



Europäisches Parlament: Größter „Gewinner“ unter den EU-Organen durch den Vertrag von Lissabon.

# Der Vertrag von Lissabon

**Die wesentlichen Veränderungen des Vertrags von Lissabon für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.**

**N**ach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 ist die Europäische Union in ein neues „Zeitalter“ eingetreten. Der Vertrag von Lissabon soll die EU demokratischer, handlungsfähiger und effizienter gestalten und sie für eine Erweiterung auf möglicherweise 30 oder mehr Mitgliedstaaten bereit machen.

Das Europäische Parlament (EP) ist bei dieser Vertragsreform – wie dies auch bei den Verträgen von Maastricht (1992), Amsterdam (1997) und Nizza (2001) der Fall war – der größte Gewinner unter den EU-Organen. Das EP wird durch die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, durch neue Haushaltskompetenzen und Zustimmungsrechte wesentlich gestärkt. Eingeführt wird das Instrument der *Eu-*

*ropäischen Bürgerinitiative*: Mindestens eine Million wahlberechtigter Unionsbürger aus einer „erheblichen Zahl von Mitgliedstaaten“ können eine Initiative ergreifen und die Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse einen Rechtsakt zu einem bestimmten Thema zu unterbreiten, der nach Ansicht der Initiatoren zur Umsetzung der Verträge erforderlich ist. Die genaue Ausgestaltung der *Europäischen Bürgerinitiative* steht allerdings noch aus.

Schon aufgrund dieser den Unionsbürgern und dem EP primärrechtlich zugestandenen Befugnisse ist erkennbar, dass die Union ihr „Demokratiedefizit“ reduzieren konnte. Ob sie auch handlungsfähiger und effizienter wird, bleibt abzuwarten. Das hängt insbesondere davon ab, wie sich die verschiedenen EU-Organen Kommission, Rat, Par-

lament und Europäischer Rat auf die neuen „Spielregeln“ einstellen. Der bisherige Generalsekretär des Rates und „Außenbeauftragte“ der EU wird durch einen „Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ ersetzt – er ist zugleich ständiger Vorsitzender des EU-Außenministerrates und Vize-Präsident der Kommission. Der Hohe Vertreter wird von einem neu einzurichtenden „Europäischen Auswärtigen Dienst“ unterstützt.

Der Europäische Rat wird von einem Vorsitzenden („Präsident des Europäischen Rates“) geleitet, der zweieinhalb Jahre im Amt ist und einmal wiedergewählt werden kann. Das bisherige Prinzip der rotierenden halbjährlichen Präsidentschaften der Mitgliedstaaten wird im Wesentlichen beibehalten. Es werden jedoch die de facto bereits bestehenden „Triopräsidentschaft-

ten“ institutionalisiert. Drei Mitgliedstaaten haben daher für eineinhalb Jahre die Präsidentschaft inne (jedoch nur noch in den Fachministerräten und in den entsprechenden Expertengremien).

**Neuerungen für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.**

Für das institutionelle Gefüge der EU und etliche ihrer Politikbereiche werden mit dem Reformvertrag einige wesentliche Änderungen im Vergleich zum bisherigen rechtlichen Rahmen eingeführt. Der Vertrag bringt insbesondere für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) sowie für den Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung Neuerungen, die zum Teil von jenen Bestimmungen abweichen, die bereits im gescheiterten Verfassungsvertrag vorgesehenen waren.

Der Vertrag von Lissabon (VvL)<sup>1</sup> ändert den bisherigen Vertrag über die Europäische Union (EUV) und den Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV). Gleichzeitig übernimmt er einen großen Teil der Regelungen des aufgrund der ablehnenden Referenden in Frankreich und den Niederlanden 2005 aufgegebenen Verfassungsvertrags (VVE). Die inhaltlichen Änderungen an den bestehenden Verträgen werden durch den Reformvertrag in den EUV und in den EGV, der in Vertrag über die Arbeitsweise der Union (AEUV) umbenannt wird, eingearbeitet. Beide Verträge sind rechtlich gleichrangig. Der EUV enthält die gemeinsamen Bestimmungen sowie unter anderem jene über die Organe der EU. Der AEUV behandelt in seinem dritten Teil die verschiedenen „internen Politiken und Maßnahmen der Union“. Darunter fällt „Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (RFSR) – also der gesamte und nunmehr im Dritten Teil, Titel V, des AEUV zusammengefasste, gemeinhin „Justiz und Inneres“ genannte – Politikbereich.

