

STEFFEN ZORN:

DIE AUFLÖSUNG DER SÄULENSTRUKTUR DER EU DURCH DEN
VERTRAG VON LISSABON UND DIE AUSWIRKUNGEN AUF DEN
RAUM DER FREIHEIT, DER SICHERHEIT UND DES RECHTS.

KONFLIKTE UND HANDLUNGSLOGIKEN IN DEN ALS
LETZTE VERGEMEINSCHAFTETEN TEILBEREICHEN
DER EUROPÄISCHEN JUSTIZ- UND INNENPOLITIK

DIE AUFLÖSUNG DER SÄULENSTRUKTUR DER EU DURCH DEN
VERTRAG VON LISSABON UND DIE AUSWIRKUNGEN AUF DEN
RAUM DER FREIHEIT, DER SICHERHEIT UND DES RECHTS.

KONFLIKTE UND HANDLUNGSLOGIKEN IN DEN ALS
LETZTE VERGEMEINSCHAFTETEN TEILBEREICHEN
DER EUROPÄISCHEN JUSTIZ- UND INNENPOLITIK

INAUGURALDISSERTATION
ZUR ERLANGUNG DES DOKTORGRADES
DER PHILOSOPHISCHEN FAKULTÄT DER UNIVERSITÄT ZU KÖLN
IM FACH POLITIKWISSENSCHAFT

VORGELEGT VON
STEFFEN ZORN, DIPLOM-KULTURWIRT UNIV.
AUS MUTLANGEN

KÖLN, AUGUST 2014

ERSTER REFERENT: PROF. DR. WOLFGANG WESSELS
ZWEITER REFERENT: PROF. DR. JÜRGEN ELVERT
DATUM DER LETZTEN PRÜFUNG: 12. JUNI 2013

INHALTSVERZEICHNIS

Abkürzungsverzeichnis	i
Tabellenverzeichnis	iii
Einleitung	1
I. Theoretische und methodische Herangehensweise	12
1. Theoretische Ansätze zur Erklärung der europäischen Integration	12
a) Der Weg zu passenden Theorie.....	13
b) Die meta-theoretische Debatte: Konstruktivismus vs. Rationalismus	16
aa) Konstruktivistische Ansätze	17
bb) Rationalismus als Meta-Theorie	22
c) Zwischenfazit: Der richtige Weg zur passenden Theorie?	26
2. Eine handlungstheoretische Herangehensweise - Die Handlungslogiken von Rationalismus und Konstruktivismus.....	27
a) „Bringing Meta-Theories Out of the Clouds“ - Eine problemorientierte Anwendung von Rationalismus und Konstruktivismus	27
b) Die handlungstheoretische Ebene	35
aa) Die Logik des Konsequentialismus.....	36
bb) Die Logik der Angemessenheit.....	39
c) Handlungslogiken in der europäischen Justiz- und Innenpolitik - unter- suchungsspezifische Anwendung	42
3. Methodisches Vorgehen und Forschungsdesign	48
a) Qualitative Comparative Analysis QCA.....	49
b) Process-Tracing und Fallstudien.....	55
aa) Process-Tracing.....	55

bb) Fallstudien-Designs	61
cc) Fallauswahl.....	65
c) QCA und Process-Tracing - untersuchungsspezifische Anwendung	70
II. Die europäische Justiz- und Innenpolitik: Geschichte, Akteursverhältnis und Grundkonflikte	74
1.) Rückblick: Die Entstehung der europäischen Justiz- und Innenpolitik außerhalb des Gemeinschaftsrechts	75
a) Nicht einmal eine Säule: Zusammenarbeit außerhalb der Verträge	75
b) Die Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik als dritte Säule der EU: der Vertrag von Maastricht	81
c) Erste Vergemeinschaftungsschritte: der Vertrag von Amsterdam.....	87
2.) Die Abschaffung der Säulenstruktur der Europäischen Union und die Auswirkungen auf die Justiz- und Innenpolitik	93
a) Der erste Versuch der vollständigen Vergemeinschaftung: Der Vertrag über eine Verfassung für Europa	93
b) Institutionelle Änderungen im Bereich Justiz und Inneres durch den Vertrag von Lissabon	100
c) Rezeption der Neuerungen für die Justiz- und Innenpolitik durch die Auflösung der Säulenstruktur der Europäischen Union.....	104
3.) Akteurspräferenzen und Grundkonflikte in den Verhandlungen um den letzten Vergemeinschaftungsschritt	106
a) Die Positionen von Rat und Europäischem Parlament in den Verhandlungen um die Vertragsrevision	107
b) Grundrechtsschutz als weiterer Grundkonflikt?.....	116
c) Auswirkungen der Grundkonflikte und Hypothese für die zu untersuchenden Teilbereiche der Justiz- und Innenpolitik	124
III. Konflikte und Handlungslogiken im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	127
1. Polizeiliche Zusammenarbeit im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts - das Beispiel Europol	131
a) QCA der Gesetzgebung in der Polizeilichen Zusammenarbeit seit dem Vertrag von Nizza	134

b)	Der Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (Europol) (2009/371/JI)	151
aa)	Entstehung und Aufbau des Europol-Beschlusses	152
bb)	Die Position des Europäischen Parlaments	157
cc)	Das Verfahren im Rat und das legislative Ergebnis	167
c)	Zwischenfazit und Prognosen	183
2.	Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts - das Beispiel Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung	186
a)	QCA der Gesetzgebung in der Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen seit dem Vertrag von Nizza	189
b)	Der Rahmenbeschluss 2008/919/JI zur Terrorismusbekämpfung	225
aa)	Entstehung und Aufbau des Rahmenbeschlusses zur Terrorismusbekämpfung	225
bb)	Die Position des Europäischen Parlaments	230
cc)	Das Verfahren im Rat und das legislative Ergebnis	243
c)	Zwischenfazit und Prognosen	263
3.	Internationale Abkommen mit Bezug zur Justiz- und Innenpolitik - das Beispiel „SWIFT-Abkommen“	266
a)	QCA der internationalen Abkommen mit Bezug zur Justiz- und Innenpolitik seit dem Vertrag von Nizza	269
b)	Das Abkommen zwischen der Europäischen Union und den USA über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus („SWIFT-Abkommen“)	283
aa)	Entstehung und Aufbau des SWIFT-Abkommens	283
bb)	Die Position des Europäischen Parlaments	294
cc)	Das Verfahren im Rat und das legislative Ergebnis	311
c)	Zwischenfazit und Prognosen	319
	Conclusio	322
	Literaturverzeichnis	332

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ÄA	Änderungsantrag
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AFCO	Ausschuss für konstitutionelle Fragen des Europäischen Parlaments
ALDE	Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa im Europäischen Parlament
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
BUDG	Haushaltsausschuss des Europäischen Parlaments
CATS	Koordinierungsausschusses für den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (auch Ausschuss „Artikel 36“ genannt)
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUMC	European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia
EUV	Vertrag über die Europäische Union

EVP	Fraktion der Europäischen Volkspartei im Europäischen Parlament
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EZB	Europäische Zentralbank
FRA	Agentur der Europäischen Union für Grundrechte
GUE/NGL	Vereinigte Europäische Linke/Nordische Grüne Linke
IND/DEM	Fraktion Unabhängigkeit und Demokratie im Europäischen Parlament
JI	Justiz und Inneres
JURI	Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments
KOM	Europäische Kommission
LIBE	Ausschuss für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments
MLG	Multi-Level-Governance
MS	Mitgliedstaaten
NRO/NGO	Nichtregierungsorganisationen
PNR	Passenger Name Record (Fluggastdatensatz)
QCA	Qualitative Comparative Analysis
RFSR	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
S&P	Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialisten im Europäischen Parlament
SEPA	Single Euro Payments Area
SPE	Sozialdemokratische Partei Europas
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication
TFTP	Terrorist Finance Tracking Program

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1.1:	Übersicht Entscheidungen Polizeiliche Zusammenarbeit unter dem Vertrag von Nizza.....	148
Tabelle 1.2:	Wahrheitstafel Polizeiliche Zusammenarbeit seit dem Vertrag von Nizza.....	148
Tabelle 1.3:	Hauptimplikantentabelle Polizeiliche Zusammenarbeit seit dem Vertrag von Nizza.....	149
Tabelle 2.1:	Übersicht Entscheidungen Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen unter dem Vertrag von Nizza.....	217
Tabelle 2.2:	Wahrheitstafel Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen seit dem Vertrag von Nizza.....	221
Tabelle 2.3:	Wahrheitstafel Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen seit dem Vertrag von Nizza.....	221
Tabelle 2.4:	Hauptimplikantentabelle Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen seit dem Vertrag von Nizza.....	223
Tabelle 3.1:	Übersicht internationale Abkommen mit Bezug zur Justiz- und Innenpolitik unter dem Vertrag von Nizza.....	276
Tabelle 3.2:	Übersicht internationale Abkommen mit Bezug zur Justiz- und Innenpolitik unter dem Vertrag von Lissabon.....	280
Tabelle 3.3:	Wahrheitstafel internationale Abkommen mit Bezug zur Justiz- und Innenpolitik seit dem Vertrag von Nizza.....	280

EINLEITUNG

Ein zweijähriger „Marathonlauf mit Hürden“¹ lag zwischen der Unterzeichnung und dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon. Auch wenn die tatsächlichen Neuerungen in der vertraglichen Grundlage der Europäischen Union weit hinter den von einigen Gegnern propagierten Mythen zurückstehen, so bedeuten sie dennoch einen „Meilenstein in der Geschichte der konstitutionellen Systemgestaltung der europäischen Integrationskonstruktion“².

Eines der Politikfelder, welches die bedeutendsten Veränderungen durch diese Vertragsreform erfahren hat, ist die Justiz- und Innenpolitik. Dieses Politikfeld wurde besonders lange im Bereich der intergouvernementalen Gesetzgebung in der „dritten Säule“ der EU behandelt und nur schrittweise vergemeinschaftet. Der letzte Vergemeinschaftungsschritt in diesem Politikfeld und damit die Überführung der letzten im intergouvernementalen Bereich verbliebenen Teilbereiche in die Gemeinschaftsmethode musste bis zum Vertrag von Lissabon warten. Erst mit diesem Schritt wurden alle zum Kernbereich der Justiz- und Innenpolitik gehörenden Teilpolitiken in einem einzigen Titel zusammengefasst, dem „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“. Die stark kritisierte Aufspaltung zwischen erster (bis dato Titel IV EGV) und dritter (bis dato Titel VI EUV) Säule der EU wurde damit endgültig überwunden und das „ordentliche Gesetzgebungsverfahren“ wurde zum Regelverfahren für den gesamten Politikbereich.

Die Teilbereiche des letzten Vergemeinschaftungsschritts und damit die Teilbereiche, die bis zum Vertrag von Lissabon in der dritten Säule verbleiben mussten, sind die Polizeiliche Zusammenarbeit, die Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen sowie internationale Abkommen mit Bezug zur Justiz- und Innenpolitik. Diese drei

¹ Barroso, José Manuel auf der Pressekonferenz zur Tagung des Europäischen Rats in Brüssel am 29. Oktober 2009.

² Hofmann, Andreas/Wessels, Wolfgang: *Der Vertrag von Lissabon - eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?*, in: *integration*, 1/2008, S. 3.

Teilbereiche wurden somit noch bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Konsultationsverfahren ohne wirkliche Einflussmöglichkeiten des Europäischen Parlaments (EP) behandelt.

Der Vertrag von Lissabon bringt den Unionsbürgern damit ein Mehr an Transparenz, Legitimität und Effizienz in einem Bereich, in dem sie sich schon lange mehr Entscheidungen auf Ebene der EU wünschen.³ Nur: Damit wird ein Politikfeld vollständig vergemeinschaftet, das Hannah Arendt schon 1973 mit den Worten „sovereignty is nowhere more absolute than in matters of ,emigration, naturalization, nationality, and expulsion“⁴ charakterisierte. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren wird nun auf Politikbereiche ausgedehnt, in denen die nationale Souveränität bisher vehement betont und verteidigt wurde und die die letzte Bastion der Intergouvernementalität darstellten.

War die Justiz- und Innenpolitik bislang vom Spannungsfeld zwischen bürgerlichen Freiheiten und innerer Sicherheit geprägt⁵, kommt mit der Vertragsreform nun ein weiteres Spannungsfeld mit mindestens genauso großem Einflusspotential hinzu: das zwischen den konträren Forderungen nach möglichst transparenter und legitimer Gesetzgebung einerseits und nach der Aufrechterhaltung nationaler Entscheidungshoheit andererseits.

Wohin also wird sich die Justiz- und Innenpolitik der Europäischen Union in den nächsten Jahren/Jahrzehnten bewegen, wenn die Änderungen des Vertrags von Lissabon ihre volle Wirkung auf die politische Realität entfalten und der Rat der Europäischen Union (im Folgenden nur noch Rat) sich nun auch in den anscheinend besonderen Teilbereichen Polizeiliche Zusammenarbeit, Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen sowie internationale Abkommen mit Bezug zur Justiz- und Innenpolitik die Gesetzgebungskompetenz mit dem Europäischen Parlament teilen muss? Trifft in Zukunft der Rat zusammen mit dem EP Entscheidungen, wie sie auch vor dem letzten Supranationalisierungsschritt schon getroffen worden wären? Oder werden Entscheidungen, wie sie bisher die Teilbereiche geprägt haben, nicht mehr möglich sein?

³ Vgl. 1.) Europäische Kommission: *Special Eurobarometer 290: The role of the European Union in Justice, Freedom and Security policy areas*, 2008. 2.) Europäische Kommission: *Special Eurobarometer 266: The role of the European Union in Justice, Freedom and Security policy areas*, 2007.

⁴ Arendt, Hannah: *The Origins of Totalitarianism*, New York 1973, S. 278.

⁵ Vgl. u.a. Kietz, Daniela/Parkes, Roderick: *Justiz- und Innenpolitik nach dem Lissabonner Vertrag*, in: *Diskussionspapiere der Stiftung Wissenschaft und Politik*, 2008, S. 6.

Und was macht die drei Teilbereiche überhaupt so besonders, dass sie als einzige bis zum letzten Vergemeinschaftungsschritt in der dritten Säule verbleiben mussten? Eine wissenschaftliche Untersuchung der Gesamtheit des letzten Vergemeinschaftungsschritts und der drei betroffenen Teilbereiche ist bisher noch nicht erfolgt. Zwar existieren Analysen von einzelnen, losgelösten Entscheidungen der einzelnen Teilbereiche, jedoch keine Studien mit dem Anspruch auf Verallgemeinerbarkeit für einen kompletten Teilbereich oder gar alle drei Teilbereiche des letzten Vergemeinschaftungsschritts. Für einen umfassenden, neuen und erkenntnisreichen Blick auf die Beschaffenheit und die spezifischen Mechanismen der drei Teilbereiche sowie auf die Auswirkungen des letzten Vergemeinschaftungsschritts bedarf es aber eines Ansatzes, der verallgemeinerbare und übertragbare Ergebnisse liefert.

Die daraus resultierende Fragestellung soll dementsprechend sein: Was macht die Besonderheit dieser drei Teilbereiche aus und wie funktioniert hier die Gesetzgebung - können Schemata ausgemacht werden, die diesen Teilbereichen gemein sind und die die Gesetzgebung bestimmen? Welche Prognosen lassen sich daraus für die künftige politische Realität und die künftigen Entscheidungen in diesen Teilbereichen ableiten?

Prognosen in diese Richtung werden möglich, wenn man die bisherigen Positionen und Standpunkte der beiden gesetzgebenden Akteure im Konsultationsverfahren getrennt voneinander betrachtet und dabei versucht aufzuschlüsseln, welche Faktoren und Präferenzen ihnen zugrunde lagen. Denn die letztendlichen Ergebnisse und politischen Richtungen spiegelten unter dem bisherigen Konsultationsverfahren nicht die Meinungen beider legislativer Akteure wider. Bisher zählte nur die Meinung des Rates, da durch das Konsultationsverfahren die Meinung des EPs einfach übergangen werden konnte. Die Erkenntnisse über die Positionen und Handlungspräferenzen des EPs - die nur außerhalb der legislativen Ergebnisse sichtbar sind - können dann auf die neuen Rahmenbedingungen in den drei zu untersuchenden Teilbereichen übertragen werden. So sollen Anhaltspunkte für die künftigen Konflikte, legislativen Prozesse und Ergebnisse sowie die politische Realität geliefert werden.

Da die bedeutendste Veränderung der neuen vertraglichen Grundlage die neue Machtverteilung unter den beiden legislativen Akteuren ist, soll und muss der Ansatz der Untersuchung ein akteurszentrierter sein. Dementsprechend kommt auch nur eine theoretische Herangehensweise in Frage, die akteurszentriert ist und bei der das Handeln der Akteure im Fokus der Betrachtung steht. Darum soll sich die theore-

tische Herangehensweise im Rahmen der Rationalismus-Konstruktivismus-Debatte auf der „handlungstheoretischen“ Ebene („Logik des Konsequentialismus“ vs. „Logik der Angemessenheit“) bewegen, da hier der Hauptfokus der Untersuchung auf den Entscheidungspräferenzen der gesetzgebenden Akteure liegt.

Unter den verschiedenen theoretischen Gegensatzpaaren, die die bisherigen Integrationsansätze im Sinne von These und Antithese geprägt haben⁶, eignet sich die Konstruktivismus-Rationalismus-Debatte für die zugrundeliegende Fragestellung und Herangehensweise deshalb am ehesten, weil durch die konstruktivistische Wende erstmals die theoretische Analyse des den politischen Entscheidungen zugrunde liegenden Verhaltens der beteiligten Akteure ermöglicht wurde.

Der theoretische Anspruch soll jedoch nicht sein, eine Theorie oder ein Paradigma zu verifizieren oder zu falsifizieren. Er soll vielmehr sein, die Wahrscheinlichkeit dafür zu beschreiben, wann und unter welchen Umständen/Bedingungen welcher Erklärungsansatz in der europäischen Justiz- und Innenpolitik zutrifft. Die theoretische Herausforderung der Untersuchung ist somit „to develop predictions for when one or the other of these mechanisms is likely to be at work“⁷ bzw. „estimating the likelihood that such-and-such action will lead to such-and-such result“⁸.

Der theoretischen Herangehensweise soll zudem die Annahme zugrunde liegen, dass der Versuch, alle Bereiche eines derart komplexen politischen Systems wie der Europäischen Union mit nur einer oder zwei Groß-Theorien erklären zu wollen, wissenschaftlich nur geringen Fortschritt bringen kann.⁹ Eine Paradigmen-Debatte bzw. rein ontologische Auslegung der theoretischen Debatte würde einem Nullsummenspiel gleichkommen, in dem es nur darum geht, wer gewinnt („a dialogue of the deaf in which each side tries to marginalize or subsume the other“¹⁰), nicht aber um aber eine problemorientierte Heranziehung von unterschiedlichen Aspekten beider Ansätze. Denn: „metatheoretical debate has often hindered theoretical dialogue and fruitful

⁶ Vgl. Giering, Claus: *Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozeß der europäischen Integration*, in: Münchner Beiträge zur Europäischen Einigung, München 1997, S. 225f.

⁷ Checkel, Jeffrey T.: *Social construction and integration*, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 6 Heft 4, 1999, S. 10.

⁸ Fearon, James/Wendt, Alexander: *Rationalism v. Constructivism. A Skeptical View*, in: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth A. (Hrsg.): *Handbook of International Relations*, London 2002 [S. 52-72], S. 60.

⁹ Vgl. u.a. 1.) Pollack, Mark A.: *Rational Choice and EU Politics*, in: ARENA Working Paper, 12/2006. 2.) Fearon/Wendt: *Rationalism v. Constructivism. A Skeptical View*, 2002. 3.) Caporaso, James A./Checkel, Jeffrey T./Jupille, Joseph: *Integrating Institutions. Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union*, in: *Comparative Political Studies*, Ausg. 36/1-2, 2003 [S. 7-40].

¹⁰ Fearon/Wendt: *Rationalism v. Constructivism. A Skeptical View*, 2002, S. 68.

empirical work“¹¹. Um dieser Gefahr vorzubeugen, soll sich hier auf die Mikroebene der Europäischen Gesetzgebung konzentriert werden. Voraussetzung hierfür ist, den Startpunkt der Analyse von „either/or“ zu „both/and“¹² zu verschieben. Eine Möglichkeit eines solchen „both/and“-Ansatzes, einer gemeinsamen Ebene, bietet eben die Verlagerung der Untersuchung auf die „handlungstheoretische“ Ebene, über die sowohl der Konstruktivismus als auch der Rationalismus verfügen. Auf der handlungstheoretischen Ebene „können die Unterschiede zwischen dem rationalistischen Paradigma und den sozial-konstruktivistischen Ansätzen daran festgemacht werden, dass sie verschiedene Handlungslogiken betonen“¹³: die „Logik des Konsequentialismus“ einerseits und die „Logik der Angemessenheit“ andererseits.

Ziel der theoretischen Annäherung soll somit die Formulierung von Thesen sein, anhand derer das politische Handeln in der europäischen Justiz- und Innenpolitik auf eine der beiden Handlungslogiken zurückgeführt werden kann und anhand derer definiert werden kann, welchem Handeln welchen Akteurs welche Handlungslogik zugrunde liegt.

Die Grundlage für daraufhin folgende empirische Untersuchung der Fragestellung soll eine Betrachtung der Hintergründe der europäischen Justiz- und Innenpolitik sowie der Positionen und Entscheidungspräferenzen der Akteure bei den einzelnen Vergemeinschaftungsschritten liefern. Besonders die Entscheidung, das komplette Politikfeld in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zu überführen - sowohl während des Verfassungskonvents als auch im Vorlauf des Vertrags von Lissabon - soll darauf hin analysiert werden, welche Akteure mit welchen Argumenten und Motiven agierten.

Aus der Betrachtung der bisherigen Entwicklungen in der Justiz- und Innenpolitik und der drei neu vergemeinschafteten Teilbereiche können vier Beobachtungen bzw. Hinweise für die Beschaffenheit der zu untersuchenden Teilbereiche hergeleitet werden.

Erstens: Dass die Mitgliedstaaten nur in den drei zu untersuchenden Teilbereichen sich einer Vergemeinschaftung bis zum Vertrag von Lissabon verweigerten,

¹¹ Caporaso/Checkel/Jupille: *Integrating Institutions. Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union*, Comparative Political Studies, S. 8.

¹² Ebd., S. 16.

¹³ Risse, Thomas: Konstruktivismus, Rationalismus und Theorien Internationaler Beziehungen - warum empirisch nichts so heiß gegessen wird, wie es theoretisch gekocht wurde, in: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael (Hrsg.): *Die neuen internationalen Beziehungen: Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*, Baden-Baden 2003 [S. 99-132], S. 107.

legt den Schluss nahe, dass die Gesetzgebung dort hinsichtlich der nationalen Souveränität besonders sensibel sein muss. Ähnliches implizieren die Äußerungen von Hannah Arendt (s.o.) und anderer Beobachter:

„Erfahrungsgemäß lässt der Übergang zum Mitentscheidungsverfahren mittelfristig Konflikte zwischen Rat und EP und entsprechende Verzögerungen im Gesetzgebungsprozess in den genannten Bereichen erwarten. [...] Durch den Übergang zum Mitentscheidungsverfahren sehen sich die Regierungen im Rat mit einem Machtverlust zugunsten des Parlamentes konfrontiert. Über zwei Jahrzehnte haben Vertreter der Mitgliedstaaten Entscheidungen in der europäischen Innen- und Justizpolitik weitgehend unter sich ausgehandelt. Eine Auseinandersetzung dieser Akteure mit parlamentarischen Akteuren und Positionen war bisher gering.“¹⁴

Zweitens: Eine hohe Sensibilität hinsichtlich des Grundrechtsschutzes - ebenso wie eine hohe Sensibilität hinsichtlich der nationalen Souveränität - stellt einen entscheidenden Faktor für die Entscheidungsfindung der legislativen Akteure dar und bedingt ein bestimmtes Handeln/Entscheiden der Akteure. Dadurch sollen diese beiden Fragen für die Untersuchung als die beiden Grundkonflikte angenommen werden.

Drittens: Solche Souveränitäts- und/oder Grundrechtsbedenken führen zu einem inter-institutionellen Konflikt zwischen den beiden legislativen Akteuren Rat und EP. Konflikte bei der Entscheidungsfindung auf EU-Ebene können zur besseren Einordnung unterteilt werden in entweder inter-institutionelle (Rat vs. EP) oder intra-institutionelle (treten bei beiden Akteuren parallel auf, bspw. entlang der politischen Ideologie, Zentrum vs. Peripherie, Nord vs. Süd, alte vs. neue oder große vs. kleine Mitgliedstaaten). Grundvoraussetzung für einen inter-institutionellen Konflikt ist eine intra-institutionelle Einigkeit - also eine intern einheitliche Position des EPs bzw. des Rates -, durch die jegliche intra-institutionellen Konflikte automatisch ausgeschlossen sind.

Viertens: Bei einem durch Grundrechts- oder Souveränitätsproblematik hervorgerufenen inter-institutionellen Konflikt handeln der Rat nach der Logik des Konsequentialismus und das EP nach der Logik der Angemessenheit. Deswegen sollen bei der empirischen Untersuchung neben den Auswirkungen von Souveränitätsbedenken auch die von Grundrechtsbedenken auf die Entscheidungspräferenzen der Akteure betrachtet werden.

¹⁴ Kietz/Parkes: *Justiz- und Innenpolitik nach dem Lissabonner Vertrag*, Diskussionspapiere der Stiftung Wissenschaft und Politik, S. 6.

Das Ziel der empirischen Untersuchung soll es sein, diese beobachteten Zusammenhänge zwischen Grundkonflikten und Entscheidungsfindung zu überprüfen, sie auf eine verallgemeinerbare Grundlage zu stellen und so auf künftige Entscheidungen übertragbar zu machen.

Die methodische Herangehensweise zur Erreichung dieses Ziels soll in zwei Schritten erfolgen, um einerseits die Aussagekraft der Beobachtungen für die Gesamtheit eines Teilbereichs sowie andererseits für die handlungstheoretische Ebene des einzelnen Entscheidungsprozesses eruieren zu können: zuerst eine „Qualitative Comparative Analysis“ (QCA) und anschließend eine Prozess-Analyse.

Anhand der QCA soll für jeden Teilbereich untersucht werden, wie die kausalen Zusammenhänge der Teilbereiche aussehen, ob die prognostizierten kausalen Zusammenhänge für die Gesamtheit des jeweiligen Teilbereichs zutreffen und wie hoch die quantitative Aussagekraft der Hypothese ist. Zudem ist die QCA durch ihre Fähigkeit, mehr Fälle als das Fallstudien-Design untersuchen zu können (typischerweise eine mittlere Anzahl an Fällen N), bei der gegebenen Fragestellung eine unverzichtbare Grundlage für die spätere detaillierte Analyse der einzelnen Fälle im Rahmen der Prozess-Analyse.

Entsprechend der theoretischen Herangehensweise und der Beobachtungen aus der bisherigen Entwicklung der europäischen Justizpolitik sollen im Rahmen der QCA als Faktoren untersucht werden: „Grundrechtsbedenken“ (G), „Souveränitätsbedenken“ (S), „Kohärenz“ (K), „Intra-institutionelle Einigkeit“ (E) sowie der Outcome „Inter-institutioneller Konflikt“ (O). Alle diese Faktoren sollen für jede relevante Entscheidung auf ihr Vorhandensein (1) oder Nichtvorhandensein (0) überprüft werden. Die Faktoren Grundrechtsbedenken, Souveränitätsbedenken und intra-institutionelle Einigkeit ergeben sich aus den zugrunde liegenden Beobachtungen. Mit der Analyse auf intra-institutionelle Einigkeit können alle intra-institutionellen Konflikte ausgeschlossen werden (s.o.) und anhand der Bedingung Kohärenz soll überprüft werden, ob alleine schon die Behandlung eines grundrechtsrelevanten Themas - ohne dass ein Akteur mangelnde Berücksichtigung des Grundrechtsschutzes beim anderen Akteur kritisiert - den Outcome hervorrufen kann. Die Ergebnisse werden dann zeigen, welche Faktoren oder Faktorenkombination einen inter-institutionellen Konflikt bedingen und wie häufig diese in den untersuchten Teilbereichen vorkommen.

Untersuchungsgegenstand der QCA sollen die bis zum Vertrag von Lissabon noch von der Gemeinschaftsmethode ausgenommenen Entscheidungen sein, also

alle Legislativentscheidungen der drei als letzte in der dritten Säule verbliebenen Teilbereiche Polizeiliche Zusammenarbeit, Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen sowie internationale Abkommen mit Bezug zur Justiz- und Innenpolitik. Der Beobachtungszeitraum soll dabei liegen zwischen dem Inkrafttreten des Vertrags von Nizza und dem 31. Dezember 2011. Die Betrachtung älterer Entscheidungen würde für die Untersuchung keine sinnvollen Ergebnisse mehr bringen. Zudem erstreckt sich so der Zeitrahmen über drei Zusammensetzungen des Europäischen Parlaments sowie über zahlreiche Wechsel nationalstaatlicher Regierungen - wodurch zusätzlich untersucht werden kann, ob die Ergebnisse von der politischen Zusammensetzung der Akteure abhängen.

Um anschließend den Zusammenhang von Ursache und Wirkung (Entscheidungspräferenzen/Handlungslogik) detailliert aufzeigen zu können, ist die „Prozess-Analyse“¹⁵ bzw. das „Process-Tracing“¹⁶ das geeigneteste Instrument. Nicht nur erfüllt dieses Instrument die aus der Untersuchungskonzeption resultierende Bedingung, die kausalen Mechanismen und Kausalketten möglichst detailliert nachvollziehen zu können, sondern es ist zudem noch auf die beiden zugrundeliegenden Groß-Theorien gleichermaßen anwendbar und wird als eine Möglichkeit des „Brückenbaus“ zwischen den beiden Erklärungsmustern gesehen.¹⁷

Die Auswahl der Fälle für die Prozess-Analyse im Rahmen einer Fallstudie pro Teilbereich erfolgt wiederum in zwei Schritten. In der ersten Vorauswahl kommen nur die politischen Entscheidungen der Justiz- und Innenpolitik in die engere Auswahl, die den Outcome „O“ (= „inter-institutioneller Konflikt gegeben“) zeigen. Um diese Anzahl dann weiter zu reduzieren, soll sich im zweiten Auswahlschritt dem Prinzip des Vergleichs von „pathway cases“¹⁸ bedient werden. Um die neuen Gegebenheiten in der Justiz- und Innenpolitik nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon beschreiben zu können und die wahrscheinlichen Schemata und Mechanismen unter den neuen Bedingungen analysieren zu können, bietet die Analyse von „wegweisenden“ Fällen das sinnvollste Instrument. Denn die Isolation einzelner Faktoren und deren kausaler Effekte (und damit die Erklärung der in der QCA beobachteten Kausalketten

¹⁵ Blatter, Joachim/Janning, Frank/Wagemann, Claudius: *Qualitative Politikanalyse: eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*, Wiesbaden 2007, S. 157ff.

¹⁶ Vgl. u.a. Bennett, Andrew/George, Alexander L.: *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge u.a. 2005.

¹⁷ Checkel, Jeffrey T.: *It's the Process Stupid! Process Tracing in the Study of European and International Politics*, in: ARENA Working Paper, 26/2005, S. 16f.

¹⁸ Gerring, John: *Case Study Research. Principles and Practices*, Cambridge u.a. 2007, S. 88.

anhand der Theorie/Handlungslogiken) soll das Ziel der Fallstudien sein, was genau der Stärke der „pathway cases“ entspricht. Eine weitere Maßgabe für die Fallauswahl soll eine möglichst starke Verallgemeinerbarkeit und Aussagekraft für den gesamten Teilbereich und dessen politische Realität sein. So sollen die ausgewählten Fälle beispielhaft die neuen Herausforderungen skizzieren, die auf die Justiz- und Innenpolitik nach Lissabon zukommen werden und keine (nicht verallgemeinerbaren) Einzelfälle darstellen, sondern beispielhaft für die Kernkonflikte und -themen des Teilbereichs stehen. Die konkreten Fallstudien werden entsprechend dieser Kriterien die Errichtung Europols als Beispiel für die Polizeiliche Zusammenarbeit, der Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung für die Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen sowie das „SWIFT“-Abkommen für internationale Abkommen mit Bezug zur Justiz- und Innenpolitik sein.

Betrachtet man die bisherige Literatur zu den Veränderungen in der europäischen Justiz- und Innenpolitik durch Vertrag von Lissabon und die Auflösung der Säulenstruktur der EU, so finden sich eigentlich nur Auseinandersetzungen mit den institutionellen Änderungen¹⁹, die die Auswirkungen auf die politische Realität außen vor lassen. Die wichtigste Inspiration für die hier gewählte Form der Bearbeitung des Themas stellen daher zwei andere Publikationen dar. Erstens findet sich eine methodisch vergleichbare Herangehensweise mit zudem noch ähnlichem Untersuchungsgebiet in den von Berthold Rittberger und Frank Schimmelfennig herausgegebenen Untersuchungen²⁰ zu Konstitutionalisierungsprozessen in der EU mit Schwerpunkt auf Parlamentarisierung und Institutionalisierung der Menschenrechte. Aus diesen Studien werden einige methodische und theoretische Ansätze sowie

¹⁹ Vgl. u.a. 1.) Kietz/Parkes: *Justiz- und Innenpolitik nach dem Lissabonner Vertrag*, Diskussionspapiere der Stiftung Wissenschaft und Politik. 2.) Hagedorn, Franziska: Auf dem Weg zu einer europäischen Innenpolitik - Fortschritte durch den Konventsentwurf, in: Giering, Claus (Hrsg.): *Der EU-Reformkonvent - Analyse und Dokumentation*, Gütersloh/München 2003. 3.) Monar, Jörg: *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Verfassungsentwurf des Konvents*, in: *Integration*, 4/2003 [S. 536-549]. 4.) Carrera, Sergio/Geyer, Florian: *The Reform Treaty & Justice and Home Affairs. Implications for the Common Area of Freedom, Security & Justice*, in: CEPS Policy Brief, No. 141, 2007. 5.) Donnelly, Brendan: *Justice and Home Affairs in the Lisbon Treaty: A Constitutionalising Clarification?*, in: *Eipascope*, Ausg. 1/2008 [S. 19-23]. 6.) Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union*, Baden-Baden 2008. 7.) Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Die Europäische Verfassung in der Analyse*, Gütersloh 2005. 8.) Jopp, Mathias/Matl, Saskia (Hrsg.): *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU*, Baden-Baden 2005. 9.) Pernice, Ingolf (Hrsg.): *Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung? Kolloquium zum 10. Geburtstag des WHI*, Baden-Baden 2008. 10.) Hofmann, Rainer/Zimmermann, Andreas (Hrsg.): *Eine Verfassung für Europa. Die Rechtsordnung der Europäischen Union unter dem Verfassungsvertrag - Vortragsreihe am Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel*, Berlin 2005.

²⁰ Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank (Hrsg.): *Die Europäische Union auf dem Weg in den Verfassungsstaat*, Frankfurt a.M. 2006.

Thesen zur Konstitutionalisierung von Grund- und Menschenrechten aufgegriffen werden. Besonders hinsichtlich der (zweistufigen) methodischen Herangehensweise stellt die Studie Rittbergers und Schimmelfennigs den entscheidenden Impulsgeber für die vorliegende Untersuchung dar. Allerdings wird von den Autoren mit dem Ansatz des „strategischen Handelns in einer Gemeinschaftsumwelt“²¹ eine Lösung vorgeschlagen, die hier nicht unterstützt werden soll und die hier als an der Beschaffenheit und politischen Realität des Bereichs Inneres und Justiz vorbei gehend erachtet wird. Zudem sind die von den Autoren im Rahmen der QCA verwendeten Faktoren für den hier verfolgten Ansatz und die Fragestellung nicht zielführend.

Zweitens wurde von Jonathan P. Aus als im Hinblick auf Fragestellung einzig ähnliche Untersuchung²² - jedoch angewendet auf einen anderen Untersuchungsgegenstand - die Logik der Entscheidungsfindung in der Ratsformation Justiz und Inneres betrachtet. Die von Aus verfolgte Fragestellung, welche Handlungslogik unter welchen Bedingungen in der europäischen Justiz- und Innenpolitik die Entscheidungen bestimmt, lieferte wichtige Anregungen für die Ausarbeitung der hier verfolgten Fragestellung. Jedoch beschränkt sich der Autor auf die Untersuchung der Handlungslogik hinter den Entscheidungen des Rates, womit der Ansatz für die neuen Gegebenheiten nach der Auflösung der Säulenstruktur nur noch wenig Aussagekraft besitzt. Denn der nach dem Vertrag von Lissabon zweite, gleichberechtigte Gesetzgeber, das Europäische Parlament, ist von Aus' Analysen ausgenommen.

Um die jeweiligen Defizite der beiden Ansätze/Untersuchungen für die hier verfolgte Fragestellung zu umgehen, sollen die beiden Herangehensweisen so kombiniert und modifiziert werden, dass sie in der Lage sind, den Ansatz und Anspruch der vorliegenden Arbeit zu erfüllen. So soll einerseits die zweistufige methodische Herangehensweise von Rittberger und Schimmelfennig übernommen werden, die untersuchten Faktoren jedoch geändert werden. Andererseits sollen die Grundzüge der Fragestellung und theoretischen Herangehensweise von Aus auch hier verfolgt werden, allerdings mit erweitertem Untersuchungsgegenstand durch die zusätzliche Betrachtung des zweiten Legislativakteurs EP.

²¹ Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank: Das Rätsel der Konstitutionalisierung. Wie aus der Europäischen Union ein Verfassungsstaat wurde, in: Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank (Hrsg.): *Die Europäische Union auf dem Weg in den Verfassungsstaat*, Frankfurt a.M. 2006 [S. 15-40].

²² Aus, Jonathan P.: *EU Governance in an Area of Freedom, Security and Justice: Logics of Decision-making in the Justice and Home Affairs Council*, in: ARENA Working Paper, 15/2007.

Bei den Materialien soll sich vornehmlich auf Primärquellen, auf die offiziellen Dokumente der beteiligten Institutionen der Europäischen Union, gestützt werden. Für die Untersuchung der Auseinandersetzungen zwischen Rat und Europäischem Parlament um die zukünftige Ausrichtung der Justiz- und Innenpolitik im Rahmen der Vertragsverhandlungen dienen dazu in hervorragender Weise die Dokumente der jeweiligen Regierungskonferenzen und Konvente. Dabei sind vor allem die Meinungsäußerungen und Beiträge der verschiedenen Akteure von Interesse, anhand derer die unterschiedlichen Konfliktherde und jeweiligen Positionierungen festgemacht werden können. Die empirische Untersuchung soll sich vornehmlich auf Primärdokumente der legislativen Akteure stützen. Als Basis für die Bestimmung der Ausgestaltung der im Rahmen der QCA untersuchten Faktoren dienen von Seiten des EPs dessen legislative Entschlüsse sowie die einzelnen Entwicklungsstufen der Berichte, die eingebrachten Änderungsanträge, das Abstimmungsverhalten in Plenum und im Ausschuss aufgeschlüsselt nach den vier großen Fraktionen sowie die Plenaraussprache. Der Meinungsbildungsprozess im Rat kann anhand der Ratsprotokolle und vorgenommenen Änderungen in den unterschiedlichen Entwicklungsstufen eines Legislativvorschlags aufgezeigt werden. Diese Materialien bilden auch die Grundlage der Fallstudien im Rahmen der Prozessanalyse.

Die Bedeutung und Notwendigkeit dieser Untersuchung ergibt sich also daraus, dass es bisher keine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den Auswirkungen der vertraglichen Neuerungen des Vertrags von Lissabon auf die politische Realität in diesem Politikfeld gibt. Alle bisherigen Studien setzen sich lediglich mit den institutionellen Veränderungen auseinander. Angesichts der Ungewissheit, die die Umwälzungen des Vertrags von Lissabon für die politische Realität dieses Politikfelds mit sich bringen werden, ist diese Betrachtungsweise jedoch von großer Bedeutung.

Was im Rahmen der Arbeit allerdings nicht untersucht bzw. prognostiziert werden soll (und kann), ist das letztendliche legislative Ergebnis der Verhandlungen der Akteure. Es kann der Prozess der Entscheidungsfindung der beiden Akteure und deren Positionen prognostiziert werden, jedoch hängt das Ergebnis der Verhandlungen - also welcher Akteur letztendlich mit seinen Argumenten „gewinnt“ - von einer Vielzahl externer Faktoren ab, die im Vorhinein nicht abgeschätzt werden können.

I. THEORETISCHE UND METHODISCHE HERANGEHENSWEISE

Die Fragestellung soll also lauten: Was macht die Besonderheit dieser drei Teilbereiche aus und wie funktioniert hier die Gesetzgebung - können Schemata ausgemacht werden, die diesen Teilbereichen gemein sind und die die Gesetzgebung bestimmen? Welche Prognosen lassen sich daraus für die künftige politische Realität und die künftigen Entscheidungen in diesen Teilbereichen ableiten?

Für die Annäherung an diese Fragestellung soll nun im folgenden Kapitel sowohl die am besten geeignete theoretische als auch methodische Herangehensweise gefunden und begründet werden.

1. THEORETISCHE ANSÄTZE ZUR ERKLÄRUNG DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION

Ziel des folgenden Abschnitts soll es sein, die Wahl des passenden theoretischen Ansatzes zu finden. Entsprechend soll die zentrale Frage für den kommenden Abschnitt lauten: Kann die Theorie erklären, welche Mechanismen in einem Politikfeld generell bzw. in der Justiz- und Innenpolitik im Speziellen wirken, wie die einzelnen Akteure sich verhalten und welchen Einfluss welcher Akteur unter welchen Umständen auf welche Entscheidung nehmen kann?

Der theoretische Anspruch soll dabei - wie bereits in der Einleitung beschrieben - nicht sein, eine Theorie oder ein Paradigma zu verifizieren oder zu falsifizieren. Er soll vielmehr sein, die Wahrscheinlichkeit dafür zu beschreiben, wann und unter wel-

chen Umständen welcher Erklärungsansatzes in der europäischen Justiz- und Innenpolitik (höchstwahrscheinlich) zutrifft.

Im Sinne der bestmöglichen Annäherung an den Betrachtungsgegenstand soll die Auseinandersetzung mit den möglichen theoretischen Ansätzen entlang der bisherigen (relevanten) großen Konfrontationslinien der Theorien der europäischen Integration stattfinden. Denn „[d]ie verschiedenen theoretischen Integrationsansätze haben sich im Prozess der europäischen Integration im Sinne von These und Antithese durch Gegensatzpaare [...] entwickelt“²³. In der theoretischen Erforschung der europäischen Integration wurde die Auseinandersetzung - zumindest in den jeweils aktuellen Hauptströmungen - also immer fokussiert (bzw. reduziert) auf ein Gegensatzpaar, von dem je nach Sichtweise nur ein Ansatz der zutreffende sein konnte. Dementsprechend sollen bei der folgenden Suche nach der passenden Theorie jeweils zwei konträre und konkurrierende Ansätze einander gegenübergestellt werden.

a) DER WEG ZU PASSENDEN THEORIE

Unvermeidlicherweise wird dieser Überblick eine (starke) chronologische Komponente haben. Denn trotz der „üblichen Schwächen, die eine Periodenbildung belasten“²⁴, ist eine Übersicht über die großen Kontroversen der Integrationstheorien nicht von der historischen Entwicklung der Europäischen Union abzukoppeln: „Veränderte Kontextbedingungen stimulieren offenbar die Entwicklung neuer theoretischer Analyse- und Interpretationsraster“²⁵. Die großen theoretischen Auseinandersetzungen waren damit immer Kinder der aktuellen Entwicklungsphase der europäischen Integration.

Die erste Phase der Erforschung europäischer Integration, die „normative proto-integration period“²⁶, markierten die (normativen) Erklärungsansätze des Föderalismus und des Funktionalismus.²⁷ Die normativen Erklärungsansätze sind jedoch

²³ Giering: *Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozeß der europäischen Integration*, 1997, S. 225.

²⁴ Wessels, Wolfgang: Politikwissenschaftliche Beiträge zur Integrationswissenschaft, in: Loth, Wilfried/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Theorien europäischer Integration*, Opladen 2001 [S. 19-34], S. 19.

²⁵ Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika: Theorien der europäischen Integration: ein Systematisierungsversuch, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden 2006 [S. 9-40].

²⁶ Diez, Thomas/Wiener, Antje: Introducing the Mosaic of Integration Theory, in: Diez, Thomas/Wiener, Antje (Hrsg.): *European Integration Theory*, Oxford/New York 2009 [S. 1-24], S. 7.

²⁷ Vgl. u.a. 1.) Fischer, Martin/Hüttmann, Martin Große: Föderalismus, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden 2006 [S. 41-64]. 2.) Burgess, Michael: Federalism and Federation, in: Cini, Michelle (Hrsg.): *European Union Politics*, Oxford 2007 [S. 69-84]. 3.) Andreatta, Filippo: Theory and the European Union's International Relations, in: Hill, Christopher/Smith, Michael (Hrsg.): *International Relations and the European Union*, Oxford u.a.

kaum für die geplante Untersuchung der einzelnen Prozesse eines Politikfeldes zu gebrauchen. Denn die Frage, ob eine Theorie erklären kann, wovon ein Politikfeld generell bzw. die Justiz- und Innenpolitik im Speziellen beeinflusst wird und welchen Einfluss welcher Akteur unter welchen Umständen auf eine Entscheidung nehmen kann, kann mit diesen beiden Ansätzen nicht geklärt werden. Der reine Fokus auf der institutionellen Entwicklung lässt eine Untersuchung einzelner (Entscheidungs-)Prozesse nicht zu.

Die zweite Gegenüberstellung markiert die der „grand theories“, der Groß-Theorien Intergouvernementalismus²⁸, (Weiterentwicklungen des) Neo-Funktionalismus²⁹ sowie Liberaler Intergouvernementalismus³⁰. Können Ansätze, die mit dem Anspruch der Erklärung aller Aspekte und Bereiche eines derart komplexen Systems wie der Europäischen Union konzipiert wurden, einen konkreten Politikbereich und dessen Entscheidungsmechanismen erklären? Obwohl schon mit feinerem Werkzeug als die Ursprungstheorien ausgestattet, konzentrieren sich auch die Groß-

2005 [S. 18-38]. 4.) Spinelli, Altiero: The Growth of the European Movement since the Second World War, in: Hodges, Michael (Hrsg.): *European Integration*, Harmondsworth 1972 [S. 43-68]. 5.) Haas, Ernst B.: *The uniting of Europe: political, social and economical forces 1950-1957*, Stanford 1958. 6.) Faber, Anne: *Europäische Integration und politikwissenschaftliche Theoriebildung. Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus in der Analyse*, Wiesbaden 2005. 7.) Risse, Thomas: *Neo-functionalism, European identity, and the puzzles of European integration*, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 12 Heft 2, 2005. 8.) Jensen, Carsten Strøby: Neo-functionalism, in: Cini, Michelle (Hrsg.): *European Union Politics*, Oxford 2007 [S. 85-98]. 9.) Niemann, Arne/Schmitter, Philippe C.: Neofunctionalism, in: Diez, Thomas/Wiener, Antje (Hrsg.): *European Integration Theory*, Oxford/New York 2009 [S. 45-66].

²⁸ Vgl. u.a. 1.) Cini, Michelle: Intergovernmentalism, in: Cini, Michelle (Hrsg.): *European Union Politics*, Oxford 2007 [S. 99-116]. 2.) Pollack, Mark A.: Theorizing EU Policy-Making, in: Pollack, Mark A./Wallace, Helen/Wallace, William (Hrsg.): *Policy-making in the European Union*, Oxford/New York 2005 [S. 13-48]. 3.) Faber: *Europäische Integration und politikwissenschaftliche Theoriebildung. Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus in der Analyse*, 2005. 4.) Nugent, Neill: *The government and politics of the European Union*, Basingstoke 2003. 5.) Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank: Theories of European integration. Assumptions and hypotheses, in: Richardson, Jeremy J. (Hrsg.): *European Union: power and policy-making*, Abingdon 2006 [S. 73-95]. 6.) Haas, Ernst B.: Die Einigung Europas, in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Erfolge und Krisen der Integration*, Köln 1970.

²⁹ Vgl. u.a. 1.) Rittberger/Schimmelfennig: *Theories of European integration. Assumptions and hypotheses*, 2006. 2.) Jensen: *Neo-functionalism*, 2007. 3.) Sandholtz, Wayne/Stone Sweet, Alec (Hrsg.): *European integration and supranational governance*, Oxford 1998. 4.) Wolf, Dieter: Neo-Funktionalismus, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden 2006 [S. 65-90].

³⁰ Vgl. u.a. 1.) Moravcsik, Andrew: *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, Ithaca 1998. 2.) Moravcsik, Andrew: *Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*, in: Center for European Studies Working Paper Series, Heft 52, 1994. 3.) Steinhilber, Jochen: Liberaler Intergouvernementalismus, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden 2006 [S. 169-196]. 4.) Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank: Integrationstheorien: Entstehung und Entwicklung der EU, in: Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Peters, Dirk/Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank/Wagner, Wolfgang (Hrsg.): *Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte*, Paderborn u.a. 2005 [S. 19-80].

Theorien noch zu sehr auf die institutionelle Entwicklung, als dass sie die Frage klären könnten, von welchen Mechanismen ein konkretes Politikfeld beeinflusst wird und welchen Einfluss welcher Akteur auf welche Entscheidung nehmen kann:

„The neofunctionalist/intergovernmentalist debate was *not* primarily about second-order [meta-theoretical] questions, and indeed the basic assumptions of each theory - the relationship between agents and structure, the logic of human behavior, etc. - were often left undefined.“³¹

Mit der Annahme des fast schon automatischen Voranschreitens der Integration und der Machtlosigkeit der Mitgliedstaaten (im Folgenden nur noch MS) geht der Neo-Funktionalismus an den realen Entwicklungen des Politikfelds Justiz und Inneres vorbei. Dieses stellte noch bis zum Vertrag von Lissabon eine der letzten verbliebenen Bastionen der intergouvernementalen Entscheidungsfindung dar und kann somit nicht als ein Politikfeld angesehen werden, in dem die (neo-)funktionalistischen Vorhersagen eingetroffen sind.

Aber auch die Annahmen des (Liberalen) Intergouvernementalismus erscheinen als nicht geeignet, auf die europäische Justiz- und Innenpolitik angewandt zu werden. So trifft zum einen deren These, dass sich Integration nur auf „low politics“ beschränken könne, auf die Justiz- und Innenpolitik nicht zu. Sah es auch bis zum Vertrag von Amsterdam noch so aus als würde hier tatsächlich die Vorhersage eintreffen, dass sich „high politics“ nicht vergemeinschaften lassen können, so kann dies seitdem nicht mehr gelten. Denn inzwischen wurden bereits mehrere Supranationalisierungsschritte in diesem so sensiblen Bereich vollzogen. Zweitens sind beide Ansätze zu staatszentriert, als dass sie eine Untersuchung der Rolle des Europäischen Parlaments ermöglichen würden. Und gerade dessen Einfluss auf die bisherigen und zukünftigen Entscheidungen des Politikfelds soll aber im Folgenden untersucht werden, da hier angenommen werden soll, dass gerade die neue Einflussmöglichkeiten des EPs bedeutende Umwälzungen in der Gesetzgebung hervorrufen können.

Mit dem nächsten Perspektivenwechsel in den 1990er Jahren wechselte der Fokus von den Groß-Theorien auf Theorien mittlerer Reichweite. In Ansätzen wie dem Multi-Level-Governance-Ansatz³² oder der Fusionsthese³³ wurde sich erstmals rein

³¹ Pollack, Mark A.: Rational Choice and EU Politics, in: Jørgensen, Knud Erik/Pollack, Mark A./Rosamond, Ben (Hrsg.): *Handbook of European Union Politics*, London 2007 [S. 31-56], S. 35 (Hervorhebungen im Original).

³² Vgl. u.a. 1.) Hooghe, Liesbet/Marks, Gary: *Multi-level governance and European integration*, Lanham 2001. 2.) Heinelt, Hubert/Knodt, Michèle (Hrsg.): *Politikfelder im EU-Mehrebenensystem. Instrumente und Strategien europäischen Regierens*, Baden-Baden 2008. 3.) Hüttmann, Martin Gro-

auf den speziellen Charakter der Europäischen Union konzentriert. Mit dieser Verlagerung der Herangehensweise hin zu einer Beschäftigung mit dem einzigartigen System der Europäischen Union wurde ein elementarer Schritt gemacht für die Beantwortung der Frage, wovon ein Politikfeld der EU-Gesetzgebung beeinflusst wird und welchen Einfluss welcher Akteur unter welchen Umständen auf eine Entscheidung nehmen kann. Die Sichtweise, dass an einem supranationalisierten Gesetzgebungsverfahren mehrere Akteure beteiligt sind und es kein eindeutiges Entscheidungszentrum gibt, stellt eine wichtige Grundlage für die Beantwortung der dieser Untersuchung zugrundeliegenden Fragestellung dar. Denn dies stellt eine elementare Grundlage dafür dar, die Einflussmöglichkeiten der Europäischen Parlaments untersuchen zu können. Des Weiteren ist die Konzentration auf einzelne Prozesse von großer Bedeutung für den der vorliegenden Untersuchung zugrundeliegenden Ansatz, da hiermit erstmals die konkrete Auseinandersetzung mit nur einem Politikfeld - wie hier die Justiz- und Innenpolitik - theoretisch ermöglicht wird.

Allerdings stoßen die Ansätze dann an ihre Grenzen, wenn es an die Erklärung der Entscheidungsfindung der einzelnen Akteure geht. Auf dieser Ebene bieten die Theorien keine Erklärungsansätze. In beiden Fällen wird von rational handelnden Akteuren ausgegangen, und zu dieser Rationalität wird keine Alternative, kein Gegenentwurf angeboten.

b) DIE META-THEORETISCHE DEBATTE: KONSTRUKTIVISMUS VS. RATIONALISMUS

Die Vorherrschaft realistischer Erklärungsfaktoren wurde erst mit der so genannten „konstruktivistischen Wende“ in den 1990er Jahren gebrochen. Aus der Annahme heraus, die bisherigen Ansätze der Integrationsforschung seien „undersocialised in the sense that they pay insufficient attention to the ways in which actors in world poli-

ße/Knodt, Michèle: Der Multi-Level Governance-Ansatz, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden 2006 [S. 223-248]. 4.) Blank, Kermit/Hooghe, Liesbet/Marks, Gary: *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance*, in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 34 Heft 3, 1996. 5.) Hix, Simon: *The Study of the European Union II. The 'new governance' agenda and its rivals*, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 5 Heft 1, 1998.

³³ Vgl. u.a. 1.) Wessels, Wolfgang: Staat und (westeuropäische) Integration. Die Fusionsthese, in: Kreile, Michael (Hrsg.): *Die Integration Europas*, in: *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft*, Opladen 1992 [S. 36-61]. 2.) Wessels, Wolfgang: *An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes*, in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 25 Heft 2, 1997. 3.) Wessels, Wolfgang: *Die Öffnung des Staates: Modelle und Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis 1960 - 1995*, Opladen 2000. 4.) Checkel: *Social construction and integration*, *Journal of European Public Policy*.

tics are socially constructed“³⁴, brachte diese Strömung einen Perspektivenwechsel im Sinne der Abkehr vom Menschenbild des „Homo oeconomicus“.

Elementar für die Einordnung der Konstruktivismus-Rationalismus-Debatte ist die einleitende Klärung, dass sowohl Konstruktivismus als auch Rationalismus nicht als substantielle Theorien der Internationalen Beziehungen anzusehen sind, sondern vielmehr als „Meta-Theorien“. Eine Meta-Theorie kann beschrieben werden als

„an umbrella for a family of first- order theories that marry these basic assumptions to an additional set of substantive assumptions about, inter alia, the nature of the actors, their preferences, and the institutional or strategic settings in which they interact.“³⁵

Eine Meta-Theorie unterscheidet sich von einer substantiellen Theorie darin, dass sie keine empirisch gehaltvollen Annahmen über internationale Politik macht und auch nicht die Analyseebene der Theorie definiert.³⁶ Die beiden Meta-Theorien Konstruktivismus und Rationalismus sind damit Handlungstheorien, die „nur“ die Einflüsse auf Akteurshandeln und -entscheiden darstellen. Welchen dieser Einflüsse - also hier Normen, Institutionen oder generell Verhaltensanforderungen - der einzelne Akteur dann aber folgt, kann die Denkweise nicht beantworten. Dazu bedarf es dann einer substantiellen Theorie unter dem jeweiligen „Schirm“ der Meta-Theorie.

aa) Konstruktivistische Ansätze

Grundlage für die konstruktivistische Wende ist die Abkehr des Konstruktivismus vom Homo oeconomicus als zugrundeliegendes Menschenbild. Ihm wird das Gegenmodell des normgeleiteten „Homo sociologicus“ gegenübergestellt - mit der Konsequenz,

„dass Ideen, Normen und Werte zur unabhängigen Variable werden, die das Verhalten von Staaten bestimmen und nicht umgekehrt zur Wahrnehmung von machtpolitischen oder wirtschaftlichen Interessen von Staaten instrumentalisiert werden.“³⁷

Im Gegensatz zum Homo oeconomicus bestimmt die Verfolgung von „intersubjektiv geteilten, wertegestützten Erwartungen angemessenen Verhaltens“³⁸ nach der konstruktivistischen Auffassung das Handeln der politischen Akteure.

³⁴ Wendt, Alexander: *Social theory of international politics*, Cambridge 1999, S. 3f.

³⁵ Pollack: *Rational Choice and EU Politics*, ARENA Working Paper, S. 4.

³⁶ Vgl. Risse: *Konstruktivismus, Rationalismus und Theorien Internationaler Beziehungen - warum empirisch nichts so heiß gegessen wird, wie es theoretisch gekocht wurde*, 2003, S. 101.

³⁷ Menzel, Ulrich: *Zwischen Idealismus und Realismus. Die Lehre von den Internationalen Beziehungen*, Frankfurt a.M. 2001, S. 220.

Dass der Konstruktivismus „nur“ die Einflüsse auf Akteurshandeln und -entscheidungen darstellt, hat er wie oben beschrieben mit dem Rationalismus gemeinsam. Der Anspruch, eine substantielle oder sogar „grand theory“ anzubieten, wird also gar nicht erhoben:

„First, constructivism, as a specific position in the philosophy of the social sciences, cannot serve as a substantive theory of European integration. It would be a mistake to compare theories of European integration such as neo-functionalism to constructivism. Furthermore, this is no attempt at developing a constructivist ‘grand theory’ of European integration. Even though there are connections between key aspects of neo-functionalist theorizing – e.g. processes of socialization, learning, transfers of loyalty, redefinitions of interest and, in general, the transformative perspective – and aspects of constructivism, such overlap should not lead to a conflation between one and the other.“³⁹

Die Intention ist eine andere:

„I am less interested in ascertaining whether we have or are developing a specific constructivist theory of integration – something to compete with intergovernmentalism or neofunctionalism. Indeed, I would argue this is precisely not the development to be encouraged. Rather, I ask how constructivist insights as applied to Europe are shedding light on issues - the nature of political order, the (re-) construction of identity, the formation of political community – of more general interest.“⁴⁰

Allerdings stehen nicht die individuellen Wertevorstellungen im Mittelpunkt, sondern die gesellschaftlichen Wurzeln dieser Überzeugungen bzw. die „gemeinsame[n] Referenzpunkte, die für unterschiedliche Akteure die gleiche Bedeutung haben und das gleiche Verhalten hervorrufen“⁴¹.

Dabei muss dieses Verhalten nicht bewusst und willentlich sein. Durch Sozialisationsprozesse verinnerlichte und selbständig gewordene Traditionen können normgeleitetes Handeln auch unbewusst stattfinden lassen. Aufgrund dessen sprechen konstruktivistische Forscher den Normen eine „regulierende“⁴², handlungsleitende Macht

³⁸ Boekle, Henning/Rittberger, Volker/Wagner, Wolfgang: *Normen und Außenpolitik: Konstruktivistische Außenpolitiktheorie*, in: Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung, Nr. 34, 1999, S. 4.

³⁹ Christiansen, Thomas/Jørgensen, Knud Erik/Wiener, Antje: *The social construction of Europe*, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 6 Heft 4, 1999, S. 4.

⁴⁰ Checkel, Jeffrey T.: *Constructivist Approaches to European Integration*, in: ARENA Working Paper, 6/2006, S. 3.

⁴¹ Wiener, Antje: Die Wende zum Dialog: Konstruktivistische Brückenstationen und ihre Zukunft, in: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael (Hrsg.): *Die neuen internationalen Beziehungen: Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*, Baden-Baden 2003 [S. 133-160], S. 144.

⁴² Ruggie, John Gerard: *What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge*, in: *International Organization*, Jg. 52 Heft 4, 1998, S. 17.

zu. Daneben wird Normen als weitere Macht auch eine „konstitutive“, identitätsprägende zugesprochen⁴³, indem die Befolgung bestimmter Verhaltenserwartungen als notwendig und ausschlaggebend für die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Kultur- und Werteraum erachtet wird.

In einer Sonderausgabe der Zeitschrift *European Public Policy* aus dem Jahre 1999, die als die Initialzündung für die Anwendung der (bisher auf die Theorien der Internationalen Beziehungen beschränkten) konstruktivistischen Ansätze auf die europäische Integration gilt, wird mit eben diesem Fokus die Notwendigkeit dieser neuen Erklärungsformen begründet:

„The goal was not to dismiss rational choice or historical institutionalist work on integration; those literatures are rich and offer many insights. Yet, because of their adherence to variants of methodological individualism, certain analytic/empirical issues – interest and identity formation, most importantly – are bracketed. A more sociological and constructivist understanding of institutions as constitutive allows one to address such questions.“⁴⁴

Hierin zeigt sich auch eine weitere Grundannahme des Konstruktivismus: die Ablehnung des (den rationalistischen Ansätzen zugrundeliegenden) methodologischen Individualismus. Die dort vertretene Annahme, dass das Handeln der beteiligten Individuen das einzige Subjekt der Analyse sei, „d.h. die Annahme, dass sich Strukturen auf die strategischen Interaktionen rational kalkulierender individueller Akteure reduzieren lassen“⁴⁵, wird vom Konstruktivismus abgelehnt. Im Gegensatz zur konstruktivistischen Argumentation werden nach den Annahmen des methodologischen Individualismus Werte ausschließlich von den Individuen selbst festgelegt.

