

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Vertrag von Lissabon

Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politikbereiche, die den freien Personenverkehr betreffen - wie die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen - finden sich im vierten Titel des geltenden EG-Vertrags. Der Vertrag von Lissabon (VvL) wird diesen Titel durch den „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) - so wird der EG-Vertrag nach Inkrafttreten des VvL heißen - ersetzen. In diesen neuen Titel wird zudem die heute noch im EU-Vertrag verankerte und zwischenstaatlich ausgestaltete polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen überführt. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wird somit einheitlich „vergemeinschaftet“ und der Europäische Gerichtshof wird künftig auch in diesem Bereich zuständig sein.

Einleitung

Der Titel Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wird sich nach den allgemeinen Bestimmungen in die Kapitel Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung, Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen, Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und Polizeiliche Zusammenarbeit aufgliedern. In den neu eingeführten Zuständigkeitskatalogen des AEUV wird der gesamte Politikbereich grundsätzlich der geteilten Zuständigkeit unterfallen. Damit können die Union und die Mitgliedstaaten in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen. Die Mitgliedstaaten tun dies jedoch nur, soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat. Auch können die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit erneut wahrnehmen, wenn die Union beschlossen hat, diese nicht mehr auszuüben.

Im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts werden zukünftig einheitlich die Rechtsakte Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse (heute noch Entscheidungen genannt) erlassen.

Der Erlass der Rechtsakte erfolgt in der Regel im ordentlichen Verfahren der Mitentscheidung, in dem der Rat und das Europäische Parlament (EP) als gleichberechtigte Gesetzgeber agieren. Die dem Vereinigten Königreich und Irland für den Bereich Visa, Asyl und Einwanderung eingeräumten Möglichkeiten zur Nichtteilnahme werden nach dem VvL auch für den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen gelten.

Die **Allgemeinen Bestimmungen** zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts statuieren die in diesem Bereich zu verfolgenden Ziele und Politiken der Gewährleistung, damit Personen an den Binnengrenzen nicht kontrolliert werden, der Entwicklung einer gemeinsamen Politik zu Asyl, Einwanderung und im Hinblick auf Kontrollen an den Außengrenzen der Union, der Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität und der Koordinierung und Zusammenarbeit von Polizeibehörden und Organen der Strafrechtspflege. Weiterhin werden die gegenseitige Anerkennung strafrechtlicher Entscheidungen und, erforderlichenfalls, die Angleichung strafrechtlicher Rechtsvorschriften als Ziele festgeschrieben.

Die strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts werden künftig vom Europäischen Rat festgelegt. Während nach dem VvL grundsätzlich die Kommission bei Rechtsetzungsakten initiativberechtigt ist, können im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen auch mindestens ein Viertel der Mitgliedstaaten legislative Initiativen einbringen.

Im Bereich **Grenzkontrollen, Asyl und Zuwanderung** erhält die Union eine neue Kompetenz zur schrittweisen Einführung eines integrierten Grenzschutzsystems. Dies impliziert, so bereits

die Literatur zum Verfassungsvertrag, den Aufbau einer europäischen Grenzpolizei.

Eine erweiterte Zuständigkeit der Union zum Erlass von Maßnahmen zur Förderung der Freizügigkeit der Unionsbürger wird mit dem VvL auch auf die nach geltendem Recht nicht erfassten Bereiche Pässe und Personalausweise sowie Aufenthaltstitel ausgeweitet. Für die mit dem Vertrag von Amsterdam in die Gemeinschaftskompetenz überführte Asyl-, Flüchtlings- und Einwanderungspolitik sollen einheitliche Standards geschaffen werden. Derzeit können in diesen Bereichen nur Mindestnormen erlassen werden.

Die Union wird weiterhin eine gemeinsame **Einwanderungspolitik** entwickeln. Diese soll „in allen Phasen eine wirksame Steuerung der Migrationsströme, eine angemessene Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, sowie die Verhütung und verstärkte Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Menschenhandel“ (insbesondere des Handels mit Frauen und Kindern) gewährleisten. In den Bereichen illegale Einwanderung und Menschenhandel erwachsen der Union neue Kompetenzen, die aber auch im Verfassungsvertrag vorgesehen waren. Als Grundsätze für Regelungen zu Grenzkontrollen, Asyl und Zuwanderung werden im VvL auch in finanzieller Hinsicht die **Solidarität und die gerechte Aufteilung der Verantwortlichkeiten** unter den Mitgliedstaaten verankert.

