt. Der Kommission kam im Rahmen der GAM eine Beobachterrolle zu.⁵¹

3.2.2. TREVI-Gruppe

Die 1970er Jahre waren in Europa geprägt von zahlreichen terroristischen Aktionen. Insbesondere die Rote Armee Fraktion in Deutschland, die französische „Action Directe“, die Roten Brigaden in Italien und der Angriff der palästinensischen Gruppe „Schwarzer September“ auf die israelische Olympiamannschaft in München im Jahr 1972 führten zu einer steigenden Terrorgefahr in Europa, weshalb der Europäische Rat von Rom am 1. Dezember 1975 auf Vorschlag des damaligen britischen Premierministers Wilson und seines Außenministers Callaghan beschloss, die sogenannte TREVI⁵²-Gruppe einzurichten, die zum ersten Mal am 29. Juni 1976 auf ministeriellem Level zusammentrat, um Fragen der Terrorismusbekämpfung zu debattieren und die Handlungen in diesem Politikfeld unter den zwölf beteiligten Staaten zu koordinieren. Diese Koordinierung fand auf

⁴⁸ Übereinkommen zwischen Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden über gegenseitige Unterstützung ihrer Zollverwaltungen mit Zusatzprotokollen, geschlossen am 7. September 1967 in Neapel.

⁴⁹ Frz. für Groupe d'Assistance Mutuelle

⁵⁰ S. Nanz (1992), 126 und 129.

⁵¹ S. Kraus-Vonjahr (2002), 45.

⁵² TREVI steht für die französischen Begriffe Terrorism, Radicalisme, Extremisme et Violence Internationale.

intergouvernementalen Level unter Ausschluss des Europäischen Parlaments und der Kommission statt.

Die TREVI-Zusammenarbeit war in drei Ebenen gegliedert. Die höchste Ebene bildete die Zusammenkunft der Innen- und Justizminister, die seit dem ersten Treffen halbjährlich im Juni und Dezember tagten. Die mittlere Ebene setzte sich aus der Gruppe der sogenannten „Hohen Beamten“ zusammen, die aus den Leitern der Polizeibehörden der jeweiligen Ministerien besteht, die ministeriellen Sitzungen vorbereiteten, und sich für die Umsetzung der Beschlüsse auf der dritten Ebene, der Expertenebene, verantwortlich zeichneten. Diese dritte Ebene unterteilte sich in fünf Arbeitsgruppen⁵³:

- AG TREVI I: verantwortlich für Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung;
- AG TREVI II: wissenschaftliches und technisches Know-How zur Terrorismusbekämpfung;
- AG TREVI III: Sicherheitsbestimmungen für die zivile Luftfahrt. Im Jahr 1985 wurde die Rolle von TREVI III mit Fokus auf den Bereich der organisierten Kriminalität neu definiert;
- AG TREVI IV: Sicherheit von nuklearen Anlagen und Transport;
- AG TREVI V: Krisennotfallsmaßnahmen für Katastrophen, Brandschutz und Brandbekämpfung.

Darüber hinaus wurden ad hoc-Arbeitsgruppen betreffend Europol und organisierte Kriminalität eingerichtet. Einzelnen Nicht-EG-Staaten wurde Beobachterstatus eingeräumt, die nach den Treffen von der Troika gebrieft wurden. Zu diesen „Friends of TREVI“ zählten Schweden, Österreich, Marokko, Norwegen, Schweiz, Finnland, Kanada und die USA.⁵⁴ Mit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags wurde die TREVI-Gruppe von den Bestimmungen der sogenannten „Dritten Säule“ abgelöst.

⁵³ Siehe ausführlich dazu Bunyan (1993), 2f.

⁵⁴ Ebenda, 1.

3.3. Schengen

Untrennbar mit dem Schengen-Prozess⁵⁵ ist der Wunsch der Mitgliedstaaten nach einem Europa der Bürger und der Verwirklichung der vier Grundfreiheiten innerhalb des europäischen Binnenmarktes verbunden. Im Jahr 1985 wurde zwischen Frankreich, Deutschland und den Benelux-Staaten im luxemburgischen Grenzort Schengen ein Abkommen (Schengen I) geschlossen, das den stufenweisen Abbau von Grenzkontrollen im Personenverkehr vorsah. Aufgrund von Schwierigkeiten im Bereich der inneren Sicherheit und beim Datenschutz konnte der ursprüngliche Termin für den vollständigen Abbau der Personengrenzkontrollen jedoch nicht eingehalten werden. Es wurde daher im Juni 1990 ein zweites Übereinkommen (Schengen II) beschlossen, das Umsetzungsbestimmungen zur Realisierung des Grenzabbaus enthält. Zentraler Gegenstand ist die Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit, wobei hier der Aufbau eines computerisierten Fahndungssystems, dem sogenannten Schengener Informationssystem, kurz SIS, im Mittelpunkt steht.

Die Diskussion um die Anwendung des Schengener Abkommens verlief kontroversiell, zumal mit dem Abbau der Grenzkontrollen zwischen den Mitgliedstaaten und der damit einhergehenden Verlagerung der Kontrollen an die Außengrenzen der EU erhebliche Sicherheitsbedenken vorgebracht wurden. Mit Blick auf das SIS wurden datenschutzrechtliche Argumente vorgebracht und das Europäische Parlament kritisierte insbesondere die Kompetenzerweiterung der Polizei ohne adäquate rechtliche Kontrolle.

3.4. Die Entwicklung der Innen- und Justizpolitik in den europäischen Verträgen

Wie sich aus den vorherigen Ausführungen gezeigt hat, entwickelte sich die Innen- und Justizpolitik zunächst auf bilateraler bzw. multilateraler, völkerrechtlicher Ebene. Erst mit der Schaffung der TREVI-Gruppe im Jahr 1975 entwickelte sich auf europäischer Ebene eine Kooperation auf Regierungsniveau außerhalb des rechtlichen Rahmens der europäischen

⁵⁵ Ausführlich wird auf Schengen auch noch in Kapitel 4 eingegangen. Hier wird jedoch aus chronologischen Gründen aber ein kurzer Abriss über Schengen gegeben. Die Ausführungen beziehen sich im Wesentlichen auf Neisser/Verschraegen (2001), Rn 08.014.

Gemeinschaften. Nachfolgend wird auf den seit dem Vertrag von Maastricht zum ersten Mal innerhalb des EU-Regelwerks primärrechtlich integrierten Rechtsrahmen im Bereich der Innen- und Justizpolitik eingegangen.

3.4.1. Vertrag von Maastricht: die dritte Säule der EU

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde zum ersten Mal der Bereich der Innen- und Justizpolitik primärrechtlich verankert und zu einer „*policy-making domain*“⁵⁶ der EU. Dabei wurde dem Gemeinschaftsrecht mit dem Titel VI (Art. K und Art. K.1-K.9 EUV⁵⁷) eine „dritte Säule“ angehängt⁵⁸, um die von den Mitgliedstaaten durchgeführten Maßnahmen im Bereich der Innen- und Justizpolitik zu institutionalisieren und zu intensivieren und das Politikfeld in den einheitlichen institutionellen Rahmen der Union zu integrieren. Die nunmehrige dritte Säule umfasste neun Bereiche: Asyl, Überschreitung der Außengrenzen, Einwanderung, Bekämpfung der Drogenabhängigkeit, Bekämpfung von Betrügereien im internationalen Maßstab, Justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafrechtssachen, Zusammenarbeit der Polizei und Zolldienststellen. Wie auch die sich mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) befassende zweite Säule, war das Politikfeld der Innen- und Justizpolitik zu Beginn intergouvernemental angelegt.

Art. B vierter Spiegelstrich EUV nannte die Entwicklung einer engen Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJI) als Ziel der Union. Die zentrale Norm im neuen Vertragswerk bildete Art. K EUV, der die ZBJI formal im Bereich des EUV verankerte. Eine genaue inhaltliche Ausgestaltung des Ziels für den Bereich Justiz und Inneres erfolgte nicht, vielmehr wurde der Begriff der Zusammenarbeit herausgehoben. Der zehnte Spiegelstrich zur Präambel zum EUV und Art. K.1. EUV stellen jedoch klar, dass die ZBJI der Freizügigkeit unter gleichzeitiger Gewährleistung der Sicherheit der Bürger dienen soll.⁵⁹

Art. K.2. EUV sah vor, dass die genannte Zusammenarbeit in Übereinstimmung mit den Bestimmungen der EMRK durchzuführen war, diese jedoch nicht die Verpflichtungen der

⁵⁶ S. Monar (2004), 395.

⁵⁷ Die in diesem Kapitel genannten Normen beziehen sich auf den EUV idF Maastricht.

⁵⁸ Neben den Bestimmungen des Titel VI EUV wurden zwei Normen, die Art. 100c und 100d EGV idF Maastricht, die sich mit der Annahme einer Visa-Blacklist sowie eines gemeinsamen Visaformats befassten, in den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft aufgenommen.

⁵⁹ S. Kraus-Vonjahr (2002), 17.

Mitgliedstaaten zur Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung bzw. zum Schutz der inneren Sicherheit berührte. In Bezug auf die zu setzenden Maßnahmen wurde *leg.cit.* vorgesehen, dass mit Ausnahme von Konventionen der Rat und nicht die Mitgliedstaaten Rechtsakte verabschieden durften, die dem Prinzip der Einstimmigkeit unterlagen. Dem Rat wurde ein Koordinierungsausschuss zur Seite gestellt, der sich aus hohen Beamten zusammensetzte und zur Vorbereitung der Arbeiten des Rates beitragen und auf Ersuchen desselben auch Stellungnahmen an den Rat richten konnte.⁶⁰

Für die ersten sechs Bereiche der dritten Säule wurde der Kommission eine geteilte Zuständigkeit mit den Mitgliedstaaten eingeräumt, während die Bereiche der Justiziellen Zusammenarbeit in Zivil- und Strafrechtssachen sowie der Zusammenarbeit der Polizei und Zolldienststellen in der vollen Souveränität der Mitgliedstaaten verblieben. Dem Europäischen Parlament kamen nur sehr eingeschränkte Rechte zu, die sich im Wesentlichen auf Informations- und Konsultationspflichten der Ratspräsidentschaft auf grundlegende Aspekte in der Diskussion beschränkten. Unter dem Maastrichtregime wurden zehn Konventionen und vier Protokolle angenommen.⁶¹ Darüber hinaus wurden 39 Gemeinsame Aktionen angenommen.⁶² Eine engere Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehr Mitgliedstaaten war möglich, solange diese nicht den Zielen der 3. Säule zuwiderläuft und diese behindert.⁶³

Während der Gültigkeit des Vertrags von Maastricht war die Rolle des EuGH im Bereich der Innen- und Justizpolitik eingeschränkt und unter den Mitgliedstaaten sehr umstritten.⁶⁴ Sie beschränkte sich in der Vor-Amsterdam-Zeit im Wesentlichen auf Streitigkeiten der Angestellten von Europol. Trotz der hohen Regelungstätigkeit des Vertrags von Maastricht blieb eine verstärkte Zusammenarbeit in diesem Politikfeld hinter den Erwartungen zurück, wohl weil das durch die ZBJI zu erreichende Ziel nicht ausreichend definiert wurde und sich die Mitgliedstaaten hinter dem Begriff der Zusammenarbeit gleichsam versteckten. Dennoch

⁶⁰ S. Neisser/Verschraegen (2001), Rn 08.013.

⁶¹ Die Konventionen im englischen Originaltitel: The Conventions on Europol, the Customs Information System fraud ([1995] OJ C 316/1 33, and 48); service of documents ([1997] OJ C 261/1); parental responsibility ([1998] OJ C 221/1); customs cooperation ([1998] OJ C 24/1); driving disqualification ([1998] OJ C 216/1); corruption ([1997] OJ C 195/1); consented extradition ([1995] OJ C 78/1); sowie disputed extradition ([1996] OJ C 313/11). Bei den Protokollen handelte es sich um: Protocols to the Europol, the Customs Information System, fraud, service of documents, and parental responsibility Conventions (jeweils [1996] OJ C 299/1, [1997] OJ C 151/15, [1997] OJ C 151/1, [1997] OJ C 261/18 und [1998] OJ C 221/19).

⁶² S. Peers (2011), 13.

⁶³ Als eine solche Form der besonderen Zusammenarbeit kann das – bereits vor Maastricht – abgeschlossene Schengen Abkommen angesehen werden. S. Neisser/Verschraegen (2001), Rn 08.014.

⁶⁴ Ebenda, 15.

kann Nanz Recht gegeben werden, der mit Blick auf die durch den Vertrag von Maastricht neu eingeführte dritte Säule von einem „*Keim einer weiteren Entwicklung einer europäischen Innen- und Justizpolitik hin zur echten Gemeinschaftszuständigkeit*“⁶⁵ spricht. Die Dynamik in der ZBJI in den Folgejahren war zu diesem Zeitpunkt wohl noch nicht absehbar.

3.4.2. Vertrag von Amsterdam

Durch die Einigung auf ein neues Vertragswerk mit dem Vertrag von Amsterdam wurde ein weiterer wesentlicher Integrationsschritt im Bereich der Justiz- und Innenpolitik vollzogen. War zu Beginn der Verhandlungen noch die Frage zwischen Intergouvernementalismus versus Supranationalität umstritten, so wurde auch die Frage nach der Übernahme des Schengenacquis in das europäische Regelwerk heftig diskutiert. Insbesondere Großbritannien und Irland, zwei Nicht-Schengenländer, blockierten eine völlige Übernahme. Dies führte zu einem Kompromiss, der eine modifizierte Form des Intergouvernementalismus und sogenannte Opt-outs für Großbritannien, Irland und Dänemark vorsah. Darüber hinaus wurden Angelegenheiten des Asyls, Immigration und Zivilrechtssachen unter die Gemeinschaftsmethode der ersten Säule als Titel IV des Teils III des EGV (Art. 61-69 EGV) gestellt, während die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in der dritten, intergouvernementalen Säule verblieb. Dennoch wurde mit dem Vertrag eine neue Qualität in diesem Bereich eingeführt, weil sich die Mitgliedstaaten zu einem gemeinsamen Vorgehen zur Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität verpflichteten, auch wenn es sich immer noch um einen Bereich der intergouvernementalen Zusammenarbeit handelte.⁶⁶

Das Entscheidungsverfahren im Rat wurde gem. Art. 67 EGV idF Amsterdam für einen Übergangszeitraum von fünf Jahren so konzipiert, dass nach Ablauf dieser Fünfjahresfrist der Rat einen Beschluss zu fassen hat, dass in diesem Bereich des Gemeinschaftsrechts das Mitentscheidungsverfahren gem. Art. 251 EGV zur Anwendung kommt.⁶⁷

Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde zum ersten Mal die Grundlage geschaffen, dass die EU auch auf internationaler Ebene im Bereich der Justiz- und Innenpolitik agieren konnte und somit die externe Dimension in diesem genannten Bereich ein rasch wachsender Teil im

⁶⁵ S. Nanz (1992), 126.

⁶⁶ S. Gusy/Schewe (2004), 345.

⁶⁷ S. Neisser/Verschraegen (2001), Rn 08.015.

Bereich des Ausbaus der internationalen Beziehungen der Union wurde.⁶⁸ Im Vertrag von Amsterdam strebte die EU an, innerhalb von fünf Jahren die Harmonisierung von Rechtsvorschriften und den Ausbau der operativen Zusammenarbeit auf zentrale Bereiche der Justiz- und Innenpolitik zu erstrecken. Die Schaffung eines Raums der Freiheit, Sicherheit und des Rechts (RFSR)⁶⁹ wurde als neues Vertragsziel in den EUV in Art. 2 Abs 1 4. Spstr. aufgenommen. Dementsprechend lautete das neue Unionsziel *„nicht mehr Entwicklung einer engen Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, sondern Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Der Begriff des Raums der Freiheit, Sicherheit und des Rechts enthält die Quintessenz der demokratischen Traditionen und Vorstellungen von Rechtsstaatlichkeit.“*⁷⁰ Somit wurde auch zum ersten Mal für die ZBJI ein eigenständiges Ziel in die Verträge aufgenommen.

Mit einem Protokoll zum Vertrag von Amsterdam wurde der Schengen acquis schließlich in den europäischen Rechtsrahmen aufgenommen und die Inhalte mittels Ratsbeschluss⁷¹ verschiedenen Rechtsgrundlagen im EGV bzw. in der PJZS (EUV) zugewiesen⁷², womit Schengen rechtlich und institutionell in die EU eingebunden wurde.⁷³

Dem EuGH kam die Kompetenz zu, über die Gültigkeit und Auslegung der in diesem Politikfeld zu erlassenen Rahmenbeschlüsse und der Übereinkommen ein Vorabentscheidungsverfahren durchzuführen, sofern die Mitgliedstaaten diese Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes anerkennen.⁷⁴

⁶⁸ S. Monar (2004), 395.

⁶⁹ Der „Raum der Freiheit“ umfasst nicht nur die vollständige Errichtung eines vollständigen freien Personenverkehrs in der EU, sondern inkludiert auch die Gewährung der Grundrechte und den Schutz jeglicher Form der Diskriminierung. Der „Raum der Sicherheit“ bezweckt einen bestmöglichen Freiheitsgenuss für die europäischen Bürger, wobei hier insbesondere die Verhütung und Bekämpfung von organisierter und nicht organisierter Kriminalität, mit Schwerpunkt auf dem Terrorismus, als Hauptziel angesehen wird. Der „Raum des Rechts“ soll eine gleichförmige Rechtsdurchsetzung innerhalb der EU gewährleisten und wird sowohl im Zivil-, als auch im Strafrecht angestrebt. S. Gusy/Schewe (2004), 343f.

⁷⁰ S. Jour-Schröder/Wasmeier (2003), 281.

⁷¹ S. Beschluss des Rates 1999/435/EG ABl. EG 1999 Nr. L 176, 17ff.

⁷² S. Kerschbaumer (2006), 173.

⁷³ S. Neisser/Verschraegen (2001), Rn 08.015.

⁷⁴ Ebenda, Rn 08.019.

3.4.3. Vertrag von Nizza und die Grundrechtscharta

Mit dem Vertrag von Nizza waren im Unterschied zu den Vorgängerverträgen von Maastricht und Amsterdam weniger einschneidende Änderungen für den Bereich der Innen- und Justizpolitik verbunden. Art. 29 EUV idF Nizza definierte die Unionsziele, wie folgt: *„Unbeschadet der Befugnisse der Europäischen Gemeinschaft verfolgt die Union das Ziel, den Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten, indem sie ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen entwickelt sowie Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verhütet und bekämpft.“* Mit dem neuen Art. 29 EUV wurde zwischen den Mitgliedstaaten eine Verpflichtung zur Kooperation aller Mitgliedstaaten begründet. Im Verhältnis zur EG wurden die bestehenden Gemeinschaftskompetenzen weder beschränkt noch erweitert. Wie Satzger ausführt, darf die EU nur dann nach den Art. 29ff EUV handeln, wenn keine Kompetenz der EG begründet ist. Zum anderen haben die Mitgliedstaaten, wenn sie nach Art. 29ff EUV tätig werden, inhaltlich das Gemeinschaftsrecht zu beachten.⁷⁵ Mit Blick auf das gemeinsame Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der PJZS fehlt es jedoch an der die unmittelbare Durchgriffswirkung kennzeichnenden Supranationalität aus.⁷⁶ Wie Kraus-Vonjahr richtig ausführt, wurde mit dieser Regelung auch die Zusammenarbeit einzelner Mitgliedstaaten außerhalb des Unionsrahmens ausgeschlossen, weil dadurch das geforderte gemeinsame Vorgehen nicht mehr gewährleistet sein würde.⁷⁷

Bedeutende Neuerungen durch den Vertrag von Nizza waren die primärrechtliche Verankerung von Eurojust⁷⁸ und des Europäischen Justiziellen Netzes im Unionsrecht, wobei hier insbesondere für die Abwicklung von Rechtshilfe und Auslieferungsersuchen eine Zusammenarbeit zwischen beiden vorgesehen wurde.⁷⁹ Für den Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts war jedoch insbesondere die Proklamation der Charta der Grundrechte von Bedeutung, da damit ein Wertekanon für die EU begründet wurde. Die Grundrechtscharta wurde dennoch nicht in den Verträgen verankert, womit die Einklagbarkeit der Grundrechte

⁷⁵ S. Helmut Satzger in Streinz (2003a), Rn 18f zu Art. 29 EUV.

⁷⁶ Vgl. EuGH van Gend & Loos, Slg. 1963, S. 1, Rz. 9f. zitiert nach Kraus-Vonjahr (2002), 123.

⁷⁷ Ebenda.

⁷⁸ Gemäß dem Portal der Europäischen Union, Abschnitt Agenturen und dezentrale Einrichtungen handelt es sich bei Eurojust um eine Einrichtung der Europäischen Union, die im Jahr 2002 gegründet wurde, um bei der Verfolgung schwerer grenzüberschreitender und organisierter Kriminalität die Koordinierung der laufenden Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen zwischen den zuständigen Justizbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu fördern und zu verbessern. Siehe ausführlich zu Eurojust: Milke 2003.

⁷⁹ S. Fischer/Köck/Karollus (2002), 960.

vor dem EuGH unerfüllt blieb.⁸⁰ Dennoch wurde mit dem Vertrag von Nizza bereits ein wichtiger Schritt mit Blick auf die Ausgestaltung der Unionsbürgerschaft gesetzt. Bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Jahr 2009 wurde der rechtliche Charakter der Grundrechtecharta äußerst kontroversiell diskutiert. Insbesondere Großbritannien legte Wert auf den Charakter einer bloßen Proklamation.

3.4.4. Verfassungsvertrag

3.4.4.1. *Der Konvent über die Zukunft Europas*

Der in Nizza erzielte Kompromiss über das neue EU-Regelwerk war von Anfang an auf keinem festen Fundament gebaut und die erzielten Ergebnisse wurden den Notwendigkeiten einer Struktur, die für eine künftige Union mit 25 (27+) Mitgliedstaaten geeignet war, nicht gerecht. Wie Streinz ausführt, bestand weitgehende Einigkeit, „*dass sich das Leitbild einer bürgernahen, transparenten und handlungsfähigen Union in dem bestehenden System von Verträgen und Änderungsverträgen auf Dauer nicht erreichen*“ ließ.⁸¹ Die Mitgliedstaaten einigten sich daher in der Erklärung 23 über die Zukunft der Europäischen Union⁸², die dem Vertrag von Nizza angefügt wurde, dass der Reformprozess der EU weitergeführt werden musste, um den künftigen Anforderungen für die EU gerecht zu werden. Beim Europäischen Rat von Laeken im Dezember 2001 wurde mit der Erklärung von Laeken⁸³ die Grundlage für einen Konvent geschaffen, dessen Hauptaufgabe die Erarbeitung eines Abschlussdokuments über die Zukunft der EU darstellte. Zum Vorsitzenden des Konvents wurde *Valerie Giscard d'Estaing* und zu dessen Stellvertretern *Giuliano Amato* und *Jean Luc Dehaene* ernannt, die weiteren Mitglieder des Konvents setzten sich aus Vertretern der Staats- und Regierungschefs und der nationalen Parlamente, des Europäischen Parlaments und aus Vertretern der Kommission zusammen, und der Konvent sollte seine Arbeit innerhalb eines Jahres durchführen.

⁸⁰ S. Bossi (2001), 240.

⁸¹ S. Streinz (2003b), 24.

⁸² Abl. 2001 C80/85.

⁸³ Schlussfolgerungen des Vorsitizes anlässlich des Europäischen Rats von Laeken vom 14. und 15. Dezember 2001, Anlage 1, BulleEU 12-2001, 21 (25f).

Im Oktober 2002 wurde ein erster Entwurf, der *Preliminary Draft Constitutional Treaty*⁸⁴, vorgelegt, der vom Europäischen Rat in Thessaloniki am 20. Juni 2003 als Grundlage für eine Regierungskonferenz, die für den Zeitraum Oktober 2003 bis Mai 2004 angesetzt wurde, angenommen wurde. Der neuerlich überarbeitete Entwurf⁸⁵ wurde schließlich am 18. Juli 2003 dem Vorsitzland Italien übergeben. Bereits das Mandat des Europäischen Rats von Laeken sah die Einberufung einer Regierungskonferenz vor, „*die die endgültigen Beschlüsse fassen wird*“.⁸⁶ Während der italienischen Ratspräsidentschaft in der zweiten Hälfte des Jahres 2003 wurde daher der Verfassungsentwurf diskutiert und insbesondere im Bereich der institutionellen Gewaltentrennung einige Änderungen durchgeführt, dennoch konnten sich die 15 EU-Mitgliedstaaten beim Europäischen Rat von Brüssel am 12. und 13. Dezember 2003 nicht auf einen finalen Text einigen, weshalb der Verfassungsvertrag erst unter der irischen Präsidentschaft am 18. Juni 2004 beschlossen und am 29.10.2004 in Rom von den EU-Staats- und Regierungschefs unterzeichnet wurde. Der politische Wille der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten, eine Einigung über eine Verfassung zu erzielen, war die unabdingbare Voraussetzung für diesen Erfolg.⁸⁷ Es wurde vereinbart, dass der Ratifizierungsprozess bis spätestens 2007 abgeschlossen sein sollte.⁸⁸

3.4.4.2. Die Weiterentwicklung der Innen- und Justizpolitik im Verfassungsvertrag

In Artikel I-3 Abs. 2 VVE wurde als eines der Ziele der EU fixiert: „*Die Union bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.*“ Auf drei Wegen soll nun dieser Raum gemäß Art. I-42 VVE hergestellt werden: Durch die Angleichung von Rechtsvorschriften, durch die „*gegenseitige Anerkennung der gerichtlichen und außergerichtlichen Entscheidungen*“ sowie durch die „*operative Zusammenarbeit der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten*“. Als besondere Bestimmung wird zudem noch

⁸⁴ CONV 369/02, Preliminary Draft Constitutional Treaty, Brussels, 28.Oct. 2002.

⁸⁵ ABl. 2003 C 169/1.

⁸⁶ Schlussfolgerungen des Vorsitzes anlässlich des Europäischen Rats von Laeken vom 14. und 15. Dezember 2001, Anlage 1, BulLEU 12-2001, 21 (26).

⁸⁷ Vgl. Zettl, Gerhard: Der Weg zur politischen Einigung über die Europäische Verfassung unter der irischen Ratspräsidentschaft, in: Gehler, Michael/Bischof, Günter/Kühnhardt, Ludger/Steiniger, Rolf (Eds.): Towards a European Constitution. A Historical and Political Comparison with the United States, Böhlau, Wien 2005, 501.

