



Bauernfeind, Valerie/Martino, Antonio-Maria

Zwischen Harmonie und Zerrüttung. Das Verhältnis zwischen Europäischer Kommission und EU-Mitgliedstaaten im Bereich Justiz und Inneres. Teil 1

SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (3/2020), 39-47.
doi: 10.7396/2020_3_D

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

Bauernfeind, Valerie/Martino, Antonio-Maria (2020). Zwischen Harmonie und Zerrüttung. Das Verhältnis zwischen Europäischer Kommission und EU-Mitgliedstaaten im Bereich Justiz und Inneres. Teil 1, SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (3), 39-47, Online: http://dx.doi.org/10.7396/2020_3_D.

© Bundesministerium für Inneres – Sicherheitsakademie / Verlag NWV, 2020

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

Online publiziert: 01/2021

Zwischen Harmonie und Zerrüttung

Das Verhältnis zwischen Europäischer Kommission und EU-Mitgliedstaaten im Bereich Justiz und Inneres Teil 1

Im Jahr 1992 erhielt die Europäische Union (EU) durch den Vertrag von Maastricht Kompetenzen im Bereich Justiz und Inneres. Das heute als „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ betitelte Kompetenzgebiet hat sich seitdem zu einem der fruchtbarsten, aber auch umstrittensten Politikbereiche der Union entwickelt. Seit dem Vertrag von Lissabon teilen sich die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten Kompetenzen für den gesamten Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. In dem Papier wird untersucht, wie sich die Beziehungen zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten im Laufe der Jahre entwickelt haben und welche größeren Zwischenfälle sich ereignet haben. Schließlich skizziert es (Teil 2) mögliche Wege zur Stärkung der interinstitutionellen Zusammenarbeit in den kommenden Jahren.

EINLEITUNG

„Ich will, dass Europa noch mehr erreicht, wenn es um den Schutz unserer Bürgerinnen und Bürger und unserer Werte geht.“ Die Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula von der Leyen, legte im Juli 2019 in den politischen Leitlinien der Europäischen Kommission die Prioritäten der Europäischen Kommission 2019–2024 fest und ließ dabei gleichzeitig anklingen, dass offenbar noch nicht genug seitens „Europa“ getan wurde, um den Schutz der europäischen citoyens und ihrer Werte sicherzustellen. Keine zwölf Monate später standen mit der Verbreitung des SARS-CoV-2 Virus (COVID-19) die EU und ihre Mitgliedstaaten vor der wahrscheinlich größten Krise seit dem Zweiten Weltkrieg. Zum wiederholten Male steht die Frage im Raum, ob die EU genug getan hat, um ihre Bürger zu schützen oder ob es nun mehr oder gar doch wieder weniger Europa bedürfe.

Die COVID-Krise – ähnlich wie die Migrationskrise 2015/2016 – offenbarte erneut Defizite in der europäischen Integration und Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten untereinander, aber auch zwischen diesen und der Europäischen Kommission. Es entstand anfangs der Eindruck, dass die Europäische Kommission außer den üblichen reflexartig vorgebrachten Appellen nach Aufrechterhaltung des Binnenmarkts und dem Schutz der vier Grundfreiheiten wenig „Gespür“ für die außergewöhnliche Krisensituation hätte. Auch Präsidentin Ursula von der Leyen gab zu, die Pandemie anfangs unterschätzt zu haben (Die Presse 2020). Auch wenn es zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Beitrags zu früh ist, eine abschließende Bewertung über die Leistungen der Kommission und Europas insgesamt in der Coronakrise abzugeben, scheinen die Ereignisse rund um den Beginn der COVID-19 Pandemie nicht zu einer Stärkung der Rolle und damit auch



VALERIE BAUERNFEIND,
Referentin im Referat für EU-Grundsatzfragen und Koordination im Bundesministerium für Inneres.