Der Konstruktivismus geht dagegen von einer Reihe äußerer Strukturen aus, die das Handeln und Entscheiden (auch unbewusst) beeinflussen. So wird angenommen, „dass Akteure in sozialen Strukturen eingebettet sind, so dass ihre Interessen nicht unabhängig von intersubjektiv geteilten Bedeutungsgehalten betrachtet werden können“⁴⁶. Diese „wechselseitige Konstituiertheit von Akteur und Struktur“⁴⁷ nimmt damit eine „Mittelposition“ zwischen Akteur und Struktur ein, wo der methodologische Individualismus sich rein auf die Seite des Akteurs stellt. Dadurch wird erstmals ein

⁴³ Ebd.

⁴⁴ Checkel: *Social construction and integration*, *Journal of European Public Policy*, S. 12.

⁴⁵ Schweltnus, Guido: Sozialkonstruktivismus, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden 2006 [S. 321-346], S. 323.

⁴⁶ Ebd.

⁴⁷ Risse: *Konstruktivismus, Rationalismus und Theorien Internationaler Beziehungen - warum empirisch nichts so heiß gegessen wird, wie es theoretisch gekocht wurde*, 2003, S. 106.

wichtiger Forschungszweig erschlossen, nämlich die Untersuchung der Entstehung und Herkunft von Interessen und Identität:

„Constructivists emphasize a process of interaction between agents and structures; the ontology is one of mutual constitution, in which neither unit of analysis - agents or structures - is reduced to the other and made ‚ontologically primitive‘. This opens up what for most theorists is the black box of interest and identity formation, where agent interests emerge from and are endogenous to interaction with institutional structures.“⁴⁸

Sollen jedoch Normen und Werte in die Integrationstheorie einbezogen werden, so müssen auch die Mechanismen ihrer Verbreitung untersucht werden:

„Here, constructivists have identified two dominant diffusion pathways: societal mobilization and social learning. In the first case, non-state actors and policy networks are united in their support for norms; they then mobilize and coerce decision-makers to change state policy. Norms are not necessarily internalized by the élites. The activities of Greenpeace or any number of European non-governmental organizations (NGOs) exemplify this political pressure mechanism. The second diffusion mechanism identified by constructivists is social learning, where agents – typically élite decision-makers – adopt prescriptions embodied in norms; they then become internalized and constitute a set of shared intersubjective understandings that make behavioural claims. This process is based on notions of complex learning drawn from cognitive and social psychology, where individuals, when exposed to the prescriptions embodied in norms, adopt new interests.“⁴⁹

Der Blickwinkel der Betrachtung politischer Entscheidungen änderte sich damit drastisch:

„Take the debate on the future of the European Union as it has evolved from the 1990s onwards. Do the German and French contrasting visions of a future European political order reflect some underlying economic or geopolitical interests? If this were the case, we would expect most French politicians to plead for a federalist vision of the EU, since France should be obviously interested in binding a powerful Germany as firmly as possible to Europe. In contrast, most German contributors should embrace a ‚Europe of nation states‘, as a means of gaining independence from the constraining effects of European integration. Thus, an emphasis on material power as well as economic or security interests would mis-predict the positions in the current debate. Those positions, however, can be explained as reflecting competing visions of a good political and socio-economic order which are deeply embedded in the two countries‘ contrasting domestic structures and political cultures.“⁵⁰

⁴⁸ Caporaso/Checkel/Jupille: *Integrating Institutions. Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union*, Comparative Political Studies, S. 14.

⁴⁹ Checkel: *Social construction and integration*, Journal of European Public Policy, S. 10f.

⁵⁰ Risse, Thomas: Social Constructivism and European Integration, in: Diez, Thomas/Wiener, Antje (Hrsg.): *European Integration Theory*, Oxford/New York 2009 [S. 144-162], S. 146.

Um jedoch vorhersagen zu können, unter welchen Umständen welche Normen ein Handeln oder Entscheiden bestimmen, sind konkrete Indikatoren für die Wirksamkeit bestimmter Normen notwendig. Denn:

„Aus der Perspektive der Kritiker laufen Konstruktivisten stets Gefahr, Außenpolitik im nachhinein dadurch zu ‚erklären‘, daß aus der Vielzahl der identifizierbaren Verhaltensanforderungen diejenige ausgewählt wird, die dem beobachtbaren Verhalten am nächsten kommt.“⁵¹

Deswegen entwickelten konstruktivistische Forscher zwei Instrumente zur Bestimmung des verpflichtenden Charakters von Normen: „Kommunalität“ und „Spezifität“. Kommunalität definiert dabei den verpflichtenden Charakter einer Norm anhand ihrer Verbreitung innerhalb eines sozialen Systems. Eine hohe Kommunalität besteht, wenn die Gesamtheit der Mitglieder des sozialen Systems die Norm teilt. Ist die Kommunalität einer Norm allerdings gering, ist

„die Formulierung einer konstruktivistischen Prognose für die Außenpolitik eines Staates nicht möglich, denn aus konstruktivistischer Perspektive kann einer Norm nur dann ein Einfluß auf das Verhalten eines Staates zugesprochen werden, wenn sie mindestens mittlere Kommunalität besitzt.“⁵²

Spezifität hingegen kategorisiert den verpflichtenden Charakter einer Norm anhand ihrer Genauigkeit und wie konkret sie angemessenes von unangemessenem Handeln abgrenzt. Spezifische Normen lassen kaum einen Spielraum bei ihrer Befolgung zu, während unspezifische bzw. unkonkrete Normen diesen Spielraum groß lassen. Für die Prognostizierbarkeit, unter welchen Umständen welche Norm entscheidungsbestimmend ist, sind wiederum nur spezifische Normen von Wert, da nur sie eine eindeutige kausale Verknüpfung von Normen und Handeln/Entscheiden zulassen.⁵³

Allerdings weisen die konstruktivistischen Ansätze eine hohe Anzahl unterschiedlicher interner Ausprägungen sowie eine starke methodologische Vielfalt auf.⁵⁴ Eine der bedeutendsten Differenzen ist dabei die unterschiedliche Gewichtung des Einflusses von Strukturen bzw. der individuellen Akteure - und inwieweit Entscheidungen auf (unbewusst wirkenden) Strukturen oder (bewusst handelnden) Akteuren basieren. Um einen „Mittelweg“ zwischen diesen Ausprägungen zu definieren und eine

⁵¹ Boekle/Rittberger/Wagner: *Normen und Außenpolitik: Konstruktivistische Außenpolitiktheorie*, Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung, S. 7.

⁵² Ebd.

⁵³ Vgl. Ebd.

⁵⁴ Vgl. u.a. 1.) Risse: *Social Constructivism and European Integration*, 2009. 2.) Schweltnus: *Sozialkonstruktivismus*, 2006.

Brücke zwischen den Extrempolen zu bauen, wurde der „middle ground“ erarbeitet. Unter anderem wurde im Sinne eines Brückenbaus zwischen den extremen konstruktivistischen Auslegungen den Normen eine doppelte Qualität zugeschrieben - einerseits als von Individuen erzeugt, andererseits aber wiederum strukturierend auf deren Verhalten und Identitäten:

„Normen haben stabile und flexible Qualitäten, das heißt, sie sind einerseits durch soziale Interaktion gesellschaftlich konstruiert und haben andererseits eine handlungsleitende konstitutive Wirkung.“⁵⁵

bb) Rationalismus als Meta-Theorie

Rationalismus stellt einerseits wie der Konstruktivismus eine Meta-Theorie dar, andererseits jedoch auch die Grundlage für einige substantielle Theorien. Nicht nur der Intergouvernementalismus und der Liberale Intergouvernementalismus, auch der Neo-Funktionalismus stellen (zumindest bis zu einem gewissen Grad) rationalistische substantielle Theorien dar. Der folgende Abschnitt soll sich jedoch mit dem Rationalismus als Meta-Theorie beschäftigen.

Rationalismus als Meta-Theorie wird beschrieben als „a methodological approach that explains both individual and collective (social) outcomes in terms of *individual goal-seeking under constraints*“⁵⁶. Drei Grundelemente werden dabei als prägend für die rationalistischen Annahmen hervorgehoben: „(1) methodological individualism, (2) goal-seeking or utility-maximization and (3) the existence of various institutional or strategic constraints on individual choice“⁵⁷.

Wie bereits im vorherigen Abschnitt erwähnt, beschreibt der methodologische Individualismus die Konzentration auf das Individuum als einziges Subjekt der Analyse. Rationalistische Ansätze versuchen demnach, sowohl individuelles als auch kollektives Verhalten als die Summe individueller Entscheidungen⁵⁸ zu erklären:

⁵⁵ Wiener: *Die Wende zum Dialog: Konstruktivistische Brückenstationen und ihre Zukunft*, 2003, S. 150.

⁵⁶ Snidal, Duncan: Rational Choice and International Relations, in: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth A. (Hrsg.): *Handbook of International Relations*, London 2002 [S. 73-94], S. 74 (Hervorhebungen im Original).

⁵⁷ Pollack: *Rational Choice and EU Politics*, 2007, S. 32.

⁵⁸ Vgl. Pollack: *Rational Choice and EU Politics*, ARENA Working Paper, S. 3ff.

„Rational choice theory's individualism assumption (methodological individualism) treats individuals as the basic (elemental) units of social analysis. Both individual and collective actions and outcomes are explicable in terms of unit-level (individual) properties.“⁵⁹

Das Element „goal-seeking or utility-maximization“ beschreibt das Vorgehen von Akteuren, „[to] calculate the expected utility of alternative courses of action, and choose the action that is likely to maximize their utility“⁶⁰.

Das dritte Grundelement beschreibt die Annahme der Rationalisten, dass Akteure unter Ein- und Beschränkungen handeln (müssen), dass sie nicht direkt ihr Wunschresultat und -zustand bewirken können, sondern dass es nötig ist „[to] weigh and choose among alternative courses of action within the constraints of their physical and social surroundings, and often on the basis of incomplete information“⁶¹.

Eine weitere rationalistische Kernthese ist, dass die verfolgten Präferenzen (exogen) gegeben und über die Zeit stabil sind⁶²:

„The most important of these properties are, on one hand, transitive, fixed, and given (exogenous) preferences over possible states of the world and, on the other, information and beliefs about the causal connections between actions and outcomes (states of the world). Rational choice typically offers no theory of preferences but deploys exogenous preferences in explaining individual and social choice.“⁶³

Wie der letzte Satz des Zitats schon deutlich macht, ist die Frage danach, wo und wie die Präferenzen entstehen, nicht Gegenstand rationalistischer Untersuchungen. Dafür ist die Annahme der zeitlichen Stabilität eine entscheidende Voraussetzung, da nur dadurch Prognosen für politisches Handeln aus rationalistischer Sicht ermöglicht werden:

„Für rationalistische Erklärungsansätze ist daher die Annahme zentral, dass Staaten eine grundlegende Präferenzordnung besitzen, die über Zeit stabil ist. Die grundlegende Präferenzordnung umfasst allgemeine Ziele, die Staaten in der internationalen Politik zu verwirklichen suchen. Ist die grundlegende Präferenzordnung eines Staates bekannt, so können daraus spezifische Präferenzen abgeleitet werden, die die allgemeinen Ziele eines Staates in ge-

⁵⁹ Caporaso/Checkel/Jupille: *Integrating Institutions. Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union*, Comparative Political Studies, S. 12.

⁶⁰ Pollack: *Rational Choice and EU Politics*, ARENA Working Paper, S. 4.

⁶¹ Ebd.

⁶² Vgl. u.a. 1.) Wagner, Wolfgang: *Interessen und Ideen in der europäischen Verfassungspolitik. Rationalistische und konstruktivistische Erklärungen mitgliedstaatlicher Präferenzen*, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 40 Heft 3, 1999 [S. 415-441]. 2.) Pollack: *Rational Choice and EU Politics*, 2007.

⁶³ Caporaso/Checkel/Jupille: *Integrating Institutions. Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union*, Comparative Political Studies, S. 12.

gebenen Situationen mit spezifischen Handlungsmöglichkeiten und -beschränkungen konkretisieren.“⁶⁴

Ob die Nationalstaaten dabei eine individuelle oder eine einheitliche Präferenzordnung besitzen, wird vom Rationalismus nicht eindeutig geklärt. Eine der Auslegungen, der „umfassende Rationalismus“ oder „thick rationalism“⁶⁵, geht davon aus, dass die Präferenzordnung der Staaten einheitlich ist. Durch diese Annahme lässt sich dann auch der Verzicht auf eine empirische Auseinandersetzung mit den Akteurspräferenzen rechtfertigen. Denn nur wenn angenommen wird, dass Präferenzordnungen nicht individuell und somit auch nicht unterschiedlich sind, wird ein Verzicht auf die Erforschung der Präferenzen möglich:

„In dieser umfassenden Variante erhält die rationalistische Herangehensweise somit eine Theorie der Präferenzbildung, die für Staaten eine einheitliche, stabile Ordnung grundlegender Präferenzen annimmt, aus der für gegebene Situationen spezifische Präferenzen deduziert und außenpolitisches Verhalten so prognostiziert werden kann. [...] Die verschiedenen Varianten des ‚thick rationalism‘ unterscheiden sich darin, wie die einheitliche Präferenzordnung von Staaten inhaltlich ausgefüllt wird. In aller Regel spielen dabei ‚power‘ und/oder ‚plenty‘ in der ein oder anderen Form die entscheidenden Rollen.“⁶⁶

Die neben dem methodologischen Individualismus wohl deutlichste Unterscheidung zum Konstruktivismus liegt in der unterschiedlichen Auffassung von der Bedeutung und des Einflusses von (gesellschaftlichen) Strukturen. Im Gegensatz zur konstruktivistischen Auffassung, dass Strukturen Akteure konstituieren, „insofern sie ihnen eine soziale Identität vermitteln und darüber hinaus Handlungsmöglichkeiten eröffnen bzw. einschränken“⁶⁷, argumentiert der Rationalismus genau entgegengesetzt, „von unten nach oben“, von den Akteuren zu den sozialen Strukturen“⁶⁸:

„By contrast with ‚holist‘ approaches that treat society as basic and derive individual characteristics from society, rational choice approaches seek to explain both individual and collective behavior as the aggregation of individual choices.“⁶⁹

⁶⁴ Wagner: *Interessen und Ideen in der europäischen Verfassungspolitik. Rationalistische und konstruktivistische Erklärungen mitgliedstaatlicher Präferenzen*, Politische Vierteljahresschrift, S. 421.

⁶⁵ Checkel, Jeffrey T.: *The Constructivist Turn in International Relations Theory*, in: World Politics, Heft 50, 1998 [S. 324-348], S. 327.

⁶⁶ Wagner: *Interessen und Ideen in der europäischen Verfassungspolitik. Rationalistische und konstruktivistische Erklärungen mitgliedstaatlicher Präferenzen*, Politische Vierteljahresschrift, S. 421.

⁶⁷ Risse: *Konstruktivismus, Rationalismus und Theorien Internationaler Beziehungen - warum empirisch nichts so heiß gegessen wird, wie es theoretisch gekocht wurde*, 2003, S. 105.

⁶⁸ Ebd.

⁶⁹ Pollack: *Rational Choice and EU Politics*, 2007, S. 32.

Veränderungen in internationalen Institutionen werden in dieser Sichtweise bewirkt durch:

„A consequential frame sees political order as arising from negotiation among rational actors pursuing personal preferences or interests in circumstances in which there may be gains to coordinated action. Political integration represents a collection of ‚contracts‘ negotiated among actors with conflicting interests and varying resources.“⁷⁰

Institutionen werden also nur geschaffen bzw. ausgeweitet, wenn sie den Akteuren zum Erreichen und Durchsetzen ihrer Interessen dienlich scheinen - oder als Zugeständnis an andere Akteure, wenn dadurch deren Unterstützung bei anderen Verhandlung gesichert werden kann. Gleiches gilt für die Verlagerung von Kompetenzen auf die supranationale europäische Ebene. Die europäische Integration wird bestimmt durch „funktionale Erfordernisse und/oder materiell bzw. machtpolitisch definierte Interessen“⁷¹. Der Nutzen muss also nicht konkret und/oder direkt problembezogenen sein, auch die Schaffung von Rahmenbedingungen für einen (erhofften) späteren Nutzen - wie im Falle der Supranationalisierung einst nationalstaatlicher Entscheidungshoheit - fällt unter zweckrationales Handeln:

„Die sind einerseits Effizienzgewinne, durch die die Kosten, die mit der politischen Entscheidungsfindung im Brüsseler Gesetzgebungsprozess verbunden sind, reduziert werden können. Andererseits versuchen rationale Akteure durch institutionelle Veränderungen und das Abtreten von Souveränität durch Konstitutionalisierung bestimmte langfristige Politikziele (besser) zu realisieren.“⁷²

Was dabei als Analyseeinheit herangezogen wird, ist vom Rationalismus nicht von vorneherein festgelegt - dies können sowohl Individuen, Organisationen oder auch Staaten sein.⁷³

Des Weiteren können rationalistische Modelle entlang der Stärke der Konzeption des Rationalismus variieren:

„They can adopt a ‚thick‘ conception of rationality, in which actors are assumed to be narrowly self-interested, or a ‚thin‘ conception, in which rational-actors may be self-interested or altruistic and may seek a variety of goals such as wealth, power or even love.“⁷⁴

⁷⁰ March, James G./Olsen, Johan P.: *The Institutional Dynamics of International Political Orders*, in: *International Organization*, Jg. 52 Heft 4, 1998 [S. 943-969], S. 949.

⁷¹ Engelmann, Daniela/Knopf, Hans-Joachim/Roscher, Klaus/Risse, Thomas: Identität und Europäische Union. Die Diskussion um den Euro in Großbritannien, Frankreich und Deutschland, in: König, Thomas/Rieger, Elmar/Schmitt, Hermann (Hrsg.): *Europäische Institutionenpolitik*, Frankfurt a.M. u.a. 1997 [S. 79-98], S. 79.

⁷² Rittberger/Schimmelfennig: *Die Europäische Union auf dem Weg in den Verfassungsstaat*, 2006, S. 19.

⁷³ Vgl. Pollack: *Rational Choice and EU Politics*, 2007, S. 33.

c) ZWISCHENFAZIT: DER RICHTIGE WEG ZUR PASSENDEN THEORIE?

Durch die konstruktivistische Wende wurde erstmals die theoretische Untersuchung des den Entscheidungen zugrundeliegenden Verhaltens der beteiligten Akteure ermöglicht. Dem rational handelnden Akteur wird mit dem „angemessen“ handelnden Akteur, der auf der Grundlage von intersubjektiv geteilten Normen entscheidet, ein Gegenmodell gegenüber gestellt. Dies ermöglicht es nun, das Handeln von Akteuren zu erklären und auch Prognosen für künftige Entscheidungen zu entwickeln.

Die beiden Meta-Theorien verfügen jeweils über eine „handlungstheoretische Ebene“, die sich im Gegensatz zu den „strukturtheoretischen“ auf den Einfluss des sozialen Handelns der Akteure konzentriert:

„Strukturtheoretische Ansätze privilegieren soziale Strukturen und erklären damit die Identitäten und Interessen von Akteuren. Handlungstheoretische Ansätze dagegen konzentrieren sich auf das soziale Handeln der Akteure und erklären damit die Entstehung und Reproduktion sozialer Strukturen.“⁷⁵

Auf der handlungstheoretische Ebene „können die Unterschiede zwischen dem rationalistischen Paradigma und den sozial-konstruktivistischen Ansätzen daran festgemacht werden, dass sie verschiedene Handlungslogiken betonen“⁷⁶: die „Logik des Konsequentialismus“ einerseits und die „Logik der Angemessenheit“ andererseits.

Erst durch diese Ebene wird also ermöglicht, ein Politikfeld zu untersuchen, von dem angenommen wird, dass die einzelnen Akteure unterschiedlich entscheiden (könnten) und dass die unterschiedliche Entscheidungspräferenzen von entscheidender Bedeutung für die Gesetzgebung sind. Denn gerade dies soll die Intention für die vorliegende Untersuchung eines Politikfelds sein, in dem sich durch eine neue vertragliche Grundlage der Einfluss der legislativen Akteure verschiebt. Da die Auswirkungen dieser Einfluss-Verschiebung geklärt werden sollen, ist hierin der ausschlaggebende Grund zu sehen, warum die folgende Untersuchung auf dieser theoretischen Grundlage aufbauen soll.

Die handlungstheoretische Ebene des Rationalismus-Konstruktivismus-Streits stellt dementsprechend die ideale Herangehensweise für die Untersuchung der Fragestellung dar, wovon ein Politikfeld generell bzw. die Justiz- und Innenpolitik im

⁷⁴ Ebd.

⁷⁵ Risse: *Konstruktivismus, Rationalismus und Theorien Internationaler Beziehungen - warum empirisch nichts so heiß gegessen wird, wie es theoretisch gekocht wurde*, 2003, S. 106.

⁷⁶ Ebd., S. 107.

Speziellen beeinflusst wird, wie die Akteure sich verhalten und welchen Einfluss welcher Akteur unter welchen Umständen auf eine Entscheidung nimmt.

2. EINE HANDLUNGSTHEORETISCHE HERANGEHENSWEISE - DIE HANDLUNGSLOGIKEN VON RATIONALISMUS UND KONSTRUKTIVISMUS

Die theoretische Herangehensweise soll sich also wie dargelegt im Rahmen der Konstruktivismus-Rationalismus-Debatte auf der handlungstheoretischen Ebene bewegen. Doch wie kann die Gegenüberstellung zweier Meta-Theorien überhaupt fruchtvoll sein? In welche Bahnen muss die Gegenüberstellung gelenkt werden, welche Aspekte der beiden Ansätze taugen für eine zielführende Anwendung für eine so konkrete Fragestellung?

Nach der Festlegung auf die theoretische Grundlage sollen im Folgenden die beiden konkurrierenden Handlungslogiken dargestellt werden und es sollen die Implikationen, die diese Konzepte für die politische Realität der europäischen Justiz- und Innenpolitik haben, beleuchtet werden. Dies bedeutet, dass die beiden Handlungslogiken transferiert werden sollen auf den Bereich Justiz und Inneres und dadurch Hypothesen aufgestellt werden sollen, wie Entscheidungen, die den theoretischen Vorgaben der Handlungslogiken folgen, in der Praxis der Justiz- und Innenpolitik aussehen würden. Anhand dieser Hypothesen soll dann bei den Fallstudien im dritten Kapitel überprüft werden, welche Theorie in welchem Fall unter welchen Umständen zum Tragen kommt.

a) „BRINGING META-THEORIES OUT OF THE CLOUDS“ - EINE PROBLEMIORIENTIERTE ANWENDUNG VON RATIONALISMUS UND KONSTRUKTIVISMUS

Die Anwendbarkeit und Nützlichkeit einer Debatte zwischen zwei Meta-Theorien für die Erforschung der europäischen Integration wurde bereits wenige Jahre nach dem Aufkommen der Konstruktivismus-Rationalismus-Debatte angesichts der Richtung, die die wissenschaftliche Auseinandersetzung angenommen hatte, teilweise schon wieder in Frage gestellt. Selbst Vertreter einer der beiden Erklärungsversuche be-

gannen davor zu warnen, die Entwicklung empirisch verifizierbarer Hypothesen angesichts einer reinen Paradigmendebatte zu vernachlässigen:

„The study of international politics may indeed be characterized by the existence of two second-order theories, but scholars' empirical work need not – and indeed should not – be organized purely in terms of a zero-sum battle among competing paradigms.“⁷⁷

Mit dieser Problematik der Rationalismus-Konstruktivismus-Debatte beschäftigt sich auch ein Artikel von James Fearon und Alexander Wendt aus dem Jahre 2002, die in der Zuspitzung der Integrationstheorie auf die Auseinandersetzung zwischen den beiden Meta-Theorien die Gefahr sehen, dass „the central debate in IR will not be about international relations but rather about how to study international relations“⁷⁸. Die Rationalismus-Konstruktivismus-Debatte wird verglichen mit der Debatte zwischen Positivismus und Post-Positivismus, die sich eher um „questions of method and philosophy of social science“⁷⁹ als um konkrete Fortschritte in der Erforschung der Internationalen Beziehungen kümmern:

„One may reasonably ask whether progress in understanding international relations and improving human (and planetary) welfare is best served by structuring the field of IR in this way, as a battle of analytical paradigms.“⁸⁰

Ein solcher Kampf der Paradigmen könne keinen wissenschaftlichen Fortschritt bringen, denn er hätte zur Folge, dass gewisse Argumente „a priori as legitimate or illegitimate, scientific or unscientific“⁸¹ abgestempelt würden. Ebenfalls wird argumentiert, dass eine rein ontologische Auslegung der Debatte einem Nullsummenspiel gleichkäme, in dem es nur darum gehe, wer gewinne („a dialogue of the deaf in which each side tries to marginalize or subsume the other“⁸²), nicht aber um eine problemorientierte Heranziehung von unterschiedlichen Aspekten aus beiden Ansätzen. Die wichtigen Fragen würden damit nicht beantwortet:

„Knowing that international reality consists 'ultimately' of wholes or parts, for example, tells us little about how states, non-governmental organizations or multinational corporations affect international politics; about the conditions under which world politics is more conflictual or co-

⁷⁷ Pollack: *Rational Choice and EU Politics*, ARENA Working Paper, S. 24.

⁷⁸ Fearon/Wendt: *Rationalism v. Constructivism. A Skeptical View*, 2002, S. 52.

⁷⁹ Ebd.

⁸⁰ Ebd.

⁸¹ Ebd., S. 53.

⁸² Ebd., S. 68.

operative; about whether and how anarchy can be transcended - in short, about most of the political questions of concern to IR scholars.“⁸³

Fearon und Wendt befürchten als Auswirkungen einer solchen Debatte Stillstand und Lagerdenken in der Forschung:

„At the very least it can encourage scholars to be method-driven rather than problem-driven in their research, which may result in important questions or answers being ignored if they are not amenable to the preferred paradigmatic fashion.“⁸⁴

Eine ähnliche Intention für die Rationalismus-Konstruktivismus-Debatte verfolgen die Autoren James A. Caporaso, Jeffrey T. Checkel und Joseph Jupille. In einem Aufsatz aus dem Jahre 2003 äußern sie ähnliche Bedenken wie Fearon und Wendt für das Forschungsfeld angesichts einer zu dogmatischen Reduktion der Rationalismus-Konstruktivismus-Debatte auf die meta-theoretische Ebene. Denn: „metatheoretical debate has often hindered theoretical dialogue and fruitful empirical work“⁸⁵ - mit der Konsequenz, dass „the metatheoretical debate about institutions has run its course and must now give way to theoretical, methodological, and carefully structured empirical dialogue“⁸⁶. Auch sie verfolgen das Ziel, die Anwendung der Rationalismus-Konstruktivismus-Debatte aus einem stärker problemorientierten Blickwinkel anzugehen, aus einer „problem-driven, empirically oriented perspective“⁸⁷.

Ein ähnliches Ziel verfolgen Jeffrey T. Checkel und Andrew Moravcsik in einem als Streitgespräch angelegtem Aufsatz aus dem Jahre 2001. Wenn das Streitgespräch auch weniger darauf ausgelegt ist, gemeinsam eine Brücke zwischen beiden Großtheorien zu finden denn vielmehr dem jeweils anderen meta-theoretischen Lager die größeren Unzulänglichkeiten zuzuschreiben, so sehen doch beide Autoren ähnliche Defizite in der Rationalismus-Konstruktivismus-Debatte. Einerseits freut sich Checkel über den Einzug der Debatte zwischen Rationalisten und Konstruktivisten in das Forschungsfeld europäische Integration - da diese „a breath of fresh air into the controversy among intergovernmentalists, supranationalists and proponents of multi-level governance“⁸⁸ bringen würde. Andererseits:

⁸³ Ebd., S. 67.

⁸⁴ Ebd., S. 52.

⁸⁵ Caporaso/Checkel/Jupille: *Integrating Institutions. Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union*, Comparative Political Studies, S. 8.

⁸⁶ Ebd.

⁸⁷ Ebd., S. 16.

⁸⁸ Checkel, Jeffrey T./Moravcsik, Andrew: *A Constructivist Research Program in EU Studies?*, in: *European Union Politics*, Heft 2/2001 [S. 219-249].

„The bad news has been the tenor and substance of the debate. Too often, it has been abstract, pitched either at the level of theory or meta-theory, or addressing epistemological issues.“⁸⁹

In der Konsequenz fordert er empirisch überprüfbare Hypothesen und eine Methodik, die dazu beitragen könne.⁹⁰ Ähnliches propagiert auch Moravcsik, der den Schwachpunkt konstruktivistischer Forschung darin sieht, dass sie kaum überprüfbare und unterscheidungsfähige Hypothesen liefere sowie keine objektiven Methoden habe, mit denen die eigenen Hypothesen mit denen der besten alternativen Theorien verglichen werden könnten:

„Empirical confirmation requires, most fundamentally, that constructivist hypotheses differ from those generated by the best alternative hypotheses, and then be shown to be more consistent with an objective empirical record of state behavior. This, I point out, has been a weak point of constructivist studies of world politics, largely because constructivists have been focused on ontology rather than theory. They constantly seek to show that only constructivism can explain this or that broad phenomenon in world politics, rather than arguing that constructivism offers distinctive predictions about the conditions under which that phenomenon occurs.“⁹¹

Die zentrale Frage Moravcsiks hinsichtlich des Wegs des Konstruktivismus, den dieser hin zu mehr überprüfbaren Hypothesen zu gehen habe, formuliert bereits die Überschrift seines Abschnitts des Streitgesprächs: „Bringing constructivist integration theory out of the clouds: Has it landed yet?“⁹² Um zu verdeutlichen, dass dieser Anspruch nicht nur für die konstruktivistischen Ansätze gelten sollte, sondern für die gesamte dieser Untersuchung zugrundeliegende theoretische Debatte, dient diese Frage in abgewandelter Form als Überschrift dieses Kapitels.

Auch Thomas Risse schließt sich diesen Bedenken um die Fruchtbarkeit der Rationalismus-Konstruktivismus-Debatte an. Er spricht sich dafür aus, die paradigmatischen Gräben zu verlassen und die meta-theoretische Kluft zu überwinden. Darin sieht er enormes Potential für das praktische Wissen um die internationale Politik:

„In fact, the most-interesting institutionalist work is no longer to be found along the metatheoretical purists, be they rationalists or constructivists. Rather, as I tried to show, innovative work today combines the different logics of social action and demonstrates how different causal pathways using bargaining, arguing, or rule-following mechanisms complement each other and in various ways. [...] Scholars increasingly accept the notion that social reality cannot be

⁸⁹ Ebd., 219.

⁹⁰ Vgl. Ebd., 219f.

⁹¹ Ebd., S. 226f.

⁹² Ebd., S. 226.

reduced to one single logic of action and that, therefore, an approach such as rational choice which emphasizes the logic of consequentialism simply will not do.“⁹³

Aber was sind die Lösungen, die in den dargestellten Aufsätzen angeboten werden, um im Rahmen der Rationalismus-Konstruktivismus-Debatte zu einer fruchtbaren Auseinandersetzung zu kommen?

Fearon und Wendt fordern eine pragmatischere Anwendung der Debatte zur Herausarbeitung anwendbarer Instrumente statt meta-theoretischer Paradigmen: „rationalism and constructivism are most fruitfully viewed *pragmatically* as analytical tools, rather than as metaphysical positions or empirical descriptions of the world“⁹⁴. In anderen Worten: Es bedarf einer pragmatischen statt einer ontologischen Herangehensweise, wenn man die Rationalismus-Konstruktivismus-Debatte sinnvoll und fruchtvoll nutzen möchte. Denn eine Beschränkung auf die abstrakte meta-theoretische Ebene „has all too often hindered theoretical dialogue between constructivist and rationalist institutionalists“⁹⁵. Dazu müsse über die ontologische Auslegung hinausgegangen sowie der „Fundamentalismus“ in der Debatte abgelegt werden. Stattdessen solle die Intention der Forschung in dieser Debatte sein „to combine insight, cross boundaries and, if possible, synthesize specific arguments in hope of gaining more compelling answers and a better picture of reality“⁹⁶.

Zu ähnlichen Schlüssen kommen auch Caporaso, Checkel und Jupille. Für sie ist die Voraussetzung für eine problemorientierte und empirisch fruchtbare Anwendung der Rationalismus-Konstruktivismus-Debatte, den Startpunkt der Analyse von „either/or“ zu „both/and“⁹⁷ zu verschieben. Wie auch Fearon und Wendt fordern sie, die Gemeinsamkeiten beider Ansätze zu nutzen statt auf den Unterschieden zu beharren:

„The fact that we observe both strategic or calculative and persuasive or other-regarding behavior in the process of European integration encourages us to capture these facts in our theories.“⁹⁸

⁹³ Risse, Thomas: Constructivism and International Institutions: Toward Conversations across Paradigms, in: Katznelson, Ira/Milner, Helen V. (Hrsg.): *Political Science. The state of the discipline*, New York u.a. 2002 [S. 597-623].

⁹⁴ Fearon/Wendt: *Rationalism v. Constructivism. A Skeptical View*, 2002, S. 52 (Hervorhebungen im Original).

⁹⁵ Caporaso/Checkel/Jupille: *Integrating Institutions. Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union*, Comparative Political Studies, S. 16.

⁹⁶ Fearon/Wendt: *Rationalism v. Constructivism. A Skeptical View*, 2002, S. 68.

⁹⁷ Caporaso/Checkel/Jupille: *Integrating Institutions. Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union*, Comparative Political Studies, S. 16.

⁹⁸ Ebd.

In diesem Sinne kommen für die Autoren nur Theorien mittlerer Reichweite in Frage, da nur sie die Vorgaben erfüllen könnten und empirisch überprüfbare Ergebnisse produzierten: „the dialogue should proceed via empirical testing of middle-range propositions“⁹⁹. Die hier beschriebene empirische Überprüfbarkeit ist für die Autoren eine weitere Voraussetzung für die gemeinsame Anwendung beider Ansätze.

Damit eine solche „Theorien-Integration“ möglich werde, identifizieren die Autoren vier Instrumente für die Ermöglichung eines theoretischen Dialogs: „competitive testing; additive theory based on complementary domains of application; sequencing of theories; and incorporation (subsumption)“¹⁰⁰. Jedes dieser Instrumente verfolgt dabei jedoch ein anderes Ziel.

Die Intention von „competitive testing“ ist es, in der Gegenüberstellung verschiedener Ansätze eine Theorie zu bestätigen und eine andere zu widerlegen:

„Competitive testing means that we do not evaluate our claims only against ‚the evidence‘ but against other theories as well (and, of course, other theories imply other evidence). If we have absolutely no baseline knowledge - that is, if our best presumption outside of our theory is a random relationship between X and Y - then our competition is a random distribution. But if there are other applicable theories, as there surely almost always are, then our empirical probes should be set up in such a way as to compete with one another.“¹⁰¹

Die Herangehensweise über unterschiedliche, sich ergänzende „domains of application“ ist ein eher integrativer Ansatz, bei dem jede Theorie ihr eigenes Teilgebiet der empirischen Realität erklären soll:

„although rationalism and constructivism might appeal to completely independent explanatory factors, when combined they could increase our ability to explain the empirical world. All theories have scope conditions. The domain approach works by identifying the respective turfs and ‚home domains‘ of each theory, by specifying how each explanation works, and finally by bringing together each home turf in some larger picture. Each theory is specified independently and the result, if successful, is an additive theory that is more comprehensive than the separate theories.“¹⁰²

Bei diesem Ansatz gilt es zuerst zu klären, welche Bereiche/Aspekte eines Untersuchungsgegenstandes welche Theorie in der Lage ist zu erklären, bevor aus den dabei gefundenen Einzelteilen dann das Gesamtbild zusammengefügt wird.

⁹⁹ Ebd., S. 17.

¹⁰⁰ Ebd., S. 19.

¹⁰¹ Ebd., S. 20.

¹⁰² Ebd., S. 21.

Bei der dritten Herangehensweise von Caporaso, Checkel und Jupille, der „sequencing“-Methode, erklärt jede Theorie einen bestimmten Schritt in einer zeitlichen Abfolge von Aktionen. Damit ähnelt dieser Ansatz dem vorherigen, geht jedoch einen Schritt weiter:

„Where domain-of-application approaches posit different empirical domains within one frame of time for rationalism and constructivism, sequencing approaches suggest that variables from both approaches work together over time to fully explain a given domain.“¹⁰³

Während das erste Instrument in den Worten von Fearon und Wendt wohl einem ontologischen Nullsummenspiel entsprechen würde, würde mit den letzten beiden Herangehensweisen dementsprechend eher der pragmatische, problem-orientierte Anspruch erfüllt. In den Worten von Caporaso, Checkel und Jupille sind die letzten beiden Instrumente zudem „nicer“, „because they attempt not to eliminate or subsume but to build a more comprehensive composite in which the whole provides some gains over partial representations“¹⁰⁴.

Die vierte Möglichkeit eines Dialogs zwischen den beiden Meta-Theorien Rationalismus und Konstruktivismus ist nach den Autoren die der Inkorporation bzw. Subsumierung. Dabei beansprucht eine Theorie, die andere von sich abzuleiten bzw. sich diese unterzuordnen, wie etwa „Theory X is a special case of Y or vice-versa“¹⁰⁵. In dem Versuch, die Argumente der Gegentheorie als aus den eigenen abgeleitet darzustellen, soll erstere als sekundär, untergeordnet klassifiziert werden und die eigene Deutungshoheit gestärkt werden. Die Autoren geben ein Beispiel für eine solche Subsumierung einer Theorie:

„A theory of culture that interprets preferences and networks of significance within a framework of changing relative scarcities is attempting to produce cultural theory from basic economic theory. The latter is thought of as more fundamental because the relation is asymmetric. Changes in relative scarcities produce cultural changes, not vice-versa. Along similar lines, if constructivism could explain cultural variations, institutions, and preferences, then it would have succeeded in stealing a lot of the rationalist thunder.“¹⁰⁶

Auch wenn das Streitgespräch zwischen Checkel und Moravcsik eher der Intention folgt, die eigenen Theorien im Vergleich zu denen des anderen Lagers zu preisen und die Verbesserungsmöglichkeiten eher beim anderen Lager zu sehen, so können

¹⁰³ Ebd., S. 22.

¹⁰⁴ Ebd., S. 19.

¹⁰⁵ Ebd., S. 23.

¹⁰⁶ Ebd.

doch wichtige Anregungen für eine fruchtbare gemeinsame Anwendung der beiden Meta-Theorien für die vorliegende Untersuchung gewonnen werden. So liefert die von Checkel aufgestellte Herausforderung, die eine fruchtbare Analyse zu erfüllen habe, „to specify *when, under what conditions and through what mechanisms this occurs*“¹⁰⁷, den grundlegenden Anspruch, an dem sich die vorliegende Untersuchung orientieren soll.

Als seine Methodik, um diesen Anspruch zu erfüllen, propagiert Checkel den Process-Tracing-Ansatz, „where one seeks to investigate and explain the decision process by which various initial conditions are translated into outcomes“¹⁰⁸. Zwar beschränkt sich die in diesem Rahmen gegebene Beschreibung Checkels vom Process-Tracing-Ansatz nur auf einen sehr begrenzten Anwendungsbereich, trotzdem zeigt sich in diesen Ausführungen die Bedeutung des Ansatzes für vorliegende Untersuchung, weswegen er als elementarer Teil der gewählten methodischen Herangehensweise übernommen werden soll. Später (s.u.) soll die Bedeutung dieser Methodik für die Fragestellung und Herangehensweise intensiver beleuchtet werden und dabei über den Anwendungsbereich, den Checkel im hier vorgestellten Aufsatz beschreibt, deutlich hinaus gegangen werden. Dadurch werden auch die Kritikpunkte Moravcsiks, die sich allesamt (teilweise berechtigterweise) auf die Unzulänglichkeiten des Process-Tracing-Ansatzes in dieser beschränkten Anwendung beziehen, obsolet.

In allen genannten Aufsätzen wird zudem betont, dass grundlegend für einen Dialog der beiden Meta-Theorien die Beschränkung auf die jeweils moderaten Auslegungen von Rationalismus und Konstruktivismus sei. Nur dadurch wird ermöglicht, beide Ansätze zur theoretischen Analyse der europäischen Justiz- und Innenpolitik heranzuziehen. Denn bei der Beschränkung auf die ontologische Auslegung und die jeweils radikalsten Ausprägungen sind die Differenzen zu groß und ein solcher Brückenschlag nicht mehr machbar.

Welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen ergeben sich aus diesen Aufsätzen zu Fruchtbarkeit und Möglichkeiten wissenschaftlichen Fortschritts der Rationalismus-Konstruktivismus-Debatte für die Anwendung auf den Politikbereich Justiz und Inneres? Betrachtet man die hier dargestellten Überlegungen, so ergeben sich im Hinblick auf Fragestellung und Herangehensweise der vorliegenden Untersu-

¹⁰⁷ Checkel/Moravcsik: *A Constructivist Research Program in EU Studies?*, European Union Politics, S. 225 (Hervorhebungen im Original).

¹⁰⁸ Ebd., S. 223.

chung zwei hauptsächliche Implikationen. Denn die von allen erwähnten Autoren geäußerte Forderung, in der Debatte der beiden Meta-Theorien zu einer problemorientierten, fruchtbaren und überprüfbar Hypothesen bereitstellenden Anwendung zu gelangen, soll auch in vorliegender Studie verfolgt werden und ein grundlegender Anspruch sein. Über diesen eher abstrakten Imperativ hinaus liefern die Ausführungen dieses Kapitels aber auch zwei konkrete Handlungsgrundlagen und -anleitungen.

So soll erstens dem theoretischen Ansatz einer „additive theory based on complementary domains of application“ im Sinne Caporaso, Checkel und Jupille gefolgt werden. Diese theoretische Herangehensweise eignet sich auf ideale Weise für den zuvor beschriebenen theoretischen Anspruch, der hier verfolgt werden soll. In der empirischen Untersuchung des dritten Kapitels soll dann getestet werden, welcher theoretische Ansatz welchen Bereich der Justiz- und Innenpolitik unter welchen Umständen beschreiben kann. Dies entspricht genau der Vorgehensweise des „domains of application“-Ansatzes „by specifying how each explanation works, and finally by bringing together each home turf in some larger picture“¹⁰⁹.

Der zweite Anstoß soll wie bereits erwähnt die von Jeffrey T. Checkel beschriebene Methodik des Process-Tracings sein. Die Anwendung dieser Methodik stellt einen Schritt hin zu einem Dialog der beiden Meta-Theorien dar, einer gemeinsamen Anwendung und gegenseitigen Komplementierung.

b) DIE HANDLUNGSTHEORETISCHE EBENE

Nachdem also die Voraussetzungen für eine empirisch fruchtbare und zielführende Anwendung und damit der Anspruch der theoretischen Grundlage festgelegt wurden, sollen nun die Grundzüge der handlungstheoretischen Ebene der Rationalismus-Konstruktivismus-Debatte dargelegt werden.

Wie beschrieben können auf der handlungstheoretischen Ebene „die Unterschiede zwischen dem rationalistischen Paradigma und den sozial-konstruktivistischen Ansätzen daran festgemacht werden, dass sie verschiedene Handlungslogiken betonen“¹¹⁰. Nach James G. March und Johan P. Olsen¹¹¹, die maßgeblich für die Ausar-

¹⁰⁹ Caporaso/Checkel/Jupille: *Integrating Institutions. Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union*, Comparative Political Studies, S. 21.

¹¹⁰ Risse: *Konstruktivismus, Rationalismus und Theorien Internationaler Beziehungen - warum empirisch nichts so heiß gegessen wird, wie es theoretisch gekocht wurde*, 2003, S. 107.

beitung der Modelle der Handlungslogiken verantwortlich waren, verfügen diese sowohl über normative als auch deskriptive Elemente:

„The normative question is whether one logic leads to a better society than the other. [...] They reflect an argument between those who believe that an exclusively calculative, consequential approach undermines laws and institutions and those who see the durability of laws and institutions as resting on their contribution to the calculated interests of rational actors. The descriptive question is whether (or when) one logic is more likely than the other to be observed as the basis for actual behavior.“¹¹²

Für vorliegende Untersuchung soll sich jedoch auf den deskriptiven Charakter konzentriert werden, der normative soll außen vor gelassen werden, da er für die Untersuchung der Fragestellung nicht relevant ist.

aa) Die Logik des Konsequentialismus

Die Logik des Konsequentialismus baut auf auf die Definition von „zweckrationalem“ Handeln von Max Weber:

„Zweckrational handelt, wer sein Handeln nach Zweck, Mitteln und Nebenfolgen orientiert und dabei sowohl die Mittel gegen die Zwecke, wie die Zwecke gegen die Nebenfolgen, wie endlich auch die verschiedenen möglichen Zwecke gegeneinander *rational* abwägt: also jedenfalls *weder* affektiv (und insbesondere nicht emotional), *noch* traditional handelt.“¹¹³

Drei Grundannahmen liegen der rationalistischen Handlungslogik zugrunde. Erstens: „politics is seen as aggregating individual preferences into collective actions by some procedures of bargaining, negotiation, coalition formation, and exchange“. Zweitens: „Society is constituted by individuals for the fulfillment of individual ends“. Drittens: „The only obligations recognized by individuals are those created through consent and contracts grounded in calculated consequential advantage“¹¹⁴.

Entsprechend der Definition von March und Olsen beschreibt die Logik des Konsequentialismus ein Handeln und Entscheiden „driven by preferences and expectations about consequences“¹¹⁵. Zweckrationales Handeln geschieht demnach vorsätzlich, „reflecting an attempt to make outcomes fulfill subjective desires, to the extent

¹¹¹ Vgl. 1.) March, James G./Olsen, Johan P.: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York 1989. 2.) March/Olsen: *The Institutional Dynamics of International Political Orders*, International Organization.

¹¹² Ebd., S. 949.

¹¹³ Weber, Max: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1922, S. 13 (Hervorhebungen im Original).

¹¹⁴ March/Olsen: *The Institutional Dynamics of International Political Orders*, International Organization, S. 950.

¹¹⁵ March/Olsen: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, 1989, S. 160.

possible“¹¹⁶. Akteure entscheiden sich zwischen Alternativen durch die Abwägung von deren Konsequenzen für die persönlichen Ziele oder die der dahinterstehenden Gemeinschaft.

Intention und Ziel des Akteurshandelns ist in dieser Sichtweise die Durchsetzung von (gegebenen) Interessen und Präferenzen durch strategisches Handeln. Die Handlungen werden dabei so kalkuliert, dass der erwartete Nutzen maximiert¹¹⁷ werden kann:

“That is to say, individuals with fixed preferences over possible states of the world calculate the expected utility of alternative courses of action, and choose the action that is likely to maximize their utility.”¹¹⁸

Im Rahmen dieses zweckrationalen Handelns gehen die Akteure davon aus, dass die anderen Akteure auf dieselbe Weise vorgehen.¹¹⁹ Diese Überlegungen fließen in das Kalkül der Akteure mit ein: „in situations of interdependent choice (joint determination of outcomes), actors will of necessity behave strategically (that is, taking into account the expected actions of others)“¹²⁰. Die Ergebnismaximierung des einen Akteurs kann jedoch zu einer Beschränkung der Möglichkeiten des anderen (mit weniger Machtmitteln zur Erreichung der eigenen Ziele ausgestatteten) Akteurs führen. Letzterer passt dann wiederum seine Ziele und Präferenzen den gegebenen Beschränkungen an:

„in situations of interdependent choice (joint determination of outcomes), actors will of necessity behave strategically (that is, taking into account the expected actions of others). Sketched in this way, rational choice is straightforward. Individuals want things, and they act in such a way as best to obtain what they want (to the best that they can discern this and subject to the constraints they face).“¹²¹

Wenn auch, wie bereits erwähnt, die Frage nach der Herkunft von Präferenzen in rationalistischen Ansätzen nicht untersucht wird, so thematisiert die Logik des Konsequentialismus doch zumindest die Entstehung der letztendlichen Präferenzen von Staaten in internationalen Verhandlungen. Sie geht dabei von der „two-stage concep-

¹¹⁶ Ebd.

¹¹⁷ Vgl. Pollack: *Theorizing EU Policy-Making*, 2005, S. 23.

¹¹⁸ Pollack: *Rational Choice and EU Politics*, ARENA Working Paper, S. 4.

¹¹⁹ March/Olsen: *The Institutional Dynamics of International Political Orders*, International Organization, S. 949.

¹²⁰ Caporaso/Checkel/Jupille: *Integrating Institutions. Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union*, Comparative Political Studies, S. 12.

¹²¹ Ebd.

tion of order“¹²², einem hierarchischen zweistufigen System der Entstehung, aus. Entsprechend dieser Annahme sind die Interessen und Präferenzen von Staaten bereits festgelegt, bevor sie in internationale Verhandlungen gehen - zu diesem Zeitpunkt handelt es sich dann bereits um die zweite Phase. In der ersten Phase wurden die Präferenzen und Interessen auf der innerstaatlichen Ebene aus den Präferenzen und Interessen der innerstaatlichen Akteure eruiert. Die Abläufe auf beiden Ebenen gleichen sich dabei:

„In the first stage, domestic political activities, including political socialization, participation, and discourse, create coherent state actors out of the conflicts and inconsistencies of multiple individuals and groups living within the boundaries of a single state. In the second stage, those coherent systems compete and cooperate, pursuing state interests in international spheres that recognize few elements of collective coherence beyond those that arise from the immediate self-interests of the actors.“¹²³

Oder in den Worten von Andrew Moravcsik:

„National preferences - the underlying ‚states of the world‘ that states seek to realize through world politics - are shaped through contention among domestic political groups. The unitary-actor assumption maintains only that once particular objectives arise out of this domestic competition, states strategize as unitary actors *vis-à-vis* other states in an effort to realize them.“¹²⁴

Zweckrationales Handeln steht dabei jedoch nicht im Gegensatz zu kollektiv geteilten Werten und Normen - die Logik des Konsequentialismus spricht den Akteuren nicht die Prägung durch Normen ab, sie argumentiert nur gegen die Verbindung dieser Prägung mit dem Ausgang von politischen Verhandlungen:

„What distinguishes rationalist and constructivist analyses of this correlation is *not*, therefore, the simple fact that state and societal actors hold ideas consistent with their actions, but the causal independence of those ideas - their source, variation, and the nature of their link to policy.“¹²⁵

Argumentiert ein Staat in den Verhandlungen normativ und verfolgt als Ziel die Verteidigung von Normen, so fällt dies keineswegs aus dem Erklärungsschema der Logik des Konsequentialismus. Denn auch dies kann ein Ausdruck zweckrationalen

¹²² March/Olsen: *The Institutional Dynamics of International Political Orders*, International Organization, S. 951.

¹²³ Ebd., S. 945.

¹²⁴ Moravcsik: *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, 1998, S. 22 (Hervorhebungen im Original).

¹²⁵ Checkel/Moravcsik: *A Constructivist Research Program in EU Studies?*, European Union Politics, S. 227 (Hervorhebungen im Original).

Handelns sein. Jedoch kann in dieser Sichtweise auch normatives Handeln nur mit der Verfolgung eines Kosten-Nutzen-Kalküls erklärt werden: „Normative compliance is the result of crafted, calculative reasoning and expected future benefits“¹²⁶.

Auch die Frage, wie eine Verlagerung von Kompetenzen auf die supranationale Ebene bzw. die Bildung internationaler Institutionen geschieht, wird von der rationalistischen Handlungslogik thematisiert: „Whether coordination is achieved and the terms of coordination [...] depend on the bargaining positions of the actors“¹²⁷ bzw. „it is assumed that the European Union will prosper to the extent to which it increases the efficiency of collective decision making and strengthens national governments“¹²⁸.

In einer metaphorischen Übertragung auf den Alltag durch Thomas Risse lässt sich das Konzept der Logik des Konsequentialismus abschließend noch einmal treffend zusammenfassen. Die Ausgangssituation dabei ist folgende: „A driver stops at a red light located in a dark forest at three o'clock at night“. In einer Anwendung der Handlungslogiken wäre die entsprechende Reaktion der Fahrerin nach der Logik des Konsequentialismus folgende:

„the driver notices the red light, looks around, and checks whether another vehicle is approaching or whether a police car is somewhere hidden behind the trees. Since she is risk-averse, she stops.“¹²⁹

bb) Die Logik der Angemessenheit

Bleibt man in diesem Bild von Thomas Risse und seiner Übertragung der Handlungslogiken auf die beschriebene Alltagssituation, so würde die Fahrerin nach der Logik der Angemessenheit definitiv anhalten, „because this is what one ought to do in front of a red light“¹³⁰.

Entsprechend der konstruktivistischen Handlungslogik handeln Akteure nicht nach den erwarteten Konsequenzen, sondern norm- und regelbasiert. Akteure basieren ihre politischen Entscheidungen darauf, was sie als „angemessenes“ Handeln

¹²⁶ Lewis, Jeffrey: *The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union*, in: International Organization, Heft 59, 2005 [S. 937-971], S. 940.

¹²⁷ March/Olsen: *The Institutional Dynamics of International Political Orders*, International Organization, S. 949.

¹²⁸ Ebd., S. 951.

¹²⁹ Risse: *Constructivism and International Institutions: Toward Conversations across Paradigms*, 2002, S. 600.

¹³⁰ Ebd.

erachten. Die Konstruktivisten setzen sich damit vom instrumentell-strategischen Handeln ab, das in ihren Augen die „substantial role of identities, rules, and institutions in shaping human behavior“¹³¹ ignoriert. Deswegen beinhaltet angemessenes Handeln „cognitive and ethical dimensions, targets, and aspirations“¹³².

Angemessenes Handeln hat dabei zwei Aspekte. Einerseits den kognitiven, andererseits den ethischen: „As a cognitive matter, appropriate action is action that is essential to a particular conception of self. As an ethical matter, appropriate action is action that is virtuous“¹³³.

Die Grundannahme der konstruktivistischen Handlungslogik (der Logik der Angemessenheit) ist die Annahme, dass Individuen zwischen einer Vielzahl von verschiedenen Handlungsmöglichkeiten wählen müssen. Der kognitive Aspekt betont dabei die Funktion von Institutionen, die den Akteuren helfen, die angemessene Handlung zu wählen:

„Individuals are seen as having a potential for a great variety of behavior. They may act ethically or nonethically; behave in a goal-oriented way or follow institutionally defined rules and obligations; pursue self-chosen goals or act to achieve institutional ends; and they may identify with a variety of smaller or larger collectivities, organizations, professions, or interest groups. Institutional contexts influence which of these potentials are actually realized.“¹³⁴

Die erwähnten Institutionen sind dabei definiert als

„collections of interrelated rules and routines that define appropriate actions in terms of relations between roles and situations. The process involves determining what the situation is, what role is being fulfilled, and what the obligations of that role in that situation are.“¹³⁵

Diese Institutionen bzw. Regelwerke bringen Individuen die jeweiligen Normen und Werte bei und liefern damit Handlungsanleitungen, die auf neue Situationen übertragen werden können. Durch diese Regeln ist dann auch für neue Situationen bekannt, was das „angemessene“ Handeln ist. Die Regeln im Zusammenspiel mit der Logik der Angemessenheit ermöglichen somit einerseits Ordnung, Stabilität und Berechenbarkeit, andererseits aber auch Flexibilität und Anpassungsfähigkeit.¹³⁶ An-

¹³¹ March/Olsen: *The Institutional Dynamics of International Political Orders*, International Organization, S. 951.

¹³² Ebd.

¹³³ Ebd.

¹³⁴ March/Olsen: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, 1989, S. 161.

¹³⁵ Ebd., S. 160.

¹³⁶ Vgl. Ebd.

gemessenes Handeln bedeutet somit, „the obligations of a role in a situation“ zu erfüllen und gleichzeitig „trying to determine the imperatives of holding a position“¹³⁷.

Der ethische Aspekt führt Angemessenheit eher zurück auf die Normen und Werte, die durch die soziokulturelle Prägung vermittelt werden:

„Structures of meaning, involving standardization, homogenization and authorization of common purposes, vocabularies, ways of reasoning and accounts, give direction to, explain, justify, and legitimate behavioral rules.“¹³⁸

Akteure streben danach, „das sozial Angemessene und Richtige zu tun“¹³⁹ und beziehen sich dabei auf „sozial geteilte, wertegestützte Verhaltenserwartungen“¹⁴⁰.

Im Gegensatz zur Logik des Konsequentialismus ist angemessenes Handeln bewusst/absichtlich, nicht jedoch vorsätzlich bzw. zielgerichtet wie zweckrationales Handeln: „Action stems from a conception of necessity, rather than preference“¹⁴¹.

Eine weitere Unterscheidung zur Logik des Konsequentialismus ist die Auffassung von vernünftigem Verhalten. Nach der rationalistischen Handlungslogik ist vernünftiges Handeln, „in touch with reality“¹⁴² zu sein, d.h. den Zusammenhang zwischen eigenem Verhalten und (realistischen) möglichen Konsequenzen einschätzen zu können.¹⁴³ In der konstruktivistischen Handlungslogik hingegen bedeutet vernünftiges Handeln, „in touch with identity“¹⁴⁴ zu sein, d.h. eine Übereinstimmung von eigenem Verhalten und den Vorgaben für seine Rolle in seinem sozialen Umfeld zu erreichen¹⁴⁵.

Auch wenn das Handeln in der konstruktivistischen Sichtweise bewusst und absichtlich ist, so muss der „Glaube an den Eigenwert einer Handlung“¹⁴⁶ bzw. die Wahrnehmung einer Handlung als angemessen nicht unbedingt ebenfalls bewusst

¹³⁷ Ebd., S. 161.

¹³⁸ Olsen, Johan P.: *Understanding Institutions and Logics of Appropriateness*, in: ARENA Working Paper, 13/2007, S. 3.

¹³⁹ Risse: *Konstruktivismus, Rationalismus und Theorien Internationaler Beziehungen - warum empirisch nichts so heiß gegessen wird, wie es theoretisch gekocht wurde*, 2003, S. 107.

¹⁴⁰ Boekle/Rittberger/Wagner: *Normen und Außenpolitik: Konstruktivistische Außenpolitiktheorie*, Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung, S. 4.

¹⁴¹ March/Olsen: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, 1989, S. 160.

¹⁴² Ebd.

¹⁴³ Vgl. Ebd.

¹⁴⁴ Ebd., S. 161.

¹⁴⁵ Vgl. Ebd.

¹⁴⁶ Boekle/Rittberger/Wagner: *Normen und Außenpolitik: Konstruktivistische Außenpolitiktheorie*, Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung, S. 5.

sein. Diese kann durchaus bereits selbstverständlich geworden sein und muss nicht mehr bewusst reflektiert werden:

„the ‚taken for grantedness‘ of norm-regulated behavior implies that enacting the norm does not need to be a conscious process. In this case, the social structure of norms exerts its effects on actors almost directly, since actors know what is expected from them and what constitutes appropriate behavior. The logic of appropriateness does not imply that actors approve of the social norms, only that they know about and have internalized them.“¹⁴⁷

Oder in anderen Worten:

„Sowohl die den Entscheidungsträgern bewußten als auch die kulturell überlieferten und zu Selbstverständlichkeiten geronnenen, wertegestützten Verhaltensanforderungen werden von der konstruktivistischen Außenpolitiktheorie berücksichtigt. Beide werden vom Konzept der Angemessenheitslogik erfaßt.“¹⁴⁸

Allerdings konkurrieren auch bei der Definition der Logik der Angemessenheit - wie generell unter den konstruktivistischen Theoretikern - unterschiedliche Auffassungen des Verhältnisses von Struktur und Akteur miteinander. Wie bereits mehrfach betont, soll auch bei der Auslegung der Logik der Angemessenheit auf den „middle ground“ (s.o.) zurückgegriffen werden. So soll hier nicht allzu strukturalistisch argumentiert werden, die Bewusstheit der Entscheidung soll den Akteuren hier nicht abgesprochen werden. Es soll vorausgesetzt werden, dass die Normbefolgung nicht hauptsächlich unbewusst geschieht - vielmehr soll argumentiert werden, dass die Akteure durchaus bewusst die Rolle annehmen und sich durchaus bewusst für ein angemessenes Handeln (sei es ethisch oder kognitiv begründet) entscheiden.

c) HANDLUNGSLOGIKEN IN DER EUROPÄISCHEN JUSTIZ- UND INNENPOLITIK - UNTERSUCHUNGSSPEZIFISCHE ANWENDUNG

Entsprechend der Ausführungen in Abschnitt I.2.a) soll die theoretische Auseinandersetzung mit der europäischen Justiz- und Innenpolitik also keine metatheoretische sein, sondern den Zielen einer „mid-range“ Theorie sowie einer problemorientierten Anwendung der Rationalismus-Konstruktivismus-Debatte im Sinne von Fearon und Wendt (s.o.) entsprechen (statt eines ontologischen „Nullsummen-

¹⁴⁷ Risse: *Constructivism and International Institutions: Toward Conversations across Paradigms*, 2002, S. 601.

¹⁴⁸ Boekle/Rittberger/Wagner: *Normen und Außenpolitik: Konstruktivistische Außenpolitiktheorie*, Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung, S. 5.

spiels“). Denn: „there is little reason to think that human behavior is either *always* self-interested or *always* a function of perceived legitimacy“¹⁴⁹.

Der theoretische Anspruch soll des Weiteren ebenso wenig das Testen einer bestimmten Theorie oder die Konstruktion eines möglichst aussagekräftigen Falles für eine Theorie sein, sondern vielmehr die Untersuchung der Strukturen der europäischen Justiz- und Innenpolitik auf der handlungstheoretischen Ebene mit dem Fokus auf dem Akteurshandeln.