⁸⁸ Zwar scheiterte der Verfassungsvertrag durch die negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden im Jahr 2005, dennoch finden sich dort zahlreiche Elemente für eine Weiterentwicklung im Bereich der Innen- und Justizpolitik, die sich, wie sich noch zeigen wird, auch im Reformvertrag von Lissabon wiederfinden.

festgehalten, dass die Mitgliedstaaten „über ein Initiativrecht im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen“ verfügen.

Artikel I-43 des Verfassungsvertrags schafft erstmals für die Union eine so genannte "Solidaritätsklausel". Kern der Bestimmung ist eine vertraglich fixierte Beistandsklausel der Mitgliedstaaten. Wenn „ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen“ ist, dann „mobilisiert die Union alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel, einschließlich der ihr von den Mitgliedstaaten bereitgestellten militärischen Mittel, um

- terroristische Bedrohungen im Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten abzuwenden;
- die demokratischen Institutionen und die Zivilbevölkerung vor etwaigen Terroranschlägen zu schützen;
- im Falle eines Terroranschlags einen Mitgliedstaat auf Ersuchen seiner politischen Organe innerhalb seines Hoheitsgebiets zu unterstützen.“

Im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik stellt der Verfassungsvertrag fest, dass die EU eine Politik entwickelt, „mit der die Personenkontrolle und die wirksame Überwachung des Grenzübertritts an den Außengrenzen sichergestellt“ und „schrittweise ein integriertes Grenzschutzsystem an den Außengrenzen eingeführt werden soll“ (Art. III-265 Abs. 1 VVE). Eine „gemeinsame europäische Asylregelung“ umfasst Maßnahmen im Bereich „Partnerschaft und Zusammenarbeit mit Drittstaaten zur Steuerung der Zuwanderungsströme von Personen, die Asyl oder subsidiären beziehungsweise vorübergehenden Schutz beantragen“ (Art. III-266 Abs. 2 g VVE). Hier werden die rechtlichen Instrumente bereitgestellt, um die so genannten Rücknahme-Abkommen mit sicheren Drittstaaten zu sanktionieren.

Durch die Verfassung wird die europäische Innen- und Justizpolitik weiter gestärkt und unter die Gemeinschaftsmethode gestellt. Mit der Ausdehnung der qualifizierten Mehrheit auf den Großteil der Entscheidungen in diesem Politikfeld, würden wichtige Entscheidungen für die innere Sicherheit in Europa schneller getroffen werden. Die Innen- und Justizpolitik wird darüber hinaus bürgernäher, da das Europäische Parlament in der Zukunft im Gesetzgebungsprozess weitgehend gleichberechtigt mitentscheiden kann. Weiters wird die Verfolgung von Straftaten vereinfacht. Europol und Eurojust bekommen einen besseren

institutionellen Rahmen, um organisierte Kriminalität, Menschenhandel und andere Verbrechen europaweit besser verfolgen zu können. Darüber hinaus würden beide der parlamentarischen Kontrolle durch das EP unterliegen.⁸⁹ Dennoch bleibt, wie Wessels ausführt, festzuhalten, dass bereits mit dem Verfassungsvertrag „eine weitere Entkoppelung der Zielsetzungen der Innen- und Justizpolitik vom ursprünglichen Binnenmarkprinzip“⁹⁰ stattgefunden hat.

3.5. Die Fünfjahresprogramme im Bereich Innen- und Justizpolitik

In Ergänzung zu den primärrechtlichen Bestimmungen sowie zur besseren Planbarkeit der Weiterentwicklung des Politikfeldes werden seit dem Vertrag von Amsterdam für den Bereich der Innen- und Justizpolitik für einen Zeitraum von fünf Jahren Programme erlassen, denen neben der Politikplanung auch eine Kohärenzfunktion für das Politikfeld zukommt. Diese Kohärenz soll zum einen mit Blick auf übergeordnete Politikziele der EU (wie z.B. die Lissabon Strategie) und andere Politikfelder, wie etwa die Außen-, Sicherheits- oder Wirtschaftspolitik, wo Querschnittsmaterien zur Innen- und Justizpolitik bestehen, herstellen, aber es gilt auch die Kohärenz mit Blick auf sektorale Politikplanungen zu gewährleisten. Die Mehrjahresprogramme erfüllen diese Funktion, in dem sie politische Zielvorgaben (so z.B. die Schaffung des RSFR) in strategische Ziele herunter brechen, Prioritäten setzen und konkrete Maßnahmen vorschlagen.⁹¹ Mittlerweile wurden drei Fünfjahresprogramme für den Bereich der Innen- und Justizpolitik verabschiedet, die im Folgenden analysiert und auch auf ihre Kohärenz hin untersucht werden.

3.5.1. Das Programm von Tampere

Beim EU-Sondergipfel von Tampere am 15./16. Oktober 1999⁹² wurde das Ziel des im Amsterdamer Vertrages zugrunde gelegten Aufbaus eines EU-weiten 'Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts' beschlossen. Grundlage hierfür war ein detaillierter Aktionsplan

⁸⁹ S. Leinen (2006), 3.

⁹⁰ S. Wessels (2008), 428.

⁹¹ S. Semmler (2009), 64.

⁹² S. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Tampere vom 15. und 16. Oktober 1999.

des Rates und der Kommission vom 3. Dezember 1998⁹³, der vom Europäischen Rat von Wien am 11./12. Dezember 1998 ausdrücklich gebilligt wurde⁹⁴ und dessen Kernelement eine säulenübergreifende Realisierung dieses Raums darstellt. Die Prioritäten wurden in vier Themenfelder unterteilt:

1. Eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik der EU
2. Ein echter europäischer Rechtsraum
3. Unionsweite Kriminalitätsbekämpfung
4. Stärkeres außenpolitisches Handeln.

Kernelement des Programms von Tampere war die gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Strafrechtssachen. Dies zeigte sich vier Jahre später auch in einem grundlegenden Urteil des EuGH im Fall Gözütok und Brugge, wo der EuGH entschied, dass „[t]here is a necessary implication that the Member States have mutual trust in their criminal justice systems and that each of them recognises the criminal law in force in the other Member States even when the outcome would be different if its own national law were applied.“⁹⁵ Darüber hinaus wurden Rahmenbeschlüsse über die gegenseitige Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen sowie über den Europäischen Haftbefehl erlassen.

Mit der sogenannten Brüssel I-Verordnung⁹⁶ wurden einheitliche Zuständigkeitsvorschriften und ein vereinfachtes Verfahren zur Vollstreckbarkeit einzelner Rechtstitel erzielt. Mit der sogenannten Brüssel II-Verordnung⁹⁷ wurden Bestimmungen verankert, die die Vorschriften über die Zuständigkeit in internationalen Ehesachen vereinheitlichen und für eine rasche und unkomplizierte Anerkennung von Sorgerechts-Entscheidungen gewährleisten und deren Vollstreckung vereinfachen sollten.

⁹³ S. Aktionsplan des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über einen Aufbau des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vom Rat (Justiz und Inneres) vom 3.12.1998 [Amtsblatt 1999, C 19].

⁹⁴ S. Bull. EU 12-1998, Ziff. I.12.84.

⁹⁵ S. EuGH Urteile C-187/01 und C-385/01 Gözütok & Brugge [2003] ECR I-5689, Paragraph 33.

⁹⁶ Verordnung (EG) Nr. 44/2001 des Rates über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, vom 22. Dezember 2000 (veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 12/01).

⁹⁷ Verordnung (EG) Nr. 2201/2003 des Rates vom 27. November 2003 über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1347/2000 (veröffentlicht in ABl. Nr. L 338 vom 23.12.2003).

Trotz der insgesamt positiven Bilanz des Programms von Tampere blieb die Rechtsharmonisierung nur partiell: während im Bereich der 1. Säule (Asyl- und Einwanderungspolitik, Zivilsachen) mit dem 1. Mai 2004 der Übergang vom Einstimmigkeitsprinzip zu Mehrheitsentscheidungen möglich wurde, blieb für die PJZS eben diese weiterhin bestehen.

Der Zweck des Tampere-Programms bestand, wie Semmler ausführt, in erster Linie darin, das politische Ziel der EU, einen RFSR zu schaffen und mit grundsätzlichem Inhalt zu füllen.⁹⁸ Darüber hinaus wurden auch erste Ansätze für eine gemeinsame europäische Justiz- und Innenpolitik getätigt und durch die Festlegung von inhaltlichen Prioritäten versucht, eine kohärente Politik zu schaffen.⁹⁹

3.5.2. Das Programm von Den Haag

In Nachfolge des Programms von Tampere wurde vom Europäischen Rat am 4. und 5. November 2004 das Haager Programm¹⁰⁰ sowie der Aktionsplan zur Umsetzung des Programms¹⁰¹ angenommen. In diesen Dokumenten werden zehn Maßnahmen beschrieben, um den durch das Programm von Tampere gelegten Grundstein für einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts weiter auszubauen. Als wesentliche Elemente dazu werden im Haager Programm die Einwanderungs- und Asylpolitik sowie die Terrorismusbekämpfung als wesentliche Faktoren genannt. 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 Einwanderung blieben jedoch nach wie vor dem Prinzip der Einstimmigkeit unterworfen. Einstimmig blieb auch die Beschlussfassung in der PJZS.

⁹⁸ S. Semmler (2009), 66.

⁹⁹ S. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Bilanz des Tampere-Programms und Perspektiven, KOM (2004), 401.

¹⁰⁰ S. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 10. Mai 2005 – Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre. Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts [KOM(2005) 184 endgültig – Amtsblatt C 236 vom 24.9.2005].

¹⁰¹ S. Aktionsplan des Rates und der Kommission zur Umsetzung des Haager Programms zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union [Amtsblatt C 198 vom 12.8.2005].

Im Haager Programm wurde auch die Verwirklichung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems bis zum Jahr 2010 beschlossen und die Kommission mit der Ausarbeitung von Vorschlägen beauftragt. Diese legte dann im Jahr 2007 ein Grünbuch über die künftige Gemeinsame Asylpolitik vor.¹⁰²

Der Aktionsplan für den Zeitraum 2005 bis 2010 enthält zehn Prioritätsbereiche:

- Grundrechte und Unionsbürgerschaft: Entwicklung einer politischen Strategie zur Stärkung der Unionsbürgerschaft und zur Kontrolle der Einhaltung der Grundrechte
- Bekämpfung des Terrorismus: Prävention, Risikoanalyse und Folgenbewältigung
- Steuerung der Migrationsströme: Formulierung eines ausgewogenen Konzepts und Vorgehen gegen illegale Zuwanderung
- Binnengrenzen, Außengrenzen und Visa: Einführung eines integrierten Schutzes an den Außengrenzen, Weiterentwicklung einer gemeinsamen Visumpolitik bei gleichzeitiger Gewährleistung der Freizügigkeit
- Gemeinsamer Asylraum: Einführung eines einheitlichen Asylverfahrens
- Integration: Maximierung der positiven Auswirkungen der Migration auf die Gesellschaft und die Wirtschaft
- Datenschutz und Sicherheit beim Informationsaustausch: ein richtiges Verhältnis zwischen Datenschutz und Sicherheit
- Bekämpfung der organisierten Kriminalität
- Zivil- und Strafjustiz: Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes und der Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen
- Freiheit, Sicherheit und Recht: Überprüfung der Wirksamkeit politischer Maßnahmen und der Finanzinstrumente im Verhältnis zu den Zielen Freiheit, Sicherheit und Recht.

In der von der EU durchgeführten Evaluierung¹⁰³ wurde festgestellt, dass bei einer Reihe der im Programm genannten Maßnahmen Fortschritte erzielt wurden, so z.B. beim Schutz der Grundrechte, bei der Asyl- und Einwanderungspolitik, der Grenzverwaltung und der Visapolitik, der Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität sowie bei der polizeilichen Zusammenarbeit. Die Verwirklichung eines europäischen Rechtsraums ist

¹⁰² S. zum Grünbuch: Angenendt/Parkes (2007).

¹⁰³ S. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 10. Juni 2009 – Justiz, Freiheit und Sicherheit in Europa seit 2005: Evaluierung des Haager Programms und des Aktionsplans [KOM(2009) 263 endg. – Nicht im Amtsblatt veröffentlicht].

ebenfalls vorangekommen, und zwar vor allem durch die Verbesserung der grenzüberschreitenden justiziellen Zusammenarbeit sowohl in Zivil- als auch in Strafsachen. Bedeutende Fortschritte wurden insbesondere bei den rechtlichen und konkreten Aspekten des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung erzielt, der der Eckstein der justiziellen Zusammenarbeit ist. Zwar war auch die Drogenbekämpfung wirksam, doch hat der Drogenkonsum in einigen Mitgliedstaaten zugenommen.

Geringere Fortschritte waren bei den Rechten der EU-Bürger zu verzeichnen, was namentlich an der unzureichenden Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG über die Freizügigkeit der Bürger innerhalb der Union durch die Mitgliedstaaten liegt. Generell wurde jedoch diskutiert, dass das Haager Programm im Unterschied zu seinem finnischen Vorgänger die Balance zwischen den beiden Termini „Freiheit“ und „Sicherheit“ zugunsten letzteren verschob.¹⁰⁴ Während im Programm von Tampere das Bekenntnis abgegeben wird, dass sich *„[d]ie europäische Integration von Anfang an fest auf ein gemeinsames Bekenntnis zur Freiheit gegründet [war], das sich auf die Menschenrechte, demokratische Institutionen und Rechtsstaatlichkeit stützt“*¹⁰⁵ und dies auch weiterhin als Kern für den RFSR angesehen wurde, spricht das Haager Programm von *„dem Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, der einem zentralen Anliegen der Bevölkerung der in der Union vereinigten Staaten entspricht, vorrangige Bedeutung beimisst.“*¹⁰⁶ Darüber hinaus wird die Rolle des EuGH vor allem mit Blick auf die Verrechtlichung der Kooperation in Strafrechtssachen skeptisch betrachtet.¹⁰⁷ Das Haager Programm blieb in seiner Umsetzung hinter den Erwartungen zurück, wie sich auch in den von der Kommission verabschiedeten Jahresberichten mit Fortschrittsanzeigern, den sogenannten Scoreboards, zeigt¹⁰⁸: während 2005 noch 65% der Maßnahmen des Aktionsplans im vorgesehenen Zeitplan umgesetzt wurden, so waren es 2006 noch 53% und 2007 nur noch 38%. Daher lag der Schluss nahe, dass der weitere Ausbau des RFSR eines neuen Impulses bedarf, um die Einhaltung der

¹⁰⁴ S. Balzacq/Carrera (2006), 5 oder auch Bigo (2006), 35, der davon spricht, dass die drei Sektionen zu Freiheit, Sicherheit und Recht nach entsprechender Analyse des Inhalts am besten nur mehr mit Sicherheit überschrieben werden sollten.

¹⁰⁵ S. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Tampere vom 15. und 16. Oktober 1999, Pkt. 1.

¹⁰⁶ S. Haager Programm, ABl Nr. C 53/01 v. 3.3.2005.

¹⁰⁷ S. Balzacq/Carrera (2006), 29.

¹⁰⁸ S. hierzu die Berichte über die Umsetzung des Haager Programms der Jahre 2005, 2006 und 2007.

Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Bericht über die Umsetzung des Haager Programms im Jahr 2005, KOM (2006) 333; Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Bericht über die Umsetzung des Haager Programms im Jahr 2006, KOM (2007) 373; Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Bericht über die Umsetzung des Haager Programms im Jahr 2007, KOM (2008) 373.

strategischen Prioritäten nicht zu gefährden.¹⁰⁹ Dabei sollte das Augenmerk weniger auf legislativen Vorgaben als vielmehr auf konkreten Implementierungsmaßnahmen liegen.¹¹⁰

3.5.3. Das Programm von Stockholm

Einen Tag nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde am 2. Dezember 2009 das sogenannte Stockholmer Programm¹¹¹ 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 Mitgliedstaaten 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.¹¹² Gerade auch durch die Finanz- und Wirtschaftskrise und die damit getrübbten Aussichten für den Bereich der Innen- und Justizpolitik blieb das Programm doch

¹⁰⁹ S. Semmler (2009), 71.

¹¹⁰ Ebenda, 74.

¹¹¹ S. Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger [Amtsblatt C 155 vom 4.5.2010].

¹¹² Vgl. dazu exemplarisch Kietz/Parkes (2009).

hinter den Erwartungen zurück. Zur Umsetzung des Stockholmer Programms verabschiedete die Kommission am 20.4.2010 ein entsprechendes Arbeitsprogramm¹¹³. An diesem bemängelte der Rat der Europäischen Union – Justiz und Inneres – bei seiner Sitzung am 23.4.2010, dass es zu wenig die Vorgaben des Stockholmer Programms spiegele.¹¹⁴

Der Aktionsplan zur Umsetzung des Programms sieht als wesentliches Element die Ausarbeitung einer Strategie zur inneren Sicherheit der EU vor.

3.6. Die Strategie zur inneren Sicherheit der EU

Im März 2010 wurde vom Europäischen Rat eine Strategie zur inneren Sicherheit der EU (ISS) mit dem Titel „Auf dem Weg zu einem europäischen Sicherheitsmodell“¹¹⁵ angenommen, die basierend auf der Empfehlung des Stockholmer Programms eine Ergänzung der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS), sich mit dem auswärtigen Handeln der Union beschäftigt, darstellt. Die Strategie stellt den Schutz des Menschen in einer globalen Gesellschaft in den Mittelpunkt des Handelns der EU. Als ein umfassendes und übergreifendes Konzept, das den Grundrechten der Bürger, der Kooperation und Solidarität der Mitgliedstaaten und einem Primat der Prävention verpflichtet ist, soll es die bestehenden Aktivitäten kohärenter fassen und Prinzipien sowie Leitlinien für zukünftige Maßnahmen festlegen.¹¹⁶

Mit Blick auf das Bedrohungsszenario nennt die Strategie folgende Herausforderungen¹¹⁷:

- Terrorismus,
- schwere und organisierte Kriminalität,
- Cyberkriminalität,
- grenzüberschreitende Kriminalität,
- Gewalt sowie
- natürliche oder vom Menschen verursachte Katastrophen.

¹¹³ S. KOM[2010] 171 endgültig v. 20.4.2010.

¹¹⁴ S. Ratsdok. 8920/10, 8.

¹¹⁵ Der Text wurde vom Rat (Justiz und Inneres) auf der Tagung vom 25.-26. Februar 2010 gebilligt und vom Europäischen Rat am 25.-26. März 2010 angenommen.

¹¹⁶ S. Brodowski (2010), 378.

¹¹⁷ S. ISS (2010), 13f.

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. Die unterschiedlichen Rechtsordnungen der EU-Mitgliedstaaten dürfen Fortschritte in der Prävention grenzüberschreitender Kriminalität nicht behindern.¹¹⁸ In Komplementarität zu den bestehenden Strategien ist es das Ziel, ein europäisches Modell, das die Sicherheit der Bürger der Union umfassend gewährleisten soll, zu schaffen. Zur Erreichung dieses Ziels schlägt die Strategie die Einhaltung folgender Grundsätze vor¹¹⁹:

- Maßnahmen betreffend die Freiheit, die Sicherheit und die Justiz müssen sich gegenseitig verstärken und zugleich die Grundrechte, internationalen Schutz, Rechtsstaatlichkeit und die Privatsphäre wahren;
- Der Schutz aller Bürger, besonders aber der besonders gefährdeten Bürger, müsse im Vordergrund stehen, mit besonderem Blick auf die Opfer von Straftaten von Menschenhandel und geschlechtsspezifischer Kriminalität;
- Transparenz und Rechenschaftspflicht bei der Sicherheitspolitik, um diese für die Bürger leichter verständlich zu machen;
- Integration, soziale Eingliederung und der Kampf gegen Diskriminierung;
- Dialog als Mittel der Streitbeilegung, der die Prinzipien der Toleranz, des Respekts und der Meinungsfreiheit wahrt;
- Solidarität zwischen den Mitgliedern in Fällen, wo eine Lösung im Rahmen der EU zielführender erscheint
- Gegenseitiges Vertrauen als Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten.

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*

¹¹⁸ S. Brodowski (2010), 378.

¹¹⁹ S. ISS (2010), 19f.

*werden muss, und der höchstmögliche Sicherheit für die Menschen in Europa gewährleistet.*¹²⁰

Hervorzuheben ist in der Strategie der Primat der Prävention ebenso wie die Forderung nach der Expansion und Intensivierung des Datenaustausches basierend auf dem Prinzip der Verfügbarkeit. Als Follow-up zur Verabschiedung der Strategie war eine Mitteilung der Kommission vorgesehen, in der die Strategie näher ausgestaltet werden sollte. Am 22. November 2010 wurde von der Kommission diese Mitteilung vorgelegt, welche die Strategie der inneren Sicherheit näher ausformulieren sollte. 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 Beschlagnahmung 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 strategische Ziele mit einschlägigen Maßnahmen genannt:

- Schwächung internationaler krimineller Netzwerke, welche die 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.

¹²⁰ S. ISS (2010), 30.

Die Kommission wurde beauftragt, dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich Bericht zu erstatten und die Tätigkeit des Ständigen Ausschusses für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit (COSI)¹²¹ zu unterstützen, dem eine wesentliche Rolle bei der Umsetzung der Strategie eingeräumt wird.

Im mittlerweile vorliegenden ersten Jahresbericht zur Strategie¹²², der den Status quo im Bereich der inneren Sicherheit der EU mit Blick auf die fünf vorhin genannten strategischen Ziele beschreibt, wird festgehalten, dass diese weiterhin im Fokus der Aufmerksamkeit der EU bleiben müssen und nach einem guten Start im Jahr 2011 in Zukunft mit konkreteren Maßnahmen und Plänen ausgestaltet werden muss. Dabei wird insbesondere in Bezug auf die organisierte Kriminalität festgestellt, dass diese sich zunehmend mit dem Bereich des Terrorismus verknüpfe und zur Schaffung von internationalen Verbrechernetzwerken führe: *„Although the goals of terrorist and organised crime groups differ, the connections between their activities appear to be growing. Crime is being extensively used to finance terrorist activities.“*¹²³

Für das zweite strategische Ziel „Terrorismus und Radikalisierung“ unterstreicht der Bericht die Gefahr des steigenden *home-grown terrorism* und der Radikalisierung von EU-Bürgern. Laut dem Evaluierungsbericht stellt die EU auch ein geeignetes Ziel für den Bereich Cyberverbrechen dar, weil der EU-Standard im Vergleich zu anderen Regionen höher sei und damit die EU gleichsam ein natürliches Ziel für Angriffe darstelle. Als problematisch wird dabei die unterschiedliche Bekämpfung dieses Phänomens auf nationalstaatlicher bzw. europäischer Ebene angesehen: *„The internet knows no boundaries, but jurisdiction for prosecuting cybercrime still stops at national borders. Member States need to pool their efforts at EU level in order to put in place a common response.“*¹²⁴

Für den Bereich Grenzmanagement sieht der Bericht für 2012 verstärkten Koordinationsbedarf bei nationalen Grenzkontrollen. Ferner wird die Notwendigkeit der Ausarbeitung eines kohärenten Risikomanagements für die EU unterstrichen. Im Jahr 2012 wird die Kommission einen Bericht über die möglichen Krisen- und Katastrophenszenarien,

¹²¹ Vgl. dazu insbesondere die Ausführungen in dieser Arbeit in Kap. IV zum Vertrag von Lissabon.

¹²² European Commission (2011): Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: First Annual Report on the implementation of the EU Internal Security Strategy, Brussels, 25.11.2011, COM(2011) 790 final.

¹²³ Ebenda, 3.

¹²⁴ Ebenda, 6.

mit denen die EU in Zukunft konfrontiert sein könnte, vorlegen. Generell wird das erste Jahr der EU Strategie für die innere Sicherheit als sehr positiv bewertet, in den folgenden Jahren müssten jedoch konkretere Handlungen gesetzt werden: *„[T]he success of any strategy depends on its ability to deliver concrete results. For the ISS in Action, 2011 has been a promising start. But three years remain and there is still much work to be done to ensure the security of the European citizen. For the next Annual Report, progress in all priorities is needed, but in particular in the fight against serious and organized crime, as well as countering the growing cyber threat.“*¹²⁵

3.7. Bewertung der Entwicklung im Bereich Justiz und Inneres vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon

Migration, Asyl, Polizei, Freiheit und Sicherheit sind Themen, die in der öffentlichen Debatte am meisten beansprucht werden. In Anbetracht der Tatsache, dass es sich um Themen höchster Sensibilität für einzelne Staaten handelt, ist es kaum verwunderlich, dass auch auf europäischer Ebene die Herausbildung und Ausgestaltung eines kohärenten Politikfeldes der Innen- und Justizpolitik und in dessen Rahmen die Schaffung eines RFSR, sehr lange auf sich warten ließ. Waren die ersten Anfänge, insbesondere die TREVI-Gruppe, in zeitlichem Kontext mit nationalen terroristischen Aktivitäten in Deutschland bzw. Italien zu verknüpfen, so war der grenzüberschreitende Terrorismus in den 1970er Jahren ein eher unterbelichtetes Thema.

Daher schien eine Zusammenarbeit, basierend auf völkerrechtlichen Verträgen, als primär völlig ausreichend. Durch die Weiterentwicklung des politischen Projektes Europa und das dadurch geschaffene gestiegene gegenseitige Vertrauen wurden Initiativen wie Schengen überhaupt erst möglich. In diesem Zeitraum galt es vor allem, den Binnenmarkt und seine Freiheiten den Bürgern der europäischen Entität zuzuerkennen. Dies folgte in einem ersten Schritt mit der erstmaligen primärrechtlichen Verankerung des Politikfeldes der ZBJI durch den Maastrichter Vertrag, wo die vorhin beschriebene Entwicklung des von Nanz als Keim bezeichneten Bereichs einer gemeinsamen Innen- und Justizpolitik begann. Mit der Einführung des RFSR durch den Vertrag von Amsterdam wurde ein weiterer Meilenstein vollzogen. Fortan war es auch offensichtlich, dass dem genannten Politikfeld eine Last

¹²⁵ Ebenda, 10.

aufgrund der nur schwer herzustellenden Balance zwischen Schutz der Menschenrechte und bürgerlichen Freiheiten einerseits und staatlicher Interessen in Bereichen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Zuwanderung andererseits, innewohnte. Die Hoffnungen, dass mit dem Amsterdamer Vertrag der Entscheidungsfindungsprozess in der ZBJI transparenter werden würde und die richterliche Kontrolle über diesem Rechtsbereich verstärkt würde, haben sich in der Praxis allerdings nicht erfüllt.¹²⁶

Mit den Mehrjahresprogrammen wurde ein roter Leitfaden mit dem RFSR gezogen, auch hier zeigt sich jedoch in der Praxis, dass die erwünschte Kohärenz noch weiter ausbaufähig ist. Ob dieser Schritt mit dem Stockholmer Programm erzielt werden kann, ist derzeit noch fraglich. Dennoch muss festgehalten werden, dass die Innen- und Justizpolitik sowie der RFSR mit jeder Vertragsänderung immer stärker in den Fokus europäischer Politik gerückt wurden und getrost als eines der dynamischsten Politikfelder der EU bezeichnet werden können. Bereits vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde in Rekordzeit der Wandel von einem ursprünglich rein intergouvernementalen Politikfeld, mit Ausnahme der PJZS, hin zu einem Politikfeld innerhalb der Gemeinschaftsmethode vollzogen. Einschränkend ist hier allerdings auch festzuhalten, dass die Bestimmungen aufgrund von Opt-outs nicht für alle Mitgliedstaaten in gleichem Maße bindend sind.