ANTONIO-MARIA MARTINO,
Berater im Büro des Leiters der Gruppe „Internationales, EU, Protokoll“ im Bundesministerium für Inneres.

des Ansehens der EU im Allgemeinen (Pausch 2020) und der Kommission im Besonderen zu führen (Schuster 2020). Im Unterschied zur Migrationskrise gab es bei genauerem Hinsehen auch einige Lichtblicke. Die Kommission traf drastische und bis dahin nie vorher gesetzte Maßnahmen, wie die Aussetzung des Stabilitätspakts oder das vorläufige Nichtfortführen von Vertragsverletzungsverfahren. Auch an zahlreichen weniger sichtbaren Maßnahmen, wie der Aktivierung des Krisenkoordinierungssystems ARGUS oder der Integrierten EU-Regelung für die politische Reaktion auf Krisen (IPCR) ist zu erkennen, dass die Kommission bzw. die EU insgesamt zu einem relativ frühen Stadium der COVID-Krise gehandelt hat (Pausch 2020, 5 f). Dennoch lässt sich auch bei der COVID-Krise eine grundsätzliche Schwäche der (oder gerade der aktuellen?) Kommission ausmachen, nämlich die Unfähigkeit, rasch klare (und nicht technokratische) Aussagen zu treffen und Leadership zu übernehmen. Gerade in einer durch die COVID-Pandemie verursachten potenziellen Polykrise wäre eine starke, aber gleichzeitig die nationalstaatlichen Sensibilitäten berücksichtigende Kommission von eminenter Bedeutung. Die Entscheidungen der EU sollten nach den EU-Verträgen überdies „so offen und bürgernah wie möglich“ (Art. 10 Abs. 3 EUV) getroffen werden. Leider passiert die Entscheidungsfindung – sofern Entscheidungen überhaupt getroffen werden – selten so „offen und bürgernah“, wie dies manchmal erforderlich wäre, und nicht selten verschanzt sich die Kommission hinter mangelnden Kompetenzen (wie dies im Katastrophenschutz und in der Gesundheitspolitik in der Tat der Fall ist).

Eine derartige Zurückhaltung der Kommission ist hingegen weit weniger erkennbar, wenn es um die Gesetzgebung oder die allgemeine Ausrichtung in Politikberei-

chen, die als Kernbereiche der staatlichen Souveränität gelten, wie dem Justizwesen, der Sicherheits-, Einwanderungs- oder der Grenzkontrollpolitik. Hier hat die Europäische Kommission insbesondere nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon – ungeachtet eigentlich anders zu interpretierender primärrechtlicher Vorgaben (Salazar 2019, 258) – die gesetzgeberische und operative Leitlinienkompetenz de facto für sich beansprucht. Wie es dazu gekommen ist und warum es für die europäische Integration insgesamt vielleicht besser wäre, wenn die Europäische Kommission sich hier etwas zurücknehmen würde und im Gegenzug die Mitgliedstaaten etwas mehr gemeinschaftliches Engagement zeigen würden, wird Gegenstand des folgenden Beitrags sein.

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION – AUFGABEN UND ZIELE

Die Kommission wurde nach dem Vorbild der ehemaligen Hohen Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) gebildet, die 1951 im Rahmen des Schuman-Plans auf Vorschlag des französischen Außenministers Robert Schuman geschaffen wurde. Der eigentliche Architekt war jedoch Jean Monnet, der der erste Präsident der Hohen Behörde wurde, die „supranationale Befugnisse“ über die beiden damals als wesentlich angesehenen Industrien in den fortgeschrittenen Industriestaaten ausübte. Als sich die sechs Mitgliedstaaten der EGKS 1955 in der sizilianischen Stadt Messina trafen, um Pläne zur Gründung einer größeren Wirtschaftsgemeinschaft zu prüfen, ernannten sie ein Komitee unter dem belgischen Außenminister Paul-Henri Spaak, das Vorschläge ausarbeiten sollte, die die Grundlage für den Vertrag von Rom – den späteren EWG-Vertrag – bildeten. Dieser Vertrag verlieh der Kommission nicht so viele supranationale Befugnisse wie der

Hohen Behörde, aber sie erwies sich dennoch als ein außerordentlich mächtiges Organ. Seine Befugnisse wurden zusammengefasst als die der Initiative, Umsetzung und Überwachung.

Die Europäische Kommission (Art. 17 AEUV – Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) ist zweifelsohne eine der mächtigsten, aber auch umstrittensten Bausteine des institutionellen Gefüges der Europäischen Union. Im Diskurs gerne synonym mit der „EU“ gebraucht, gilt sie oft weniger als „Hüterin der Verträge“, denn als „Vorschreiberin“ von Gesetzen und als Monopol politischer Richtungsweisung für die Mitgliedstaaten. Dass die Mitgliedstaaten vorrangig selbst (natürlich unter Mitwirkung des Europäischen Parlaments) für die Beschlussfassung und „Ausführung der Unionsregelungen“ (Borchardt 2010, 71) zuständig sind und die Europäische Kommission in begrenztem Ausmaß das Exekutivorgan der Union ist, wird gerne vergessen.