Die Frage, die sich aus diesen Anforderungen ergibt, ist die, woran sich in der europäischen Justiz- und Innenpolitik Handeln nach der Logik des Konsequentialismus bzw. nach der Logik der Angemessenheit erkennen lässt. Dies soll im Folgenden herausgearbeitet werden in Form von Indikatoren, die in der konkreten Anwendung der Fallstudien auf das Eintreten einer der Handlungslogiken hinweisen.

Die Notwendigkeit der vorbereitenden Erstellung von Hypothesen, welches Verhalten in welchem Fall auf das Auftreten welcher Handlungslogik hinweist, ergibt sich aus der Tatsache, dass die Motive hinter politischen Entscheidungen weder in (offiziellen oder inoffiziellen) Dokumenten dokumentiert werden, noch von den entsprechenden Akteuren jemals ehrlich zugegeben würden. Es wäre somit absurd und naiv, die wahren Motive der politischen Entscheidungen durch Dokumente oder Interviews herausfinden zu können. Hinzu kommt, dass zweckrationales Handeln in der Öffentlichkeit aufgrund der negativen medialen Wirkung so gut wie nie zugegeben würde. Selbst wenn eine Entscheidung also öffentlich mit der Orientierung und Einhaltung von Normen begründet wird, bedeutet dies noch lange nicht, dass hinter der Entscheidung nicht eine anderweitige Präferenz oder Zweck stecken kann. Dementsprechend kann sich also nicht auf öffentliche Aussagen verlassen werden, sondern es müssen überprüfbare, belastbare und unterscheidbare Indikatoren für die jeweilige Handlungslogik bereitstehen.

Um die beiden Handlungslogiken auf die Fragestellung anzupassen und auf das untersuchte Thema zu übertragen, sollen bei der theoretischen Untersuchung zwei Aspekte im Vordergrund stehen, entsprechend der beiden das Politikfeld hauptsächlich prägenden Spannungsfelder (s. Einleitung): erstens die Übertragung von Kompetenzen auf die supranationale Ebene und zweitens die Wahrung und der Schutz von Normen und Werten. Die Normen und Werte, die in den als letzte vergemeinschaftete-

¹⁴⁹ Fearon/Wendt: *Rationalism v. Constructivism. A Skeptical View*, 2002, S. 61 (Hervorhebungen im Original).

ten Teilbereichen der Justiz- und Innenpolitik von Bedeutung sind und somit in die Untersuchung einfließen müssen, sind Grundrechte und möglichst hohe demokratische Legitimation. Es soll also nicht die abstrakte Werte- und Normeinhaltung untersucht werden, sondern konkret der Einfluss des Grundrechtsschutzes und der Bemühungen um demokratische Legitimation auf die Entscheidungen.

Versucht man, zweckrationales Handeln auf die europäische Justiz- und Innenpolitik zu übertragen, so müssten auf Seiten des Rates/der Mitgliedstaaten die wichtigsten Motive wohl die Erhaltung der Souveränität in diesem so sensiblen Bereich sowie die Schaffung von Rahmenbedingungen für eine künftig bessere Durchsetzung der eigenen Interessen sein. In der Justiz- und Innenpolitik würde dies bedeuten, dass die Vertreter der Mitgliedstaaten im Rat versuchen, so viel Entscheidungshoheit wie möglich im nationalen Hoheitsbereich zu behalten oder zumindest im alleinigen Einflussbereich der Regierungen, d.h. im Rat (und dort am besten in der Einstimmigkeitsentscheidung mit der Vetomacht für jeden MS). Für das Spannungsfeld zwischen bürgerlichen Freiheiten und innerer Sicherheit würde zweckrationales Handeln damit eine Betonung der inneren Sicherheit bedeuten. Im zweiten Spannungsfeld, dem zwischen einer möglichst transparenten und legitimierten Gesetzgebung einerseits und der Aufrechterhaltung nationaler Entscheidungshoheit andererseits, würde entsprechend der Logik des Konsequentialismus die Aufrechterhaltung nationaler Entscheidungshoheit betont. Schwierig gestaltet sich dabei die Prognostizierung der rationalistischen Handlungsweise in der Frage des Grundrechtsschutzes, da die rationalistische Perspektive keine Erklärung für den Grund- und Menschenrechtsschutz als Handlungsmotiv bereit hält.¹⁵⁰ In der Logik des Konsequentialismus spielt der Grundrechtsschutz an sich also keine Rolle bei der Entscheidungsfindung.

Von Seiten des Europäischen Parlaments wäre zweckrationales Handeln durch den Versuch der Ausweitung der eigenen Macht und Einflussmöglichkeiten gekennzeichnet. Dies würde sich beispielsweise im Kampf für mehr Mitspracherecht und Kontrollmöglichkeiten äußern. Allerdings ist - bei gleichem Ergebnis - dieser Antrieb schwer zu unterscheiden von der Intention, die EU-Gesetzgebung stärker zu legitimieren, was wiederum der Logik der Angemessenheit entsprechen würde. Die (veröffentlichten) Begründungen zu konsultieren, um die Intention hinter dem Ausbau der Mitspracherechte der Volksvertretung zu eruieren, ist nicht praktikabel, da wiederum

¹⁵⁰ Vgl. Rittberger/Schimmelfennig: *Das Rätsel der Konstitutionalisierung. Wie aus der Europäischen Union ein Verfassungsstaat wurde*, 2006, S. 21f.

nicht angenommen werden kann, dass diese die wahren Beweggründe offenbaren. Sollte die rationalistische Handlungslogik zu den Forderungen geführt haben, so würde sich diese sicherlich nicht in der offiziellen Begründung wiederfinden. Vielmehr würde auch in diesem Falle mit angemessenem Handeln (im Sinn der Bürger und der Reduzierung des Demokratiedefizits) argumentiert bzw. gerechtfertigt werden, da alles andere ein sehr negatives öffentliches/mediales Echo hervorrufen würde. So muss bei der Bewertung des Versuchs der Kompetenzerweiterung des Europäischen Parlaments also zusätzlich nach anderen Indikatoren für zweckrationales Handeln gesucht werden, um ein Handeln nach der Logik der Angemessenheit in diesem Fall ausschließen zu können.

Dieser entscheidende Indikator für zweckrationales Handeln seitens des EPs ist der Antrieb, die rechtlichen und externen Beschränkungen für die Gesetzgebung so gering wie möglich halten zu wollen. Im Falle der Justiz- und Innenpolitik würde dies bedeuten, den Einfluss rechtlich bindender Grundrechtregeln und damit die Einschränkungen durch externe Grundrechtskataloge und -verpflichtungen (bspw. von Konventionen des Europarats oder der Vereinten Nationen) so weit wie möglich zu unterbinden. Außerdem würde dies für das EP bedeuten, dass es die Möglichkeit judikativer Einflussnahme versuchen würde zu minimieren.

In der Abwägung zwischen innerer Sicherheit und bürgerlichen Freiheiten hätte das EP als rationalistisch handelnder Akteur grundsätzlich keine Präferenz. Das EP hätte in diesem Szenario kein Eigeninteresse an einer auf die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit ausgerichteten Gesetzgebung. In einem Fall, in dem der Schutz bürgerlichen Freiheiten jedoch eine Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten des EP bedeuten würde, würde sich diese Indifferenz allerdings ändern und das EP würde die Lösung präferieren, die keine Einschränkung seiner Handlungsmöglichkeiten bedeuten würde. So würde sich auch das EP in der Logik des Konsequentialismus für die innere Sicherheit entscheiden. Für das zweite Spannungsfeld lässt sich für das Europäische Parlament unter den Prämissen der Logik des Konsequentialismus ebenfalls keine Präferenz vorhersagen, da dieses weder eine Präferenz für die Aufrechterhaltung nationaler Entscheidungshoheit vorsieht noch für eine möglichst transparente und legitimierte Gesetzgebung (denn auch wenn das Ergebnis das selbe wäre, so wären die Motive wie oben gezeigt doch andere). Somit kann hergeleitet werden, dass das zweite Spannungsfeld unter rationalistisch motiviertem Handeln seitens des Europäischen Parlaments nicht bestehen würde.

Ein Handeln nach der Logik der Angemessenheit von Seiten des Rates würde in der europäischen Justiz- und Innenpolitik eine Stärkung von Geltung und Verbindlichkeit der in diesem Politikbereich eine so entscheidende Rolle spielenden Grundrechtenormen bedeuten. Die Grundrechte würden demnach stärker und in einer rechtsverbindlicheren Form Eingang in die Gesetzgebung finden und die Bezüge zu den externen und internen Grundrechtenkatalogen würden verstärkt. In diesem Sinne würden die Mitgliedstaaten auch eine Verlagerung von Kompetenzen auf die supranationale Ebene sowie eine Stärkung der judikativen Einflussmöglichkeiten unterstützen, wenn dadurch die unionsweite Durchsetzung der Grundrechte erleichtert und verbessert würde. Eine Ausweitung der Mitspracherechte des EPs und anderer supranationaler Institutionen (wie bspw. des Europäischen Datenschutzbeauftragten) in der Gesetzgebung würde ebenfalls unterstützt werden, da darin eine Verbesserung und Erleichterung des Grundrechtsschutzes gesehen würde.

Im Spannungsfeld zwischen bürgerlichen Freiheiten und innerer Sicherheit würde diese Handlungslogik von Seiten des Rates eine eindeutige Betonung der bürgerlichen Freiheiten bedeuten. Das zweite Spannungsfeld würde hier allerdings wiederum nicht zur Geltung kommen. Denn die Aufrechterhaltung der nationalen Entscheidungshoheit im Bereich Justiz und Inneres hat kaum eine Bedeutung, wenn sich freiwillig Grundrechtsverpflichtungen unterworfen wird, weil der Befolgung der entsprechenden Normen die höchste Priorität zugemessen würde. Sollte der Rat also gemäß der Logik der Angemessenheit entscheiden und handeln, so würde das zweite Spannungsfeld ebenfalls nicht greifen.

Für das Europäische Parlament würde ein Handeln nach der Logik der Angemessenheit ebenfalls ein Eintreten für die Stärkung der Grundrechte in der Gesetzgebung im Bereich Justiz und Inneres bedeuten. Der kognitive Aspekt angemessenen Handelns soll hier vernachlässigt werden, da er wie schon bei zweckrationalem Handeln das Problem aufwirft, dass nicht genau geklärt werden kann, auf welche Handlungsmotive der Versuch zur Stärkung des parlamentarischen Einflusses zurückgeführt werden kann. Bedeutet der Wunsch nach einem stärkeren Einfluss der Volksvertretung seitens des Europäischen Parlaments selbst zweckrationales Handeln oder angemessenes Handeln unter dem kognitiven Aspekt? Da angemessenes Handeln anhand des ethischen Aspekts ausreichend nachgewiesen werden kann, jedoch nicht alleine anhand des kognitiven Aspekts ohne ein Vorhandensein des

ethischen Aspekts, soll sich im Folgenden bei der Untersuchung der Handlungsmotive auf den ethischen Aspekt konzentriert werden.

Was das Spannungsfeld zwischen innerer Sicherheit und bürgerlichen Freiheiten betrifft, so würde das EP als konstruktivistisch handelnder Akteur erst dann eine Präferenz entwickeln, wenn die bürgerlichen Freiheiten durch eine Betonung der inneren Sicherheit in Gefahr wären. Ohne diese Situation der Bedrohung der bürgerlichen Freiheiten jedoch hätte das EP keinen Grund für eine Ablehnung einer auf den Ausbau der inneren Sicherheit ausgelegten Gesetzgebung. Allerdings ist dies eher von seltener Häufigkeit, da in den meisten Fällen die beiden Ziele kollidieren. Für das zweite Spannungsfeld zwischen möglichst transparenter und legitimer Gesetzgebung und der Aufrechterhaltung nationaler Entscheidungshoheit würde bei einem nach der Logik der Angemessenheit handelnden EP eindeutig die Betonung auf einer möglichst transparenten und legitimen Gesetzgebung liegen.

Aus diesen Überlegungen ergeben sich folgende theoretische Thesen zur Übertragung der Handlungslogiken auf die Justiz- und Innenpolitik:

- R1: Rationalistische These für den Rat: Das Ziel der Mitgliedstaaten in der Justiz- und Innenpolitik ist es, die Entscheidungshoheit so weit wie möglich auf der nationalen Ebene zu halten. Im Falle einer nicht aufhaltbaren Supranationalisierung versuchen sie, den Einfluss des Rates hoch zu halten und/oder positive Rahmenbedingungen für einen späteren nationalen Nutzen zu schaffen. Der Schutz der Grundrechte spielt bei den Überlegungen des Rates keine Rolle.*
- R2: Rationalistische These für das Europäische Parlament: Das EP ist in der europäischen Justiz- und Innenpolitik bemüht, den Handlungsspielraum des EPs so umfassend wie möglich auszugestalten und den Einfluss rechtlich bindender (externer und interner) Grundrechtregeln und damit mögliche Einschränkungen sowie die Möglichkeit judikativer Einflussnahme auf die supranationale Gesetzgebung so gering wie möglich zu halten.*
- K1: Konstruktivistische These für den Rat: Der Rat ist in der europäischen Justiz- und Innenpolitik bemüht, die Geltung und die Rechtsverbindlichkeit der Grundrechte zu stärken. Entsprechend setzt er sich für die Verlagerung von Kompetenzen auf die supranationale Ebene sowie eine Stärkung der externen und judikativen Kontrollmöglichkeiten ein.*

K2: *Konstruktivistische These für das Europäische Parlament: Ziel des EPs in der europäischen Justiz- und Innenpolitik ist die Stärkung der Geltung und der Rechtsverbindlichkeit der Grundrechte sowie der transparenteren und legitimierteren Ebene des supranationalen Einflussgebietes. Dazu setzt es sich auch für die Stärkung der externen und judikativen Kontrollmöglichkeiten ein.*

3. METHODISCHES VORGEHEN UND FORSCHUNGSDESIGN

Um die Fragestellung in all ihren Facetten betrachten zu können, erscheint eine Kombination von zwei Methoden - der Prozess-Analyse und der Qualitative Comparative Analysis (im Folgenden nur noch QCA) - als die einzige umfassende Ergebnisse liefernde Möglichkeit.

Um den Zusammenhang von Handlungslogik/Entscheidungspräferenzen (Ursache) und legislativem Ergebnis (Wirkung) detailliert aufzeigen zu können, soll sich wie beschrieben im Rahmen des Fallstudien-Designs der „Prozess-Analyse“¹⁵¹ bzw. des „Process-Tracing“¹⁵² bedient werden. Nicht nur erfüllt dieses „Werkzeug“ die aus der Untersuchungskonzeption resultierende Bedingung, die kausalen Mechanismen und Kausalketten möglichst detailliert nachzuvollziehen, sondern es ist zudem noch auf die beiden zugrundeliegenden theoretischen Grundlagen gleichermaßen anwendbar und stellt so - ganz im Sinne der Lehren aus Abschnitt I.2.a) - eine Möglichkeit zum „Brückenbau“ zwischen den beiden Erklärungsmustern dar¹⁵³.

Um jedoch einen die Gesamtheit der untersuchten Teilbereiche umfassenden Überblick geben zu können und eine Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse der Prozess-Analyse gewährleisten zu können, bedarf es vorab einer zusätzlichen Untersuchung, die in der Lage ist, eine größere Anzahl an Fällen zu betrachten. Daher soll für die Analyse der entscheidenden Faktoren hinter der Entscheidungsfindung im kompletten Teilbereich der erste Teil der methodischen Herangehensweise eine Un-

¹⁵¹ Blatter/Janning/Wagemann: *Qualitative Politikanalyse: eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*, 2007, S. 157ff.

¹⁵² Vgl. u.a. Bennett/George: *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, 2005.

¹⁵³ Checkel: *It's the Process Stupid! Process Tracing in the Study of European and International Politics*, ARENA Working Paper, S. 16f.

tersuchung anhand der QCA sein. Die Ergebnisse sollen dann der Auswahl der detaillierter im Rahmen der Prozess-Analyse zu untersuchenden Fälle dienen. Nur so kann die Aussagekraft der Hypothese für die kompletten Teilbereiche einerseits sowie für die Handlungsebene des einzelnen Entscheidungsprozesses andererseits überprüft werden.

a) QUALITATIVE COMPARATIVE ANALYSIS QCA

Die QCA ist durch ihre Fähigkeit, mehr Fälle als das Fallstudien-Design in trotzdem noch qualitativer Form untersuchen zu können (typischerweise eine mittlere Anzahl an Fällen N), bei der gegebenen Fragestellung unverzichtbar als Untersuchungsschritt und Grundlage für die spätere detaillierte Prozess-Analyse.

Die für die vorliegende Untersuchung entscheidende Stärke der QCA ist es, „ein zu erklärendes Phänomen als das Ergebnis verschiedener Kombinationen von Merkmalsbedingungen zu modellieren“¹⁵⁴. Dies ermöglicht die Überprüfung und Anwendung der Hypothese auf die Gesamtheit des Teilbereichs und die Bewertung der Bedeutung der einzelnen Faktoren für die legislative Entscheidung. Zudem dient die QCA zur Auswahl der Fälle, anhand derer die genauen kausalen Mechanismen und Handlungslogiken der Entscheidungsfindung in den einzelnen Fallstudien untersucht werden sollen.

Die QCA wurde in den späten 1980er Jahren von Charles Ragin entwickelt. Die Notwendigkeit einer neuen Forschungsmethode ergab sich für Ragin aus den „frustrations I experienced as a comparative sociologist“¹⁵⁵, denn

„I was trained, as are most American social scientists today, to use multivariate statistical techniques whenever possible. [...] I found this bias frustrating because it discourages investigators from asking questions about historically, culturally, or geographically defined social phenomena“¹⁵⁶.

Daraufhin erarbeitete er die QCA mit dem Ziel, „that the essential features of case-oriented methods should be preserved as much as possible in the development of techniques for larger questions“¹⁵⁷ sowie „[to] integrate the best features of the

¹⁵⁴ Schneider, Carsten Q.: Qualitative Comparative Analysis und Fuzzy Sets, in: Behnke, Joachim/Gschwend, Thomas/Schindler, Delia/Schnapp, Kai-Uwe (Hrsg.): *Methoden der Politikwissenschaft. Neuere qualitative und quantitative Analyseverfahren*, Baden-Baden 2006 [S. 273-285], S. 273.

¹⁵⁵ Ragin, Charles: *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*, 2. Aufl., Berkeley u.a. 1989, S. vii.

¹⁵⁶ Ebd.

¹⁵⁷ Ebd., S. x.

case-oriented approach with the best features of the variable-oriented approach“¹⁵⁸. Trotz dieses verbindenden Anspruchs tendiert die QCA jedoch eher zur Seite der fallorientierten Ansätze¹⁵⁹, denn

„they deal with a limited number of complex cases in a ‚configurational‘ way. This means that each individual case is considered as a complex combination of properties, a specific ‚whole‘ that should not be lost or obscured in the course of the analysis - this is a *holistic* perspective. The cases dealt with are (or should be) well known rather than anonymous, as, for example, individuals are at the micro level in a large-scale survey research.“¹⁶⁰

Daraus ergibt sich die Fähigkeit der QCA, „eine größere Anzahl von Fällen und Erklärungsfaktoren zu analysieren als in den üblichen vergleichenden Fallstudienuntersuchungen“¹⁶¹. Die QCA richtet sich somit an Untersuchungen mit einer mittleren Fallanzahl und bietet hierfür fast das einzige Instrument, denn

„[v]or der Veröffentlichung von *The Comparative Method* waren es vor allem zwei Forschungsmethoden, die vergleichende Untersuchungen dominierten: kleines-N vergleichende Fallstudien, bei denen jede Untersuchung weniger als ein halbes Dutzend Fälle einbezieht; und großes-N quantitative Untersuchungen, bei denen so viele Fälle wie irgend möglich betrachtet werden (vorzugsweise über 100). [...] ‚Qualitative Comparative Analysis‘ (QCA) [...] schlägt eine Brücke zwischen diesen zwei Herangehensweisen. Mit Hilfe von QCA kann jedwede Anzahl von Fällen untersucht werden, wobei sich diese Methode bei einer mittleren Fallzahl (rd. fünf bis 50) als besonders nützlich erwiesen hat. In dieser Größenordnung können Forschende sich einerseits mit jedem individuellen Fall vertraut machen, andererseits aber auch Muster zwischen den Fällen herausarbeiten.“¹⁶²

Eine weitere Abhebung der QCA von rein quantitativen/statistischen Techniken markiert die Grundannahme der Äquifinalität, d.h. dass verschiedene Pfade/Faktorkonstellationen zu dem gleichen Ergebnis führen können:

„[...] QCA develops a conception of causality that that leaves room for complexity, referred to as ‚multiple conjunctural causation‘. In other words: Different causal ‚paths‘ - each path being

¹⁵⁸ Ebd., S. 84.

¹⁵⁹ Vgl. Berg-Schlosser, Dirk/De Meur, Gisèle/Rihoux, Benoit/Ragin, Charles: *Qualitative Comparative Analysis (QCA) as an Approach*, in: Ragin, Charles/Rihoux, Benoit (Hrsg.): *Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*, Los Angeles u.a. 2009 [S. 1-18], S. 6.

¹⁶⁰ Ebd., S. 6 (Hervorhebungen im Original).

¹⁶¹ Bürgin, Alexander/Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank/Schwellnus, Guido: Die Konstitutionalisierung der Europäischen Union. Eine qualitativ-vergleichende Analyse, in: Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank (Hrsg.): *Die Europäische Union auf dem Weg in den Verfassungsstaat*, Frankfurt a.M. 2006 [S. 41-69], S. 41f.

¹⁶² Ragin, Charles: Vorwort, in: Schneider, Carsten Q./Wagemann, Claudius (Hrsg.): *Qualitative Comparative Analysis (QCA) und Fuzzy Sets. Ein Lehrbuch für Anwender und jene, die es werden wollen*, Opladen/Farmington Hills 2007 [S. 13-18], S. 13f.

relevant, in a distinct way - may lead to the same outcome. [...] Thus multiple conjunctural causation contains the notion of *equifinality*, which simply means that different paths can lead to the same outcome. It should be noted that this runs completely against key assumptions on which mainstream statistical techniques rest [...].¹⁶³

Grundlage einer Analyse im Rahmen der QCA ist die Anwendung boolescher Algebra. Die Variablen in einer Untersuchung im Rahmen der QCA bestehen aus mehreren Bedingungen („conditions“) sowie dem Ergebnis/Resultat („outcome“), die Analyse der kausalen Zusammenhänge zwischen den Bedingungen und dem Ergebnis erfolgt dann auf Basis der booleschen Algebra. Hierfür werden die einzelnen Variablen dichotomisiert und alle Faktoren sowie das Ergebnis werden kodiert mit „1“ für Anwesenheit/Vorhandensein („presence“) oder „0“ für Abwesenheit („absence“)¹⁶⁴. Die An- oder Abwesenheit eines Faktors kann auch durch die Groß- bzw. Kleinschreibung der Bezeichnung der Variablen ausgedrückt werden, so würde beispielsweise „A“ die Anwesenheit (1) und „a“ die Abwesenheit (0) der Variablen A verdeutlichen.

Die Vorgehensweise bei einer QCA ist dreistufig: Erstens die Erhebung der Variablen für alle Fälle, zweitens deren Darstellung in einer „Wahrheitstafel“ und drittens die Analyse anhand boolescher Algebra.

Die Wahrheitstafel stellt alle möglichen logischen Kombinationen der Bedingungen dar und ordnet ihr eine Zeile zu. Die Menge der logisch möglichen Kombinationen zwischen den Bedingungen (k) entspricht 2^k . Bei beispielsweise vier Bedingungen ergeben sich also 16 mögliche Kombinationen. Zudem werden in einer Wahrheitstafel noch die Anzahl der jeweils einer Zeile zugeordneten Fälle aufgeführt.¹⁶⁵

In der Analyse anhand der booleschen Algebra werden dann die booleschen Operatoren Addition und Multiplikation verwendet. Die boolesche Addition entspricht dabei dem logischen „ODER“:

„Addition in Boolean algebra is equivalent to the logical operator OR. (In this discussion uppercase OR is used to indicate logical OR.) Thus, the statement $A + B = Z$ becomes: if A equals 1 OR B equals 1, then Z equals 1.“¹⁶⁶

¹⁶³ Berg-Schlosser/De Meur/Rihoux/Ragin: *Qualitative Comparative Analysis (QCA) as an Approach*, 2009, S. 8 (Hervorhebungen im Original).

¹⁶⁴ Vgl. Ragin: *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*, 1989, S. 86.

¹⁶⁵ Vgl. Ebd., S. 87f.

¹⁶⁶ Ebd., S. 89.

Boolesche Multiplikation entspricht dem logischen „UND“ und verdeutlicht eine Verbindung von Bedingungen. Sollen also drei Bedingungen verbunden dargestellt werden, so würde dies beispielsweise als $A \cdot B \cdot C$ geschehen, was bedeuten würde, „that a presence of A is combined with an absence of B and an absence of C“¹⁶⁷. Alternativ kann auch das Multiplikationszeichen „·“ verwendet werden und die gleiche Verbindung von Bedingungen $A \cdot B \cdot C$ geschrieben werden.¹⁶⁸

Der wichtigste Baustein der Analyse anhand boolescher Algebra ist die boolesche (logische) Minimierung der Ergebnisse der Wahrheitstafel, der einzelnen „Ausdrücke“, wie bspw. $A \cdot B \cdot C$. Sind die Ausdrücke noch nicht minimiert, spricht man von „primitiven“ Ausdrücken.¹⁶⁹ Die weitere Minimierung kann in zwei Schritte unterteilt werden, die Intention dabei ist die Reduzierung von Komplexität und die Aussortierung irrelevanter Aussagen. Die Grundregel hinter der Minimierung lautet:

„If two Boolean expressions differ in only one causal condition yet produce the same outcome, then the causal condition that distinguishes the two expressions can be considered irrelevant and can be removed to create a simpler, combined expression.“¹⁷⁰

Im ersten Minimierungsschritt werden die primitiven Ausdrücke minimiert zu „Prime Implicants“¹⁷¹ bzw. „Hauptimplikanten“¹⁷². So können auf diese Art beispielsweise die beiden primitiven Ausdrücke $A \cdot B \cdot C$ und $A \cdot B \cdot \bar{C}$, die beide das gleiche Ergebnis F liefern, minimiert werden auf den Hauptimplikanten $A \cdot B$, da es keinen Unterschied auf das Ergebnis macht, ob die Bedingung C anwesend oder abwesend ist. Die Bedingung C ist in diesem Fall somit irrelevant¹⁷³.

Die Hauptimplikanten können dann im zweiten (allerdings nicht zwingend notwendigen¹⁷⁴) Minimierungsschritt noch einmal reduziert werden zur „logisch minimalen Lösung“¹⁷⁵, indem alle logisch redundanten und nicht erforderlichen Hauptimplikanten aussortiert werden. Aussortiert werden dabei die Hauptimplikanten, die nur

¹⁶⁷ Ebd., S. 91f.

¹⁶⁸ Vgl. Schneider: *Qualitative Comparative Analysis und Fuzzy Sets*, 2006, S. 274.

¹⁶⁹ Vgl. Ragin: *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*, 1989, S. 93ff.

¹⁷⁰ Ebd., S. 93.

¹⁷¹ Vgl. Ebd., S. 95ff.

¹⁷² Vgl. Schneider, Carsten Q./Wagemann, Claudius: *Qualitative Comparative Analysis (QCA) und Fuzzy Sets. Ein Lehrbuch für Anwender und jene, die es werden wollen*, Opladen/Farmington Hills 2007, S. 70.

¹⁷³ Vgl. Ragin: *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*, 1989, S. 93.

¹⁷⁴ Vgl. Ebd., S. 98.

¹⁷⁵ Vgl. 1.) Ebd., S. 97f. 2.) Schneider: *Qualitative Comparative Analysis und Fuzzy Sets*, 2006, S. 277.

primitive Ausdrücke abdecken, die auch schon von anderen Hauptimplikanten abgedeckt werden. Ragin verwendet zur Verdeutlichung ein Beispiel:

„If A indicates economically dependent countries, B indicates the presence of heavy industry, and C indicates centrally coordinated economies, A embraces all dependent countries while Abc embraces all dependent countries that lack both centrally coordinated economies and heavy industry. Clearly the membership of Abc is included in the membership of A. Thus, A implies Abc.“¹⁷⁶

Um die redundanten Hauptimplikanten zu erkennen, wird das Konzept der „Hauptimplikantentabelle“ („prime implicant chart“)¹⁷⁷ verwendet, in der die Beziehungen zwischen den Hauptimplikanten und den primitiven Ausdrücken dargestellt werden. Ergibt sich hier, dass eine Darstellung aller primitiven Ausdrücke auch ohne einen oder mehrere Hauptimplikanten möglich ist, dann ist dieser/sind diese redundant und können aus der logisch minimalen Lösung ausgeschlossen werden, ohne dass der logische Wahrheitsgehalt verloren geht.¹⁷⁸ Allerdings ist, wie bereits beschrieben, dieser Minimierungsschritt für die Untersuchung nicht zwingend notwendig, sondern nur ein - je nach Schwerpunkt und gewünschtem Ergebnis der Untersuchung - optionaler Schritt. Der Forscher muss sich entscheiden,

„whether or not he/she wants to obtain the shortest solution possible (i.e. achieve a maximal level of parsimony). If this choice is made, this means that some *logical cases* (also called *remainders*, i.e. cases that exist logically, but that have not been observed in the data) will be included in the ‚black box‘ for the Boolean minimization. The point is that the researcher may very well reject this option, and hence prefer more complexity over more parsimony.“¹⁷⁹

Ein weiteres aus der booleschen Algebra übernommenes und von Ragin in der QCA auf sozialwissenschaftliche Studien angewendetes Konzept ist das „De Morgan’sche Gesetz“, anhand dessen (ohne eine neue Wahrheitstafel aufstellen zu müssen) auch die Analyse negativer Outcomes möglich wird:

¹⁷⁶ Ragin: *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*, 1989, S. 95.

¹⁷⁷ Vgl. 1.) Ebd., S. 97f. 2.) Schneider/Wagemann: *Qualitative Comparative Analysis (QCA) und Fuzzy Sets. Ein Lehrbuch für Anwender und jene, die es werden wollen*, 2007, S. 70.

¹⁷⁸ Vgl. 1.) Ragin: *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*, 1989, S. 97f. 2.) Schneider: *Qualitative Comparative Analysis und Fuzzy Sets*, 2006, S. 276f.

¹⁷⁹ Marx, Axel/Rihoux, Benoit/Varone, Frédéric: A New Method for Policy Evaluation? Longstanding Challenges and the Possibilities of Qualitative Comparative Analysis (QCA), in: Grimm, Heike/Rihoux, Benoit (Hrsg.): *Innovative Comparative Methods for Policy Analysis. Beyond the Quantitative-Qualitative Divide*, New York 2006 [S. 213-236], S. 218 (Hervorhebungen im Original).

„Rather than start from the very beginning and construct and minimize a new truth table, it is possible to apply De Morgan's Law to the solution already derived from for positive outcomes to obtain the solution for negative outcomes.“¹⁸⁰

Dazu werden bei den Hauptimplikanten erstens alle als vorhanden gekennzeichneten Elemente als abwesend umgewandelt und alle als abwesend gekennzeichneten als vorhanden. Zweitens werden alle logischen UND in ODER geändert und alle ODER in UND. Aus der hypothetischen Gleichung $S = AC + Bc$ würde dann beispielsweise $s = (a + b)(b + C)$ bzw. $s = ab + aC + bc$, womit die Bedingungen für die Abwesenheit des Ergebnisses aufgezeigt werden könnten¹⁸¹.

Die boolesche Algebra ermöglicht es zudem, bei den eruierten Bedingungen zu differenzieren zwischen Bedingungen, die für das Ergebnis hinreichend sind, und solchen, die notwendig für das Ergebnis sind:

„A cause is sufficient but not necessary if it is capable of producing the outcome but is not the only cause with this capability. A cause is necessary but not sufficient if it is capable of producing an outcome in combination with other causes and appears in all such combinations.“¹⁸²

Um die Erkenntnisse anschaulicher darzustellen, können im Rahmen der Analyse anhand boolescher Algebra die Gleichungen noch faktorisiert werden. Dadurch können einzelne Erkenntnisse besser verdeutlicht werden, wie zum Beispiel bei der (hypothetischen) Gleichung $S = abc + AbC + abd + E$, die auch geschrieben werden kann als $S = a(bc + bd + E) + A(bC + E)$ und so die Auswirkungen der Ab- oder Anwesenheit von A klarer gekennzeichnet werden können.¹⁸³

Die Tatsache, dass die QCA bezogen auf ihr Zusammenspiel mit Theorien als eher zu den Theorien mit mittlerer Reichweite passend erachtet wird, unterstreicht noch einmal deren Eignung als Voruntersuchung für die gegebene Fragestellung.¹⁸⁴

Einige Jahre nach der Entwicklung der QCA erarbeitete Ragin eine weitergehende Variante, die die ursprüngliche QCA (daraufhin zur Unterscheidung auch Crisp-Set QCA oder csQCA genannt) um so genannte „Fuzzy Sets“ erweiterte (fsQCA).¹⁸⁵ Damit wurde eines der von manchen Forschern kritisierten Probleme der QCA eliminiert, nämlich dass alle Variablen dichotomisiert werden müssen und dadurch stark

¹⁸⁰ Ragin: *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*, 1989, S. 98.

¹⁸¹ Vgl. Ebd., S. 99.

¹⁸² Ebd.

¹⁸³ Vgl. Ebd., S. 101.

¹⁸⁴ Vgl. Berg-Schlosser/De Meur/Rihoux/Ragin: *Qualitative Comparative Analysis (QCA) as an Approach*, 2009, S. 6f.

¹⁸⁵ Vgl. Ragin, Charles: *Fuzzy-set Social Science*, Chicago/London 2000.

reduziert werden.¹⁸⁶ Allerdings soll auf die fsQCA hier nicht weiter eingegangen werden, da diese Version für die vorliegende Untersuchung und deren Fragestellung nicht von Bedeutung ist.

b) PROCESS-TRACING UND FALLSTUDIEN

Vorteile und Notwendigkeit einer auf die Untersuchung der zugrundeliegenden Prozesse zurückgehenden Analyse illustriert Jeffrey T. Checkel anhand zweier Beispiele:

„Within IR, one has work on the democratic peace. Its central thesis – that democracies do not fight other democracies – is hailed as one of our few law-like propositions in international relations. Yet, as critics rightly stress, we know amazingly little about the process generating such peaceful relations. In Europe, scholars have for years debated the identity-shaping effects of European institutions. One claim is that bureaucrats ‚go native‘ in Brussels, adopting European values and mores at the expense of national ones. Yet, here too, critics correctly note that we know virtually nothing about the process underlying such potentially transformative dynamics. In both cases, the proposed solution - the fix - is a turn to process and causal mechanisms. For democratic-peace theorists, such a move would add causal foundations to their predominantly correlational studies. For Europeanists, a focus on process would help rule out likely alternative mechanisms of identity change – for example, those sent to Brussels are already committed Europeans and thus have ‚gone native‘ well before their posting.“¹⁸⁷

aa) Process-Tracing

Die Methode der Prozess-Analyse wird dabei definiert als der Versuch „to identify the intervening causal processes - the causal chain and causal mechanism - between an independent variable (or variables) and the outcome of the dependent variable“¹⁸⁸. Denn: „Tracing the processes that may have led to an outcome helps narrow the list of potential causes“¹⁸⁹.

Allerdings bedeutet die parallele Betrachtung aller möglichen Kausalpfade und Erklärungsmöglichkeiten sowie die „list of potential causes“ auch die Gefahr, dass auch nach genauester Betrachtung noch mehrere konkurrierende Erklärungsmög-

¹⁸⁶ Vgl. u.a. Blatter/Janning/Wagemann: *Qualitative Politikanalyse: eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*, 2007, S. 192.

¹⁸⁷ Checkel: *It's the Process Stupid! Process Tracing in the Study of European and International Politics*, ARENA Working Paper, S. 3.

¹⁸⁸ Bennett/George: *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, 2005, S. 205.

¹⁸⁹ Ebd., S. 207.

lichkeiten übrig sind. Dieses Problem kann jedoch aufgelöst werden, wenn mehrere Fälle untersucht werden:

„[...] process-tracing forces the investigator to take equifinality into account, that is, to consider the alternative paths through which the outcome could have occurred, and it offers the possibility of mapping out one or more potential causal paths that are consistent with the outcome and the process-tracing evidence in a single case. With more cases, the investigator can begin to chart the repertoire or causal paths that lead to a given outcome and the conditions under which they occur - that is, to develop a typological theory.“¹⁹⁰

Die Prozess-Analyse hat dabei die Aufgabe, die oft unklaren und verdeckten Zwischenschritte und kausalen Mechanismen zwischen der Variablen X und dem Ergebnis Y offenzulegen:

„Rather than multiple instances of $X_1 \rightarrow Y$ (the large-N cross-case style of research), one examines a single instance of $X_1 \rightarrow X_2 \rightarrow X_3 \rightarrow X_4 \rightarrow Y$. (Of course, this causal path may be much longer and more circuitous, with multiple switches and feedback loops.)“¹⁹¹

Der Ablauf einer Prozess-Analyse kann wie folgt zusammengefasst werden:

„Es geht zunächst darum, ein *outcome* auf möglich kausale Prozesse zurückzuführen. Es geht dann darum, potentielle kausale Pfade zu identifizieren, die zu dem *outcome* geführt haben können und durch logische Schlussfolgerungen unwahrscheinliche Pfade auszuschließen.“¹⁹²

Bennett und George beschreiben dabei mehrere Varianten des Process-Tracings: die „detaillierte Erzählung“, den „Gebrauch von Hypothesen und Generalisierungen“, die „analytische Erläuterung“ sowie die „generellere Erläuterung“.¹⁹³

Die detaillierte Erzählung (bzw. „detailed narrative“) ist laut den Autoren die einfachste Variante der Prozessanalyse, da sie in Form einer Geschichte als Chronik den Hergang eines Ereignisses beleuchtet. Da diese Form der Prozessanalyse keinen Bezug zu Theorien hat, wird sie als die „atheoretische“ Prozessanalyse beschrieben (und damit mit der historischen Aufzeichnung gleichgesetzt).¹⁹⁴ Trotzdem kann auch diese Variante als „necessary or useful steps toward the development of

¹⁹⁰ Ebd.

¹⁹¹ Gerring: *Case Study Research. Principles and Practices*, 2007, S. 173.

¹⁹² Muno, Wolfgang: Fallstudien und die vergleichende Methode, in: Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert/Pickel, Susanne (Hrsg.): *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Eine Einführung*, Wiesbaden 2009 [S. 113-132], S. 125 (Hervorhebungen im Original).

¹⁹³ Bennett/George: *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, 2005, S. 211ff.

¹⁹⁴ Vgl. Ebd., S. 210.

more theoretically oriented types of process-tracing“¹⁹⁵ einen Beitrag zur Forschung leisten.

In der zweiten Variante wird die detaillierte Erzählung dann zumindest um einige Hypothesen zur Kausalität oder auch gewisse Generalisierungen/Übertragungen ergänzt, ohne dabei jedoch theoretische Variablen anzuwenden oder die Intention zu verfolgen, die Ergebnisse dann auf einen größeren Rahmen zu übertragen.¹⁹⁶

Die dritte Variante, die analytische Erläuterung, überführt nun die historisch erzählende Form der Prozessanalyse in eine „*analytical causal explanation*“¹⁹⁷, indem sie sie in eine klare theoretische Form bettet.

In der generelleren Erläuterung, der „more general explanation“¹⁹⁸, wird die Prozessanalyse auf einer abstrakteren Ebene durchgeführt:

„The investigator may do this either because the data or theory and laws necessary for a detailed explanation are lacking or because an explanation couched at a higher level of generality and abstraction is preferred for the research objective. [...] One may opt for a higher level of generality of explanations in within-case analysis, just as researchers using statistical methods often create larger cells either to obtain categories of broader theoretical significance or to obtain enough cases (in a smaller number of larger cells) to permit statistical analysis.“¹⁹⁹

In dieser Variante der Prozessanalyse ist dann keine so minutiöse und detaillierte Analyse der kausalen Abfolge mehr nötig.

Die Anwendung des Process-Tracings hat viele Vorteile, birgt jedoch auch einige Probleme bzw. Gefahren. Jeffrey T. Checkel benennt acht Lehren²⁰⁰, die er aus der jahrelangen Auseinandersetzung mit der Prozessanalyse gezogen hat. Seine Erfahrungen reichen von sehr guten bis zu „ugly“ Lektionen. Die erste Lektion ist eine gute, nämlich die der Wiederbeachtung von Mechanismen. Diese Rückbesinnung zur Kenntnisnahme der Mechanismen erachtet er als notwendig, denn:

„There are good and sensible reasons for this trend. Most important, it moves us away from the correlational arguments and as-if styles of reasoning that too often dominate in IR and European studies, and towards theories that capture and explain the world as it really works.“²⁰¹

¹⁹⁵ Ebd.

¹⁹⁶ Vgl. Ebd., S. 211.

¹⁹⁷ Ebd., S. 211 (Hervorhebungen im Original).

¹⁹⁸ Ebd., S. 211.

¹⁹⁹ Ebd.

²⁰⁰ Checkel: *It's the Process Stupid! Process Tracing in the Study of European and International Politics*, ARENA Working Paper, S. 14ff.

²⁰¹ Ebd., S. 14f.

Die zweite Lektion kategorisiert Checkel als Weiterführung der ersten Lektion als „more good“. Denn „coming to grips with first mover advantages“²⁰² betont die Möglichkeit des Process-Tracing, die (unbewusste) Präferenz des Wissenschaftlers für eine der zu testenden Theorien zu reduzieren beziehungsweise zu entschärfen. Denn laut Checkel besteht die Tendenz in der empirischen Forschung, die Daten und Erkenntnisse zuerst durch die Linse derjenigen Theorie zu betrachten und zu interpretieren, die der Forscher favorisiert. Die jeweils präferierte Theorie hat also den „First Mover Advantage“²⁰³. Die Anwendung der Prozessanalyse kann diesen Effekt jedoch abschwächen, bedingt durch ihren Ablauf:

„Between the beginning (independent variables) and end (outcome of dependent variable), the researcher traces a number of theoretically predicted intermediate steps. This step-wise procedure essentially produces a series of mini-checks, constantly pushing the researcher to think hard about the connection (or lack there of) between theoretically expected patterns and what the data say. For sure, the data say nothing; the researcher is always involved in a process of interpreting them. In this sense, problems generated by the first mover advantage can never be eliminated. However, process tracing surely minimizes them.“²⁰⁴

Die dritte Erfahrung, die Checkel aus seiner Beschäftigung mit der Prozessanalyse zieht, ist die für den hier gewählten Ansatz und Untersuchungsgegenstand die ausschlaggebende, da sie sich auf den oben bereits beschriebenen Anspruch des Brückenschlags und der Verbindung der beiden Meta-Theorien bezieht. Auch Checkel schreibt dieser Lektion mit die größte Bedeutung zu und nennt sie „yet more good“²⁰⁵. Checkel, der zu dem in Abschnitt I.2.a) beschriebenen Problem einer problemorientierten Anwendung der Rationalismus-Konstruktivismus-Debatte ebenfalls einen Beitrag geleistet hat und die Notwendigkeit eines Ausstiegs aus dem ontologischen Nullsummenspiel betont hat, sieht im Process-Tracing den methodologischen Schlüssel für dieses Bestreben:

„To make such connections, scholars have advanced arguments on temporal sequencing and domains of application. Implicitly or explicitly, the method on offer is typically process tracing, as it is extremely useful for teasing out the more fine-grained distinctions and connections between alternative theoretical schools.“²⁰⁶

²⁰² Ebd., S. 15f.

²⁰³ Vgl. Ebd., S. 15.

²⁰⁴ Ebd.

²⁰⁵ Ebd., S. 16.

²⁰⁶ Ebd.

Die nächste Lehre Checkels aus der Anwendung des Process-Tracings zeigt dann einen eher negativen Aspekt der Methode. Die Lektion 4 ist nun „the bad“ und thematisiert die Schwäche der Prozessanalyse, „parsimonious or generalizable theories“ generieren zu können. Denn sie birgt das Problem, dass sich in der Untersuchung immer kleinerer Schritte und der entsprechenden Prozesse verzettelt wird und die Theorie als eingrenzender Rahmen vernachlässigt wird: „process tracing and the middle-range theory it begets can - if one is not careful - lead to over-determined and, in the worse case, kitchen sink arguments where everything matters“²⁰⁷. Umgangen werden kann diese Gefahr laut Checkel durch eine strenge Beachtung des Forschungsdesigns.

Noch schlechter ist allerdings noch die nächste Lektion für Anwender der Prozessanalyse, nämlich die der „Proxies“, der „Stellvertreter-Informationen“, anhand derer Forscher ihre Ergebnisse ableiten. Diese sind - so der Autor - vor allem bei quantitativen Untersuchungen häufig unrealistisch. Checkel führt als Beispiel dafür an:

„For example, in Europe, there is a vibrant, highly quantitative research program on EU decision-making (Hug and Koenig 2000, 2002). To inquire about decisionmaking means one must know something about state preferences. Yet, the latter are often inferred from survey data or programs of national political parties. Many would scratch their heads at the use of such proxies.“²⁰⁸

Diese Gefahr ist aber nicht auf die quantitative Forschung beschränkt, auch qualitative Analysen können darunter leiden. Checkel nennt auch hier wieder ein Beispiel, eines aus seiner eigenen Forschung:

„A central concern has been to theorize and document, via a process-tracing method, the causal mechanisms of socialization. In the examples here, I focused on one such mechanism – persuasion. Did I ever actually see somebody persuaded, see a decisionmaker [sic] change his or her mind? No, I did not - I was not a fly on the wall, secretly observing these sessions. I, too, was therefore forced to rely on proxies – before and after interviews, documentary records of the meetings, and the like.“²⁰⁹

Auch hier ist die Lösung - bzw. der Weg zur Reduzierung der Gefahr - eine saubere methodische Konzeption: „qualitative scholar needs to think hard about the con-

²⁰⁷ Ebd., S. 17.

²⁰⁸ Ebd., S. 17f.

²⁰⁹ Ebd., S. 18.

ceptual variables at play in his/her project, and ask what are feasible and justifiable proxies for measuring them“²¹⁰.

Eine weitere Problematik des Process-Tracings ist seine Zeit- und Informationsintensität. Auch Bennett und George haben diesen enormen Bedarf an Informationen als einen der Nachteile der Methode erkannt. Laut Checkel gilt es, als Forscher dies in die Abwägung zwischen Produktivität, Forschungsbestreben und Forschungsmethode einzubeziehen.²¹¹

Doch die Prozessanalyse hält noch schlimmere Überraschung für ihre Anwender bereit. Die Gefahr, dass das große Ganze aus den Augen verloren werden kann, ist nach dem Autor „yet more bad“²¹². Denn die Beschäftigung mit einzelnen Prozessen und Mechanismen berge die Gefahr, den „broader structural context and the normative implications of one’s work“²¹³ aus den Augen zu verlieren. Auch wenn Checkel dies eher auf seine Erfahrungen mit der Prozessanalyse im Rahmen konstruktivistischer Forschung bezieht, so ist die Problematik doch auch übertragbar auf die Anwendung im Rahmen der rationalistischen Analyse.

Die letzte Lektion, die in den Augen des Autors auch gleichzeitig die „hässliche“²¹⁴, „the ugly“ ist, betrifft das Verhältnis von Prozessanalyse und Epistemologie. Allerdings betrifft auch dieses Problem wieder hauptsächlich die Untersuchungen aus dem konstruktivistischen Blickwinkel. Denn das Vorgehen des Process-Tracings, die „variable-oriented language of process tracing“²¹⁵, steht in Konflikt mit einem Teil der konstruktivistischen Forscher, und zwar mit denen, die den „interpretative epistemologies“²¹⁶ anhängen. Wie bereits erwähnt, ist dieses Problem jedoch kein generelles. Die „conventional-modernist constructivists who explicitly subscribe to an empiricist-positivist epistemology“²¹⁷ haben kein Problem mit der Methode, da sie (wie auch vornehmlich die rationalistischen Forscher) sich den Paradigmenkriegen und dem „meta-theoretischen Blutvergießen“ entziehen möchten. Für die vorliegende Untersuchung stellt sich dieses Problem ebenfalls nicht, da sich entsprechend der zuvor bereits beschriebenen Ausrichtung kein Konflikt zwischen der Methode und der

²¹⁰ Ebd.

²¹¹ Vgl. Ebd.

²¹² Ebd., S. 19.

²¹³ Ebd.

²¹⁴ Ebd., S. 20.

²¹⁵ Ebd., S. 21.

²¹⁶ Ebd.

²¹⁷ Ebd.

epistemologischen Orientierung ergibt. Die Bedingung für eine (problemlose) Kombination von Prozessanalyse und einer konstruktivistischen Herangehensweise ist also ganz im Sinne Checkels erfüllt: „Most process tracers are empirically oriented scholars who just want to get on with it – that is, conduct research on the fascinating world around us“²¹⁸.

bb) Fallstudien-Designs

Die Prozess-Analyse soll in der vorliegenden Untersuchung im Rahmen des Fallstudien-Designs stattfinden. Doch was macht eine Fallstudie aus? In Fallstudien „werden im Rahmen von Prozessanalysen minutiös politische Entscheidungsprozesse über eine gewisse Zeitdauer rekonstruiert“²¹⁹. Wird zusätzlich noch die Erzeugung generalisierbarer und übertragbarer Aussagen als eine der Hauptaufgaben mit einbezogen, so kommt man zur Definition von Fallstudien als „the detailed examination of an aspect of a historical episode to develop or test historical explanations that may be generalizable to other events“²²⁰.

Aber was genau macht einen Fall aus? Bennett und George definieren einen Fall als einen Vorgang aus einer Kategorie von Vorfällen:

„We define a case as an instance of a class of events. The term ‚class of events‘ refers here to a phenomenon of scientific interest, such as revolutions, types of governmental regimes, kinds of economic systems, or personality types that the investigator chooses to study with the aim of developing theory (or ‚generic knowledge‘) regarding the causes of similarities or differences along instances (cases) of that class of events.“²²¹

Mit der Einbeziehung des Kriteriums der Zugehörigkeit zu einer „class of events“ geht diese Definition weiter als die meisten anderen Definitionen, die hauptsächlich auf die Abgrenzbarkeit eines Falles abzielen:

„Case connotes a spatially delimited phenomenon (a unit) observed at a single point of time or over some period of time. It comprises the type of phenomenon that an inference attempts to explain. Thus, in a study that attempts to elucidate certain features of nation-states, cases are comprised of nation-states (across some temporal frame); in a study that attempts to explain the behavior of individuals, cases are comprised of individuals, and so forth. [...] A *case study*

²¹⁸ Ebd.

²¹⁹ Blatter/Janning/Wagemann: *Qualitative Politikanalyse: eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*, 2007, S. 31.

²²⁰ Bennett/George: *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, 2005, S. 5.

²²¹ Ebd., S. 17f.

may be understood as the intensive study of a single case where the purpose of that study is - at least in part - to shed light on a larger class of cases (a population).²²²

Laut Charles Ragin können bei Vergleichen zwei unterschiedliche methodische Ansätze unterschieden werden: ein variablen- und ein fallorientierter²²³. Aus diesen beiden Ansätzen können für eine Fallstudie dann drei konkrete „Möglichkeiten der vergleichenden Analyse“ abgeleitet werden: „die Einzelfallstudie, die qualitative Analyse und die quantitative Analyse“²²⁴. Die Einzelfallstudie „behandelt einen Fall und berücksichtigt viele Variablen“²²⁵, während qualitative Analysen mehrere Fälle sowie mehrere Variable berücksichtigen und quantitative Analysen ihre Schlüsse aus der Untersuchung einiger weniger Variablen in vielen Fällen ziehen.²²⁶

Um Fallstudien besser definieren zu können, versucht Gerring sie durch Abgrenzung von ähnlichen methodischen Herangehensweisen näher einzugrenzen. Dazu erstellt er eine Typologie anhand der Variablen Fallanzahl, räumliche Veränderung/Variation sowie zeitliche Veränderung/Variation.²²⁷ In diesem Sinne benennt er zehn Untersuchungsdesigns, die diese Variablen beinhalten. Typ 1 wäre eine Kombination aus einem Fall, keiner räumlichen Variation und keiner zeitlichen Variation. Diese Kombination ist jedoch logisch unmöglich und wird dementsprechend auch nicht weiter behandelt. Typ 2 wäre die „diachronische Einzelfall-Studie“ im Sinne einer Studie mit einem Fall, keiner räumlichen Änderung und einer zeitlichen Änderung. Typ 3 setzt sich zusammen aus einem Fall, einer räumlichen Veränderung innerhalb des Falles („within-case“) und keiner zeitlichen Variation und wird definiert als „synchronische Einzelfall-Studie“. Der vierte Typ besteht ebenfalls wiederum aus einem Fall und einer räumlichen Veränderung innerhalb des Falles, besitzt im Gegensatz zu Typ 3 dafür aber (auch) eine zeitliche Änderung und wird somit definiert als eine „synchronische und diachronische Einzelfall-Studie“. Behandelt die Untersuchung mehrere, aber wenige Fälle („several“) und eine räumliche Veränderung (entweder innerhalb der Fälle oder unter ihnen), so kann das Untersuchungsdesign je nach zeitlicher Variation entweder komparativ oder komparativ-historisch sein. Typ 5,

²²² Gerring: *Case Study Research. Principles and Practices*, 2007, S. 19f (Hervorhebungen im Original).

²²³ Vgl. Ragin: *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*, 1989, S. viii ff.

²²⁴ Munro: *Fallstudien und die vergleichende Methode*, 2009, S. 113.

²²⁵ Ebd., S. 113f.

²²⁶ Vgl. Ebd.

²²⁷ Vgl. Gerring: *Case Study Research. Principles and Practices*, 2007, S. 27ff.

die komparative Methode, untersucht keine zeitliche Veränderung - Typ 6, die komparativ-historische, hingegen schon. Ist der Gegenstand der Analyse eine Vielzahl von Fällen („many“), so unterscheidet Gerring bei der räumlichen Variation zwischen Untersuchungen, die die Fälle untereinander vergleichen („cross-case“) und Untersuchungen, die sowohl die Fälle untereinander als auch innerhalb der Fälle („within-case“) vergleichen. Besteht die Herangehensweise aus einem reinen Vergleich der Fälle untereinander, so kommt man ohne zeitliche Variation auf ein „cross-sectional“ Untersuchungsdesign (Typ 7) und bei Vorhandensein einer zeitlichen Variation auf ein „time-series cross-sectional“ Untersuchungsdesign (Typ 8). Besteht die Studie aus einer cross-case und einer within-case Untersuchung bei zahlreichen Fällen, so definiert Gerring bei fehlender zeitlicher Variation den Typ 9 als „hierarchical“, bei vorhandener zeitlicher Variation den Typ 10 als „hierarchical time-series“²²⁸. Unter diesen zehn möglichen Untersuchungsdesigns, die die genannten Variablen beinhalten, zählt Gerring unter das Fallstudien-Design nur die Typen 2 bis 6.

Um die Vorteile des Fallstudien-Designs zu verdeutlichen, führen Bennett und George vier Vorzüge an:

„their potential for achieving high conceptual validity; their strong procedures for fostering new hypotheses; their value as a useful means to closely examine the hypothesized role of causal mechanisms in the context of individual cases; and their capacity for addressing causal complexity.“²²⁹

Der erste Aspekt beschreibt dabei die Vorteile, die Fallstudien bezüglich der konzeptuellen Aussagkraft besitzen, indem sie eine kontextabhängige Auseinandersetzung mit Faktoren und Variablen ermöglichen. Ein entscheidender Grund hierfür ist, dass die Indikatoren für die Überprüfung der theoretischen Konzepte in Fallstudien genauer und zielgerichteter ausgewählt werden können.²³⁰ Um eine Variable genau zu erfassen, bedarf es einer Evaluierung im jeweiligen Kontext - genau dies wird durch Fallstudien ermöglicht:

„Whereas statistical studies run the risk of ‚conceptual stretching‘ by lumping together dissimilar cases to get a larger sample, case studies allow for conceptual refinements with a higher level of validity over a smaller number of cases.“²³¹

²²⁸ Vgl. Ebd.

²²⁹ Bennett/George: *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, 2005, S. 19.

²³⁰ Vgl. Ebd., S. 19f.

²³¹ Ebd., S. 19.

Eine weitere Stärke von Fallstudien ist ihre Fähigkeit zur Herleitung neuer Hypothesen. Wenn sich im Laufe der Studie von Dokumenten oder bei Interviews zu einem Fall völlig neue Aspekte oder Variablen ergeben, können daraus neue Theorien gebildet werden, die dann wiederum anhand von bisher ungeprüften Hinweisen getestet werden können.²³² Statistische Methoden dagegen können zwar ebenfalls abweichende Fälle feststellen, sind aber nur schwerlich in der Lage, im Rahmen der Methode dann auch neue Hypothesen daraus abzuleiten: „This is true of all studies that use existing databases or that modify such databases only slightly“²³³.

Der dritte von Bennett und George angesprochene Vorteil von Fallstudien ist die Möglichkeit der Aufdeckung und Untersuchung kausaler Mechanismen. Während innerhalb einer Fallstudie eine Vielzahl intervenierender Variablen betrachtet werden können und die Bedingungen für einen kausalen Mechanismus bestimmt und analysiert werden können, muss eine statistische Studie zwangsläufig viele kontextabhängige und intervenierende Faktoren unbeachtet lassen.²³⁴ Dieser Vorteil benötigt allerdings eine detaillierte Prozessanalyse, die im Rahmen des Fallstudien-Designs möglich wird und auch in der vorliegenden Untersuchung - wie bereits oben umfassend ausgeführt - aufgrund dieser Stärken Anwendung finden soll. Bennett und George verdeutlichen dieses Argument anhand eines Beispiels aus der kriminalistischen Analyse:

„If a prosecutor knows on the basis of criminological studies that 90 percent of acts of arson are perpetrated by the owner of the property that is burned down, this is not sufficient to convict a particular property owner of arson. The prosecutor needs to empirically establish that means, motive, and opportunity existed in this particular case. Ideally, the prosecutor will construct a complete and uninterrupted chain of evidence to establish how the specific crime may have been done by the particular individual accused, using forensic theories to bolster each point in the chain.“²³⁵

Als eine letzte Stärke von Fallstudien wird von Bennett und George erachtet, dass sie komplexe kausale Zusammenhänge „such as equifinality, complex interactions effects, and path dependency“²³⁶ einbetten können. Allerdings ist dieser Vorteil, wie die Autoren schreiben, eher relativ denn absolut, denn er gilt nur für Forscher mit dem Fokus auf Theorien mittlerer Reichweite:

²³² Vgl. Ebd., S. 20f.

²³³ Ebd., S. 21.

²³⁴ Vgl. Ebd.

²³⁵ Ebd.

²³⁶ Ebd., S. 22.

„We find great value in such middle-range theories, but others may prefer theories that are more general even if this necessarily means they are more vague or more prone to counter-examples.“²³⁷

Auch dieser Vorteil ist wiederum ein Produkt der Anwendung der Prozessanalyse innerhalb einer Fallstudie, da detaillierte Untersuchungen kausaler Prozesse nur dadurch möglich werden (s.o.).

cc) Fallauswahl

Um diese Vorteile des Fallstudien-Designs für eine Untersuchung nutzen zu können, bedarf es einer sorgfältigen Auswahl der zu analysierenden Fälle. Gerring identifiziert neun Techniken zur Auswahl der Fälle und damit neun Möglichkeiten, nach denen Fallstudien aufgebaut werden können: „typische“ Fälle, „ungleiche“ Fälle, „extreme“ Fälle, „abweichende“ Fälle, „einflussreiche“ Fälle, „Schlüsselfälle“, „wegbereitende“ Fälle sowie die ähnlichsten und die unterschiedlichsten Fälle.²³⁸

Typische Fälle sind dabei definiert als „typical examples of some cross-case relationship“²³⁹. Synonym verwendet Gerring auch die Bezeichnung „repräsentative“ Fälle, was die Intention dieses Fallstudien-Aufbaus, in dem die Fälle „representative of a broader set of cases“²⁴⁰ sein müssen, ebenso widerspiegelt. Das Ziel bei der Analyse von typischen Fällen ist die Herausarbeitung eines Kausal-Modells eines Phänomens von theoretischem Interesse:

„Specifically, the typical case of some phenomenon may be helpful in exploring causal mechanisms and in solving identification problems (e.g., endogeneity between X_1 and Y , an omitted variable that may account for X_1 and Y , or some other spurious causal association).“²⁴¹

Ungleiche Fälle sind definiert als Fälle, welche „illuminate the full range of variation on X_1 , Y or X_1/Y “²⁴². Das Ziel dabei ist es, die volle Spanne an Variationen/Abweichungen innerhalb der zu untersuchenden Dimension(en) abzubilden.²⁴³ Während die Bestimmung von Ungleichheit bei kategorisierbaren Variablen relativ einfach ist und der Untersucher lediglich einen Fall aus jeder Kategorie wählt, ist die

²³⁷ Ebd.

²³⁸ Vgl. Gerring: *Case Study Research. Principles and Practices*, 2007, S. 88.

²³⁹ Ebd., S. 89.

²⁴⁰ Ebd., S. 92.

²⁴¹ Ebd., S. 93 (Hervorhebungen im Original).

²⁴² Ebd., S. 89.

²⁴³ Vgl. Ebd., S. 99.

Auswahl deutlich erschwert bei stufenlosen Variablen. In diesem Fall müssen die Stufen durch Einteilung der Variablen vom Untersuchenden erst geschaffen werden (beispielsweise durch eine Einteilung in eine geringe, mittlere oder starke Ausprägung), so dass die Ungleichheit auch bei stufenlosen Variablen bestimmt werden kann.