Weiters kommt es zur Verschmelzung der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft zu einer Einheit und damit zur Auflösung der bisherigen Säulenstruktur der EU. Die Union erhält mit dem neuen Vertrag Rechtspersönlichkeit und sollte künftig schlagkräftiger auf der internationalen Ebene auftreten können (z. B. beim Abschluss von internationalen Abkommen).<sup>2</sup>



**Berlaymont-Gebäude in Brüssel: Sitz der Europäischen Kommission.**

**Die Charta der Grundrechte** der EU, die bereits am 7. Dezember 2000 proklamiert worden war, wird nicht in die Verträge aufgenommen, wird aber durch einen Querverweis rechtsverbindlich – außer für das Vereinigte Königreich, Polen und Tschechien. Folgende Aspekte sind insbesondere für den RFSR von Bedeutung: Durch die Verschmelzung von Gemeinschaft und Union und die Eingliederung der dritten Säule in den AEUV unterliegt jetzt grundsätzlich der gesamte RFSR der „Gemeinschaftsmethode“. Das bedeutet, dass nun auch im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit bis auf wenige Ausnahmen der Kommission das alleinige Initiativrecht zukommt und das Einstimmigkeitsprinzip fast gänzlich durch Abstimmungen mittels qualifizierter Mehrheit abgelöst wird. In Zukunft werden die Entscheidungen regelmäßig im Mitentscheidungsverfahren vom Rat gemeinsam mit dem Europäischen Parlament getroffen.

Der Europäische Gerichtshof wird in Zukunft auch für die bisherige dritte Säule nach einer Übergangsphase von fünf Jahren für bereits geltende Rechtsakte seine Kompetenzen fast vollständig ausüben können. Insbesondere wird auch für den Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit das Vertragsverletzungsverfahren eingeführt. Die Säumigkeit der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Rechtsakten in diesem Bereich wird unmittelbare finanzielle Auswirkungen auf die säumigen Mitgliedstaaten haben können.

Im Titel über den RFSR besteht eine zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilte Kompetenz zur Erlassung von Rechtsakten (Maßnahmen). Den Mitgliedstaaten verbleibt daher im Bereich Justiz und Inneres ihre Zuständigkeit zum Setzen von Maßnahmen, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt oder entschieden hat, diese nicht mehr auszu-

üben. Den nationalen Parlamenten kommt mit dem VvL immer dann, wenn die EU nicht ihre ausschließliche Zuständigkeit ausübt, ein „Wächteramt“ zu: Sie überprüfen die Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität. Das Subsidiaritätsprinzip bedeutet, dass Entscheidungen auf einer möglichst bürgernahen Ebene zu treffen sind, wobei zu prüfen ist, ob ein gemeinschaftliches Vorgehen angesichts der nationalen, regionalen oder lokalen Handlungsmöglichkeiten gerechtfertigt ist. In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, handelt die Union also nur dann, wenn ihre Maßnahmen wirksamer sind als nationale, regionale oder lokale Maßnahmen. 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 der PJZS, beträgt die Schwelle nur ein Viertel der nationalen Parlamente. Jedes nationale Parlament hat dafür zwei Stimmen, die entsprechend dem jeweiligen parlamentarischen System verteilt werden.

**Ständiger Ausschuss für die innere Sicherheit.**

Der VvL sieht in den allgemeinen Bestimmungen des Dritten Teils, Titel V, AEUV ein neues Gremium vor, das in Artikel 71<sup>3</sup> als „ständiger Ausschuss für die innere Sicherheit“ bezeichnet wird. Er soll sicherstellen, dass innerhalb der Union die operative Zusammenarbeit in der inneren Sicherheit gefördert und verstärkt wird. Dieser Ausschuss für die innere Sicherheit, abgekürzt COSI<sup>4</sup>, soll überdies die „Koordinierung der Maßnahmen der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten“ fördern. In die Arbeiten des COSI können „Vertreter der betroffenen Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union“ beteiligt werden. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente werden über die Arbeiten des COSI informiert.