Das Initiativrecht macht sie zur Vertreterin der Interessen der Union – sie gewährleistet die Wahrung der Interessen aller Mitgliedstaaten. Beim Ringen um Lösungen auf europäischer Ebene und den meist schwierigen Verhandlungen im Rat muss sie das Gesamtinteresse der Union vertreten und ihrer Funktion gemäß, die Rolle einer neutralen Mittlerin annehmen. Der Kommissionspräsident setzt die politischen Leitlinien fest, die Kommissare beschließen darauf basierend gemeinsam strategische Ziele und erstellen die Prioritäten der kommenden Arbeiten. Das Kollegialorgan trägt die politische Gesamtverantwortung für die Entscheidungen der Kommission.

Der Kommissionspräsident steht an der Spitze der Kommission, einem Kollegialorgan, das sich nach dem Austritt des Vereinten Königreichs aus der EU aus 26 Kommissaren aus jedem Mitgliedstaat,

die für einen designierten Politikbereich zuständig sind, zusammensetzt. Den Kommissaren unterstellt sind eine Reihe von Generaldirektionen. Jede Generaldirektion beschäftigt sich mit einem bestimmten Politikbereich, z.B. Inneres oder Umwelt, vergleichbar mit einem Ministerium. Die Funktionsdauer der Kommission beträgt fünf Jahre.

Die Zusammensetzung der Europäischen Kommission, die ihren Sitz in Brüssel hat, war stets politischem Wandel unterworfen. Gemäß dem Vertrag von Lissabon sollte sich die Größe der Kommission mit dem Jahr 2014 reduzieren und dadurch effizienter arbeiten. Nur noch zwei Drittel der Mitgliedstaaten sollten in der Kommission vertreten sein, damit wäre die Anzahl von 28 auf 18 Personen reduziert worden. Um sicherzustellen, dass jeder Mitgliedstaat in zwei von drei Kommissionsmandaten vertreten sein würde, sollte ein Rotationsprinzip eingeführt werden. Der Europäische Rat war jedoch befugt, die Änderung durch einen einstimmigen Beschluss aufzuheben. In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates am 18./19. Juni 2009 wurde festgehalten, dass nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon „im Einklang mit den erforderlichen rechtlichen Verfahren ein Beschluss gefasst wird, wonach weiterhin ein Staatsangehöriger jedes Mitgliedstaats der Kommission angehören wird“ (Rat der Europäischen Union, 11225/2/09 REV 2, 2).

Der Kommissionspräsident wird von sieben Vizepräsidenten (VP) unterstützt. Erster VP ist der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik. Das Amt des Kommissionspräsidenten wurde mit den Verträgen von Nizza und Lissabon gestärkt, er legt mittlerweile nach Art. 17 Abs. 6 AEUV „Leitlinien fest (...), nach denen die Kommission ihre Aufgaben ausübt“ und verfügt damit über eine so genannte „Richtlinienkompetenz“. Zu seinen

Befugnissen zählt die Gewährleistung der Handlungsfähigkeit und damit einhergehend eine effiziente Organisationsstruktur der Kommission. Er weist den Kommissaren ihre Zuständigkeitsbereiche zu und kann diese auch wieder verändern. Außerdem ernennt er die Vizepräsidenten. Seine herausgehobene Stellung manifestiert sich unter anderem auch in seiner Zugehörigkeit zum Europäischen Rat.

Im Kollegium der Europäischen Kommission sind alle Kommissionsmitglieder gleichberechtigt. Beschlüsse werden gemeinsam gefasst und nach außen gemeinsam vertreten. Es sind aber auch Abstimmungen möglich, bei denen mit einfacher Mehrheit beschlossen wird. Nach der Vorlage von Vorschlägen beim Kollegium durch die Vizepräsidenten und den zuständigen Kommissionsmitgliedern übernimmt die für das jeweilige Thema zuständige Generaldirektion die Aufgaben. Der jeweilige Generaldirektor ist dem zuständigen Kommissar rechenschaftspflichtig. Kommissionsbeschlüsse werden in der Regel in Form von Gesetzesvorschlägen umgesetzt.