Eine dritte Möglichkeit der Fallauswahl ist laut Gerring die des Vergleichs von extremen Fällen. Ein Fall wird dabei „because of its extreme value on an independent or dependent variable of interest“²⁴⁴ ausgewählt. Ein extremer Fall ist definiert als „an observation that lies far away from the mean of a given distribution“²⁴⁵. Die Abweichung vom Mittel kann dabei bei stufenlosen Variablen in beide Richtungen gehen (also in Richtung positiv und negativ) - bei dichotomen Variablen definiert Gerring extrem als ungewöhnlich/selten („unusual“)²⁴⁶. Sind die meisten Fälle positiv, so ist ein negativer Fall extrem - und umgekehrt. Für eine Fallstudie anhand extremer Fälle gilt also: „It is the rareness of the value that makes a case valuable, in this context, not its positive or negative value“²⁴⁷.

Eine Fallstudie mit abweichenden („deviant“) Fällen wiederum besteht aus „case(s) that, by reference to some general understanding of a topic (either a specific theory or common sense), demonstrates a surprising value“²⁴⁸. Eine Untersuchung anhand von abweichenden Fällen entspricht damit oft einer Auseinandersetzung mit theoretischen Anomalien. Über die Analyse von von der Norm bzw. allgemeinen Erwartungen abweichenden Entwicklungen/Ereignissen sollen neue Erklärungsansätze erarbeitet werden und so auch Schlussfolgerungen für die der Norm entsprechenden Fälle gewonnen werden. Allerdings hängt der Grad der Abweichung dabei von der gängigen Forschung und den gängigen Modellen ab, die die Norm definieren:

„The important point is that deviantness can only be assessed relative to the general (quantitative or qualitative) model employed. This means that the relative deviantness of a case is likely to change whenever the general model is altered.“²⁴⁹

Die fünfte Herangehensweise, die Gerring schildert, ist die über einflussreiche/meinungsbildende („influential“) Fälle. Einflussreich bedeutet hier, dass der Fall

²⁴⁴ Ebd., S. 101.

²⁴⁵ Ebd., S. 101f.

²⁴⁶ Ebd., S. 102.

²⁴⁷ Ebd.

²⁴⁸ Ebd., S. 105.

²⁴⁹ Ebd., S. 106.

von großem Einfluss für die gängige Theorie/das gängige Modell ist, indem er eine bedeutende Stütze für die Aussagekraft der Theorie/des Modells darstellt. Die Aufgabe einer Fallstudie anhand dieser Fälle ist die Verifizierung des allgemein gültigen Modells/der allgemein gültigen Theorie. In anderen Worten: der „influential case“ ist der Fall, der die Regel bestätigt.²⁵⁰ Dies geschieht oft darüber, dass der meinungsbildende Fall einen anderen Fall, der die Falsifizierung eines Modells/einer Theorie zum Ziel hatte, widerlegt bzw. entkräftet und somit die Aussagekraft des Modells/der Theorie wiederherstellt. Die Stützung einer Theorie kann auch dadurch geschehen, dass sie nach einem (teil-)erfolgreichen Falsifizierungsversuch anhand einer neuen Fallstudie und neuen Hypothesen neu ausgerichtet wird und so ihre Aussagekraft zurückgewinnt.²⁵¹

Schlüsselfälle („crucial cases“) hingegen sind Fälle, die ausschlaggebend für die Aussagekraft einer Theorie sind: „A case is ‚crucial‘ [...] when it is most, or least, likely to fulfill a theoretical prediction“²⁵². Dadurch bietet ein Schlüsselfall den „most-difficult test for an argument, and hence provides what is perhaps the strongest sort of evidence possible“²⁵³. Dieser Test kann auf zwei Arten erfolgen: entweder über die Bestätigung einer Theorie durch einen eigentlich nicht in deren Erklärungsschema fallenden „least-likely case“/unwahrscheinlichsten Fall - oder aber über die Widerlegung durch einen eigentlich perfekt in das Erklärungsmuster der Theorie fallenden „most-likely case“/wahrscheinlichsten Fall.²⁵⁴ Bei der Überprüfung durch den unwahrscheinlichsten Fall wird eine Theorie anhand des Falls, der am inkompatibelsten mit der Theorie erscheint, getestet. Kann die Theorie bei dieser Überprüfung ihre Aussagekraft bestätigen, so ist der getestete Fall ein Schlüsselfall für die Bestätigung der Theorie. Synonym für den Begriff des „unwahrscheinlichsten“ Falls kann hier auch der Begriff „schwierigster“ oder „riskantester“ Fall gebraucht werden. Umgekehrt funktioniert die Widerlegung einer Theorie anhand des anscheinend wahrscheinlichsten Falls, also des Falls, der „on all dimensions *except* the dimension of theoretical interest, is predicted to achieve a certain outcome“²⁵⁵. Widerlegt ein sol-

²⁵⁰ Vgl. Ebd., S. 108.

²⁵¹ Vgl. Ebd., S. 109.

²⁵² Ebd., S. 115.

²⁵³ Ebd.

²⁵⁴ Vgl. Ebd., S. 115ff.

²⁵⁵ Ebd., S. 115 (Hervorhebungen im Original).

cher Fall die Theorie, so ist dies ausschlaggebend für ihre Aussagekraft und der Fall wird zum Schlüsselfall für die Widerlegung einer Theorie.

Eine weitere Form des Fallstudien-Designs ist die der Analyse von „pathway cases“ oder „wegbereitenden“ Fällen, welche laut Gerring für eine Beleuchtung der kausalen Mechanismen besonders geeignet sind. Diese Vorgehensweise entspricht am ehesten der Grundform und -aufgabe der Fallstudie, nämlich der „elucidation of causal mechanisms“²⁵⁶. Aber: „Although all case studies presumably shed light on causal mechanisms, not all cases are equally transparent“²⁵⁷. Die Besonderheit eines wegbereitenden Falles ist es, dass in ihm die Isolation des kausalen Effekts eines Faktors möglich ist und so ein Maximum an der erwähnten Transparenz erreicht werden kann.

Anders als die bisher vorgestellten Fallstudien-Designs benötigt eine Untersuchung anhand von ähnlichsten („most-similar“) Fällen mindestens zwei Fälle, die gegenübergestellt werden können. In ihrer reinsten Form beschäftigt sich diese Vorgehensweise mit Fällen, die „similar in all respects *except* the variable(s) of interest“²⁵⁸ sind. Dabei gibt es zwei unterschiedliche Herangehensweisen: einerseits die der Erzeugung einer Hypothese, andererseits die des Tests einer Hypothese. Ist die Erzeugung einer Hypothese das Ziel, so sind die Fälle der Gegenstand der Untersuchung, welche sich im Ergebnis unterscheiden, jedoch einige sich gleichende Faktoren in der Kausalkette aufweisen:

„Often, fruitful analysis begins with an apparent anomaly: two cases are apparently quite similar, and yet demonstrate surprisingly different outcomes. The hope is that intensive study of these cases will reveal one - or at most several - factors that differ across these cases. The differing factors (X_1) are the putative causes.“²⁵⁹

Ist hingegen das Testen einer Hypothese die Intention, so ist das Zusammenspiel von Faktoren und Ergebnis genau anders herum, denn dann sind Fälle „that exhibit different scores on the factor of interest and similar scores on all other possible causal factors“²⁶⁰ der Gegenstand der Untersuchung. Eine bereits bestehende Hypothese wird somit getestet, indem bei gleichen Rahmenbedingungen die Variable von Interesse variiert und die daraus entstehenden Auswirkungen untersucht werden.

²⁵⁶ Ebd., S. 122.

²⁵⁷ Ebd.

²⁵⁸ Ebd., S. 131 (Hervorhebungen im Original).

²⁵⁹ Ebd., S. 131.

²⁶⁰ Ebd.

Die letzte mögliche Herangehensweise bei Untersuchungen anhand von Fallstudien ist nach Gerring der Vergleich von unterschiedlichsten („most-different“) Fällen. Auch hier bedarf es wie beim vorhergegangenen Aufbau mindestens zweier Fälle. Im Gegensatz zur vorherigen Herangehensweise variieren bei der Fallauswahlmethode nach den unterschiedlichsten Fällen jedoch nicht die Ergebnisse, sondern rein die unabhängigen Variablen. Untersucht werden hier Fälle „where just one independent variable (X_1), as well as the dependent variable (Y), covary, while all other plausible factors (X_{2a-d}) show different values“²⁶¹. Das Ziel dieses Vorgehens ist es, die entscheidenden Faktoren in einer Kausalkette zu identifizieren und den jeweiligen Einfluss dieser Faktoren darzustellen.

Generell muss jedoch immer beachtet werden, dass alleine schon die Fallauswahl die Gefahr einer Verzerrung der Ergebnisse beherbergt. Denn durch eine mangelhafte Fallauswahl kann das Ergebnis der Untersuchung verzerrt werden und diese dadurch ihre Relevanz verlieren: „A selection bias results from a faulty inference what wrongly attributes the properties of the scrutinized cases to the larger universe of cases“²⁶². Dies führt dazu, dass falsche Schlussfolgerungen aus den ausgewählten Fällen gezogen werden. Die Auswahl kann durch mehrere Faktoren verzerrend wirken: durch (historische) Eventualitäten, aufgrund der Messungsmethoden, durch die Auswahl der Teilnehmer bei Umfragen oder Interviews sowie durch die absichtliche (Eigen-)Auswahl der Fallbeispiele.²⁶³

Die Verzerrung durch historische Eventualitäten ist dabei die einzige nicht vom Untersucher abhängige Form der Verzerrung. Geschichtliche Gegebenheiten und Eventualitäten können das Ergebnis eines Vergleiches verzerren, indem sie beispielsweise den Pool an möglichen Fällen, aus denen ausgewählt werden kann, beeinflussen:

„For instance, in comparative country studies the number of available cases is clearly determined by the historical development of nation-states. If, however, nation-building is linked to what we wish to explain, such a contingency bias may raise some delicate problems of endogeneity.“²⁶⁴

²⁶¹ Ebd., S. 139.

²⁶² Leuffen, Dirk: Case Selection and Selection Bias in Small-n Research, in: Gschwend, Thomas/Schimmelfennig, Frank (Hrsg.): *Research Design in Political Science. How to Practice What They Preach*, Basingstoke 2007 [S. 145-162].

²⁶³ Vgl. Ebd., S. 146ff.

²⁶⁴ Ebd., S. 146f.

Verzerrungen durch die Messungsmethode treten auf, wenn nicht belastbare Indikatoren, Zahlen oder Quellen herangezogen werden. Diese Form der Verzerrung ähnelt der durch die Auswahl der Teilnehmer bei Umfragen oder Interviews verursachten. Alleine durch die Nicht-Beeinflussbarkeit der Rückläuferquote bei Umfragen oder Interviewanfragen kann sich das Ergebnis der Untersuchung von der angestrebten Widerspiegelung des Befragungssubjekts entfernen. Zudem bietet die absichtliche (Eigen-)Auswahl der Fallbeispiele bei small-n Studien Raum für Verzerrungen und für (bewusste oder unbewusste) Manipulationen: „A rather obvious selection bias occurs if a researcher only selects cases that confirm the initial theory. Conspiracy theories most clearly display such confirmation bias“²⁶⁵.

Des Weiteren ausschlaggebend für die Fallauswahl kann die intendierte Beziehung von Fallstudien und Theorie sein. Diese kann auf drei Weisen ausgestaltet sein: Fallstudien können „theorie-generierend“, „theorie-testend“ oder „diszipliniert-konfigurativ“ sein.²⁶⁶ Während theorie-generierende Fallstudien „über die Analyse eines Falles Verallgemeinerungen zu postulieren“²⁶⁷ versuchen, wenden theorie-testende bereits bestehende Theorien bzw. Annahmen auf noch nicht untersuchte Fälle an. Eine diszipliniert-konfigurative Fallstudie verbindet beide Intentionen, „indem bestehende Annahmen getestet und über die Analyse des Falles neue Annahmen aufgestellt werden“²⁶⁸.

c) QCA UND PROCESS-TRACING - UNTERSUCHUNGSSPEZIFISCHE ANWENDUNG

Wie lassen sich die im Rahmen der Fragestellung zu behandelnden Fälle nun in die methodischen Konzepte einordnen? Welche Konzepte sind im Besonderen dazu geeignet, sich der Fragestellung zu nähern?

Dass nur eine qualitative Herangehensweise in Frage kommen kann, wurde bereits erörtert. Allerdings würde eine Einzelfallstudie der Komplexität des Themenbereiches nicht gerecht. Deswegen bedarf es vorab einer Analyse mit mehreren Fällen und mehreren Variablen, um verlässliche Aussagen für den gesamten zu untersuchenden Bereich machen zu können - dies wird durch das Instrument QCA gewährleistet. Die Betrachtung mehrerer (wenn auch immer noch einer begrenzter Anzahl) Fälle mit mehreren Variablen trägt erheblich zur Steigerung der Aussagekraft der

²⁶⁵ Ebd., S. 147.

²⁶⁶ Vgl. Muno: *Fallstudien und die vergleichende Methode*, 2009, S. 118f.

²⁶⁷ Ebd., S. 119.

²⁶⁸ Ebd.

gewonnen Erkenntnisse bei. Des Weiteren soll durch die Untersuchung von mehreren Fällen anhand der Prozess-Analyse die Aussagekraft und Verallgemeinerbarkeit erhöht werden.

Was allerdings anhand der QCA für die Zeit des Gesetzgebungsverfahrens in der dritten Säule nicht erfasst werden kann, sind die politischen Vorstöße, die durch Uneinigkeit bzw. Blockade unter den Mitgliedstaaten aufgrund intra-institutioneller Konflikte im Rat scheiterten. Untersucht werden können nur politische Initiativen, die zu einem legislativen Ergebnis führten.

Die in der QCA untersuchten legislativen Entscheidungen sollen die sein, die vor dem Vertrag von Lissabon noch von der Gemeinschaftsmethode ausgenommen waren, die durch den Vertrag von Lissabon vom Konsultationsverfahren in das „ordentliche Gesetzgebungsverfahren“ überführt wurden und somit seit dem Vertrag von Lissabon von zwei statt bisher nur einem Legislativakteur bestimmt werden. Dies reduziert die Anzahl der zu analysierenden legislativen Akte auf die drei Teilbereiche des letzten Vergemeinschaftungsschritts: Polizeiliche Zusammenarbeit, Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und internationale Vereinbarungen mit Bezug zur Justiz- und Innenpolitik. Für jeden dieser Teilbereiche soll ein Fall anhand der Prozess-Analyse betrachtet werden.

Die Auswahl der Fälle für die Fallstudien im Rahmen der Prozess-Analyse soll in zwei Schritten erfolgen. In die erste grobe Vorauswahl kommen nur die politischen Entscheidungen in der Justiz- und Innenpolitik, die den entsprechenden Outcome O zeigen. Um diese Anzahl dann weiter zu reduzieren, soll sich im zweiten Auswahl-schritt dem Prinzip des Vergleichs von „pathway cases“²⁶⁹ bedient werden. Um die neuen Gegebenheiten in der Justiz- und Innenpolitik nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon beschreiben zu können und die wahrscheinlichen Schemata und Mechanismen unter den neuen Bedingungen analysieren zu können, bietet die Analyse von „wegweisenden“ Fällen das sinnvollste Instrument. Denn die Isolation einzelner Faktoren und deren kausaler Effekte (und damit die Erklärung der in der QCA beobachteten Kausalketten anhand der Theorie/Handlungslogiken) soll das Ziel der Fallstudien sein - was genau der Stärke der „pathway cases“ entspricht.

Vergleicht man die sich aus der Fragestellung ergebenden Vorgaben für die empirische Herangehensweise mit der Typologie von John Gerring²⁷⁰, so wird die vor-

²⁶⁹ Gerring: *Case Study Research. Principles and Practices*, 2007, S. 88.

²⁷⁰ Ebd., S. 27ff.

liegende Untersuchung dem „komparativen“ Fallstudien-Design entsprechen, dem Typ 5 in der Typologie Gerrings (s.o.).

Aus der hier beschriebenen methodischen Auslegung wurde bereits ersichtlich, dass die Beziehung zwischen Fallstudien und Theorie eine Kombination aus theorie-testenden und theorie-generierenden Fallstudien sein soll. Der Intention der „diszipliniert-konfigurativen“²⁷¹ Fallstudie folgend, soll hier das Testen bestehender Theorien kombiniert werden mit der Erweiterung dieser Theorien um neue Annahmen. So soll erstens die handlungstheoretische Ebene der rationalistischen sowie der konstruktivistischen Meta-Theorie auf die europäische Justiz- und Innenpolitik angewendet und anhand ihrer getestet werden - zweites sollen daraus dann aber auch Annahmen darüber resultieren, unter welchen Umständen welche Handlungslogik bei welchem Akteur einen Einfluss auf die untersuchten Teilbereiche nimmt.

Durch die Kombination von QCA und Prozess-Analyse können zudem die Gefahren bei der Fallauswahl für das Fallstudien-Design eliminiert werden, da die Fallauswahl auf den objektiven, nicht beeinflussbaren Ergebnissen der QCA beruht (s.o.). Außerdem schützt diese Methoden-Kombination vor den von Checkel aufgeführten Gefahren bzw. Schwächen des Process-Tracings, indem so erstens durch den methodischen Brückenschlag ein ontologisches Nullsummenspiel vermieden werden kann, zweitens generalisierbare und verallgemeinerbare Schlüsse gezogen werden können sowie drittens das „große Ganze“ nicht aus den Augen verloren werden kann (s.o.). Eine weitere Gefahr, die der voreingenommenen „Proxies“ oder „Stellvertreter-Informationen“, soll durch den Verzicht auf Interviews eliminiert werden. Denn da für die Prozess-Analyse bewusst Fälle gewählt werden sollen, deren Grundproblematik sich nicht auf dieses eine Gesetzgebungsverfahren beschränkt, sondern auch in zukünftigen Initiativen vorhanden sein wird, wird die Brisanz des Themas nach dem Abschluss des Legislativprozesses nicht verschwinden. Daher soll hier angenommen werden, dass kein befragter Beteiligter der Verhandlungen auch trotz abgeschlossener Entscheidungsfindung für eine zu veröffentlichende Untersuchung ein Statement abgeben würde, das seiner damaligen Haltung widerspräche. Daher können bei der behandelten Fragestellung aus Interviews keine neuen Erkenntnisse erwartet werden, die nicht auch aus den öffentlichen Dokumenten und schriftlichen Meinungsäußerungen ersichtlich sind. Zudem würde die Auswahl der Interviewpartner nur noch zu einer weiteren Verzerrung der Ergebnisse führen.

²⁷¹ Munoz: *Fallstudien und die vergleichende Methode*, 2009, S. 118f.

An Materialien für die Datenerhebung für die Prozess-Analyse soll sich daher vornehmlich auf Primärquellen, auf die offiziellen Dokumente der beteiligten Organe der Europäischen Union, und auf die Meinungsäußerungen der beteiligten Akteure gestützt werden. Für die Untersuchung der Auseinandersetzungen zwischen Rat und Europäischem Parlament um die zukünftige Ausrichtung der Justiz- und Innenpolitik im Rahmen der Vertragsverhandlungen dienen dazu in hervorragender Weise die Dokumente der jeweiligen Regierungskonferenzen. Dabei sind vor allem die Meinungen und Beiträge der verschiedenen Akteure von Interesse, anhand derer die unterschiedlichen Konfliktherde festgemacht werden können.

Bei der Untersuchung des Grundkonflikts des Politikfelds sowie für die Fallstudien soll sich hauptsächlich an Primärquellen der Organe, insbesondere von Rat und Europäischem Parlament, bedient werden. Von Seiten des Parlamentes sollen dabei vor allem Stellungnahmen und Initiativberichte herangezogen werden, die Meinungsbildung soll anhand der im Ausschuss eingebrachten Änderungsanträge, der Plenarreden sowie anhand von Pressemitteilungen der jeweiligen Akteure dokumentiert werden. Der Meinungsbildungsprozess im Rat kann anhand der zahlreichen Ratsprotokolle und unterschiedlichen Entwicklungsstufen eines Gesetzesvorschlags aufgezeigt werden.

II. DIE EUROPÄISCHE JUSTIZ- UND INNENPOLITIK: GESCHICHTE, AKTEURSVERHÄLTNIS UND GRUNDKONFLIKTE

Aufgrund ihrer außergewöhnlichen Entwicklung und Beschaffenheit mit einer einzigartigen Mischung aus intergouvernementalen und supranationalen Verfahrensformen stellte die europäische Justiz- und Innenpolitik schon immer ein höchst interessantes Feld der europäischen Integration dar. Denn

„[k]ein anderer Politikbereich der Europäischen Union - vielleicht mit Ausnahme der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik - ist in den vergangenen zehn Jahren durch umfassendere Reformen gegangen.“²⁷²

Gerade die nur langsame, schrittweise Vergemeinschaftung des Politikfelds wirft die Frage nach der Unterschiedlichkeit der einzelnen Teilbereiche auf. Warum wurden einzelne Teilbereiche früher, andere später in die Gemeinschaftsmethode überführt? Besonders trifft dies auf den letzten Vergemeinschaftungsschritt mit dem Vertrag von Lissabon zu. Denn hier wurden offensichtlich die Teilbereiche in die Gemeinschaftsmethode überführt, die als einzige bis zum letztmöglichen Zeitpunkt in der intergouvernementalen Methode behalten werden sollten. Weshalb? Um diese Frage zu klären, soll sich im folgenden Kapitel zuerst den Grundlagen des Politikfelds und dann den Eigenheiten der drei Teilbereiche des letzten Vergemeinschaftungsschritts angenähert werden.

²⁷² Monar, Jörg: *Auf dem Weg zu einem Verfassungsvertrag: Der Reformbedarf der Innen- und Justizpolitik der Union*, in: *integration*, 1/2003 [S. 31-47], S. 31.

1.) RÜCKBLICK: DIE ENTSTEHUNG DER EUROPÄISCHEN JUSTIZ- UND INNENPOLITIK AUßERHALB DES GEMEINSCHAFTSRECHTS

Als erster Schritt der Untersuchung der Grundlagen des Politikfelds soll sich nun der Entwicklung dieses Politikbereichs durch eine kurze chronologische Darstellung angenähert werden: angefangen von der ersten Zusammenarbeit außerhalb der Verträge, über die erste vertragliche Verankerung im Vertrag von Maastricht mit der Schaffung der eigenen intergouvernementalen „dritten Säule“, über die ersten Versuche der Supranationalisierung und der (zaghafte) Schaffung des „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ im Vertrag von Amsterdam bis hin zur Enttäu- schung durch den Vertrag von Nizza mit seinem Verzicht auf weitere Supranationalisierungsschritte.

a) NICHT EINMAL EINE SÄULE: ZUSAMMENARBEIT AUßERHALB DER VERTRÄGE

Die Römischen Verträge von 1957 sahen keinerlei Kompetenztransfers in der Justiz- und Innenpolitik auf die Gemeinschaftsebene vor. Die einzige den Bereich Justizpolitik betreffende Erwähnung fand sich in Artikel 220 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV):

„Soweit erforderlich, leiten die Mitgliedstaaten untereinander Verhandlungen ein, um zugunsten ihrer Staatsangehörigen Folgendes sicherzustellen: [...] die Vereinfachung der Förmlichkeiten für die gegenseitige Anerkennung und Vollstreckung richterlicher Entscheidungen und Schiedssprüche.“

Als sich eine erste Zusammenarbeit in Fragen der Justiz- und Innenpolitik zu entwickeln begann, geschah dies außerhalb der Strukturen der Europäischen Gemeinschaft. So wurde 1976 die informelle „TREVI“-Gruppe gebildet, in der sich im Rahmen der „European Political Co-operation“ die Innen- und (später) Justizminister der Mitgliedstaaten trafen und sich zu Themen wie Terrorismus, Polizeiliche Zusammenarbeit, Drogen und Grenzkontrollen austauschten. Die Haupttätigkeit der Gruppe bestand in

„information exchanges about terrorist activities, the security aspects of air traffic systems, nuclear plants and other vulnerable targets, and cooperation in the development of tactics and equipment to fight terrorism.“²⁷³

²⁷³ Hix, Simon: *The political system of the European Union*, 2. Aufl., Basingstoke 2005, S. 356f.

Diese Zusammenarbeit entstand vor allem durch die zu der Zeit in vielen europäischen Staaten akute Bedrohung durch Terrorismus, weswegen sich die TREVI-Gruppe anfänglich insbesondere mit diesem Thema befasste.²⁷⁴ Es bildeten sich jedoch nach und nach verschiedene Untergruppen heraus - einerseits um sich konzentrierter den einzelnen Gebieten widmen zu können, andererseits um sich neuen Themen widmen zu können, die nachträglich in das Mandat der Gruppe aufgenommen wurden. In den 1980er Jahren kam beispielsweise der Kampf gegen das organisierte Verbrechen hinzu und 1988 die Auseinandersetzung mit den negativen Nebeneffekten der dann in Angriff genommenen Binnenmarktvollendung. So befasste sich „TREVI I“ mit der Terrorismusbekämpfung, „TREVI II“ mit der Polizeiausbildung und Informationsaustausch, „TREVI III“ mit der Bekämpfung des organisierten Verbrechens und „TREVI 92“ ab 1988 mit der Abschaffung der Personenkontrollen an Binnengrenzen.²⁷⁵ Der Austausch im Rahmen der TREVI-Gruppe wurde organisiert in einer „three-level operational structure“ - einer Form, die sich so durch die gesamte Zusammenarbeit im Bereich Innen und Justiz ziehen sollte, solange sie noch außerhalb der Verträge stattfand:

„At the top level, the decision-making body consisted of the member states' ministers of justice and home affairs. Their sessions were prepared by a group of senior officials at the middle level [...], which gathered leading ministerial officials (usually heads of departments) together. The third and lower level was the most influential one with regard to the specific contents of cooperation. It contained different working groups which consisted of ministerial and police officials. These working groups developed a large degree of autonomy [...].“²⁷⁶

Die Einheitliche Europäische Akte²⁷⁷ (EEA) bildete dann „den Ausgangspunkt einer sukzessiven Vergemeinschaftung der Bereiche Einwanderung und Asyl“²⁷⁸. Die Themen Asyl und Migrationspolitik gelangten auf die Tagesordnung der Regierungsvertreter, weil sie untrennbar verbunden waren mit dem von da an in den Verträgen

²⁷⁴ Vgl. Bauer, Michael: Organisation und rechtlicher Rahmen des Politikfelds Inneres und Justiz nach dem Vertrag von Lissabon, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union*, Baden-Baden 2008 [S. 99-114], S. 100.

²⁷⁵ Piris, Jean-Claude: *The Lisbon Treaty*, Cambridge u.a. 2010, S. 167.

²⁷⁶ Lavenex, Sandra: *The Europeanisation of Refugee Policies. Between Human Rights and Internal Security*, Aldershot u.a. 2001, S. 89.

²⁷⁷ *Einheitliche Europäische Akte*, veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 169 vom 29.06.1987.

²⁷⁸ Seifer, Kerstin: *Governance als Einfluss-System. Der politische Einfluss von NGOs in asymmetrisch strukturierten Interaktionsarrangements*, Wiesbaden 2009, S. 163.

festgehaltenen Ziel der Binnenmarktvollendung - definiert durch Artikel 8a des konsolidierten EWGV²⁷⁹:

„Der Binnenmarkt umfasst einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages gewährleistet ist.“

Denn: „European migration policy is essentially a by-product of the elimination of border controls between EU Member States“²⁸⁰. Wenn auch ein nach Ansicht vieler Regierungen und in der öffentlichen Meinung ein eher negativer Nebeneffekt:

„Gradually, belief in the myth of Europe having borders as impenetrable as a ‚sieve‘ became more widespread, which, whilst not corresponding to reality, was a reflection of the potential feeling of insecurity caused by the prospect of abolishing internal borders.“²⁸¹

Allerdings war (noch) nicht die Angleichung des Asylrechts das Ziel, sondern vorerst einmal nur eine verbesserte Zusammenarbeit und Abstimmung in diesen Fragen. Dies wurde zudem bekräftigt in zwei Erklärungen zur EEA. Einmal in der „Erklärung zu Artikel 8a des EWG-Vertrages“:

„Die Konferenz möchte mit Artikel 8a den festen politischen Willen zum Ausdruck bringen, vor dem 1. Januar 1993 die Beschlüsse zu fassen, die zur Verwirklichung des in diesem Artikel beschriebenen Binnenmarktes erforderlich sind, und zwar insbesondere die Beschlüsse, die zur Ausführung des von der Kommission in der Weissbuch über den Binnenmarkt aufgestellten Programms notwendig sind.“²⁸²

Des Weiteren in der „Politischen Erklärung der Regierungen der Mitgliedstaaten zur Freizügigkeit“:

„Zur Förderung der Freizügigkeit arbeiten die Mitgliedstaaten unbeschadet der Befugnisse der Gemeinschaft zusammen, und zwar insbesondere hinsichtlich der Einreise, der Bewegungsfreiheit und des Aufenthalts von Staatsangehörigen dritter Länder. Ausserdem arbeiten sie bei

²⁷⁹ *Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft - Konsolidierte Fassung, geändert durch die Einheitliche Europäische Akte*, veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 169 vom 29.06.1987.

²⁸⁰ Herz, Dietmar: *European Immigration and Asylum Policy. Scope and Limits of Intergovernmental Europeanization*, in: Kleinschmidt, Harald (Hrsg.): *Migration, Regional Integration and Human Security. The Formation and Maintenance of Transnational Spaces*, Aldershot u.a. 2006 [S. 225-244], S. 226.

²⁸¹ de Lobkowicz, Wenceslas: *Intergovernmental Cooperation in the Field of Migration - From the Single European Act to Maastricht*, in: Monar, Jörg/Morgan, Roger (Hrsg.): *The Third Pillar of the European Union. Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs*, Brüssel 1994 [S. 99-122], S. 104.

²⁸² *Einheitliche Europäische Akte - Schlussakte, Erklärung zu Artikel 8a des EWG-Vertrages*, veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 169 vom 29.06.1987, S. 24.

der Bekämpfung von Terrorismus, Kriminalität, Drogenhandel und unerlaubtem Handel mit Kunstwerken und Antiquitäten zusammen.²⁸³

Diese Vorsätze führten jedoch auch noch nicht zu einer Vergemeinschaftung des Bereichs, sondern vorerst nur zu weiteren Schritten der Zusammenarbeit außerhalb der Verträge: der Unterzeichnung des Schengen-Abkommens 1985²⁸⁴ und des Schengen-Durchführungsabkommens 1990²⁸⁵. Neben der Öffnung der Grenzen der teilnehmenden Länder Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und der Niederlande bestimmten die Übereinkommen die Schaffung begleitender sicherheitspolitischer Kooperationsinstrumente. Diese Maßnahmen wurden außerhalb des Vertragswerks in einem internationalen Abkommen vereinbart, da sie aufgrund des Widerstands von Großbritannien und Irland nicht in die Einheitliche Europäische Akte aufgenommen werden konnten.²⁸⁶ Es handelte sich somit um einen völkerrechtlichen Vertrag in Form eines Regierungsabkommens und beinhaltete keine Mitwirkung oder Kontrollmöglichkeiten seitens der supranationalen Institutionen. Das Schengen-Abkommen trat am 2. März 1986 in Kraft, es war jedoch eher eine Willensbekundung denn eine Vereinbarung konkreter Maßnahmen und bedeutete noch nicht die tatsächliche Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen. Die Vereinbarung beließ dies im Rahmen des Freiwilligen bis zur Annahme sogenannter „Ausgleichsmaßnahmen“, „die helfen sollten, die als negativ bewerteten Effekte der Binnengrenzenöffnung im Bereich der Einwanderung zu kompensieren“²⁸⁷. Diese Ausgleichsmaßnahmen wurden von den fünf Schengen-Gründerstaaten im Schengen-Durchführungsabkommen²⁸⁸ vereinbart, das im Juni 1990 unterzeichnet wurde. Die

²⁸³ *Einheitliche Europäische Akte - Schlussakte, Politische Erklärung der Regierungen der Mitgliedstaaten zur Freizügigkeit*, veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 169 vom 29.06.1987, S. 26.

²⁸⁴ *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*, veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 239 vom 22.09.2000 [S. 13-18].

²⁸⁵ *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*, veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 239 vom 22.09.2000 [S. 19-62].

²⁸⁶ Vgl. u.a. Herz: *European Immigration and Asylum Policy. Scope and Limits of Intergovernmental Europeanization*, 2006, S. 226f.

²⁸⁷ Seifer: *Governance als Einfluss-System. Der politische Einfluss von NGOs in asymmetrisch strukturierten Interaktionsarrangements*, 2009, S. 166.

²⁸⁸ *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*.

wohl größte Bedeutung lag dabei auf dem Schengener Informationssystem (SIS)²⁸⁹, das eine grenzüberschreitende Verbrechensbekämpfung durch den Austausch von Daten im Rahmen eines Personen- und Sachfahndungssystems vorsah.

Die nächsten Schritte der Zusammenarbeit erfolgten zwar wieder außerhalb des institutionellen Rahmens der Europäischen Gemeinschaften/Union, dieses Mal jedoch immerhin unter Beteiligung aller Mitgliedstaaten. Die europäischen Innenminister unterschrieben auf einem Treffen 1990 in Dublin das „Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags“²⁹⁰, das nach dem Ort des Treffens zumeist lediglich als „Dublin-Abkommen“ bezeichnet wird. Dieses Übereinkommen war wie auch schon das Schengener Abkommen ein „rechtlich bindendes Instrument auf der Basis eines zwischenstaatlichen Dialogs durch die nationalen Ministerialbürokratien außerhalb der EU-Institutionen“²⁹¹. Das Dublin-Abkommen definierte gemeinsame Regeln im Bereich der Asylpolitik und legte als wichtigste Neuerung fest, welcher Staat die Zuständigkeit für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags hat. Dabei wurde festgelegt, dass das Land, durch das ein Flüchtling die Union erstmals betreten hat, für die Prüfung des Asylantrags zuständig ist. Bezüglich der Notwendigkeit der Maßnahmen beziehen sich die Unterzeichner in der Präambel wiederum auf die möglichen negativen Folgen des Ziels der Binnengrenzenöffnung. So wurde das Abkommen in dem Bewusstsein geschlossen,

„daß Maßnahmen erforderlich sind, um zu vermeiden, daß durch die Realisierung dieses Zielles Situationen entstehen, die dazu führen, daß der Asylbewerber zu lange im Ungewissen über den Ausgang seines Asylverfahrens gelassen wird, und in dem Bestreben, jedem Asylbewerber die Gewähr dafür zu bieten, daß sein Antrag von einem der Mitgliedstaaten geprüft wird, und ferner zu vermeiden, daß die Asylbewerber von einem Mitgliedstaat zum anderen abgeschoben werden, ohne daß einer dieser Staaten sich für die Prüfung des Asylantrags für zuständig erklärt.“

Daneben wollten die Unterzeichner verhindern, dass Flüchtlinge und Asylsuchende in mehreren Staaten einen Asylantrag stellen können. Dies sollte durch die klare Festlegung, welcher Staat für das Asylverfahren zuständig ist, unterbunden werden.

²⁸⁹ Ebd., Titel IV.

²⁹⁰ *Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags - Dubliner Übereinkommen*, veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 254 vom 19.08.1997 [S. 1-12].

²⁹¹ Seifer: *Governance als Einfluss-System. Der politische Einfluss von NGOs in asymmetrisch strukturierten Interaktionsarrangements*, 2009, S. 168f.

Dadurch stellte aber auch das Dubliner Abkommen noch keine rechtliche Harmonisierung/Angleichung bei Asylverfahren dar, sondern lediglich eine Regelung der Zuständigkeiten.

Dem Übereinkommen vorausgegangen war die Einsetzung einer „Ad Hoc Working Group on Immigration“, die eine weitere Vereinfachung und Intensivierung der Zusammenarbeit und des gegenseitigen Austausches im Bereich Justiz und Inneres zum Ziel hatte. Formell ein „intergovernmental body of officials from interior ministries outside the EU institutional structure“²⁹², war diese Gruppe jedoch trotzdem an den Rat angeschlossen, denn im Gegensatz zur TREVI-Gruppe waren auch die Gemeinschaftsinstitutionen eingebunden: „[t]he General Secretariat of the Council played the same role as is did in the Council. The Commission too was a part of this *ab initio* body“²⁹³.

In Ergänzung zum Dublin-Abkommen beschlossen die für Einwanderung zuständigen Minister 1992 auf einem Treffen in Lissabon die Einrichtung des „Centre for Information, Discussion and Exchange on Asylum“ (CIREA).²⁹⁴ Diese Arbeitsgruppe war hauptsächlich ein Instrument der Erfassung und des Austauschs von Informationen einerseits sowie ein Forum für die Diskussion der jeweiligen Praxen und Regelungen andererseits:

„This loose structure, bringing together the Member States, the Commission and the Secretariat General of the Council, sought to serve as a centre where national practices of granting refugee status could be discussed in a comparative matter.“²⁹⁵

Die Mängel dieser ersten Phase der Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik außerhalb der Verträge waren fehlende Transparenz und Kontrollmöglichkeiten durch die supranationalen Institutionen. Die Kommission war immerhin zugelassen bei den Beratungen der Ad Hoc Working Group on Immigration, wenn auch nur als Beobachter. Das Europäische Parlament - wie auch die nationalen Volksvertretungen - hatten dagegen keinerlei Rechte. Sie wurden weder informiert, noch bekamen sie die Möglichkeit, gehört oder konsultiert zu werden. Und auch der Europäische Gerichtshof hatte keinerlei rechtliche Kontrolle über die Resultate dieser intergouver-

²⁹² Hix: *The political system of the European Union*, 2005, S. 353.

²⁹³ de Lobkowicz: *Intergovernmental Cooperation in the Field of Migration - From the Single European Act to Maastricht*, 1994, S. 107 (Hervorhebungen im Original).

²⁹⁴ Vgl. u.a. Hix: *The political system of the European Union*, 2005, S. 354.

²⁹⁵ de Lobkowicz: *Intergovernmental Cooperation in the Field of Migration - From the Single European Act to Maastricht*, 1994, S. 111.

nementalen Prozesse.²⁹⁶ Die Behebung dieser Mängel wurde dementsprechend auch zu einem der Hauptanliegen im Prozess um die Überarbeitung der Verträge.

b) DIE ZUSAMMENARBEIT IN DER INNEN- UND JUSTIZPOLITIK ALS DRITTE SÄULE DER EU: DER VERTRAG VON MAASTRICHT

Mit dem Vertrag über die Europäische Union²⁹⁷ (EUV) - nach dem Ort der Unterzeichnung auch Vertrag von Maastricht genannt - wurde der Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik endlich ein supranationaler Rahmen geschaffen und der Politikbereich wurde ein formelles Politikfeld der europäischen Integration.

Jedoch wurde Justiz und Inneres damit noch kein Teil der Gemeinschaftspolitik, sondern blieb als „dritter Pfeiler“ der EU im Rahmen der intergouvernementalen Entscheidungsfindung. Dies bedeutete Einstimmigkeitsentscheidungen im Rat sowie dass das Europäische Parlament weiterhin nur minimalen Einfluss auf die Entscheidungen haben würde und weiterhin keinerlei Machtmittel, eine Entscheidung gegen den Willen des Rates zu beeinflussen.

Die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres wurde geregelt in Titel VI EUV in der Fassung des Vertragswerks von Maastricht (im Folgenden nur noch EUV-M), der die darunter fallenden Zuständigkeiten und Aufgaben in neun „Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse“ definierte:

„Zur Verwirklichung der Ziele der Union, insbesondere der Freizügigkeit, betrachten die Mitgliedstaaten unbeschadet der Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaft folgende Bereiche als Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse:

1. die Asylpolitik;
2. die Vorschriften für das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten durch Personen und die Ausübung der entsprechenden Kontrollen;
3. die Einwanderungspolitik und die Politik gegenüber den Staatsangehörigen dritter Länder:
 - a) die Voraussetzungen für die Einreise und den Verkehr von Staatsangehörigen dritter Länder im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten;
 - b) die Voraussetzungen für den Aufenthalt von Staatsangehörigen dritter Länder im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten, einschließlich der Familienzusammenführung und des Zugangs zur Beschäftigung;

²⁹⁶ Vgl. Lavenex: *The Europeanisation of Refugee Policies. Between Human Rights and Internal Security*, 2001, S. 90f.

²⁹⁷ *Vertrag über die Europäische Union*, veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 191 vom 29.07.1992.

- c) die Bekämpfung der illegalen Einwanderung, des illegalen Aufenthalts und der illegalen Arbeit von Staatsangehörigen dritter Länder im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten;
4. die Bekämpfung der Drogenabhängigkeit, soweit dieser Bereich nicht durch die Nummern 7, 8 und 9 erfaßt ist;
5. die Bekämpfung von Betrügereien im internationalen Maßstab, soweit dieser Bereich nicht durch die Nummern 7, 8 und 9 erfaßt ist;
6. die justitielle Zusammenarbeit in Zivilsachen;
7. die justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen;
8. die Zusammenarbeit im Zollwesen;
9. die polizeiliche Zusammenarbeit zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, des illegalen Drogenhandels und sonstiger schwerwiegender Formen der internationalen Kriminalität, erforderlichenfalls einschließlich bestimmter Aspekte der Zusammenarbeit im Zollwesen, in Verbindung mit dem Aufbau eines unionsweiten Systems zum Austausch von Informationen im Rahmen eines Europäischen Polizeiamts (Europol).“ (Art. K.1 EUV-M)

Als konkrete Handlungsmöglichkeiten wurden dabei aufgeführt gemeinsame Standpunkte (Art. K.3 Abs. 2a EUV-M), die Förderung „jede[r] Art der Zusammenarbeit [...], die den Zielen der Union dient“ (Art. K.3 Abs. 2a EUV-M), die Annahme gemeinsamer Maßnahmen (Art. K.3 Abs. 2b EUV-M) und entsprechender Durchführungsmaßnahmen (Art. K.3 Abs. 2b EUV-M) sowie die Ausarbeitung gemeinsamer Übereinkommen (Art. K.3 Abs. 2c EUV-M). Zur Entscheidungsfindung war dabei grundsätzlich Einstimmigkeit im Rat vorgesehen, außer bei Verfahrensfragen und in Fällen, für die in den Regelungen des Titel VI etwas anderes vorgesehen war. Letzteres umfasste beispielsweise etwaige Maßnahmen zur Durchführung von Übereinkommen, die mit Zweidrittelmehrheit beschlossen werden, sofern im Übereinkommen selbst nichts Gegenteiliges festgelegt wurde (Art. K.3 Abs. 2c EUV-M). Auch bei „Maßnahmen zur Durchführung einer gemeinsamen Maßnahme“ konnte der Rat beschließen, diese mit qualifizierter Mehrheit anzunehmen (Art. K.3 Abs. 2b EUV-M).

Eine Ausnahme von der Behandlung der Justiz- und Innenpolitik in der dritten Säule bildete die Visapolitik. In Titel V des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV), „Gemeinsame Regeln betreffend Wettbewerb, Steuerfragen und Angleichung der Rechtsvorschriften“, definierte Artikel 100c des EGV in der Fassung des Vertragwerks von Maastricht (im Folgenden nur noch EGV-M) einige Bereiche der Immigrationspolitik, die unter die Gemeinschaftsmethode fallen sollten. Darunter die Bestimmung der „dritten Länder, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müs-

sen“ (Art. 100c Abs. 1 EGV-M), die Einführung eines Visumszwangs bei einer Notlage in einem dritten Land für dessen Staatsangehörige (Art. 100c Abs. 2 EGV-M) sowie Maßnahmen zur einheitlichen Visagegestaltung (Art. 100c Abs. 3 EGV-M).

Der „Evolutivklausel“ genannte Artikel K.9 EUV-M eröffnete darüber hinaus immerhin die Möglichkeit einer weiteren Übertragung von Teilbereichen der Justiz- und Innenpolitik in die Gemeinschaftsmethode, sollten die Mitgliedstaaten dies wünschen:

„Der Rat kann auf Initiative der Kommission oder eines Mitgliedstaats einstimmig beschließen, dass Artikel 100c des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf Maßnahmen in den in Artikel K.1 Nummer 1 bis 6 genannten Bereichen anwendbar ist, und das entsprechende Abstimmungsverfahren festlegen.“

Dem Europäischen Parlament wurden in der dritten Säule nur sehr wenige Mitwirkungsmöglichkeiten zugestanden. Die einzigen Beteiligungsrechte waren eher unverbindliche Willensbekundungen:

„Der Vorsitz und die Kommission unterrichten das Europäische Parlament regelmäßig über die in den Bereichen dieses Titels durchgeführten Arbeiten.

Der Vorsitz hört das Europäische Parlament zu den wichtigsten Aspekten der Tätigkeit in den in diesem Titel genannten Bereichen und achtet darauf, daß die Auffassungen des Europäischen Parlaments gebührend berücksichtigt werden.

Das Europäische Parlament kann Anfragen oder Empfehlungen an den Rat richten. Einmal jährlich führt es eine Aussprache über die Fortschritte bei der Durchführung der Maßnahmen in den in diesem Titel genannten Bereichen.“ (Art. K.6 EUV-M)

Auch wenn hier argumentiert werden konnte, dass es immerhin ein Fortschritt in Richtung mehr Transparenz und „checks and balances“ gewesen sei, dass die europäische Volksvertretung wenigstens diese Einflussmöglichkeiten zugesprochen bekam, so waren diese doch derart unverbindlich, dass sie eine ernsthafte Einwirkung des Europäischen Parlaments auf das Politikfeld in der Praxis nur sehr unwahrscheinlich machten:

„The answers given to Parliamentary questions are normally rather vague and evasive. The impact of non-legislative resolutions of the Parliament is difficult to assess, but until now the Member States have never made any reference whatsoever to the resolutions of the European Parliament in their declarations and decisions on JHA. [...] Article K.6, third paragraph, provides for the possibility of the Parliament to make ‚recommendations‘ to the Council. Since

these ‚recommendations‘ do not have any legal consequence they will have the same fate as present non-legislative Parliamentary resolutions [...].²⁹⁸

Eine wichtige Voraussetzung für die Möglichkeit der Kontrolle der Entscheidungen der Mitgliedstaaten in der Justiz- und Innenpolitik durch das Europäische Parlament ist dessen Zugang zu Informationen. Doch auch hier war die entsprechende Verpflichtung („der Vorsitz und die Kommission unterrichten das Europäische Parlament regelmäßig über die in den Bereichen dieses Titels durchgeführten Arbeiten“, s.o.) zu vage, um eine wirkliche Verbesserung des Informationsaustauschs zu bewirken:

„As regards the level of information the situation is rather dissatisfying for the Parliament. Information on the activities of the various bodies set up by the Member States is scarce and vague. [...] Unlike in the case of common foreign and security policy there are, as yet, no firmly established forms of contact between the Presidency of the Council and the responsible committee. [...] [T]he Parliament has not yet been able to agree with the Council on regular information procedures at committee level such as the quarterly ‚colloquies‘ with the Presidency which have proved to be a relatively successful formula in the sphere of CFSP.“²⁹⁹

Der Kommission wurde immerhin in den Bereichen Asylpolitik, bei den „Vorschriften für das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten durch Personen und die Ausübung der entsprechenden Kontrollen“, bei der Einwanderungspolitik und der Politik gegenüber Drittstaatsangehörigen sowie bei der Justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen (Art. K.3 Abs. 2 EUV-M) ein Initiativrecht eingeräumt, auch wenn sie es sich mit den Mitgliedstaaten teilen musste (Art. K.3 Abs. 2 EUV-M). Für die Bereiche Bekämpfung der Drogenabhängigkeit und der „Betrügereien im internationalen Maßstab“ bekam die Kommission ebenfalls ein Initiativrecht, allerdings nur falls durch den entsprechenden Vorschlag nicht die Bereiche Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Zusammenarbeit im Zollwesen oder die Polizeiliche Zusammenarbeit berührt würden (Art. K3 Abs. 2 EUV-M). In den letztgenannten Bereichen (die Nummern 7 bis 9 des Artikel K.1 EUV-M) verfügten die Mitgliedstaaten über das alleinige Initiativrecht (Art. K.3 Abs. 2 EUV-M). Trotz dieser eher eingeschränkten und teilweise unverbindlichen Einbindung der Kommission in die Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik konnte es immerhin als Erfolg angesehen werden, dass der Kommission überhaupt vertragliche Einwirkungsmöglichkeiten zugestanden wurden:

²⁹⁸ Monar, Jörg: The Evolving Role of the Union Institutions in the Framework of the Third Pillar, in: Monar, Jörg/Morgan, Roger (Hrsg.): *The Third Pillar of the European Union. Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs*, Brüssel 1994 [S. 69-83], S. 78f.

²⁹⁹ Ebd., S. 76f.

„However, it cannot be overlooked that it is a remarkable achievement for the Commission to be institutionally and officially involved in the areas of internal cooperation as spread out in the Article K.1 Union Treaty from now on. It must also be noted that the Commission, by way of its President, takes part in the sessions of the impetus-giving European Council.“³⁰⁰

Noch deutlicher wurde der Europäische Gerichtshof (EuGH) von jeglicher Einflussnahme im Bereich Justiz und Inneres ausgenommen. Artikel L EUV-M legte fest, dass die Bestimmungen des Vertrags „betreffend die Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften und die Ausübung dieser Zuständigkeit“ nicht auf den Bereich Justiz und Inneres anzuwenden seien und somit der EuGH keine Kompetenzen in diesem Bereich bekomme. Als einzige Ausnahme konnte der Rat bei einem zur Ratifikation empfohlenen Übereinkommen bestimmen, „daß der Gerichtshof für die Auslegung der darin enthaltenen Bestimmungen und für alle Streitigkeiten über ihre Anwendung zuständig ist“ (Art. K.3 Abs. 2c EUV-M). Unbeschadet dieser Ausnahme bedeutete der Ausschluss des EuGH jedoch trotzdem „eine justizielle Immunität des intergouvernementalen Bereiches“³⁰¹.

Eine „substanzielle organisatorische Neuordnung“³⁰² bedeutete die Eingliederung in den institutionellen Rahmen in der Gesamtbetrachtung damit nicht, da sich in der Praxis der Zusammenarbeit und auch der Entscheidungsfindung faktisch nur wenig änderte. Die Veränderungen bedeuteten vielmehr eine „formale Rollendefinition der EU-Institutionen“³⁰³, es handelte sich mehr um „an institutionalization of the existing intergovernmental provisions than a new supranational competence“³⁰⁴. Das Festhalten an den bisherigen (Entscheidungs-)Strukturen wurde auch darin deutlich, dass das Hauptorgan der bisherigen Zusammenarbeit, die 1986 eingesetzte Ad Hoc Working Group on Immigration, mit dem Vertrag von Maastricht einfach Unterausschuss des für Justiz und Inneres zuständigen Ratsausschusses wurde und so die bisherigen Strukturen einfach institutionalisiert wurden. Dementsprechend umfassten die im Vertrag von Maastricht festgehaltenen Kompetenzen nicht mehr als das, über das sich auch zuvor bereits außerhalb des vertraglichen Rahmens geeinigt worden war.

³⁰⁰ Müller-Graff, Peter-Christian: The Legal Bases of the Third Pillar and its Position in the Framework of the Union Treaty, in: Monar, Jörg/Morgan, Roger (Hrsg.): *The Third Pillar of the European Union. Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs*, Brüssel 1994 [S. 21-36], S. 27.

³⁰¹ Seifer: *Governance als Einfluss-System. Der politische Einfluss von NGOs in asymmetrisch strukturierten Interaktionsarrangements*, 2009, S. 173.

³⁰² Bauer: *Organisation und rechtlicher Rahmen des Politikfelds Inneres und Justiz nach dem Vertrag von Lissabon*, 2008, S. 100.

³⁰³ Ebd.

³⁰⁴ Hix: *The political system of the European Union*, 2005, S. 354.

Wenig änderte sich auch an der Verbindlichkeit der Entscheidungen in dem Bereich. In ihrer Mehrheit bedeuteten sie weiterhin eher unverbindliche Willensbekundungen oder Verstärkungen der Zusammenarbeit im Informationsaustausch:

„Under the JHA provisions, justice and home affairs ministers began to meet on a more regular basis and to adopt more common policies. However these policies tended to be non-binding resolutions and recommendations rather than directly effective joint actions or decisions.“³⁰⁵

Die Entscheidung, die Justiz- und Innenpolitik nicht in die Entscheidungsfindung des Gemeinschaftsbereichs zu integrieren, war der Notwendigkeit des Konsenses geschuldet:

„This compromise exemplifies the intense tensions between sovereignty and integration in this field, and the sensitivity of questions of social order and national tradition for the member states.“³⁰⁶

Das Ergebnis war, dass „only the lowest common denominator was achieved, which was the Justice and Home Affairs pillar of the European Union with its inter-governmental decision procedures“³⁰⁷. Die Aufgabe der intergouvernementalen Entscheidungsfindung war politisch nicht durchsetzbar gewesen.³⁰⁸

Die Bewertung des Fortschritts für die europäischen Justiz- und Innenpolitik durch ihre Aufnahme in die Verträge fiel daher zumeist eher zurückhaltend aus: „The result of Maastricht thus reflects the Member States’ desire to create a greater continuity of cooperation without conferring sovereign powers on supranational institutions“³⁰⁹. Der Vorwurf der mangelnden Kohärenz, den Wolfgang Wessels in seiner Evaluation des Vertrags von Maastricht an die Säulenstruktur richtet, trifft auf den Titel VI besonders zu: „The position of the European Council beyond a constitutional ‚checks and balances’ remains a clear deficit of constitution-building (‚Montesquieu never

³⁰⁵ Ebd.

³⁰⁶ Lavenex, Sandra/Wallace, William: Justice and Home Affairs. Towards a ‘European Public Order’?, in: Pollack, Mark A./Wallace, Helen/Wallace, William (Hrsg.): *Policy-making in the European Union*, Oxford/New York 2005 [S. 457-480], S. 461.

³⁰⁷ Herz: *European Immigration and Asylum Policy. Scope and Limits of Intergovernmental Europeanization*, 2006, S. 228.

³⁰⁸ Jung, Christian/Weidenfeld, Werner: Das Entscheidungsgefüge der Europäischen Union: Institutionen, Prozesse und Verfahren, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Maastricht in der Analyse. Strategien und Optionen für Europa*, Gütersloh 1994 [S. 11-54], S. 31.

³⁰⁹ Herz: *European Immigration and Asylum Policy. Scope and Limits of Intergovernmental Europeanization*, 2006, S. 228.

came to Brussels')³¹⁰. Als eine der Ursachen der mangelnde Kohärenz wurde von Penelope Turnbull und Wayne Sandholtz eine zu wenig auf die Besonderheiten des Politikfelds angepasste Planung angeführt:

„The institutional forms created for Justice and Home Affairs borrowed heavily from the design of the Second Pillar, Common Foreign and Security Policy. This is a variant of institutional isomorphism, in which institutional patterns created for one policy domain are transferred, with very little reflection or conscious design, to another.“³¹¹

c) ERSTE VERGEMEINSCHAFTUNGSSCHRITTE: DER VERTRAG VON AMSTERDAM

Drei Schwächen der ersten Einbindung des Politikbereichs Justiz und Inneres in das Vertragswerk wurden besonders betont, als es im Zuge der nächsten Vertragsrevision um den Änderungsbedarf für den Bereich ging:

„ambiguity about the legal and constitutional framework, evident in the frequency with which institutional issues were entangled with policy proposals; the low political visibility and accountability of this essentially bureaucratic framework for policy, which allowed the practice of cooperation to develop far beyond what was reported to parliaments or to national publics; and the absence of mechanisms for ensuring national ratification or implementation.“³¹²

In den Verhandlungen um eine Vertragsrevision und in den Arbeiten der Reflexionsgruppe sowie der Regierungskonferenz, die 1997 letztendlich zur Einigung über den „Vertrag von Amsterdam“³¹³ führten, spielte dieser Politikbereich eine bedeutende Rolle. Die Änderungen waren entsprechend weitreichend, wenn auch eine vollständige Vergemeinschaftung des Politikfelds wiederum nicht durchsetzbar war. So führte der Vertrag von Amsterdam den „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (RFSR) als Ziel der Justiz- und Innenpolitik ein und überführte einige Teilbereiche in die Gemeinschaftsmethode.

³¹⁰ Wessels, Wolfgang: The results of Maastricht: limited, but real progress - the attempt of an overall analysis and evaluation, in: Monar, Jörg/Ungerer, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *The Maastricht Treaty on European Union. Legal Complexity and Political Dynamic*, Brüssel 1993 [S. 181-191], S. 189.

³¹¹ Sandholtz, Wayne/Turnbull, Penelope: Policing and Immigration: The Creation of New Policy Spaces, in: Fligstein, Neil/Sandholtz, Wayne/Stone Sweet, Alec (Hrsg.): *The Institutionalization of Europe*, Oxford u.a. 2001 [S. 194-220], S. 216.

³¹² Lavenex/Wallace: *Justice and Home Affairs. Towards a 'European Public Order'?*, 2005, S. 464.

³¹³ *Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte*, veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 340 vom 10.11.1997.

Der RFSR wurde in Erwägungsrund Nr. 11 der Präambel als neues Ziel der Europäischen Union erstmals eingeführt und definiert als Instrument der Absicherung bei der Ausweitung der Freizügigkeit:

„Entschlossen, die Freizügigkeit unter gleichzeitiger Gewährleistung der Sicherheit ihrer Bürger durch den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nach Maßgabe der Bestimmungen dieses Vertrags zu fördern“

Artikel 2 Spiegelstrich 4 EUV in der Fassung des Vertragwerks von Amsterdam (im Folgenden nur noch EUV-A) beschrieb das neue Ziel näher:

„die Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in dem in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität der freie Personenverkehr gewährleistet ist“.

Mit dieser neuen Zieldefinition ging auch eine komplette Neustrukturierung der bisherigen Bestimmungen zum Bereich Justiz und Inneres einher. Titel VI EUV, der die Zusammenarbeit im Rahmen der dritten Säule geregelt hatte, wurde reduziert auf die Teilbereiche Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen. Die anderen im Vertrag von Maastricht unter „Angelegenheiten von gemeinsamen Interesse“ gelisteten Teilbereiche wurden von der intergouvernementalen Säule in den Bereich der gemeinschaftlichen Gesetzgebung überführt - geregelt nun im neuen Titel IV des EG-Vertrags in der Fassung des Vertragwerks von Amsterdam (im Folgenden nur noch EGV-A), „Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr“. Dieser Titel umfasste die Kontrollen an den Außengrenzen, die Asyl- und Einwanderungspolitik sowie die Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen (Art. 62-66 EGV-A). Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts verband die beiden Titel bzw. Säulen, indem er als „gemeinsames Konzept“ die inhaltliche Klammer um alle den Politikbereich umfassenden Regelungen bildete.³¹⁴

Hinzu kamen noch einige weitere einzelne Vorschriften, die sich über den gesamten Vertrag verteilten oder in den Protokollen und Erklärungen zu finden waren. Wenn der Vertrag von Amsterdam mit seinen Supranationalisierungsschritten auch wichtige Fortschritte für die Justiz- und Innenpolitik brachte, so machte er sie doch nicht übersichtlicher:

³¹⁴ Vgl. O'Keeffe, David: Can the Leopard Change its Spots? Visas, Immigration and Asylum - Following Amsterdam, in: O'Keeffe, David/Twomey, Patrick (Hrsg.): *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, Oxford u.a. 1999 [S. 271-288], S. 274f.

„Die Innen- und Justizpolitik ist ab Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages in einer noch größeren Anzahl von Bereichen und Einzelschriften geregelt, als sie der Maastrichter Vertrag bietet:

- im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft;
- im Vertrag über die Europäische Union
- in zwei Protokollen zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft;
- in vier Protokollen zum Vertrag über die Europäische Union und zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft;
- in 19 von der Konferenz angenommenen Erklärungen betreffend den Vertrag über die Europäische Union, den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und die Protokolle;
- in vier von der Konferenz zur Kenntnis genommenen Erklärungen.“³¹⁵

Allerdings wurden die unter dem Titel IV EGV-A neu vergemeinschafteten Teilbereiche mit einer Ausnahmeregelung versehen, die einen Übergangszeitraum von fünf Jahren vorsah, „during which the Maastricht rules of interaction were maintained“³¹⁶:

„Der Rat handelt während eines Übergangszeitraums von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam einstimmig auf Vorschlag der Kommission oder auf Initiative eines Mitgliedstaats und nach Anhörung des Europäischen Parlaments.“ (Art. 67 Abs. 1 EGV-A)

Erst nach diesen fünf Jahren sollten die Teilbereiche endgültig in das Mitentscheidungsverfahren überführt werden:

„Nach Ablauf dieser fünf Jahre

- handelt der Rat auf der Grundlage von Vorschlägen der Kommission; die Kommission prüft jeden Antrag eines Mitgliedstaats, wonach sie dem Rat einen Vorschlag unterbreiten soll;
- faßt der Rat einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments einen Beschluß, wonach auf alle Bereiche oder Teile der Bereiche, die unter diesen Titel fallen, das Verfahren des Artikels 251 anzuwenden ist und die Bestimmungen über die Zuständigkeit des Gerichtshofs angepaßt werden.“ (Art. 67 Abs. 2 EGV-A)

Eine weitere Absicherung der Mitgliedstaaten gegen ungewollte Entwicklungen im Bereich Justiz und Inneres bei sensiblen Fragen lieferte Artikel 64 EGV-A, welcher bestimmte, dass der Titel IV EGV-A „nicht die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit“ berühren dürfe.

³¹⁵ Gimbal, Anke: Die Innen- und Justizpolitik der EU nach Amsterdam, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Amsterdam in der Analyse. Strategien für Europa*, Gütersloh 1998 [S. 121-162], S. 124f.

³¹⁶ Lavenex/Wallace: *Justice and Home Affairs. Towards a 'European Public Order'?*, 2005, S. 466.

Auch wenn sich die Einbeziehung des Europäischen Parlaments in die europäische Justiz- und Innenpolitik mit dem Vertrag von Amsterdam grundlegend änderte und verbesserte, so blieb eine wirkliche parlamentarische Kontrolle der Justiz- und Innenpolitik für die Übergangszeit trotzdem lediglich eine rein theoretische Möglichkeit.