In der **justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen** wird die Union künftig den Zugang zum Recht, insbesondere durch den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher und außergerichtlicher Entscheidungen, erleichtern. Bereits heute fallen alle Regelungen des internationalen Privat- und Zivilverfahrensrechts sowie des allgemeinen Zivilprozessrechts, die auf das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes gerichtet sind, unter die Gemeinschaftszuständigkeit. Der VvL geht mit der primärrechtlichen Verankerung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung jedoch über die bestehenden Möglichkeiten hinaus. Auch sieht er den Erlass von Maßnahmen zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten unter der Voraussetzung des Vorliegens eines grenzüberschreitenden Bezugs vor. Der effektive Zugang zum Recht, die Entwicklung von alternativen Methoden für die Beilegung von Streitigkeiten und die Unterstützung bei der Weiterbildung von Richtern und Justizbediensteten sind insoweit neu aufgenommene Bereiche, in denen die Union künftig Maßnahmen auch zur Rechtsangleichung erlassen kann. Während in der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen grundsätzlich das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gilt, ist im Bereich des Familienrechts mit grenzüberschreitendem Bezug das besondere Gesetzgebungsverfahren vorgesehen. Der Rat kann gleichwohl nach Anhörung des EP beschließen, alle entsprechenden Rechtsakte künf-

tig nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu erlassen. Einen entsprechenden Vorschlag kann jedes nationale Parlament jedoch innerhalb einer gesetzten Frist zu Fall bringen.

In der **justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen** wird die Union künftig Maßnahmen treffen können, die den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung verwirklichen helfen und teilweise bereits heute im EU-Vertrag vorgesehen sind. Erstmals erhält die Union außerdem eine Zuständigkeit zur Angleichung von Strafverfahrensregelungen in bestimmten Bereichen, wenn eine Angleichung für die Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen mit grenzüberschreitender Dimension erforderlich ist. Diese Angleichung darf über das Setzen von Mindeststandards jedoch nicht hinausgehen und auch nur in Form von Richtlinien erfolgen.

Ist ein Mitgliedstaat der Auffassung, dass ein solcher Rechtsakt „grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung“ berühren könnte, so kann er von einem sog. **Notbremsemechanismus** Gebrauch machen: Dieser sieht vor, dass der Europäische Rat mit dem streitigen Rechtsakt befasst wird und das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ausgesetzt wird. Kommt es im Europäischen Rat innerhalb von vier Monaten nicht zu einem Einvernehmen, so ist das Vorhaben insgesamt gestoppt. Es besteht allerdings die Möglichkeit der verstärkten Zusammenarbeit, wenn sich mindestens neun Mitgliedstaaten dafür aussprechen, dass der streitige Rechtsakt für sie gelten soll.

Mindestvorschriften in Form von Richtlinien können weiterhin zur Festlegung von grenzüberschreitenden Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität erlassen werden. Für die Gegenstände organisierte Kriminalität, Terrorismus und Drogenhandel war eine Möglichkeit zur Harmonisierung auch im Vertrag von Nizza ausdrücklich vorgesehen. Der VvL erweitert diesen Katalog um die Bereiche Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern, Waffenhandel, Geldwäsche, Korruption, Fälschung von Zahlungsmitteln und Computerkriminalität. Über die genannten Bereiche hinaus kann der Rat einstimmig nach Anhörung des EP den Anwendungsbereich auf andere Kriminalitätsbereiche ausweiten. Die Aufzählung ist jedoch grundsätzlich abschließend, anders als die Vorgängerregelung im EU-Vertrag.

Ein Tätigwerden der Union im Bereich der Kriminalprävention ist im VvL ebenfalls vorgesehen, es können jedoch nur Maßnahmen zur Förderung oder Unterstützung der Kriminalprävention erlassen werden, eine Harmonisierung ist ausgeschlossen.