Die Europäische Kommission spielt eine entscheidende Rolle bei der Gestaltung und Umsetzung politischer Maßnahmen und Strategien der Union. Im Rahmen ihres Initiativrechts macht sie Vorschläge für neue Rechtsvorschriften. Sobald diese in Kraft getreten sind, überwacht sie deren Umsetzung. Darüber hinaus verwaltet sie das EU-Budget.

DIE VON DER LEYEN KOMMISSION

Ursula von der Leyens Wahl zur Kommissionspräsidentin gingen Wochen der Unsicherheit und der Zweifel voran. Die Europawahlen, die von 23. bis 26. Mai 2019 in den Mitgliedstaaten abgehalten wurden, waren vom Kampf zweier, um die Spitze der Europäischen Kommission

buhlenen Spitzenkandidaten geprägt: Frans Timmermans (Sozialdemokratische Partei Europas) und Martin Weber (Europäische Volkspartei). Das im Primärrecht nicht vorgesehene so genannte „Spitzenkandidatenprinzip“ soll bei den Wählern für mehr Transparenz und Demokratie sorgen. Laut Wahlergebnis wäre Martin Weber Kommissionspräsident geworden, sah sich aber mit Widerstand, allen voran aus Frankreich, konfrontiert. Frans Timmermans scheiterte unter anderem an der Ablehnung durch die Visegrád-Gruppe¹. Überraschend wurde daraufhin die amtierende deutsche Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen (EVP) am Europäischen Rat am 2. Juli 2019 als Kommissionspräsidentin nominiert und knapp – mit 51 % der Stimmen – vom Europaparlament am 16. Juli 2019 zur ersten Frau an die Spitze der Kommission gewählt.

Geschlechterparität spielt in der Ursula von der Leyen Kommission eine wichtige Rolle, 14 Kommissare und 13 Kommissarinnen bilden ihr Kollegium. Von der Leyen definiert ihre Kommission als „geopolitische“ Kommission, die „nachhaltige Politik“ machen wolle. Neu in der Organisationsstruktur der Kommission ist die Funktion der drei geschäftsführenden Vizepräsidenten („Executive Vice President“), die für die in den Politischen Leitlinien skizzierten Topprioritäten verantwortlich zeichnen: Digitalisierung in Europa, Klimapolitik und Wirtschaft im Dienste des Menschen. Die Executive VPs sind Margarete Vestager (DK) [„Ein Europa für das digitale Zeitalter“], Valdis Dombrovskis (LV) [„Eine Wirtschaft im Dienste der Menschen und Kommissare“] und Frans Timmermans [„Ein europäischer Grüner Deal“]. Weiterer Vizepräsident und hoher Vertreter der Außen- und Sicherheitspolitik ist Josep Borrell (ES). Die weiteren VP sind: Margaritis Schinas (GR): „Förderung unserer europäischen

Lebensweise“, Věra Jourová (CZ): „Werte und Transparenz“, Maroš Šefčovič (SK): „Interinstitutionelle Beziehungen und Vorausschau“ und Dubravka Šuica (HR): „Demokratie und Demografie“.

Die neue Kommission muss sich einer Vielzahl von Herausforderungen stellen und das Vertrauen der Menschen in Europa stärken. Ein erstarkendes China, die USA, die sich aus der Weltpolitik zurückziehen, Brexit, das Erstarken demokratiepolitisch bedenklicher Entwicklungen in Ungarn und Polen, die damit einhergehende Wahrung der Rechtsstaatlichkeit, Klimawandel, demografischer Wandel, die anhaltende Migrationskrise und mangelnde innereuropäische Solidarität, das Auseinanderdriften von Ost und West und Nord und Süd.

Aber es werden insbesondere die Lösung der Migrationsfrage und die weitere Entwicklung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) insgesamt sein, die über Erfolg oder Misserfolg der Von der Leyen Kommission entscheiden werden. Wie wir sehen, haben sich die Rahmenbedingungen für das Handeln der Kommission im JI-Bereich auch organisatorisch in den letzten fast 30 Jahren wesentlich verändert.