Die Kommission musste sich ihr Initiativrecht im Bereich Justiz und Inneres für die neu von der dritten in die erste Säule überführten Teilbereiche für die Übergangszeit ebenfalls noch mit den Mitgliedstaaten teilen. Lediglich über die Themen des vorherigen (und im Vertrag von Amsterdam aufgehobenen) Artikel 100c EGV-M entschied direkt ab Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags der „Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlamentes“ (Art. 67 Abs. 3 EGV-A). Hinsichtlich des im Vertrag von Maastricht für den Artikel 100c definierten besonderen Entscheidungsverfahrens wäre „[j]ede andere Regelung [...] ein Rückschritt gewesen“³¹⁷.

Auch die Zuständigkeit des EuGH wurde nicht ohne Einschränkungen ausgeweitet. Artikel 68 EGV-A beschrieb seine Zuständigkeit für den Titel IV EGV-A:

- „(1) Artikel 234 findet auf diesen Titel unter folgenden Umständen und Bedingungen Anwendung: Wird eine Frage der Auslegung dieses Titels sowie der Gültigkeit oder Auslegung von auf diesen Titel gestützten Rechtsakten der Organe der Gemeinschaft in einem schwebenden Verfahren bei einem einzelstaatlichen Gericht gestellt, dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, so legt dieses Gericht dem Gerichtshof die Frage zur Entscheidung vor, wenn es eine Entscheidung darüber zum Erlaß seines Urteils für erforderlich hält.
- (2) In jedem Fall ist der Gerichtshof nicht für Entscheidungen über Maßnahmen oder Beschlüsse nach Artikel 62 Nummer 1 zuständig, die die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit betreffen.
- (3) Der Rat, die Kommission oder ein Mitgliedstaat können dem Gerichtshof eine Frage der Auslegung dieses Titels oder von auf diesen Titel gestützten Rechtsakten der Organe der Gemeinschaft zur Entscheidung vorlegen. Die Entscheidung, die der Gerichtshof auf dieses Ersuchen hin fällt, gilt nicht für Urteile von Gerichten der Mitgliedstaaten, die rechtskräftig geworden sind.“

Damit erhielt er zwar grundsätzlich eine generelle Zuständigkeit für die Maßnahmen der ersten Säule, allerdings galten dabei die Einschränkungen der damaligen „Vorabentscheidung“ des Artikel 234 EGV-A. Eine besonders schwerwiegende Abweichung von der üblichen Zuständigkeit des EuGH in der ersten Säule war, dass im

³¹⁷ Gimbal: *Die Innen- und Justizpolitik der EU nach Amsterdam*, 1998, S. 132.

Vorabentscheidungsverfahren nur letztinstanzliche Gerichte dem EuGH Fragen zur Entscheidung vorlegen können, nicht jedoch Untergerichte. Daneben schränkte auch die Tatsache, dass das Europäische Parlament von der Möglichkeit ausgenommen wurde, dem EuGH Fragen „der Auslegung dieses Titels oder von auf diesen Titel gestützten Rechtsakten der Organe der Gemeinschaft“ vorzulegen (Art. 68 Abs. 3 EGV-A), die Möglichkeit einer effektiven Kontrolle der Justiz- und Innenpolitik weiter ein. Zudem galten die daraufhin gefällten Entscheidungen des EuGH nicht für Urteile, die bereits rechtskräftig geworden waren. Des Weiteren kam hinzu, dass nicht über Fragen, „die die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit betreffen“, entschieden werden dürfe (Art. 68 Abs. 2 EGV-A). Allerdings galt auch hier die Übergangsfrist von fünf Jahren, nach der die Einschränkungen durch die Anwendung der Vorabentscheidung aufgehoben werden sollten.³¹⁸

Das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark nahmen sich in zwei Protokollen („Protokoll über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands“ sowie „Protokoll über die Position Dänemarks“) von den Maßnahmen des Titels IV EGV-A aus, wodurch sie sich nicht an der Annahme von Maßnahmen in diesem Bereich und entsprechenden Vorschriften beteiligten. Auch „Vorschriften internationaler Übereinkünfte, die von der Gemeinschaft nach jenem Titel geschlossen werden“ und „Entscheidungen des Gerichtshofs, in denen solche Vorschriften oder Maßnahmen ausgelegt werden“, sollten für die drei Mitgliedstaaten entsprechend der Protokolle keine Verbindlichkeit besitzen. Sollte sich einer der Staaten jedoch abweichend davon an einer Maßnahme beteiligen wollen, so war ihm dies jedoch möglich.

Als die „größte Überraschung“³¹⁹ wurde die Einbeziehung der Schengener Übereinkommen in den Rahmen der Europäischen Union im Zuge des Vertrags von Amsterdam erachtet. Laut dem „Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union“ sollte die Zusammenarbeit im Rahmen der Schengener Übereinkommen ab Inkrafttreten des neuen Vertrags „innerhalb des institutionellen und rechtlichen Rahmens der Europäischen Union“ (Art. 1) erfolgen. Der Rat war von da an zuständig für alle für die Durchführung der Zusammenarbeit erforderlichen Maßnahmen. Ob für eine Entscheidung betreffend den Schengen-Besitzstand die Vorschriften des ersten oder des dritten Pfeilers angewendet werden würden, fiel unter die Entscheidungshoheit des Rates:

³¹⁸ Vgl. Ebd., S. 132f.

³¹⁹ Vgl. Lavenex/Wallace: *Justice and Home Affairs. Towards a 'European Public Order'?*, 2005, S. 464.

„Der Rat legt einstimmig gemäß den einschlägigen Bestimmungen der Verträge die Rechtsgrundlage für jede Bestimmung und jeden Beschluß fest, die den Schengen-Besitzstand bilden.“ (Art. 2)

Während einer ausstehenden Entscheidung im Rat über die Rechtsgrundlage fanden die „Bestimmungen und Beschlüsse, die den Schengen-Besitzstand bilden [...] als Rechtsakte, die auf Titel VI des Vertrags über die Europäische Union gestützt sind“ (Art. 2) und somit die Bestimmungen des dritten Pfeilers Anwendung.

Das wissenschaftliche Urteil über die Vertragsrevision fiel jedoch nicht nur positiv aus - trotz der Fortschritte in Bezug auf die Vergemeinschaftung der Justiz- und Innenpolitik durch den neuen Vertrag und obwohl die Einführung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts teilweise als „zu den wichtigsten neuen Integrationszielen“ gehörend gezählt wurde, „die in den Neunzigerjahren in die Verträge eingeführt wurden“³²⁰. Vor allem die Verzögerung um fünf Jahre bei den vollen Einflussmöglichkeiten der supranationalen Organe wurde negativ bewertet und als „Vergemeinschaftung [...] mit Rückversicherung“³²¹ kritisiert:

„The relocation from the Third to the First Pillar is not a straightforward migration from the mixed inter-governmentalism of the old Third Pillar to the sunlit uplands of the Community process, but rather an attempt by the Member States to phase in communitarisation gradually while retaining substantial control over the topic.“³²²

Des Weiteren wurde im Vertrag von Amsterdam aus der Sicht einiger Analysten die übermäßige Betonung von Sicherheit sowie die Sichtweise von Asyl und Immigration als negatives Beiwerk der Binnenmarktvollendung weiter beibehalten und gar noch verstärkt:

„Notwithstanding the stronger emphasis put on common humanitarian values in the general wording of the Amsterdam Treaty, the provisions of Title IV EC stand in the continuity of the securitarian approach towards asylum seekers and refugees established in the previous inter-governmental negotiations.“³²³

Die Fragmentierung der das Politikfeld betreffenden Regelungen im Vertrag von Amsterdam sowie die dies verstärkenden Ausnahmeregelungen für einige Mitgliedstaaten waren ein weiterer Kritikpunkt:

³²⁰ Monar: *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Verfassungsentwurf des Konvents*, integration, S. 536.

³²¹ Gimbal: *Die Innen- und Justizpolitik der EU nach Amsterdam*, 1998, S. 161.

³²² O'Keefe: *Can the Leopard Change its Spots? Visas, Immigration and Asylum - Following Amsterdam*, 1999, S. 276.

³²³ Lavenex: *The Europeanisation of Refugee Policies. Between Human Rights and Internal Security*, 2001, S. 136.

„Not only will justice and home affairs issues remain scattered across the EU and EC Treaties, and be handled by different compartmentalised administrative bodies, the flexibility arrangements and opt-in arrangements will contribute to a rather confusing and heterogenous set-up. Depending on the issue at stake, different voting procedures will apply to different Member States; conventions may be in force in one Member State and not in others; bilateral and multilateral security arrangements may give rise to unfavourable coalition building within the Council etc.“³²⁴

2.) DIE ABSCHAFFUNG DER SÄULENSTRUKTUR DER EUROPÄISCHEN UNION UND DIE AUSWIRKUNGEN AUF DIE JUSTIZ- UND INNENPOLITIK

Da auch nach der erneuten Vertragsrevision mit dem Vertrag von Nizza die Kritikpunkte an der bisherigen Einbettung der Justiz- und Innenpolitik in die unterschiedlichen Säulen des Vertragswerks weiter fortbestanden, hielten die Forderungen nach einer kompletten Neustrukturierung der Regelungen dieses Politikfelds an. Die neuen Herausforderungen durch die immer mehr an grenzüberschreitender Bedeutung gewinnenden Fragen der Justiz- und Innenpolitik im Zuge der fortschreitenden Integration und Erweiterung verlangten zunehmend nach einem kohärenteren Vorgehen und entsprechender Instrumente.

a) DER ERSTE VERSUCH DER VOLLSTÄNDIGEN VERGEMEINSCHAFTUNG: DER VERTRAG ÜBER EINE VERFASSUNG FÜR EUROPA

Dieser Reformbedarf wurde bereits im Zuge des ersten Versuchs der Vertragsrevision, im Prozess um die Erarbeitung des - später gescheiterten - Vertrags über eine Verfassung für Europa, diskutiert:

„Diesen neuen Herausforderungen wurden nach mehrheitlicher Auffassung der Konventsmitglieder weder die vertragsrechtlichen Grundlagen noch die praktische Umsetzung der Gemeinschaftspolitik gerecht.“³²⁵

³²⁴ den Boer, Monica: An Area of Freedom, Security and Justice: Bugged Down by Compromise, in: O'Keeffe, David/Twomey, Patrick (Hrsg.): *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, Oxford u.a. 1999 [S. 303-321], S. 320.

³²⁵ Kietz, Daniela: Die Beiträge der Arbeitsgruppe X. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: Maurer, Andreas (Hrsg.): *Der Konvent über die Zukunft der Europäischen Union. Synoptische Darstellungen zur Konventsdebatte*, Berlin 2003, S. 9.

Der Verfassungsvertrag wurde im Rahmen des Europäischen Konvents zwischen Februar 2002 und Juli 2003³²⁶ erarbeitet. Um die Probleme des bisherigen institutionellen Rahmens der Justiz- und Innenpolitik entsprechend angehen zu können, wurde eine eigene Arbeitsgruppe des Konvents gegründet, die Arbeitsgruppe X „Freiheit, Sicherheit und Recht“. Ein Arbeitsdokument des Präsidiums des Konvents erörterte im Vorfeld der Plenaraussprache zur Justiz- und Innenpolitik den Handlungsbedarf in diesem Politikbereich und identifizierte fünf Herausforderungen:

- „- Kohärente Aufteilung der Zuständigkeiten
- Wirksame Rechtsinstrumente
- Verstärkung der politischen und richterlichen Kontrolle
- Vereinfachung: Nichtbeteiligungsklausel und Aufteilung in Säulen
- Gegenseitige Anerkennung“³²⁷.

In der ersten Aussprache des Plenums des Europäischen Konvents zu diesem Thema in der Sitzung vom 6. und 7. Juni 2002 wurde dann auch die Bedeutung, die dem Thema beigemessen werden würde sowie der Willen der Mitglieder zu einer einschneidenden Reform des Bereichs ersichtlich. Dass der wichtigste Ansatz- und auch Streitpunkt die Säulenstruktur der EU sein würde, zeigte bereits die erste Aussprache:

„Zahlreiche Redner sprachen die Säulenkonstruktion an. Die überwiegende Mehrheit äußerte Zweifel am Sinn dieser Konstruktion und plädierte für eine vollständige ‚Vergemeinschaftung‘ (d.h. durchgängige Anwendung der üblichen Gemeinschaftsverfahren) der Bereiche der dritten Säule (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) oder zumindest eine weit reichende Anwendung der gemeinschaftlichen Strukturen und Mechanismen in diesen Bereichen. Sie verwiesen insbesondere auf die Vorteile, welche die Rechtsinstrumente, die Mechanismen der gerichtlichen Prüfung und die Transparenzbestimmungen des Gemeinschaftsrechts böten. Einige Redner vertraten dagegen den Standpunkt, dass sich die gemeinschaftlichen Entscheidungsverfahren nicht bei allen Fragen, die in den Bereich Sicherheit und Recht fallen, unverändert anwenden ließen. Mehrere Konventsmitglieder stellten die Frage, ob die Redner, die für eine ‚Vergemeinschaftung‘ plädierten, dabei immer genau dieselben Aspekte im Auge hätten, und befürworteten ein pragmatisches Vorgehen, bei dem Schritt für Schritt konkret zu prüfen sei, inwieweit die Instrumente und Verfahren verbessert werden müssten. In diesem Zusammenhang wurde angeregt, dass ein Nebeneinander von - je nach Sachbereich - unterschiedlichen Entscheidungsverfahren innerhalb ein und desselben Rahmens denkbar wäre. Schließlich gaben einige Redner zu bedenken, dass die Regierungen

³²⁶ Informationen und sämtliche Dokumente zum Europäischen Konvent sind abrufbar unter <http://european-convention.eu.int> (Stand: Februar 2013).

³²⁷ Europäischer Konvent: *Justiz und Inneres - Stand der Arbeiten und allgemeine Problematik*, CONV 69/02, 2002, S. 8ff.

und die nationalen Parlamente bei einer vollständigen oder partiellen Vergemeinschaftung der Bereiche der dritten Säule Zuständigkeiten einbüßen würden, was von extremistischen oder populistischen Parteien ausgenutzt werden könnte.³²⁸

Verbunden damit war die Forderung nach mehr Kontrolle und Legitimation durch die Ausweitung der parlamentarischen und gerichtlichen Einflussmöglichkeiten:

„Die Frage nach der demokratischen Legitimation und Kontrolle wurde wiederholt angesprochen. Viele Konventsmitglieder äußerten den Wunsch, dass das Europäische Parlament nicht nur in den bereits vergemeinschafteten Bereichen, sondern auch bei der gesetzgeberischen Tätigkeit der Union im Bereich des Strafrechts - zumindest soweit diese die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen betrifft - mitentscheidet. Andere sprachen sich dafür aus, die Rolle der nationalen Parlamente zu stärken, wobei dies allerdings nicht im Widerspruch zum vorgenannten Vorschlag stehe. Einige Redner bemängelten, dass diese in der dritten Säule angesiedelten Einrichtungen der Union, insbesondere Europol (manche erwähnten auch Eurojust), gar nicht oder nur unzureichend überwacht würden, und forderten eine Kontrolle auf europäischer Ebene. Ein Konventsmitglied meinte dagegen, dass die Kontrolle, die derzeit von den nationalen Parlamenten ausgeübt werde, ausreiche. [...] Viele Konventsmitglieder plädierten für eine Ausweitung der Zuständigkeiten des Europäischen Gerichtshofs; dieser solle künftig für sämtliche Angelegenheiten, die unter die dritte Säule fallen, zuständig sein. Einige forderten ausdrücklich die Einführung von Rechtsmitteln für Privatpersonen in diesen Bereichen. Mehrere Redner unterstrichen zudem, dass die Kommission die Möglichkeit erhalten müsse, den Gerichtshof mit Vertragsverletzungsverfahren gegen die Mitgliedstaaten zu befassen.“³²⁹

Des Weiteren zeichnete sich ab, dass drei Themen die Debatte bestimmen würden. Erstens das der Sicherheit:

„Die überwiegende Mehrheit der Konventsmitglieder vertrat die Auffassung, dass es im Bereich der Sicherheit und des Rechts mehr Europa geben müsse, da die Mitgliedstaaten allein nicht in der Lage seien, die grenzüberschreitende Kriminalität zu bekämpfen“³³⁰

Zweitens das des Grundrechtsschutzes: „Mehrere Redner meinten, dass die Forderung nach Sicherheit und die Achtung der Grundrechte miteinander in Einklang gebracht werden müssten“³³¹.

Und drittens das der Asyl- und Einwanderungspolitik:

„Viele forderten mit Nachdruck, dass in den Bereichen Asyl und Einwanderung eine stärkere Harmonisierung der Politik angestrebt werden müsse, während andere sich dafür aussprachen, dass die Mitgliedstaaten, insbesondere was die Einwanderung und den Zugang zum

³²⁸ Europäischer Konvent: *Plenartagung 6./7. Juni 2002 in Brüssel*, CONV 97/02, 2002, S. 4.

³²⁹ Ebd., S. 4f.

³³⁰ Ebd., S. 2.

³³¹ Ebd.

Arbeitsmarkt betrifft, weiterhin eine eigenständige Politik verfolgen können. Zahlreiche Konventsmitglieder betonten, dass zwischen der Asylpolitik und der Einwanderungspolitik unterschieden werden müsse. Was die Asylpolitik anbelangt, so müssten die humanitären Verpflichtungen und insbesondere das Genfer Flüchtlingsabkommen eingehalten werden und es müsse zu einer Lastenteilung in Europa kommen. Für die Einwanderungspolitik seien andere Gesichtspunkte ausschlaggebend, wie etwa der Bedarf des Arbeitsmarkts und das Integrationsvermögen der Gesellschaft.³³²

Die entscheidenden Fragen, die sich aus diesen Erkenntnissen der ersten Diskussionen für die Arbeitsgruppe X ergaben, wurden anschließend im erläuterten Mandat der Arbeitsgruppe definiert:

- „1. Welche Verbesserungen müssten an den Verträgen vorgenommen werden, um die wirkliche Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in all seinen Bestandteilen zu fördern? [...]
2. Welche Verbesserungen müssten insbesondere an den Rechtsakten und den Verfahren vorgenommen werden? [...]
3. Wie könnten die strafrechtlichen Fragen, die ein Vorgehen auf der Ebene der Union erfordern, klarer abgegrenzt werden? In welcher Weise sollte die Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden im strafrechtlichen Bereich verstärkt werden? [...]
4. Welche Anpassungen könnten ferner am Wortlaut der Bestimmungen des Vertrags, in denen die Zuständigkeit der Gemeinschaft insbesondere für Einwanderungs- und Asylangelegenheiten definiert ist, vorgenommen werden?“³³³

Dass es nicht bei kleinen, „kosmetischen“ Änderungen würde bleiben können, betonte das Präsidium des Konvents auch noch einmal in der Mandatsbeschreibung der Arbeitsgruppe:

„Die Mitglieder des Konvents erkennen weitgehend an, dass die derzeitige Lage weder hinsichtlich der praktischen Effizienz noch des rechtlichen Aufbaus der Verträge zufrieden stellend ist.“³³⁴

Nach den ersten Sitzungen der Arbeitsgruppe, die hauptsächlich aus Gesprächen mit Experten bestanden hatten, wurde schnell klar, dass in den Empfehlungen der Arbeitsgruppe das Hauptaugenmerk ebenfalls auf diesen Punkten liegen würde:

„Der Vorschlag, die bestehende Säulenstruktur abzuschaffen und den Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht in den gemeinschaftlichen Rechtsrahmen einzugliedern, wurde von der überwiegenden Mehrheit der Redner begrüßt.“³³⁵

³³² Ebd., S. 3.

³³³ Europäischer Konvent: *Mandat der Gruppe X "Freiheit, Sicherheit und Recht"*, CONV 258/02, 2002, S. 2ff.

³³⁴ Ebd., S. 2.

Allerdings versperrten sich die Mitglieder der Arbeitsgruppe in dieser Phase nicht kategorisch gegen die Beibehaltung besonderer Verfahrensvorschriften für gewisse Aspekte des bis dato intergouvernementalen Bereichs - betonten aber auch, dass dies wenn dann auf ein Minimum beschränkt werden müsse.

Andere Aspekte, die während der ersten Sitzungen der Arbeitsgruppe besprochen wurden und die in der Diskussion standen, in die Empfehlungen der Arbeitsgruppe aufgenommen zu werden, waren

- der Übergang zum Mitentscheidungsverfahren und zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit,
- die Verankerung eines allgemeinen Grundsatzes der Lastenteilung in der Asylpolitik,
- die Abschaffung des Instruments der Übereinkommen und die Ersetzung von Rahmenbeschlüssen und Beschlüssen durch Verordnungen und Richtlinien,
- die deutlichere Definition des Geltungsbereichs der Rechtsetzung der Union auf dem Gebiet der Annäherung der Strafrechtsbestimmungen,
- die Anwendung der Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs auf den Bereich Justiz und Inneres,
- die Ausweitung der Befugnisse von Europol,
- die Schaffung des Amtes eines Europäischen Staatsanwalts sowie
- die Ausgestaltung des Mitspracherechts der einzelstaatlichen Parlamente bei Angelegenheiten des Strafrechts.³³⁶

Der Abschlussbericht betonte dann, dass Fortschritte bei der Transparenz und der demokratischen Kontrolle des Politikbereichs das Hauptanliegen der Gruppe gewesen seien:

„Die Bürger müssen spüren, dass die ‚europäische öffentliche Ordnung‘ wirklich Gestalt angenommen hat und in ihrem täglichen Leben inzwischen tatsächlich erfahrbar ist. In dieser Hinsicht sind die Grundsätze der Transparenz und demokratischen Kontrolle überaus wichtig.“³³⁷

Ihren abschließenden Empfehlungen legte die Gruppe zwei „goldene Regeln“ zugrunde, die benötigt würden für eine Reform in diesem Sinne: einerseits ein „ge-

³³⁵ Europäischer Konvent: *Kurzniederschrift über die Sitzung der Arbeitsgruppe X "Freiheit, Sicherheit und Recht" vom 8. November 2002*, CONV 401/02, 2002, S. 1.

³³⁶ Vgl. Ebd.

³³⁷ Europäischer Konvent: *Schlussbericht der Gruppe X "Freiheit, Sicherheit und Recht"*, CONV 426/02, 2002, S. 2.

meinsamer allgemeiner Rechtsrahmen, der den Besonderheiten dieses Bereichs Rechnung trägt“, andererseits eine „möglichst konsequente Unterscheidung zwischen ‚legislativen‘ und ‚operativen‘ Aufgaben“³³⁸. Die daraus resultierenden Hauptforderungen der Arbeitsgruppe umfassten:

- die Einführung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit und des Mitentscheidungsverfahrens als Regelverfahren - wenn auch für einige besonders sensible Bereiche betreffend nationale Souveränität und Rechts-traditionen auch die Einstimmigkeitsregel belassen werden könne,
- die Ersetzung der Rechtsinstrumente der dritten Säule durch die der ersten Säule und somit Rahmenbeschlüsse, Beschlüsse und gemeinsame Standpunkte durch Verordnungen und Richtlinien,
- die Einschränkung, wenn auch nicht Abschaffung des Initiativrechts der Mitgliedstaaten in den bis dato unter die dritte Säule fallenden Bereichen - um die Zahl der lediglich Partikularinteressen verfolgenden Initiativen einzudämmen, sollten Initiativen nur nach Zustimmung eines Viertels der Mitgliedstaaten eingebracht werden dürfen,
- die generelle und uneingeschränkte Ausweitung der Zuständigkeit des EuGH auf den gesamten Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts,
- die Anwendung der qualifizierten Mehrheit und des Mitentscheidungsverfahrens in der Asyl- und Einwanderungspolitik bei Asylbewerber-, Flüchtlings- und Vertriebenenfragen,
- die Zusammenfassung der in der Visumpolitik bis dato geltenden, unterschiedlichen Verfahren in einer einzigen Vorschrift und zudem dort der Übergang zur qualifizierten Mehrheit und zum Mitentscheidungsverfahren,
- die Erarbeitung einer allgemeinen Rechtsgrundlage zur Entwicklung eines integrierten europäischen Systems der Grenzverwaltung bei der Sicherung der Außengrenzen, bestehend aus sowohl Rechtsvorschriften als auch einer operativen Zusammenarbeit,
- die vertragliche Verankerung des Solidaritätsprinzips - auch im finanziellen Sinne - in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrollen der Außengrenzen,

³³⁸ Ebd., S. 2f.

- die Einführung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat sowie des Mitentscheidungsverfahrens in der Justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen, ausgenommen nur der Bereich des Familienrechts (bis auf Maßnahmen in Fragen der elterlichen Verantwortung),
- die deutlichere Regelung der Rechtssetzungsbefugnisse der Union - dazu sollten drei verschiedene Typen der Unionstätigkeit unterschieden werden:
 - Angleichungen des materiellen Strafrechts (v.a. Tatbestandsmerkmale bei Straftaten mit grenzüberschreitendem Charakter oder wenn sie gegen ein gemeinsames Interesse Europas gerichtet sind),
 - Annäherungen des Strafprozessrechts,
 - Bestimmungen für die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit,
- die vertragliche Verankerung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen,
- die Schaffung einer neuen - kürzeren und allgemeineren - Rechtsgrundlage für die Arbeit von Europol, welche mehr Spielraum zur Ausdehnung der Zuständigkeiten und Aufgaben beinhalten solle.³³⁹

Die Problematik der institutionellen Kompetenzverteilung bei internationalen Übereinkünften mit Bezug zum Politikbereich (und insbesondere zu den Fragen der bisherigen dritten Säule) wurde ebenfalls angesprochen. Allerdings sah die Gruppe X es als Aufgabe der Arbeitsgruppe „Außenpolitisches Handeln“ an, dies zu klären.³⁴⁰

Im Plenum des Konvents fanden die Empfehlungen der Arbeitsgruppe breite Zustimmung.³⁴¹ Wie erwartet löste vor allem die Forderung nach dem Übergang zur Entscheidungsfindung mit qualifizierter Mehrheit im Rat und zum Mitentscheidungsverfahren intensive Diskussionen aus:

„Ein Mitglied des Konvents zeigte sich bereit, die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit zu akzeptieren, äußerte jedoch Vorbehalte in Bezug auf die Mitentscheidung. Ein anderes Konventsmitglied plädierte für eine Übergangszeit bei der Umstellung auf die qualifizierte Mehrheit und vertrat die Ansicht, eine Ausweitung der Zuständigkeiten des Europäischen Polizeiamts (Europol) müsse einstimmig beschlossen werden. Einige Konventsmitglieder verwiesen auf die Gefahr einer Blockade, die es nach der Erweiterung vollkommen unmöglich machen würde, in den weiterhin vom Einstimmigkeitsprinzip beherrschten Bereichen überhaupt noch

³³⁹ Vgl. Ebd.

³⁴⁰ Vgl. Ebd., S. 23f.

³⁴¹ Vgl. Europäischer Konvent: *Synthesebericht über die Plenartagung vom 5. und 6. Dezember 2002 in Brüssel*, CONV 449/02, 2002, S. 10ff.

Rechtsvorschriften zu erlassen, und schlugen deshalb vor, das System mit Hilfe einer verstärkten qualifizierten Mehrheit flexibler zu gestalten.³⁴²

Ebenso stieß die Idee der Ausweitung der Zuständigkeit des EuGH auf den kompletten RFSR nicht nur auf Zustimmung. Teile des Plenums sprachen sich für die Beibehaltung der bisherigen Beschränkungen in Bezug auf öffentliche Ordnung und innere Sicherheit sowie Maßnahmen einzelstaatlicher Behörden aus.³⁴³

Trotz dieser ablehnenden Haltung einiger Delegierter erfuhr das Politikfeld Justiz und Inneres mit dem endgültigen Vertrag über eine Verfassung für Europa³⁴⁴ tiefgreifende Veränderungen. Die wichtigste Neuerung für das Politikfeld war tatsächlich die in den Vertragstext übernommene Auflösung der Säulenstruktur. Die einzige bedeutende Änderung, die am Entwurf der Gruppe (neben redaktionellen Änderungen) noch vorgenommen wurde, war die Einführung einer „Notbremse“³⁴⁵ für die Mitgliedstaaten in der Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen in Form eines Sonderverfahrens. Darin sollte es Mitgliedstaaten ermöglicht werden, den Europäischen Rat mit einem Gesetzesentwurf zu befassen, wenn „ein Mitglied des Rates der Auffassung [ist], dass ein Entwurf eines Europäischen Rahmengesetzes nach Absatz 2 grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung berühren würde“³⁴⁶. Für einen solchen Fall wurde dem Europäischen Rat die Möglichkeit gegeben, den Entwurf ohne Konsultation des Europäischen Parlaments zurückzuweisen. Dieses Sonderverfahren wurde im Verfassungsvertrag in Artikel III-270 Abs. 3 übernommen.

b) INSTITUTIONELLE ÄNDERUNGEN IM BEREICH JUSTIZ UND INNERES DURCH DEN VERTRAG VON LISSABON

Nach dem gescheiterten Inkrafttreten des Verfassungsvertrags wurde eine Reflexionsphase ausgerufen und es wurde eine Vielzahl von Optionen diskutiert, wie der weiterhin vorhandene Reformbedarf gelöst werden könne. Diese Phase konnte erst

³⁴² Ebd., S. 13.

³⁴³ Vgl. Ebd., S. 14.

³⁴⁴ *Vertrag über eine Verfassung für Europa*, veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 310 vom 16.12.2004.

³⁴⁵ Vgl. Hagedorn, Franziska: Auf dem Weg zu einer europäischen Innenpolitik - Fortschritte durch den Verfassungsvertrag?, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Die Europäische Verfassung in der Analyse*, Gütersloh 2005 [S. 195-204], S. 200.

³⁴⁶ Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten: *Tagung der Staats- und Regierungschefs am 17./18. Juni 2004 in Brüssel*, CIG 81/04, Juni 2004, S. 34.

im Juni 2007 auf der Tagung des Europäischen Rates in Brüssel beendet werden, auf der die Einberufung einer erneuten Regierungskonferenz beschlossen wurde.³⁴⁷

Dass sich der neue Vertrag, der in der Vorbereitungsphase als „Reformvertrag“ betitelt wurde, stark am gescheiterten Verfassungsvertrag orientieren würde, wurde bereits im Mandat für die Regierungskonferenz deutlich: „Mit dem *Reformvertrag* sollen in die bestehenden Verträge [...] die auf die RK 2004 zurückgehenden Neuerungen [...] eingearbeitet werden“³⁴⁸. Dementsprechend wurden an den im Verfassungsvertrag beinhalteten Neuerungen für die Justiz- und Innenpolitik nur wenige (kleinere) Änderungen vorgenommen. Das Mandat für die Regierungskonferenz 2007 bestimmte, dass zusätzlich in den RFSR aufgenommen werden sollen

- die „Annahme von Maßnahmen betreffend Pässe, Personalausweise, Aufenthaltstitel und diesen gleichgestellte Dokumente“ (Paragraph 19d),
- das „Einfrieren von Vermögenswerten im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Terrorismus“ (Paragraph 19h),
- eine „Bestimmung über die Zusammenarbeit und die Koordinierung unter den Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der nationalen Sicherheit“ (Paragraph 19j),
- eine Bestimmung im Kapitel zur Justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen, die den nationalen Parlamente bei der Überarbeitungsklausel für das Familienrecht „eine Rolle“ einräumen sollte (Paragraph 19k) sowie
- ein Mechanismus in den Kapiteln zur Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und zur Polizeilichen Zusammenarbeit, „der es ermöglicht, dass Mitgliedstaaten bei einem Thema mit Maßnahmen voranschreiten und andere sich nicht beteiligen“.³⁴⁹

An den Kernpunkten wie der Abschaffung der Säulenstruktur und der Zusammenfassung aller Teilbereiche in einem einzigen Titel wurde jedoch festgehalten. Alle Artikel befinden sich im letztendlichen „Vertrag von Lissabon“³⁵⁰ nun in Titel V des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (der den bisherigen EGV

³⁴⁷ Rat der Europäischen Union: *Europäischer Rat (Brüssel) 21./22. Juni 2007. Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, 11177/1/07, S. 2f.

³⁴⁸ Rat der Europäischen Union: *Mandat für die RK 2007*, 11218/07, S. 2 (Hervorhebungen im Original).

³⁴⁹ Ebd.

³⁵⁰ *Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 306 vom 17.12.2007.

ersetzt - im Folgenden nur noch AEUV), dem „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“.

Trotz des grundlegenden Bekenntnisses zur Abschaffung der Säulenstruktur und zur Zusammenführung des RFSR im Gemeinschaftsrecht enthält jedoch auch der Vertrag von Lissabon noch Ausnahmen vom ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, die Bereiche des „besonderen Gesetzgebungsverfahrens“:

- Bestimmungen „betreffend Pässe, Personalausweise, Aufenthaltstitel oder diesen gleichgestellte Dokumente [...], sofern die Verträge hierfür anderweitig keine Befugnisse vorsehen“ (Art. 77 Abs. 3 AEUV),
- Maßnahmen im Familienrecht mit grenzüberschreitendem Bezug (Art. 81 Abs. 3 AEUV),
- Mindestvorschriften zur Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen und der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit mit grenzüberschreitender Dimension in „sonstige[n] spezifische[n] Aspekte[n] des Strafverfahrens, die zuvor vom Rat durch Beschluss bestimmt worden sind“, d.h. außer den in Artikel 82 AEUV bereits bestimmten (Art. 82 Abs. 2d AEUV),
- die Festlegung weiterer Bereiche besonders schwerer Kriminalität, die über die in Artikel 83 Abs. 1 genannten hinaus gehen (Art. 83 Abs. 1, 3. Unterabsatz AEUV),
- die Einsetzung einer Europäischen Staatsanwaltschaft sowie die Ausdehnung ihrer Befugnisse (Art. 86 Abs. 1 & 4 AEUV),
- Maßnahmen betreffend die operative Zusammenarbeit der entsprechenden Behörden in der Polizeilichen Zusammenarbeit (Art. 87, Abs. 3 AEUV) sowie
- Bedingungen und Grenzen des Tätigwerdens der in der Polizeilichen Zusammenarbeit involvierten Behörden im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats (Art. 89 AEUV).

Zudem wurde die „Notbremse“ (s.o.) in der Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen aus dem Verfassungsvertrag übernommen, wonach weiterhin ein Mitgliedstaat die Überweisung eines Gesetzesentwurfs an den Europäischen Rat beantragen kann. Diese Notbremse ist im Vertrag von Lissabon vorgesehen für alle Bereiche des Artikels 82 AEUV (Art. 82 Abs. 3 AEUV) und für Mindestvorschriften für Strafen und Straftaten bei besonders schwerer Kriminalität (Art. 83 Abs. 3 AEUV).

Eine weitere Neuerung in Bezug auf den gescheiterten Verfassungsvertrag war die Einführung einer vereinfachten Verstärkten Zusammenarbeit in den Artikeln 86 (zur Europäischen Staatsanwaltschaft) und 87 Abs. 3 (zur Polizeilichen Zusammenarbeit) AEUV, bei der im Falle des Nichtzustandekommens der Einstimmigkeit mindestens neun Mitgliedstaaten eine in den Regeln für das Zustandekommen vereinfachte Version der „normalen“ Verstärkten Zusammenarbeit (Art. 20 EUV) eingehen können. So kann in den Bereichen der Artikel 86 und 87 AEUV ein Veto eines oder mehrerer Mitgliedstaaten umgangen werden und auch die Zustimmung des EPs ist dann nicht mehr nötig.

Eine weitere Abkehr von der uneingeschränkten Supranationalisierung des RFSR und ein Rückgriff auf den Intergouvernementalismus früherer Verträge ist das geteilte Initiativrecht zwischen Kommission und Rat. In den Kapiteln 4 („Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“) und 5 („Polizeiliche Zusammenarbeit“) des Titel V AEUV sowie in Maßnahmen nach Artikel 74 AEUV (zur Verwaltungszusammenarbeit zwischen den zuständigen Dienststellen der Mitgliedstaaten) hat zusätzlich ein Viertel der Mitgliedstaaten das Initiativrecht (Art. 76 AEUV).

Auch bezüglich der Kompetenzen des EuGH geht mit einer deutlichen Kompetenzerweiterung gleichzeitig eine Einschränkung daher. So werden einerseits so gut wie alle bisherigen Beschränkungen für die Kompetenz des EuGH bei Themen der Justiz- und Innenpolitik mit dem Vertrag von Lissabon aufgehoben. Einzig Artikel 276 AEUV beinhaltet eine Ausnahme:

„Bei der Ausübung seiner Befugnisse im Rahmen der Bestimmungen des Dritten Teils Titel V Kapitel 4 und 5 über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist der Gerichtshof der Europäischen Union nicht zuständig 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.“

Andererseits gilt diese Kompetenzerweiterung für einen Zeitraum von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon nicht für Rechtsakte, die bereits vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon beschlossen wurden. Sollten solche Rechtsakte jedoch verändert oder ergänzt werden, so fallen auch sie unter die Rechtsprechung des EuGH (Protokoll Nr. 36, Art. 10).

Eine für die Justiz- und Innenpolitik ungemein bedeutende Neuerung außerhalb des Titels V AEUV ist die rechtsverbindliche Aufnahme der Charta der Grundrechte der Europäischen Union in Artikel 6 EUV. Die Charta der Grundrechte ist damit

„rechtlich gleichrangig“ mit den Verträgen. Somit unterliegt die europäische Justiz- und Innenpolitik endlich einem rechtlich bindenden Grundrechtekatalog. Allerdings ist die Charta nicht mehr - wie noch im Verfassungsvertrag geplant - Teil des Vertrags. Dadurch wurde ermöglicht, dass sich Großbritannien und Polen eine Sonderregelung in Form eines „Opt-outs“ zusichern ließen, wodurch die Charta in diesen Ländern

„keine Ausweitung der Befugnis des Gerichtshofs der Europäischen Union oder eines Gerichts Polens oder des Vereinigten Königreichs zu der Feststellung, dass die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die Verwaltungspraxis oder -maßnahmen Polens oder des Vereinigten Königreichs nicht mit den durch die Charta bekräftigten Grundrechten, Freiheiten und Grundsätzen im Einklang stehen“

bewirkt sowie „keine für Polen oder das Vereinigte Königreich geltenden einklagbaren Rechte geschaffen“ werden, die nicht in deren nationalem Recht verankert sind (Protokoll Nr. 30, Art. 1).

Neben diesem neuen Opt-out Großbritanniens und Polens bleiben auch die bisherigen Opt-outs des Vereinigten Königreichs, Irlands und Dänemarks weiterhin bestehen und werden zusätzlich noch erweitert. Bestanden bisher (teilweise unterschiedliche) Opt-outs in der Grenzschutz-, Asyl- und Einwanderungspolitik sowie der Justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen, so haben sich das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark nun beim Vertrag von Lissabon durch die Protokolle Nr. 21 und 22 die Nichtbeteiligung „an der Annahme von Maßnahmen durch den Rat, die nach dem Dritten Teil Titel V des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgeschlagen werden“ zusichern lassen. Jedoch haben das Vereinigte Königreich und Irland die Wahl, sich doch an einzelnen Rechtsakten des RFSR zu beteiligen, sollten sie dies wünschen (Protokoll Nr. 21, Art. 3 und 4). Für Dänemark gilt diese Option bisher noch nicht - es ist ihm jedoch möglich, sein Opt-out entsprechend umzuwandeln (Protokoll Nr. 22, Anhang).³⁵¹

c) REZEPTION DER NEUERUNGEN FÜR DIE JUSTIZ- UND INNENPOLITIK DURCH DIE AUFLÖSUNG DER SÄULENSTRUKTUR DER EUROPÄISCHEN UNION

Die Bilanz der Neuerungen im RFSR durch den Vertrag von Lissabon wurde in der wissenschaftlichen Literatur überwiegend als positiv erachtet. Wenn auch die wenigen noch bestehenden Ausnahmen vom ordentlichen Gesetzgebungsverfahren so-

³⁵¹ Vgl. auch Mayer, Franz C.: Schutz vor der Grundrechte-Charta oder durch die Grundrechte-Charta? Anmerkungen zum europäischen Grundrechtsschutz nach dem Vertrag von Lissabon, in: Pernice, Ingolf (Hrsg.): *Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung? Kolloquium zum 10. Geburtstag des WHI*, Baden-Baden 2008 [S. 87-98], S. 94f.

wie die Übergangsfrist für die Kompetenzerweiterung des EuGH oft kritisch betrachtet wurden und es bedauert wurde, dass in dieser Form weiter an manchen intergouvernementellen Instrumenten festgehalten wurde, so wurden besonders die Verbesserungen für die Transparenz des Politikfelds und für die Effizienz begrüßt.

Besonders dass noch zusätzliche Opt-outs zugelassen wurden, bemängeln und Wolfgang Wessels und Andreas Hofmann mit Blick auf das Opt-out für Großbritannien und Polen bezüglich der Verpflichtungen durch die Charta der Grundrechte (s.o.):

„Bestanden bisherige Varianten insbesondere darin, bei geplanten neuen Politikfeldern nicht mitzumachen, wird mit diesem Protokoll [Protokoll Nr. 30] eine Ausnahmeregel vom Grundsatz gleicher Rechte und Pflichten formuliert. Die Einheitlichkeit der Rechtsgemeinschaft, die als ein besonderes Gut der Integrationskonstruktion gesehen wird, wird dadurch erneut und verstärkt durchbrochen.“³⁵²

Diese Bedenken teilt auch Jean-Claude Piris, der zwar einerseits die Errungenschaften für die institutionelle Architektur, für den Schutz der Rechte des einzelnen Bürgers oder auch für die Effizienz der Gesetzgebung lobt, andererseits aber auch „serious complications“³⁵³ durch die erweiterten Opt-outs befürchtet und zudem im Mechanismus der vereinfachten Verstärkten Zusammenarbeit (s.o.) die Gefahr der weiteren Zerstückelung der Gesetzgebung sieht:

„This mechanism might lead to enhanced co-operation among groups of Member States, the composition of which might be different from one legislative act to another. All these flexibility measures were necessary for agreement to be reached between all Member States during the IGC, but they might lead to a patchwork of legislation and additional legal complexity.“³⁵⁴

Allerdings werden diese Befürchtungen in anderen Beiträgen auch relativiert und die zu erwartenden praktischen Auswirkungen als weniger gravierend erachtet:

„It would be an unbalanced analysis of the provisions of the Lisbon Treaty bearing on Justice and Home Affairs if excessive attention were directed to the undoubted ambiguities and uncertainties surrounding the British, Danish and Irish positions in this field. The real effect of these ambiguities will probably be limited, and for the other 24 members of the Union the Lisbon Treaty represents an undoubted clarification and systematisation of a central area of the European Union's decision-making.“³⁵⁵

³⁵² Hofmann/Wessels: *Der Vertrag von Lissabon - eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?*, integration, S. 9.

³⁵³ Piris: *The Lisbon Treaty*, 2010, S. 202.

³⁵⁴ Ebd.

³⁵⁵ Donnelly: *Justice and Home Affairs in the Lisbon Treaty: A Constitutionalising Clarification?*, Eipascoppe, S. 23.

Auch Michael Bauer sieht deutlich positive Entwicklungen durch den Vertrag von Lissabon, insbesondere was die demokratische Legitimation des Politikfelds angeht: „der Vertrag von Lissabon [trägt] sowohl funktionalen als auch normativen Ansprüchen der Innen- und Justizpolitik Rechnung“³⁵⁶. Kritikpunkte sind für ihn jedoch in erster Linie die mangelnde Verbindung zwischen dem Bereich Justiz und Inneres und dem auswärtigen Handeln der EU und dass diese „im Vertrag von Lissabon nicht deutlicher strukturiert wird“³⁵⁷.

Sergio Carrera und Florian Geyer fassen die Veränderungen mit deren befürworteten als auch kritisierten Effekten wie folgt zusammen:

„The instrumental fragmentation will be over, along with a large number of its negative externalities. The abolition of the Pillar duality over the Area of Freedom, Security and Justice will lead to increasing legal certainty a set of uniform legal acts, stronger involvement of the European Parliament in the decision-making process, as well as the widening of the ECJ's jurisdiction to review and interpret these policies. [...] Nevertheless, the Mandate has also increased the possibilities of enhanced cooperation, granted opt-outs and brought about a limited scope for the Charter of Fundamental Rights. We have argued that this aspect of the ‚innovations‘ might actually undermine the construction of a common AFSJ and its sustainability as a plausible political project for an enlarged EU.“³⁵⁸

3.) AKTEURSPRÄFERENZEN UND GRUNDKONFLIKTE IN DEN VERHANDLUNGEN UM DEN LETZTEN VERGEMEINSCHAFTUNGSSCHRITT

Im Folgenden soll nun herausgearbeitet werden, wie die beiden legislativen Akteure zu einer weiteren Verlagerung der Zuständigkeiten in der Justiz- und Innenpolitik auf die supranationale Ebene standen. Besonders die Entscheidungsfindung, das komplette Politikfeld in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zu überführen - sowohl während des Verfassungskonvents als auch im Vorlauf des Vertrags von Lissabon - soll intensiv darauf hin analysiert werden, welche Akteure mit welchen Argumenten

³⁵⁶ Bauer: *Organisation und rechtlicher Rahmen des Politikfelds Inneres und Justiz nach dem Vertrag von Lissabon*, 2008, S. 112.

³⁵⁷ Ebd.

³⁵⁸ Carrera/Geyer: *The Reform Treaty & Justice and Home Affairs. Implications for the Common Area of Freedom, Security & Justice*, CEPS Policy Brief, S. 8f.

pro oder contra einer weiteren Zuständigkeitsverlagerung in der Justiz- und Innenpolitik argumentierten.

a) DIE POSITIONEN VON RAT UND EUROPÄISCHEM PARLAMENT IN DEN VERHANDLUNGEN UM DIE VERTRAGSREVISION

Die Rollenverteilung bezüglich des Vorantreibens der Supranationalisierung im Konvent zur Zukunft Europas war eindeutig: „Kommission und Europäisches Parlament erwiesen sich als natürliche Verbündete im Reformprozess zur Stärkung der Gemeinschaftsmethode“³⁵⁹. Dies galt auch für den Bereich Justiz und Inneres. Bereits in seinem Initiativbericht als Beitrag zur im Rahmen der Erklärung Nr. 23 zum Vertrag von Nizza³⁶⁰ angestoßenen Diskussion zur Zukunft der Union und damit als Vorarbeit zur Erklärung von Laeken³⁶¹ forderte das EP

„die Verwirklichung einer gemeinsamen Politik im Bereich der Polizei, der Justiz und des Strafrechts und insbesondere:

- die Zusammenfassung der gerichtlichen und polizeilichen Zusammenarbeit in Strafsachen, der gerichtlichen Zusammenarbeit in Zivilsachen und der Maßnahmen im Bereich der Freizügigkeit von Personen im gemeinschaftlichen Rahmen;
- die Anerkennung der unbeschränkten Rechtsprechung des Gerichtshofs in allen Fragen im Zusammenhang mit der Verwirklichung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts;
- die Einbeziehung von Europol in den institutionellen Rahmen der Union;
- die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft;³⁶²

Alleine die Erwähnung dieses Bereichs war ein deutliches Bekenntnis des EPs (bereits vor Beginn der Konventsarbeit) zu seiner Entschlossenheit, sich stark für dessen Vergemeinschaftung einzusetzen. Denn in der Erklärung Nr. 23 zum Vertrag von Nizza war die Justiz- und Innenpolitik noch keines der vier Themen, die im Post-Nizza-Prozess behandelt werden sollten. Deswegen betonte das EP in seinem Bericht,

³⁵⁹ Hagedorn: *Auf dem Weg zu einer europäischen Innenpolitik - Fortschritte durch den Verfassungsvertrag?*, 2005, S. 196.

³⁶⁰ *Vertrag von Nizza zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte*, veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 80 vom 10.03.2001.

³⁶¹ Rat der Europäischen Union: *Europäischer Rat (Laeken) 14./15. Dezember 2001. Schlussfolgerungen des Vorsitzes*.

³⁶² Europäisches Parlament: *Bericht über den Europäischen Rat von Laeken und die Zukunft der Union*, T5-0641/2001, 2001, Abs. 3f.

„dass abgesehen von den in der Erklärung Nr. 23 vorgesehenen vier Themen, die Gegenstand eigener Entschließungen sein werden, das politische, wirtschaftliche und soziale Vorkommen, die Sicherheit und das Wohl der Bürger und der Völker Europas und die Behauptung der Rolle der Union in der Welt folgende Voraussetzungen erfordern“³⁶³,

zu denen unter anderem die Vergemeinschaftung „im Bereich der Polizei, der Justiz und des Strafrechts“ gezählt wurde.

Auch die Kommission forderte die Ausweitung der Gemeinschaftsmethode:

„Wenn es um die Verabschiedung von Rechtsvorschriften geht, muss die Gemeinschaftsmethode voll und ganz angewandt werden, also mit alleinigem Initiativrecht, Mitentscheidungsverfahren, qualifizierter Mehrheit und Überwachung durch den Gerichtshof. Wie die Erfahrung zeigt, schaden die Aufsplitterung des Initiativrechts und die Einstimmigkeit der Kohärenz, der Effizienz und der Qualität der Entscheidungen.“³⁶⁴

In den Konventsdebatten sprachen sich die Vertreter des EPs dann ebenfalls für eine weitreichende Vergemeinschaftung des Bereichs Justiz und Innen aus. Elmar Brok, Mitglied des Europäischen Parlaments und Mitglied des Konvents als Teil der Delegation des EPs, betonte in einem Beitrag:

„Freedom, Security and Justice are key for the citizens of the European Union. It is in this field in particular where they will measure whether the work of the Convention has been successful. It is in this field in particular that the Convention needs to make progress to present, in the end, credible results to the citizens.“³⁶⁵

Auch er schließt sich den Forderungen an: „the ‚Community method‘ must be applied to the entire field of ‚Freedom, Security and Justice‘, including the current third pillar“, „the European Parliament must have a right to co-decide with the Council in all legislative matters regarding ‚Freedom, Security and Justice‘“, „qualified majority voting should become the rule with regard to ‚Freedom, Security and Justice“³⁶⁶.

Anders sah es auf Seiten der Mitgliedstaaten aus. Besonders die Regierungsvertreter des Vereinigten Königreichs standen der Vergemeinschaftung einiger Teilbereiche der Justiz- und Innenpolitik sehr skeptisch gegenüber. Jedoch auch andere Regierungsvertreter stellten sich - zumindest in einzelnen Bereichen - gegen eine zusätzliche Vergemeinschaftung. Besonders oft taten dies die Regierungsvertreter

³⁶³ Ebd., Abs. 3.

³⁶⁴ Europäische Kommission: *Mitteilung der Kommission: Ein Projekt für die Europäische Union*, KOM(2002) 247, 2002, S. 10.

³⁶⁵ Europäischer Konvent: *Beitrag des Mitglieds des Konvents Elmar Brok: Bestimmungen betreffend ‚Freiheit, Sicherheit und Recht‘, die in die Verfassung der Europäischen Union aufzunehmen wären*, CONV 436/02, 2002, S. 2.

³⁶⁶ Ebd.

Dänemarks, der Niederlande und Portugals. Diese Skeptik äußerte sich in zahlreichen Änderungsvorschlägen/-anträgen³⁶⁷ (ÄA), die zum ersten Konventsentwurf der entsprechenden Artikel³⁶⁸ eingingen. So forderten die Mitgliedstaaten beispielsweise

- die Möglichkeit zur Einschränkung der Zuständigkeit des EuGH im Sinne des Vorabentscheidungsverfahrens (ÄA zu Art. II-9 nach CONV 614/03, von u.a. dem Vereinigten Königreich),
- für (jeweils unterschiedliche) Bereiche der Personenkontrollen an den Grenzen die einstimmige Beschlussfassung (ÄA zu Art. II-10 nach CONV 614/03, von u.a. Lettland, Spanien und Dänemark) und eine Schutzklausel einzuführen, nach der ein Mitgliedstaat unter bestimmten Umständen wieder Kontrollen an den Binnengrenzen vornehmen kann (ÄA zu Art. II-10 nach CONV 614/03, von u.a. Portugal),
- im Bereich Asyl eine Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, unter bestimmten Umständen die Bestimmungen in diesem Bereich auszusetzen (ÄA zu Art. II-11 nach CONV 614/03, von u.a. dem Vereinigten Königreich),
- in Teilen des Bereichs Einwanderung die einstimmige Beschlussfassung im Rat nach lediglich Anhörung des EPs (ÄA zu Art. II-12 nach CONV 614/03, von u.a. Lettland und Dänemark),
- für Teile oder den gesamten Bereich Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen die einstimmige Beschlussfassung im Rat (ÄA zu Art. II-15 nach CONV 614/03, von u.a. Dänemark, Österreich und den Niederlanden) nach lediglich Anhörung des EPs (ÄA zu Art. II-15 nach CONV 614/03, von u.a. Portugal und Irland) sowie nur Rahmengesetze in diesem Bereich vorzusehen (ÄA zu Art. II-15 nach CONV 614/03, von u.a. dem Vereinigten Königreich),
- für den Bereich Strafverfahren die einstimmige Beschlussfassung im Rat nach lediglich Anhörung des EPs (ÄA zu Art. II-16 nach CONV 614/03, von u.a. dem Vereinigten Königreich, Irland und Portugal) sowie nur Rahmengesetze vorzusehen (ÄA zu Art. II-16 nach CONV 614/03, von u.a. dem Vereinigten Königreich, Deutschland, Österreich und Frankreich),

³⁶⁷ Europäischer Konvent: *Übersicht über die Änderungsvorschläge betreffend den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Entwürfe für Artikel 31 (Teil I) und für Artikel des Teils II*, CONV 644/03, 2003.

³⁶⁸ Europäischer Konvent: *Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts - Entwurf von Artikel 31 des Teils I, Entwurf von Artikeln des Teils II*, CONV 614/03, 2003.

- im Bereich materielles Strafrecht einstimmige Beschlussfassung im Rat nach lediglich Anhörung des EPs (ÄÄ zu Art. II-17 nach CONV 614/03, von u.a. Portugal und Irland),
- bei Eurojust einstimmige Beschlussfassung nach lediglich Anhörung des EPs (ÄÄ zu Art. II-19 nach CONV 614/03, von u.a. Irland und Portugal),
- in Teilen der Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit einstimmige Beschlussfassung im Rat nach lediglich Anhörung des EPs (ÄÄ zu Art. II-21 nach CONV 614/03, von u.a. Irland und Portugal) sowie die Beschränkung des Anwendungsbereichs (ÄÄ zu Art. II-21 nach CONV 614/03, von u.a. Irland, Niederlande, Portugal und dem Vereinigten Königreich) sowie
- bei Europol einstimmige Beschlussfassung im Rat nach lediglich Anhörung des EPs (ÄÄ zu Art. II-22 nach CONV 614/03, von u.a. Luxemburg, Portugal, Irland) und die Einschränkung der Aufgaben (ÄÄ zu Art. II-22 nach CONV 614/03, von u.a. Österreich, Irland und dem Vereinigten Königreich).

Nach Vorlage des zweiten Entwurfs der Artikel zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts³⁶⁹ zeigten sich in den eingegangenen Änderungsvorschläge die gleichen Positionen wie auch bereits in der ersten Diskussionsrunde:

„Insgesamt wurden zu den 20 Artikeln in Teil III, die den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts betreffen, deutlich weniger Änderungsvorschläge eingereicht, als dies bei den letzten Lesungen dieser Artikel der Fall war. Für einige Artikel wurden lediglich einzelne und Detailfragen betreffende Änderungsvorschläge unterbreitet. Nur bestimmte Artikel – namentlich die Artikel III-163 (Einwanderung), III-166 (justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen), III-167 (materielles Strafrecht) und III-170 (Europäische Staatsanwaltschaft) – sind weiterhin Gegenstand einer größeren Zahl von Änderungsvorschlägen. Hinsichtlich dieser Artikel halten die Mitglieder des Konvents in den meisten Fällen an den entgegengesetzten Standpunkten fest, die sie bereits in der letzten Lesung vertreten hatten.“³⁷⁰

Es wurden jedoch auch Abweichungen von diesem Schema „Regierungen = supranationalisierungsskeptisch“ und „Parlamentsvertreter = supranationalisierungsfreudig“ deutlich. Die Haltung der deutschen Mitglieder im Verfassungskonvent beispielsweise reflektierte nationale Machtkämpfe zwischen einer vergemeinschaftung-

³⁶⁹ Europäischer Konvent: *Entwurf der Verfassung, Band II - Überarbeitete Textentwürfe für die Teile II, III und IV*, CONV 802/03, 2003.

³⁷⁰ Europäischer Konvent: *Reaktionen auf den Textentwurf in Dokument CONV 802/03*, CONV 821/03, 2003, S. 71.

unterstützenden Regierung einerseits und Parlamentsvertretern aus der damaligen Opposition andererseits, welche einer weiteren Vergemeinschaftung der Justiz- und Innenpolitik eher skeptisch gegenüberstanden. So hatte zwar der damalige deutsche Außenminister Fischer in einem gemeinsamen Brief mit dem damaligen französischen Außenminister de Villepin³⁷¹ zu Beginn der Verhandlungen ein deutliches Signal für mehr Vergemeinschaftung gesetzt. Darin hatten sich die beiden für die Erweiterung der Aufgaben Europol's zu „einem europäischen Strafverfolgungsorgan“, für die Harmonisierung des materiellen Strafrechts, für die Fortsetzung der „Harmonisierungsarbeit im Hinblick auf eine gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik“, für die Überwindung der Säulenstruktur, für den Übergang zur qualifizierten Mehrheit bei der Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und der Polizeilichen Zusammenarbeit (wenn auch mit wenigen Ausnahmen und einer Übergangsfrist) sowie für die Zuständigkeit des EuGH „nach den allgemeinen Regeln“ ausgesprochen.³⁷² Allerdings musste Fischer später von dieser Haltung teilweise wieder abweichen:

„Die deutsche Regierung konnte allerdings eine derart weit gehende Befürwortung der Vergemeinschaftung der Einwanderungspolitik aufgrund von innenpolitischen Bedenken nicht aufrecht erhalten: Die deutsche Debatte um ein Einwanderungsgesetz sowie die anhaltende Kritik der konservativen Opposition im Bundestag und Mehrheit im Bundesrat am Konventsentwurf zwangen zu einer restriktiveren Position.“³⁷³

Die abweichenden Meinungen der deutschen Mitglieder des Konvents zeigten sich auch in den Änderungsvorschlägen zum ersten Konventsentwurf von Erwin Teufel, Mitglied des Konvents als Vertreter der nationalen Parlamente und Mitglied der damals oppositionellen CDU. Dieser positionierte sich mit seinen Änderungsvorschlägen mehrfach gegen eine weitere Vergemeinschaftung und gegen die Ausweitung der Gemeinschaftsmethode. So forderte er beispielsweise

- die Möglichkeit zur Wiederaufnahme von Kontrollen an Binnengrenzen unter bestimmten Umständen für die Mitgliedstaaten (ÄA zu Art. II-9 nach CONV 614/03),

³⁷¹ Europäischer Konvent: *Beitrag des Mitglieds des Konvents Herrn Joschka Fischer und Herrn Dominique de Villepin: Deutsch-französische Vorschläge für den Europäischen Konvent zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, CONV 435/02, 2002.

³⁷² Ebd., S. 3ff.

³⁷³ Hagedorn: *Auf dem Weg zu einer europäischen Innenpolitik - Fortschritte durch den Konventsentwurf*, 2003, S. 3.

- das Recht der Mitgliedstaaten zur Regelung des Zugangs zu ihrem Arbeitsmarkt und zum Abschluss von Rückübernahmeabkommen unberührt zu lassen (ÄA zu Art. II-11 und Art. II-12 nach CONV 614/03),
- die Beschränkung in den Bereichen Asyl und Einwanderung auf den Erlass von Mindestnormen, „damit der Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten erhalten bleibt“ (ÄA zu Art. II-11 und Art. II-12 nach CONV 614/03, jeweils Begründung),
- in der Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und beim materiellen Strafrecht einstimmig zu entscheiden, „soweit die Durchführung einer Maßnahme in mindestens einem Mitgliedstaat eine Änderung bestehender gesetzlicher Grundsätze der Strafrechtsordnung oder der Strafverfahrensordnung erfordert“ (ÄA zu Art. II-15 und Art. II-17 nach CONV 614/03) sowie
- die Aufrechterhaltung der Möglichkeit der Mitgliedstaaten zu bi- oder multilateralen Übereinkommen in der Zusammenarbeit im Bereich innere Sicherheit (ÄA zu Art. II-21 nach CONV 614/03).

Für die Ausarbeitung des Vertrags von Lissabon wurde wie bereits schon beschrieben eine andere Herangehensweise als für den Verfassungsvertrag gewählt und von der Konventsmethode abgewichen. Nach der betonten Transparenz der Konventsmethode wurde der Vertrag von Lissabon wieder hauptsächlich in Geheimverhandlungen ausgearbeitet und im Vergleich zu den Konventsarbeiten vollzog sich ein Schwenk von „extremer Transparenz“ zu „starker Intransparenz“³⁷⁴. Dass die Arbeiten der Regierungskonferenz 2007 in diese Richtung gehen würden, zeigte sich schon deutlich am Mandat,

„dessen Substanz sehr viel weiter ging, als dies bei Einberufungsmandaten für Regierungskonferenzen üblicherweise der Fall ist. Denn tatsächlich handelte es sich um ein ‚geschlossenes‘ Mandat, das politische Kontur, funktionale Reichweite und inhaltlich-rechtliche Tiefe des Rückbaus des Verfassungsvertrages und seines Umbaus in einen Reformvertrag auf der Grundlage der bestehenden EG- und EU-Verträge abschließend definierte.“³⁷⁵

Die Notwendigkeit dieses Vorgehens ergab sich für den damaligen Ratsvorsitz aus den stark unterschiedlichen Meinungen der Mitgliedstaaten über die zukünftige

³⁷⁴ Maurer, Andreas: Vermittlung, Steuerung und demokratische Verantwortung: Die Sollbruchstellen des Reformvertrages, in: Pernice, Ingolf (Hrsg.): *Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung? Kolloquium zum 10. Geburtstag des WHI*, Baden-Baden 2008 [S. 36-53], S. 46.