Die Mitgliedstaaten bleiben gemäß Art. 72 weiterhin für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit zuständig. Diese Zuständigkeiten werden durch Titel V nicht berührt.<sup>5</sup> In den allgemeinen Bestimmungen ist ferner vorgesehen, dass das Parlament und der Rat zum Zwecke der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus ent-



sprechend dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren einen Rahmen für Verwaltungsmaßnahmen in Bezug auf Kapitalbewegungen und Zahlungen schaffen. Zu diesen Maßnahmen kann das Einfrieren von Geldern, finanziellen Vermögenswerten oder wirtschaftlichen Erträgen gehören, deren Eigentümer oder Besitzer natürliche oder juristische Personen, Gruppierungen oder nicht staatliche Einheiten sind. In den Rechtsakten, die gemäß dieser Rechtsgrundlage erlassen werden, müssen die erforderlichen Bestimmungen über den Rechtsschutz vorgesehen sein. Die Union wird also ausdrücklich ermächtigt, zum Zweck der Terrorbekämpfung Maßnahmen zur Beschränkung wirtschaftlicher Aktivitäten dieser natürlichen oder juristischen Personen bzw. Gruppierungen zu setzen.

**Asyl, Migration und Grenzkontrollen.** Das Kapitel über die Asyl-, Migrations- und Grenzkontrollpolitik der Union unterliegt grundsätzlich dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Mitentscheidung zwischen Parlament und Rat sowie Annahme der Rechtsakte mit qualifizierter Mehrheit)<sup>6</sup>. Der VvL übernimmt fast wörtlich die entsprechenden Bestimmungen des VVE. Er gibt der EU aber eine erweiterte Kompetenz zum Erlass von Maßnahmen zur Förderung der Freizügigkeit der Unionsbürger. Gemäß Art. 77 Abs. 3 kann nämlich der Rat zur Erleichterung der Ausübung des Rechts der Unionsbürger, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (Art. 20 Abs. 2 lit. a), Bestimmungen betreffend Pässe, Personalausweise, Aufenthaltstitel oder diesen gleichgestellte Dokumente erlassen.

Der Rat beschließt hier ausnahmsweise einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments. Neben der Sicherstellung des freien Personenverkehrs innerhalb der EU sind die Überwachung des Grenzübertritts und der schrittweise Aufbau eines integrierten Grenzschutzsystems an den Außengrenzen der EU die weiteren im Art. 77 Abs. 1 enthaltenen programmatischen Ziele des Politikbereichs „Grenzkontrollen“. Der integrierte Grenzschutz, der sicherstellen soll, dass unionsweit ein einheitlich hohes Kontroll- und Überwachungsniveau besteht, wird zweifellos ein wesentliches Element für die Verwirklichung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts



Sitz des Rates der Europäischen Union in Brüssel.

darstellen. Die Union entwickelt weiters eine gemeinsame Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz. In diesen Bereichen soll ein gemeinsames integriertes Asylsystem mit einheitlichen Standards an Stelle der bislang möglichen Mindestnormen geschaffen werden. Dabei soll jedem Drittstaatsangehörigen, der internationalen Schutz benötigt, ein angemessener Status angeboten und die Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung gewährleistet werden. Auch hier wird das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zur Anwendung kommen. Die Union soll daher Maßnahmen in Bezug auf ein gemeinsames europäisches Asylsystem erlassen. Dieses europäische Asylsystem umfasst unter anderem einen in der ganzen Union gültigen einheitlichen Asylstatus für Drittstaatsangehörige, einen einheitlichen subsidiären Schutzstatus für Drittstaatsangehörige, die keinen europäischen Asylstatus erhalten, aber internationalen Schutz benötigen, sowie eine gemeinsame Regelung für den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen im Falle eines Massenzustroms.