Deutlicher als bisher werden durch den VvL die Aufgaben von **Eurojust** benannt. Zu diesen gehören die Einleitung von strafrechtlichen Ermittlungsmaßnahmen, die Anregung von strafrechtlichen Verfolgungsmaßnahmen gegenüber den zuständigen nationalen Behörden und die Koordinierung solcher Ermittlungs- und Verfolgungsmaßnahmen. Die Union wird weiterhin befähigt, eine **Europäische Staatsanwaltschaft** auf der Grundlage einer nach Zustimmung des EP im Rat einstimmig anzunehmenden Verordnung einzurichten, wodurch dem Bedürfnis nach grenzüberschreitenden zentralen Ermittlungen Rechnung getragen werden soll. Der Arbeitsbereich der Europäischen Staatsanwaltschaft soll zunächst auf die Bekämpfung von Straftaten gegen die finanziellen Interessen der Union beschränkt bleiben. Die Details zur Arbeitsweise der Europäischen Staatsanwaltschaft, wie ihre Zusammenarbeit mit den nationalen Ermittlungsbehörden, werden erst durch die erforderliche Verordnung festgelegt werden. Mindestens neun Mitgliedstaaten können bei der Einrichtung einer solchen Europäischen Staatsanwaltschaft im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit vorschreiten, falls die für die Errichtung erforderliche Einstimmigkeit verfehlt wird.

Die Regelungen zur **polizeilichen Zusammenarbeit** werden mit dem VvL aus der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit grundsätzlich ins Gemeinschaftsrecht überführt. Die Union wird so nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen erlassen können, um die Entwicklung einer polizeilichen Zusammenarbeit zwischen allen zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zu ermöglichen.

Weiterhin kann die Union mit dem VvL Maßnahmen für die operative Zusammenarbeit zwischen der Polizei, dem Zoll und anderen Strafverfolgungsbehörden festlegen. Da in diesem Bereich ein einstimmiger Ratsbeschluss nach Anhörung des EP erforderlich ist, besteht für den Fall, dass keine Einstimmigkeit erzielt werden kann, die Möglichkeit einer verstärkten Zusammenarbeit für eine Gruppe von mindestens neun Mitgliedstaaten.

Mit dem VvL soll weiterhin die Handlungsfähigkeit von **Europol** gestärkt sowie seine „Entwicklungsperspektiven verbessert“ werden: die Union kann künftig nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen den Aufbau, die Arbeitsweise sowie die Tätigkeit und die Aufgaben des Europäischen Polizeiamtes regeln.

Schließlich sieht der VvL Übergangsregelungen vor, nach denen Rechtsakte im Bereich polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, die vor seinem Inkrafttreten erlassen worden sind, so lange Rechtswirkung entfalten, „bis sie in Anwendung der Verträge aufgehoben, für nichtig erklärt oder geändert werden.“ Spä-

testens fünf Jahre nach Inkrafttreten des VvL wird der Europäische Gerichtshof (EuGH) auch für die Rechtsakte zuständig sein, die vor dem Inkrafttreten des VvL erlassen wurden. Werden Rechtsakte in dieser Übergangszeit geändert, ist der EuGH bereits ab diesem Zeitpunkt zuständig.

Zur Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente

Den nationalen Parlamenten kommt mit dem VvL immer dann, wenn die Union nicht ihre ausschließliche Zuständigkeit ausübt, ein „Wächteramt“ zu: sie überprüfen die Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität, d.h. der Frage, ob die mit dem Maßnahmenerlass verfolgten Ziele „von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“

Wenn zum Entwurf eines Gesetzgebungsakts mindestens ein Drittel der nationalen Parlamente die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips monieren, muss dieser überprüft werden. Handelt es sich um den Entwurf eines Gesetzgebungsakts im Bereich justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und polizeiliche Zusammenarbeit, beträgt die Schwelle ein Viertel der nationalen Parlamente. Jedes nationale Parlament hat dabei zwei Stimmen, die entsprechend dem jeweiligen parlamentarischen System verteilt werden. Für ein Zweikammersystem bedeutet dies, dass jede der Kammern eine Stimme hat. Die erneute Überprüfung verlangt einen begründeten Beschluss darüber, ob der Entwurf aufrechterhalten, geändert oder zurückgezogen wird.

Ein besonderes Überprüfungsverfahren für einen Rechtsakt im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, welches im Verfassungsvertrag noch nicht vorgesehen war, kann ausgelöst werden, wenn eine einfache Mehrheit der Parlamente der Mitgliedstaaten eine Missachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes feststellt. Will die Kommission an ihrem Vorschlag festhalten, leitet sie ihre begründete Stellungnahme zusammen mit den Stellungnahmen der nationalen Parlamente dem Rat und dem EP zu. Teilen 55% der Mitglieder des Rates oder eine Mehrheit der Mitglieder des EP die Auffassung der nationalen Parlamente, wird der Legislativvorschlag nicht weiter verfolgt.