³⁷⁵ Ebd., S. 45.

Ausrichtung der EU und der entsprechenden Rechtsgrundlage.³⁷⁶ So sollten bereits mit dem Mandat alle Fragen geklärt sein und spätere Auseinandersetzungen sowie dadurch entstehende Verzögerungen und ein (wiederum) sehr langwieriger Prozess vermieden werden. Entsprechend intensiv waren die Verhandlungen während der Tagung des Europäischen Rates am 21. und 22. Juni 2007³⁷⁷, bei dem sich jedoch letztendlich auf das Mandat geeinigt werden konnte und somit in weitgehend geheimer und intransparenter Weise über die Vertragsreform entschieden wurde. Daraus resultierte, dass die einzelnen Beteiligten nach Einigung auf das Mandat nur noch wenig Spielraum für Positionsänderungen hatten und Verhandlungen daraufhin eher wenig ergebnisoffen waren:

„Die Strategie des Vorsitzes stand nämlich in frappantem Gegensatz zu der aus demokratischer Sicht gefeierten und gleichzeitig natürlich etwas schwerfälligeren Konventsmethode unter Einbindung aller Beteiligten. Diesmal lautete das Erfolgsrezept: Extremes Tempo bei den Verhandlungen und Konzentration auf die ‚Problemkinder‘ - weitestgehend in Beichtstuhlgesprächen. Bundeskanzlerin *Angela Merkel* nahm sich des Themas persönlich an und betrieb Geheimdiplomatie, die Verhandlungen wurden zumeist bilateral und auf der höchsten Ebene geführt.“³⁷⁸

So verlief die Regierungskonferenz 2007 zumindest nach außen hin ziemlich unspektakulär („So kurz und unpolitisch war eine Regierungskonferenz noch nie“³⁷⁹) und gleich zu Beginn der Konferenz konnte eine Einigung und ein Ergebnis verkündet werden.

Dementsprechend wenig Einfluss hatte jedoch auch das EP auf die Ausarbeitung des neuen Vertragswerks. Die Zahl der Vertreter des EPs in den Sitzungen war verglichen mit der beim Vertragskonvent deutlich geringer:

„Dazu sollten der Präsident des Parlaments auf Ebene der Staats- und Regierungschefs, drei Vertreter des Parlaments bei RK-Tagungen auf Ministerebene, sowie ein Vertreter des Parlaments an den Arbeiten der Rechtsexperten und der persönlichen Beauftragten teilnehmen.“³⁸⁰

Da aber, wie bereits erwähnt, so gut wie alle wichtigen Eckpunkte bereits entschieden waren, hatte das EP kaum eine Möglichkeit, eigene Forderungen durchzu-

³⁷⁶ Für eine Übersicht über die einzelnen Haltungen s. u.a. Fischer, Klemens H.: *Der Vertrag von Lissabon: Text und Kommentar zum europäischen Reformvertrag*, Baden-Baden 2008, S. 33ff.

³⁷⁷ Vgl. Ebd.

³⁷⁸ Fülöp, Tünde: Regierungskonferenz 2007: Ausgangslage, Arbeitsweise, Ergebnisse, in: Hummer, Waldemar/Obwexer, Walter (Hrsg.): *Der Vertrag von Lissabon*, Baden-Baden 2009 [S. 69-94], S. 74 (Hervorhebungen im Original).

³⁷⁹ Ebd., S. 82.

³⁸⁰ Fischer: *Der Vertrag von Lissabon: Text und Kommentar zum europäischen Reformvertrag*, 2008, S. 52.

setzen. Allerdings stellte sich für das EP aber auch keine dringende Notwendigkeit der Einflussnahme, da es ja bereits auf den Verfassungsvertrag starken Einfluss nehmen können (und da seine Standpunkte auch sehr erfolgreich durchgesetzt hatte) und das Mandat diesen als Grundlage für die nun anstehende Vertragsreform bestimmt hatte. Somit waren so gut wie alle Forderungen des EPs im Bereich Justiz und Inneres auch wieder für den neuen Vertrag vorgesehen und das EP konnte sich damit zufrieden geben.

In seiner Stellungnahme im Vorlauf der Regierungskonferenz kritisierte das EP zum Bereich der Justiz- und Innenpolitik lediglich das im Mandat für die Regierungskonferenz mangelnde Bekenntnis zur Charta der Grundrechte:

„hält es deshalb für einen dramatischen Rückschlag und eine schwere Beschädigung des innersten Selbstverständnisses der Europäischen Union, wenn nun ein oder mehrere Mitgliedstaaten ein ‚opt out‘ von der Charta der Grundrechte für sich in Anspruch nehmen; appelliert daher eindringlich an alle Mitgliedstaaten, noch einmal alle Anstrengungen zu unternehmen, diese innere Spaltung zu überwinden und doch noch zu einem Konsens über die volle Geltung der Charta zu kommen.“³⁸¹

Der Berichterstatter des EPs für die Stellungnahme, Jo Leinen, kritisierte allerdings in der entsprechenden Aussprache im Plenum³⁸² die „äußerst“ knappe Frist für die Beratung der Stellungnahme aufgrund des ungewöhnlich straffen Zeitplans für die Regierungskonferenz. Wie nach dem für das EP sehr erfolgreichen Einfluss auf den Verfassungsvertrag zu erwarten war, machte es in der Aussprache auch klar, dass es sich in der Regierungskonferenz als „Hüterin der Verfassung“ verstehen würde.³⁸³

Jo Leinen fasst das Ergebnis der Regierungskonferenz 2007 und vor allem das darin beschlossene Festhalten an den Kernpunkten des Verfassungsvertrags und dessen Bestimmungen zur Justiz- und Innenpolitik dann auch sehr positiv zusammen: „Der größte Gewinner des Vertrags von Lissabon ist das Europäische Parlament“³⁸⁴.

³⁸¹ Europäisches Parlament: *Einberufung der Regierungskonferenz: Stellungnahme des Europäischen Parlaments (Artikel 48 EUV)*, T6-0328/2007, 2007, Abs. 12.

³⁸² Protokoll der Plenaraussprache des Europäischen Parlaments vom 11.07.2007, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 175E vom 10.07.2008 [S. 218ff.].

³⁸³ Ebd., Beiträge von Méndez de Vigo, Corbett und Duff.

³⁸⁴ Leinen, Jo: Der Vertrag von Lissabon - Durchbruch für Europa, in: Otto, Lars S./Pernice, Ingolf (Hrsg.): *Europa neu verfasst ohne Verfassung - Chancen und Bedeutung des Vertrags von Lissabon. Forum Constitutionis Europae Band 10*, Baden-Baden 2010 [S. 15-24], S. 20.

Zusammenfassend kann für die aufgezeigten Verhandlungen festgehalten werden, dass die beiden legislativen Akteure unterschiedliche Präferenzen hatten und sich in der Frage weiterer Supranationalisierungsschritte in der Justiz- und Innenpolitik teilweise konträr gegenüber standen. Trotz mancher Abweichungen zeigten Argumentation und Änderungsvorschläge der Mitgliedstaaten, dass es die Handlungspräferenz des Rates war, die nationale Souveränität so weit wie möglich aufrecht zu erhalten und dementsprechend die Vergemeinschaftung nach Möglichkeit abzuschwächen bzw. die nationale Entscheidungshoheit darüber zu behalten. Das EP hingegen setzte sich ziemlich geschlossen für weitere Supranationalisierungsschritte ein.

Somit konnten in den Verhandlungen um weitere Vergemeinschaftungsschritte in der Justiz- und Innenpolitik Anzeichen für einen inter-institutionellen Konflikt zwischen Rat und EP beobachtet werden. Als ausschlaggebender Faktor für diesen inter-institutionellen Konflikt kann nach Betrachtung der Verhandlungen im Vorfeld des Verfassungsvertrags und des Vertrags von Lissabon die Frage der nationalen Souveränität erachtet werden, die somit als ausschlaggebender Faktor für die Entscheidungsfindung der Akteure angesehen werden kann. Auch wenn dies noch keine besonders überraschende Erkenntnis darstellt, so wäre der Nachweis eines konstant auftretenden kausalen Zusammenhangs dieser Verbindung ein wichtiger Schritt hin zur Prognostizierbarkeit der Entscheidungen des Politikfelds.

Daher soll als erste These für die folgende empirische Untersuchung angenommen werden, dass die Souveränitätsproblematik einen Grundkonflikt der Teilbereiche darstellt und dass dieser einen inter-institutionellen Konflikt mit einem jeweils speziellen Handlungs- und Entscheidungsmuster für die beiden legislativen Akteure bedingt.

Zudem finden sich in der Entscheidungsfindung der Akteure deutliche Hinweise darauf, dass bei einer Souveränitätsproblematik die Handlungslogik des Rates der Logik des Konsequentialismus entspricht und die des EPs der Logik der Angemessenheit. So lässt sich bei Rückführung auf die in Kapitel I aufgestellten theoretischen Thesen feststellen, dass sich die rationalistische These für den Rat R1 bestätigt, da sowohl das Bestreben nach der Aufrechterhaltung der nationalen Entscheidungshoheit sowie die Schaffung positiver Rahmenbedingungen für einen späteren nationalen Nutzen von Seiten des Rates in den Verhandlungen sichtbar wurden. Im Falle des EPs kann die Positionierung während der Verhandlungen als Bestätigung der konstruktivistische These K2 gewertet werden. Neben dem Einsatz für eine Stärkung

supranationalen Einflussgebiets setzte sich das EP auch für den Ausbau der externen und judikativen Kontrolle ein (eine notwendige Bedingung für die Abgrenzung zur rationalistischen These für das EP, vgl. Abschnitt 1.2.c).

b) GRUNDRECHTSSCHUTZ ALS WEITERER GRUNDKONFLIKT?

Gibt es daneben noch weitere Grundkonflikte in der Justiz- und Innenpolitik, die als Faktoren für einen bestimmten Konflikt und ein bestimmtes Verhalten der Akteure sorgen? Grobe Hinweise darauf, dass sich bezüglich einer Ausweitung des Grundrechtsschutzniveaus in der Justiz- und Innenpolitik die beiden gesetzgebenden Akteure meistens nicht einig sind, finden sich in den meisten Überblicken über die europäische Justiz- und Innenpolitik mit Fokus auf den Grund- und Menschenrechten.³⁸⁵ Konkrete und zielgerichtete Analysen zu diesem eventuellen Zusammenhang sind jedoch so gut wie nicht vorhanden. Einer solchen Untersuchung entsprechen am ehesten zwei Studien. Zwar betrachten diese jeweils auch nur Einzelfälle und erheben keinen Anspruch auf Verallgemeinerbarkeit, trotzdem können sie mit ihrer Herangehensweise am ehesten hilfreiche Ergebnisse für die hier aufgeworfene Fragestellung liefern.

Erstens soll dazu eine Studie von Wolfgang Wagner zu den Verhandlungen über die Vergemeinschaftung der polizeilichen Kooperation im Verfassungskonvent³⁸⁶ dienen. Wagner untersucht den Verhandlungsprozess zwar mit einem anderen Fokus und zur Verifizierung eines Erklärungsansatzes³⁸⁷, dessen Schlussfolgerungen hier nicht unterstützt werden, trotzdem sind seine Ergebnisse sehr aufschlussreich für eine erste Annäherung an den Einfluss des Grundrechtsschutzes auf die Akteurspräferenzen und Entscheidungsfindung.

Dass der Grundrechtsschutz im Teilbereich Polizeiliche Zusammenarbeit eine bedeutende Rolle spielt, wird in der Untersuchung Wagners sehr deutlich. Als be-

³⁸⁵ Vgl. u.a. 1.) Alvaro, Alexander/Zorn, Steffen: *Die Situation der Grund- und Menschenrechte innerhalb der EU. Eine Analyse der rechtlichen und politischen Hintergründe*, in: Schriftenreihe Schriften zur Europapolitik Band 5, Hamburg 2007, Kapitel I und II. 2.) Zorn, Steffen: *Die Entstehung der EU-Agentur für Grundrechte aus der Umwandlung des European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia. Notwendigkeit und Grad entstehender Interdependenzen bei der Supranationalisierung des Grund- und Menschenrechtsschutzes*, Diplomarbeit, Universität Passau 2007.

³⁸⁶ Wagner, Wolfgang: Die Kontrolle der Kontrolleure. Der Europäische Konvent und die Vergemeinschaftung der polizeilichen Kooperation, in: Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank (Hrsg.): *Die Europäische Union auf dem Weg in den Verfassungsstaat*, Frankfurt a.M. 2006 [S. 273-298].

³⁸⁷ Vgl. Rittberger/Schimmelfennig: *Das Rätsel der Konstitutionalisierung. Wie aus der Europäischen Union ein Verfassungsstaat wurde*, 2006.

sonders grundrechtsproblematisch hebt er dabei die Sammlung und Verarbeitung personenbezogener Daten hervor:

„Der Tätigkeitsschwerpunkt von Europol liegt in der Sammlung, dem Austausch und der Analyse von kriminalitätsbezogenen Daten. [...] Darüber hinaus dürfen auch sensible Daten aufgenommen werden, welche die ethnische Herkunft, politische Anschauungen, religiöse oder andere Überzeugungen erkennen lassen sowie die Gesundheit und das Sexualleben betreffen.“³⁸⁸

Und weiter:

„Bereits in den 1990er Jahren hatten sich Experten besorgt gezeigt, dass schon die datenverarbeitende Tätigkeit Europolis die hohen Datenschutz-Standards mancher Mitgliedstaaten unterlaufen und einen effektiven Grundrechtsschutz gefährden würde.“³⁸⁹

Hinzu kommt, dass trotz dieser großen Problematik hinsichtlich des Datenschutzes zusätzlich die Kontrollinstrumente vernachlässigt wurden:

„Der Hauptvorwurf lautet, dass die Zusammenarbeit das Grundprinzip der Kontrolle der Kontrolleure verletze, weil mit dem Maastricht-Vertrag eine Polizeibehörde geschaffen werde, deren Aktivitäten keiner effektiven parlamentarischen oder gerichtlichen Kontrolle unterliegen.“³⁹⁰

Laut Wagner führte dies schon vor den Konventsverhandlungen zu einem Konflikt zwischen den beiden Akteuren Rat und EP:

„Schon während der Aushandlung der Europol-Konvention hielten die Mitgliedstaaten sowohl die nationalen Parlamente als auch das Europaparlament auf Abstand. Die Abgeordneten erhielten den Konventionstext erst, nachdem sich die Regierungsvertreter bereits darauf geeinigt hatten. Die parlamentarische Mitwirkung an der Konvention war also auf die Zustimmung zu einem bereits ausgehandelten Text beschränkt, der vielen Abgeordneten Bauchschmerzen bereitete. So hatte z.B. der deutsche Bundestag schwere Bedenken hinsichtlich des Immunitätsstatus, der Europol-Beamten garantiert werden sollte, obwohl deren Tätigkeit Grundrechte berührte.“³⁹¹

Dieser Konflikt sowie die konträren Akteurspräferenzen wurden noch mehrmals vor dem Konvent deutlich:

„Das Europäische Parlament hatte bereits in einer frühen Phase der Maastricht-Verhandlungen einen verbesserten Grundrechtsschutz gefordert. [...] Gerade im Hinblick auf Europol unterstrich das Parlament, dass ‚die Ausübung polizeilicher Befugnisse in einem de-

³⁸⁸ Wagner: *Die Kontrolle der Kontrolleure. Der Europäische Konvent und die Vergemeinschaftung der polizeilichen Kooperation*, 2006, S. 275.

³⁸⁹ Ebd., S. 294.

³⁹⁰ Ebd., S. 273f.

³⁹¹ Ebd., S. 277.

mokratisch-rechtsstaatlichen System parlamentarischer Kontrolle unterliegen muss' und forderte den Rat daher auf, 'im Zuge der nächsten Regierungskonferenz eine umfassende parlamentarische und gerichtliche Kontrolle von Europol auf europäischer Ebene in den Vertrag aufzunehmen.'³⁹²

Wie oben bereits gezeigt, ignorierte der Rat diese Forderungen jedoch und der Teilbereich Polizeiliche Zusammenarbeit verblieb bis zum allerletzten Vergemeinschaftungsschritt in der dritten Säule.

Dass Wagner diese Haltungen als jeweils akteurs-intern/intra-institutionell geschlossen erachtet, erklärt er ebenfalls. Im Falle der Mitgliedstaaten spricht er von einem „Widerstand[...] gegen eine Vergemeinschaftung der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit in einigen, wenn nicht den meisten Mitgliedstaaten“³⁹³. Für den Fall der Abgeordneten findet sich bei Wagner ebenfalls ein Beispiel:

„Die Kritiker erhielten im Juni 2001 ein wichtiges Forum, als das niederländische Parlament Abgeordnete anderer Mitgliedstaaten sowie unabhängige Experten und Repräsentanten verschiedener EU-Institutionen (darunter auch Europol) dazu einlud, die Frage der parlamentarischen Kontrolle zu diskutieren. In den Antworten auf einen Fragebogen, den die Organisatoren im Vorfeld der Konferenz an die nationalen Parlamente aller Mitgliedstaaten versandt hatten, kam zum Ausdruck, dass ‚parliamentary supervision of Europol is generally considered to be inadequate, at both European Parliament and national parliament level.‘³⁹⁴

Und dass wenn Zugeständnisse der Mitgliedstaaten an die Forderungen nach mehr Transparenz, Kontrolle und/oder Grundrechtsschutz gemacht wurden, diese nicht immer aus echter normativer Überzeugung stattfanden, zeigt das Beispiel Europol ebenfalls. Denn einerseits wurde zwar ein Kontrollinstrument eingerichtet:

„Statt dem EuGH die Kontrolle von Europol zu übertragen, wurde eigens eine Gemeinsame Kontrollinstanz (GKI) eingerichtet, die sich aus Vertretern der nationalen Datenschutzbehörden zusammensetzt. Generell hat die GKI die Funktion eines Datenschutzbeauftragten für Europol. Die GKI nimmt zu verschiedenen Maßnahmen von Europol Stellung [...]. Stellt die GKI Verstöße gegen die Datenschutzbestimmungen der Europol-Konvention fest, teilt sie dies dem Direktor von Europol mit.“³⁹⁵

Andererseits aber:

„Allerdings zieht die Feststellung eines Rechtsverstoßes nicht unbedingt Konsequenzen nach sich. Der Verwaltungsrat von Europol beschäftigt sich zwar mit den Problemen, auf die ihn die

³⁹² Ebd., S. 281.

³⁹³ Ebd., S. 285.

³⁹⁴ Ebd., S. 280.

³⁹⁵ Ebd., S. 279.

GKI aufmerksam macht, aber er ist ‚nicht verpflichtet, Abhilfe zu schaffen oder den Direktor zu einer solchen anzuhalten. Die GKI hat damit keine Möglichkeiten, die Einhaltung der Vorschriften der Konvention zu erzwingen.‘ Besondere Kritik hat die Befugnis der GKI auf sich gezogen, Beschwerden von Einzelpersonen gegen Europol rechtsgültig zu entscheiden, denn den Mitgliedern der GKI fehlt die Qualifikation für das Richteramt und ihre Beratungstätigkeit für Europol verträgt sich schlecht mit ihren Kontrollaufgaben.³⁹⁶

Doch auch wenn der Vergemeinschaftungsschritt mit dem Vertrag von Lissabon dann vollzogen wurde und auch schon im gescheiterten Verfassungsvertrag vorbereitet worden war, so zeigten sich trotzdem in den Verhandlungen um diesen Schritt im Verfassungskonvent wieder die gleichen Auseinandersetzungen und Akteurspräferenzen. Wenn auch dieses Mal mit einem anderen Ausgang.

Wagner schlüsselt bei seiner Untersuchung die in den Konventsverhandlungen geäußerten Positionen der Delegierten zwar nicht nach ihrer Zugehörigkeit zu den legislativen Akteuren auf, allerdings kann dies nachträglich getan werden die von ihm beschriebenen Beiträge den beiden legislativen Akteuren zugeordnet werden. So kann aus seiner Darlegung der einzelnen Meinungsäußerungen durchaus herausgelesen werden, dass der Grundrechtsschutz ein für die Entscheidungsfindung der Akteure bedeutender Faktor war. Und es zeigte sich dabei auch, dass entlang dieser Frage ein inter-institutioneller Konflikt entstand, da sich die Präferenzen von Regierungsvertretern und Parlamentsabgeordneten konträr gegenüber standen.

Beispielsweise weist Wagner darauf hin, dass mehrere Abgeordnete der nationalen Parlamente und des EPs Verbesserungen beim Grundrechtsschutz als Argument für eine Vergemeinschaftung anführten:

„Eine Vergemeinschaftung der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit wurde gefordert, weil so die demokratische Legitimität, Transparenz und der Schutz der Grundrechte verbessert werden könnten.“³⁹⁷

Ebenso exemplarisch steht in der Untersuchung Wagners für die ablehnende Haltung der Regierungen beim Ausbau des supranationalen Grundrechtsschutzes der Beitrag eines Vertreters der irischen Regierung:

„Ray MacSharry (IRE/Gov) beispielsweise argumentierte, dass ‚democratic legitimacy in the JHA area resides within and derives from the national level‘. Diese Argumentation wurde meist mit der Forderung nach weiterhin begrenzten Kompetenzen der EU in diesem Bereich

³⁹⁶ Ebd.

³⁹⁷ Ebd., S. 292.

verknüpft. In diesem Sinne erklärte MacSharry: „Democratic and judicial control of Europol is currently exercised satisfactorily by via the Member States and their parliaments.“³⁹⁸

Dass auch im Teilbereich Internationale Abkommen mit Bezug zur Justiz- und Innenpolitik die Grundrechte eine entscheidungsrelevante Rolle spielen, zeigt die zweite beispielhaft angeführte Untersuchung von Evelien Brouwer³⁹⁹ über das System der Speicherung und Weitergabe von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Record, PNR) und der damit verbundenen Grundrechtsproblematik.

Im Fokus der Studie steht ein Vorschlag der Kommission aus dem Jahre 2007 über die Erhebung und Verwendung von PNR-Daten zu Strafverfolgungszwecken⁴⁰⁰, der vom Rat jedoch nie angenommen wurde. Begründet wurden der Vorschlag und seine Notwendigkeit wie folgt:

„Seit dem 11. September 2001 sind Strafverfolgungsbehörden in aller Welt zu der Erkenntnis gelangt, dass die Erhebung und Auswertung so genannter Fluggastdatensätze oder PNR-Daten zur Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität zusätzlichen Nutzen bringt. PNR-Daten sind Daten, mit denen Reisebewegungen - für gewöhnlich per Flugzeug - erfasst werden. Hierzu gehören Passdaten, Name, Anschrift und Telefonnummer des Fluggastes, ausstellendes Reisebüro, Kreditkartennummer, Historie der Umbuchungen, Vorlieben bei der Sitzplatzwahl u.a. Die PNR-Daten eines Fluggastes erstrecken sich in der Regel nicht auf alle PNR-Datenfelder, sondern nur auf die Angaben, die von dem Fluggast bei der Buchung gemacht und bei der Abfertigung und beim Einstieg erfasst werden. Hierzu ist anzumerken, dass Fluggesellschaften die PNR-Daten schon länger für eigene kommerzielle Zwecke nutzen, wohingegen andere Beförderungsunternehmen keine solchen Daten erheben. Durch die Erfassung und Auswertung von PNR-Daten können Strafverfolgungsbehörden Personen mit hohem Gefährdungspotenzial herausfiltern und geeignete Maßnahmen ergreifen.“

Bis jetzt haben nur wenige Mitgliedstaaten gesetzliche Regelungen eingeführt, die die Fluggesellschaften zur Bereitstellung der einschlägigen PNR-Daten verpflichten und deren Auswertung durch die zuständigen Behörden ermöglichen. Die möglichen Vorteile einer EU-weiten Regelung zur Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität bleiben somit weitgehend ungenutzt.“⁴⁰¹

Brouwer jedoch äußert erhebliche Bedenken angesichts der Wahrung der Grundrechte bei dem Vorhaben:

³⁹⁸ Ebd., S. 293.

³⁹⁹ Brouwer, Evelien: *The EU Passenger Name Record System and Human Rights. Transferring passenger data or passenger freedom?*, in: CEPS Working Document, No. 320/September 2009.

⁴⁰⁰ Europäische Kommission: *Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu Strafverfolgungszwecken*, KOM(2007) 654, 2007.

⁴⁰¹ Ebd., Begründung.

„It is clear that the different measures dealing with the use of passenger data affect both the right to privacy and the right to data protection. In February 2009, the European Court of Human Rights (ECtHR) affirmed again, in the case of *Nolan and K. v. Russia*, the close relationship between the effects of border control and targeting persons as ‚inadmissible persons‘ on the one hand and the protection of fundamental rights of individuals on the other.“⁴⁰²

Speziell sieht Brouwer durch die Verarbeitung von PNR-Daten das Recht auf Privatleben, das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten sowie das Recht auf Nicht-Diskriminierung berührt.⁴⁰³

Bezüglich Internationaler Abkommen gewann die Thematik der PNR-Daten durch deren Austausch mit Drittstaaten im Rahmen damals bereits geschlossener oder geplanter Abkommen an Bedeutung (s.u.):

„In jüngerer Zeit sind zwischen der EU und den Vereinigten Staaten sowie Kanada im Rahmen der Terrorismusbekämpfung und der Bekämpfung der länderübergreifenden organisierten Kriminalität Abkommen geschlossen worden, die die Übermittlung von Fluggastdaten gestatten. Fluggesellschaften, die bereits PNR-Daten für eigene kommerzielle Zwecke erfassen, sind danach verpflichtet, diese Daten an die zuständigen Behörden in den USA und Kanada zu übermitteln. [...]

Hinsichtlich der Auswirkungen der vorgeschlagenen Regelung auf die Beziehungen mit Drittstaaten ist nicht auszuschließen, dass einige Länder nach dem Gegenseitigkeitsprinzip Zugang zu PNR-Daten im Zusammenhang mit Flügen von der EU in ihre Hoheitsgebiete verlangen, auch wenn dies in der Praxis sehr unwahrscheinlich sein dürfte. Die bestehenden PNR-Abkommen der EU mit den USA und Kanada sehen eine derartige Verarbeitung nach dem Grundsatz der Gegenseitigkeit vor, die automatisch anwendbar ist.“⁴⁰⁴

In ihrer Studie analysiert Brouwer die Diskussionen zu dem Kommissionsvorschlag in Rat und EP getrennt voneinander und ermöglicht so die Aufschlüsselung der Akteurspräferenzen nach den beiden legislativen Akteuren. Dabei wird deutlich, dass Grundrechtsbedenken einerseits eine bedeutende Rolle in den Beratungen einnahmen und andererseits ein entscheidender Faktor für die Entscheidungsfindung der Akteure waren.

Dass die Grundrechte für die Mitgliedstaaten ein wichtiges Thema waren - wenn auch in dem Sinne, dass die Auswirkungen und Verbindlichkeit der Schutzmaßnahmen so gering wie möglich gehalten werden sollten -, offenbarten die vom Rat am Text der KOM vorgenommenen Änderungen. Über einen langen Zeitraum nahm der

⁴⁰² Brouwer: *The EU Passenger Name Record System and Human Rights. Transferring passenger data or passenger freedom?*, CEPS Working Document, S. 16 (Hervorhebungen im Original).

⁴⁰³ Ebd., S. 16ff.

⁴⁰⁴ Europäische Kommission: KOM(2007) 654, Begründung.

Rat in mehreren Schritten immer wieder Änderungen am ursprünglichen Vorschlag vor (der Stand von Brouwers Untersuchung ist ein Dokument vom Juni 2009⁴⁰⁵), wovon auch die Datenschutz-Regelungen nicht ausgenommen waren. Dabei zeigte sich, dass die Mitgliedstaaten die Auswirkungen der Bestimmungen zum Grundrechtsschutz auf subtile Weise versuchten einzuschränken - hauptsächlich indem sie eine Aufweichung der Definitionen und Formulierungen vornahmen um dadurch ihren späteren Handlungsspielraum zu vergrößern.

So weitete der Rat im Falle der PNR-Daten erstens seine Möglichkeiten zur Verarbeitung sensibler personenbezogener Daten aus:

„Article 11a [in der Version vom Juni 2009] obliges member states to ensure that ‚any processing, other than the collection or storage’ by the PIU of the PNR data ‚may not be based solely on a person’s race or ethnic origin, religious or philosophical belief, political opinion, trade union membership, health or sexual orientation.’ In January 2009, this prohibition of non-discrimination applied to every form of data processing by the PIU: the exclusion of ‚collection and storage of data’ seems to imply the wish of member states to allow data analysis on the basis of the grounds mentioned above.“⁴⁰⁶

Zweitens schränkte der Rat das Auskunftsrecht von Fluggästen über die erhobenen Daten ein:

„With regard to the enforcement of the rights of passengers, it is important that Article 11c of the proposal obliges member states to ensure that air carriers inform their passengers about the transmission of PNR data to the PIUs, the purpose of this processing, the period of data retention, and about their rights. In the latest version of June 2009 it was added that passengers should be informed in a ‚timely’ fashion, which raises questions about the scope of this obligation. Does this mean that member states may inform passengers after their data has been transferred?“⁴⁰⁷

Zudem gaben sich - drittens - die Mitgliedstaaten eine weitere Möglichkeit, das Recht auf Auskunft von betroffenen Personen einzuschränken:

„The current draft allows the member states to limit the right to information in their national laws on numerous grounds, provided in Article 11d (2). Amongst others, the access to information can be restricted to avoid obstructing official or legal inquiries, investigations or pro-

⁴⁰⁵ Rat der Europäischen Union: *Note from Presidency to Multidisciplinary group on organised crime - Subject: Proposal for a Council Framework Decision on the use of Passenger Name Record (PNR) for law enforcement purposes*, 5618/2/09 REV 2, 2009.

⁴⁰⁶ Brouwer: *The EU Passenger Name Record System and Human Rights. Transferring passenger data or passenger freedom?*, CEPS Working Document, S. 8.

⁴⁰⁷ Ebd.

cedures, for protecting public security or national security, and for the protection of the data subject or of the rights and freedoms of others.”⁴⁰⁸

Viertens behielten die Mitgliedstaaten die Entscheidungshoheit über eventuellen Schadensersatz und Rechtsbehelfe in ihrem Zuständigkeitsbereich:

„Importantly, Article 11f includes a right to compensation to a data subject who has suffered damage as result of an unlawful processing operation or of any act incompatible to the national laws adopted to implement this Framework decision. Finally, Article 11g provides the data subject a right to judicial remedies for any breach of the rights guaranteed to him by the national provisions adopted pursuant to the Framework decision. This means that the scope of the right to compensation and [sic] the right to judicial remedies is dependent on the provisions included in the national laws and is therefore left to the scrutiny of the member states.”⁴⁰⁹

Und fünftens und letztens offenbarte dieser Fall, dass der Rat Bestimmungen zum Grundrechtsschutz teils nur als „kosmetische“ Instrumente für die öffentliche Wahrnehmung einführt bzw. betrachtet, deren verbindliche Auswirkungen und Kontrollmöglichkeiten dann aber so weit wie möglich einzuschränken versucht:

„Article 11i of the proposal refers to the powers of national supervisory authorities. [...] The Framework Decision does not include the power for national supervisory authorities to issue binding decisions, or to impose financial sanctions to the data processor or national authority involved.”⁴¹⁰

Bei den Beratungen des Europäischen Parlaments nahm das Thema Grundrechtsschutz ebenfalls eine zentrale Rolle ein:

„In its resolution, the EP expressed serious concerns with regard to the protection of individuals’ rights. According to the EP, since the proposed measure has a considerable impact on the personal life of Union citizens, their justification in terms of necessity, proportionality and usefulness in achieving their stated objectives needs to be convincingly substantiated. The EP therefore stressed that effective safeguards for privacy and legal protection must be put in place.”⁴¹¹

Besonders hinsichtlich des Datenschutzes äußerte das EP Bedenken:

⁴⁰⁸ Ebd.

⁴⁰⁹ Ebd., S. 8f.

⁴¹⁰ Ebd., S. 9.

⁴¹¹ Ebd.

„Other points of important criticism of the EP concern the lack of precise purpose limitation in the proposal, the use of profiling and further use of sensitive data, the retention periods and transfers of PNR data to third countries.“⁴¹²

Das EP zeigte in dieser Frage eine geschlossene Haltung, was die Plenarabstimmung zur entsprechenden (kritischen) Resolution des EPs⁴¹³ zeigte, die mit 512 Stimmen dafür und 5 dagegen bei 19 Enthaltungen⁴¹⁴ sehr deutlich ausfiel.

Wenn auch die beiden hier aufgeführten Studien noch keine eindeutigen/zielgerichteten Beweise dafür liefern, dass die Grundrechte ein entscheidender Faktor für einen inter-institutionellen Konflikt und die Entscheidungspräferenzen der Akteure sind, so geben sie doch deutliche Hinweise darauf, dass dem so sein könnte und dass eine zielgerichtete Untersuchung dieser eventuellen Kausalkette durchaus angebracht ist. Denn beide Male konnte beobachtet werden, dass die Grundrechtsproblematik einen ausschlaggebenden Faktor für die Entscheidungsfindung der Akteure darstellte und dass dieser Faktor einen inter-institutionellen Konflikt bedingte.

Wie schon bei Souveränitätsbedenken (s.o.) konnten auch im Falle von Grundrechtsproblematiken Hinweise darauf gefunden werden, dass die jeweilige intra-institutionelle Entscheidungsfindung der Logik des Konsequentialismus für den Rat und der Logik der Angemessenheit für das EP folgt: Der Grundrechtsschutz spielt beim Rat nur eine nachgeordnete Rolle, die bei einem Zielkonflikt hinter der Wahrung nationaler Souveränität zurücksteht, während er beim EP maßgeblich die Argumentation bestimmt und oberste Priorität hat.

Allerdings stellten beide Beispielstudien Einzelfälle dar, die aufgrund ihres beschränkten Untersuchungsgegenstands nicht verallgemeinerbar sind und deren Erkenntnisse somit nicht zweifelsfrei auf andere Entscheidungen übertragen werden können.

c) AUSWIRKUNGEN DER GRUNDKONFLIKTE UND HYPOTHESE FÜR DIE ZU UNTERSUCHENDEN TEILBEREICHE DER JUSTIZ- UND INNENPOLITIK

Das Ziel der folgenden empirischen Untersuchung soll es deswegen sein, die beobachteten Zusammenhänge zwischen Grundkonflikten und Entscheidungsfindung

⁴¹² Ebd.

⁴¹³ Europäisches Parlament: *Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20. November 2008 zu dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu Strafverfolgungszwecken*, T6-0561/2008, 2008.

⁴¹⁴ Brouwer: *The EU Passenger Name Record System and Human Rights. Transferring passenger data or passenger freedom?*, CEPS Working Document, S. 9.

auf eine verallgemeinerbare Grundlage zu stellen und so auf künftige Entscheidungen übertragbar zu machen.

Aus der Betrachtung der bisherigen Entwicklungen in der Justiz- und Innenpolitik und der drei neu vergemeinschafteten Teilbereiche kann folgende Kausalkette abgeleitet werden: Die Behandlung eines Themas mit starker Bedeutung für die nationale Souveränität oder den Grundrechtsschutz führt zu einem inter-institutionellen Konflikt, in dem die beiden legislativen Akteure intra-institutionell geschlossen agieren, sich inter-institutionell jedoch mit konträren Meinungen gegenüberstehen.

Auch für die oben beschriebene Rückführung auf die handlungstheoretische Ebene der Rationalismus-Konstruktivismus-Debatte finden sich Hinweise. Denn sowohl bei Souveränitäts- als auch bei Grundrechtsproblematiken scheint es auf den ersten - wenn auch unspezifischen - Blick, dass der Rat aufgrund der Konzentration auf die Aufrechterhaltung seiner Entscheidungshoheit (wofür der Grundrechtsschutz bei einem Zielkonflikt hinten angestellt wird) nach der Logik des Konsequentialismus und das EP aufgrund seines Einsatzes für die Ausweitung des Grundrechtsschutzes und der Supranationalisierung nach der Logik der Angemessenheit handeln. Allerdings sind die Hinweise in diesem Bereich noch weniger verallgemeinerbar, wenn die Untersuchung nicht speziell auf die Analyse dieser theoretischen Grundlage ausgerichtet ist. So wurden nicht alle für die Festlegung auf eine der in Kapitel I entwickelten theoretischen Thesen notwendigen Bereiche betrachtet, weswegen es zur Prüfung der Erklärungskraft der Thesen einer intensiven Prozess-Analyse mit entsprechendem Fokus bedarf. Im Vorlauf dazu wird es eine der wichtigsten Aufgaben der QCA sein, zu klären, ob tatsächlich verhältnismäßig überwiegend oder gar immer die Souveränitätsbedenken beim Rat und die Grundrechtsbedenken beim EP auftreten. Dies ist elementar für die Aussagekraft und Verallgemeinerbarkeit der Prüfung der Rückführbarkeit auf die gewählte theoretische Grundlage.

In der folgenden empirischen Untersuchung soll deswegen versucht werden, die bisherigen Beobachtungen darauf zu untersuchen, ob sie für die drei Teilbereiche des letzten Vergemeinschaftungsschritts verallgemeinerbar sind und somit auf deren künftige politische Realität übertragen werden können. Dazu sollen folgende Fragen geklärt werden:

- Kann der kausale Zusammenhang zwischen Grundrechts- oder Souveränitätsproblematik und inter-institutionellem Konflikt über die Entscheidungen eines längeren Zeitraums bewiesen werden?

- Wie häufig ist das Auftreten der inter-institutionellen Konfliktlinie in den einzelnen Teilbereichen und kann sie aufgrund ihrer Häufigkeit als prägend für den Teilbereich erachtet werden?
- Welche Bedenken treten bei welchem Akteur auf? Lässt sich bestätigen, dass Souveränitätsbedenken überwiegend beim Rat und Grundrechtsbedenken überwiegend beim EP verankert sind?
- Können andere, intra-institutionelle Konflikte ausgeschlossen werden?
- Genügt einer der beiden Grundkonflikte als Auslöser für einen inter-institutionellen Konflikt, oder bedingen sie sich gegenseitig?
- Ist das alleinige Vorhandensein von Grundrechtsrelevanz bereits ausschlaggebend für einen inter-institutionellen Konflikt, auch wenn keiner der Akteure mangelnde Berücksichtigung des Grundrechtsschutzes beim anderen Akteur kritisiert?
- Hat seine politische Zusammensetzung Auswirkungen auf die Entscheidungsfindung eines Akteurs?
- Kann die Entscheidungsfindung der beiden legislativen Akteure zurückgeführt werden auf die realistische oder konstruktivistische Handlungslogik und - falls ja - unter welchen Umständen?

Was im Folgenden allerdings nicht untersucht oder prognostiziert werden soll und kann, ist das letztendliche legislative Ergebnis der Verhandlungen der Akteure. Es kann zwar der Prozess der Entscheidungsfindung der beiden Akteure und deren Positionen prognostiziert werden, jedoch hängt das Ergebnis der Verhandlungen - also welcher Akteur letztendlich mit seinen Argumenten „gewinnt“ - von einer Vielzahl externer Faktoren ab, die im Vorhinein nicht abgeschätzt werden können. Beispielhaft kann dies anhand der Frage, warum das EP in den Verhandlungen um den letzten Vergemeinschaftungsschritt im Rahmen des Verfassungskonvents „gewonnen“ hat, verdeutlicht werden. Die Präferenzen der Akteure und ihr Vorgehen waren die selben wie auch schon in den Verhandlungen um die vorherigen Vertragsreformen - trotzdem war das Ergebnis ein anderes.

III. KONFLIKTE UND HANDLUNGSLOGIKEN IM RAUM DER FREIHEIT, DER SICHERHEIT UND DES RECHTS

Um die durch die Betrachtung der Beschaffenheit und Grundkonflikte des Politikfelds aufgeworfenen Fragen zu beantworten, soll wie in Kapitel I beschrieben eine zweistufige Herangehensweise gewählt werden: erstens das Testen der Bedeutung der einzelnen Faktoren für die legislative Entscheidung sowie der kausalen Zusammenhänge für die Gesamtheit der drei Teilbereiche anhand einer Qualitative Comparative Analysis, zweitens die Rückführung der Ergebnisse des ersten Schritts auf die zugrundeliegenden Handlungslogiken der Akteure im Rahmen einer Prozess-Analyse.

Folgende Faktoren ergeben sich aus den Beobachtungen und Fragen des vorherigen Kapitels für die Untersuchung im Rahmen der QCA: „Grundrechtsbedenken“ (G), „Souveränitätsbedenken“ (S), „Kohärenz“ (K), „intra-institutionelle Einigkeit“ (E) sowie der Outcome „inter-institutioneller Konflikt“ (O).

Anhand der Faktoren Grundrechts- und Souveränitätsbedenken soll festgestellt werden, ob einer der Akteure entsprechende Bedenken anmeldet und ob dies dann eine Bedingung für einen inter-institutionellen Konflikt darstellt. Grundrechtsbedenken bedeuten, dass ein Akteur befürchtet, der Grundrechtsschutz würde in einer Gesetzesinitiative oder durch Änderungen des jeweils anderen Akteurs nicht ausreichend berücksichtigt oder gar unterminiert. Analog bedeuten Souveränitätsbedenken, dass ein Akteur seine Souveränität bedroht sieht.

Anhand des Faktors Kohärenz soll überprüft werden, ob alleine schon die Behandlung eines grundrechtsrelevanten Themas - ohne dass ein Akteur mangelnde Berücksichtigung des Grundrechtsschutzes im Gesetzgebungsvorschlag bzw. in der Haltung des anderen Akteurs kritisiert - den Outcome hervorrufen kann. Kohärenz wird dabei definiert als:

„*Interne Kohärenz* bezieht sich auf bereits institutionalisierte, stabile Normen und Praktiken. [...] *Externe Kohärenz* bezieht sich auf EU-externe internationale Normen und Praktiken.“⁴¹⁵

Bei der Betrachtung der Kohärenz soll hier interne Kohärenz der externen Kohärenz vorgezogen werden und somit nach Möglichkeit immer der EU-interne Grundrechtekatalog (Charta der Grundrechte der Europäischen Union) als Referenz herangezogen werden. Nur wenn ein kontroverses Grundrecht dort nicht zu finden ist, soll auf externe Kohärenz und EU-externe Kataloge zurückgegriffen werden. Grundsätzlich soll jedoch kein qualitativer Unterschied zwischen interner und externer Kohärenz gemacht werden.

Mit dem Test auf intra-institutionelle Einigkeit können alle intra-institutionellen Konflikte (entlang der politischen Ideologie, Zentrum vs. Peripherie, Nord vs. Süd, alte vs. neue oder große vs. kleine Mitgliedstaaten, etc.) ausgeschlossen werden. Denn Grundvoraussetzung für einen inter-institutionellen Konflikt ist die intra-institutionelle Einigkeit, welche gleichzeitig einen intra-institutionellen Konflikt ausschließt.

Erhoben werden sollen die Faktoren Grundrechts- und Souveränitätsbedenken über die Analyse des Meinungsbildungsprozess bei beiden Legislativakteuren auf die dort geäußerten Argumente. Grundlage sind von Seiten des EPs dessen legislative Entschlüsse sowie die einzelnen Entwicklungsstufen eines Berichts und die eingebrachten Änderungsanträge - von Seiten des Rates die Ratsprotokolle und unterschiedlichen Entwicklungsstufen/Änderungen eines Legislativvorschlags. Werden dort von einem Akteur Grundrechts- und/oder Souveränitätsbedenken geäußert oder werden durch entsprechende Änderungen am Legislativvorschlag deutlich, so gilt der jeweilige Faktor als gegeben.

Der Faktor Kohärenz wird, wie oben beschrieben, erhoben anhand des Verweises auf interne oder externe Grundrechtekataloge.

Für die Erhebung der intra-institutionellen Einigkeit dienen bei beiden Akteuren die Abstimmungsergebnisse. Um eine intra-institutionelle Einigkeit zu belegen, genügt jedoch nicht das Erreichen der lediglich einfachen Mehrheit, da in diesem Fall immer noch ein großer Teil der Mitgliedstaaten bzw. Abgeordneten komplett anderer Meinung sein konnte. Damit wirklich eine intra-institutionelle Einigkeit als gegeben angesehen werden kann und damit belegt werden kann, dass sich der jeweilige Ak-

⁴¹⁵ Rittberger/Schimmelfennig: *Das Rätsel der Konstitutionalisierung. Wie aus der Europäischen Union ein Verfassungsstaat wurde*, 2006, S. 28f. (Hervorhebungen im Original).

teur wirklich einig war in der geäußerten Meinung, müssen die Abstimmungsergebnisse genauer untersucht werden. Im Falle des EPs soll dies geschehen anhand der - sofern vorhanden - Ergebnisse der namentlichen Abstimmung („Roll-Call Votes“). Als Voraussetzung für eine intra-institutionelle Einigkeit soll für die folgenden Untersuchung gelten, dass mindestens drei der vier „großen“, also meinungsentscheidenden Fraktionen des EPs eine Position unterstützt haben müssen. Die vier großen Fraktionen der untersuchten Legislaturperioden (und sicherlich auch für die Zukunft) sind die konservative „Fraktion der Europäischen Volkspartei“ (EVP-Fraktion), die sozialdemokratische „Progressive Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament“ (S&D-Fraktion, vor 2009 die „Sozialdemokratische Partei Europas“ oder SPE-Fraktion genannt), die liberale „Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa“ (ALDE-Fraktion) und die grüne „Die Grünen/Europäische Freie Allianz im Europäischen Parlament“.

Ein inter-institutioneller Konflikt soll als gegeben angesehen werden, wenn sich die beiden Akteure in einem Aspekt mit komplett konträren und unvereinbaren Positionen gegenüber stehen und die Haltung in diesen Themen entscheidend für die gesamte Position und das Verhalten des Akteurs in den Verhandlungen zum Gesetzesvorhaben ist. Bei einem inter-institutionellen Konflikt aufgrund von Grundrechts- oder Souveränitätsbedenken würde dementsprechend ein Akteur die jeweiligen Bedenken als ein zentrales Element für die gemeinsame Entscheidungsfindung einbringen, das für den Akteur so elementar ist, dass an ihm auch eine Einigung scheitern kann.

Allerdings muss für die QCA bedacht werden, dass es sich bei der Erhebung der Daten um ein qualitatives Vorgehen handelt, wodurch Auffassungen über die Bewertung einzelner Faktoren als gegeben oder nicht gegeben durchaus variieren können. Dies gilt besonders für den Outcome inter-institutioneller Konflikt. Auch die Erhebung von Grundrechts- oder Souveränitätsbedenken kann manchmal uneindeutig und gar strittig sein. Eindeutig hingegen ist die Erhebung bei den Faktoren Kohärenz und intra-institutionelle Einigkeit.

Der Untersuchungsgegenstand soll alle legislativen Entscheidungen der drei Teilbereiche des letzten Vergemeinschaftungsschrittes zwischen Inkrafttreten des Vertrags von Nizza am 1. Februar 2003 und dem 31. Dezember 2011 umfassen. Die Betrachtung älterer Entscheidungen würde für die Untersuchung keine sinnvollen Ergebnisse und keinen zusätzlichen Nutzen mehr bringen. Zudem erstreckt sich so

der Zeitrahmen über drei Zusammensetzungen des Europäischen Parlaments sowie über zahlreiche Wechsel nationalstaatlicher Regierungen, wodurch untersucht werden kann, ob die Ergebnisse von der politischen Zusammensetzung der Akteure abhängen. Der Fokus der Untersuchung soll dabei auf den beiden legislativen Akteuren Rat und Europäischem Parlament liegen. Zwar erfahren auch die Zuständigkeiten des Europäischen Gerichtshofs bedeutende Veränderungen, die wahrscheinlich ebenso Auswirkungen auf die politische Realität der künftigen europäischen Justiz- und Innenpolitik haben werden, in der Untersuchung soll sich jedoch rein auf den Prozess der Gesetzgebung konzentriert werden. Auch die Europäische Kommission soll dabei nicht im Fokus der Betrachtung stehen. Denn auch „nach Lissabon“ verfügt sie wie bisher über keine verbindlichen Mittel, einen von den Legislativakteuren geänderten Gesetzesentwurf wieder nach ihren Vorstellungen abzuändern und so den politischen Entscheidungsprozess entscheidend zu beeinflussen.

Die Auswahl der Fälle für die Fallstudien erfolgt wiederum in zwei Schritten. Als grobe Vorauswahl kommen nur diejenigen politischen Entscheidungen in der Justiz- und Innenpolitik in die engere Auswahl, die den Outcome O („inter-institutioneller Konflikt gegeben“) zeigen. Um diese Anzahl dann weiter zu reduzieren, soll sich im zweiten Auswahlschritt dem Prinzip des Vergleichs von „pathway cases“⁴¹⁶ (s.o.) bedient werden. Die Maßgabe für die Auswahl der Fälle der Prozess-Analyse soll eine möglichst starke Aussagekraft für die auf Dauer wichtigsten Themen des jeweiligen Teilbereichs darstellen, um möglichst aussagekräftige Indikatoren für die zukünftige Entwicklung zu liefern.

Aus der Betrachtung der bisherigen Entwicklungen in der Justiz- und Innenpolitik und in den drei Teilbereichen des letzten Vergemeinschaftungsschritts resultierenden Beobachtungen und Fragen ergibt sich folgende Hypothese für die empirische Untersuchung: *Die Entscheidungsfindung in den erst mit dem Vertrag von Lissabon vergemeinschafteten Teilbereichen der Justiz- und Innenpolitik wird umso wahrscheinlicher von einem inter-institutionellen Konflikt und infolgedessen vom Handeln nach der Logik des Konsequentialismus seitens des Rates und nach der Logik der Angemessenheit seitens des EPs geprägt,*

- *je grundrechtsrelevanter eine Entscheidung ist,*
- *je souveränitätsrelevanter eine Entscheidung ist,*
- *je geringer die intra-institutionellen Uneinigkeiten sind.*

⁴¹⁶ Vgl. u.a. Gerring: *Case Study Research. Principles and Practices*, 2007, S. 88.

1. POLIZEILICHE ZUSAMMENARBEIT IM RAUM DER FREIHEIT, DER SICHERHEIT UND DES RECHTS - DAS BEISPIEL EUROPOL

In der folgenden Untersuchung der Polizeilichen Zusammenarbeit sollen nur die Fälle betrachtet werden, die ausschließlich die Polizeiliche Zusammenarbeit betreffen. Fälle, die sowohl die Polizeiliche Zusammenarbeit als auch die Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen tangieren, werden im Abschnitt zur Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen behandelt.

Die rechtliche Grundlage unter dem Vertrag von Nizza für die Polizeiliche Zusammenarbeit waren die Artikel 30, 34 und 39 EUV-N (Titel VI, „Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“).

Artikel 30 EUV-N regelte:

- „(1) Das gemeinsame Vorgehen im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit schließt ein:
- a) die operative Zusammenarbeit der zuständigen Behörden einschließlich der Polizei, des Zolls und anderer spezialisierter Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten bei der Verhütung von Straftaten sowie ihrer Aufdeckung und Ermittlung;
 - b) das Einholen, Speichern, Verarbeiten, Analysieren und Austauschen sachdienlicher Informationen, einschließlich Informationen der Strafverfolgungsbehörden zu Meldungen über verdächtige finanzielle Transaktionen, insbesondere unter Einschaltung von Europol, wobei die entsprechenden Vorschriften über den Schutz personenbezogener Daten zu beachten sind;
 - c) die Zusammenarbeit sowie gemeinsame Initiativen in den Bereichen Aus- und Weiterbildung, Austausch von Verbindungsbeamten, Abordnungen, Einsatz von Ausrüstungsgegenständen und kriminaltechnische Forschung;
 - d) die gemeinsame Bewertung einzelner Ermittlungstechniken in Bezug auf die Aufdeckung schwerwiegender Formen der organisierten Kriminalität.
- (2) Der Rat fördert die Zusammenarbeit durch Europol und geht innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam insbesondere wie folgt vor:
- a) Er ermöglicht es Europol, die Vorbereitung spezifischer Ermittlungsmaßnahmen der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, einschließlich operativer Aktionen gemeinsamer Teams mit Vertretern von Europol in unterstützender Funktion, zu erleichtern und zu unterstützen und die Koordinierung und Durchführung solcher Ermittlungsmaßnahmen zu fördern;
 - b) er legt Maßnahmen fest, die es zum einen Europol ermöglichen, sich an die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten mit dem Ersuchen zu wenden, Ermittlungen in speziellen Fällen vorzunehmen und zu koordinieren, und die es zum anderen gestatten, spezifisches Fachwissen zu entwickeln, das den Mitgliedstaaten zu

deren Unterstützung bei Ermittlungen in Fällen organisierter Kriminalität zur Verfügung gestellt werden kann;

- c) er fördert Mechanismen für die Zusammenarbeit zwischen Beamten der Strafverfolgungs-/Ermittlungsbehörden, deren Spezialgebiet die Bekämpfung der organisierten Kriminalität ist und die eng mit Europol zusammenarbeiten;
- d) er richtet ein Netz für Forschung, Dokumentation und Statistik über die grenzüberschreitende Kriminalität ein.“

Artikel 34 EUV-N regelte:

- „(1) In den Bereichen dieses Titels unterrichten und konsultieren die Mitgliedstaaten einander im Rat, um ihr Vorgehen zu koordinieren. Sie begründen hierfür eine Zusammenarbeit zwischen ihren zuständigen Verwaltungsstellen.
- (2) Der Rat ergreift Maßnahmen und fördert in der geeigneten Form und nach den geeigneten Verfahren, die in diesem Titel festgelegt sind, eine Zusammenarbeit, die den Zielen der Union dient. Hierzu kann er auf Initiative eines Mitgliedstaats oder der Kommission einstimmig
 - a) gemeinsame Standpunkte annehmen, durch die das Vorgehen der Union in einer gegebenen Frage bestimmt wird;
 - b) Rahmenbeschlüsse zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten annehmen. Rahmenbeschlüsse sind für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlassen jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. Sie sind nicht unmittelbar wirksam;
 - c) Beschlüsse für jeden anderen Zweck annehmen, der mit den Zielen dieses Titels in Einklang steht, mit Ausnahme von Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten. Diese Beschlüsse sind verbindlich und nicht unmittelbar wirksam; der Rat nimmt mit qualifizierter Mehrheit Maßnahmen an, die zur Durchführung dieser Beschlüsse auf Unionsebene erforderlich sind;
 - d) Übereinkommen erstellen, die er den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften empfiehlt. Die Mitgliedstaaten leiten die entsprechenden Verfahren innerhalb einer vom Rat gesetzten Frist ein.
Sofern in den Übereinkommen nichts anderes vorgesehen ist, treten sie, sobald sie von mindestens der Hälfte der Mitgliedstaaten angenommen wurden, für diese Mitgliedstaaten in Kraft. Maßnahmen zur Durchführung der Übereinkommen werden im Rat mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Vertragsparteien angenommen.
- (3) (*) Ist für einen Beschluss des Rates die qualifizierte Mehrheit erforderlich, so werden die Stimmen der Mitglieder nach Artikel 205 Absatz 2 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft gewogen; Beschlüsse kommen mit einer Mindeststimmenzahl von 62 Stimmen zustande, welche die Zustimmung von mindestens zehn Mitgliedern umfassen.

- (4) In Verfahrensfragen beschließt der Rat mit der Mehrheit seiner Mitglieder.
- (*) Dieser Absatz wird zum 1. Januar 2005 entsprechend dem Protokoll über die Erweiterung der Europäischen Union (siehe Anhang) geändert.“

Artikel 39 EUV-N regelte die Einbeziehung des EPs:

- „(1) Der Rat hört das Europäische Parlament, bevor er eine Maßnahme nach Artikel 34 Absatz 2 Buchstaben b), c) und d) annimmt. Das Europäische Parlament gibt seine Stellungnahme innerhalb einer Frist ab, die der Rat festsetzen kann und die mindestens drei Monate beträgt. Ergeht innerhalb dieser Frist keine Stellungnahme, so kann der Rat beschließen.
- (2) Der Vorsitz und die Kommission unterrichten das Europäische Parlament regelmäßig über die in den Bereichen dieses Titels durchgeführten Arbeiten.
- (3) Das Europäische Parlament kann Anfragen oder Empfehlungen an den Rat richten. Einmal jährlich führt es eine Aussprache über die Fortschritte in den in diesem Titel genannten Bereichen.“

Im Vertrag von Lissabon ist die Polizeiliche Zusammenarbeit geregelt in Titel V („Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“), Kapitel 5 („Polizeiliche Zusammenarbeit“), Artikel 87 bis 89 AEUV.

Artikel 87 AEUV regelt dabei das Gesetzgebungsverfahren:

- „(1) Die Union entwickelt eine polizeiliche Zusammenarbeit zwischen allen zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, einschließlich der Polizei, des Zolls und anderer auf die Verhütung oder die Aufdeckung von Straftaten sowie entsprechende Ermittlungen spezialisierter Strafverfolgungsbehörden.
- (2) Für die Zwecke des Absatzes 1 können das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen erlassen, die Folgendes betreffen:
 - a) Einholen, Speichern, Verarbeiten, Analysieren und Austauschen sachdienlicher Informationen;
 - b) Unterstützung bei der Aus- und Weiterbildung von Personal sowie Zusammenarbeit in Bezug auf den Austausch von Personal, die Ausrüstungsgegenstände und die kriminaltechnische Forschung;
 - c) gemeinsame Ermittlungstechniken zur Aufdeckung schwerwiegender Formen der organisierten Kriminalität.
- (3) Der Rat kann gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen erlassen, die die operative Zusammenarbeit zwischen den in diesem Artikel genannten Behörden betreffen. Der Rat beschließt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments.
[...]

Artikel 88 AEUV regelt das Verfahren zu Europol:

- „(1) Europol hat den Auftrag, die Tätigkeit der Polizeibehörden und der anderen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten sowie deren gegenseitige Zusammenarbeit bei der

Verhütung und Bekämpfung der zwei oder mehr Mitgliedstaaten betreffenden schweren Kriminalität, des Terrorismus und der Kriminalitätsformen, die ein gemeinsames Interesse verletzen, das Gegenstand einer Politik der Union ist, zu unterstützen und zu verstärken.

- (2) Das Europäische Parlament und der Rat legen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen den Aufbau, die Arbeitsweise, den Tätigkeitsbereich und die Aufgaben von Europol fest. Zu diesen Aufgaben kann Folgendes gehören:
- a) Einholen, Speichern, Verarbeiten, Analysieren und Austauschen von Informationen, die insbesondere von den Behörden der Mitgliedstaaten oder Drittländern beziehungsweise Stellen außerhalb der Union übermittelt werden;
 - b) Koordinierung, Organisation und Durchführung von Ermittlungen und von operativen Maßnahmen, die gemeinsam mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten oder im Rahmen gemeinsamer Ermittlungsgruppen durchgeführt werden, gegebenenfalls in Verbindung mit Eurojust.

Durch diese Verordnungen werden ferner die Einzelheiten für die Kontrolle der Tätigkeiten von Europol durch das Europäische Parlament festgelegt; an dieser Kontrolle werden die nationalen Parlamente beteiligt. [...]"

a) **QCA DER GESETZGEBUNG IN DER POLIZEILICHEN ZUSAMMENARBEIT SEIT DEM VERTRAG VON NIZZA**

Übersicht über die Entscheidungen in der Polizeilichen Zusammenarbeit unter der rechtlichen Basis des Vertrags von Nizza:

- Beschluss 2009/968/JI des Rates vom 30. November 2009 zur Annahme der Vertraulichkeitsregeln für Europol-Informationen⁴¹⁷:
 - Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden (von Seiten des EPs wurden im Bericht keine geäußert, da bei der Ablehnung der Initiative die Forderung des EPs im Vordergrund stand, die Initiative erst nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und damit unter dem Mitentscheidungsverfahren anzunehmen. Lediglich in der Plenaraussprache wurden vereinzelt Datenschutzbedenken geäußert)⁴¹⁸,
 - Souveränitätsbedenken S: vorhanden seitens des Rates (trotz der Forderung des EPs, die Initiative nicht vor Inkrafttreten des Vertrags

⁴¹⁷ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 332 vom 17.12.2009 [S. 17ff.].

⁴¹⁸ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Bericht über den Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Annahme der Vertraulichkeitsregeln für Europol-Informationen*, A7-0065/2009, 2009. 2.) Rat der Europäischen Union: *I/A-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats des Rates für den AStV/Rat - Betrifft: Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Annahme der Vertraulichkeitsregeln für Europol-Informationen*, 16031/09, 2009. 3.) Protokoll der Plenaraussprache des Europäischen Parlaments vom 23.11.2009, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 95E vom 15.04.2010 [S. 1ff.].

- von Lissabon anzunehmen, nahm der Rat den Rahmenbeschluss einen Tag vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon an mit dem Ziel der Wahrung größtmöglicher Entscheidungshoheit)⁴¹⁹,
- Kohärenz K: vorhanden (u.a. Art. 8 EU-Charta),
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (Einigkeit unter den vier großen Fraktionen im EP in der Plenarabstimmung⁴²⁰ - Annahme im Rat als A-Punkt⁴²¹),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: vorhanden.
- Beschluss 2009/936/JI des Rates vom 30. November 2009 zur Annahme der Durchführungsbestimmungen für die von Europol geführten Arbeitsdateien zu Analyse Zwecken⁴²²:
- Grundrechtsbedenken G: vorhanden seitens des EPs (u.a. Schutz personenbezogener Daten)⁴²³,
 - Souveränitätsbedenken S: vorhanden seitens des Rates (trotz der Forderung des EPs, die Initiative nicht vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon anzunehmen, nahm der Rat den Rahmenbeschluss einen Tag vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon an mit dem Ziel der Wahrung größtmöglicher Entscheidungshoheit)⁴²⁴,
 - Kohärenz K: vorhanden (u.a. Art. 8 EU-Charta),
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (Einigkeit unter den vier großen Fraktionen im EP in der Plenarabstimmung⁴²⁵ - Annahme im Rat als A-Punkt⁴²⁶),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: vorhanden.

⁴¹⁹ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: A7-0065/2009. 2.) Rat der Europäischen Union: 16031/09.