Ein weiteres Ziel ist die Regelung der Zusammenarbeit mit Drittländern zur Steuerung des Zustroms von Personen, die Asyl oder subsidiären Schutz bzw. vorübergehenden Schutz beantragen. Der VvL schafft überdies eine neue Rechtsgrundlage für den Fall, dass sich ein oder mehrere Mitgliedstaaten wegen des plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen in

einer Notlage befinden. Der Rat erlässt in so einem Fall auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments vorläufige Maßnahmen zugunsten der betroffenen Mitgliedstaaten. Diese Maßnahmen sollen im Falle eines Massenzustroms von Flüchtlingen eine ausgewogene Belastung zwischen den Mitgliedstaaten gewährleisten.<sup>7</sup>

Die EU wird auch weiterhin eine gemeinsame Einwanderungspolitik entwickeln, die 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 soll (Art. 79 Abs. 1). Zum Zweck der Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Einwanderungspolitik sollen nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen für die Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen sowie für die Normen zur Erteilung von Visa und Aufenthaltstiteln für einen langfristigen Aufenthalt, einschließlich solcher zur Familienzusammenführung, durch die Mitgliedstaaten erlassen werden.

Weiters sind auch die Rechte jener Drittstaatsangehörigen festzulegen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten. Dabei sind auch jene Bedingungen zu definieren, unter denen sich diese Drittstaatsangehörigen in den anderen Mitgliedstaaten frei bewegen

# FISCHER & LUKAS

## MOTORSERVICE GESMBH

LAAERSTRASSE 24,  
2111 RÜCKERSDORF-HARMANSDORF  
TEL.: 02264 / 7369



Service und Reparatur  
Bad und Wellness



1030 Wien  
Schlachthausgasse 12  
Tel. 01/714 31 82

Installationen  
und Montagen

Heizung und  
Gasgerätetausch



## TIERARZT

### Dr. Michael Nathaniel

- EKG
- Röntgen
- Ultraschall
- Laser-Therapie
- Blutlabor
- Kotuntersuchungen
- Alternativmedizin
- Ernährungsberatung
- Blutdruckmessung
- Hausapotheke
- Magnetfeldtherapie
- Zahnstation

Hausbesuche, Nachtdienst-Wochenenddienst  
Mitglied des Österreichischen Tiergesundheitsdienstes

Ordinationszeiten für Kleintiere:

Mo, Mi, u. Fr von 17-19 Uhr, Sa 9-11 Uhr und nach Vereinbarung  
2432 Schwadorf, Fischamender Straße 33, Tel. +Fax: 0 22 30/714 57, Mobiltel. 0676/5403311

## elektro-bagl-service.at

Elektrotechnik  
Störungsdienst  
Installation

Wartung, Reparatur

0676 529 18 86

Ihre freundliche Bedienungstankstelle



Johannes HELM  
Reyersdorferstr. 4A  
2243 Matzen  
Tel: 02289/27171  
Mobil: 0676/5336860



SCA HYGIENE PRODUCTS GmbH  
Werk Ortman 82 x 125  
Hauptstraße 1/ Ortman, 2763 Pernitz  
Tel. 02632 707-0 Fax 02632 72394  
www.sca.at www.sca.com

und aufhalten dürfen. Eine weitere Neuerung stellt die neue Rechtsgrundlage für die Bekämpfung des Menschenhandels dar. Diese wurde bislang im Rahmen der dritten Säule wahrgenommen und wird nun in die Rechtsgrundlage für die Einwanderungspolitik einbezogen.

Gemäß Art. 79 Abs. 4 werden – unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten – nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen festgelegt, „mit denen die Integrationsbemühungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich der sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhaltenden Drittstaatsangehörigen gefördert oder unterstützt werden“. Dabei handelt es sich um eine neue Kompetenz der EU zur Erlassung von integrationspolitischen Vorschriften, die in den bisherigen Verträgen nicht explizit vorgesehen war. Die Entwicklung einer gemeinsamen Einwanderungspolitik wird weiterhin nicht das Recht der Mitgliedstaaten berühren, „festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige aus Drittländern in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen, um dort als Arbeitnehmer oder Selbstständige Arbeit zu suchen“ (Art. 79 Abs. 5). 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.<sup>8</sup>

**Neue Impulse für die polizeiliche Zusammenarbeit.** Die „Gemeinschaftsmethode“ hat zwar zur Folge, dass für die polizeiliche Zusammenarbeit das ordentliche Gesetzgebungsverfahren als Regelfall vorgesehen wird, aber es werden Sonderbestimmungen für die operative Zusammenarbeit der Behörden eingeführt. Die operative polizeiliche Zusammenarbeit bleibt daher wie bisher im Wesentlichen intergouvernemental geregelt. Der Rat beschließt hier daher weiterhin durch einstimmigen Beschluss nach Anhörung des Europäischen Parlaments. Auch die Regelung der Bedingungen und Grenzen, die für die Tätigkeit der Behörden im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates gelten sollen, wird nach dem bisherigen Anhörungsverfahren angenommen (Art. 89).