Wie sich ansatzweise in diesem Kapitel gezeigt hat – und sich noch viel stärker im vierten Kapitel dieser Arbeit zeigen wird – war gerade das Format der differenzierten Integration ein wesentliches Erfolgsgeheimnis für das Politikfeld. So konnte durch die Abweichungen von den primärrechtlichen Verankerungen eine Dynamik entfacht werden, die wesentlich zur Weiterentwicklung dieses Politikfeldes beigetragen hat. Dies wird sich auch mit Blick auf den im folgenden Kapitel zu behandelnden Vertrag von Lissabon zeigen.

¹²⁶ S. Peers (2011), 2f.

4. Der Vertrag von Lissabon – Auswirkungen auf den Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts

4.1. Einleitung

Nach Hinterlegung sämtlicher Ratifikationsurkunden trat, wie bereits beschrieben, der Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft am 1.12.2009 in Kraft¹²⁷. Das ursprüngliche im Verfassungsvertrag enthaltene Ziel eines einheitlichen Reformvertrags wurde mit dem Vertrag von Lissabon nicht realisiert. Vielmehr wurde das System zweier gleichrangiger Verträge, nämlich des EUV und AEUV, fortgesetzt. Mit Blick auf die Innen- und Justizpolitik der EU sowie den RFSR stellt sich allerdings die Frage, inwieweit der Vertrag von Lissabon qualitative Veränderungen mit sich bringt, die die im vorangegangenen Kapitel beschriebenen strukturellen Defizite im Bereich der Innen- und Justizpolitik überwinden. Daher lohnt es sich, zu Beginn auf die mit dem Vertrag von Lissabon erfolgten Reformen einzugehen und diese zu analysieren und abschließend mögliche Entwicklungsperspektiven des RFSR mit dem Vertrag von Lissabon zu skizzieren.

4.2. Institutioneller Rahmen und Entscheidungsfindungsprozess

4.2.1. Einleitung

Bereits im zwölften Erwägungsgrund der Präambel des EUV wird die Entschlossenheit der Mitgliedstaaten zum Ausdruck gebracht, die Freizügigkeit unter gleichzeitiger Gewährleistung der Sicherheit der Unionsbürger durch den Aufbau des RFSR zu fördern.¹²⁸ Somit ist es wenig verwunderlich, dass sich in den Zielbestimmungen des EUV mit Blick auf den RFSR eine wesentliche Neuerung findet. Art. 3 Abs. 2 EUV normiert: *„Die Union bietet 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*

¹²⁷ S. Konsolidierte Fassung in ABl. EU Nr. C 83 v. 20. März 2010., s. auch Brodowski (2010), 1.

¹²⁸ S. Oliver Suhr in: Calliess/Ruffert (2011), Rn 1 zu Art. 67 AEUV.

Bekämpfung der Kriminalität — der freie Personenverkehr gewährleistet ist.“ Die Schaffung des RFSR war zwar in den bisherigen Verträgen bereits vorgesehen, wurde durch die neue Platzierung noch vor der Errichtung des Binnenmarktes und der Wirtschafts- und Währungsunion im EUV noch einmal aufgewertet.¹²⁹ Damit wurde auch der bisherigen Dynamik dieses Politikfeldes Rechnung getragen.

Die Bestimmungen über den RFSR finden sich nun komplett in den Art. 67 ff. AEUV, und die bisherigen Sonderregelungen im Bereich des RFSR entfallen. Somit ist die *„Vergemeinschaftung, die Verbindung mit der ehemaligen ersten Säule bzw. die Eingliederung in die jetzige einheitliche Union, hier gelungen.“*¹³⁰ Art. 67 AEUV konkretisiert das Vertragsziel RFSR und erläutert die Regelungsgegenstände des neuen Titel V: Abs. 1 betont die Achtung der Grundrechte und die Achtung der verschiedenen Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten durch die Unionspolitiken. Abs. 2 stellt als erstes Politikfeld den Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung vor, während sich Abs. 3 mit der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen beschäftigt, wogegen Abs. 4 die justizielle Zusammenarbeit in Zivilrechtssachen umfasst. Bei näherer Betrachtung dieser Norm lässt sich festhalten, dass die Kernaussagen des Verfassungsvertrags übernommen wurden und Art. III-257 VVE mit dem nunmehr relevanten Art. 67 AEUV übereinstimmt.¹³¹

Eine weitere wesentliche Neuerung durch den Vertrag von Lissabon ist die Einführung des sogenannten ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (Art. 294 AEUV), d.h., dass Entscheidungen nach dem Mehrheitsprinzip im Ministerrat und Mitentscheidungsverfahren mit dem EP, zum Regelverfahren für Maßnahmen im Bereich des Titels V („Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“) Kapitel 4 („Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“) und Kapitel 5 („Polizeiliche Zusammenarbeit“) wird. Diese werden in geringer Abweichung vom ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. 294 AEUV) nicht nur auf Vorschlag der Kommission, sondern auch auf Initiative eines Viertels der Mitgliedstaaten erlassen (Art. 76 AEUV; s. auch Art. 238 Abs. 2 AEUV).¹³² Aufgrund der neuen Rechtslage finden auch die in Art. 288 AEUV vorgesehenen Rechtsinstrumente, d.h. Verordnungen, Richtlinien usw. Anwendung in allen Bereichen der Innen- und Justizpolitik und ersetzen die durch den Vertrag von Maastricht für die PJZS eingeführten Rahmenschlüsse und Beschlüsse.

¹²⁹ S. Kietz/Parkes (2008), 2.

¹³⁰ S. Frenz (2011) Rn 2692.

¹³¹ S. Oliver Suhr in Calliess/Ruffert (2011), Rn 4 zu Art. 67 AEUV.

¹³² S. Brodowski (2010), 1.

Im Regelfall reichen qualifizierte Mehrheiten aus; lediglich „*soweit grundlegende Aspekte [der] Strafrechtsordnung [eines Mitgliedstaats] berührt*“ werden, kann ein Mitgliedstaat in einem gesonderten Verfahren eine Bindungswirkung vermeiden. Die Förderung der operativen Zusammenarbeit soll weiters durch einen neuen ständigen Ausschuss im Rat sichergestellt werden (Art. 71 AEUV, „COSI“).¹³³

4.2.2. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren und die Einführung von Notbremsen durch den Vertrag von Lissabon

Das mit dem Vertrag von Lissabon nunmehr zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren¹³⁴ erhobene Mitentscheidungsverfahren wird für die gesamte ZBJI und somit auch für die PJZS und für Fragen der legalen Einwanderung angewendet. Mit dem Vertrag von Lissabon werden auch die Kompetenzen der EU in Fragen der Asyl- und Einwanderungspolitik erweitert. Ausnahmen vom ordentlichen Gesetzgebungsverfahren finden sich in sensiblen Bereichen der PJZS, wie z.B. in den Bedingungen, unter denen gem Art. 89 AEUV Strafverfolgungsbehörden auf dem Territorium eines anderen Mitgliedstaates tätig werden dürfen. Weitere Ausnahmen gibt es im Bereich des Familienrechts. Hier wird jedoch durch die Einführung einer Passarelleklause¹³⁵ die Möglichkeit des Übergangs zu Mehrheitsentscheidungen und zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die Ausnahme wieder aufgeweicht.

Nachdem es sich im Bereich der Innen- und Justizpolitik um eine sehr sensible nationalstaatliche Materie handelt, in dem Mitgliedstaaten mit Blick auf Kompetenzübertragungen und Abgabe von Souveränität eher zurückhaltend sind, wurde diesen nationalstaatlichen Hemmnissen auch im Vertrag von Lissabon entsprechend Rechnung getragen. In einigen Bereichen, in denen der Rat aufgrund des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nicht mehr einstimmig, sondern mit qualifizierter Mehrheit beschließt, wurde durch die Einführung von sogenannten „Notbremsen“ (Erlass von

¹³³ S. Kap. 3.7.

¹³⁴ Nach Art. 289 Abs 1 AEUV und Art. 294 AEUV wird das durch den Vertrag von Maastricht eingeführte Mitentscheidungsverfahren zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und dient somit der allgemeinen Rechtsdurchsetzung in der Union. Zur Annahme eines Gesetzgebungsakts bedarf es nunmehr eines Konsenses zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament. Im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens werden nach Art. 289 Abs 1 AEUV Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse erlassen. Vgl. ausführlich zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Frenz (2011) Rn 1820-1904. Eine Übersicht über das ordentliche Gesetzgebungsverfahren findet sich ebenda unter Rn 1904.

¹³⁵ Vgl. zum Brückenverfahren Frenz (2011), Rn 52ff.

Mindestvorschriften im Strafrecht) eine Art Veto eingeführt.¹³⁶ Diese erlauben einem Mitgliedstaat, den Europäischen Rat mit einem Gesetzesentwurf zu befassen, um Einvernehmen herzustellen. Kann kein Konsens erzielt werden, so können mindestens neun Mitgliedstaaten auf vereinfachtem Wege eine verstärkte Zusammenarbeit nach Art. 20 EUV - basierend auf dem vorliegenden Gesetzesentwurf - eingehen und das sonst übliche Zulassungsprozedere nach Art. 329 Abs 1 AEUV umgehen, womit die Einholung der Zustimmung des EP zur Begründung einer verstärkten Zusammenarbeit entfällt.¹³⁷ Somit wurden, wie Wessels/Hofmann zutreffend anführen, Notbremse und Gashebel in Sachen Integration eng miteinander verknüpft.¹³⁸

4.2.3. Institutionelle Veränderungen durch den Vertrag von Lissabon

Mit Blick auf das Institutionengefüge im Bereich der Innen- und Justizpolitik ist festzustellen, dass die Leitlinienkompetenz gem Art. 68 AEUV beim Europäischen Rat verbleibt. Dies steht in gewisser Weise im Widerspruch und Spannungsverhältnis zur Rolle der Kommission, die generell betrachtet durch den Vertrag von Lissabon gestärkt wird.¹³⁹ Gemäß Art. 17 Abs. 2 EUV kommt der Kommission das Initiativmonopol zu, im Bereich der PJZS muss sie dieses jedoch mit den Mitgliedstaaten unter den Voraussetzungen des Art. 76 lit. b AEUV teilen. Durch die Leitlinienkompetenz des Europäischen Rates verbleibt die Erlassung der Fünfjahresprogramme für den RFSR weiterhin in dessen Kompetenz, während der Kommission die Erstellung der Aktionspläne zu deren Umsetzung obliegt und somit die Kommission konkrete Gesetzesinitiativen einbringen kann. Durch die Vereinheitlichung der Kompetenzen in einem Titel wird allerdings die Rolle der Kommission als Hüterin der Verträge auch auf die PJZS erstreckt. Daher sind Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten, die Rechtsakte mangelhaft oder fehlerhaft umgesetzt haben, möglich.

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde, insbesondere durch die Einführung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens im RFSR, die Rolle des EP sowie der nationalen Parlamente gestärkt. Durch die Auflösung der vormals dritten Säule, wird das EP auch zum Co-Gesetzgeber für die Materien der PJZS. Den nationalen Parlamenten kommt mit Blick auf das

¹³⁶ S. Kietz/Parkes (2008), 4.

¹³⁷ Ebenda, 5.

¹³⁸ S. Hofmann/Wessels (2008), 14.

¹³⁹ S. Kietz/Parkes (2008), 5.

Subsidiaritätsprinzip gem Art. 69 AEUV eine besondere Rolle zu. Im Bereich der PJZS beträgt die Auslöseschwelle zur Überprüfung des Subsidiaritätsprinzips nur ein Viertel der Stimmen der nationalen Parlamente.¹⁴⁰ Darüber hinaus kommt sowohl den nationalen Parlamenten als auch dem EP eine verstärkte Kontrolle der Tätigkeiten von Europol und Eurojust zu. Die Informationsrechte der Parlamente werden gerade durch die Einrichtung von COSI¹⁴¹ weiter verstärkt.

Die bisher eingeschränkte Kompetenz des EuGH auf Titel IV EGV und Titel VI EUV wurde ebenfalls auf die PJZS erweitert. Alle nach Inkrafttreten des Vertrags verabschiedeten Rechtsakte unterliegen der Kontrolle des EuGH mit Ausnahme der Überprüfung der Gültigkeit und Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen nationaler Strafverfolgungsbehörden. Für Rechtsakte im Bereich vor Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags gilt eine Übergangsfrist von fünf Jahren. Wie Monar ausführt, wird somit der *„Besitzstand der dritten Säule gegen die erweiterte richterliche Kontrolle für die Übergangsperiode noch geschützt.“*¹⁴²

Wichtig mit Blick auf das Spannungsverhältnis zwischen Supranationalität und Intergouvernementalismus ist Art. 72 AEUV, der einen sogenannten ordre-public-Vorbehalt normiert. Damit werden die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und des Schutzes der inneren Sicherheit nicht berührt. Die Bedeutung und Reichweite dieses Vorbehaltes ist umstritten.¹⁴³ Zu den erlaubten Maßnahmen gehören insbesondere die Wiedereinführung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen, soweit eine tatsächliche und ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, etwa im Rahmen von Großveranstaltungen, vorliegt.¹⁴⁴

4.2.4. Solidarität der Mitgliedstaaten in der Asyl- und Einwanderungspolitik

Für den Bereich der Außengrenz-, Asyl- und Einwanderungspolitik sieht der Vertrag eine stärkere Akzentuierung des Prinzips der Solidarität der Mitgliedstaaten vor. Art. 67 Abs. 2

¹⁴⁰ S. Art. 7 Abs. 2 UAbs. 1 S.2 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

¹⁴¹ S. Kap. 3.7.

¹⁴² S. Monar (2008), 394.

¹⁴³ S. Matthias Rossi in Calliess/Ruffert (2011), Rn. 6f zu Art. 72 AEUV.

¹⁴⁴ Ebenda, Rn. 8.

AEUV stellt fest, dass die Union „eine gemeinsame Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrollen an den Außengrenzen, [entwickelt], die sich auf die Solidarität der Mitgliedstaaten gründet.“ Ferner legt Art. 80 AEUV fest, dass für die Politiken im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung „der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, einschließlich in finanzieller Hinsicht [gilt]. Die aufgrund dieses Kapitels erlassenen Rechtsakte der Union enthalten, immer wenn dies erforderlich ist, entsprechende Maßnahmen für die Anwendung dieses Grundsatzes.“ Dies bedeutet, dass Maßnahmen, die einen Mitgliedstaat unverhältnismäßig belasten würden, nicht ohne gleichzeitige Regeln über eine Lastenverteilung möglich sind.¹⁴⁵

Damit wird erstmalig im Primärrecht anerkannt, dass den Mitgliedstaaten aus ihren Vertragsverpflichtungen unterschiedliche Lasten entstehen. Mit dem Hinweis auf die finanzielle Dimension wurde eine Rechtsgrundlage geschaffen, um besonders „exponierten“ Mitgliedstaaten, beispielsweise an der EU-Außengrenze, finanzielle Unterstützung zukommen zu lassen.¹⁴⁶ Folglich sieht auch Art. 78 Abs. 3 AEUV einen Mechanismus für Unterstützungsmaßnahmen für Mitglieder, die durch einen „plötzlichen Zustrom von Drittstaatsangehörigen“ in Notlage geraten, vor.

4.2.5. Europol, Eurojust und Europäische Staatsanwaltschaft

Mit dem Vertrag von Lissabon werden die Zuständigkeiten von Europol und Eurojust, insbesondere im operativen Bereich, weiter ausgebaut. Dies geht einher mit dem Ausbau der demokratischen Legitimation und Kontrolle der Justiz- und Innenpolitik durch das EP, die nationalen Parlamente und die gerichtlichen Kompetenzen des EuGH. Eurojust darf nach nunmehriger Rechtslage gem Art. 85 Abs. 1 lit. a AEUV strafrechtliche Ermittlungen selbst einleiten, sowie Strafverfolgungen, vor allem bei Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU, vorschlagen. Darüber hinaus übernimmt Eurojust die Koordinierung dieser Maßnahmen. Nach Art. 85 Abs. 2 AEUV werden die förmlichen Prozesshandlungen auf mitgliedschaftlicher Ebene durch die zuständigen Behörden und Bediensteten wahrgenommen. Sollte die Europäische Staatsanwaltschaft eingesetzt werden, würde diese

¹⁴⁵ S. Frenz (2011), Rn 2916.

¹⁴⁶ S. Monar (2008), 387.

die Tätigkeiten übernehmen, allerdings nur in den durch die Gründungsverordnung festgelegten Kompetenzbereichen.¹⁴⁷

Die Aufgaben und Befugnisse von Europol finden sich nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags in Art. 88 AEUV. Im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens werden, ähnlich wie bei Eurojust, die primärrechtlich nur sehr breit gefassten Aussagen sekundärrechtlich über Verordnungen konkretisiert. Auch die parlamentarische Kontrolle der Tätigkeit und der Gebarung wird über den Sekundärrechtsweg geregelt.¹⁴⁸ Mit dem Vertrag von Lissabon wurde hier einem oft geäußerten Kritikpunkt der mangelnden Kontrolle Rechnung getragen.¹⁴⁹ Bis zum Inkrafttreten des Vertrags galt Europol als zwischenstaatliche Einrichtung im Bereich der PJZS, in welcher der Rat der Justiz- und Innenminister mit Einstimmigkeit Maßnahmen entscheiden konnte, weshalb viele Maßnahmen nur zögerlich umgesetzt wurden. Operative Maßnahmen darf Europol nur in Verbindung und in Absprache mit den Mitgliedstaaten ergreifen, deren Hoheitsgebiet von der Maßnahme betroffen ist (Art. 88 Abs. 3 S. 1 AEUV). Zwangsmaßnahmen dürfen aber weiterhin nur von nationalen Behörden iSd Art. 88 Abs. 3 S. 2. AEUV gesetzt werden, womit die Schaffung einer europäischen Parallelstruktur zum FBI ausgeschlossen bleibt.¹⁵⁰

Der Vertrag von Lissabon sieht auch erstmalig die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, ausgehend von Eurojust, vor. Aufgrund der Formulierung wird Eurojust als Keimzelle einer Europäischen Staatsanwaltschaft angesehen.¹⁵¹ Diese kann nach einstimmigem Ratsbeschluss mit Zustimmung des EP durch Verordnungen eingerichtet werden. Aufgabe der Europäischen Staatsanwaltschaft wäre nach Art. 86 Abs. 1 UAbs.1 S. 1 und Abs. 2 AEUV die Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union. Somit bestünde für die Europäische Staatsanwaltschaft eine Kompetenz zur strafrechtlichen Untersuchung und Verfolgung sowie Anklageerhebung in Bezug auf Personen, die als Täter oder Teilnehmer Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union begangen haben.¹⁵² Nach Art. 86 Abs. 4 AEUV können jedoch im Wege einer vereinfachten Vertragsänderung auch die Kompetenzen der Europäischen Staatsanwaltschaft, beispielsweise auf Bereiche der grenzüberschreitenden Schwerekriminalität, erweitert werden.

¹⁴⁷ S. Oliver Suhr in Calliess/Ruffert (2011), Rn 15 zu Art. 86 AEUV.

¹⁴⁸ S. Art. 88 Abs. 2 AEUV.

¹⁴⁹ S. beispielsweise Degenhardt (2003), 304.

¹⁵⁰ S. Frenz (2011), Rn. 3086.

¹⁵¹ S. Frenz (2011), Rn. 3063.

¹⁵² S. Oliver Suhr in Calliess/Ruffert (2011), Rn 14 zu Art. 86 AEUV.

Eine solche Kompetenzerweiterung würde jedoch unweigerlich zu Zuständigkeitskonflikten führen. Würde der Tatbestand des Menschenhandels unter die Kompetenzen der Europäischen Staatsanwaltschaft gestellt werden, würde sich die Frage nach den Zuständigkeiten bereits stellen. Jede Erweiterung würde daher eine klare Kompetenzgrenzziehung praktisch unmöglich machen.¹⁵³

4.3. Supranationalität vs. Intergouvernementalismus

Mit der Ausweitung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens auf die PJZS und Eingliederung der ehemals dritten Säule unter die Gemeinschaftsmethode wurde die durch den Vertrag von Amsterdam begonnenen Supranationalisierung der Innen- und Justizpolitik auch mit dem Vertrag von Lissabon fortgesetzt und verstärkt. Dennoch bleiben einige intergouvernementale Merkmale weiterhin bestehen¹⁵⁴:

- besondere Gesetzgebungsverfahren in ausgewählten Bereichen des Titels V;
- ein weiterhin zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten geteiltes Initiativrecht in Fragen der PJZS sowie
- der ordre-public-Vorbehalt des Art. 72 AEUV.

Wie Kietz/Parkes ausführen, wurde durch einige Neuerungen des Vertrags von Lissabon der intergouvernementale Charakter des Politikfelds sogar verstärkt, nämlich durch¹⁵⁵

- die gem Art. 68 AEUV erfolgte Anerkennung der Rolle des Europäischen Rates zur Festlegung der strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung im RFSR, die klar zu Lasten des Initiativmonopols der Kommission geht;
- ein neues Schlichtungsverfahren durch den Europäischen Rat (s.u.) in ausgewählten Fragen der PJZS mit vereinfachter Einleitung der verstärkten Zusammenarbeit.

Darüber hinaus wurde mit der fünfjährigen Übergangsfrist bis zur vollständigen Gültigkeit der neuen Rechte der Kommission und des EuGH in der PJZS und die Einführung neuer Opt-outs

¹⁵³ S. dazu Nürnberger (2009), 504.

¹⁵⁴ S. Kietz/Parkes (2008), 3.

¹⁵⁵ Ebenda, 3f.

für Großbritannien, Irland und Dänemark (s.u.) die verstärkte Supranationalisierung gleichsam ausgeglichen.

4.4. Grundrechtecharta

Gem Art. 67 Abs 1 AEUV hat die Union im Rahmen des RFSR die Grundrechte und unterschiedlichen Rechtsordnungen und –traditionen ihrer Mitgliedstaaten zu achten. Dies ergibt sich bereits als Konsequenz aus Art. 6 Abs 1 EUV, der die Grundrechtecharta verbindlich einbezieht und primärrechtlich verankert, und deren Inhalte nunmehr als allgemeine Grundsätze des Unionsrechts iSv Art. 6 Abs 3 EUV gelten.¹⁵⁶ Die Grundrechtecharta weißt selbst in ihrer Präambel im zweiten Absatz auf die Unionsbürgerschaft und die Begründung des RFSR hin.¹⁵⁷ Durch die mit dem Vertrag von Lissabon eingeführte Rechtspersönlichkeit der Union, besteht nun auch rechtlich die Möglichkeit eines Beitritts zur EMRK. Dieser ist in Art. 6 Abs 2 EUV bereits vorgesehen. Mit Blick auf den Anwendungsbereich der Grundrechtecharta ergibt sich, dass diese für die Organe und Institutionen der EU unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips gilt. Es werden mit der Charta keine neuen Zuständigkeiten und keine neue Aufgaben für die Union geschaffen. Die Charta gilt ferner für die EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der Umsetzung des Unionsrechts.

Entspricht ein Recht einem von der Europäischen Menschenrechtskonvention garantierten Recht, hat es die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie ihm in der Konvention verliehen wird, wenn das EU-Recht einen weiter gehenden Schutz gewährt. Ergibt sich ein Recht aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der EU-Mitgliedstaaten, wird es im Einklang mit diesen Überlieferungen ausgelegt.¹⁵⁸ Dies bedeutet, dass bis zu einem Beitritt die Rechtsakte der EU nicht vor dem EGMR angegriffen werden können. Die Mitgliedstaaten dürfen sich zwar ihren Verpflichtungen im Rahmen der EMRK nicht dadurch entziehen, dass

¹⁵⁶ Hinzuweisen ist jedoch auf Protokoll (Nr. 30) über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Polen und das Vereinigte Königreich, in dem verankert ist, dass Titel IV der Charta keine für Polen oder das Vereinigte Königreich geltenden einklagbaren Rechte schafft, soweit Polen bzw. das Vereinigte Königreich solche Rechte nicht in seinem nationalen Recht vorgesehen hat.

¹⁵⁷ Oliver Suhr in Callies/Ruffert (2011), Rn 1 zu Art. 67 AEUV.

¹⁵⁸ Vgl. dazu auch die Homepage der Europäischen Union unter http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/l33501_de.htm [12.12.2011].

die Kompetenzen von der EU ausgeübt werden. Solange jedoch das EU-Recht einen gleichwertigen Grundrechtsschutz gewährt, prüft der EGMR kein EU-Recht.¹⁵⁹

4.5. Solidaritätsklausel

Wie bereits im Verfassungsvertrag vorgesehen, enthält auch der Vertrag von Lissabon eine Solidaritätsklausel. Damit wird die Solidarität als Leitwert und Rechtsprinzip in der Union paradigmatisch zum Ausdruck gebracht.¹⁶⁰ Art. 222 AEUV bestimmt:

(1) Die Union und ihre Mitgliedstaaten handeln gemeinsam im Geiste der Solidarität, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist. Die Union mobilisiert alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel, einschließlich der ihr von den Mitgliedstaaten bereitgestellten militärischen Mittel, um

*a) – terroristische Bedrohungen im Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten abzuwenden;
– die demokratischen Institutionen und die Zivilbevölkerung vor etwaigen Terroranschlägen zu schützen;*

– im Falle eines Terroranschlags einen Mitgliedstaat auf Ersuchen seiner politischen Organe innerhalb seines Hoheitsgebiets zu unterstützen;

b) im Falle einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe einen Mitgliedstaat auf Ersuchen seiner politischen Organe innerhalb seines Hoheitsgebiets zu unterstützen.