KOMMISSARE JUSTIZ UND INNERES SEIT DEM VERTRAG VON MAASTRICHT (1992)

Mit dem Vertrag von Maastricht bekam die EU erstmals Kompetenzen im Bereich Justiz und Inneres. Die Kommissarin Anita Bardin (SE) erhielt das Ressort Justiz, Freiheit und Sicherheit, in dem Einwanderungsfragen, Beziehungen zum Bürgerbeauftragten, Finanzkontrolle und Betrugsbekämpfung enthalten waren. In der Prodi Kommission 1999–2004 übernahm den Bereich Justiz und Inneres Antonio Vitorino (PT). Die Kommission Barroso I 2004–2010 sah einen Kommissar für Justiz, Freiheit und Sicherheit vor, Franco Frattini

(IT) bis 2008 und Jacques Barrot (FR) von 2008 bis 2010. Mit dem Amtsantritt der Kommission Barroso II teilte sich die Zuständigkeit erstmals in zwei Ressorts: Cecilia Malmström (SE) war für Inneres zuständig und Viviane Reding (LU) für Justiz, Grundrechte und Bürgerschaft. In der Kommission Juncker 2014–2020 gab es neben einem Kommissar für Migration, Inneres und Bürgerschaft (Dimitris Avramopoulos, GR), einer Kommissarin für Justiz, Verbraucher- und Gleichstellungsfragen (Věra Jourová, CZ) ab 2016 einen Kommissar für die Sicherheitsunion (Julian King, UK), der für die Umsetzung der europäischen Sicherheitsagenda und die Schaffung einer effektiven Sicherheitsunion verantwortlich war. Mit der Von der Leyen Kommission 2019–2024 sind nun neben der Kommissarin für Inneres (Ylva Johansson, SE) und dem Kommissar für Justiz (Didier Reynders, BE) noch zwei weitere Zuständigkeiten im Bereich Justiz und Inneres vergeben. Jourová (CZ) ist nun für den Bereich „Werte und Transparenz“ verantwortlich und Margaritis Schinas (GR) hat das Portfolio „Förderung unserer europäischen Lebensweise“ inne. Sowohl Jourová als auch Schinas führen die Doppelfunktion eines Kommissars und eines VP aus. Schinas' Aufgabenbereich, der die Bereiche Migration, Integration, Sicherheitsunion, Arbeitsmarkt und Bildung bündelt, lautete ursprünglich „Schutz der europäischen Lebensweise“ und sorgte von den Europaparlamentariern bis zum scheidenden Kommissionspräsidenten Juncker für unverhohlene Kritik. Der Name impliziert eine rechtspopulistische Abgrenzung gegenüber Migranten. Die Bezeichnung des Portfolios wurde schließlich leicht geändert und heißt nunmehr „Förderung der europäischen Lebensweise“.

VERTRAG VON MAASTRICHT

Mit dem Vertrag über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht/EUV), der am 1. November 1993 in Kraft trat, wurde nicht nur die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres in den institutionellen Rahmen der Union einbezogen, sondern auch eine Säulenstruktur begründet. Die Europäische Kommission hatte am Anfang der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres unter dem Maastrichter Vertrag nicht die Kompetenzen, die wir heute kennen. Weder war sie mangels Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) für die dritte Säule befugt, Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten, noch hatte sie das alleinige Initiativrecht, wie das in der damaligen ersten Säule (EGV – Vertrag über die Europäische Gemeinschaft) der Fall war. Für Initiativen zum Zwecke der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, der Zusammenarbeit im Zollwesen und der polizeilichen Zusammenarbeit besaß die Kommission überhaupt keine Ermächtigung, Vorschläge einzubringen. In allen anderen Feldern der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres (dritte Säule) (also etwa in der Asyl-, Migrations- und Grenzkontrollpolitik) bestand ein geteiltes Initiativrecht zwischen Kommission und Mitgliedstaaten.² Jedoch bereits der 1999 in Kraft getretene Vertrag von Amsterdam änderte diese Situation und führte einzelne Politikfelder der dritten Säule nicht nur in die nach gemeinschaftsrechtlichen Prinzipien funktionierende erste Säule, sondern führte auch ein umfassendes – allerdings noch mit den Mitgliedstaaten geteiltes – Initiativrecht der Kommission selbst für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen ein, die fortan die verkleinerte dritte Säule bilden sollte. Bis zum Ende des Amsterdam Regimes sollten etwa fünfzig Prozent der Initiativen von der Kommission gesetzt werden (Nilsson 2019, 253).