Eine weitere Eigenheit der PJZS nach dem VvL ist das weiterhin zwischen Kommission und Mitgliedstaaten





Kommissionspräsident Jose Manuel Barroso, Präsident des Rats im zweiten Halbjahr 2009 Fredrik Reinfeldt.

geteilte Initiativrecht. Rechtsakte der PJZS sowie die in Artikel 74 genannten Maßnahmen, mit denen die Verwaltungszusammenarbeit gewährleistet wird, werden auf Vorschlag der Kommission oder auf Initiative eines Viertels der Mitgliedstaaten erlassen.

Als Folge der Vergemeinschaftung werden die Kompetenzen des EuGH nun auch für die PJZS fast vollständig der bisherigen ersten Säule angeglichen. Es bleibt jedoch weiterhin die Ausnahme aufrecht, nach der der EuGH nicht für die „Überprüfung der Gültigkeit oder Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen der Polizei oder anderer Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaats oder der Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit“ zuständig ist (Art. 276). Damit bleibt etwa die Überprüfung individueller Anordnungen bei der repressiven und präventiven polizeilichen Tätigkeit außerhalb des Kompetenzrahmens des EuGH.

Besonderheiten gelten hinsichtlich der Rechtswirkung von zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des VvL bereits be-

stehenden Rechtsakten der dritten Säule, die erst nach einer Übergangsperiode von fünf Jahren der uneingeschränkten Kontrolle durch den Gerichtshof bzw. dem Vertragsverletzungsverfahren unterliegen. Für Rechtsakte, die vor Ablauf dieser Frist geändert werden, gelten jedoch ab deren Inkrafttreten die volle Zuständigkeit des EuGH sowie das Recht der Kommission zur Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens.

**Europol.** Schließlich soll auch die Handlungsfähigkeit von Europol gestärkt werden (Art. 88): Die Union kann künftig nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen den Aufbau, die Arbeitsweise sowie die Tätigkeit und die Aufgaben Europol regeln. Mit 1. Jänner 2010 ist zwar erst eine neue, auf den Regelungen des Vertrags von Nizza aufbauende Rechtsgrundlage für Europol in Kraft getreten, primärrechtlich wird durch den VvL aber eine Überarbeitung dieser neuen Rechtsgrundlage vorgegeben. Der Zeitpunkt, wann diese erfolgen soll, ist noch offen.

Antonio Martino

*‘In der Fassung des Amtsblattes der Europäischen Union, 2008/C 115/S 01 vom 9.5.08 - Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Aus dieser Fassung sind in der Folge auch die Nummerierungen der Artikel, die sich auf die Gründungsverträge der EU in der Fassung des Vertrags von Lissabon beziehen, entnommen.*

<sup>2</sup>Vgl. Ingolf Pernice (Hg.): *Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung? Kolloquium zum 10. Geburtstag des WHI.* Baden-Baden: Nomos Verlag 2008, S. 25.

<sup>3</sup>Falls nicht anders angeführt beziehen sich die Artikelbezeichnungen auf den AEUV.

<sup>4</sup>COSI steht für „Comité pour la sécurité intérieure“.

<sup>5</sup>Siehe auch die fast wortgleichen Art. 33 EUV und Art. 64 Abs. 1 EGV, die durch Art. 72 ersetzt werden.

<sup>6</sup>Vgl. dazu Ingolf Pernice (Hg.): *Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?* S. 164-166.

<sup>7</sup>Vgl. Christoph Vedder, Wolff Heintschel von Heinegg (Hg.): *Europäischer Verfassungsvertrag. Handkommentar.* Baden-Baden: Nomos Verlag, 2006. S. 677 ff.

<sup>8</sup>Vgl. Heike Baddenhausen, Tanja Gey: *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Vertrag von Lissabon.* [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2008/Der\\_Raum\\_der\\_Freiheit\\_\\_\\_\\_.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2008/Der_Raum_der_Freiheit____.pdf)