(2) Ist ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen, so leisten die anderen Mitgliedstaaten ihm auf Ersuchen seiner politischen Organe Unterstützung. Zu diesem Zweck sprechen die Mitgliedstaaten sich im Rat ab. [...]

Die Klausel ist eine Mischung aus politischer Solidaritätsverpflichtung, Bekenntnis zum gemeinsamen Katastrophenschutz und traditioneller Beistandsklausel iSv Art. 5 NATO-Vertrag¹⁶¹, auch wenn sie nicht im intergouvernementalen GASP-Teil verankert ist, obwohl sie an sich eng mit GSVP-Fähigkeiten verknüpft ist. Die Umsetzung der Solidaritätsklausel wird gem Art. 222 Abs. 3 UABs. 1 AEUV mittels Beschluss festgelegt. Dieser Beschluss

¹⁵⁹ S. Oliver Suhr in: Calliess/Ruffert (2011), Art. 67 AEUV, Rn 50.

¹⁶⁰ S. Christian Calliess in: Calliess/Ruffert (2011), Art. 222 AEUV, Rn 10.

¹⁶¹ S. Von Ondarza/Parkes (2011), 75.

wird vom Rat auf gemeinsamen Vorschlag der Kommission und des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik erlassen, im Fall von verteidigungspolitischen Implikationen hat dieser Beschluss gem Art. 31 Abs. 4 EUV einstimmig zu erfolgen.¹⁶²

Mit Blick auf die Solidaritätsklausel ist auch bemerkenswert, dass die neutralen bzw. bündnisfreien EU-Mitgliedstaaten in diesem Fall nicht die sogenannte irische Klausel – dabei handelt es sich um eine Bestimmung, die festlegt, dass der spezielle Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik einzelner Mitgliedstaaten nicht berührt wird – in den Vertrag hinein reklamiert haben, sondern dies nur im GASP-Teil erfolgt ist.

4.6. Opt-out-Möglichkeiten – Differenzierte Integration durch den Reformvertrag

4.6.1. Einleitung

Das Opting-out beschreibt die Möglichkeit eines Mitgliedstaates, sich in einem bestimmten Bereich nicht der Kooperation der übrigen Staaten anzuschließen. Damit soll eine totale Blockade aufgrund der Nicht-Teilnahme einzelner Staaten verhindert und eine Art Ausgleich zur Beschleunigung des Integrationsprozesses geschaffen werden. Andererseits werden diese Möglichkeiten aber auch als Abkehr von einem ursprünglichen Teilziel des Integrationsprozesses, nämlich der gemeinsamen Problemlösungsfähigkeit angesehen.¹⁶³ Nachfolgend werden die Opt-outs des Vereinten Königreichs, Irlands und Dänemarks beschrieben.

4.6.2. Großbritannien und Irland

Schon beim Abschluss des Schengener Übereinkommens waren Großbritannien und Irland als einzige Mitgliedstaaten nicht Mitglieder dieses neuen Abkommens.¹⁶⁴ Mittlerweile werden jedoch – gestützt auf Art. 4 Abs 2 des Schengen-Protokolls – auf Antrag des Vereinten

¹⁶² S. Frenz (2011), Rn. 5231.

¹⁶³ S. Jachtenfuchs/Kohler-Koch (2006), 27.

¹⁶⁴ Vgl. Erwägungsgrund 5 des Schengen-Protokolls idF des Amsterdamer Vertrags.

Königreiches einige Bestimmungen des Schengen aquis angewendet.¹⁶⁵ Dennoch betonen sowohl Großbritannien als auch Irland im Vertrag von Lissabon, dass sie sich nicht an allen Maßnahmen des RFSR beteiligen und diese auch nicht anwenden.¹⁶⁶ Dies trifft insbesondere auf den Wegfall der Grenzkontrollen zu, die nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon aufrecht bleiben. Aufgrund der integrierten Opt-in bzw. Opt-out-Möglichkeiten können beide Staaten nach Art. 4 des Schengen-Protokolls jedoch beantragen, einzelne Bestimmungen ganz oder teilweise anzuwenden.¹⁶⁷ Eine Teilnahme an der Weiterentwicklung des Besitzstandes wird allerdings durch Art 5 Abs 1 UAbs 2 sowie Abs 2 des Schengen-Protokolls ausgeschlossen.

4.6.3. Dänemark

Auch für Dänemark bestehen Sonderregelungen, die bereits auf die Probleme bei der Annahme des Vertrags von Maastricht zurückzuführen sind. Die dänische Bevölkerung lehnte in einem Referendum vom 2. Juni 1992 mit einer hauchdünnen Mehrheit von 50,7% den Vertrag von Maastricht ab. Hauptgrund war die Befürchtung, weitere Souveränitätsrechte an die dann neue Europäische Union zu übertragen und zur Schaffung von „Vereinigten Staaten von Europa“ beizutragen.¹⁶⁸ Nachdem eine Neuverhandlung des Vertrags illusorisch erschien, einigten sich die wichtigsten dänischen Parteien in einem nationalen Kompromiss, der „*Denmark in Europe*“ genannt wurde, auf vier Opt-outs, in den Bereichen Euro, Verteidigungspolitik, Unionsbürgerschaft und Justiz- und Innenpolitik. Der Europäische Rat von Edinburgh vom 11. und 12. Dezember 1992 nahm schließlich diesen Kompromiss an, was als Erfolg angesehen wird: *„The EC walked a razor's edge" by pushing the limits of what is acceptable on the concessions, but reached a compromise satisfying both sides: legal enforceability for Denmark and no re-negotiation for the EC.*¹⁶⁹

Mit der Übernahme des Schengen-Besitzstandes in das EU-Recht durch den Vertrag von Amsterdam 1997, wurden Teile desselben in Titel IV EGV überführt. Mit Blick auf

¹⁶⁵ Beschluss 2000/365/EG des Rates vom 29.5.2000 zum Antrag des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland einzelne Bestimmungen des Schengen-Abkommens auf sie anzuwenden., Abl L 131, 43.

¹⁶⁶ S. Art. 1 und 2 des Protokolls (Nr. 21) über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

¹⁶⁷ Vgl. Erwägungsgrund 4 des Schengen-Protokolls (Nr. 19) idF des Vertrags von Lissabon. Zitiert nach Frenz (2011), RN 2749.

¹⁶⁸ Vgl. Buskjær Christensen/Manners (2008), 1.

¹⁶⁹ S. Vincent G. Saccomando, Maastricht Treaty's Opt-Out Provisions for Denmark Keep EC Intact, 17 B.C. Int'l & Comp. L. Rev. 223 (1994), <http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol17/iss1/14> [11.12.2011].

Dänemark wurde ein Protokoll angehängt, das sicherstellen sollte, dass Dänemark zu jedem Zeitpunkt allen künftigen supranationalen Bestimmungen, die auf der Basis der ursprünglichen, durch Schengen begründeten Zusammenarbeit verabschiedet wurden, beitreten konnte, ohne dass dadurch das Opt-out für den Bereich der dritten Säule davon berührt war. Das Protokoll sieht vor: *“Denmark shall decide within a period of 6 months after the Council has decided on a proposal or initiative to build upon the Schengen acquis under the provisions of Title IV of the Treaty establishing the European Community, whether it will implement this decision in its national law.”*¹⁷⁰

Sowohl der Schengen-Besitzstand als auch die parallel dazu ausgehandelten Übereinkommen stellen somit Ausnahmen von den Ausnahmen dar und ermöglichen Dänemark die Teilnahme an gewissen Maßnahmen, trotz des generellen Opt-outs.¹⁷¹

Mit Blick auf den Vertrag von Lissabon wird bereits in der Präambel zu Protokoll Nr. 22 betreffend die Position Dänemarks festgehalten:

“IN DEM BEWUSSTSEIN, dass Dänemarks Beteiligung an wichtigen Bereichen der Zusammenarbeit in der Union erheblich eingeschränkt wird, wenn die auf den Beschluss von Edinburgh zurückgehende Rechtsregelung im Rahmen der Verträge fortgesetzt wird, und dass es im Interesse der Union liegt, die uneingeschränkte Anwendung des Besitzstands im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu gewährleisten,
IN DEM WUNSCH, aufgrund dessen einen Rechtsrahmen festzulegen, der Dänemark die Option bieten wird, sich am Erlass von Maßnahmen zu beteiligen, die auf der Grundlage des Dritten Teils Titel V des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgeschlagen werden, und die Absicht Dänemarks begrüßend, wenn möglich von dieser Option im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften Gebrauch zu machen,
*IN ANBETRACHT DESSEN, dass Dänemark die anderen Mitgliedstaaten nicht daran hindern wird, ihre Zusammenarbeit in Bezug auf Maßnahmen, die für Dänemark nicht bindend sind, weiter auszubauen.”*¹⁷²

Nach Art. 1 des Protokolls beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme von Maßnahmen durch den Rat, die nach dem Dritten Teil Titel V des AEUV vorgeschlagen werden. Dies

¹⁷⁰ Art. 4 des Schengen Protokolls.

¹⁷¹ S. Adler-Nissen/Gammeltoft-Hansen (2010), 144.

¹⁷² S. Protokoll Nr. 22 zum Lissabonner Vertrag über die Position Dänemarks, Präambel. Hervorhebungen im Original.

betrifft somit den gesamten Bereich des RFSR. Maßnahmen und Vorschriften aus diesem Titel sind für Dänemark gem Art. 2 des Protokolls nicht bindend. Ausnahmen bilden nach Art. 6 des Protokolls einzelne Visum-Regelungen. Durch die genannten Vorschriften nimmt Dänemark daher auch nicht an der Weiterentwicklung des RFSR teil und eine Beteiligung ist ausgeschlossen.¹⁷³

Ein juristisches Schlupfloch ergibt sich für Dänemark aus Art. 4 des Protokolls, wo festgehalten wird, dass sich Dänemark im Falle eines Vorschlags oder einer Initiative zur Ergänzung des Schengen acquis durch den Rat innerhalb von sechs Monaten entscheiden kann, ob diese Maßnahme in nationales Recht übernommen wird. Daraus werden allerdings nur völkerrechtliche Verpflichtungen zwischen Dänemark und den Mitgliedstaaten abgeleitet. Dänemark kann jedoch unter Berücksichtigung seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtungen gem Art. 7 des Protokolls auf Vorbehalte durch das Protokoll als Ganzes oder auch nur in Teilen verzichten. Dies bedeutet, dass nunmehr auch für Dänemark wie auch für das Vereinte Königreich und Irland eine „*pick and choose*“-Möglichkeit besteht: von Fall zu Fall kann Dänemark entscheiden, ob es an einem Rechtsakt teilnimmt oder nicht, womit ein Modus zur flexiblen Selektion zur Anwendung kommt.¹⁷⁴

Dennoch werden diese Opt-out-Möglichkeiten in der dänischen Literatur sehr kritisch angesehen. Adler-Nissen/Gammeltoft-Hansen beschreiben dies zutreffend: *“Myths continue to dominate the political debate, while the unintended consequences of the opt-out lead to a murky picture with very few clear winners. Originally constructed as a quick-fix solution, the Danish opt-out has today become just as much a straitjacket as a guarantee of national sovereignty.”*¹⁷⁵

4.7. Der Ständige Ausschuss des Rates für die innere Sicherheit

Gem Art. 71 AEUV wurde mit dem Vertrag von Lissabon ein Ständiger Ausschuss des Rates für die innere Sicherheit (Coopération Opérationnelle en matière de Sécurité Intérieure –

¹⁷³ S. Frenz (2011) Rn 2755.

¹⁷⁴ S. Kietz/Parkes (2008), 8.

¹⁷⁵ Vgl. Adler-Nissen/Gammeltoft-Hansen (2010), 159.

COSI) geschaffen, der durch Beschluss des Rates vom 25.2.2010¹⁷⁶ eingesetzt wurde und sich aus Mitarbeitern der Ministerien der Mitgliedstaaten zusammensetzt, die jeweils in den Ausschuss entsandt werden. Wie sich bereits aus dem Namen ergibt, ist die Hauptaufgabe des Rates, die Koordinierung der Maßnahmen der für den Bereich der inneren Sicherheit zuständigen Organe in den Mitgliedstaaten zu erleichtern und zu verstärken. Gem Art. 3 des COSI-Beschlusses wird auch die Zusammenarbeit der Zollbehörden, die Kontrolle und der Schutz der Außengrenzen sowie die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen miteingeschlossen. Weiters kommt COSI eine Unterstützungsfunktion des Rates im Falle der Anwendung der Solidaritätsklausel nach Art. 222 AEUV zu. Legislative Befugnisse wurden dem Rat allerdings nicht übertragen, diese verbleiben weiterhin gem Art. 240 AEUV dem AStV. Damit wurde der Gewaltenteilung des Rates in legislative und exekutive Aufgaben nach Art. 16 Abs 8 EUV folgerichtig Rechnung getragen. Dennoch dient COSI gemeinsam mit der grundsätzlichen Anwendung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens auf den Bereich der Innen- und Justizpolitik als Ausdruck einer stärkeren demokratischen Legitimation des Politikfeldes.

4.8. Bewertung der Änderungen durch den Vertrag von Lissabon mit Blick auf die EU-Innen- und Justizpolitik

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde zum einen die Vergemeinschaftung der PJZS und damit die Übernahme der Bestimmungen zur Innen- und Justizpolitik der EU unter die Gemeinschaftsmethode vollzogen, zum anderen wurde der RSFR vom Binnenmarkt abgekoppelt und verselbständigt.¹⁷⁷ Damit wurde der dynamischen Entwicklung der Innen- und Justizpolitik der EU Rechnung getragen und dieser nun eine neue verstärkte Qualität als Unionspolitik eingeräumt. 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.¹⁷⁸

¹⁷⁶ S. ABl. 2010 Nr. L 52/50. Vgl. zur Kritik an diesem Beschluss Oliver Suhr in Calliess/Ruffert (2011), Art. 71 AEUV, Rn 7, der argumentiert, dass der Beschluss auf Basis von Art. 242 AEUV und nicht auf Basis von Art. 240 Abs. 3 AEUV hätte durchgeführt werden sollen.

¹⁷⁷ S. Müller-Graff 2009, 105.

¹⁷⁸ S. Kammel/Lukova (2010), 4.

Die Dynamik der Politikgestaltung im RFSR hat auch zu unterschiedlichen Ergebnissen in den Teilbereichen dieses politischen Projektes geführt. Während die EU-Politik im Bereich der Einwanderungs-, Asyl- und Grenzkontrollpolitik auf eine Zusammenführung der nationalen Systeme ausgerichtet ist, zielen die Maßnahmen der EU im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen auf eine verbesserte Kooperation zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten ab.¹⁷⁹

Mit der Einführung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens in weiten Teilen der Innen- und Justizpolitik wird das EP gleichberechtigter Mit-Gesetzgeber neben dem Rat. Somit erhält das EP Mitspracherechte auch in Fragen der Einwanderungspolitik sowie bei Europol und Eurojust. Ebenso müssen internationale Übereinkommen vom Rat gemeinsam mit dem Parlament entschieden werden.¹⁸⁰ Damit sollte auch ein erhöhtes Niveau an Sicherheit innerhalb eines Europas ohne Grenzen einerseits und der Respekt der Grundrechte andererseits sichergestellt sein.¹⁸¹

Mit dem Vertrag von Lissabon und der nach der Wahl zum Europaparlament neuen Kommission wurden auch die Zuständigkeiten neu verteilt. So wurde einer schon lange bestehenden Forderung nachgekommen und das Innen- und Justizressort der Kommission getrennt. Folglich gibt es nun einen eigenständigen Kommissar für Justiz, Grundrechte und Bürgerschaft sowie einen für Inneres.¹⁸²

Die in der Innen- und Justizpolitik vorherrschende Differenzierung wurde mit dem Vertrag von Lissabon gerade durch die Erweiterung der Opt-outs für Großbritannien und Irland verstärkt. Diese Entwicklung kann durch die Aktivierung der im Vertrag vorgesehenen Notbremsen weiter verstärkt werden, da dieser Mechanismus zu einer verstärkten Zusammenarbeit von einer Gruppe von Mitgliedstaaten führen kann, wobei sich die Zusammensetzung der Gruppe für jeden Rechtsakt ändern könnte. Dennoch waren all diese Flexibilisierungsmechanismen zur Konsensfindung notwendig, „*but they might lead to a patchwork of legislation and additional legal complexity.*“¹⁸³

¹⁷⁹ S. Siegl (2010), 300.

¹⁸⁰ S. Leinen (2010), 102.

¹⁸¹ S. Piris (2010) 202.

¹⁸² Interessant ist hierbei, dass beide Kommissarsposten mit Vivianne Reding (LUX) und Cecilia Malmström (SWE) durch Frauen besetzt wurden.

¹⁸³ S. Piris (2010), 202.

Generell lässt sich daher festhalten, dass mit den durch den Vertrag von Lissabon für die Innen- und Justizpolitik eingeführten Änderungen das EU-Regelwerk in einer Art und Weise reformiert wurde, die die Handlungsfähigkeit der Union hinsichtlich Entscheidungsverfahren, Kompetenzen und Umsetzungsfähigkeit erhöht hat.¹⁸⁴ Die sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten abgezeichnete Dynamik wurde im neuen Regelwerk berücksichtigt und das Politikfeld passt sich dieser nunmehr an. Dennoch kann gerade mit Blick auf die für den RFSR immer wieder geforderte Transparenz und Verständlichkeit, mit Šlosarcík geschlossen werden: „*[T]he post-Lisbon EU must give increased attention to “explaining” its activities within the AFSJ to its citizens – with the objective to both prevent fears that the European Union hijacks Member States’ legitimate interests in the AFSJ and to avoid excessive expectations from the EU’s action.*” Oder in den Worten von Bacquias ausgedrückt: „*Opinion polls show that the public wants action in this area; the Lisbon Treaty gives the EU tools to meet those expectations. Now it is up to Europe’s politicians to take up this challenge.*”¹⁸⁵

¹⁸⁴ S. Monar (2008), 397.

¹⁸⁵ S. Bacquias (2008), 4.

5. Differenzierte Integration im Bereich Justiz und Inneres: die Verträge von Schengen und Prüm in der Analyse

5.1. Der Vertrag von Schengen

5.1.1. Entstehungsgeschichte

Seit der Entwicklung des europäischen Integrationsprozesses war die Bildung eines Binnenmarkts und somit die wirtschaftliche Integration das dominierende Thema. Wie bereits dargestellt, war die Herausbildung einer gemeinsamen Innen- und Justizpolitik daher nur ein nachgeordnetes Thema. Dennoch wurde immer wieder der Versuch unternommen, den Binnenmarkt einerseits mit den Bürgern andererseits zu verbinden. Bei einem Treffen der EG-Staats- und Regierungschefs in Paris am 9. und 10. Dezember 1974 wurde eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, die die Möglichkeiten der Schaffung einer Passunion überprüfen sollte.¹⁸⁶ In den 1980er Jahren setzte auch - mit Blick auf den Binnenmarkt - die Diskussion um ein „Europa der Bürger“ ein. Im Weißbuch zur Verwirklichung des Binnenmarkts aus dem Jahr 1984 wurde seitens der Kommission erwogen, die Personenkontrollen an den Binnengrenzen abzuschaffen. Sie schlug vor, die damit verbundenen Sicherheitsvorkehrungen durch intergouvernementale Zusammenarbeit zu treffen.¹⁸⁷ Dies war zunächst allerdings nicht konsensfähig, weshalb es 1984 nur zu einer Erleichterung bei den Personenkontrollen an den Binnengrenzen kam.¹⁸⁸ Im Juli selben Jahres hatten sich bereits Frankreich und Deutschland im sogenannten Saarbrückener Abkommen¹⁸⁹ auf einen Wegfall der Personenkontrollen geeinigt.¹⁹⁰ Wenig später traten auch die Benelux-Staaten dem Abkommen bei.

Dieses Abkommen bildete die Basis für die am 14. Juni 1985 erfolgte Unterzeichnung des auf völkerrechtlicher Basis geschlossenen Schengener Abkommens. Die Unterzeichnung auf einem Schiff auf der Mosel sollte den nunmehr freien und offenen Raum durch den Wegfall

¹⁸⁶ S. Communiqué der Staats- und Regierungschefs anlässlich ihres Treffens in Paris am 9. und 10. Dezember 1974, Bull. EC 12-1974, 8. Punkt 10. Der „Europäische Rat“ trat erstmals offiziell in Dublin im März 1975 zusammen.

¹⁸⁷ S. Malte Graßhoff in Schwarze (2009), Art. 61 EGV Rn 7.

¹⁸⁸ Vgl. Entschließung über die Erleichterungen der Bedingungen, unter denen die Kontrolle der Bürger der Mitgliedstaaten an den Binnengrenzen erfolgt, ABl. C 159/1984, S. 1.

¹⁸⁹ S. Regierungsabkommen über den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den Grenzen Frankreichs und der Bundesrepublik Deutschland vom 13. Juli 1984, BGBl. 1984 II S. 767 f.

¹⁹⁰ S. Luif (2007), 4.

der Personengrenzen symbolisieren.¹⁹¹ Nachdem jedoch ein konkreter Unterzeichnungsort aus prozeduralen völkerrechtlichen Gründen notwendig war, wurde der luxemburgische Ort Schengen gewählt und somit das Schengener Übereinkommen (SÜ) betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Binnengrenzen unterzeichnet.¹⁹²

Die Entwicklung der Schengener Abkommen erfolgte in vier Schritten: erstens die Vorstufen zu den Schengener Abkommen, zweitens das Schengener Übereinkommen aus dem Jahr 1985, drittens das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ)¹⁹³ im Jahr 1990 und zuletzt das Inkrafttreten des SDÜ am 26. März 1995. Auch im SDÜ wird das Prinzip des Abbaus der Binnenkontrollen, unter deren gleichzeitiger Verlagerung an die EU-Außengrenzen festgehalten und eine Konkretisierung des SÜ vorgenommen. Mit dem SDÜ werden der gänzliche Wegfall der Binnengrenzkontrollen und konkrete Ausgleichsmaßnahmen festgelegt. Letztere betreffen insbesondere die Außengrenzkontrollen und das Überschreiten der Außengrenze (Visa, Einwanderung, Asyl)¹⁹⁴, die Zusammenarbeit der Justiz- und Polizeibehörden¹⁹⁵ und den Informationsaustausch (Schengener Informationssystem, SIS). Für die Verwaltung des Abkommens wurden ein Exekutivausschuss¹⁹⁶ und als hierarchisch untergeordnetes Gremium die Zentrale Gruppe geschaffen.¹⁹⁷ Diesem sind nach den fünf Gründerstaaten später auch Spanien, Portugal, Italien, Griechenland und Österreich beigetreten. Festzuhalten ist, dass die Zusammenarbeit im Rahmen von Schengen zunächst nur auf völkerrechtlicher Grundlage erfolgte.¹⁹⁸

Mit dem Schengener Übereinkommen wird die Reisefreiheit innerhalb der EU gewährleistet und EU-Bürger müssen grundsätzlich bei der Einreise in ein anderes EU-Land keinen Pass oder Personalausweis vorzeigen. Dennoch zeigt die nachstehende Grafik, dass die Zahl der EU-Mitgliedstaaten nicht deckungsgleich mit den Schengen-Mitgliedstaaten ist, und dass bis heute hier unterschiedliche Integrationsstufen erreicht wurden. Dennoch ist zu beachten, dass

¹⁹¹ S. Walsch (2008), 83.

¹⁹² S. Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, ABl. L 239/2000, S. 13.

¹⁹³ Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, ABl. L 239/2000, S. 19

¹⁹⁴ Art. 3-38 SDÜ.

¹⁹⁵ Art. 39-91 SDÜ. S. dazu im Detail: Good (2010), 10.

¹⁹⁶ Art. 130-133 SDÜ.

¹⁹⁷ S. Good (2010), 10.

¹⁹⁸ S. Frenz (2011), Rn 2726.

gem Art. 134 SDÜ das Unionsrecht Vorrang vor dem auf völkerrechtlicher Basis vereinbarten Schengen-Recht hat¹⁹⁹, weshalb auch eine Inkorporation in das EU-Recht angestrebt wurde.

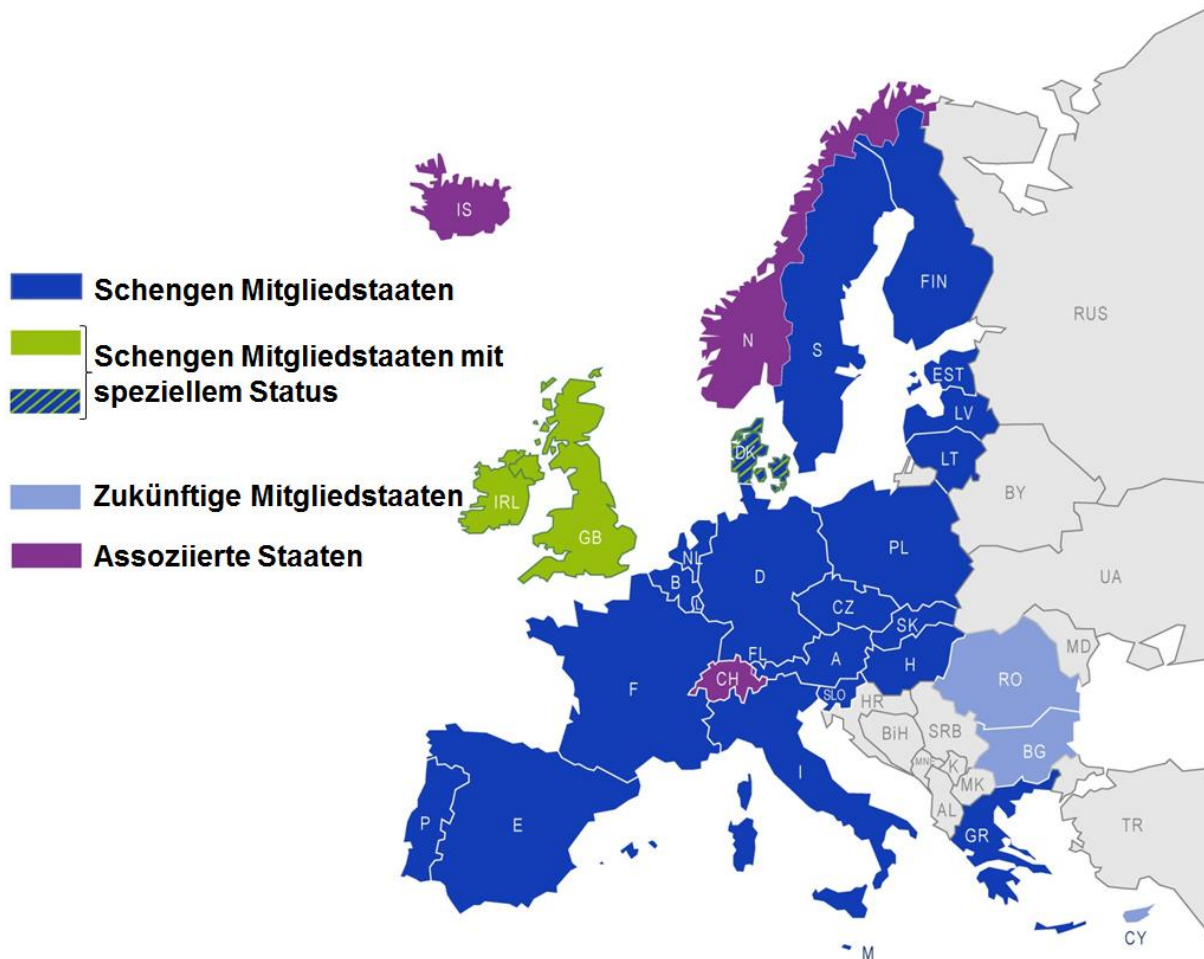


Abb.1: Die Schengen-Mitgliedstaaten²⁰⁰, Grafik entnommen: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA: Schengen/Dublin, Dezember 2011

5.1.2. Die Inkorporation des Schengener Vertragssystems in den EU-Rechtsrahmen

Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde ein wesentlicher Integrationsschub auch im Bereich der Innen- und Justizpolitik vollzogen. Während die Regeln des Schengenacquis keinen

¹⁹⁹ S. Schauer (2000), 198.