Die erste Phase der „Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres“ (so der offizielle Name der ursprünglichen dritten Säule nach dem Vertrag von Maastricht)³ war aus integrationspolitischer Sicht kein großer Erfolg. Die intergouvernementale Methode der Zusammenarbeit, die auch für die zweite Säule (Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik) galt (und dort bis heute noch gilt) war dadurch geprägt, dass der Rat als alleiniger Gesetzgeber auf der Grundlage von Initiativen der Mitgliedstaaten oder (wo dies erlaubt war) der Kommission Rechtsakte, wie Gemeinsame Positionen oder Übereinkommen, einstimmig annimmt und das Europäische Parlament „zu den wichtigsten Aspekten der Tätigkeit“ im Bereich Justiz und Inneres informiert wird (Art. K.6). Diese intergouvernementale Methode wurde nicht selten als für die Annahme von Maßnahmen ungeeignet kritisiert, da sich diese – anders als in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) – unmittelbar auf die Rechte von Individuen auswirken können (wie dies etwa in der Asyl- oder Grenzkontrollpolitik der Fall ist), ohne dass dieselben demokratiepolitisch (Mitentscheidungsverfahren) und rechtsstaatlich (Überprüfungsmöglichkeit durch den EuGH) höheren Standards der ersten Säule zur Anwendung kommen würden (Craig/De Burca 2011, 924 f). Diese erste Phase der europäischen Integration im Bereich Justiz und Inneres brachte in erster Linie Initiativen hervor, die der Anpassung bestehender Europaratsübereinkommen dienten oder von kurzfristigen Interessen einzelner Mitgliedstaaten (bzw. Ratspräsidentenschaften) geprägt waren. Während die intergouvernementale Methode sicherlich ein Maximum an Kontrolle für die Regierungen der Mitgliedstaaten garantierte, führte sie zu erheblichen Grenzen bei der Effektivität der beschlossenen EU-Maßnahmen. Von den

acht Übereinkommen für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, die während der Maastricht-Ära angenommen wurden, traten nur sechs in Kraft – und selbst das gelang nur nach einer Ratifikationsphase von vier bis elf Jahren. Die intergouvernementale Methode erwies sich aber in einem anderen Kontext als wesentlich ergiebiger – nämlich in der außerhalb des EU-Rahmens entstandenen Schengen-Zusammenarbeit – was möglicherweise auch an der geringeren Anzahl beteiligter Staaten lag (Peers 2011, 271 f).

VERTRAG VON AMSTERDAM

Der Vertrag von Amsterdam erwies sich als Wendepunkt in der Integration im Bereich Justiz und Inneres. Nicht nur, dass er einen Teil der dritten Säule vergemeinschaftete und damit auch der Europäischen Kommission und dem EuGH die Kompetenzen gab, die diesen für den europäischen Integrationsprozess wesentlichen Einrichtungen bis dahin zum Großteil fehlten, sondern er inkorporierte die bis dahin bloß völkerrechtlich funktionierende Schengen-Zusammenarbeit in den rechtlichen Rahmen der EU. Bereits vor dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags am 1. November 1999 wurde ein wesentlicher Meilenstein für die weitere Entwicklung des II-Bereichs gesetzt: „Der Europäische Rat ist am 15. und 16. Oktober 1999 in Tampere zu einer Sondertagung über die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Europäischen Union zusammengetreten. (...) Der Europäische Rat ist entschlossen, die Union zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auszubauen und dabei die im Vertrag von Amsterdam vorgesehenen Möglichkeiten umfassend zu nutzen“ (Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 15./16.10.1999). Die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten widmeten sich erst- und gleichzeitig letztmals in

einer ihrer Tagungen ausschließlich dem RFSR – so hier der Bereich Justiz und Inneres ab dem Vertrag von Amsterdam – und schufen damit die Grundlagen für das erste Mehrjahresprogramm in diesem Bereich (das so genannte Programm von Tampere).