⁴²⁰ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 24.11.2009, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 95E vom 15.04.2010 [S. 18ff.].

⁴²¹ Rat der Europäischen Union: *Entwurf eines Protokolls, 2979. Tagung des Rates der Europäischen Union (Justiz und Inneres) vom 30. November/1. Dezember 2009 in Brüssel*, 16826/09, 2010, TOP 2.

⁴²² Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 325 vom 11.12.2009 [S. 14ff.].

⁴²³ Vgl. Protokoll der Plenaraussprache des Europäischen Parlaments vom 23.11.2009, a.a.O.

⁴²⁴ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Bericht über den Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Annahme der Durchführungsbestimmungen für die von Europol geführten Arbeitsdateien zu Analyse Zwecken*, A7-0068/2009, 2009. 2.) Rat der Europäischen Union: *I/A-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats für den AStV/Rat - Betr.: Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Annahme der Durchführungsbestimmungen für die von Europol geführten Arbeitsdateien zu Analyse Zwecken*, 16035/09, 2009.

⁴²⁵ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 24.11.2009, a.a.O.

⁴²⁶ Rat der Europäischen Union: 16826/09, TOP 2.

- Beschluss 2009/935/JI des Rates vom 30. November 2009 zur Festlegung der Liste der Drittstaaten und dritten Organisationen, mit denen Europol Abkommen schließt⁴²⁷:
 - Grundrechtsbedenken G: vorhanden seitens des EPs (u.a. Schutz personenbezogener Daten)⁴²⁸,
 - Souveränitätsbedenken S: vorhanden seitens des Rates (trotz der Forderung des EPs, die Initiative nicht vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon anzunehmen, nahm der Rat den Rahmenbeschluss einen Tag vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon an mit dem Ziel der Wahrung größtmöglicher Entscheidungshoheit)⁴²⁹,
 - Kohärenz K: vorhanden (u.a. Art. 8 EU-Charta),
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (Einigkeit unter den vier großen Fraktionen im EP in der Plenarabstimmung⁴³⁰ - Annahme im Rat als A-Punkt⁴³¹),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: vorhanden.
- Beschluss 2009/934/JI des Rates vom 30. November 2009 zur Festlegung der Durchführungsbestimmungen zur Regelung der Beziehungen von Europol zu anderen Stellen einschließlich des Austauschs von personenbezogenen Daten und Verschlusssachen⁴³²:
 - Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden (von Seiten des EPs wurden im Bericht keine geäußert, da bei der Ablehnung der Initiative die Forderung des EPs im Vordergrund stand, die Initiative erst nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und damit unter dem Mitentscheidungsverfahren anzunehmen. Lediglich in der Plenaraussprache wurden vereinzelt Datenschutzbedenken geäußert)⁴³³,

⁴²⁷ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 325 vom 11.12.2009 [S. 12f.].

⁴²⁸ Vgl. Protokoll der Plenaraussprache des Europäischen Parlaments vom 23.11.2009, a.a.O.

⁴²⁹ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Bericht über den Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Festlegung der Liste der Drittstaaten und dritten Organisationen, mit denen Europol Abkommen schließt*, A7-0069/2009, 2009. 2.) Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Generalsekretariats des Rates für den AStV/Rat - Betr.: Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Festlegung der Liste der Drittstaaten und dritten Organisationen, mit denen Europol Abkommen schließt*, 16033/09, 2009.

⁴³⁰ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 24.11.2009, a.a.O.

⁴³¹ Rat der Europäischen Union: 16826/09, TOP 2.

⁴³² Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 325 vom 11.12.2009 [S. 6ff.].

⁴³³ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Bericht über den Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Festlegung der Durchführungsbestimmungen zur Regelung der Beziehungen von Europol zu anderen Stellen einschließlich des Austauschs von personenbezogenen Daten und Verschlusssachen*, A7-0064/2009, 2009. 2.) Rat der Europäischen Union: *I/A-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats*

- Souveränitätsbedenken S: vorhanden seitens des Rates (trotz der Forderung des EPs, die Initiative nicht vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon anzunehmen, nahm der Rat den Rahmenbeschluss einen Tag vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon an mit dem Ziel der Wahrung größtmöglicher Entscheidungshoheit)⁴³⁴,
 - Kohärenz K: vorhanden (u.a. Art. 8 EU-Charta),
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (Einigkeit unter den vier großen Fraktionen im EP in der Plenarabstimmung⁴³⁵ - Annahme im Rat als A-Punkt⁴³⁶),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: vorhanden.
- Beschluss 2009/917/JI des Rates vom 30. November 2009 über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich⁴³⁷:
- Grundrechtsbedenken G: vorhanden seitens des EPs (u.a. Schutz personenbezogener Daten)⁴³⁸,
 - Souveränitätsbedenken S: vorhanden seitens des Rates (u.a. nahm der Rat den Rahmenbeschluss trotz der Forderung des EPs, die Initiative nicht vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon anzunehmen, einen Tag vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon an mit dem Ziel der Wahrung größtmöglicher Entscheidungshoheit)⁴³⁹,
 - Kohärenz K: vorhanden (u.a. Art. 8 EU-Charta),
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (von den vier großen Fraktionen im EP stimmte nur die Fraktion der Grünen gegen den

des Rates für den AStV/Rat - Betr.: Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Festlegung der Durchführungsbestimmungen zur Regelung der Beziehungen von Europol zu anderen Stellen einschließlich des Austauschs von personenbezogenen Daten und Verschlusssachen, 16032/09, 2009. 3.) Protokoll der Plenaraussprache des Europäischen Parlaments vom 23.11.2009, a.a.O.

⁴³⁴ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: A7-0064/2009. 2.) Rat der Europäischen Union: 16032/09.

⁴³⁵ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 24.11.2009, a.a.O.

⁴³⁶ Rat der Europäischen Union: 16826/09, TOP 2.

⁴³⁷ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 323 vom 10.12.2009 [S. 20ff.].

⁴³⁸ Vgl. Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. November 2009 zu der Initiative der Französischen Republik im Hinblick auf die Annahme des Beschlusses des Rates über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich*, T7-0084/2009, 2009, u.a. ÄA 1, 2, 5, 22, 23, 26, 27, 30, 52, 67.

⁴³⁹ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Bericht über die Initiative der Französischen Republik im Hinblick auf die Annahme des Beschlusses des Rates in Bezug auf das Abkommen über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich*, A7-0052/2009, 2009, Begründung. 2.) Rat der Europäischen Union: *I/A-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats für den AStV/Rat - Betr.: Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich*, 16287/1/09 REV 1, 2009.

- Bericht, Einigkeit unter den anderen drei großen Fraktionen⁴⁴⁰ - einstimmige Annahme im Rat⁴⁴¹),
- Inter-institutionelle Konfliktlinie O: vorhanden.
- Beschluss 2009/796/JI des Rates vom 4. Juni 2009 zur Änderung des Beschlusses 2002/956/JI zur Schaffung eines Europäischen Netzes zum Schutz von Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens⁴⁴²:
- Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden⁴⁴³,
 - Souveränitätsbedenken S: nicht vorhanden⁴⁴⁴,
 - Kohärenz K: vorhanden (u.a. Art. 2 und 3 EU-Charta - Recht auf Leben und Unversehrtheit),
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (Einigkeit unter den vier großen Fraktionen im EP in der Plenarabstimmung⁴⁴⁵ - einstimmige Annahme im Rat⁴⁴⁶),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: nicht vorhanden.
- Beschluss des Rates vom 6. April 2009 zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (Europol) (2009/371/JI)⁴⁴⁷:
- Grundrechtsbedenken G: vorhanden seitens des EPs (u.a. Schutz personenbezogener Daten und Nichtdiskriminierung)⁴⁴⁸,
 - Souveränitätsbedenken S: vorhanden seitens des Rates (u.a. Ablehnung der Forderungen des EPs nach mehr parlamentarischer Mitsprache und externer Kontrollmöglichkeiten)⁴⁴⁹,

⁴⁴⁰ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 24.11.2009, a.a.O.

⁴⁴¹ Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - November 2009*, 5474/2/10 REV 2, 2010.

⁴⁴² Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 283 vom 30.10.2009 [S. 62].

⁴⁴³ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 22. April 2009 über die Initiative des Königreichs der Niederlande zur Annahme eines Beschlusses des Rates zur Änderung des Beschlusses 2002/956/JI zur Schaffung eines Europäischen Netzes zum Schutz von Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens*, T6-0228/2009, 2009. 2.) Rat der Europäischen Union: *I/A-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats für den AStV/Rat - Betr.: Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Änderung des Beschlusses 2002/956/JI zur Schaffung eines Europäischen Netzes zum Schutz von Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens*, 10142/09, 2009.

⁴⁴⁴ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: T6-0228/2009. 2.) Rat der Europäischen Union: 10142/09.

⁴⁴⁵ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 22.04.2009, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 252E vom 22.10.2009 [S. 41ff.].

⁴⁴⁶ Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Juni 2009*, 12639/09, 2009.

⁴⁴⁷ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 121 vom 15.05.2009 [S. 37ff.].

⁴⁴⁸ Vgl. Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 17. Januar 2008 zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (Europol)*, T6-0015/2008, 2008, u.a. ÄA 3, 9, 10, 11, 13, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 32.

- Kohärenz K: vorhanden (u.a. Art. 8 und 21 EU-Charta),
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (Einigkeit unter den vier großen Fraktionen im EP in der Plenarabstimmung bis auf wenige Ausnahmen innerhalb der EVP-Fraktion⁴⁵⁰ - einstimmige Annahme im Rat⁴⁵¹),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: vorhanden.
- Beschluss 2008/633/JI des Rates vom 23. Juni 2008 über den Zugang der benannten Behörden der Mitgliedstaaten und von Europol zum Visa-Informationssystem (VIS) für Datenabfragen zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten⁴⁵²:
- Grundrechtsbedenken G: vorhanden seitens des EPs (u.a. Schutz personenbezogener Daten und Recht auf Rechtsbehelf)⁴⁵³,
 - Souveränitätsbedenken S: vorhanden seitens des Rates (u.a. versuchte der Rat, die Entscheidungs- und Handlungsfreiheit der nationalen Behörden so weit und uneingeschränkt wie möglich zu definieren)⁴⁵⁴,
 - Kohärenz K: vorhanden (u.a. Art. 8 und 47 EU-Charta),

⁴⁴⁹ Vgl. u.a. 1.) Ebd., u.a. ÄA 39, 45, 46, 47, 50, 51, 59. 2.) Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat - Betr.: Offene Fragen zum Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL)*, 6782/08, 2008.

⁴⁵⁰ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 17.01.2008, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 61E vom 06.03.2008 [S. 247ff.].

⁴⁵¹ Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - April 2009*, 10399/09, 2009.

⁴⁵² Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 218 vom 13.08.2008 [S. 129ff.].

⁴⁵³ Vgl. Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7. Juni 2007 zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Zugang der für die innere Sicherheit zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und von Europol zum Visa-Informationssystem (VIS) für Datenabfragen zum Zwecke der Prävention, Aufdeckung und Untersuchung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten*, T6-0229/2007, 2007.

⁴⁵⁴ Vgl. u.a. 1.) Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Rat - Betr.: a) Entwurf einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt b) Beschluss des Rates über den Zugang der benannten Behörden der Mitgliedstaaten und von Europol zum Visa-Informationssystem (VIS) für Datenabfragen zum Zwecke der Prävention, Aufdeckung und Untersuchung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten*, 8540/07, 2007. 2.) Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Ausschuss der Ständigen Vertreter - Betr.: a) Entwurf einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt b) Beschluss des Rates über den Zugang der benannten Behörden der Mitgliedstaaten und von Europol zum Visa-Informationssystem (VIS) für Datenabfragen zum Zwecke der Prävention, Aufdeckung und Untersuchung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten*, 8185/07, 2007.

- Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (bei der Plenarabstimmung des EPs wurde keine namentliche Abstimmung beantragt⁴⁵⁵, wodurch das Abstimmungsverhalten der einzelnen Fraktionen nicht nachvollziehbar ist, allerdings äußerten sich die Vertreter der vier großen Fraktionen in der Plenaraussprache sehr ähnlich⁴⁵⁶ und das Abstimmungsergebnis im Ausschuss war deutlich⁴⁵⁷ - Einstimmigkeit im Rat⁴⁵⁸),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: vorhanden (die Vorstellungen von Rat und EP gingen anfänglich stark auseinander, aufgrund der Behandlung dieses Legislativvorschlags im Paket mit einem anderen Vorschlag im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens⁴⁵⁹ übernahm der Rat jedoch alle vom EP geforderten Änderungen in den Beschluss).
- Beschluss 2008/617/JI des Rates vom 23. Juni 2008 über die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Spezialeinheiten der Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Krisensituationen⁴⁶⁰:
- Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden⁴⁶¹,
 - Souveränitätsbedenken S: nicht vorhanden⁴⁶²,
 - Kohärenz K: nicht vorhanden,

⁴⁵⁵ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 07.06.2007, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 125E vom 22.05.2008 [S. 19ff.].

⁴⁵⁶ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 06.06.2007, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 125E vom 22.05.2008 [S. 1ff.].

⁴⁵⁷ Vgl. Europäisches Parlament: *Bericht über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Zugang der für die innere Sicherheit zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und von Europol zum Visa-Informationssystem (VIS) für Datenabfragen zum Zwecke der Prävention, Aufdeckung und Untersuchung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten*, A6-0195/2007, 2007.

⁴⁵⁸ Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Juni 2008*, 12750/2/08, 2009.

⁴⁵⁹ Vgl. 1.) Protokoll der Plenaraussprache des Europäischen Parlaments vom 06.06.2007, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 125E vom 22.05.2008 [S. 1ff.]. 2.) Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen - Betr.: Entwurf einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt – Brückenklausel (Artikel 1B)*, 9128/1/07 REV 1, 2007.

⁴⁶⁰ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 210 vom 06.08.2008 [S. 73ff.].

⁴⁶¹ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 31. Januar 2008 zu der Initiative der Republik Österreich zur Annahme eines Beschlusses des Rates über die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Spezialeinheiten der Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Krisenfällen*, T6-0028/2008, 2008. 2.) Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Ausschuss "Artikel 36" - Betr.: Entwurf eines Beschlusses des Rates über die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Spezialeinheiten der Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Krisenfällen - offene Fragen*, 13534/07, 2007.

⁴⁶² Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: T6-0028/2008. 2.) Rat der Europäischen Union: 13534/07.

- Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (Einigkeit unter den vier großen Fraktionen im EP bei der Plenarabstimmung bis auf wenige Ausnahmen innerhalb der EVP-Fraktion⁴⁶³ - Einstimmigkeit im Rat⁴⁶⁴),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: nicht vorhanden (die meisten Änderungsanträge des EPs wurden übernommen).
- Beschluss 2007/845/JI des Rates vom 6. Dezember 2007 über die Zusammenarbeit zwischen den Vermögensabschöpfungsstellen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Aufspürens und der Ermittlung von Erträgen aus Straftaten oder anderen Vermögensgegenständen im Zusammenhang mit Straftaten⁴⁶⁵:
- Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden⁴⁶⁶,
 - Souveränitätsbedenken S: nicht vorhanden⁴⁶⁷,
 - Kohärenz K: nicht vorhanden,
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (bei der Plenarabstimmung des EPs wurde keine namentliche Abstimmung beantragt⁴⁶⁸, wodurch das Abstimmungsverhalten der einzelnen Fraktionen nicht nachvollziehbar ist, allerdings war das Abstimmungsergebnis im Ausschuss deutlich⁴⁶⁹ - Einstimmigkeit im Rat⁴⁷⁰),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: nicht vorhanden.

⁴⁶³ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 31.01.2008, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 68E vom 13.03.2008 [S. 15ff.].

⁴⁶⁴ Rat der Europäischen Union: 12750/2/08.

⁴⁶⁵ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 332 vom 18.12.2007 [S. 103ff.].

⁴⁶⁶ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu der Initiative der Republik Österreich, des Königreichs Belgien und der Republik Finnland im Hinblick auf die Annahme eines Beschlusses des Rates über die Zusammenarbeit zwischen den Vermögensabschöpfungsstellen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Aufspürens und der Ermittlung von Erträgen aus Straftaten oder anderen Vermögensgegenständen im Zusammenhang mit Straftaten*, T6-0541/2006, 2006. 2.) Rat der Europäischen Union: *Note from Presidency to Council - Subject: Draft Council Decision concerning arrangements for cooperation between Asset Recovery Offices of the Member States*, 9606/1/06 REV 1, 2006.

⁴⁶⁷ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: T6-0541/2006. 2.) Rat der Europäischen Union: 9606/1/06 REV 1.

⁴⁶⁸ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 12.12.2006, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 317E vom 23.12.2006 [S. 19ff.].

⁴⁶⁹ Vgl. Europäisches Parlament: *Bericht über die Initiative der Republik Österreich, des Königreichs Belgien und der Republik Finnland im Hinblick auf die Annahme eines Beschlusses des Rates über die Zusammenarbeit zwischen den Vermögensabschöpfungsstellen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Aufspürens und der Ermittlung von Erträgen aus Straftaten oder anderen Vermögensgegenständen im Zusammenhang mit Straftaten*, A6-0388/2006, 2006.

⁴⁷⁰ Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Dezember 2007*, 10686/2/08 REV 2, 2009.

- Beschluss 2007/412/JI des Rates vom 12. Juni 2007 zur Änderung des Beschlusses 2002/348/JI über die Sicherheit bei Fußballspielen von internationaler Bedeutung⁴⁷¹:
 - Grundrechtsbedenken G: vorhanden seitens des EPs (u.a. Schutz personenbezogener Daten)⁴⁷²,
 - Souveränitätsbedenken S: nicht vorhanden⁴⁷³,
 - Kohärenz K: vorhanden (u.a. Art. 8 EU-Charta),
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (bei der Plenarabstimmung des EPs wurde keine namentliche Abstimmung beantragt⁴⁷⁴, wodurch das Abstimmungsverhalten der einzelnen Fraktionen nicht nachvollziehbar ist, allerdings war das Abstimmungsergebnis im Ausschuss deutlich⁴⁷⁵ - Annahme im Rat als A-Punkt⁴⁷⁶),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: vorhanden (konträre Positionen der Akteure während aller Entwicklungsstufen des Vorschlags, die entscheidenden Forderungen des EPs wurden nicht übernommen).
- Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates vom 18. Dezember 2006 über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union⁴⁷⁷:
 - Grundrechtsbedenken G: vorhanden seitens des EPs (u.a. Schutz personenbezogener Daten⁴⁷⁸),

⁴⁷¹ Veröffentlicht im Amtsblatt Nr. L 155 vom 15.06.2007 [S. 76f.].

⁴⁷² Vgl. Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 29. März 2007 zu der Initiative der Republik Österreich im Hinblick auf die Annahme eines Beschlusses des Rates zur Änderung des Beschlusses 2002/348/JI über die Sicherheit bei Fußballspielen von internationaler Bedeutung*, T6-0096/2007, 2007.

⁴⁷³ Vgl. u.a. 1.) Ebd. 2.) Rat der Europäischen Union: *Vermerk der Österreichischen Delegation an die Gruppe "Polizeiliche Zusammenarbeit" - Betr.: Begründung zum Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Änderung des Beschlusses 2002/348/JI vom 25. April 2002 über die Sicherheit bei Fußballspielen von internationaler Bedeutung*, 10544/06, 2006.

⁴⁷⁴ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 29.03.2007, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 27E vom 31.01.2008 [S. 13ff.].

⁴⁷⁵ Vgl. Europäisches Parlament: *Bericht über die Initiative der Republik Österreich im Hinblick auf die Annahme eines Beschlusses des Rates zur Änderung des Beschlusses 2002/348/JI des Rates vom 25. April 2002 über die Sicherheit bei Fußballspielen von internationaler Bedeutung*, A6-0052/2007, 2007.

⁴⁷⁶ Rat der Europäischen Union: *Entwurf eines Protokolls, 2807. Tagung des Rates der Europäischen Union (Justiz und Inneres) vom 12./13. Juni 2007 in Luxemburg*, 10699/07, 2007, TOP 2.

⁴⁷⁷ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 386 vom 29.12.2006 [S. 89ff.].

⁴⁷⁸ Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu der Initiative des Königreichs Schweden im Hinblick auf die Annahme eines Rahmenbeschlusses über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungs-*

- Souveränitätsbedenken S: vorhanden seitens des Rates (u.a. Ablehnung der Forderung des EPs nach einer unabhängigen Kontrollinstanz für den Datenschutz oder nach der Aufnahme eines Verweises auf die Zuständigkeit des EuGH, zudem versuchte der Rat, die Handlungsfreiheiten der nationalen Behörden möglichst weit zu definieren⁴⁷⁹),
 - Kohärenz K: vorhanden (u.a. Art. 8 EU-Charta),
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (bei der Plenarabstimmung des EPs wurde keine namentliche Abstimmung beantragt⁴⁸⁰, wodurch das Abstimmungsverhalten der einzelnen Fraktionen nicht nachvollziehbar ist, allerdings war das Abstimmungsergebnis im Ausschuss deutlich⁴⁸¹ - Einstimmigkeit im Rat⁴⁸²),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: vorhanden (konträre Positionen der Akteure während aller Entwicklungsstufen des Vorschlags, die entscheidenden Forderungen des EPs wurden nicht übernommen).
- Beschluss 2006/560/JI des Rates vom 24. Juli 2006 zur Änderung des Beschlusses 2003/170/JI über die gemeinsame Inanspruchnahme von Verbindungsbeamten, die von den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten entsandt sind⁴⁸³:
- Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden⁴⁸⁴,

behörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, insbesondere in Bezug auf schwerwiegende Straftaten einschließlich terroristischer Handlungen, T6-0216/2005, 2005, u.a. ÄA 3, 4, 14, 17, 18, 19.

⁴⁷⁹ Vgl. u.a. 1.) Ebd., u.a. ÄA 20, 21, 23. 2.) Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Ausschuss "Artikel 36"/ASTV/Rat - Betr.: Entwurf eines Rahmenbeschlusses über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union*, 13986/05, 2005.

⁴⁸⁰ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 07.06.2005, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 124E vom 25.05.2006 [S. 13ff.].

⁴⁸¹ Vgl. Europäisches Parlament: *Bericht über die Initiative des Königreichs Schweden im Hinblick auf die Annahme eines Rahmenbeschlusses über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, insbesondere in Bezug auf schwerwiegende Straftaten einschließlich terroristischer Handlungen*, A6-0162/2005, 2005.

⁴⁸² Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Dezember 2006*, 17121/06, 2007.

⁴⁸³ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 219 vom 10.08.2006 [S. 31f.].

⁴⁸⁴ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu der Initiative des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland zur Annahme des Beschlusses zur Änderung des Beschlusses 2003/170/JI über die gemeinsame Inanspruchnahme von Verbindungsbeamten, die von den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten entsandt sind*, T6-0126/2006, 2006. 2.) Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für die Gruppe "Polizeiliche Zusammenarbeit" (Gemischter Ausschuss EU/Island- Norwegen - Schweiz) - Betr.: Entwurf ei-*

- Souveränitätsbedenken S: vorhanden seitens des Rates (u.a. Ablehnung der Forderung des EPs, die Arbeit Europol's und supranationale Interessen über die nationalen Interessen und Vorgaben bei der Arbeit der Verbindungsbeamten zu stellen⁴⁸⁵),
 - Kohärenz K: nicht vorhanden,
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (bei der Plenarabstimmung des EPs wurde keine namentliche Abstimmung beantragt⁴⁸⁶, wodurch das Abstimmungsverhalten der einzelnen Fraktionen nicht nachvollziehbar ist, allerdings war das Abstimmungsergebnis im Ausschuss einstimmig⁴⁸⁷ - Einstimmigkeit im Rat⁴⁸⁸),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: vorhanden (konträre Positionen der Akteure während aller Entwicklungsstufen des Vorschlags, die entscheidenden Forderungen des EPs wurden nicht übernommen).
- Beschluss 2005/681/JI des Rates vom 20. September 2005 zur Errichtung der Europäischen Polizeiakademie und zur Aufhebung des Beschlusses 2000/820/JI⁴⁸⁹:
- Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden⁴⁹⁰,
 - Souveränitätsbedenken S: vorhanden seitens des Rates (u.a. Weigerung des Rates, die Forderungen von EP und Kommission nach stärkerem Einfluss und einer Vertretung im Verwaltungsrat umzusetzen)⁴⁹¹,
 - Kohärenz K: nicht vorhanden,

nes Beschlusses des Rates zur Änderung des Beschlusses 2003/170/JI über die gemeinsame Inanspruchnahme von Verbindungsbeamten, 11574/1/05 REV 1, 2005.

⁴⁸⁵ Vgl. Europäisches Parlament: T6-0126/2006, u.a. ÄA 6, 8, 9.

⁴⁸⁶ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 05.04.2006, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 293E vom 02.12.2006 [S. 172ff.].

⁴⁸⁷ Vgl. Europäisches Parlament: *Bericht über die Initiative des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland zur Aufnahme des Beschlusses zur Änderung des Beschlusses 2003/170/JI über die gemeinsame Inanspruchnahme von Verbindungsbeamten, die von den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten entsandt sind*, A6-0064/2006, 2006.

⁴⁸⁸ Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Juli/August 2006*, 14096/06, 2006.

⁴⁸⁹ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 256 vom 01.10.2005 [S. 63ff.].

⁴⁹⁰ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Errichtung der Europäischen Polizeiakademie (EPA) als Einrichtung der Europäischen Union*, T6-0085/2005, 2005. 2.) Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den AStV - Betr.: Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Errichtung der Europäischen Polizeiakademie (EPA)*, 9144/05, 2005.

⁴⁹¹ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: T6-0085/2005, u.a. ÄA 6, 25. 2.) Rat der Europäischen Union: 9144/05, u.a. S. 7.

- Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (Einigkeit unter den vier großen Fraktionen im EP bei der Plenarabstimmung⁴⁹² - Einstimmigkeit im Rat⁴⁹³),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: nicht vorhanden (schwer feststellbar, allerdings bestand im EP eindeutige Zustimmung zum generellen Ansatz der Initiative, die Forderungen nach mehr parlamentarischem Einfluss scheinen darüber eher sekundär gewesen zu sein).
- Beschluss 2005/511/JI des Rates vom 12. Juli 2005 über den Schutz des Euro gegen Fälschung durch Benennung von Europol als Zentralstelle zur Bekämpfung der Euro-Fälschung⁴⁹⁴:
- Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden⁴⁹⁵,
 - Souveränitätsbedenken S: nicht vorhanden⁴⁹⁶,
 - Kohärenz K: nicht vorhanden,
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (bei der Plenarabstimmung des EPs wurde keine namentliche Abstimmung beantragt⁴⁹⁷, wodurch das Abstimmungsverhalten der einzelnen Fraktionen nicht nachvollziehbar ist, allerdings war das Abstimmungsergebnis im Ausschuss einstimmig⁴⁹⁸ - Einstimmigkeit im Rat⁴⁹⁹),

⁴⁹² Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 12.04.2005, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 33E vom 09.02.2006 [S. 18ff.].

⁴⁹³ Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - September 2005*, 13305/05, 2005.

⁴⁹⁴ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 185 vom 16.07.2005 [S. 35f.].

⁴⁹⁵ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Initiative der Bundesrepublik Deutschland, des Königreichs Spanien, der Französischen Republik, der Italienischen Republik und des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland im Hinblick auf die Annahme des Beschlusses des Rates über den Schutz des Euro gegen Fälschung durch Benennung von Europol als Zentralstelle zur Bekämpfung der Euro-Fälschung*, T6-0084/2005, 2005. 2.) Rat der Europäischen Union: *Vermerk der französischen, der deutschen, der italienischen, der spanischen und der britischen Delegation für den Ausschuss "Artikel 36" - Betr.: Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Schutz des Euro gegen Fälschung durch Benennung von Europol als Zentralstelle für Euro-Fälschungen - Erklärendes Memorandum*, 14028/04 ADD 1, 2004.

⁴⁹⁶ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: T6-0084/2005. 2.) Rat der Europäischen Union: 14028/04 ADD 1.

⁴⁹⁷ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 12.04.2005, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 33E vom 09.02.2006 [S. 18ff.].

⁴⁹⁸ Europäisches Parlament: *Bericht über die Initiative der Bundesrepublik Deutschland, des Königreichs Spanien, der Französischen Republik, der Italienischen Republik und des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland im Hinblick auf die Annahme des Beschlusses des Rates über den Schutz des Euro gegen Fälschung durch Benennung von Europol als Zentralstelle zur Bekämpfung der Euro-Fälschung*, A6-0079/2005, 2005.

⁴⁹⁹ Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Juli 2005*, 12333/05, 2005.

- Inter-institutionelle Konfliktlinie O: nicht vorhanden.
- Beschluss 2004/567/JI des Rates vom 26. Juli 2004 zur Änderung des Beschlusses 2000/820/JI über die Errichtung der Europäischen Polizeiakademie (EPA)⁵⁰⁰:
 - Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden⁵⁰¹,
 - Souveränitätsbedenken S: nicht vorhanden⁵⁰²,
 - Kohärenz K: nicht vorhanden,
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (bei der Plenarabstimmung des EPs wurde keine namentliche Abstimmung beantragt⁵⁰³, wodurch das Abstimmungsverhalten der einzelnen Fraktionen nicht nachvollziehbar ist, allerdings war das Abstimmungsergebnis im Ausschuss deutlich⁵⁰⁴ - Einstimmigkeit im Rat⁵⁰⁵),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: nicht vorhanden.
- Beschluss 2004/566/JI des Rates vom 26. Juli 2004 zur Änderung des Beschlusses 2000/820/JI über die Errichtung der Europäischen Polizeiakademie (EPA)⁵⁰⁶:
 - Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden⁵⁰⁷,

⁵⁰⁰ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 251 vom 27.07.2004 [S. 20].

⁵⁰¹ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu der Initiative des Vereinigten Königreichs zur Annahme eines Beschlusses des Rates zur Änderung des Beschlusses 2000/820/JI des Rates über die Errichtung der Europäischen Polizeiakademie (EPA)*, T5-0289/2004, 2004. 2.) Rat der Europäischen Union: *I-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats für den AStV - Betr.: Initiative des Vereinigten Königreichs betreffend einen Beschluss des Rates zur Änderung des Beschlusses des Rates vom 22. Dezember 2000 über die Errichtung der Europäischen Polizeiakademie (EPA) - Veröffentlichung im Amtsblatt und Übermittlung an das Europäische Parlament*, 5122/04, 2004.

⁵⁰² Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: T5-0289/2004. 2.) Rat der Europäischen Union: 5122/04.

⁵⁰³ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 20.04.2004, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 104E vom 30.04.2004 [S. 26ff.].

⁵⁰⁴ Vgl. Europäisches Parlament: *Bericht 1. über die Initiative Irlands zur Annahme eines Beschlusses des Rates zur Änderung des Beschlusses 2000/820/JI des Rates über die Errichtung der Europäischen Polizeiakademie (EPA) 2. über die Initiative des Vereinigten Königreichs zur Annahme eines Beschlusses des Rates zur Änderung des Beschlusses 2000/820/JI des Rates über die Errichtung der Europäischen Polizeiakademie (EPA)*, A5-0140/2004, 2004.

⁵⁰⁵ Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Juli/August 2004*, 12798/04, 2004.

⁵⁰⁶ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 251 vom 27.07.2004 [S. 19].

⁵⁰⁷ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu der Initiative Irlands zur Annahme eines Beschlusses des Rates zur Änderung des Beschlusses 2000/820/JI des Rates über die Errichtung der Europäischen Polizeiakademie*, T5-0288/2004, 2004. 2.) Rat der Europäischen Union: *I-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats für den AStV - Betr.: Initiative Irlands betreffend einen Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Änderung des Beschlusses des Rates vom 22. Dezember 2000 über die Errichtung der Europäischen Polizeiakademie (EPA) - Übermittlung an das Europäische Parlament und Veröffentlichung im Amtsblatt*, 15401/03, 2003.

- Souveränitätsbedenken S: nicht vorhanden⁵⁰⁸,
 - Kohärenz K: nicht vorhanden,
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (bei der Plenarabstimmung des EPs wurde keine namentliche Abstimmung beantragt⁵⁰⁹, wodurch das Abstimmungsverhalten der einzelnen Fraktionen nicht nachvollziehbar ist, allerdings war das Abstimmungsergebnis im Ausschuss deutlich⁵¹⁰ - Einstimmigkeit im Rat⁵¹¹),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: nicht vorhanden.
- Beschluss 2003/170/JI des Rates vom 27. Februar 2003 über die gemeinsame Inanspruchnahme von Verbindungsbeamten, die von den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten entsandt sind⁵¹²:
- Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden (das EP forderte zwar die Aufnahme zusätzlicher Verweise auf den Schutz personenbezogener Daten, allerdings enthielt der Beschlussentwurf - wenn auch in geringerem Umfang - entsprechende Bestimmungen und die Forderungen des EPs waren nicht essentieller Art)⁵¹³,
 - Souveränitätsbedenken S: nicht vorhanden,
 - Kohärenz K: nicht vorhanden,
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (bei der Plenarabstimmung des EPs wurde keine namentliche Abstimmung beantragt⁵¹⁴, wodurch das Abstimmungsverhalten der einzelnen Fraktionen nicht nachvollziehbar ist, allerdings war das Abstimmungsergebnis im Ausschuss deutlich⁵¹⁵ - Einstimmigkeit im Rat⁵¹⁶),

⁵⁰⁸ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: T5-0288/2004. 2.) Rat der Europäischen Union: 15401/03.

⁵⁰⁹ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 20.04.2004, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 104E vom 30.04.2004 [S. 26ff.].

⁵¹⁰ Vgl. Europäisches Parlament: A5-0140/2004.

⁵¹¹ Rat der Europäischen Union: 12798/04.

⁵¹² Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 67 vom 12.03.2003 [S. 27ff.].

⁵¹³ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu der Initiative des Königreichs Dänemark im Hinblick auf die Annahme eines Beschlusses des Rates über die gemeinsame Inanspruchnahme von Verbindungsbeamten, die von den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten entsandt sind*, T5-0542/2002, 2002. 2.) Rat der Europäischen Union: *Vermerk des künftigen dänischen Vorsitzes für die Gruppe "Polizeiliche Zusammenarbeit" - Betr.: Entwurf für einen Beschluss des Rates betreffend die gemeinsame Inanspruchnahme der Dienste von Verbindungsbeamten der Mitgliedstaaten - Erläuterung*, 10480/02, 2002.

⁵¹⁴ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 20.11.2002, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 25E vom 29.01.2004 [S. 21ff.].

⁵¹⁵ Vgl. Europäisches Parlament: *Bericht über die Initiative des Königreichs Dänemark im Hinblick auf die Annahme eines Beschlusses des Rates über die gemeinsame Inanspruchnahme von Verbin-*

- Inter-institutionelle Konfliktlinie O: nicht vorhanden.

Tabelle 1.1: Übersicht Entscheidungen Polizeiliche Zusammenarbeit unter dem Vertrag von Nizza

Fall	Legislative Entscheidung	G	S	K	E	Outcome O
1	2009/968/JI	0	1	1	1	1
2	2009/936/JI	1	1	1	1	1
3	2009/935/JI	1	1	1	1	1
4	2009/934/JI	0	1	1	1	1
5	2009/917/JI	1	1	1	1	1
6	2009/796/JI	0	0	1	1	0
7	2009/371/JI	1	1	1	1	1
8	2008/633/JI	1	1	1	1	1
9	2008/617/JI	0	0	0	1	0
10	2007/845/JI	0	0	0	1	0
11	2007/412/JI	1	0	1	1	1
12	2006/960/JI	1	1	1	1	1
13	2006/560/JI	0	1	0	1	1
14	2005/511/JI	0	0	0	1	0
15	2004/567/JI	0	0	0	1	0
16	2004/566/JI	0	0	0	1	0
17	2003/170/JI	0	0	0	1	0

Legende: G = Grundrechtsbedenken; S = Souveränitätsbedenken; K = Kohärenz; E = Intra-institutionelle Einigkeit; O = Inter-institutionelle Konfliktlinie

Tabelle 1.2: Wahrheitstafel Polizeiliche Zusammenarbeit seit dem Vertrag von Nizza

Zeile	G	S	K	E	O	N (17)	Fälle
1	0	0	0	0	-	-	-
2	0	0	0	1	0	6	9, 10, 14, 15, 16, 17
3	0	0	1	0	-	-	-
4	0	0	1	1	0	1	6
5	0	1	0	0	-	-	-
6	0	1	0	1	1	1	13
7	0	1	1	0	-	-	-
8	0	1	1	1	1	2	1, 4
9	1	0	0	0	-	-	-
10	1	0	0	1	-	-	-
11	1	0	1	0	-	-	-
12	1	0	1	1	1	1	11
13	1	1	0	0	-	-	-

dungsbeamten, die von den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten entsandt sind, A5-0347/2002, 2002.

⁵¹⁶ Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Februar 2003*, 7893/03, 2003.

14	1	1	0	1	-	-	-
15	1	1	1	0	-	-	-
16	1	1	1	1	1	6	2, 3, 5, 7, 8, 12

Legende: G = Grundrechtsbedenken; S = Souveränitätsbedenken; K = Kohärenz; E = Intra-institutionelle Einigkeit; O = Inter-institutionelle Konfliktlinie

Die Auswertung der Wahrheitstafel ergibt folgende primitive Ausdrücke: $gSkE + gSKE + GsKE + GSKE \Rightarrow O$.

Reduzierung auf Hauptimplikanten durch Weglassen irrelevanter Bedingungen:

- Reduzierung auf drei Bedingungen:
 - o $gSkE$ und $gSKE$ ergeben gSE ,
 - o $gSKE$ und $GSKE$ ergeben SKE ,
 - o $GsKE$ und $GSKE$ ergeben GKE .
- Reduzierung auf zwei Bedingungen: nicht möglich.

Die Reduzierung auf die Hauptimplikanten ergibt somit folgende Formel: $gSE + GKE + SKE \Rightarrow O$.

Tabelle 1.3: Hauptimplikantentabelle Polizeiliche Zusammenarbeit seit dem Vertrag von Nizza

Hauptimplikanten	Primitive Ausdrücke				
	gSE	$gSkE$	$gSKE$	$GsKE$	$GSKE$
gSE	x				
GKE				x	x
SKE			x		x

Legende: G = Grundrechtsbedenken; S = Souveränitätsbedenken; K = Kohärenz; E = Intra-institutionelle Einigkeit; O = Inter-institutionelle Konfliktlinie

Der Versuch der Reduzierung auf die logisch minimale Lösung anhand der Hauptimplikantentabelle ergibt, dass der Implikant SKE logisch redundant ist, da alle primitiven Ausdrücke auch ohne ihn abgedeckt werden „und somit logisch in der Lösung enthalten sind“⁵¹⁷. Die logisch minimale Formel lautet somit: $gSE + GKE \Rightarrow O$.

Faktoriert kann die Formel $gSE + GKE + SKE \Rightarrow O$ dargestellt werden als $E(gS + GK + SK) \Rightarrow O$ bzw. die logisch minimale Lösung $gSE + GKE \Rightarrow O$ als $E(gS + GK) \Rightarrow O$.

Die Überprüfung auf notwendige und hinreichende Bedingungen ergibt, dass hier keine hinreichende Bedingung vorhanden ist. Keine der Bedingungen kann die inter-institutionelle Konfliktlinie ganz alleine produzieren. Das Vorhandensein der intra-

⁵¹⁷ Schneider: *Qualitative Comparative Analysis und Fuzzy Sets*, 2006, S. 276.

institutionellen Einigkeit (E) ist die einzige notwendige (aber nicht hinreichende) Bedingung für einen inter-institutionellen Konflikt.

Konzentriert man die Betrachtung auf die beiden Bedingungen Grundrechts- und Souveränitätsbedenken, so führen in der logisch minimalen Lösung Souveränitätsbedenken bei nicht vorhandenen Grundrechtsbedenken oder Grundrechtsbedenken gemeinsam mit gegebener Kohärenz bei jeweils vorhandener intra-institutioneller Einigkeit zu einem inter-institutionellen Konflikt. Somit sind beide Bedingungen einzeln fähig, den Outcome zu bedingen. Grundrechtsbedenken alleine führen in einem Fall (Fall Nr. 11 aus Tabelle 1.1, entspr. Ausdruck GsKE) und Souveränitätsbedenken alleine in drei Fällen (Fälle Nr. 1, 4 und 13 aus Tabelle 1.1, entspr. Ausdrücke gSKE und gSkE) zu einem inter-institutionellen Konflikt. Grundrechtsbedenken alleine bedingten den inter-institutionellen Konflikt als der Schutz personenbezogener Daten betroffen war. Den Konflikt alleine aufgrund von Souveränitätsbedenken rief zwei Mal die Forderung nach der Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens (Fälle Nr. 1 und 4 aus Tabelle 1.1) und einmal die Forderung, die Arbeit Europol's sowie supranationale Interessen über die nationalen Interessen und Vorgaben bei der Arbeit der Verbindungsbeamten zu stellen (Fall Nr. 13 aus Tabelle 1.1), hervor. Jedoch können diese Zusammenhänge nicht verallgemeinert werden, da sie nicht oft genug auftraten.

Allerdings verkennt die logisch minimale Lösung die am häufigsten auftretende Faktorkombination GSKE mit allen Faktoren vorhanden (Zeile 16 aus Tabelle 1.2), die unter den Fällen mit gegebenem Outcome in 60% der Fälle vorkommt. Somit treten die beiden Bedingungen Grundrechts- und Souveränitätsbedenken meist in Kombination auf.

Als ein weiteres bedeutendes Ergebnis kann festgestellt werden, dass Souveränitätsbedenken ausschließlich von Seiten des Rates geäußert wurden und Grundrechtsbedenken ausschließlich von Seiten des EPs.

Beim Faktor Kohärenz zeigt sich, dass er alleine, also das ledigliche Vorhandensein von Grundrechtsrelevanz, nicht zwingend zu Grundrechtsbedenken seitens eines Akteurs führt. So ist es möglich - wenn auch nicht häufig (nur in einem Fall, Fall Nr. 6 aus Tabelle 1.1, entspr. Ausdruck gsKE) -, dass eine Entscheidung grundrechtsrelevant ist, die Akteure sich jedoch einig sind in der Behandlung des entsprechenden grundrechtlichen Themas. Im Teilbereich Polizeiliche Zusammenarbeit war dies beim Recht auf Leben sowie auf Unversehrtheit der Fall.

Die inter-institutionelle Konfliktlinie kann für den Teilbereich Polizeiliche Zusammenarbeit als die prägende Konfliktlinie erachtet werden, da diese in 58,8% der legislativen Entscheidungen (in 10 von 17 Fällen) seit Inkrafttreten des Vertrags von Nizza auftritt. Durch Betrachtung der Bedingung E kann für den kompletten Zeitraum das Auftreten einer anderen Konfliktlinie ausgeschlossen werden, da einerseits in 100% der Fälle die intra-institutionelle Einigkeit gegeben ist (wodurch alle intra-institutionellen Konflikte unmöglich werden) und es sich andererseits zeigte, dass ein inter-institutioneller Konflikt ausschließlich durch Grundrechts- und/oder Souveränitätsbedenken hervorgerufen wurde.

Das im Teilbereich Polizeiliche Zusammenarbeit vorherrschend betroffene Grundrecht ist der Datenschutz (in sieben von sieben Fällen, in denen Grundrechtsbedenken gegeben waren) und kann damit als das prägende Grundrecht angesehen werden. In all diesen sieben Fällen traten parallel zu den Bedenken um den Datenschutz auch Souveränitätsbedenken auf und es zeigte sich ein Zielkonflikt zwischen der Aufrechterhaltung nationaler Entscheidungshoheit und der für den Datenschutz notwendigen Kontrollmaßnahmen. Allerdings kann keine verallgemeinerbare Gültigkeit dieser Kausalkette bestätigt werden, da in einem Fall (Fall Nr. 11 aus Tabelle 1.1) der Datenschutz alleine auftritt und keine Souveränitätsbedenken bedingt.

Die Untersuchung der Polizeilichen Zusammenarbeit anhand der QCA ergab ein klares Bild der Beschaffenheit der Gesamtheit des Teilbereichs und Schemata mit Kausalketten, deren Zusammenhänge von Ursache und Wirkung nun in einer prozess-analytischen Betrachtung aufgeschlüsselt werden können und die Handlungslogiken der legislativen Akteure analysiert werden können.

b) DER BESCHLUSS DES RATES ZUR ERRICHTUNG DES EUROPÄISCHEN POLIZEIAMTS (EUROPOL) (2009/371/JI)

Aus der QCA des Teilbereichs hat sich ergeben, dass der Beschluss zur Errichtung Europols repräsentativ für Fälle mit einem inter-institutionellen Konflikt in der Polizeilichen Zusammenarbeit ist, da er die Faktorkombination mit der höchsten Auftretenswahrscheinlichkeit aufweist (alle Faktoren vorhanden, Zeile 16 aus Tabelle 1.2). Zudem wird der Themenkomplex Europol auch auf langfristige Sicht weiter ein wichtiges Thema in der Justiz- und Innenpolitik bleiben und kann somit für die künftige Beschaffenheit und Gesetzgebung des Teilbereichs wertvollere Aussagen und Hypothesen liefern als die anderen Fälle mit gleicher Faktorkombination.

aa) Entstehung und Aufbau des Europol-Beschlusses

Die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts wurde bereits im Vertrag von Maastricht vereinbart, indem in Artikel K.1 Absatz 9 EUV-M

„die polizeiliche Zusammenarbeit zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, des illegalen Drogenhandels und sonstiger schwerwiegender Formen der internationalen Kriminalität, erforderlichenfalls einschließlich bestimmter Aspekte der Zusammenarbeit im Zollwesen, in Verbindung mit dem Aufbau eines unionsweiten Systems zum Austausch von Informationen im Rahmen eines Europäischen Polizeiamts (Europol)“

als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse definiert wurde. Endgültig errichtet wurde Europol dann allerdings erst 1995 mit dem Rechtsakt des Rates vom 26. Juli 1995 über die Fertigstellung des Übereinkommens aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol-Übereinkommen)⁵¹⁸. Durch die Wahl eines Übereinkommens als Rechtsrahmen bewegte sich Europol im Bereich der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit. Seine Arbeit aufnehmen konnte Europol aufgrund eines langwierigen Ratifizierungsprozesses⁵¹⁹ erst am 1. Juli 1999, nachdem alle Mitgliedstaaten das Übereinkommen ratifiziert hatten.

Noch vor der Entstehung von Europol hatte das EP 1993 in einer Entschließung⁵²⁰ gefordert, diese nicht auf intergouvernementaler Ebene zu vollziehen, da

„die Regelung auf Regierungsebene zahlreiche Nachteile aufweist - demokratisches Defizit, Störung der Beziehungen zwischen den Gemeinschaftsorganen und Störung der Beziehung zwischen den Bürgern und den nationalen Behörden - und daß eine angemessene parlamentarische und gerichtliche Kontrolle dadurch erschwert wird“.⁵²¹

Zudem forderte es bereits damals, dass die Einrichtung von Europol mit einem hohen Datenschutzniveau sowie einem starken Rechtsschutz einhergehen müsse. Gleichzeitig betonte das EP aber auch, dass es einem Europäischen Polizeiamt grundsätzlich sehr positiv gegenüberstehe und sich Europol als ein Gemeinschaftsorgan mit einem möglichst breiten Tätigkeitsbereich wünsche. Die Hauptforderungen nach mehr Datenschutz, mehr parlamentarischer Kontrolle und nach der Integration Europolis in das institutionelle System der EU unterstrich das EP auch in seinen fol-

⁵¹⁸ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 316 vom 27.11.1995 [S. 1ff.].

⁵¹⁹ Vgl. u.a. Srock, Gregor: *Rechtliche Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung von Europol. Perspektiven im EU-Vertrag und in der Verfassung von Europa*, Tübingen 2006, S. 49ff.

⁵²⁰ Europäisches Parlament: *Entschließung zur Gründung von Europol*, A3-0382/92, 1993.

⁵²¹ Ebd., Erwägung A.

genden Entschlüssen zum Europol-Übereinkommen⁵²², zu Europol⁵²³ sowie zur Stärkung der parlamentarischen Kontrolle und Erweiterung der Befugnisse⁵²⁴.

In den Jahren 2000⁵²⁵, 2002⁵²⁶ und 2003⁵²⁷ wurden drei Änderungsprotokolle für das Europol-Übereinkommen angenommen. Da die Protokolle durch alle Mitgliedstaaten ratifiziert werden mussten, traten sie erst viele Jahre nach der Annahme in Kraft. Auch in seinen Berichten und Entschlüssen zu den Änderungsprotokollen⁵²⁸ bekräftigte das EP wieder seine Hauptforderungen und lehnte die Vorschläge entweder ab oder machte seinen Unmut über die „mangelnde demokratische Kontrolle“⁵²⁹ deutlich und forderte Änderungen, die eine stärkere Beteiligung der europäischen Institutionen sowie die Ersetzung des Übereinkommens durch einen Ratsbeschluss und damit die Überführung von der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in das gemeinschaftsrechtliche System vorsahen.

⁵²² Europäisches Parlament: *Entscheidung zur Europol-Konvention*, B4-0732/95, 1995.

⁵²³ Europäisches Parlament: *Entscheidung zu Europol*, A4-0061/96, 1996.

⁵²⁴ Europäisches Parlament: *Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat zu Europol: Stärkung der parlamentarischen Kontrolle und Erweiterung der Befugnisse*, A4-0064/99, 1999.

⁵²⁵ *Rechtsakt des Rates vom 30. November 2000 aufgrund von Artikel 43 Absatz 1 des Übereinkommens über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol-Übereinkommen) zur Erstellung eines Protokolls zur Änderung von Artikel 2 und des Anhangs des Übereinkommens*, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 358 vom 13.12.2000 [S. 1].

⁵²⁶ *Rechtsakt des Rates vom 28. November 2002 zur Erstellung eines Protokolls zur Änderung des Übereinkommens über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol-Übereinkommen), und des Protokolls über die Vorrechte und Immunitäten für Europol, die Mitglieder der Organe, die stellvertretenden Direktoren und die Bediensteten von Europol*, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 312 vom 16.12.2002 [S. 1].

⁵²⁷ *Rechtsakt des Rates vom 27. November 2003 zur Erstellung - aufgrund von Artikel 43 Absatz 1 des Übereinkommens über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol-Übereinkommen) - eines Protokolls zur Änderung dieses Übereinkommens*, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 2 vom 06.01.2004 [S. 1f.].

⁵²⁸ Vgl. 1.) Europäisches Parlament: *Bericht über die Initiative der Portugiesischen Republik im Hinblick auf die Annahme eines Rechtsakts des Rates aufgrund von Artikel 43 Absatz 1 des Übereinkommens über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol-Übereinkommen) zur Erstellung eines Protokolls zur Änderung von Artikel 2 und des Anhangs des Übereinkommens*, A5-0312/2000, 2000. 2.) Europäisches Parlament: *Bericht über die Initiative des Königreichs Belgien und des Königreichs Spanien im Hinblick auf die Annahme eines Rechtsakts des Rates zur Erstellung eines Protokolls zur Änderung des Übereinkommens über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol-Übereinkommen), des Protokolls betreffend die Auslegung des Übereinkommens über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften im Wege der Vorabentscheidung und des Protokolls über die Vorrechte und Immunitäten für Europol, die Mitglieder der Organe, die stellvertretenden Direktoren und die Bediensteten von Europol und Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat zur künftigen Entwicklung von Europol und zu seiner vollen Integration in das institutionelle System der Europäischen Union*, A5-0173/2002, 2002. 3.) Europäisches Parlament: *Bericht über die Initiative des Königreichs Dänemark im Hinblick auf die Annahme eines Rechtsakts des Rates zur Erstellung - aufgrund von Artikel 43 Absatz 1 des Übereinkommens über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol-Übereinkommen) - eines Protokolls zur Änderung dieses Übereinkommens*, A5-0106/2003, 2003.

⁵²⁹ Europäisches Parlament: A5-0312/2000, Begründung.

Dass die Rechtsgrundlage auf der Basis eines Übereinkommens und die damit einhergehende Anforderung, Änderungen nur über Protokolle mit der langwierigen Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten vornehmen zu können, für eine Anpassung Europol's an neue Herausforderungen nicht gerade optimal war, erkannten auch die Mitgliedstaaten an. Überlegungen zur Ersetzung des Europol-Übereinkommens durch einen Ratsbeschluss wurden konkret ab Anfang 2006 durchgedacht, als sich die Justiz- und Innenminister zu einem informellen Ratstreffen in Wien trafen.⁵³⁰ Grundlage für die weitere Diskussion bildete ein Papier zur Formulierung und Abschätzung mehrerer Optionen für die Zukunft Europol's⁵³¹, in dem für einen Großteil der Optionen ebenfalls die Notwendigkeit einer Umwandlung in einen Ratsbeschluss gesehen wurde. Im Juni 2006 beschlossen die Justiz- und Innenminister in den Schlussfolgerungen des Rates zur Zukunft Europol's dann entsprechend:

„Die zuständigen Ratsgremien sollten anfangen zu prüfen, ob und wie sich das Europol-Übereinkommen gemäß Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe c EUV bis 1. Januar 2008 oder baldmöglichst danach durch einen Beschluss der [sic] Rates ersetzen lässt, wenn möglich auf der Grundlage einer konkreten Initiative oder eines konkreten Vorschlags.“⁵³²

Im Dezember 2006 veröffentlichte die Kommission schließlich einen Vorschlag für einen eben solchen Ratsbeschluss.⁵³³ In einer vorangegangenen Folgenabschätzung⁵³⁴ untersuchte die Kommission unter dem Ziel, „Europol mit einer Rechtsgrundlage auszustatten, die sich neuen Gegebenheiten einfacher anpassen lässt“⁵³⁵, mehrere Alternativen:

„Die Beibehaltung des Status quo wurde angesichts der offenkundigen Schwierigkeiten mit der Änderung des Europol-Übereinkommens schon frühzeitig verworfen. [...]

Eine zweite Option bestand darin, das Europol-Übereinkommen im Wege eines Protokolls aufzuheben und durch einen Ratsbeschluss zu ersetzen. Nach eingehender rechtlicher Prü-

⁵³⁰ Vgl. u.a. 1.) Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Generalsekretariats für den AStV - Betr.: Schlussfolgerungen des Rates über die Zukunft von Europol*, 9670/2/06 REV 2, 2006. 2.) Europäische Kommission: *Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (Europol)*, KOM(2006) 817, 2006.

⁵³¹ Rat der Europäischen Union: *Cover Note from Presidency to COREPER/Council - Subject: Friends of the Presidency's report to the Future of Europol*, 9184/1/06 REV 1, 2006.

⁵³² Rat der Europäischen Union: 9670/2/06 REV 2, Schlussfolgerung 4.

⁵³³ Europäische Kommission: KOM(2006) 817.

⁵³⁴ Europäische Kommission: *Commission Staff Working Document - Accompanying document to the Proposal for a Council Decision establishing the European Police Office (Europol) - Impact Assessment*, SEC(2006)1682, 2006.

⁵³⁵ Europäische Kommission: *Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen - Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts - Zusammenfassung der Folgenabschätzung*, SEK(2006)1683, 2006, Abs. 2.

fung kam die Kommission zu dem Schluss, dass ein Protokoll zur Aufhebung des Europol-Übereinkommens nicht erforderlich ist. [...]

Eine dritte Möglichkeit hätte darin bestanden, dass [sic] Europol-Übereinkommen durch einen Ratsbeschluss zu ersetzen, ohne eine Finanzierung des Polizeiamts aus dem Gemeinschaftshaushalt vorzusehen. Aus Sicht der Kommission ist die Finanzierung Europols aus dem Gemeinschaftshaushalt jedoch die einzig logische Entscheidung, da Rat und Parlament gemeinsam im Rahmen des Haushaltsverfahren über den Haushalt von Europol entscheiden und auf diese Weise die demokratische Kontrolle über Europol verstärkt wird. [...]

Angesichts der Probleme, die sich aufgrund der derzeitigen Rechtsgrundlage von Europol stellen, wurde nur ein Rahmenbeschluss oder ein Beschluss des Rates in Erwägung gezogen. Da ein Rahmenbeschluss eher der Angleichung des mitgliedstaatlichen Rechts dient, dürfte ein Rechtsakt in Form eines Ratsbeschlusses gemäß Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe c EU-Vertrag für die Errichtung einer Organisation auf der Grundlage von Titel VI EU-Vertrag am besten geeignet sein.⁵³⁶

Nach der Festlegung auf diese Option bestimmte der Kommissionsvorschlag als rechtliche Grundlage für Europol die Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe b) und Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe c) EUV-N. Dies bedeutete, dass Europol dann auch der gerichtlichen Kontrolle durch den EuGH nach Artikel 35 EUV-N unterworfen wäre.

Inhaltlich sah der Vorschlag drei Hauptänderungen für die Arbeit Europols vor: Erweiterung des Aufgabenbereichs, Erweiterung und Effizienz-Verbesserung der Instrumente für die Informationsverarbeitung sowie neue Datenschutzbestimmungen.

Was den Aufgabenbereich anbelangt, so übernahm der Vorschlag einerseits die drei Änderungsprotokolle und nahm neben dem Tatbestand der Geldwäsche auch die Unterstützung „in den Bereichen Kriminalitätsprävention sowie kriminaltechnische und kriminalwissenschaftliche Methoden“ und die „Möglichkeit, an gemeinsamen Ermittlungsgruppen teilzunehmen und die Mitgliedstaaten um Durchführung oder Koordinierung von Ermittlungen zu ersuchen“⁵³⁷ auf. Andererseits sollte nach Artikel 4 des Beschlussvorschlags die Zuständigkeit erweitert werden - keine Beschränkung mehr auf rein die organisierte Kriminalität, sondern erweitert um „schwere Kriminalität“: „Europol ist für schwere Kriminalität, insbesondere organisierte Kriminalität und Terrorismus, zuständig, wenn zwei oder mehr Mitgliedstaaten betroffen sind“⁵³⁸. Zudem wurde die Zuständigkeit für Straftaten aufgenommen, „die nicht direkt mit organisier-

⁵³⁶ Ebd., Abs. 3.

⁵³⁷ Europäische Kommission: KOM(2006) 817, Begründung Abs. 3.

⁵³⁸ Ebd., Art. 4.

ter Kriminalität in Zusammenhang stehen“⁵³⁹. Artikel 5 des Beschlussentwurfs über die Aufgaben Europol's (Artikel 3 im Europol-Übereinkommen) wurde erweitert um die Möglichkeit, Daten auch von privaten Stellen zu sammeln (Art. 5 Abs. 1 Buchst. a) sowie andere Mitgliedstaaten bei einer „größeren internationalen Veranstaltung [...], die Auswirkungen auf die öffentliche Ordnung des betreffenden Mitgliedstaats hat“, zu unterstützen (Art. 5 Abs. 1 Buchst. f). Artikel 5 räumte Europol außerdem erstmals gewisse Initiativmöglichkeiten ein, beispielsweise indem Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe e) das „Ersuchen der zuständigen Behörden der betreffenden Mitgliedstaaten um Durchführung oder Koordinierung der Ermittlungen in bestimmten Fällen“ vorsah.

In Bezug auf die Aktualisierung und Verbesserung der Instrumente für die Informationsverarbeitung beinhaltete Artikel 10 des Beschlussentwurfs die Möglichkeit der Verwendung neuer Verarbeitungssysteme (Abs. 3) sowie die Aufforderung zur Sicherstellung größtmöglicher Kompatibilität der Datenverarbeitungssysteme Europol's mit denen der Mitgliedstaaten (Abs. 5). Zudem sah der Beschlussentwurf in Artikel 11 die Vereinfachung des Zugriffs nationaler Stellen auf die Europol-Informationen vor:

„Von einem Nachweis im Sinne von Artikel 7 Absatz 1 des Europol-Übereinkommens, dass die Datenabfrage für Ermittlungen in einem bestimmten Fall erforderlich ist, um über die Verbindungsbeamten uneingeschränkter Zugriff auf die Daten zu erhalten, wurde abgesehen, da dies in der Praxis als zu aufwändig angesehen wurde und die Effizienz der Ermittlungen beeinträchtigen könnte“.⁵⁴⁰

Die bedeutendsten Neuerungen hinsichtlich des Datenschutzes waren die Verstärkung der Kontrollmechanismen zur Sicherstellung der Rechtmäßigkeit von Datenabfragen (Art. 18) und die Einführung eines unabhängigen Datenschutzbeauftragten (Art. 27). Die Höchstdauer für die Speicherung von Analysedateien wurde im Beschlussentwurf in Artikel 16 Absatz 4 auf drei Jahre festgelegt. Eine Verlängerung der Speicherung von drei Jahren sollte einer Unterrichtung des Verwaltungsrats und einer Anhörung der gemeinsamen Kontrollinstanz bedürfen.

Auf der organisatorischen Ebene sah der Vorschlag für Europol den Status einer Agentur der Europäischen Union vor (Art. 1). Statt der unter dem Rechtsrahmen des Übereinkommens praktizierten Finanzierung durch die Mitgliedstaaten sah der Vorschlag eine Finanzierung Europol's durch den Gemeinschaftshaushalt vor (Art. 41).

⁵³⁹ Ebd., Begründung Abs. 3.

⁵⁴⁰ Ebd.

bb) Die Position des Europäischen Parlaments

Das EP begann seine Beschäftigung mit dem Kommissionsentwurf in der Sitzung des Ausschusses für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) am 25. Januar 2007. Als Berichterstatter wurde der Spanier Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Mitglied der EVP-Fraktion, ernannt.