²⁰⁰ Schengen Mitgliedstaaten: Belgien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Malta, Lettland, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn.

Schengen Mitgliedstaaten mit speziellem Status: Vereinigtes Königreich, Irland, Dänemark.

Zukünftige Mitgliedstaaten: Bulgarien, Rumänien, Zypern.

Assoziierte Staaten: Island, Liechtenstein, Norwegen, Schweiz.

Bestandteil im Vertrag von Maastricht bildeten, wurden sie mit dem Amsterdamer Vertrag in den EU-Vertragsrahmen integriert.²⁰¹ Nach Inkrafttreten sollten die Schengener Abkommen erstmals in den einheitlichen Rechtsrahmen der EU integriert werden und einen der wichtigsten vergemeinschafteten Bereiche bilden.²⁰² Als rechtliche Basis hierfür sind das Schengen-Protokoll²⁰³, der Schengen-Besitzstandbeschluss²⁰⁴ und der Schengen-Rechtsgrundlagenbeschluss²⁰⁵ sowie die Einfügung des Titel IV EGV zu nennen. Mit den Anhängen A-D des Schengen-Rechtsgrundlagenbeschlusses wurde der Besitzstand den Bestimmungen des EGV und EUV zugeordnet. Erst hierdurch verwandeln sich die Bestimmungen des Schengen-Besitzstandes in sekundäres EG-Recht bzw. EU-Recht nach Art. 29ff. EUV. Diese Ermächtigung zur Festlegung der Rechtsgrundlage bezieht sich dabei nur auf die Überführung des bereits bestehenden Schengen-Besitzstandes, nicht aber auf dessen zukünftig zu treffende Änderung bzw. Erweiterung.²⁰⁶

Aufgrund des Faktums, dass nicht alle EU-Mitgliedstaaten dem Schengen-Abkommen beitraten und eine Weiterentwicklung im Sinne einer Integration des Besitzstandes in den EU-Rechtsrahmen nicht von allen Mitgliedstaaten befürwortet wurde, musste für die nicht teilnehmenden Staaten eine rechtlich komplizierte Konstruktion gefunden werden. Mit Blick auf die nordischen Länder musste vor allem für die Staaten Island und Norwegen ein Sonderweg gefunden werden, da diese nur an Schengen-relevanten Maßnahmen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts teilnehmen. Darüber hinaus besteht zwischen den skandinavischen Ländern seit 1957 die Nordische Passunion, der auch Island 1965 beiträt. Dadurch wurde den Bürgern der beteiligten Staaten ermöglicht, in diesen Ländern ohne Passkontrollen zu reisen. Mit dem Beitritt von Dänemark, Finnland und Schweden zur EU

²⁰¹ S. Matthias Rossi in Calliess/Ruffert (2007), Rn 17 zu Art. 61 EGV.

²⁰² S. Müller (2003), 304f.

²⁰³ S. Malte Graßhoff in Schwarze (2009), Rn 19f zu Art. 61 EGV. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde das Protokoll (Nr. 2) zum Vertrag über die Europäische Union und zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft i.d.F. des Amsterdamer Vertrags zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union (1997) verabschiedet, das nunmehr die Rechtsgrundlage für das Schengen-Protokoll bildet.

²⁰⁴ Zum Schengen-Besitzstand gehören (1) SÜ und SDÜ, (2) die Beitrittsprotokolle und Beitrittsübereinkommen inklusive Erklärungen und Schlussakte, (3) die Beschlüsse und Erklärungen des Exekutivausschusses (99 Beschlüsse und 37 Erklärungen) und (4) die Rechtsakte der Organe, die vom Exekutivausschuss mit Kompetenzen bezüglich der Durchführung der Abkommen ausgestattet wurden (5 Beschlüsse der Zentralen Gruppe). Für eine ausführliche Aufgliederung siehe die Anhänge A und B des Schengen-Besitzstandbeschlusses. Abstrakt wurde der Schengen-Besitzstand schon im Anhang zum Schengen-Protokoll definiert (vgl. ABl. C 340/1997).

²⁰⁵ Die nicht zuzuordnenden Bestimmungen wurden auf die dritte Säule, d.h. Titel VI EUV, gestützt (Art. 2 Abs. 1 UAbs. 4 Schengen-Protokoll). Das Schengen-Protokoll hat den Rat jedoch nicht verpflichtet, jeweils die genaue Handlungsform zu bestimmen. S. Kraus-Vonjahn (2002), 142f.

²⁰⁶ S. Bender (2001), 759.

und den am 1. Mai 1999 in Kraft getretenen Beitrittsabkommen Dänemarks, Finnlands und Schwedens vom 19. Dezember 1996²⁰⁷ trat das Problem auf, wie die bisherige nordische Passunion weiter aufrecht erhalten werden konnte, da gem Art. 140 SDÜ nur EG-Mitgliedstaaten den Schengen Abkommen beitreten konnten. Mit Norwegen und Island, denen aufgrund ihrer Mitgliedschaft im EWR nach der EEA eine einheitliche Sonderstellung eingeräumt wurde, wurde am gleichen Tag, also am 19. Dezember 1996, ein Kooperationsvertrag abgeschlossen. Nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam wurden beide Staaten nach dem Übereinkommen vom 18. Mai 1999²⁰⁸, das den Kooperationsvertrag ersetzte, assoziiert.

Mittlerweile wurden auch mit der Schweiz²⁰⁹ und mit Liechtenstein²¹⁰ Assoziierungsabkommen unterzeichnet. Großbritannien und Irland sind dem Schengen-Besitzstand bisher noch nicht beigetreten. Von den derzeitigen EU-Mitgliedstaaten wird der Schengen-Besitzstand auch in Zypern, Rumänien und Bulgarien derzeit nicht angewendet. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens des SDÜ bestimmt sich nach der zum SÜ abgegebenen Erklärung zu Art. 139 SDÜ. Das Übereinkommen tritt in Kraft, wenn die Voraussetzungen der Anwendung des Übereinkommens bei den Signatarstaaten gegeben sind und die Kontrollen an den Außengrenzen tatsächlich durchgeführt werden.²¹¹ Die diesbezügliche Entscheidung wird vom Rat getroffen.²¹² Die mit Blick auf die Übernahme des Schengenacquis gelebte unterschiedliche Praxis innerhalb der EU wird als Paradebeispiel für differenzierte bzw. flexible Integration gesehen.²¹³

²⁰⁷ S. ABl. EG 2000 Nr L 239/97.

²⁰⁸ Übereinkommen zwischen dem Rat der Europäischen Union sowie der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assoziierung der beiden letztgenannten Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands vom 18. Mai 1999, in Kraft getreten am 26. Juni 2000, ABl. EG 1999 Nr. L 176/36 und ABl. EG 2000 Nr. 149/36.

²⁰⁹ Abkommen zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands, ABl. 2008 Nr. L 53/52; Beschluss 2008/903/EG des Rates vom 27.11.2008 über die vollständige Anwendung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands in der Schweizerischen Eidgenossenschaft, ABl. 2008 Nr. L 83/3.

²¹⁰ Beschluss 2008/261/EG des Rates vom 28. Februar 2008 über die Unterzeichnung — im Namen der Europäischen Gemeinschaft — des Protokolls zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über den Beitritt des Fürstentums Liechtenstein zum Abkommen zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands und die vorläufige Anwendung einiger Bestimmungen dieses Protokolls, ABl. 2008 Nr. L 83/3.

²¹¹ S. Frenz (2011), Rn 2735.

²¹² S. Art. 2 S. 2 des Protokolls (Nr. 19) i.d.F. des Vertrags von Lissabon über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen Besitzstand.

²¹³ S. z.B. Monar (1997), 9ff., Schauer (2000) 81ff. und 143 ff.

5.1.3. Der Schengenacquis

Der Schengen-Besitzstand wird durch den Anhang zum Schengen-Protokoll selbst bestimmt. Demnach umfasst der Schengen-Besitzstand das SÜ 1985, das SDÜ 1990 mit der dazugehörigen Schlussakte und den dazu abgegebenen gemeinsamen Erklärungen, die Beitrittsprotokolle und -übereinkommen zum SÜ 1985 und SDÜ 1990, die mit Italien, Spanien, Portugal, Griechenland, Österreich sowie Dänemark, Finnland und Schweden geschlossen worden sind, mit den dazugehörigen Schlussakten und Erklärungen, Beschlüssen und Erklärungen des aufgrund des SDÜ 1990 eingesetzten Exekutivausschusses sowie Rechtsakten von Organen, denen der Exekutivausschuss Entscheidungsbefugnisse übertragen hat.²¹⁴ Art. 2 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 Schengen-Protokoll legt fest, dass der Rat einstimmig für jede Bestimmung und jeden Beschluss die Rechtsgrundlage bestimmt. Im Rahmen der europäischen Verträge erfolgte die Einbeziehung durch die Einfügung des Titel IV EG. Ohne Zuordnung eines Rechtsaktes oder Beschlusses gelten diese auf Titel VI EUV gestützt. Wie Frenz ausführt, wurde auch bereits umfangreiches Sekundärrecht erlassen²¹⁵, wobei jedoch von Anfang an über die Einordnung des Sekundärrechts keine Klarheit herrschte.²¹⁶ Schließlich wurde im Wege der Inkorporation des Schengen-Besitzstandes in das EU-Recht durch den Vertrag von Amsterdam bestimmt, dass der Schengen-Besitzstand jene Rechtsnormen und Rechtsakte umfasste, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Amsterdamer Vertrags am 1. Mai 1999 beschlossen waren.²¹⁷ Dieser ist auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon von allen neuen Mitgliedern vollständig zu übernehmen.²¹⁸

Die Zuordnung des Schengen-Besitzstands zu den Bestimmungen der Verträge nach Amsterdam ergibt, dass im EGV allein ein Teil der Zugangspolitik (vor allem der Bereich Visa), insbesondere Art. 62 EGV, und die Behördenzusammenarbeit, das heißt Art. 66 EGV, für die Schengener Zusammenarbeit relevant sind und im EUV die Art. 30 wie auch 31. Hierbei ist zu beachten, dass nicht jeder Rechtsakt, der auf Grundlage dieser

²¹⁴ S. Leidenmühler (2002), 254f.

²¹⁵ S. Frenz (2011), Rn 2728.

²¹⁶ S. Kraus-Vonjahr (2004), 139.

²¹⁷ S. ABl. EG 1999 Nr. L 176/1.

²¹⁸ S. Art. 7 des Protokolls (Nr. 19) zum EUV und AEUV i.d.F. des Vertrags von Lissabon über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand.

Kompetenznormen erlassen wird, automatisch von Schengenrelevanz sein muss.²¹⁹ Alle mit Blick auf Schengen relevanten Rechtsakte müssen entsprechend gekennzeichnet werden.²²⁰

Bei der Anwendung des Schengen-Besitzstandes ergibt sich das Problem der unterschiedlichen Jurisdiktion durch den EuGH. Für die Art. 29 ff. EUV gilt Art. 35 Abs. 1 EUV, der zwar keine Besonderheiten in Bezug auf den Schengen-Besitzstand normiert, aber nur reduzierte Rechtsschutzmöglichkeiten bietet. Problematisch ist dagegen die Rechtsprechungskompetenz bei den Art. 61ff. EGV. Zum einen gelten nach den einschlägigen Protokollen alle zu den Art. 61 ff. EGV erlassenen Urteile nicht im Verhältnis zu den drei Nichtmitgliedern.²²¹ Darüber hinaus statuiert Art. 2 Abs. 1 UAbs. 3 S. 2 des Schengenprotokolls zum anderen einen die Jurisdiktion des EuGH einschränkenden ordre public-Vorbehalt. Eine einheitliche Jurisdiktion des EuGH mit Blick auf den Schengenacquis wurde daher unmöglich gemacht.²²²

Art. 1 des Schengen-Protokolls sieht die Möglichkeit einer verstärkten Zusammenarbeit für die teilnehmenden Mitgliedstaaten vor, die im Rahmen der einschlägigen Bestimmungen der bestehenden Verträge zu erfolgen hat. Mit Blick auf die nach Art. 329 Abs. 1 AEUV erforderliche Ermächtigung der Begründung einer verstärkten Zusammenarbeit durch den Rat wird diese nach Art. 5 Abs. 1 UAbs. 2 des Schengen-Protokolls fingiert.²²³ Nach Art. 7 des Schengen-Protokolls gelten Maßnahmen, die im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit vereinbart wurden, als Teil des Schengenacquis und sind daher von künftigen Beitrittswerbern zu übernehmen.

5.1.4. Bewertung des Schengener Abkommens für die Innen- und Justizpolitik der EU

Mit dem Schengener Abkommen wurden erstmals auf multilateraler Ebene Übereinkünfte getroffen, eine tiefere Integration in der Innen- und Justizpolitik zu erreichen: „*Sovereign powers of national governments were now transferred to European bodies to seek European*

²¹⁹ S. Good (2010), 18.

²²⁰ Dies geschieht mit Hilfe eines Verweises in den Erwägungen eines schengenrelevanten Rechtsakts auf das Schengen-Protokoll (Elfte Erwägung und Art. 8 Schengen-Rechtsgrundlagenbeschluss).

²²¹ S. Epiney (1998), 143.

²²² Ebenda, 144.

²²³ S. Frenz (2011), Rn 2729.

*solutions.*²²⁴ Durch die Schengener Verträge ist die Realisierung eines Raumes ohne Binnengrenzen gemäß Art. 14 Abs.2 EGV a.F. erheblich gefördert worden. Mit der Übernahme ins Gemeinschaftsrecht durch den Vertrag von Amsterdam wurde der Schengen-Besitzstand nun dort verortet, wo er nach dem Willen der Mütter und Väter des EG-Vertrages hingehört.²²⁵

Darüber hinaus wurde auch mit der Integration des Schengenacquis in das EU-Regelwerk eine Zuständigkeit für den EuGH begründet und somit auch einem der Hauptkritikpunkte des Schengen-Systems Rechnung getragen. Art. 2 Abs. 1 UAbs. 3 S. 1 Schengen-Protokoll legt mit Bezug auf die Kompetenzen des EuGH für Bestimmungen und Beschlüsse des Schengen-Besitzstandes fest, dass diese Kompetenzen im Einklang mit der Festlegung der Rechtsgrundlagen nach den einschlägigen Bestimmungen der Verträge wahrgenommen werden.²²⁶

Zudem wurde kritisch mit Blick auf Schengen die Verschiebung des inhaltlichen Fokus der Kompensationsmaßnahmen in den Fokus genommen, die weniger den Ausgleich von Sicherheitsdefiziten als vielmehr die Gründung einer Festung Europa im Sinn hätten.²²⁷

Ein weiterer wesentlicher Aspekt mit Schengen, der später auch in den darauf folgenden Vertragskonstruktionen von Amsterdam, Nizza und Lissabon zum Ausdruck gebracht wurde, war die Einführung eines flexibleren und differenzierteren Ansatzes der Integration.²²⁸ Zwar wurde mit der Eingliederung des Schengenacquis eine teilweise Vergemeinschaftung unter Titel IV EGV erzielt, einige Regelungen verblieben jedoch im intergouvernementalen Regime von Titel VI EUV. Dadurch entstanden Abgrenzungsschwierigkeiten und die Zuordnung einer Maßnahme nach den Art. 61 ff. EGV oder 29ff. EUV bzw. und ob diese darüber hinaus nicht noch eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes darstellt, wurden erschwert.²²⁹ Dennoch ist die Einbeziehung des Schengenacquis in den europäischen Rechtsrahmen zu begrüßen, weil einerseits damit Ziele der Gemeinschaft gefördert wurden und andererseits die Einbeziehung zu mehr materieller Integration beigetragen hat.²³⁰

²²⁴ S. Walsch (2008), 83.

²²⁵ S. Bender (2001), 763.

²²⁶ S. Kraus-Vonjahr (2004), 150.

²²⁷ S. Van Lancker (1997), 62ff.

²²⁸ S. Walsch (2008), 84.

²²⁹ S. Bender (2001), 763.

²³⁰ Ebenda, 763.

Aus demokratiepolitischer Sicht ist allerdings die Integration des Schengen-Besitzstandes ohne Einbeziehung des EP problematisch. Der Verweis auf den völkerrechtlichen Rahmen der Schengen-Vereinbarung und der damit nicht notwendigen Einbeziehung des EP hält zwar nach formaljuristischen Kriterien einer Überprüfung stand, dennoch ist die somit nur indirekt über die nationalen Parlamente erfolgte demokratische Rechtfertigung als „*Rückschritt in der Demokratisierung des Unionssystems*“²³¹ zu bewerten. Kritiker sehen Schengen auch nicht als zukunftsweisendes Modell der Differenzierung innerhalb des Integrationsprozesses an, sondern kritisieren vielmehr die dadurch entstandene Fragmentierung.²³² Dennoch gilt aus rückblickender Perspektive gerade Schengen als wesentlicher Impuls für den weiteren Ausbau der europäischen Innen- und Justizpolitik: „*The agenda of the Schengen acquis eventually began to enforce and standardize control of the Schengen-area borders, create a common visa policy, and cooperate in the fields of police and justice systems.*“²³³

5.2. Der Vertrag von Prüm

5.2.1. Entstehungsgeschichte

Am 27. Mai 2005 wurde im Ort Prüm in der Eifel/Rheinland-Pfalz, auf Initiative Deutschlands und Österreichs, der Vertrag über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, zur Bekämpfung des Terrorismus, der Kriminalität und der illegalen Migration zwischen Deutschland, Österreich, den Benelux-Staaten, Spanien und Frankreich unterzeichnet. Mit dem Vertrag wurde eine sogenannte Gemeinsame Erklärung unterzeichnet, in der die gemeinsamen Erklärungen aller Vertragsparteien sowie ein- und mehrseitige Erklärungen zusammengefasst sind. Politisch ging die Initiative auf den ehemaligen deutschen Innenminister Otto Schily Mitte 2003 zurück²³⁴, der bei einem Treffen der EU-Innen- und Justizminister den Vorschlag zur Ausarbeitung eines neuen Vertrags mit seinen Amtskollegen aus Frankreich und den Benelux-Staaten diskutierte. Frankreich zog sich jedoch aus verfassungsrechtlichen Gründen zurück, woraufhin Österreich die Teilnahme an den Verhandlungen angeboten wurde. Im Februar 2004 wurde von Deutschland ein erster Entwurf präsentiert, der in vier Expertenrunden, drei Ministertreffen und neun Verhandlungsrunden in Berlin ausgearbeitet wurde. Anfang Mai 2005 erklärten sich auch

²³¹ S. Kraus-Vonjahr (2004), 152.

²³² Manche sehen darin auch eine Fragmentierung des Integrationsprozesses, zit. nach Bender (2001), 764.

²³³ S. Walsch (2008), 84.

²³⁴ S. Luif (2007a), 1.

Frankreich und Spanien bereit, dem nunmehr vorliegenden ausverhandelten Vertrag beizutreten.²³⁵

Mit dem Vertrag von Prüm wurde zum zweiten Mal nach der Schengen-Zusammenarbeit eine Art verstärkter Zusammenarbeit zwischen sieben EU-Mitgliedstaaten außerhalb des EU-Rechtsrahmens auf völkerrechtlicher Basis begründet. Ein besonderes Ziel war, die Beitrittsoption für andere Mitgliedstaaten offen zu lassen²³⁶ und die Inkorporation des Vertrags innerhalb der ersten drei Jahre nach Inkrafttreten des Vertrags Ende 2006 in das EU-Recht vorgesehen.²³⁷ Zusätzlich wurden Berichtspflichten der Vertragsparteien an die Europäische Kommission und an den Rat in Art. 1 Abs. 5 Prümer Vertrag statuiert. Damit wurden auch das Verfahren und die Logik von Schengen²³⁸ mit Bezug auf den Vertrag von Prüm in Analogie angewendet.²³⁹ Die Prüm-Signatarstaaten bilden darüber hinaus auch einen Kernraum innerhalb des Schengener EU-Netzes, in dem eine stärkere polizeiliche Zusammenarbeit stattfindet.²⁴⁰

Durch den Vertrag von Prüm wird ein anderer Ansatz des Grundsatzes der Verfügbarkeit aufgezeigt, denn er sieht bestimmte Regeln für den Austausch bestimmter Arten von Informationen, wie DNA, Fingerabdrücke und Daten aus Fahrzeugregistern, vor. Der besondere Nutzen des Vertrags von Prüm liegt hauptsächlich im verbesserten und effizienter organisierten Verfahren zum Austausch von Informationen. Die Vertragsparteien können einander einen automatisierten Zugriff auf bestimmte nationale Datenbanken gewähren, ein Umstand, der einen großen Sprung im grenzüberschreitenden Informationsaustausch darstellt.²⁴¹

Die nachfolgende Grafik zeigt den Stand der Ratifikation und das Inkrafttreten des Prümer Vertrags.

²³⁵ S. Österreichischer Nationalrat: Beilage zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrats, XXII. GP, 1155 – Staatsvertrag – Materialien, abrufbar unter http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/I/I_01155/fname_050447.pdf [letzter Zugriff: 20. Jänner 2012].

²³⁶ S. Art. 1 Abs. 2 Prümer Vertrag.

²³⁷ S. Art. 1 Abs. 4 Prümer Vertrag.

²³⁸ In diesem Zusammenhang ist es daher nicht verwunderlich, dass der Vertrag von Prüm oft als Schengen III bezeichnet wird.

²³⁹ S. Kietz/Maurer (2007), 8.

²⁴⁰ S. Kietz/Maurer (2006b), 204.

²⁴¹ S. Papayannis (2008), 230.

Staat	Hinterlegung der Ratifikationsurkunde	Inkrafttreten des Vertrags
Österreich	21. Juni 2006	1. November 2006
Spanien	3. August 2006	1. November 2006
Deutschland	25. August 2006	23. November 2006
Belgien	5. Februar 2007	6. Mai 2007
Luxemburg	8. Februar 2007	9. Mai 2007
Finnland	19. März 2007	17. Juni 2007
Slowenien	10. Mai 2007	8. August 2007
Frankreich	2. Oktober 2007	31. Dezember 2007
Ungarn	16. Oktober 2007	14. Jänner 2008
Niederlande	20. Februar 2008	20. Mai 2008
Estland	23. September 2008	22. Dezember 2008
Rumänien	3. Dezember 2008	3. März 2009
Slowakei	27. Februar 2009	28. Mai 2009
Bulgarien	25. Mai 2009	23. August 2009

Abb.2. Übersicht über die Ratifizierung und das Inkrafttreten des Vertrags, Grafik entnommen: Deutsches Auswärtiges Amt²⁴²

5.2.2. Die Ziele und wesentlichen Inhalte des Prümer Vertrags

Die Ziele des Vertrags von Prüm werden bereits im ersten Satz der Präambel zum Vertrag klar ausgedrückt:

- die bestehende Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration soll vertieft werden, wobei diese sich insbesondere auf den Austausch von Informationen konzentriert;

²⁴² Abrufbar auf der Homepage des Deutschen Auswärtigen Amtes, unter: <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/576464/publicationFile/158743/Statusliste-DE.pdf> [letzter Zugriff: 23. Jänner 2012].

- mit der Vertiefung der europäischen Zusammenarbeit werden die bestehenden Verträge nicht verletzt, vielmehr versuchen die Signatarstaaten eine Vorreiterrolle in den genannten Gebieten einzunehmen. Daher wird das Recht der EU nicht berührt und die Beitrittsoption offen gehalten;
- die Überführung in den EU-Besitzstand wird innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags angestrebt;
- mit dem Vertrag werden die Grundrechte, wie sie sich aus der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten sowie aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der beteiligten Staaten ergeben, geachtet.

Der eigentliche Vertragszweck besteht somit in einem raschen und effizienten Informationsaustausch zum Zweck einer wirksamen Strafverfolgung, weshalb nationale Kontaktstellen errichtet werden. Dies geschieht durch den Vertrag von Prüm in zehn Bereichen, die im Folgenden kurz beschrieben werden²⁴³.

5.2.2.1. *Einrichtung von nationalen DNA-Analyse-Dateien*

Art. 2 Prümer Vertrag statuiert die Verpflichtung zum Aufbau, Erhalt und zur Führung nationaler DNA-Datenbanken, die gewährleisten, dass sogenannte Fundstellendatensätze (Indexdaten) zum Bestand der nationalen DNA-Analyse-Dateien vorhanden sind. Gem Art. 3 Prümer Vertrag gestatten die Vertragsparteien den nationalen Kontaktstellen zum Zweck der Verfolgung von Straftaten den Zugriff auf die Fundstellendatensätze ihrer DNA-Analyse-Dateien mit dem Recht, diese automatisiert mittels eines Vergleichs der DNA-Profile abzurufen. Wird im Zuge eines automatisierten Abrufs eine Übereinstimmung eines übermittelten DNA-Profiles mit einem in der Datei der empfangenden Vertragspartei gespeicherten DNA-Profil festgestellt, so erhält gem Art. 3 Abs. 2 Prümer Vertrag die anfragende nationale Kontaktstelle automatisiert die Information über das Vorliegen eines Treffers und die Kennung. Im Fall der Feststellung einer Übereinstimmung von DNA-

²⁴³ Die im Folgenden beschriebenen Bereiche beziehen sich, soweit nicht explizit anders dargelegt, auf Papayannis (2008), 231-237.