Diesem Mehrjahresprogramm vorangegangen war bereits 1998 unter dem ersten österreichischen Ratsvorsitz ein von der Europäischen Kommission und dem Rat gemeinsam erstellter Aktionsplan, der am 3. Dezember 1998 vom Rat als Wiener Aktionsplan⁴ angenommen wurde. Dieser Aktionsplan enthält konkrete Vorschläge für Maßnahmen, die der Umsetzung der primärrechtlichen Vorgaben für die Entwicklung des RFSR dienen sollten. Laut dem Wiener Aktionsplan gehen der Rat und die Kommission davon aus, dass „einer der Schlüssel zum Erfolg des Aktionsplans darin besteht, den für den Vertrag von Amsterdam charakteristischen Geist interinstitutioneller Zusammenarbeit in die Wirklichkeit umzusetzen“ (Wiener Aktionsplan 1998, EG 3). Die interinstitutionelle Zusammenarbeit – insbesondere jene zwischen den beiden konkurrierenden Gesetzgebern Kommission und Mitgliedstaaten – sollte in der ersten Phase des „modified intergovernmentalism“ (Peers 2011, 272) nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam dem Umstand Rechnung tragen, dass die Mitgliedstaaten nicht mehr alleinige Herren des Politikbereichs Justiz und Inneres waren. In der Tat sah der Vertrag von Amsterdam nicht nur eine gänzliche Übertragung des Initiativrechts (nach einer fünfjährigen Übergangsperiode) von den Mitgliedstaaten auf die Kommission für Maßnahmen der Asyl-, Einwanderungs- und Grenzkontrollpolitik und ein mit den Mitgliedstaaten konkurrierendes Initiativrecht der Kommission in der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen

vor, sondern führte auch (mit gewissen Einschränkungen) die Gemeinschaftsmethode⁵ und damit auch mehr Kompetenzen für das Europäische Parlament und den EuGH insbesondere für die in die erste Säule übertragenen Bereiche ein.

Mit dem Wiener Aktionsplan gelang es dem Rat und der Kommission, gemeinsam sich auf ein Maßnahmenbündel zur Umsetzung des Vertrags von Amsterdam zu verständigen, die Weichen für die weiteren Integrationsschritte in diesem Bereich sowie auch für eine Konkretisierung dieser Maßnahmen durch die Verabschiedung eines ersten Mehrjahresprogramms (des späteren Tampere Programms) zu setzen. Erstaunlich am Wiener Aktionsplan war aber auch der Versuch, die primärrechtliche Vorgabe – nämlich die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – semantisch zu erklären. So wird etwa die „Freiheit“ in erster Linie mit dem freien Personenverkehr in einem Raum ohne Binnengrenzen in Zusammenhang gebracht. Nach dem Wiener Aktionsplan bedeutet der Freiheitsbegriff aber auch „in einem Rechtsraum zu leben, sowie die Gewißheit, daß die Behörden (...) alles in ihrer individuellen und kollektiven Macht Stehende tun, um gegen diejenigen vorzugehen, die diese Freiheit nicht anerkennen oder sie mißbrauchen“ (Wiener Aktionsplan 1998, Abs. 6 lit. a).

Auch in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes anlässlich des Europäischen Rates von Tampere am 15. und 16. Oktober 1999 wurden die drei Begriffe „Freiheit“, „Sicherheit“ und „Recht“ angesprochen. Das Tampere Programm bekräftigte ferner, dass Rat und Kommission, in enger Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament, darauf hinwirken sollen, dass der Vertrag von Amsterdam auf der Grundlage des Wiener Aktionsplans und der in Tampere vereinbarten politischen Leitlinien und konkreten Ziele in allen Tei-

len und unmittelbar durchgeführt wird (Tampere Programm, Abs. 9). Auch hier spiegelt sich das Bestreben wider, auf eine enge interinstitutionelle Zusammenarbeit hinzuwirken. Gleichsam gab der Europäische Rat, ohne zu jenem Zeitpunkt primärrechtlich dazu explizit befugt zu sein, die politische Agenda im Bereich Justiz und Inneres vor. Eine Formalisierung der Praxis des Europäischen Rates, alle fünf Jahre Mehrjahresprogramme bzw. strategische Leitlinien für die „gesetzgeberische und operative Programmplanung“ (Art. 68 AEUV) vorzunehmen, erfolgte erst mit dem Vertrag von Lissabon. Zur Überprüfung der Fortschritte bei der Umsetzung des Wiener Aktionsplans und der Schlussfolgerungen von Tampere beauftragte der Europäische Rat die Kommission, einen Vorschlag für einen Anzeigemechanismus („scoreboard“) vorzulegen⁶ (Europäische Kommission, KOM(2000) 167 endgültig). In der Mitteilung der Kommission über diesen Anzeigemechanismus heißt es, dass der damalige Kommissar für Justiz und Inneres Vitorino „mehrere europäische Hauptstädte besucht, um die Meinungen der zuständigen Minister einzuholen, und Sondierungsgespräche mit dem Europäischen Parlament und Vertretern anderer Institutionen geführt“ habe. Darüber hinaus hätten die Justiz- und Innenminister bei ihrem informellen Treffen am 3. März 2000 in Lissabon „eine überaus fruchtbare Diskussion“ geführt, „die zu dem mittlerweile zunehmenden Konsens über Form und Zweck des Anzeigemechanismus beigetragen“ haben sollte (Europäische Kommission, KOM(2000) 167 endgültig, 3). In diesem Zusammenhang sei hervorgehoben, dass die Kommission die Tatsache des geteilten Initiativrechts und der sich insbesondere auch dadurch ergebenden Notwendigkeit eines gemeinsamen Vorgehens hervorhebt: „In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, daß