Wird der Rechtsakt erlassen, kann über eine **Subsidiaritätsklage** eine gerichtliche Überprüfung erreicht werden. Die Klageerhebung erfolgt seitens der Mitgliedstaaten, die innerstaatlich regeln, inwieweit nationale Parlamente ein Klagerecht geltend machen können.

Im Bundestag wurde u.a. hierzu der Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD und

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Drs. 16/8489) eingebracht. Der Entwurf sieht für die Erhebung einer Subsidiaritätsklage in § 3 vor, dass der Bundestag auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder verpflichtet ist, „eine Klage nach Art. 8 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu erheben. Auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder, die die Erhebung der Klage nicht stützen, ist deren Auffassung in der Klageschrift deutlich zu machen.“ Einzelheiten bleiben der Regelung durch die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vorbehalten. Der Bundesrat kann in seiner Geschäftsordnung regeln, wie der Beschluss über die Erhebung einer Klage herbeigeführt werden soll. Die Bundesregierung, so sieht es der Entwurf in § 3 Abs. 4 vor, übermittelt die Klage im Namen des Organs, dass über die Erhebung beschlossen hat.

Ein Gesetzentwurf derselben Fraktionen und der Fraktion der FDP zur Änderung des Grundgesetzes (Drs. 16/8488) sieht dazu die Einfügung eines neuen Art. 23 Abs. 1a zum Klagerecht von Bundestag und Bundesrat wegen Verstoßes eines Rechtsaktes gegen das Subsidiaritätsprinzip vor. Das Recht ist für den Bundestag als Minderheitenrecht ausgestaltet. In der Begründung wird betont, dass „angesichts der hohen

politischen Bedeutung der neuen Mitwirkungsrechte ein austariertes, vom Mehrheitsprinzip (Art. 42 Abs. 2 und Artikel 52 Abs. 3 Satz 1 GG) teilweise abweichendes Beschlussverfahren, das sowohl die Beteiligungsrechte des Bundestages und des Bundesrates als auch das legitime Interesse parlamentarischer Minderheiten an einer angemessenen verfahrensrechtlichen Teilhabe berücksichtigt“, vorgesehen sei.

Der letztgenannte Gesetzentwurf wurde dem Innenausschuss des Bundestages zur federführenden Beratung überwiesen. Die Federführung zum Gesetzentwurf über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates liegt beim Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union.

Der **Bundesrat** hatte in seiner Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zum Vertrag von Lissabon im Februar darauf hingewiesen, „dass im Zuge der Ratifizierung des Vertrages von Lissabon in Deutschland die innerstaatliche Umsetzung der den nationalen Parlamenten hierdurch neu eingeräumten Rechte zu regeln ist.“ Es wird angestrebt, die Ratifikation und die Beratung der sie begleitenden Gesetze noch vor der parlamentarischen Sommerpause abzuschließen.

Heike Baddenhausen, Tanja Gey, Fachbereich WD 11 – Europa, Tel.: (030) 227-33614,
E-Mail: vorzimmer.wd11@bundestag.de

Quellen:

- Vertrag von Lissabon, Amtsblatt C 306, 50. Jahrgang vom 17. Dezember 2007, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:DE:HTML> (12.3.08).
- Denkschrift zum Vertrag von Lissabon vom 11. Dezember 2007, <http://www.auswaertigesamt.de/diplo/de/Europa/Downloads/Denkschrift-lissabon.pdf> (13.3.08).
- Calliess, Christian/Ruffert, Matthias, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Auflage, München 2007.
- Rabe, Hans-Jürgen, Zur Metamorphose des Europäischen Verfassungsvertrags, NJW 2007, S. 3157.
- Foundation Robert Schuman, Understanding the Lisbon Treaty, <http://www.robert-schuman.eu/tout-comprendre-sur-le-traite-de-lisbonne.php> (13.3.08).
- Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der FDP-Fraktion, Drucksache 16/7683 vom 8. Januar 2008.
- Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93), Deutscher Bundestag, Drucksache 16/8488, 11.03.2008.
- Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Entwurf eines Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union, Deutscher Bundestag, Drucksache 16/8489, 11.03.2008.
- Stellungnahme des Bundesrates, Entwurf eines Gesetzes zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007, Drs. 928/07, 15.02.2008.