Profilen richtet sich die Übermittlung weiterer Informationen gemäß Art. 5 Prümer Vertrag nach dem Recht der ersuchten Vertragspartei. Eine Anfrage ist jedoch nur zum Zweck der Strafverfolgung und nicht zum Zwecke der Verhinderung von Straftaten erlaubt.²⁴⁴

5.2.2.2. Daktyloskopische Daten

Der Vertrag sieht ebenfalls die Errichtung von Indexdaten für daktyloskopische Dateien, d.h. Fingerabdrücke, vor und erlaubt in Art. 8 Prümer Vertrag den gegenseitigen Zugriff auf daktyloskopische Daten und Hinweisdaten, die jedoch keine identifizierenden Daten enthalten dürfen. Die präzise Zuordnung des Fingerabdrucks erfolgt nach Übermittlung der Fundstellendatensätze durch die abrufende Stelle. Als Zweck sind im Unterschied zu den vorhin beschriebenen DNA-Datenbanken nicht nur die Strafverfolgung, sondern auch die Verhinderung von Straftaten gem Art. 9 Prümer Vertrag zugelassen. Der Datenaustausch beruht wie bei DNA-Treffern auf dem Prinzip *hit/no hit* und richtet sich nach Art. 10 Prümer Vertrag nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts.

5.2.2.3. Automatisierter Abruf von Daten aus Fahrzeugregistern

Gem Art. 12 Prümer Vertrag gewähren die Vertragsstaaten zum Zweck der Verhinderung und Verfolgung von Straftaten sowie der Verfolgung von solchen Verstößen, die bei der abrufenden Vertragspartei in die Zuständigkeit der Gerichte oder Staatsanwaltschaften fallen, und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit den Zugriff auf Eigentümer und Fahrzeughalterdaten. Die Anfrage darf jedoch nur auf ein vollständiges Kennzeichen oder eine vollständige Fahrzeugidentifikationsnummer basiert sein und richtet sich wiederum nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts.

²⁴⁴ S. Weichert (2006), 3.

5.2.2.4. Informationsaustausch bei Großveranstaltungen

Zur Verhinderung von Straftaten und zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Zusammenhang mit Großveranstaltungen mit grenzüberschreitendem Bezug, insbesondere im Bereich des Sports oder der Tagungen des Europäischen Rates, übermitteln die Vertragsparteien einander nach Art. 13 Prümer Vertrag sowohl auf Ersuchen als auch aus eigener Initiative nach dem Recht der übermittelnden Vertragspartei nicht-personenbezogene Informationen, die hierzu erforderlich sein können. Zum gleichen Zweck übermitteln die Vertragsparteien einander gemäß Art. 14 Prümer-Vertrag Daten über Personen, wenn rechtskräftige Verurteilungen oder berechtigte Annahme besteht, dass die Personen bei der Veranstaltung Straftaten begehen oder von ihnen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgeht.

5.2.2.5. Maßnahmen zur Verhinderung terroristischer Straftaten

In Art. 16 Prümer-Vertrag wurde eine besondere Regelung zur Verhinderung und Bekämpfung terroristischer Straftaten in das Vertragswerk aufgenommen. Gem den Bestimmungen des nationalen Rechts können im Einzelfall auch ohne Ersuchen personenbezogene Daten, wie Namen, Vornamen, Geburtsdatum und Geburtsort, übermittelt werden, falls die berechtigte Annahme besteht, dass die Betroffenen Straftaten nach den Artikeln 1 bis 3 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates der Europäischen Union vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung begehen werden.

In Abs. 4 wird zudem normiert, dass die übermittelnde Behörde nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts verbindliche Bedingungen für die Verwendung dieser Daten und Informationen durch die empfangende Behörde festlegen kann.

5.2.2.6. Flugsicherheitsbegleiter

Nach Art. 17 Abs. 1 Prümer Vertrag kann jeder Vertragsstaat eigenständig im Sinn seiner nationalen Luftfahrtsicherungs politik über den Einsatz von Flugsicherheitsbegleitern, den sogenannten *sky marshals*, in den bei ihm registrierten Luftfahrzeugen bestimmen. Ein

Einsatz erfolgt in Übereinstimmung mit den geltenden internationalen Verträgen.²⁴⁵ Als Flugsicherheitsbegleiter können gemäß Art. 17 Abs. 2 Prümer Vertrag Polizeibeamte oder entsprechend ausgebildete staatliche Bedienstete eingesetzt werden, welche mit Genehmigung der anderen Vertragsparteien auch Waffen nach Art. 18 Abs. 1 Prümer Vertrag mitführen dürfen. Die Vertragsparteien verpflichten sich auch zur gegenseitigen Unterstützung bei der Aus- und Fortbildung der Flugsicherheitsbegleiter und kooperieren auch in Fragen bezüglich deren Ausrüstung. Jede zuständige nationale Kontaktstelle hat im konkreten Fall die Flugsicherheitsbegleitung beim anderen Vertragsstaat mindestens drei Tage vor dem betreffenden Flug schriftlich nach Art. 17 Abs. 4 Satz 1 Prümer Vertrag anzumelden, bei Gefahr in Verzug hat die Anmeldung gemäß Satz 2 unverzüglich und vor der Landung des Flugzeugs zu erfolgen.

5.2.2.7. Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler Migration

Auf der Grundlage gemeinsamer Lagebeurteilungen und unter Berücksichtigung der Verordnung (EG) Nr. 377/2004 des Rates der Europäischen Union vom 19. Februar 2004 zur Schaffung eines Netzes von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen vereinbaren die Prümer Mitgliedstaaten gem Art. 20 Prümer-Vertrag die Entsendung von Dokumentenberatern in Staaten, die als Ausgangs- oder Transitstaaten illegaler Migration eingestuft werden. Neben einem Informationsaustausch in Bezug auf die Erfahrung von Dokumentenberatern kann gem Art. 20 Abs. 3 Prümer Vertrag auch bestimmt werden, dass ein Mitgliedstaat die Koordination der Dokumentenberater übernimmt. Die Tätigkeiten dieser Dokumentenberater umfassen nach Art. 21 Prümer-Vertrag die Beratung und Schulung der Auslandsvertretungen der Vertragsparteien in Pass- und Visaangelegenheiten, insbesondere im Erkennen von Fälschungen; die Beratung und Schulung der Beförderungsunternehmen bezüglich ihrer Verpflichtungen und Aufgaben sowie der für die grenzpolizeilichen Kontrollen zuständigen Behörden und Einrichtungen.

²⁴⁵ Abkommen von Chicago v. 7.12.1944 über die Internationale Zivilluftfahrt und seine Anlagen, insb. Anlage 17, sowie die sonstigen Dokumente zu dessen Umsetzung und unter Berücksichtigung der Befugnisse des Luftfahrzeugkommandanten nach dem Abkommen von Tokio v. 14.9.1963 über strafbare und bestimmte andere an Bord von Luftfahrzeugen begangene Handlungen sowie in Übereinstimmung mit sonstigen einschlägigen völkerrechtlichen Regelungen, soweit sie für die jeweiligen Vertragsparteien verbindlich sind.

Als Maßnahme zur Bekämpfung der illegalen Migration ist nach Art. 23 außerdem die gegenseitige Unterstützung bei der Organisation gemeinsamer Rückführungen²⁴⁶ illegal in das Hoheitsgebiet der Vertragsparteien eingereister Drittstaatsangehöriger vorgesehen.

5.2.2.8. Gemeinsame Einsatzformen

Art. 24 Prümer Vertrag sieht zur weiteren Intensivierung der polizeilichen Zusammenarbeit die Durchführung gemeinsamer Streifen, sowie sonstige gemeinsame Einsatzformen zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, sowie zur Verhinderung von Straftaten vor, bei denen Beamte oder sonstige staatliche Bedienstete auch im Hoheitsgebiet eines anderen Vertragsstaats aktiv mitarbeiten. Dabei kann jeder Mitgliedstaat einen anderen mit der Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse betrauen. Diese dürfen gem Abs. 2 nur unter der Leitung und in der Regel in Anwesenheit von Beamten des Gebietsstaats wahrgenommen werden. Die Beamten der anderen Vertragspartei sind dabei an das innerstaatliche Recht des Gebietsstaats gebunden. Ihr Handeln ist dem Gebietsstaat zuzurechnen.

Gem Art. 25 Prümer-Vertrag dürfen Beamte darüber hinaus im Fall eines dringenden Bedarfs ohne vorherige Zustimmung der anderen Vertragspartei die gemeinsame Grenze überschreiten, um im grenznahen Bereich im Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts des Gebietsstaats vorläufige Maßnahmen zu treffen, die zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben erforderlich sind. Von einem solchen Einschreiten ist der Gebietsstaat unverzüglich zu informieren. Zudem unterstützen sich die zuständigen Behörden der Vertragsparteien nach Art. 26 Prümer-Vertrag gegenseitig nach Maßgabe ihres innerstaatlichen Rechts bei Massenveranstaltungen und ähnlichen Großereignissen sowie bei schweren Unglücksfällen.

²⁴⁶ RL 2003/110/EG des Rates der EU v. 25.11.2003 über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg, ABl. Nr. L 321 v. 6.12.2003, S. 26; Entscheidung des Rates der EU 2004/573/EG v. 29.4.2004 betreffend die Organisation von Sammelflügen zur Rückführung Drittstaatsangehöriger, die individuellen Rückführungsmaßnahmen unterliegen, aus dem Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten, ABl. Nr. L 261 v. 6.8.2004, S. 28.

5.2.2.9. *Datenschutz*

Jede Vertragspartei gewährleistet gemäß Art. 34 Prümer-Vertrag in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten, die nach den im Vertrag vorgesehenen Verfahren übermittelt werden oder worden sind, in ihrem innerstaatlichen Recht ein Datenschutzniveau, das zumindest dem entspricht, das sich aus dem Übereinkommen des Europarats vom 28. Januar 1981 über den Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten und dem Zusatzprotokoll vom 8. November 2001 hierzu ergibt, und beachtet dabei die Empfehlung Nr. R (87) 15 des Ministerkomitees des Europarats an die Mitgliedstaaten über die Nutzung personenbezogener Daten im Polizeibereich vom 17. September 1987, und zwar insoweit, als die Daten nicht automatisiert verarbeitet werden.

Der Vertrag sieht überdies eine Zweckbindung der verwendeten Daten vor. So kann der empfangende Staat nach Art. 35 Prümer-Vertrag diese nur zu den Zwecken verwenden, für die sie übermittelt wurden. Eine nicht zweckmäßige Verwendung bedarf der Zustimmung der die Daten entsendenden Vertragspartei.

Schließlich wird von jedem Staat gemäß Art. 39 Prümer-Vertrag darüber Gewähr geleistet, dass die Dokumentation und die Protokollierung jeder nicht-automatisierten Übermittlung und jedes nicht-automatisierten Empfangs personenbezogener Daten durch die anfragende und die Datei führende Stelle erfolgt, so dass die Kontrolle der Zulässigkeit der Übermittlung ermöglicht wird.

Art. 40 Prümer-Vertrag sieht weiters auch den Schutz der widerrechtlichen Nutzung personenbezogener Daten vor. Personen, deren personenbezogene Daten übermittelt wurden, können auf Antrag Auskunft über die zu ihrer Person verarbeiteten Daten verlangen und auch gerichtlich Ansprüche geltend machen.

5.2.2.10. *Ministerkomitee*

Auf institutioneller Ebene wird gem Art. 43 Prümer-Vertrag ein Ministerkomitee eingesetzt, das sich aus Ministern der teilnehmenden Staaten zusammensetzt und die erforderlichen Entscheidungen über die Umsetzung und Anwendung des Prümer Vertrags einstimmig trifft.

Als Unterstützung wird eine gemeinsame Arbeitsgruppe aus Vertretern der Vertragsparteien eingerichtet, die die Umsetzung und Auslegung des Vertrags überprüft und feststellt, ob Ergänzungs- und Fortentwicklungsbedarf besteht.

5.2.3. Überführung ins EU-Recht

Die ersten Intentionen, Teile des Prüm Vertrags in EU-Recht zu überführen, wurden im Rahmen des Treffens der G6 im deutschen Heiligendamm am 22. und 23. März 2006 gesetzt.²⁴⁷ Unter der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 wurden erste konkrete Schritte zur Überführung des Prüm-Besitzstandes in den Rechtsrahmen der EU gesetzt. Beim Treffen der EU Innen- und Justizminister im Februar 2007 wurde vereinbart, dass Teile des Prüm Vertrags in den EU-Rechtsrahmen überführt werden sollten.²⁴⁸ Insbesondere sollten jene Teile, die sich auf die dritte Säule bezogen, in das EU-Recht aufgenommen werden. Dies betrifft alle Fragen, die mit der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen zusammenhängen, nicht jedoch die Bestimmung über grenzüberschreitende Polizeieinsätze bei gegenwärtiger Gefahr (Artikel 25 des Vertrags) und die Bestimmung über die Zusammenarbeit auf Ersuchen (Artikel 27 des Vertrags), die im völkerrechtlichen Bereich verbleiben.

Zur Bewerkstelligung dieser Überführung ergingen am 23. Juni 2008 zwei Beschlüsse des Rates, nämlich der Grundlagenbeschluss 2008/615/JI und der Durchführungsbeschluss 2008/616/JI.²⁴⁹ Interessant ist hierbei die Feststellung, dass die Überführung somit auf Grundlage einer Gesetzesinitiative mehrerer Mitgliedstaaten erfolgte. Dies ergibt sich daraus, dass die Europäische Kommission im Bereich der Innen- und Justizpolitik nicht das sonst übliche Initiativmonopol innehat, sondern dieses mit den Mitgliedstaaten teilt.²⁵⁰

Durch den Beschluss 2008/615/JI wird der Rechtsbestand von Prüm, nach dem sich die Mitgliedstaaten gegenseitige Zugriffsrechte auf ihre automatisierten DNA-Analyse-Dateien,

²⁴⁷ Die Innenminister von Frankreich, Deutschland, Italien, Polen, Spanien und Großbritannien “stressed that the promising model offered by the Prüm Treaty, including online requests and hit/no hit access, should be considered at EU level as soon as possible.” Conclusions of the Heiligendamm Meeting, in: House of Lords (2006): Behind Closed Doors: The Meeting of the G6 Interior Ministers at Heiligendamm (London).

²⁴⁸ S. Council of the European Union, Press Release of the Justice and Home Affairs of February 2007, doc 5922/07.

²⁴⁹ S. ABl. EU 2008, L 210/1 ff, 12ff, zit. nach Hummer (2010), 425.

²⁵⁰ S. Siegl (2010), 299.

ihre automatisierten daktyloskopischen Identifizierungssysteme sowie auf ihre Fahrzeugregister gewähren, in die EU übergeführt. Dafür sind Übergangsfristen von einem beziehungsweise zwei Jahren vorgesehen. Daneben übermitteln die Mitgliedstaaten einander sowohl personenbezogene als auch nichtpersonenbezogene Daten zur Verhinderung von Straftaten und zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Ordnung bei grenzüberschreitenden Großveranstaltungen. Sie tauschen auch Informationen zur Verhinderung terroristischer Straftaten im Sinn des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates vom Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung²⁵¹ aus. In Art. 3 Abs. 8 des Beschlusses ist das Ziel einer wirksamen internationalen Zusammenarbeit auf einen raschen und effizienten Austausch von Informationen festgelegt. Es ist die Entwicklung von Verfahren für die gemeinsame Nutzung von Daten vorgesehen, die einer Rechenschaftspflicht unterliegen und Garantien hinsichtlich der Gewährleistung der Sicherheit und Genauigkeit der Daten enthalten sollen. Ebenso soll es Beschränkungen für die Verwendung ausgetauschter Informationen enthalten.²⁵²

5.2.4. Bewertung des Prüm Vertrags

Der Vertrag von Prüm wird auch in der akademischen Literatur mit gemischten Gefühlen betrachtet.²⁵³ Hierbei stehen einerseits der eingeschlagene Weg und andererseits der Inhalt des Vertrags zur Debatte. Vielfach wird kritisiert, dass mit dem Vertrag die Schaffung eines einheitlichen EU-weiten Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts unterminiert würde und auch die Fähigkeit der EU, ein effizienter politikgestaltender Akteur im Bereich der Sicherheitspolitik zu werden, unterlaufen würde.²⁵⁴ Vielfach wird Prüm - ähnlich wie Schengen - als „laboratory“ angesehen, mit dem die Innen- und Justizpolitik zwar weiterentwickelt wurde, jedoch nicht die vorgesehenen Verfahren, wie auch im Fall von Schengen, eingehalten wurden. Dem entgegnet jedoch Charles Elsen mit Blick auf Schengen: *„Les bâtisseurs de Schengen n'auront pas travaillé en vain, mais il auront montré une voie possible et réalisable, crée un laboratoire d'essai pour l'Europe et, en définitive, donné un formidable coup de main à la construction européenne.“*²⁵⁵ Dies gilt wohl auch analog für den

²⁵¹ S. Amtsblatt 2002, L 164, S. 3 ff.

²⁵² S. Hummer (2010), 425.

²⁵³ Vgl. zu einer übersichtlichen Darstellung der Argumentation Luif (2007a), 16ff.

²⁵⁴ S. Balzacq et. al. (2006), 135.

²⁵⁵ Zit. nach van der Rijt (1998), 65. Die deutsche Übersetzung durch den Autor der Arbeit: „Die Gründungsväter von Schengen haben nicht umsonst gearbeitet, sondern vielmehr einen möglichen und gangbaren Weg vorgezeigt, um ein Laboratorium aufzubauen und damit der europäischen Konstruktion neue Impulse zu geben.“

Vertrag von Prüm. Darüber hinaus wurde von vielen auch der Entscheidungsfindungsprozess im Rahmen der dritten Säule als umständlich und hinderlich²⁵⁶ und deshalb mit dem Vertrag von Prüm die Entscheidungsfindung vereinfacht. Gerade der Vertrag von Prüm würde ein Alarmsignal gegen die Schwerfälligkeit des Entscheidungsfindungsprozesses darstellen.²⁵⁷

Balzacq et. al. kritisieren ferner, dass drei Prinzipien mit dem Vertrag von Prüm nicht eingehalten wurden: Vertrauen, Kohärenz und Transparenz. Sie argumentieren, dass gerade in einer so sensiblen Materie, in der die Bedrohungsszenarien für die gesamte EU gelten, ein geeintes Vorgehen wünschenswert gewesen wäre und darüber hinaus Mechanismen geschaffen wurden, die sowohl oberhalb als auch unterhalb des EU-Levels wirken. Mit Blick auf das Verfahren wird festgehalten, dass der Vertrag auf eine wenig transparente Weise und ohne ernstliche demokratische Kontrolle durch nationale Parlamente und das Europäische Parlament ausgehandelt und angenommen wurde.²⁵⁸ Weiters wird das Argument vorgebracht, dass mit dem Prümer Vertrag das im vormaligen Art. 10 EGV normierte Loyalitätsprinzip verletzt werden könnte.²⁵⁹ Im Wesentlichen geht es hierbei um die Debatte, ob der Vertrag von Prüm den Zielen der europäischen Verträge, insbesondere zur Schaffung eines einheitlichen RFSR, aber auch der PJZS dient oder diese Ziele gefährdet. Die vorgebrachte Argumentation verfehlt jedoch bereits aus rechtlicher Betrachtung ihre Wirkung, da das Ziel dieser Norm die Gewährleistung einer funktionsfähigen Gemeinschaft und nicht der Unionspolitiken der damaligen zweiten und dritten Säule war.²⁶⁰ Spätestens durch die Überführung der Bestimmungen des Prümer Vertrags in den Rechtsrahmen der EU wurde hier jedoch entsprechend gegengesteuert, zumal durch den Prümer Vertrag auch nicht die Schaffung eines einheitlichen RFSR beeinträchtigt wurde. Vielmehr war es auch eine der Grundideen, eine verstärkte Zusammenarbeit im Bereich Datenaustausch, die sich wiederum positiv auf den RFSR als Ganzes auswirkt, zu erreichen.

²⁵⁶ S. Brady (2007), 23.

²⁵⁷ S. Dehousse/Sifflet (2006), 212.

²⁵⁸ S. Balzacq et. al. (2006), 135.

²⁵⁹ S. Balzacq et. al. (2006), 128f.

²⁶⁰ Vgl. zu Art. 10 EGV im Detail: Armin Hatje in Schwarze (2009), Rn 2 zu Art. 10 EGV. Mit Blick auf Art. 10 EGV ist darüber hinaus auch zu beachten, dass sich der Grundsatz der Loyalität nicht automatisch auf das Unionsrecht und somit zu diesem Zeitpunkt auf die PJZS erstreckte, da dem Unionsrecht eine vergleichbare Regelung fehlt. Dies bewirkt auch unterschiedliche Folgen für die konkrete Ausformung des Loyalitätsprinzips. Der EuGH leitet den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit für das Unionsrecht aus einer Gesamtschau der Bestimmungen des Unionsvertrags, insbesondere der Zielbestimmungen in Art. 1 EUV idF Nizza, her. Vgl. Ebenda, Rn 4 zu Art. 10 EGV.

Technische Schwierigkeiten führten jedoch zu einer zeitlichen Verzögerung bei der Implementierung des Vertrags. Folglich verabschiedete der Rat ein umfassendes Evaluationspapier und stellte in Bezug auf die zeitlichen Verzögerungen fest: „*Several Member States (DE, LU, AT; SI) are operational albeit in varying degrees, some types of data not yet being exchanged with all other operational countries and tests continuing on specific items. Some other Member States are well advanced in national preparations and/or testing (ES, FR) but an important number of Member States is still in the process of examining business requirements and legal issues. However, the technical matters are often dealt with in parallel, including in many cases the upgrading of the national AFIS system.*“²⁶¹

Um das umfangreiche System auf nationalstaatlichen Servern der zuständigen Behörden und der Polizei zu installieren und die Software funktionstüchtig zu machen, wurden strikte Kriterien aufgestellt, die das Ausmaß der Weitergabe von DNA-Datenmengen (vor allem von Fingerabdrücken) bestimmen. Für kleinere Mitgliedstaaten stellten bereits zehn Anfragen pro Tag einen enormen logistischen Aufwand dar, während größere Staaten, wie beispielsweise Deutschland auch dreistellige Anfragen pro Tag annehmen können.²⁶² Diese Unterschiede können zu erheblichen Komplikationen im Alltag polizeilicher Kooperation führen. Wie Litzka zutreffend ausführt, wäre eine Angleichung der Verfahrensweisen sowie der technischen Standards ein notwendiger, aber in naher Zukunft fast unmöglicher, Schritt.²⁶³ Darüber hinaus bestehen nach Ansicht mancher Experten Datenschutzbedenken, da die Errichtung von Datenbanken Strafverfolgungsbehörden geradezu in Versuchung führen, neue Daten zu erheben.²⁶⁴

Mit Blick auf den Datenschutz wurde auch vom Europäischen Datenschutzbeauftragten ex officio eine Stellungnahme²⁶⁵ zur Entscheidung des Rates über die Überführung wesentlicher Teile des Prümmer Vertrags in EU-Recht abgegeben. Dabei wurde insbesondere das Prinzip der Verfügbarkeit von Daten genauer betrachtet und festgehalten, dass dieses limitiert angewandt

²⁶¹ Council (2009), 2. Zit. nach: Romana Christina Litzka (2010): Polizeiliche Kooperation in der Europäischen Union - Auswirkungen von Europol auf die Polizeiarbeit in Österreich, Diplomarbeit Universität Wien, 108.

²⁶² Ebenda.

²⁶³ S. Litzka (2010), 109.

²⁶⁴ S. Papayannis (2008), 248.

²⁶⁵ S. Opinion of the European Data Protection Supervisor on the Initiative of the Kingdom of Belgium, the Republic of Bulgaria, the Federal Republic of Germany, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands, the Republic of Austria, the Republic of Slovenia, the Slovak Republic, the Italian Republic, the Republic of Finland, the Portuguese Republic, Romania and the Kingdom of Sweden, with a view to adopting a Council Decision on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime. Council of the European Union, Brussels, 20 April 2007, Doc 8656/07.

und „*only indirect access, via index data, should be allowed.*“²⁶⁶ Zusätzlich wurde, wie Luif ausführt, als Hauptkritikpunkt die mangelnde Verankerung des Datenschutzprinzips in der dritten Säule der EU kritisiert²⁶⁷, weshalb ein Rahmenbeschluss des Rates den Datenschutz in der dritten Säule betreffend nach Ansicht des Datenschutzbeauftragten notwendig wäre.

Am Beispiel des Prüm Systems zeigt sich insgesamt, dass das Initiativrecht der Mitgliedstaaten in der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen sowie die Möglichkeit einer aktiven Rolle durch die EU-Ratspräsidentschaft zur dynamischen Politikgestaltung in der europäischen Innen- und Justizpolitik beitragen.²⁶⁸ Außerdem wurde mit der Überführung des Prüm Systems in den EU-Rechtsrahmen auch der von manchen attestierte Zielkonflikt zwischen Integrationsförderung einerseits und Fragmentierung andererseits überwunden.²⁶⁹ Wie Dehousse/Sifflet ausführen, zeigt gerade der Vertrag von Prüm, dass die Signatarstaaten die Vorteile klassischer völkerrechtlicher Verträge im Vergleich zu den schwerfälligen Entscheidungsstrukturen der EU vorziehen, weshalb der Vertrag von Prüm „*un précédent très important*“ für die Innen- und Justizpolitik darstellt.²⁷⁰

Daher kann vollinhaltlich übereinstimmend mit Luif geschlossen werden, dass eines der wesentlichen Elemente der Demokratie die sogenannte Output-Legitimation darstellt: „*The momentum of the Prüm process has probably to do with the perceived usefulness of most of the instruments it provides for the fight against various criminal activities.*“²⁷¹ Gerade die Zeit nach Inkrafttreten des Prüm Vertrags hat bisher gezeigt, dass es den Signatarstaaten weniger um eine Fragmentierung in der Innen- und Justizpolitik ging, sondern dass vielmehr ein neuer Antrieb für eine weitere Vergemeinschaftung eines so sensiblen Politikfeldes unternommen wurde. Somit folgt Prüm der Tradition von Schengen, wo ausgehend von Initiativen von Mitgliedstaaten eine neue Dynamik für die europäische Innen- und Justizpolitik durch die Ausarbeitung einer weiteren Vertiefung außerhalb der Verträge, aber deren darauf folgenden Eingliederung in die Verträge, erzielt werden konnte.