die Kommission und die Mitgliedstaaten in fast allen Fragen des Bereichs Justiz und Inneres für eine Übergangszeit von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam das Initiativrecht gemeinsam wahrnehmen. Dies unterstreicht einmal mehr, daß der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in partnerschaftlicher Zusammenarbeit entstehen muß.“ Sollte etwa ein partnerschaftliches Vorgehen zwischen Rat und Kommission untrennbar mit der Frage des Initiativrechts verbunden sein und ist überhaupt ein solches partnerschaftliches Vorgehen zwischen den „Herren der Verträge“ und der „Hüterin der Verträge“ denkbar?

¹ Polen, Tschechien, Ungarn, Slowakei.

² Siehe Artikel K.1 des Vertrags von Maastricht.

³ Ab dem Vertrag von Amsterdam wurde der Titel „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ für den üblicherweise als JI-Bereich genannten Politikbereich der Europäischen Union eingeführt.

⁴ Aktionsplan des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (1999/C 19/01).

⁵ Unter Gemeinschaftsmethode versteht man die supranationale Entscheidungsfindung durch EU-Organen, die geprägt ist durch das Initiativmonopol der Kommission, die Beschlussfassung im Rat durch qualifizierte Mehrheitsentscheidung, die gleichberechtigte Mitwirkung des Europäischen Parlaments und die Kontrolle durch den EuGH.

⁶ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Anzeiger der Fortschritte bei der Schaffung

eines „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ in der Europäischen Union, KOM(2000) 167 endgültig.

Quellenangaben

Borchardt, Klaus-Dieter (2010). *Das ABC des Rechts der Europäischen Union*, Luxemburg.

Craig, Paul/De Burca, Grainne (Eds.) (2011). *The Evolution of EU law*, Oxford. Die Presse (2020). Von der Leyen: „Wir haben das Virus unterschätzt“, 18.03.2020, Online: <https://www.diepresse.com/5786766/von-der-leyen-wir-haben-das-virus-unterschaetzt>.

Europäische Kommission. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Anzeiger der Fortschritte bei der Schaffung eines „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ in der Europäischen Union, KOM(2000) 167 endgültig.

Nilsson, Hans G. (2019). *Some Memories of the Third Pillar*, Eucrium (4).

Pausch, Markus (2020). *Europa in und nach der Corona-Krise*, Wien.

Peers, Steve (2011). *EU Justice and Home Affairs Law (Non-Civil)*, in: Craig, Paul P./De Burca, Grainne (Eds.) *The Evolution of EU law*, 269–298, Oxford.

Salazar, Lorenzo (2019). *Twenty Years since Tampere*, Eucrium (4).

Schuster, Jacques (2020). *Wer wird uns helfen? Der Nationalstaat*, Online: <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article/206726355/Corona-Nicht-die-EU-hilft-den-Buergern-sondern-Vater-Staat.html>.

Rat der Europäischen Union, Dokument Nr. 11225/2/09 REV 2.

Tampere Programm. *Schlussfolgerungen des Europäischen Rates*, 15./16. Oktober 1999, Online: <https://www.consilium.europa.eu/media/21051/tampere-europaischer-rat-schlussfolgerungen-des-vorsitzes.pdf>.

Wiener Aktionsplan (1998). *Aktionsplan des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* (1999/C 19/01).