²⁶⁶ Ebenda, point 24.

²⁶⁷ S. Luif (2007a), 20.

²⁶⁸ S. Siegl (2010), 299.

²⁶⁹ S. zum Zielkonflikt Kietz/Maurer (2006b), 208ff.

²⁷⁰ S. Dehousse/Sifflet (2006), 212.

²⁷¹ S. Luif (2007a), 21.

5.3. Differenzierung als Motor für die Weiterentwicklung der Innen- und Justizpolitik der EU

Mit dem Vertrag von Prüm wurde die Tradition der Schengener Abkommen fortgesetzt und das System der Differenzierung zum Katalysator einer Weiterentwicklung der europäischen Innen- und Justizpolitik. Entscheidend für die Weiterentwicklung des Politikfeldes per se war aber weniger die Art des Verfahrens, nämlich durch Differenzierung über einfachere Entscheidungsstrukturen zu einer leichteren Konsensfindung zu kommen, sondern vielmehr die Tatsache, dass sowohl im Fall von Schengen als auch Prüm der Besitzstand in den europäischen Rechtsrahmen übergeführt wurde und somit die primäre völkerrechtliche Verpflichtung einzelner Mitgliedstaaten untereinander in eine Unionsverpflichtung zwischen den EU-Mitgliedstaaten – eingeschränkt durch Opt-outs – umgewandelt wurde. Demzufolge kann durch Differenzierung eine neue Dynamik für ein Politikfeld entstehen. In diesem Zusammenhang ist es aber entscheidend, diese Dynamik wieder in das Politikfeld innerhalb des EU-Rechtsrahmens zurückzuführen und daher die „Politik des koordinierten Alleingangs“²⁷² gleichsam zu vergemeinschaften.

Faktum ist, dass Differenzierung weder ein Allheilmittel noch ein eigenständiges Ziel ist und werden soll. Dennoch ist, wie Emmanouilidis ausführte, das differenzierte Europa eine Notwendigkeit, wie die EU mit 27+ Mitgliedstaaten in einer so sensiblen Materie handlungsfähig bleiben kann.²⁷³ Durch das geteilte Initiativrecht zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten kommt letzteren eine wichtige Rolle für die Ausgestaltung und Weiterentwicklung eines so sensiblen Politikfeldes, wie der Innen- und Justizpolitik, zu. Entsprechenden politischen Willen vorausgesetzt, können gerade die Mitgliedstaaten entweder einseitig oder in kleinen Gruppen koordiniert handeln und auf diese Weise versuchen, das in Verhandlungssystemen stets hohe Konsenserfordernis zu unterlaufen und der Weiterentwicklung einen neuen Impuls zu geben. Der Erfolg dieser Strategie hängt aber davon ab, ob interessierte Akteure ausreichend handlungsfähig sind und durch Alleingänge dynamische Prozesse auszulösen vermögen.²⁷⁴

Gerade die Schengener Abkommen und der Vertrag von Prüm haben gezeigt, dass eine Kooperation auf völkerrechtlicher Basis zur Überwindung eines *deadlocks* in einem

²⁷² S. Gehring (1998).

²⁷³ S. Emmanouilidis (2009), 344.

²⁷⁴ S. Gehring (1998), 73.

hauptsächlich auf Konsens beruhenden Politikfeldes durchaus Sinn machen kann. Um der Argumentation einer Fragmentierung entgegenzuwirken, erscheint es aber auch angebracht, im Rahmen einer solchen Kooperation von Anfang an klarzustellen, dass das Ziel nur in einer Überführung des ausgehandelten Besitzstandes in das Unionsrecht, auch durch die Gewährung von Opt-outs, gesehen werden kann. Damit würde auch dem Prinzip eines einheitlichen RFSR Rechnung getragen werden, der seit seiner Schaffung durch den Vertrag von Amsterdam durch die Gewährung von Opt-outs nicht mehr als einheitlicher Raum in einem strikten Verständnis angesehen werden kann.

Durch Verträge oder Abkommen, wie jene von Schengen oder Prüm, wird aber zumindest eine Diskussion über die künftige Ausrichtung und Weiterentwicklung der EU-Innen- und Justizpolitik geführt. Schon deshalb können solche Initiativen als Motor für die Weiterentwicklung und Vertiefung des Politikfeldes angesehen werden. Auch die Innen- und Justizpolitik der EU ist wie der gesamte europäische Integrationsprozess ein Transformationsprojekt, das von einer kontinuierlichen Weiterentwicklung lebt. Symbolisch lässt sich dies für die Innen- und Justizpolitik analog zum europäischen Integrationsprozess mit den Worten eines der Gründerväter der EU, Walter Hallstein, darstellen: „*Die Integration gleicht einem Fahrrad, das nie stehen bleiben darf, wenn es nicht umfallen soll.*“²⁷⁵ Daher gilt es gerade auch im Bereich der Innen- und Justizpolitik Initiativen zu bilden, um das Fahrrad in Gang zu halten. Die Initiativen von Schengen und Prüm haben gezeigt, dass solche Initiativen bereits mehr als nur den ersten Gang für eine kontinuierliche Transformation des Politikfeldes darstellen können.

²⁷⁵ S. Schneider (2004), 1165.

6. Schlussbetrachtung und künftige Perspektiven für die Justiz- und Innenpolitik der EU

Das Politikfeld der europäischen Innen- und Justizpolitik ist in den letzten drei Jahrzehnten zu einem der dynamischsten Bereiche des europäischen Integrationsprozesses geworden: „*Crime control matters have moved from the periphery to the mainstream of Union activity.*“²⁷⁶ Diese Entwicklung wurde sowohl von endogenen als auch von exogenen Faktoren, wie in jüngerer Vergangenheit dem Aufkommen des grenzüberschreitenden Terrorismus und der organisierten Kriminalität maßgeblich beeinflusst. Es wurde augenscheinlich, dass die Sicherheit der einzelnen Mitgliedstaaten gleichsam untrennbar mit der Sicherheit der europäischen Union verknüpft ist und daher ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten vordringlich wurde.

In diesen drei Jahrzehnten hat sich daher eine bemerkenswerte Transformationsdynamik innerhalb des Politikfeldes entwickelt, die in dieser Arbeit näher beschrieben und analysiert wurde. Ausgehend von der Fragestellung, ob Formen verstärkter bzw. differenzierter Integration wirklich als Motoren für die Weiterentwicklung des Politikfeldes anzusehen sind, gilt es nun im Folgenden die drei zu Beginn dieser Arbeit aufgestellten Hauptthesen auf ihre Gültigkeit - basierend auf den Erkenntnissen dieser Arbeit - zu überprüfen und dann einen Ausblick auf die mögliche Weiterentwicklung der europäischen Innen- und Justizpolitik zu wagen.

6.1. Die Koppelung von Binnenmarkt und europäischer Innen- und Justizpolitik als Erfolgsfaktor im Sinne des Neofunktionalismus?

Mit dem Beginn des europäischen Integrationsprozesses geht insbesondere die – bis heute nicht vollendete – Schaffung eines europäischen Binnenmarktes mit den vier Grundfreiheiten, des freien Personen-, Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehrs einher. Primäres Ziel war es, die damalige EG durch die Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes ohne Binnengrenzen wieder an ihre größten Handelskonkurrenten USA und Japan heranzuführen. In der EEA wurde in Art. 8a EWGV die schrittweise Verwirklichung des Binnenmarktes bis

²⁷⁶ S. Baker/Harding (2009), 53.

zum 31. Dezember 1992 vorgesehen. Gerade aus der Gewährleistung der Grundfreiheiten und der Verwirklichung des Binnenmarktes ergeben sich wichtige Maßgaben für die Sicherheitsgewährleistung sowohl auf staatlicher als auch auf europäischer Ebene.²⁷⁷

Da die meisten EU-Staaten im Rahmen des Schengener Abkommens auf regelmäßige Grenzkontrollen und damit auf das traditionell wichtigste nationale Instrument zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität verzichtet haben, liegt eine europäische Innen- und Justizpolitik in der neofunktionalistischen Logik eines „spill-over“ von einer gemeinsamen Politik der Freizügigkeit zu gemeinsamen Ausgleichsmaßnahmen.²⁷⁸ Darüber hinaus war es aber auch, wie Möstl ausführt, klar und logisch, dass - neben diesen Ausgleichsmaßnahmen zum Wegfall der Binnengrenzkontrollen - die in ihrer Wirksamkeit auf ihr Staatsgebiet beschränkten Mitgliedstaaten in einem Europa ohne Grenzen einer bis dahin nicht bekannten Integrationslogik in Form einer verstärkten Zusammenarbeit bis hin zur Schaffung eines gemeinsamen RFSR folgen würden. Der Grundstein wurde folglich mit der Gewährleistung des freien Personenverkehrs ohne Binnengrenzen gelegt.²⁷⁹

Deshalb ist es auch heute kaum verwunderlich, dass nunmehr, mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon der RFSR auf der gleichen Rechtsgrundlage basiert, wie auch der EU-Binnenmarkt, nämlich der Gemeinschaftsmethode.²⁸⁰ Innerhalb des gesamten Integrationsprozesses kommt es bis dato immer wieder zu Kompetenzausweitungen in Form von „spill-over Effekten“, die durch sachlogische Verknüpfungen unterschiedlichster Politikfelder miteinander zustande kamen und oft ungewollt, „automatisch“ weit über die anfangs beabsichtigten Ziele hinausschossen.²⁸¹ Dies gilt auch insbesondere für die Achse Binnenmarkt und innere Sicherheit.

Auch wenn Wessels bereits mit dem Verfassungsvertrag eine Entkopplung der Zielsetzungen der Innen- und Justizpolitik vom ursprünglich dominierenden Binnenmarkt-Prinzip sieht²⁸², so zeigt sich dennoch, dass die durch den Neofunktionalismus beschriebenen spill-over-Effekte eine wesentliche Rolle für die Entwicklung der europäischen Innen- und Justizpolitik

²⁷⁷ S. Möstl (2002), 522.

²⁷⁸ S. Wagner (2008), 323.

²⁷⁹ S. Möstl (2002), 527.

²⁸⁰ S. Donnelly (2008), 22.

²⁸¹ S. Mäkelburg (2004), 23.

²⁸² S. Wessels (2008), 428.

gespielt haben und auch weiterhin noch, wenn auch vielleicht in etwas eingeschränkterer Form, spielen werden.

6.2. Supranationalität vs. Intergouvernementalismus

Aufgrund nationaler Vorbehalte in der Innen- und Justizpolitik war dieser Politikbereich seit den frühen Anfängen sehr stark intergouvernemental dominiert. Dennoch haben auch hier bereits früh erste Supranationalisierungstendenzen begonnen. Mit dem Vertrag von Amsterdam ist eine schrittweise Supranationalisierung der europäischen Innenpolitik durch die Ausweitung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens auf die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit und der wesentlichen Stärkung der Kommission sowie des Europäischen Gerichtshofs in diesem Politikfeld deutlich zu erkennen.²⁸³ Dies findet durch den gescheiterten Verfassungsvertrag, aber insbesondere durch den Vertrag von Lissabon seine Fortsetzung, wo, wie in dieser Arbeit eingehend beschrieben, die Eingliederung der PJZS, der vormaligen dritten Säule, unter die Gemeinschaftsmethode erfolgt. Damit erhält die Kommission auf den ersten Blick, aber auch das Europäische Parlament einen stärkeren Einfluss auf die Gestaltung der Innen- und Justizpolitik.

Dennoch kommt man bei näherer Betrachtung zum Schluss, dass trotz Vergemeinschaftung intergouvernementale Elemente auch weiterhin verankert sind. Dies zeigt sich vor allem bei dem für die Innen- und Justizpolitik geltenden geteilten Initiativrecht zwischen der Kommission einerseits und den Mitgliedstaaten andererseits sowie dem nicht für die PJZS anzuwendenden ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Folglich erhalten die Supranationalisierungstendenzen für die Innen- und Justizpolitik einen kleinen Dämpfer, wobei gerade mit Blick auf das geteilte Initiativrecht dies vielleicht auch als Chance, gerade unter dem Gesichtspunkt einer flexibleren Integration, wie sich im folgenden Abschnitt zeigen wird, anzusehen ist. Dieser wenn auch nur partiell fortwährende Intergouvernementalismus findet auch seinen Niederschlag in Art. 68 AEUV, wo dem Rat weiterhin eine zentrale Rolle „zur Festlegung der *„strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und*

²⁸³ S. Kietz/Parkes (2008), 3.

des Rechts“ und somit das „weiterhin bestehende Initiativmonopol der Kommission politisch in Frage gestellt“²⁸⁴ wird.

Diese Ambivalenz zwischen verstärkten Supranationalisierungstendenzen einerseits und Elementen von Intergouvernementalismus andererseits führen zu einer „unvollständigen Vergemeinschaftung“ durch die Vermischung von intergouvernementalen und gemeinschaftlichen Verfahren.²⁸⁵ Dies scheint auch weiters ein wichtiges Charakteristikum für die europäische Innen- und Justizpolitik zu bleiben. Diese Tendenz ist allerdings nicht verwunderlich, wenn man sich die von Bodin und anderen eingangs zitierten Grundaufgaben eines Staates oder einer Entität ansieht. Bei der Innen- und Justizpolitik handelt sich auch um eine sehr sensible Materie, wo die Mitgliedstaaten zwar bereit waren, innerhalb von rekordverdächtigen sechzehn Jahren von der Schaffung der Säulenstruktur durch den Vertrag von Maastricht 1993 bis hin zu deren Abschaffung durch den Vertrag von Lissabon 2009, den Schritt von einem intergouvernementalen hin zu einem vergemeinschafteten Politikfeld zu wagen, sich aber dennoch gewisse Eingriffs- und Einflussmöglichkeiten auf die künftige Ausgestaltung behalten mögen. Gerade diese in den Mitgliedstaaten verbliebenen Gestaltungsmöglichkeiten haben, wenn auch durch Verwendung außerhalb des EU-Rechtsrahmens, einen entscheidenden Anteil an der dynamischen Fortentwicklung der Innen- und Justizpolitik gehabt.

6.3. Differenzierung als Königsweg für die Innen- und Justizpolitik?

Mit Blick auf die Entwicklung der Innen- und Justizpolitik lässt sich feststellen, dass trotz der nationalstaatlichen Prärogative sich immer wieder Gruppen gebildet haben, um im Rahmen einer engeren Zusammenarbeit das Politikfeld weiterzuentwickeln. Dabei ist festzuhalten, dass diese Kooperationen jedoch nicht in den von den Verträgen vorgesehenen Formen verstärkter Zusammenarbeit, sondern vielmehr außerhalb der Verträge, auf völkerrechtlicher Basis geschlossen wurden. Auch die bisherige Praxis verdeutlicht, dass die Mitgliedstaaten von den bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon unionsvertraglichen Grundlagen für eine verstärkte Zusammenarbeit in der ehemaligen „dritten Säule“ keinen Gebrauch gemacht haben, sondern sich insoweit der traditionellen Formen völkerrechtlicher Zusammenarbeit - des Abschlusses bilateraler oder multilateraler Verträge - bedienen.

²⁸⁴ Ebenda.

²⁸⁵ S. Wessels (2008), 428.

Diese Entwicklung mag vielleicht prima facie aus Unionsperspektive bedenklich sein, weil die vorhandenen Regularien und Verfahren nicht eingehalten werden. Wie sich aus dieser Arbeit ergibt, können jedoch gerade auch bilaterale oder multilaterale Übereinkommen bedeutsame Anstöße für die Fortentwicklung des europäischen Integrationsprozesses geben. Dies belegen vor allem die Schengener Abkommen, deren Anwendungsbereich sogar über die Europäische Union hinausgewachsen ist, auf sehr eindrucksvolle Weise. Auch der in der öffentlichen Wahrnehmung weitgehend unbekannt Prümmer Vertrag bestätigt diese Einschätzung.²⁸⁶

Dennoch gilt es bei derartigen Formen darauf zu achten, dass nach erfolgter Begründung der Zusammenarbeit, diese zu einem späteren Zeitpunkt mit entsprechender Zustimmung wieder in den Rechtsrahmen der Union rückgeführt wird. Nur so können Impulse im Sinne einer positiven Dynamik für die Weiterentwicklung des Politikfelds auf europäischer Ebene gesetzt werden. Anderenfalls droht in einer der zentralen Materien eine Fragmentierung der EU, die nicht nur aus Unionsperspektive, sondern auch aus Sicht der Mitgliedstaaten wohl nicht wünschenswert ist.

6.4. Quo vadis, europäische Innen- und Justizpolitik? Der Versuch eines Ausblicks

Das Thema Sicherheit steht nicht erst seit den Terroranschlägen in New York, Madrid oder London im Spannungsverhältnis mit der Wahrung von Grundrechten und rechtsstaatlichen Prinzipien. Zentral ist dabei die Fragestellung, wie einerseits der Schutz der genannten Rechte gewährleistet und andererseits auch für das notwendige Maß an Sicherheit für die Bürger gesorgt werden kann. War die Innen- und Justizpolitik traditionell eine Materie nationalstaatlicher Souveränität, so wurde diese durch den europäischen Integrationsprozess zu einer graduellen supranationalen Angelegenheit, die in der Idee der Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gipfelte. Doch gerade diese Bezeichnung spiegelt die immense Bandbreite der mit diesen Begriffen in Verbindung zu setzenden Politiken wider und er beinhaltet insbesondere *„eine Dialektik von scheinbar gegensätzlichen Begriffen:*

²⁸⁶ S. Böse (2008), 25.

*Freiheit und Sicherheit.*²⁸⁷ Die Verknüpfung der beiden Begriffe scheint aber der Schlüssel zu Gewährleistung von Sicherheit zumindest in der Innendimension einer Entität zu sein: „*the only long-term guarantor of security is respect for human rights and humanitarian law, it is necessary to strike a balance between legitimate national security concerns and fundamental freedoms.*“²⁸⁸ Dies gilt es allerdings auch den Bürgern entsprechend zu vermitteln, um diesen nicht das Gefühl zu geben, durch zu hohe Sicherheitsstandards und Regeln ihre Grundfreiheiten und -rechte zu sehr einzuschränken.

Mit Blick auf die Integrationstheorien lässt sich feststellen, dass nicht eine Theorie zur Erklärung der Entwicklung des Politikfeldes ausreicht, sondern vielmehr eine Kombination verschiedenster Ansätze, wie (Neo-)Funktionalismus, Intergouvernementalismus, Multi-Level-Governance sowie Europäisierung durch Supranationalität anzuwenden sein wird. Dies dürfte sich auch in künftiger Perspektive nicht in großem Ausmaß ändern, da die spill-over-Effekte weiterhin bestehen, der Intergouvernementalismus nicht völlig aus der Innen- und Justizpolitik verbannt und die EU weiterhin wohl am besten als Mehrebenensystem beschrieben werden wird.

Obwohl der RFSR ein gemeinsames, durch den neuen Vertrag von Lissabon sogar noch aufgewertetes Vertragsziel darstellt, wird dieser in einzelnen Teilen nur zu einem Projekt ausgewählter Mitgliedstaaten, das folglich nicht allen Bürgern der Union überall in der Union dasselbe Ausmaß von Freiheit, Sicherheit und Recht bietet.²⁸⁹ Somit verkommt der RFSR bei genauerer Betrachtung zu einer Chimäre, weil er bisher nur partiell zu einer Europäisierung geführt und noch immer stark fragmentiert ist. Derzeit sind keine Tendenzen erkennbar, dass diese Fragmentierung wirklich völlig überwunden werden kann, wie sich auch mit der Fortführung der Opt-out-Praxis durch den Vertrag von Lissabon deutlich zeigt. Vielmehr scheint sich der britische, irische und dänische Sonderweg auch in Zukunft fortzusetzen. Dem entgegen steht allerdings das Faktum, dass es der europäischen Innen- und Justizpolitik gelungen ist, diese über den Tellerrand der Europäischen Union hinaus auf Länder wie insbesondere die Schweiz und Norwegen auszuweiten und somit auch EU-Standards und Regularien in Nicht-EU-Länder zu exportieren und damit auch den europäischen Weg in Fragen der Innen- und Justizpolitik außerhalb der Binnengrenzen einzuschlagen.

²⁸⁷ S. Kraus-Vonjahr (2002), 39.

²⁸⁸ S. Schorlemer (2003), S. 281.

²⁸⁹ S. Monar (2008), 397.

Da auch weiterhin eine gemeinsame Bedrohungsperzeption mit Blick auf die Herausforderungen des internationalen Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität innerhalb der EU gegeben sein wird und auch die Bedeutung der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen aufgrund des europäischen Binnenmarkts weiter zunehmen wird, wird auch der, zwar noch nicht perfekte, gemeinsame RFSR auch in Zukunft eine zentrale Rolle in der künftigen Politikgestaltung der EU spielen. Eine entsprechende Ausgestaltung und glaubhafte Weiterentwicklung würde darüber hinaus die Legitimität des RFSR in den Augen der Bürger erhöhen. Daher wird es entscheidend von den Initiativen und Ideen der Mitgliedstaaten einerseits und der europäischen Institutionen andererseits abhängen, wie dieser künftig weiter entwickelt und die Zusammenarbeit unter den EU-Mitgliedstaaten weiter vertieft werden kann. Zusammenfassend kann daher mit Wessels geschlossen werden: *„Nachhaltige Interessen der Mitgliedstaaten an einer effizienten und effektiven Zusammenarbeit in diesen Kernbereichen staatlichen Handelns könnten sogar zu einem Motor für weitere umfassende Schritte bei der Gestaltung des EU-Systems insgesamt werden.“*²⁹⁰

²⁹⁰ S. Wessels (2008), 429.

Annex

Annex I: Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
Ad	zu; bezüglich
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Art.	Artikel
AstV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
Aufl.	Auflage
AV	Amsterdamer Vertrag
BG	Bundesgesetz
BGBI	Bundesgesetzblatt der Republik Österreich
BKA	Bundeskanzleramt
BlgNR	Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates
BM	Bundesminister, Bundesministerium
BPräs	Bundespräsident
BR	Bundesrat
BReg	Bundesregierung
Bull.EU	Bulletin der Europäischen Union
BVG	Bundesverfassungsgesetz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	Cirka
COSI	Ständiger Ausschuss des Rates für die innere Sicherheit
ders.	derselbe
dh.	das heißt
Dok.	Dokument
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft (en)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften
endg.	endgültig
EP	Europäisches Parlament
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ESS	Europäische Sicherheitsstrategie
et.al.	und andere
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Union

EWGV	Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f, ff.	folgend(e)
FN	Fußnote
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
gem.	Gemäß
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
GO	Geschäftsordnung
GP	Gesetzgebungsperiode
Hg./Hrsg.	Herausgeber
idF	in der Fassung
idgF	in der geltenden Fassung
idR	in der Regel
Insb	Insbesondere
iSd	im Sinne des (der)
iSv	im Sinne von
iVm	in Verbindung mit
Kap.	Kapitel
KOM	Kommission (Dokumente der Kommission der EG)
leg. cit.	legis citatae (der zitierten Vorschrift)
lit.	litera (Buchstabe)
l.S.	letzter Satz
NR	Nationalrat
Nr.	Nummer
PJZS	Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
Pkt.	Punkt
RFSR	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
Rn.	Randnummer
S.	Siehe
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SIS	Schengener Informationssystem
Slg.	Sammlung
sog.	sogenannt, -e, -er,-es
SR	Sicherheitsrat der VN
SÜ	Schengener Übereinkommen
u.a.	a) und andere, -s b) unter anderem
UAbs	Unterabsatz
Usw	und so weiter
uU	unter Umständen
Vgl.	Vergleiche
VN	Vereinte Nationen
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
vZ	verstärkte Zusammenarbeit
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion

z.B.	zum Beispiel
ZBJI	Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres
Ziff.	Ziffer

Annex II: Abbildungsverzeichnis

Abb.1.: Die Schengen-Mitgliedstaaten.....60

Abb.2.: Übersicht über die Ratifizierung und das Inkrafttreten des Prümer Vertrags.....68

Annex III: Literaturverzeichnis

ADLER-NISSEN, Rebecca/GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas (2010): Straitjacket or Sovereignty Shield? The Danish Opt-Out on Justice and Home Affairs and Prospects after the Treaty of Lisbon. In: Danish Institute for International Studies: Danish Foreign Policy Yearbook 2010, Copenhagen, 137-161.

ANGENENDT, Steffen/PARKES, Roderick (2007): Das Grünbuch zum EU-Asylsystem: Notwendig, aber nicht hinreichend. In: SWP-Aktuell Nr. 50/2007.

BACQUIAS, Jérôme (2008): Freedom, security and justice: the new Lisbon (Treaty) agenda, in EPC Policy Brief 4/2008.

BAKER, Estella/HARDING Christopher (2009): From past imperfect to future perfect? A longitudinal study of the Third Pillar. In: European Law Review 1/2009, 25-54.

BALZACQ, Thierry/BIGO, Didier/CARRERA, Sergio and Elspeth GUILD (2006): The Treaty of Prüm and EC Treaty: Two Competing Models for EU Internal Security, in: BALZACQ, Thierry/CARRERA, Sergio (ed.): Security Versus Freedom? A Challenge for Europe's Future. Ashgate, 2006, 115-136.

BALZACQ, Thierry/CARRERA Sergio (2006): The Hague Programme: The Long Road to Freedom and Justice. In: BALZACQ, Thierry/CARRERA, Sergio (ed.): Security Versus Freedom? A Challenge for Europe's Future. Ashgate, 2006, 1-32.

BELLANOVA, Rocco (2008): The „Prüm Process“: The Way Forward for EU Police Cooperation and Data Exchange?, In: GUILD, Elspeth/GEYER, Florian (eds.): Security Versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union, Ashgate 2008, 203-221.

BENDER, Tobias (2001): Die Verstärkte Zusammenarbeit nach Nizza Anwendungsfelder und Bewertung im Spiegel historischer Präzedenzfälle der differenzierten Integration. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 61/2001, 729-770.

BENZ, Arthur/HARLOW, Carol/PAPADOPOULOS, Yannis (Hrsg.) (2007): *Accountability in EU Multilevel Governance*. Special Issue of *European Law Journal* 13(4), Oxford: Blackwell 2007.

BIELING, Hans-Jürgen/LERCH, Marika (2006): *Theorien der europäischen Integration*. Ein Systematisierungsversuch, in: dies. (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*, VS-Verlag, Wiesbaden 2006, 9-37.

BIGO, Didier (2006): *Liberty, whose Liberty? The Hague Programme and the Conception of Freedom*. In: BALZACQ, Thierry/CARRERA, Sergio (ed.): *Security Versus Freedom? A Challenge for Europe's Future*. Ashgate, 2006, 35-44.

BODIN, Jean (1976): *Über den Staat*. Titel der französischen Originalausgabe von 1583: *Les six livres de la République*. Auswahl, Übersetzung und Nachwort von Gottfried Niedhart, Stuttgart, 1976.

BÖSE, Martin (2008): *Differenzierte Integration als Konzept für die erweiterte Europäische Union – Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, Bonn 2008.

BOSSI, Tania (2001): *Die Grundrechtecharta – Wertekanon für die Europäische Union*. In: WEIDENFELD, Werner (Hrsg.): *Nizza in der Analyse*. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2001, 203-262.

BRADY, Hugo (2007): *The EU and the fight against organised crime*. In: *Centre for European Reform, Working Paper April 2007*.

BRODOWSKI, Dominik (2010): *Strafrechtsrelevante Entwicklungen in der Europäischen Union – ein Überblick*, in: *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik (ZIS) Nr. 5/2010*, 376-386.

BUNYAN, Tony (1993): *Trevi, Europol and the European State*. In: ders. (ed.): *Statewatching the new Europe: a handbook on the European state*, 1993.

BUSKJÆR CHRISTENSEN, Mette/MANNERS, Ian (2008): The Irish Opt Outs from the Lisbon Treaty? Lessons of the Danish Experience. DIIS Brief, December 2008, Kopenhagen.

CALLIESS, Christian/RUFFERT, Matthias (Hrsg.) (2011): EUV-AEUV, Verlag C.H.Beck, München 2011.

CALLIESS, Christian/RUFFERT, Matthias (Hrsg.) (2007): Kommentar des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, EUV-EGV, Verlag C.H.Beck, München 2007.

CARRERA, Sergio/GEYER, Florian (2007): The Reform Treaty and Justice and Home Affairs, in: CEPS Policy Brief No. 141, 2007.

DEGENHARDT, Kerstin (2003): Europol und Strafprozess: die Europäisierung des Ermittlungsverfahrens. Peter Lang Verlag: Frankfurt am Main/Wien.

DEHOUSSE, Franklin/SIFFLET, Diane (2006): Les nouvelles perspectives de la coopération de Schengen: le Traité de Prüm. In: Studia Diplomatica Vol. 40 No.2 (2006), 199-212.

DONNELLY, Brendan (2008): Justice and Home Affairs in the Lisbon Treaty: A Constitutionalising Clarification? In: EIPASCOPE 2008/1, 19-23.

EMMANOUILIDIS, Janis (2010): Die Differenzierung Europas – Fluch oder Segen?, in: ALGIERI, Franco/KAMMEL, Arnold H. (Hrsg.): Strukturen globaler Akteure. Eine Analyse ausgewählter Staaten, Regionen und der EU, Nomos: Baden-Baden 2010, 157-183.

EMMANOUILIDIS, Janis (2009): Das differenzierte Europa. Königsweg oder Sackgasse der Integration? In: DECKER, Frank/HÖRETH, Marcus (Hrsg.): Die Verfassung Europas, VS Verlag für Sozialwissenschaften 2009, 344-366.

EMMANOUILIDIS, Janis (2008): Conceptualizing a Differentiated Europe, in: ELIAMEP Policy Papers No. 10/2008.

EMMANOUILIDIS, Janis (2007): Institutional Consequences of Differentiated Integration, in: CAP Discussion Paper, February 2007.

EPC/EGMONT/CEPS (Ed.) (2007): The Treaty of Lisbon. Implementing the Institutional Innovations, 2007.

EPINEY, Astrid (1998): Schengen - ein Modell differenzierter Integration?, In: BREUSS, Fritz / GRILLER, Stefan (Hrsg.): Flexible Integration in Europa - Einheit oder Europa à la carte?, Springer: Wien 1998, 127-147.

FAMIRA, Klaus (2004): Der freie Personenverkehr in Europa: Schengen nach Amsterdam, Berliner Wissenschaftlicher Verlag, Berlin 2004.

FISCHER, Peter/KÖCK, Heribert Franz/KAROLLUS, Margit Maria (2002): Europarecht. Recht der EU/ EG, des Europarates und der wichtigsten anderen europäischen Organisationen, 4. Auflage, Linde, Wien 2002.

FORGÓ, Katrin (1996): Differenzierte Integration, in: IEF Working Papers, Nr. 23/1996.

FRENZ, Walter (2010): Handbuch Europarecht. Institutionen und Politiken, Springer, Berlin/Heidelberg 2010.

GEHRING, Thomas (1998): Die Politik des koordinierten Alleingangs. Schengen und die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Europäischen Union. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 5. Jahrgang (1998), Heft 1, 43-78.

GEORGE, Stephen (2004): Multi-Level-Governance and the European Union. In: BACHE, Ian/FLINDERS, Matthew (eds.): Multi-level Governance, Oxford University Press, Oxford 2004, 107-126.

GOOD, Paul-Lukas (2010): Die Schengen-Assoziierung der Schweiz, Dissertation, Universität St. Gallen.

GUILD, Elspeth/GEYER, Florian (2008): Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union, Ashgate, 2008.

GUILD, Elspeth (2007): Merging Security from the Two-Level Game: Inserting the Treaty of Prüm into EU law, in: CEPS Policy Brief No. 124, 2007.

GUSY, Christoph/SCHEWE, Christoph S. (2007): Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, in: WEIDENFELD, Werner/WESSELS, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2007, 173-181.

GUSY, Christoph/SCHEWE, Christoph S. (2004): Die Rechts- und Asylpolitik der Europäischen Union. In: WEIDENFELD, Werner (Hrsg.): Europa-Handbuch Bd. I, dritte Auflage, Verlag Bertelsmann-Stiftung, 2004, 342-358.

HAAS, Ernst B. (2004): The Uniting of Europe, Political, social, and economic forces, 1958 - 1968, University of Notre Dame Press, 2004.

HAAS, Ernst B. (1961): International Integration. The European and Universal Process. In: International Organization 15/3, 1961, 366-392.

HAACK, Stefan (2010): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Vertrag von Lissabon – Rhetorik oder Integrationsschub? In: LEISSE, Olaf (Hrsg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2010, 220-234.

HEINELT, Hubert/KNODT, Michèle: Einleitung: Politikfelder im Europäischen Mehrebenensystem. In: dies. (Hrsg.): Politikfelder im EU-Mehrebenensystem. Instrumente und Strukturen europäischen Regierens. Nomos: Baden-Baden 2008, 7-20.

HOBBS, Thomas (1996): Leviathan. Aus dem Englischen übertragen von Jutta Schlösser. Hamburg 1996.

HOFMANN, Alexander/WESSELS, Wolfgang (2008): Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen. In: *integration* 1/2008, 3-20.

HOOGHE, Liesbet/MARKS, Gary (2001): *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowan&Littlefield Publishers, Oxford 2001.

HUMMER, Waldemar (2010): *Die Europäische Union – das unbekannte Wesen. Die EU in 240 Bildern*. Springer: Wien/New York, 2010.

JACHTENFUCHS, Markus/KOHLER-KOCH, Beate (2006): *Regieren und Institutionenbildung*. In: dies. (Hrsg.): *Europäische Integration*. 2. Auflage, VS-Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006, 11-46.

JACHTENFUCHS, Markus/KOHLER-KOCH, Beate (2003): *Europäische Integration*. UTB, Opladen 2003.

JAHN, Daniela/MAURER, Andreas/OETZMANN, Verena/RIESCH, Andrea (2006): *Asyl- und Migrationspolitik der EU. Ein Kräftespiel zwischen Freiheit, Sicherheit und Recht*. Diskussionspapier der FG 1,2006/SWP Berlin.

JANNING, Josef (2001): *Verstärkte Zusammenarbeit im Vertrag von Nizza*, in: WEIDENFELD, Werner (Hrsg.): *Nizza in der Analyse*. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2001, 145-159.

JOUR-SCHRÖDER, Alexandra/WASMEIER, Martin (2003): *Titel VI. Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen*. In: VON DER GROEBEN, Hans/SCHWARZE, Jürgen (Hrsg.) (2003): *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, Bd. I, 269-431.

KAMMEL, Arnold/LUKOVA, Marie (2010): *Die Innen- und Justizpolitik der EU nach dem Vertrag von Lissabon*, AIES Fokus 10/2011.

KAMMEL, Arnold (2006): Justice and Home Affairs (JHA) in Transition, in: KERNIC, Franz/HAUSER, Gunther (eds.): European Security in Transition, Ashgate, 2006, 73-87.

KERSCHBAUMER, Johannes (2006): Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) im Rahmen der Europäischen Union, in: KERNIC, Franz/HAUSER, Gunther (Hrsg.): Handbuch zur europäischen Sicherheit, Peter Lang, 2006, 171-187.

KIETZ, Daniela/MAURER, Andreas (2007): Folgen der Prümmer Vertragsavantgarde. Fragmentierung und Entdemokratisierung der europäischen Justiz- und Innenpolitik? Diskussionspapier der FG 1/2007, SWP, Berlin, 01. Januar 2007.

KIETZ, Daniela/MAURER, Andreas (2006a): Von Schengen nach Prüm. Sogwirkungen verstärkter Kooperation und Anzeichen der Fragmentierung in der EU. Diskussionspapier der FG 1/2006, SWP, Berlin, 07. Mai 2006.

KIETZ, Daniela/MAURER, Andreas (2006b): Der Vertrag von Prüm: Vertiefungs- und Fragmentierungstendenzen in der Justiz- und Innenpolitik der EU. In: integration 3/06, 201-212.

KIETZ, Daniela/PARKES, Roderick (2009): Das Stockholmer Programm. Schwierige Weichenstellung in der Justiz- und Innenpolitik, SWP-Aktuell Nr. 51, Berlin, August 2009.

KIETZ, Daniela/PARKES, Roderick (2008): Justiz- und Innenpolitik nach dem Lissabonner Vertrag, Diskussionspapier der FG 1/2008 der SWP, Berlin, 13. Mai 2008.

KNELANGEN, Wilhelm (2000): Die EU-Zusammenarbeit im Politikfeld innere Sicherheit an der Integrationsschwelle? In: JANSSEN, Manfred/SIBOM, Frank (Hrsg.): Perspektiven der europäischen Integration. Sozioökonomische, politische und kulturelle Aspekte. Opladen, 2000, 147-169.

KNODT, Michele/GROSSE-HÜTTMANN, Martin (2006): Der Multi-Level Governance-Ansatz, in: BIELING, Hans-Jürgen/LERCH, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, VS-Verlag, Wiesbaden 2006, 223-247.

KRAUS-VONJAHR, Martin (2002): Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa, Peter Lang, Frankfurt am Main 2002.

LEIDENMÜHLER, Franz (2002): Zur Übernahme des Schengen-Besitzstandes in den Rahmen der EU am Beispiel des „ne bis in idem“-Grundsatzes. In: The European Legal Forum, 5/2002, 253-256.

LEINEN, Jo (2010): Das Europäische Parlament und der Vertrag von Lissabon. In: Leiß, Olaf (Hrsg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2010, 97-113.

LEINEN, Jo (2006): Die Kosten der Nicht-Verfassung, Politik Info Nr. 11/2006, Friedrich-Ebert-Stiftung.

LINDBERG, Leon (1963): The Political Dynamics of European Economic Integration. Stanford University Press, Stanford.

LUIF, Paul (2007a): The Treaty of Prüm, A Replay of Schengen?, Paper presented at the Panel “Subgroups of member states in the EU’s external and internal security: Does flexibility work?”, European Union Studies Association, Tenth Biennial International Conference, May 17–19, 2007, Montreal, Canada.

LUIF, Paul (Hg.) (2007b): Österreich, Schweden, Finnland. Zehn Jahre Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Böhlau, Wien/Köln, Weimar 2007.

MÄKELBURG, Tim (2004): Theorie und Praxis im Integrationsprozess der europäischen Innen- und Justizpolitik, Münster 2004.

MARAKOVITS, Alexander (2007): Prümer Vertrag; „Quantensprung für die Sicherheit“. In: Öffentliche Sicherheit. Das Magazin des Innenministeriums. Nr. 3-4/2007, 45-46. http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2007/03_04/files/Pruemmer_Vertrag.pdf

MARKS, Gary/HOOGHE, Liesbet/BLANK, Kermit (1996): European Integration since the 1980s: State-Centric vs. Multi-Level Governance, in: *Journal of Common Market Studies* 1996, Vol 34:3, pp. 341-378.

McGINLEY, Marie (2008): Die Ratifizierung des Lissabonner Vertrages in Irland. Die Europadebatte im Vorfeld des Referendums, Diskussionspapier der FG 1/2008 der SWP, Berlin, 10. Mai 2008.

MILKE, Tile (2003): Europol und Eurojust. Zwei Institutionen zur internationalen Verbrechensbekämpfung und ihre justitielle Kontrolle, Universitätsverlag Osnabrück, 2003.

MONAR, Jörg (2008): Die Vertragsreformen von Lissabon in den Bereichen Inneres und Justiz: verstärkte Handlungsfähigkeit, Kontrolle und Differenzierung. In: *integration* 4/2008, 379-398.

MONAR, Jörg (2004): The EU as an International Actor in the Domain of Justice and Home Affairs, *European Foreign Affairs Review* 9/2004, 395-415.

MONAR, Jörg (2003): Auf dem Weg zu einem Verfassungsvertrag: Der Reformbedarf der Innen- und Justizpolitik der EU. In: *integration* 2003, 31-47.

MONAR, Jörg (1997): Schengen and Flexibility in the Treaty of Amsterdam: Opportunities and Risks of Differentiated Integration in EU Justice and Home Affairs. In: DEN BOER, Monica (Hrsg.), *Schengen, Judicial Cooperation and Policy Coordination*, EIPA 97/06, Maastricht 1997, 9-28.

MORAVCSIK, Andrew (1994): *Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*. Center for European Studies Working Paper Series No. 52. Cambridge, MA: Harvard University.

MORAVCSIK, Andrew (1993): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. In: *Journal of Common Market Studies* 31(4), 473–524.

MORAVCSIK, Andrew (1991): Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community. In: *International Organization* 45(1), 660–696.

MÖSTL, Markus (2002): *Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung*. Mohr/Siebeck: Tübingen 2002.

MÜLLER, Thorsten (2003): *Die Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union. Eine Analyse der Integrationsentwicklung*. Leske und Budrich: Opladen 2003.

MÜLLER-GRAFF, Peter-Christian (2009): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Lissabonner Reform, in: *EuR* 2009, Beiheft 1, 105ff.

NANZ, Klaus-Peter (1992): Der „3. Pfeiler der Europäischen Union“: Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik. In: *integration* 1992, 126-140.

NEISSER, Heinrich/VERSCHRAEGEN, Bea (2001): *Die Europäische Union. Anspruch und Wirklichkeit*. Springer, Wien/New York, 2001.

NÜRNBERGER, Silke (2009): Die zukünftige Europäische Staatsanwaltschaft – Eine Einführung. In: *Zeitschrift für das Juristische Studium (ZJS)* Nr. 5/2009, 494-505.

PAPAYANNIS, Donatos (2008): Die Polizeiliche Zusammenarbeit und der Vertrag von Prüm. In: *ZEuS* 2/2008, 219-251.

PEERS, Steve (2011): *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford EU Law Library, 2011.

PEERS, Steve (2006): *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford EC Law Library, 2006.

PERNICE, Ingolf (2005): *Europäische Justizpolitik in der Perspektive der Verfassung für Europa*, WHI-Paper 03/05, Berlin 2005.

PIRIS, Jean-Claude (2010): *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*. Cambridge University Press, Cambridge 2010.

POLLACK, Johannes/SLOMINSKI, Peter (2006): Das politische System der EU. WUV/UTB: Wien 2006.

ROSAMOND, Ben (2000): Theories of European Integration, Palgrave Macmillan, 2000.

SABITZER, Werner (2008): Lexikon der inneren Sicherheit: Polizeiwissen kompakt. Wien/Graz: NWV – Neuer Wissenschaftlicher Verlag.

SATZGER, Helmut (2003): Art. 29 EUV in: Streinz, Rudolf (Hrsg.): EUV/EGV, Beck, München 2003.

SCHAUER, Martin (2000): Schengen – Maastricht – Amsterdam. Auf dem Weg zu einer flexiblen Union, Verlag Österreich: Wien 2000.

SCHILY, Otto (2000): Die Europäisierung der Innenpolitik. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2000, 883-889.

SCHMITTER, Philippe (1969): Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration. In: International Organization 23/1, 161-167.

SCHNEIDER, Heinrich (2004): Die Europäische Integration als Transformationsprojekt. Ein Beitrag zum Phänomenbereich des gelenkten Wandels in der Welt demokratischer Verfassungsstaaten, in: KOPETZ, Hedwig/MARKO, Joseph/POIER, Klaus (Hg.): Soziokultureller Wandel im Verfassungsstaat. Phänomene politischer Transformation. Festschrift für Wolfgang Mantl zum 65. Geburtstag, Böhlau, Wien/Köln/Graz 2004, 1151-1173.

SCHORLEMER, Sabine (2003): Human Rights: Substantive and Institutional Implications of the War Against Terrorism, in: The European Journal of International Law, Band 14, 2/2003, 265-282.

SCHUBERT, Inti (2008): Europol und der virtuelle Verdacht: die Suspendierung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung: Frankfurt am Main. Lang – Frankfurter kriminalwissenschaftliche Studien. 107.

SCHWARZE, Jürgen (Hrsg.) (2009): EU-Kommentar, Nomos, Baden-Baden, 2. Auflage 2009.

SEMMLER, Jörg (2009): Das Instrument der Mehrjahresprogramme in der europäischen Justiz- und Innenpolitik. In: *integration* 1/2009, 63-74.

SIEGL, Julian (2010): Innen- und Justizpolitik der EU. In: Landeszentrale für Politische Bildung Baden Württemberg (Hrsg.): *Der Bürger im Staat. Europa konkret. Wie die EU funktioniert.* Heft 3/2010, 294-300.

ŠLOSARCÍK, Ivo (2011): EU's Area of Freedom, Security and Justice: From Post-Lisbon Tactics to EU Citizen-Oriented Strategy. In: FABRY, Elvire (Ed.): *The Contribution of 16 European Think Tanks to the Polish, Danish, and Cypriot Trio Presidency of the European Union, Notre Europe* 2011, 204-209.

STREINZ, Rudolf (2003a): *EUV/EGV Kommentar: Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, C.H. Beck, München 2003.

STREINZ, Rudolf (2003b): *Europarecht*. C.F: Müller, Heidelberg 2003.

UCAKAR, Karl/ GSCHIEGL, Stefan (2010): *Das politische System Österreichs und die EU.* Wien: Facultas, 2. Auflage.

VAN DER RIJST, Wouter (1998): *Le fonctionnement des institutions Schengen: Pragmatisme toujours*, in: DEN BOER, Monica (ed.): *Schengen's Final Days? The Incorporation of Schengen into the New TEU, External Borders and Information Systems*, EIPA: Maastricht 1998, 59-66.

VAN LANCKER, Anne (1997): Transparency and Accountability of Schengen. In: DEN BOER, Monica (Hrsg.), Schengen, Judicial Cooperation and Policy Coordination, EIPA 97/06, Maastricht 1997, 61-72.

VON ONDARZA, Nicolai/PARKES, Roderick (2011): Die Solidaritätsklausel im Vertrag von Lissabon: Spannungen zwischen Solidarität und Souveränität, Katastrophenschutz und Terrorabwehr, in: ALGIERI, Franco/KAMMEL, Arnold H./REHRL, Jochen (Hrsg.): Integrationsprojekt Sicherheit. Aspekte europäischer Sicherheitspolitik im Vertrag von Lissabon, Nomos, Baden-Baden 2011, 75-85.

WAGNER, Wolfgang (2008): Europäische Governance im Politikfeld Innere Sicherheit. In: TÖMMEL, Ingeborg (Hrsg.): Die Europäische Union. Governance und Policy- Making, PVS Sonderheft 40, 2007, 323- 342.

WALSCH, Christopher (2008): Europeanization and Democracy: Negotiating the Prüm Treaty and the Schengen III Agreement. In: Politička misao, Vol. XLV, (2008.), No. 5, pp. 81–90.

WEICHERT, Thilo (2006): Wo liegt Prüm? Der polizeiliche Datenaustausch in der EU bekommt eine neue Dimension, abrufbar unter: <https://www.datenschutzzentrum.de/polizei/060329-pruem.htm> (letzter Zugriff: 12.12.2011).

WESSELS, Wolfgang (2008): Das politische System der EU. VS-Verlag, Wiesbaden 2008.

WOLF, Dieter (2006): Neo-Funktionalismus, in: BIELING, Hans-Jürgen/LERCH, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, VS-Verlag, Wiesbaden 2006, 65-90.

EU Dokumente

Council of the European Union (2009): Outcome of Proceedings of Ad Hoc Group on Information Exchange, Doc 8505/09, 15. April 2009.

European Commission (2011): Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: First Annual Report on the implementation of the EU Internal Security Strategy, Brussels, 25.11.2011, COM(2011) 790 final.

Zusammenfassung

Die Kooperation im Bereich der Innen- und Justizpolitik ist eines der jüngsten Politikfelder innerhalb des europäischen Integrationsprozesses. Aufgrund des sensiblen Charakters waren die EU-Mitgliedstaaten nur zögerlich bereit, Kompetenzen auf die europäische Ebene zu übertragen und behielten lieber die Kontrolle über diese Materie. Dennoch wurden erste Kooperationsformen im Kampf gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität etabliert, die eine dynamische Entwicklung einleiteten, die schließlich den Bereich der Innen- und Justizpolitik zu einem der wichtigsten Politikfelder des europäischen Integrationsprozesses machten.

Mit dem Vertrag von Maastricht, der 1993 in Kraft trat, wurde mit der Schaffung der sogenannten dritten Säule, der Bereich der Innen- und Justizpolitik in den EU-Rechtsrahmen eingegliedert. Der nächste Integrationsschub erfolgte mit dem Vertrag von Amsterdam, der die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als Hauptziel formulierte.

Neben der Entwicklung innerhalb des EU-Rechtsrahmens wurden auch außerhalb desselben wichtige Schritte zur Weiterentwicklung einer europäischen Innen- und Justizpolitik gesetzt. 1985 wurde von mehreren europäischen Ländern das Schengener Abkommen geschlossen, das den freien Personenverkehr aufgrund des Wegfalls der Binnengrenzkontrollen gewährleistete. Als Ausgleichsmaßnahme wurden die Grenzkontrollen an den Schengen-Außengrenzen verstärkt. Mit dem Amsterdamer Vertrag wurde der Schengen-Besitzstand in den EU-Rechtsrahmen integriert. Nach dem Musterbeispiel von Schengen unterzeichneten sieben EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2005 den Prümmer Vertrag auf völkerrechtlicher Basis außerhalb der europäischen Verträge, um die grenzüberschreitende Kooperation, speziell mit Blick auf die Bekämpfung von Terrorismus, grenzüberschreitender Kriminalität und illegaler Migration, zu verstärken. Wesentliche Teile des Prümmer Vertrags wurden später mit dem Vertrag von Lissabon wieder in den Rechtsrahmen der EU inkorporiert.

Das Ziel dieser Arbeit ist die historische Entwicklung der europäischen Innen- und Justizpolitik im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses bis hin zum Vertrag von Lissabon zu analysieren und dabei insbesondere auf die Transformation von einem völlig

intergouvernemental angelegten bis zu einem fast ausschließlich supranationalen Politikfeld einzugehen. Dabei wird der Fragestellung nachgegangen, inwieweit differenzierte bzw. flexible Integration, wie sie auch in den Fällen von Schengen und Prüm angewendet wurde, als Musterbeispiel für die Weiterentwicklung der EU im Allgemeinen bzw. für die europäische Innen- und Justizpolitik im Speziellen herangezogen werden kann.

Abstract

Justice and Home Affairs rank among the most recent policies in the European integration process. Due to the sensitive character, member states have been reluctant to alienate competences on a supranational level and have thus kept control of this matter. Nevertheless, light forms of cooperation to combat terrorism and organized crime have been established and have triggered a dynamic development, making Justice and Home Affairs one of the major policy of European integration.

After these first attempts to develop a closer cooperation, the Maastricht Treaty, entering into force in 1993, created the so-called third pillar integrating justice and home affairs into the EU legal framework. The subsequent Treaty of Amsterdam proposed the creation of an area of freedom, security and justice as one of its main objectives.

Nonetheless, important steps have taken place outside the legal framework of the EU. In 1985, several European countries signed the Schengen Agreement allowing a free movement of persons by abolishing controls at internal borders while establishing a regime for controls at the external borders of the Schengen area. With the Amsterdam Treaty, the Schengen acquis became part of the EU legal framework. As a follow-up to the success of Schengen, seven Member States signed the Prüm Convention in 2005 outside the framework of the EU in order to promote cross-border cooperation, especially in combating terrorism, trans-border crime and illegal migration. Essential parts of Prüm have subsequently been made applicable for all EU member states by incorporating them into the Treaty of Lisbon.

The overall aim of the thesis is to describe the historical development in the field of justice and home affairs within the European integration process, focusing on the evolution from a purely intergovernmentally dominated towards an almost supranational policy field. Here the question whether differentiated or flexible integration, such as in the case of Schengen and Prüm, can be considered as role models for the future development of the area of freedom, security and justice as well as for justice and home affairs within the EU context in general will be addressed.

Lebenslauf

Arnold H. Kammel

Persönliches

Geburtsdatum 27.04.1981

Geburtsort Judenburg

Staatsangehörigkeit Österreich

Ausbildung

2004-2012: Diplomstudium der Politikwissenschaft an der Universität Wien

2004 - 2010: Doktoratsstudium der Rechtswissenschaften an der Karl-Franzens-Universität Graz und Abschluss als Doktor der Rechtswissenschaften (Dr. iur.)

2007 - 2009: Masterstudium „Europäische Studien - Management von EU-Projekten“ an der Fachhochschule (FH) Eisenstadt und Abschluss als Master of Arts in Business (MA)

1999 - 2003: Diplomstudium der Rechtswissenschaften an der Karl-Franzens-Universität Graz und der Universidad de Alcalá (Madrid) und Abschluss als Magister der Rechtswissenschaften (Mag. iur.)

1995-1999: BORG Murau

Berufliche Tätigkeit

Seit 2007: Generalsekretär des AIES

Seit 2004: Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Austria Instituts für Europa- und Sicherheitspolitik (AIES)

2002 - 2004: Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Österreichisches, Europäisches und Vergleichendes Öffentliches Recht, Politikwissenschaft und Verwaltungslehre der Karl-Franzens-Universität Graz