In der ersten Ausschusssitzung zum Thema Europol am 25. Januar 2007 stellte die Kommission ihren Vorschlag vor und es folgte eine erste Aussprache.⁵⁴¹ Am 19. Februar 2007 veröffentlichte der Berichterstatter daraufhin sein Arbeitsdokument⁵⁴², das er am 20. März 2007 dem Ausschuss vorstellte. Darin wiederholte der Berichterstatter noch einmal die früheren Positionen des EPs zu Europol und definierte in der Schlussfolgerung die „Marschroute“ für das anstehende Verfahren innerhalb des EPs:

„Die Europäische Union glaubt weiter an das Prinzip der Souveränität und an feste Partnerschaften, die durch neue Organisationen und Initiativen unterstützt werden. Der Glaube an die Zukunft Europols und die Unterstützung dafür bleibt gerade jetzt, da diese Organisation letztendlich rechtlich und operativ erneuert wird, stark. Zu wünschen wären jedoch Verbesserungen in Bezug auf die demokratische Verantwortung Europols gerade nach der Erweiterung seiner operativen Befugnisse. Die Gewährung angemessener operativer Befugnisse und die Verbesserung der demokratischen Kontrolle müssen Hand in Hand gehen.“⁵⁴³

Dass die Stärkung der demokratischen Kontrolle das wichtigste Anliegen der Abgeordneten sein würde, zeigte wiederum die Aussprache im Ausschuss am 20. März 2007 zu dem Arbeitsdokument.⁵⁴⁴ Die dort anwesende Vertreterin der Kommission machte jedoch auf bevorstehende Schwierigkeiten in den Verhandlungen mit dem Rat und insbesondere auf dessen Bedenken bezüglich der Finanzierung Europols aus dem Gemeinschaftshaushalt aufmerksam.

Am 10. April 2007 veranstaltete der LIBE-Ausschuss eine öffentliche Anhörung zur Zukunft Europols als Vorbereitung für die Arbeiten am Bericht. Nachdem zahlreiche Experten wie unter anderem der Direktor von Europol, Vertreter des Rates und der Kommission, Wissenschaftler sowie der Europäische Datenschutzbeauftragte

⁵⁴¹ Vgl. Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: *Protokoll der Sitzung vom 24. Januar 2007, 9.00 - 12.30 Uhr und 15.00 - 18.30 Uhr, und 25. Januar 2007, 9.00 - 12.30 Uhr, Brüssel, PE-384.506, 2007, TOP 19.*

⁵⁴² Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: *Arbeitsdokument zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL), PE-384.579, 2007.*

⁵⁴³ Ebd., S. 5.

⁵⁴⁴ Vgl. Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: *Protokoll der Sitzung vom 20. März 2007, 9.00 - 12.30 Uhr, 20. März 2007, 15.00 - 18.30 Uhr und 21. März 2007, 9.00 - 12.30 Uhr, Brüssel, PE-386.579, 2007, TOP 5.*

ihre Meinung und Vorstellungen für die Zukunft Europol's erläutert hatten und mit den Abgeordneten diskutiert hatten, kam der Berichterstatter in seiner abschließenden Erklärung zu dem Schluss:

„Mr Agustín Díaz de Mera emphasised the need for improved cooperation between the national police forces and Europol to develop operational activities in the short term. In the long term, the Convention has to develop along with operational capacity, and it is imperative that political agreement is achieved in this area. A strong network of information is the only way to combat crime, and a proper balance must be achieved in the exchange of information with private entities. Data must remain confidential. Police forces have to be provided with a more effective and clear framework and data protection supervision should be more independent. In order to protect the rights of the individual, access must be granted. Data retention should be limited to a specified period of time. The collection of data must be necessary and protected; efficiency and simplification are of key concern. He acknowledged Mr Ronconi's point on how the EU needs Europol. Cooperation between Europol and the institutions is vital, as Europol is increasing the security of EU citizens.“⁵⁴⁵

Der erste Berichtsentwurf des Berichterstatters⁵⁴⁶ wurde bereits vor dieser Anhörung, am 22. März 2007, veröffentlicht - besprochen wurde er in der Ausschusssitzung vom 17. Juli 2007. Der Berichterstatter schlug darin 18 Änderungsanträge am Kommissionsentwurf vor, die sich hauptsächlich auf die beiden Bereiche Datenschutz und demokratische Kontrolle konzentrierten.

Bezüglich des Datenschutzes zielten die Änderungsanträge des Berichterstatters auf die Stärkung des Datenschutzbeauftragten (ÄA 1 und 12), auf zusätzliche Absicherung bei der Dateneinholung von privaten Stellen (ÄA 2), auf die Reduzierung der Dauer der Speicherung der Daten auf zwei Jahre (ÄA 9) sowie auf die Stärkung des Datenschutzes generell (ÄA 6, 7, 8 und 11) ab. Besonders hob der Berichterstatter seine Bedenken bei der Möglichkeit der Einholung von Daten von privaten Stellen hervor:

„Die Möglichkeit, Daten von privaten Stellen einzuholen, sollte gründlich durchdacht werden, da solche Daten möglicherweise nicht auf sichere und zuverlässige Art eingeholt wurden; deshalb ist es erforderlich, jeden Fall einzeln zu prüfen und zusätzliche Garantien - einschließlich gerichtlicher Kontrolle - zu schaffen.“⁵⁴⁷

Entsprechend fordert Änderungsantrag 2 für Artikel 5:

⁵⁴⁵ Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: *Minutes of the Public Hearing on the Future of Europol, Tuesday 10 April 2007*, 2007, S. 13.

⁵⁴⁶ Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: *Entwurf eines Berichts über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL)*, PE-386.497, 2007.

⁵⁴⁷ Ebd., Begründung.

Änderungsantrag 2 Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a	
<i>Vorschlag der Kommission</i>	<i>Geänderter Text</i>
a) Einholen, Speichern, Verarbeiten, Analysieren und Austauschen von Informationen und Erkenntnissen, die von den Behörden der Mitgliedstaaten, von Drittländern oder anderen öffentlichen oder privaten Stellen übermittelt werden;	a) Einholen, Speichern, Verarbeiten, Analysieren und Austauschen von Informationen und Erkenntnissen, die von den Behörden der Mitgliedstaaten, von Drittländern oder anderen öffentlichen oder privaten Stellen übermittelt werden; <i>kommen die Informationen von privaten Stellen, müssen sie – unter Beachtung der nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 95/46/EG – rechtmäßig eingeholt und verarbeitet werden, bevor sie an Europol übermittelt werden; Europol wird der Zugriff darauf nur von Fall zu Fall, zu festgelegten Zwecken und unter gerichtlicher Kontrolle in den Mitgliedstaaten gestattet;</i>

Die vom Parlament vorgenommen Änderungen werden durch Fett- und Kursivdruck hervorgehoben

In Bezug auf die demokratische Kontrolle forderte der Berichterstatter eine Mitsprache des EPs bei der Auswahl des Direktors (ÄÄ 14), eine zwingende jährliche Vorstellung der Prioritäten Europols vor dem EP und nationalen Abgeordneten (ÄÄ 16) sowie die Möglichkeit für das EP, auf Wunsch die Führungsebene Europols zu einer Anhörung einberufen zu können (ÄÄ 18). Ein besonderes Anliegen des Berichterstatters war hierbei die Einrichtung eines „Gemischten Ausschusses“ aus dem entsprechenden EP-Ausschuss und Vertretern der einzelstaatlichen Parlamente, dem Europol jährlich seine Prioritäten vorzustellen habe. In der Einbeziehung der nationalen Abgeordneten und der Pflicht zur Präsentation der Prioritäten Europols vor diesem Ausschuss sah der Berichterstatter eine deutliche Steigerung der Transparenz und demokratischen Kontrolle. So forderte sein Änderungsantrag 16 die Aufnahme eines neuen Artikel 44 Absatz 4 a in den Beschluss, der vorschreiben sollte:

„Der Vorsitzende des Verwaltungsrats oder der Direktor von Europol stellen die Prioritäten von Europol für das darauffolgende Jahr vor dem zuständigen Ausschuss des Europäischen Parlaments und Mitgliedern der nationalen Parlamente vor, um eine demokratische Debatte mit der Zivilgesellschaft und eine bessere Kontrolle der Tätigkeiten von Europol zu gewährleisten.“

Eine weitere Forderung zur Stärkung der parlamentarischen Kontrolle sah vor, dass das EP „auf Verlangen“ (und nicht abhängig von deren Wohlwollen) die Führungsebene Europol zur Anhörung vor das EP zitieren könne. Entgegen des Vorschlags der Kommission forderte der Berichtstatter zudem, dass diese Aussprachen mit dem EP nicht nur auf „allgemeine“ Fragen zu Europol beschränkt werde, sondern auch konkrete Fragen zulasse:

Änderungsantrag 18 Artikel 47	
<i>Vorschlag der Kommission</i>	<i>Geänderter Text</i>
Der Vorsitzende des Verwaltungsrats und der Direktor können vor dem Europäischen Parlament auftreten , um allgemeine Europol betreffende Fragen zu erörtern.	Der Vorsitzende des Verwaltungsrats und der Direktor erscheinen auf Verlangen vor dem Europäischen Parlament, um Europol betreffende Fragen zu erörtern.

Die vom Parlament vorgenommen Änderungen werden durch Fett- und Kursivdruck hervorgehoben

Die weiteren Mitglieder des LIBE-Ausschusses reichten noch zusätzliche 37 Änderungsanträge ein⁵⁴⁸, die sich hauptsächlich auf die beiden bereits im Berichtsentwurf des Berichtstatters identifizierten Hauptprobleme Datenschutzniveau und parlamentarische Kontrolle konzentrierten. Von den 36 Änderungsvorschlägen bezogen sich 27 auf den Grundrechtsschutz, 5 auf mehr parlamentarische Mitbestimmung und nur 6 auf andere Bereiche (ein Änderungsantrag deckte sowohl den Bereich Datenschutz als auch parlamentarische Kontrolle ab). Nur einer der Änderungsanträge widersprach dabei der Ausrichtung, die der Berichtstatter mit seinem Berichtsentwurf vorgegeben hatte. Die meisten Anträge ergänzten die des Berichtstatters nur oder formulierten sie etwas um. Der einzige Änderungsantrag, der der Linie des Berichtstatters entgegenlief, forderte die Rücknahme der Erweiterung des Zuständigkeitsbereichs Europol und die Beschränkung auf die organisierte Kriminalität wie bereits im Übereinkommen von 1999 (ÄA 22).

Im Bereich Datenschutz beinhalteten die Änderungsanträge neben kleineren allgemeinen Verbesserungen (ÄA 19-21, 24-33, 36-39, 42-43 und 53-54) die bereits im Berichtsentwurf bearbeiteten Themen Stärkung der Unabhängigkeit des Datenschutzbeauftragten (ÄA 44), Datenbeschaffung von privaten Stellen (ÄA 23) und die

⁵⁴⁸ Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: *Änderungsanträge 19-55, Entwurf eines Berichts Agustín Díaz de Mera García Consuegra zum Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL)*, PE-386.727, 2007.

Dauer der Speicherung der Daten (ÄA 34-35). Der einzig neue Aspekt in Bezug auf das Datenschutzniveau ist die Forderung von Abgeordneten der liberalen und der grünen Fraktion, die Weitergabe von Daten an Drittstellen stärker zu reglementieren. So fordert Änderungsantrag 41:

Änderungsantrag 41 Artikel 24 Absatz 2	
<i>Vorschlag der Kommission</i>	<i>Geänderter Text</i>
<p>2. Europol kann abweichend von Absatz 1 in seinem Besitz befindliche personenbezogene Daten nach Maßgabe von Absatz 4 an Drittstellen im Sinne von Artikel 23 Absatz 1 weitergeben, wenn der Direktor von Europol die Übermittlung der Daten zum Schutz wesentlicher Interessen der betreffenden Mitgliedstaaten im Rahmen der Zielvorgaben von Europol oder zur Abwehr einer unmittelbaren kriminellen oder terroristischen Bedrohung für unbedingt erforderlich hält. Der Direktor von Europol nimmt stets eine Abwägung zwischen diesen Interessen und dem bei der betreffenden Stelle gewährleisteten Datenschutzniveau vor.</p>	<p>2. Europol kann im Einzelfall abweichend von Absatz 1 in seinem Besitz befindliche personenbezogene Daten nach Maßgabe von Absatz 4 an Drittstellen im Sinne von Artikel 23 Absatz 1 weitergeben, wenn der Direktor von Europol die Übermittlung der Daten zum Schutz wesentlicher Interessen der betreffenden Mitgliedstaaten im Rahmen der Zielvorgaben von Europol oder zur Abwehr einer unmittelbaren kriminellen oder terroristischen Bedrohung für unbedingt erforderlich hält. Der Direktor von Europol berücksichtigt stets das Niveau der Beachtung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in dem Drittland, an das Daten übermittelt werden könnten, und die Zwecke, für die die Daten bestimmt sind; er nimmt stets eine Abwägung zwischen den wesentlichen Interessen der betreffenden Mitgliedstaaten und dem bei der betreffenden Stelle gewährleisteten Datenschutzniveau vor; er berücksichtigt stets den Grad an Gegenseitigkeit beim Informationsaustausch und informiert unverzüglich das Europäische Parlament, die Kommission und den Rat sowie die Datenschutzkontrollinstanzen.</p>

Die vom Parlament vorgenommen Änderungen werden durch Fett- und Kursivdruck hervorgehoben

Im Bereich der Stärkung demokratischer Kontrolle wurden ebenfalls nur die bereits im Berichtsentwurf des Berichterstatters enthaltenen Forderungen nach mehr Mitbestimmung des EPs (ÄA 21, 48 und 50), Mitsprache des EPs bei der Auswahl des Direktors von Europol (ÄA 49) sowie nach einem gemischten parlamentarischen

Ausschuss (ÄA 51) ergänzt oder anders formuliert. Eine gänzlich neue Forderung kam in diesem Bereich nicht auf.

Ein bis dato noch gänzlich nicht angesprochenes Thema behandelten die Änderungsanträge 52 und 55 mit der Ablehnung der verschiedenen Vorrechte, Immunitäten und Befreiungen (bspw. von Steuern und Abgaben) für das Europol-Personal. Die beiden Anträge forderten die komplette Streichung des entsprechenden Artikel 50 und des Anhangs II. In der Begründung der Anträge argumentierten die beiden Abgeordneten:

„Das Thema der weitreichenden Befreiungen und Immunitäten, die den Europol-Beamten gewährt werden sollen, ist äußerst kontrovers; solche Befreiungen und Immunitäten sind nicht nachvollziehbar, da Europol nicht als Geheimdienst, sondern als Polizeiamt fungiert. Sie müssen - zumal sie zu Straffreiheit führen könnten - dringend weiter erörtert und überarbeitet oder einfach gestrichen werden.“

Am 12. November 2007 fand die Abstimmung im Ausschuss über den Bericht statt.⁵⁴⁹ Der Berichterstatter hatte hierfür einige Wochen zuvor drei Kompromissänderungsanträge eingereicht⁵⁵⁰, mit denen er ähnliche, nur geringfügig variierende Anträge von mehreren Abgeordneten zusammenführte. Der erste der Kompromissanträge verband drei Anträge (ÄA 19, 53 und 54 der Ausschussmitglieder), deren Ziel es war, den Rat zur schnellstmöglichen Annahme des Rahmenbeschlusses zum Datenschutz in der dritten Säule zu bewegen. Der zweite Kompromissantrag betraf die Dateneinholung von privaten Stellen. Darin wurden die Formulierungen des Änderungsantrags 2 des Berichterstatters und des Änderungsantrags 23 verbunden. Der Kompromissänderungsantrag 3 betraf zwei Änderungsanträge von Ausschussmitgliedern (ÄA 29 und 30), die den Ausbau des Datenschutzes bei der Verbindung der Datenverarbeitungssysteme Europol mit denen der Mitgliedstellen forderten.

Der am 12. November 2007 bei der Abstimmung im Ausschuss angenommene Bericht⁵⁵¹ enthielt dann 55 Änderungsanträge. Von den Anträgen des Berichterstatters wurden bis auf einen (ÄA 6) alle übernommen. Auch die meisten Anträge der anderen Ausschussmitglieder hielten Einzug in den Bericht, da sie - wie bereits erwähnt - alle grundsätzlich der Linie des Berichterstatters entsprachen. Wenn Anträge

⁵⁴⁹ Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: *Entwurf der Tagesordnung, Außerordentliche Sitzung Montag, 12. November 2007, 19.00 - 20.30 Uhr, Straßburg*, PE-396.776, 2007, TOP 5.

⁵⁵⁰ Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: *Kompromissänderungsanträge 1-3, Entwurf eines Berichts Agustín Díaz de Mera García Consuegra zum Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL)*, PE-391.962, 2007.

⁵⁵¹ Europäisches Parlament: *Bericht über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL)*, A6-0447/2007, 2007.

nicht berücksichtigt wurden, dann hauptsächlich weil andere Formulierungen vorlagen, die inhaltlich mit den nicht übernommenen übereinstimmten. Die Vorschläge zu inhaltlichen Änderungen, die vom Ausschuss abgelehnt wurden, waren die zur Beschränkung des Zuständigkeitsbereichs auf die schwere Kriminalität (ÄÄ Ausschussmitglieder 22), zur Reduzierung der Speicherungsfrist auf ein Jahr (ÄÄ Ausschussmitglieder 35) sowie die zur Einschränkung der Vorrechte, Befreiungen und Immunitäten für Europol-Personal (ÄÄ Ausschussmitglieder 52 und 55).

Dass bereits in der Phase der Erarbeitung des Berichts im Ausschuss fraktionsübergreifende Einigkeit und damit intra-institutionelle Einigkeit herrschte, machte die Übereinstimmung der vom Berichtersteller und der von den anderen Ausschussmitgliedern eingereichten Änderungsanträge sowie die Übernahme von Änderungsanträgen auch von der grünen und der GUE/NGL-Fraktion durch den Berichtersteller von der EVP-Fraktion deutlich.

In dem vom Ausschuss verabschiedeten Bericht wurden auch einige Änderungsanträge aus den Stellungnahmen des Haushaltsausschusses⁵⁵² (BUDG) und des Ausschusses für konstitutionelle Fragen⁵⁵³ (AFCO) aufgenommen.

Der Haushaltsausschuss schlug in seiner Stellungnahme 19 Änderungsanträge vor, von denen nur zwei (ÄÄ 1-2, 8, 16) nicht Einzug in den Bericht des LIBE-Ausschusses fanden. Die Vorschläge des Haushaltsausschusses konzentrierten sich vornehmlich auf eine Klarstellung der Regulierungen zum neuen Status Europol als Agentur der EU:

„Indem es zu einer Agentur der Europäischen Union wird, ist Europol in Bezug auf den Haushalt als neue Agentur zu betrachten und entsprechend zu behandeln, d.h. unter gebührender Berücksichtigung der Vorrechte der Europäischen Parlaments im Sinne von Nummer 47 der Interinstitutionellen Vereinbarung.“⁵⁵⁴

In diesem Sinne erstreckten sich die Änderungsanträge auf

„die allgemeinen Vorrechte des Parlaments (Änderungsanträge 5, 8, 12, 13 und 16), die Rechte und Pflichten der Organe von Europol (Änderungsanträge 6, 7, 9 und 11), die Finanzvorschriften der Agentur (Änderungsanträge 14 und 19), ihr Kontrollsystem (Änderungsantrag

⁵⁵² Europäisches Parlament - Ausschuss BUDG: *Stellungnahme des Haushaltsausschusses für den Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL)*, PE-388.540, 2007.

⁵⁵³ Europäisches Parlament - Ausschuss AFCO: *Stellungnahme des Ausschusses für konstitutionelle Fragen für den Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL)*, PE-386.693, 2007.

⁵⁵⁴ Europäisches Parlament - Ausschuss BUDG: PE-388.540, Begründung.

15) und die Auswahl des Personals und die Beschäftigungsbedingungen (Artikel 17 und 18).⁵⁵⁵

Der Ausschuss für konstitutionelle Fragen schlug in seiner Stellungnahme in acht Änderungsanträgen hauptsächlich Klarstellungen zum künftigen Status Europol's sowie zur parlamentarischen Kontrolle vor. Von den acht Anträgen wurden fünf in den Bericht des LIBE-Ausschusses aufgenommen (nicht aufgenommen wurden die ÄA 6-8).

Als der Bericht dann am 16. Januar im Plenum des Europäischen Parlaments besprochen wurde, wiederholte der Berichterstatter noch einmal die grundsätzliche Zustimmung zum Ziel des Legislativvorschlags:

„Das Verbrechen ist dynamisch und verändert sich unentwegt, daher müssen Europol und die übrigen EU-Instrumente zum Schutz der Sicherheit der Bürger schneller an die sich ändernden Zeiten angepasst werden. Das Übereinkommen vom Juli 1995 ist veraltet. [...] Der neue Vorschlag, den ich heute zur Diskussion stelle, führt substantielle Änderungen ein. Erstens, durch einen auf Artikel 34(2) des EU-Vertrags basierenden Beschluss des Rates liegt ein viel flexibleres Instrument vor. Zweitens, der Vorschlag enthält so wichtige inhaltliche Änderungen wie die Umwandlung von Europol in eine europäische Agentur, was bedeutet, ihrem Personal den EU-Beamtenstatus zu geben und, was wünschenswert wäre, es aus dem Gemeinschaftshaushalt zu finanzieren.“⁵⁵⁶

Er wiederholte aber auch die Bedeutung der vom Ausschuss vorgeschlagenen Änderungen:

„Mit der Arbeit des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres wurde ein doppeltes Ziel erreicht. Erstens, die Veränderung des Vorschlags des Rates, Europol mit einem spezifischen Rahmen für den Schutz personenbezogener Daten auszustatten [...]. Zweitens, dem Parlament eine größere Kontrolle über die Tätigkeit von Europol zu übertragen [...].“⁵⁵⁷

Ähnlich äußerten sich alle Abgeordneten der vier großen Fraktionen, womit in der Plenardebatte bereits die inter-fraktionelle Einigkeit bezüglich der geforderten Änderungen am Legislativvorschlag deutlich wurde.

Für die Plenarabstimmung zum Bericht am 17. Januar 2008 wurden von mehreren Fraktionen sechs zusätzliche Änderungsanträge gestellt und die Abstimmung wurde deswegen in mehrere Abschnitte unterteilt.⁵⁵⁸ In der ersten Abstimmung wur-

⁵⁵⁵ Ebd.

⁵⁵⁶ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 16.01.2008, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 61E vom 06.03.2008, S. 167f.

⁵⁵⁷ Ebd.

⁵⁵⁸ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 17.01.2008, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 61E vom 06.03.2008, S. 263.

den die unstrittigen Änderungsanträge aus dem Bericht im Block abgestimmt und mit großer Mehrheit des Plenums angenommen (511 dafür, 69 dagegen, 10 Enthaltungen⁵⁵⁹). Ein weiterer Abstimmungspunkt wurde nötig, da die Fraktion Unabhängigkeit und Demokratie (IND/DEM) eine gesonderte Abstimmung beantragt hatte⁵⁶⁰ zu den Änderungsanträgen aus dem Bericht mit den Forderungen nach einer schnellstmöglichen Annahme des Rahmenbeschlusses zum Datenschutz in der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (ÄA 3 Bericht), nach einem Ausbau des Datenschutzniveaus bei Drittstaaten und -stellen (ÄA 11 Bericht), nach stärkeren Absicherungen bei der Datenbeschaffung von privaten Stellen (ÄA 13 Bericht), nach einer Konkretisierung der Definition der „nationalen Stelle“ (ÄA 15 Bericht) sowie nach der Anwendung der Verordnung zum Datenschutz in den Organen und Institutionen der Gemeinschaft auf Europol (ÄA 27 Bericht). Die Änderungsanträge aus dem Bericht wurden jedoch mit einer deutlichen Mehrheit angenommen.⁵⁶¹

Die weiteren gesonderten Abstimmungen wurden nötig, weil von Fraktionen Alternativvorschläge zu einigen Änderungsanträgen des Berichts gestellt wurden. So schlug die ALDE-Fraktion die Ersetzung des Änderungsantrags 29 des Berichts durch einen etwas erweiterten Antrag vor, der die Forderungen des Berichts-Antrags zu den Verpflichtungen des Direktors beim Datenschutz ergänzte um die Pflicht des Direktors,

„regelmäßig das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission sowie die Datenschutzkontrollstellen über die bei der Durchführung dieses Artikels getroffenen Entscheidungen“⁵⁶²

zu informieren. Der Vorschlag wurde vom Plenum angenommen.⁵⁶³

Ein weiterer Plenar-Änderungsantrag wurde wiederum von der ALDE-Fraktion eingebracht, in dem ein alternatives Verfahren bei der Auswahl des Europol-Direktors vorgesehen war. Auch dieser Änderungsantrag stimmte bezüglich der Intention und des Ziels wieder mit dem Berichts-Antrag überein, schlug jedoch eine andere Vorgehensweise vor. Das vorgeschlagene Verfahren entsprach dem bereits im Ausschuss von zwei (ebenfalls liberalen) Abgeordneten eingebrachten⁵⁶⁴, wel-

⁵⁵⁹ Ebd.

⁵⁶⁰ Ebd.

⁵⁶¹ Ebd.

⁵⁶² Europäisches Parlament: T6-0015/2008, ÄA 58.

⁵⁶³ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 17.01.2008, a.a.O., S. 263.

⁵⁶⁴ Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: PE-386.727, ÄA 49.

ches aber im Ausschuss noch abgelehnt worden war und nicht in den Bericht aufgenommen wurde. Das ausführlichere Verfahren sollte mehr Transparenz und eine stärkere Einbeziehung des EPs bringen sowie für mehr Einheitlichkeit bei den Strukturen der Agenturen der EU sorgen, indem es dem Verfahren bei der Ernennung des Direktors der Agentur für Grundrechte entspricht. Auch dieser alternative Änderungsantrag wurde vom Plenum statt des im Bericht vorgesehenen angenommen.⁵⁶⁵

In weiteren Plenar-Änderungsanträgen beantragte die ALDE-Fraktion die Wiederaufnahme von drei Änderungsanträgen, die im Ausschuss eingebracht worden waren, jedoch nicht in den Bericht aufgenommen wurden. Einer der Anträge sah klar definierte Strukturen für einen regelmäßig zusammenkommenden gemischten parlamentarischen Europol-Ausschuss vor, womit die ALDE-Fraktion im Grad der Institutionalisierung des gemischten Ausschusses weit über die Vorstellungen des Berichterstatters hinausging. In den beiden anderen Plenar-Änderungsanträgen wurde die Wiederaufnahme der bereits im Ausschuss geforderten Einschränkungen der für das Europol-Personal vorgesehenen Vorrechte, Immunitäten und Befreiungen beantragt. Alle drei Anträge fanden keine Mehrheit im Plenum.⁵⁶⁶

Der letzte Plenar-Änderungsantrag stellte einen gemeinsamen Antrag der EVP-, SPE-, ALDE- und Grünen-Fraktion dar. Er beinhaltete die Forderung, dass der neue Beschluss „innerhalb von sechs Monaten nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon“ überprüft werden müsse. Diese Forderung war während der Beratungen im Ausschuss nicht aufgekommen. Der fraktionsübergreifende Antrag fand dann auch Einzug in die letztendliche Legislative EntschlieÙung⁵⁶⁷ (ÄA 62).

In der finalen Abstimmung stimmte das Plenum mit großer Mehrheit sowohl für den geänderten Vorschlag (534 dafür, 35 dagegen, 27 Enthaltungen) als auch für die Legislative EntschlieÙung (502 dafür, 46 dagegen, 41 Enthaltungen).⁵⁶⁸ Die vier großen Fraktionen waren sich auch bei den Schlussabstimmungen einig⁵⁶⁹, lediglich in der EVP-Fraktion gab es einige „Abweichler“ von der Fraktionslinie. Die Abweichler innerhalb der EVP-Fraktion kamen zumeist aus nationalen Delegationen, die sich in der anschließenden siebten Wahlperiode (seit 2009) der Fraktion Europäische Kon-

⁵⁶⁵ Europäisches Parlament: T6-0015/2008, ÄA 59.

⁵⁶⁶ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 17.01.2008, a.a.O., S. 263.

⁵⁶⁷ Ebd.

⁵⁶⁸ Ebd.

⁵⁶⁹ Ebd., S. 301ff.

servative und Reformisten angeschlossen haben und sich noch nie in der politischen Mitte der EVP-Fraktion befunden hatten.

cc) Das Verfahren im Rat und das legislative Ergebnis

Die erste Besprechung des Kommissions-Vorschlags für einen Beschluss zur Errichtung Europols fand während der Tagung der Ratsformation Justiz und Inneres (JI-Rat) am 19. und 20. April 2007 statt.⁵⁷⁰

Ein für diese Ratstagung erstellter Vermerk⁵⁷¹ machte deutlich, dass auch im Rat unumstritten war, dass kurzfristige Maßnahmen wie die Implementierung der Änderungsprotokolle nicht ausreichen würden, um aus Europol ein wirkungsvolles Instrument auch für zukünftige Herausforderungen zu machen:

„Die Mitgliedstaaten verfolgen gemeinsam das Ziel, dass sich aus der Überführung des Europol-Übereinkommens in den Rechtsrahmen der EU maßgebliche Verbesserungen für die tägliche Arbeit Europols ergeben. Insoweit ist es ausdrücklich zu begrüßen, dass der Kommissionsentwurf z.B. die Ausdehnung des Mandatsbereichs auf alle Formen der grenzüberschreitenden schweren Kriminalität, die Festschreibung der Funktion Europols als eine Zentralstelle zur Bekämpfung der Eurofälschung oder Flexibilisierungen im Bereich der Datenbanken vorsieht und hierüber bereits weitgehende Einigung erzielt werden konnte.“⁵⁷²

Der Vermerk machte allerdings auch schon vor Beginn der Verhandlungen deutlich, dass die Finanzierung Europols das beherrschende Streitthema werden würde:

„Unter diesem Gesichtspunkt muss nicht zuletzt auch die Frage der künftigen Finanzierung und der künftigen Personalregelungen Europols betrachtet werden. Die bisherigen Prüfungen durch die zuständigen Ratsgremien (Ratsarbeitsgruppen Europol und Statut) haben gezeigt, dass sich bei der derzeit im Kommissionsentwurf vorgesehenen unmittelbaren Finanzierung Europols aus dem Gemeinschaftshaushalt der EU und die daraus folgende Anwendung des EG-Beamtenstatuts einige rechtliche Probleme ergeben.“⁵⁷³

⁵⁷⁰ Vgl. Rat der Europäischen Union: *Entwurf eines Protokolls, 2794. Tagung des Rates der Europäischen Union (Justiz und Inneres) vom 19./20. April 2007 in Luxemburg, 9566/07, 2007, TOP 9.*

⁵⁷¹ Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes an den AStV/Rat - Betr.: Europol - kurzfristige Verbesserungen der operativen Fähigkeiten von Europol, insbesondere durch die Implementierung der Änderungsprotokolle - Zukunft von Europol, 8203/07, 2007.*

⁵⁷² Ebd., S. 3.

⁵⁷³ Ebd.

Für die nächste Tagung des JI-Rates am 12. und 13. Juni 2007 legte der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) einen Entwurf⁵⁷⁴ eines überarbeiteten Kapitels I („Errichtung und Aufgabenverteilung“) vor.

In Artikel 1 Absatz 1 zur Errichtung wurde der Verweis auf den Status Europol als Agentur der EU gestrichen. Statt der Formulierung aus dem Kommissionsvorschlag „Mit diesem Beschluss wird ein Europäisches Polizeiamt, nachstehend ‚Europol‘ genannt, als Agentur der Europäischen Union errichtet. Europol hat seinen Sitz in Den Haag, Niederlande“ lautete Artikel 1 Absatz 1 in der vom AStV geänderten Version:

„Dieser Beschluss ersetzt die Bestimmungen des Übereinkommens aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts („Europol-Übereinkommen“). Europol hat seinen Sitz in Den Haag, Niederlande.“

Auch die Definition des Zuständigkeitsbereichs von Europol wurde leicht abgeändert. Statt der Bekämpfung von „schwerer Kriminalität und Terrorismus“ in der Formulierung der Kommission wurde der Fokus in der Formulierung des AStV etwas anders gelegt, auf die „Bekämpfung von organisierter Kriminalität, Terrorismus und anderen Formen schwerer Kriminalität“⁵⁷⁵.

Bei der Festlegung der Prioritäten Europol strich der Entwurf des AStV die Beteiligung des EPs sowie auch den Vorschlag der Kommission, den Rat in dieser Frage mit qualifizierter Mehrheit entscheiden zu lassen. In der Version des Kommissionsentwurfs lautete der entsprechende Artikel 4 Absatz 4:

„Der Rat legt mit qualifizierter Mehrheit nach Anhörung des Europäischen Parlaments unter Berücksichtigung der diesbezüglichen Mechanismen der Europäischen Union im Zuständigkeitsbereich von Europol die Prioritäten für die Prävention und Bekämpfung der Kriminalitätsformen fest, für die Europol zuständig ist.“

Der Ausschuss der Ständigen Vertreter änderte den Artikel wie beschrieben ab und setzte ihn zudem an eine andere Position innerhalb des Artikels, womit der Artikel 4 Absatz 2a dann lautete:

„Auf Empfehlung des Verwaltungsrates legt der Rat seine Prioritäten für Europol fest, wobei er insbesondere den von Europol erstellten strategischen Analysen und Bewertungen der Bedrohungslage Rechnung trägt.“

⁵⁷⁴ Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Generalsekretariats für den Rat - Betr.: Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL) - Abschließende Überarbeitung von Kapitel I, 10327/07, 2007.*

⁵⁷⁵ Ebd., Art. 3.

Bei der Definition der Kernaufgaben Europol's weitete der AStV die Handlungsmöglichkeiten Europol's bei der Unterstützung der Mitgliedstaaten bei größeren internationalen Veranstaltungen aus. Während die Möglichkeit, die Unterstützung Europol's heranzuziehen, im Kommissionsvorschlag beschränkt war auf Veranstaltungen, „die Auswirkungen auf die öffentliche Ordnung des betreffenden Mitgliedstaats“ haben (Art. 5 Abs. 1 Buchst. f Vorschlag KOM), fiel diese Beschränkung im Entwurf des AStV weg. Eine Hinzuziehung Europol's wäre damit bei jeder „größeren internationalen Veranstaltung“ (Art. 5 Abs. Buchst. e Entwurf AStV) möglich. Diese Definition gewährt den Mitgliedstaaten durch ihre Unklarheit - und somit großem Spielraum bei ihrer Auslegung - die Möglichkeit, die Unterstützung Europol's auch bei Veranstaltungen heranzuziehen, die nach einer strengeren und klareren Definition nicht in dessen Zuständigkeitsbereich fallen würden.

Zudem wurde für die Juni-Tagung des JI-Rates ein Vermerk zu den Auswirkungen der Finanzierung Europol's aus dem Gemeinschaftshaushalt⁵⁷⁶ erstellt. Was die finanziellen Auswirkungen der Anwendung des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften auf das Europol-Personal anbelangt, so lautete das Urteil des Vermerks, dass „aufgrund fehlender vergleichbarer Berechnungen keine endgültigen Aussagen zur Haushaltsneutralität getroffen werden können“⁵⁷⁷. Denn sowohl die Kommission als auch Europol hatten Berechnungen zu den Auswirkungen einer Umstellung vom bisherigen Europol-Statut auf das EG-Statut durchgeführt und waren dabei zu unterschiedlichen Ergebnissen gekommen. Während die Kommission zu dem Schluss kam, dass die Personalkosten nicht ansteigen würden, ging Europol von einem Anstieg der Personalkosten von ca. 15% aus (was bezogen auf den damaligen Europol-Haushalt ca. 9,5 Mio. Euro bedeutet hätte)⁵⁷⁸. Der Vermerk machte aber auch unmissverständlich klar, dass die Verringerung der absoluten Entscheidungshoheit in den Händen des Rates und eine verstärkte Mitbestimmung anderer Stellen eine der Hauptsorgen der Mitgliedstaaten bei der Finanzierung Europol's durch den Gemeinschaftshaushalt darstellte:

„Langfristig wird die einheitliche Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften bestimmte verwaltungsmäßige Vereinfachungen in Bezug auf Europol ermöglichen (z.B. Entlastung des Verwaltungsrates hinsichtlich des Statuts der Bediensteten und Abschaffung von Nebenorganen

⁵⁷⁶ Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Rat - Betr.: Eingehende Prüfung der Auswirkungen der Finanzierung Europol's aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften und der Anwendung des EG-Beamtenstatuts*, 10325/07, 2007.

⁵⁷⁷ Ebd., S. 6.

⁵⁷⁸ Vgl. Ebd., S. 5.

des Verwaltungsrates im Personalbereich). Andererseits wird es zusätzliche Berichterstattungs- und Verfahrenspflichten geben (z.B. Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans durch das Europäische Parlament).⁵⁷⁹

Auf der Tagung des JI-Rates am 12. und 13. Juni 2007 wurde der Entwurf des AStV für das überarbeitete Kapitel I von den Justiz- und Innenministern angenommen.⁵⁸⁰ Außerdem verabschiedete der Rat auf dieser Tagung Schlussfolgerungen zur Ersetzung des Europol-Übereinkommens durch einen Ratsbeschluss:

„Der Rat erklärt sich daher entsprechend den Schlussfolgerungen des Rates vom Dezember 2006 mit Folgendem einverstanden:

- Das Europol-Übereinkommen wird durch einen Beschluss des Rates nach Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe c des EU-Vertrags ersetzt, und der erforderliche Ratsbeschluss wird bis spätestens 30. Juni 2008 fertig gestellt.
- Nach Artikel 41 Absatz 3 EUV und sonstigen anwendbaren Bestimmungen wird Europol unter der Voraussetzung, dass für die nachstehenden Aspekte eine zufrieden stellende Lösung gefunden wird, ab dem 1. Januar 2010 aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert:
 - die Aufhebung der Immunität von Europol-Bediensteten, die an operativen Tätigkeiten, insbesondere an gemeinsamen Ermittlungsgruppen, teilnehmen;
 - der Grundsatz des turnusmäßigen Wechsels des Personals und die Möglichkeit für Europol-Bedienstete, die an gemeinsamen Ermittlungsgruppen (GEG) teilnehmen, Weisungen vom Gruppenleiter zu erhalten;
 - Klärung der haushaltspolitischen Auswirkungen, unter Wahrung der Haushaltsneutralität.
- Europol und die Kommission werden für die Vorbereitungsarbeiten sorgen, damit die Gemeinschaftsfinanzierung zum 1. Januar 2010 anlaufen kann. Sie erarbeiten hierzu einen Durchführungsplan („Fahrplan“) mit den vor diesem Termin zu erreichenden Zwischenzielen. Der Rat wird diesen Durchführungsplan („Fahrplan“) so bald wie möglich und spätestens im Dezember 2007 billigen.⁵⁸¹

Für die Sitzung des JI-Rates am 8. und 9. November 2007 legte der AStV dann einen Entwurf für eine Überarbeitung der Kapitel II („Informationsverarbeitungssysteme“) und III („Gemeinsame Bestimmungen zur Informationsverarbeitung“) des Kommissionsvorschlags⁵⁸² vor.

⁵⁷⁹ Ebd., S. 2.

⁵⁸⁰ Rat der Europäischen Union: 10699/07, TOP 3.

⁵⁸¹ Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Generalsekretariats für den Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat - Betr.: Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zur Ersetzung des Europol-Übereinkommens durch einen Beschluss des Rates*, 10326/07, 2007, S. 3.

⁵⁸² Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Ausschusses der Ständigen Vertreter für den Rat - Betr.: Vorschlag der Kommission für einen Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL): Abschließende Überarbeitung der Kapitel II und III*, 14593/07, 2007.

Gleich im ersten Artikel des Kapitels II (Art. 10) strich der Entwurf eine Einflussmöglichkeit des EPs. Bei der Einrichtung eines neuen Systems zur Verarbeitung personenbezogener Daten sah der Kommissionsvorschlag noch eine Anhörung des EPs vor:

„Beabsichtigt Europol, ein anderes System zur Verarbeitung personenbezogener Daten als das Europol-Informationssystem nach Artikel 11 oder die Arbeitsdateien zu Analysezwecken nach Artikel 14 zu errichten, legt der Rat mit qualifizierter Mehrheit nach Anhörung des Europäischen Parlaments die Bedingungen hierfür fest.“ (Art. 10 Abs. 3 Vorschlag KOM)

Der AStV strich die Anhörung des EPs jedoch sowie auch die Entscheidungsfindung im Rat mit qualifizierter Mehrheit:

„Der Verwaltungsrat beschließt auf Vorschlag des Direktors nach Prüfung der Möglichkeiten aufgrund bestehender Datenverarbeitungssysteme von Europol und nach Anhörung der gemeinsamen Kontrollinstanz über die Einrichtung eines neuen Systems für die Verarbeitung personenbezogener Daten. Der Beschluss des Verwaltungsrates wird dem Rat zur Billigung unterbreitet.“ (Art. 10 Abs. 2 Entwurf AStV)

Bezüglich der Daten, die im Europol-Informationssystem gespeichert werden dürfen, schlug der AStV eine deutliche Erweiterung vor. Zusätzlich zu Name, Geburtsdatum und -ort, Staatsangehörigkeit, Geschlecht und „andere zur Identitätsfeststellung geeignete Merkmale“, wie in Artikel 12 Absatz 2 des Kommissionsvorschlags vorgesehen, nahm der AStV in die Liste noch „Wohnort, Beruf und Aufenthaltsort der betreffenden Person“ (Buchst. e Entwurf AStV) und „Sozialversicherungsnummern, Fahrerlaubnisse, Ausweispapiere und Passdaten“ (Buchst. f Entwurf AStV) auf. Außerdem erweiterte der AStV die „andere zur Identitätsfeststellung geeignete Merkmale“ um „daktyloskopische Daten und (dem nicht codierenden Teil der DNA entnommene) DNA-Profile“ (Buchst. g Entwurf AStV).

Die Justiz- und Innenminister nahmen am 8. und 9. November 2007 diese vom AStV vorgeschlagenen Änderungen an den Kapiteln II und III an.⁵⁸³

Außerdem verabschiedete der JI-Rat auf dieser Tagung den Durchführungsplan⁵⁸⁴ für die Implementierung des Europol-Beschlusses, dessen Erstellung der Rat in seinen Schlussfolgerungen zu Europol beschlossen hatte (s.o.). Die Schlüsseldaten waren dabei der (ebenfalls in den Schlussfolgerungen zu Europol festgelegte) 1.

⁵⁸³ Vgl. Rat der Europäischen Union: *Entwurf eines Protokolls*, 2827. *Tagung des Rates der Europäischen Union (Justiz und Inneres) vom 8. und 9. November 2007 in Brüssel*, 14833/07, 2007, TOP 3.

⁵⁸⁴ Rat der Europäischen Union: *Note from Permanent Representatives Committee to Council - Subject: Implementation Plan*, 14590/07, 2007.

Januar 2010 für die Tätigkeitsaufnahme Europol's unter dem neuen Rechtsrahmen sowie der 30. Juni 2008 als spätestester Zeitpunkt für den Abschluss der Verhandlungen zum Beschluss. Für das Inkrafttreten des Beschlusses war damit die zweite Hälfte des Jahres 2008 vorgesehen. Als Hauptmaßnahmen definierte der Fahrplan:

- „(a) *Preparing for the implementation of the EC Staff Regulations and of the EU Financial Regulation*: Europol will be financed from the Community budget as of 1 January 2010 and consequently be subject to the EU Staff and Financial Regulations. As the present legal framework of Europol is distinctively different from the EU framework, not only will the legal basis for Europol's administration have to be re-created, but also quite substantial administrative changes (e.g. implementation of a new accounting system, adaptation of staff administration systems to EC conditions) will have to be implemented internally prior to applying the new legal framework as of January 2010. Target date: mid 2009.
- (b) *Adaptation of the Europol acquis*: All legal acts implementing the Council Decision which have to be in force before the date of applicability (1 January 2010) will have to be created, revised, discussed and adopted. [...] Target date: mid 2009.
- (c) *Transfer of staff under the EU Staff Regulations*: Europol, an existing organisation with currently about 500 staff members, will have to prepare for the transfer to the new personnel regime. [...] Target date: end 2009, ongoing from 2010 to 2012 and possibly beyond.“⁵⁸⁵

Diese Hauptmaßnahmen wurden im Detail-Teil des Fahrplans (Annex) dann noch unterteilt in Zwischenschritte und -ziele und jeweils mit Deadlines versehen.

Eine Überarbeitung der Kapitel VI („Organisation“), VII („Vertraulichkeit“) und IX („Sonstige Bestimmungen“) des Kommissions-Vorschlags legte der AStV zur Tagung des JI-Rates am 6. und 7. Dezember 2007⁵⁸⁶ vor.

Auch wenn die einzelnen Artikel dem Rat zur Billigung vorgelegt wurden, so galt für einige Artikel noch ein Vorbehalt, da die Klärung mehrerer grundlegender genereller Fragen zum Zeitpunkt der Erstellung des AStV-Entwurfs noch offen war:

„Der Rat wird ersucht, zu einer allgemeinen Ausrichtung zu diesen Kapiteln zu gelangen. Es sei darauf hingewiesen, dass der Wortlaut einiger Artikel in eckige Klammern gesetzt ist, da diese Artikel möglicherweise aufgrund der Ergebnisse der Beratungen über Haushaltsneutrali-

⁵⁸⁵ Ebd., S. 5f. (Hervorhebungen im Original).

⁵⁸⁶ Rat der Europäischen Union: *Überarbeitete Fassung Nr. 1 der vorläufigen Tagesordnung für die 2838. Tagung des Rates der Europäischen Union (Justiz und Inneres) am Donnerstag, den 6. und Freitag, den 7. Dezember 2007 (jeweils 10.00 Uhr) in Brüssel, 15937/1/07 REV 1, 2007, TOP 5.*

tät, in Fettdruck ausgewiesene Stellen/Rotation/Weisungen und Immunität überarbeitet werden müssen.“⁵⁸⁷

Bei der Organisation Europols fügte der AStV in Artikel 35 unter Vorbehalt ein drittes Organ neben dem Verwaltungsrat und dem Direktor hinzu, einen Finanzkontrolleur. Unter Vorbehalt, da die Hinzufügung des Finanzkontrolleurs „mit der Frage der Finanzierung aus dem Gesamthaushaltsplan der EU verbunden“⁵⁸⁸ war.

Bei der Zusammensetzung des Verwaltungsrates in Artikel 36 minimierte der AStV den Einfluss der Kommission, indem er im Verwaltungsrat für die Kommission eine Stimme (wie auch für jeden Vertreter der einzelnen Mitgliedstaaten) vorsah, während im Vorschlag der KOM für die Kommission drei Stimmen (bei der Feststellung des Haushaltsplans und bei der Annahme des Arbeitsprogramms sogar sechs Stimmen) vorgesehen waren.

Was Auswahl und Absetzung des Direktors von Europol betraf, so verringerte der AStV die Befugnisse von EP und KOM und bündelte die Entscheidungshoheit darüber alleine beim Rat. Im Vorschlag der KOM war in Artikel 36 über den Verwaltungsrat vorgesehen, dass der Verwaltungsrat bei der Auswahl der Bewerber für das Amt des Direktors die Kommission anzuhören habe, bevor er die Liste mit den Bewerbern dem Rat vorlegt (Art. 36 Abs. 8 Buchst. e Vorschlag KOM). Die Anhörungspflicht der KOM wurde im Entwurf des AStV jedoch gestrichen (Art. 36 Abs. 8 Buchst. f Entwurf AStV). Des Weiteren hätte das EP bei einer Entlassung des Direktors oder der stellvertretenden Direktoren im Kommissions-Vorschlag das Recht einer Anhörung gehabt und die Festlegung der Regeln über diesen Vorgang hätten auch erst nach einer Anhörung des EPs verabschiedet werden dürfen (Art. 37 Abs. 7 Vorschlag KOM). Beide Einflussmöglichkeiten des EPs nahm der AStV jedoch in seinem Beschlussentwurf heraus (Art. 37 Abs. 7 Entwurf AStV).

Bei den Bestimmungen zur Vertraulichkeit in Kapitel VII (Art. 39 & 40) nahm der AStV keine Veränderungen an den Vorschlägen der Kommission vor.

In Kapitel IX („Sonstige Bestimmungen“) fügte der AStV einen Artikel zu EU-Verschlussachen hinzu:

⁵⁸⁷ Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Generalsekretariats für den Rat - Betr.: Vorschlag der Kommission für einen Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL)*, 15965/07, 2007, S. 1.

⁵⁸⁸ Ebd., S. 2.

„Europol wendet die Sicherheitsgrundsätze und Mindestanforderungen an, die gemäß dem Beschluss 2001/264/EG des Rates vom 19. März 2001 über die Annahme der Sicherheitsvorschriften des Rates 8 für EU-Verschlussachen gelten.“ (Art. 45a Entwurf AStV)

Entgegen der in den vorherigen Kapiteln verfolgten Linie, die Einflussmöglichkeiten von KOM und EP zu reduzieren, ging der AStV in Artikel 47 zur Unterrichtung des Europäischen Parlaments auf eine Forderung des EPs aus dem (zu diesem Zeitpunkt bereits verabschiedeten) Bericht des LIBE-Ausschusses ein. Der AStV gab dem EP die Möglichkeit, auf eigene Initiative die Führungsebene Europol zur Aussprache vor das EP zu bestellen:

„Der Vorsitz des Rates, der Vorsitzende des Verwaltungsrates und der Direktor von Europol treten auf Ersuchen des Europäischen Parlaments vor diesem auf, um Europol betreffende Angelegenheiten zu erörtern; dabei berücksichtigen sie die Verpflichtung zur Zurückhaltung und Verschwiegenheit.“ (Artikel 47 Entwurf AStV)

Im Kommissionsvorschlag war diese Möglichkeit nicht vorgesehen und der AStV entsprach damit dem Änderungsantrag 52 des Ausschuss-Berichts, der auch im endgültigen Bericht des EPs zu finden war.

Auch die Frage der Immunitäten von Europol-Bediensteten bei der Teilnahme an gemeinsamen Ermittlungsgruppen blieb wie die Frage nach der Finanzierung aus dem Gemeinschaftshaushalt weiterhin offen (s.o.), weswegen auch der entsprechende Artikel 50 vom AStV noch nicht geändert wurde und nur unter Vorbehalt dem Rat zur Billigung vorgelegt wurde. Damit Europol-Bedienstete in allen Mitgliedstaaten an gemeinsamen Ermittlungsgruppen teilnehmen können, musste es möglich gemacht werden, dass deren Immunitäten bei eben dieser Teilnahme an gemeinsamen Ermittlungsgruppen aufgehoben werden können.

Der Rat billigte diese Änderungen auf der Tagung am 6. und 7. Dezember 2007, ließ aber wie geplant die grundlegenden generellen Fragen noch offen.⁵⁸⁹

Die nächste Erörterung des Europol-Beschlussvorschlags im JI-Rat fand am 28. Februar 2008 statt.⁵⁹⁰ Auf dieser Tagung sollten zwei der drei noch offenen grundlegenden generellen Fragen besprochen werden:

- „Aufhebung der Immunität von Europol-Bediensteten, die an operativen Tätigkeiten, insbesondere an gemeinsamen Ermittlungsgruppen (GEG), teilnehmen;

⁵⁸⁹ Vgl. Rat der Europäischen Union: *Mitteilung an die Presse*, 2838. Tagung des Rates Justiz und Inneres, Brüssel, den 6.-7. Dezember 2007, 15966/07, 2007, S. 18.

⁵⁹⁰ Vgl. Rat der Europäischen Union: *Entwurf eines Protokolls*, 2853. Tagung des Rates der Europäischen Union (Justiz und Inneres), Brüssel, 28. Februar 2008, 7030/08, 2008, TOP 3.

- Grundsatz des turnusmäßigen Wechsels des Personals und die Möglichkeit für Europol-Bedienstete, die an GEG teilnehmen, Weisungen vom Gruppenleiter zu erhalten.⁵⁹¹

In mehreren vorbereitenden Dokumenten und Sitzungen des AStV wurde versucht, Kompromisse in diesen Fragen zu finden und zu einer Lösung zu kommen.

Im Bereich der Immunitäten bei der Teilnahme an gemeinsamen Ermittlungsgruppen ergab sich das Problem mit dem Status von Europol-Bediensteten durch den geplanten Übergang Europols in eine Agentur der EU:

„Europol-Bedienstete, die im Auftrag von Europol in den gemeinsamen Ermittlungsgruppen (GEG) tätig sind, genießen derzeit keine Immunität von jeglicher Gerichtsbarkeit hinsichtlich der mündlichen und schriftlichen Äußerungen sowie den Handlungen, die von ihnen in Ausübung ihres Amtes vorgenommen werden, wie sie in Artikel 12 Buchstabe a EG-PVB niedergelegt ist.

Wenn Europol jedoch den Status einer aus dem Gemeinschaftshaushalt finanzierten EU-Agentur erhält, kommen Europol-Bedienstete automatisch in den Genuss der im EG-PVB vorgesehenen Immunität. Nach der Regelung im EG-PVB kann die Immunität vom Europol-Direktor nur in Bezug auf Handlungen aufgehoben werden, die Europol-Bedienstete in Ausübung ihres Amtes vornehmen, es sei denn, Europol weist nach, dass diese Aufhebung die Arbeit und Unabhängigkeit von Europol beeinträchtigen und den Interessen der Gemeinschaft zuwiderlaufen würde.“⁵⁹²

Der slowenische Ratsvorsitz schlug zur Lösung dieses Problems ein zweistufiges Vorgehen vor:

- „1. Annahme des Europol-Beschlusses des Rates mit der Möglichkeit einer nachträglichen Aufhebung der Immunität durch den Europol-Direktor.
2. Der Vorsitz ersucht Rat und Kommission, eine Gemeinsame Erklärung zu folgenden Punkten anzunehmen:
 - a) Die Vorlage eines Vorschlags zur Änderung der Verordnung Nr. 549/69 obliegt ausschließlich der Kommission und kommt nur in Ausnahmefällen in Betracht.
 - b) Die Kommission wird eine Änderung der Verordnung Nr. 549/69 vorschlagen, um die Möglichkeit einer Ex-ante-Aufhebung der Immunität von Europol-Bediensteten, die an GEG teilnehmen, festzuschreiben.
 - c) Diese Änderung der Verordnung Nr. 549/69 wird nur die nach Artikel 12 Buchstabe a EG-PVB gewährte Immunität betreffen.

⁵⁹¹ Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat - Betr.: Offene Fragen zum Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL)*, 7008/08, 2008, S. 2.

⁵⁹² Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Ausschuss "Artikel 36"/Ausschuss der Ständigen Vertreter - Betr.: Offene Fragen zum Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL)*, 5840/08, 2008, S. 3.

- d) Die Europol-Bediensteten, die in unterstützender Funktion an GEG teilnehmen, sind nicht zur Anwendung von Zwangsmaßnahmen befugt.
- e) Diejenigen Mitgliedstaaten, die dieser Lösung nicht zustimmen können, haben die Möglichkeit, den Einsatz von GEG in ihrem Hoheitsgebiet auszuschließen, oder können mit Europol die genauen Modalitäten für die Unterstützung der Einsätze einer GEG durch einen Europol-Bediensteten vereinbaren: Aufgaben und Befugnisse dieses Bediensteten (analytische Unterstützung, Bereitstellung von Informationen, Ausschluss der Anwendung von Zwangsmaßnahmen oder der Beteiligung an Einsätzen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats) werden in der Vereinbarung zwischen den Mitgliedstaaten festgelegt, die die gemeinsame Ermittlungsgruppe bilden.⁵⁹³

Auf einer darauf folgenden Tagung des AStV konnte zu dieser Frage eine Einigung mit der Kommission erzielt werden:

„diesbezüglich erklärte der Vertreter der Kommission, dass die Kommission vorbehaltlich der Zustimmung des Kollegiums bereit sei, dem Rat einen Vorschlag zur Änderung der Verordnung Nr. 549/69 zu unterbreiten, um für die an gemeinsamen Ermittlungsgruppen teilnehmenden Europol-Bediensteten eine Ausnahme von der Immunität nach Artikel 12 Buchstabe a des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften (PVB) einzuführen. Die Delegationen begrüßten die Absicht der Kommission, behielten sich aber eine eingehende Prüfung des entsprechenden Vorschlags vor.“⁵⁹⁴

Dementsprechend musste auch der betreffende Artikel des Beschlussvorschlags der Kommission angepasst werden und der AStV strich Artikel 50 Absatz 2 des Kommissionsvorschlags.⁵⁹⁵ Durch diesen Absatz wollte die KOM die Immunität für Europol-Bedienstete bei der Teilnahme an gemeinsamen Ermittlungsgruppen aufheben, jedoch konnte dadurch das Problem nicht rechtlich korrekt gelöst werden:

„Rechtlich gesehen ist es nicht möglich, dass mit einem auf Artikel 34 EUV gestützten Ratsbeschluss Bestimmungen eingeführt werden, die mit den Bestimmungen des EG-PVB unvereinbar sind.“⁵⁹⁶

Das Problem der Weisungen bei der Teilnahme an gemeinsamen Ermittlungsgruppen wurde durch eine Neuformulierung des Artikels 6 Absatz 4 gelöst:

„Unter Berücksichtigung der Beratungen vom 21. November 2007 im Ausschuss ‚Artikel 36‘ und angesichts der Tatsache, dass eine praktische Lösung gefunden werden muss, schlägt der slowenische Vorsitz vor, Artikel 6 Absatz 4 wie folgt zu ändern:

⁵⁹³ Ebd., S. 4.

⁵⁹⁴ Rat der Europäischen Union: 6782/08, S. 2.

⁵⁹⁵ Rat der Europäischen Union: 7008/08, S. 5.

⁵⁹⁶ Rat der Europäischen Union: 6782/08, S. 3.

„In den in Absatz 3 genannten Bestimmungen wird festgelegt, unter welchen Bedingungen Europol-Bedienstete zu gemeinsamen Ermittlungsgruppen abgeordnet werden.“⁵⁹⁷

Was die Frage des turnusmäßigen Wechsels des Europol-Personals anbelangte, so konnte auch hierzu eine Einigung erzielt werden. Die Mitgliedstaaten und Europol einigten sich darauf, dass sie den regelmäßigen Stellenwechsel der Bediensteten und den „Doppelmechanismus“ von Bediensteten aus nationalen Stellen („Bold-Dienstposten“) und Bediensteten direkt von Europol beibehalten wollten. Dies

„ermöglicht den turnusmäßigen Wechsel von Europol-Bediensteten auf Bold-Dienstposten, deren primäre (aber nicht ausschließliche) Aufgaben unmittelbar mit dem hauptsächlichen Mandat (Kernbereich der Tätigkeit) von Europol zusammenhängen.

Den Mitgliedstaaten und Europol ist sehr daran gelegen, das Prinzip des turnusmäßigen Wechsels und der Bold-Dienstposten beizubehalten.“⁵⁹⁸

In diesem Sinne änderte der AStV den entsprechenden Artikel und betonte die Konzentration auf befristete Stellen. Lautete Artikel 38 Absatz 4 im Kommissionsvorschlag noch

„Das Personal von Europol wird nach Maßgabe der in Absatz 1 genannten Regelungen eingestellt. Die Einstellung erfolgt entweder auf einer Dauerplanstelle oder als Bediensteter auf Zeit oder als Vertragsbediensteter. Beamte der Gemeinschaft können von den Gemeinschaftsorganen vorübergehend zu Europol abgeordnet werden.“,

so regelte der Entwurf des AStV im gleichen Absatz:

„Das Personal von Europol besteht aus Bediensteten auf Zeit oder aus Vertragsbediensteten. Beabsichtigt der Direktor von Europol, unbefristete Verträge abzuschließen, so bedarf dies jährlich der Zustimmung des Verwaltungsrates von Europol. Der Verwaltungsrat entscheidet darüber, welche im Stellenplan vorgesehenen Zeitplanstellen ausschließlich mit Bediensteten aus den zuständigen nationalen Behörden im Sinne von Artikel 3 besetzt werden dürfen. Bedienstete, die für die Besetzung dieser Planstellen eingestellt werden, haben den Status von Bediensteten auf Zeit im Sinne von Artikel 2 Buchstabe a der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten und dürfen nur einen befristeten Anstellungsvertrag erhalten, der einmalig um einen befristeten Zeitraum verlängert werden kann.“

Ein Vorankommen bei der dritten noch offenen Frage, der nach der „Klärung der haushaltspolitischen Auswirkungen unter Wahrung der Haushaltsneutralität“, schien jedoch auch für die Tagung des JI-Rates im Februar 2008 noch nicht möglich und wurde weiter vertagt. Und das, obwohl sich der damalige slowenische Ratsvorsitz vor

⁵⁹⁷ Rat der Europäischen Union: 5840/08, S. 7 (Hervorhebungen im Original).

⁵⁹⁸ Ebd., S. 5 (Hervorhebungen im Original).

einer vorangegangenen Sitzung des AStV Anfang Februar 2008 bereits ziemlich sicher gewesen war, dass eine Einigung in greifbarer Nähe sei:

„Nach Abschluss der Beratungen ist der Vorsitz der Auffassung, dass die Delegationen - von mehreren Prüfungsvorbehalten abgesehen - in der genannten Sitzung zu einer allgemeinen Einigung über die Frage der ‚Haushaltsneutralität‘ und die Frage ‚Bold-Stellen, turnusmäßiger Wechsel und Weisungen‘ gelangt sind, d.h., sie sind sich in Folgendem einig:

1. Die haushaltspolitischen Auswirkungen sind hinreichend geklärt worden und die Änderung des Finanzierungsmechanismus ist haushaltsneutral.
2. [...]“⁵⁹⁹

Grundlage für diese Annahme war ein von der Expertengruppe „Haushaltsneutralität“ Ende Januar 2008 vorgelegter Bericht⁶⁰⁰, der die Personalkosten unter dem Europol-Statut und dem Statut der Beamten der Europäischen Gemeinschaften verglichen hatte. Die Expertengruppe setzte sich zusammen aus Vertretern des Rates, der Kommission und Europol und war eine Reaktion auf die unterschiedlichen Ergebnisse von KOM und Europol bei einer vorherigen Analyse (s.o.). Der Bericht legte dafür eine „neue Entsprechungstabelle zwischen den von den Europol-Bediensteten versehenen Aufgaben und den Besoldungsgruppen des EG-Beamtenstatuts“ als „Berechnungsgrundlage für die neuen durchschnittlichen Monatsgehälter“⁶⁰¹ zugrunde und kam zu dem Ergebnis:

„Auf der Grundlage der vereinbarten Annahmen betreffend den Finanzrahmen 2007-2013 (Dok. 15306/07 EUROPOL 117) kann das Ergebnis dieser Untersuchung als haushaltsneutral betrachtet werden.“

Nach der abschließenden Sitzung des AStV vor der Tagung des JI-Rates am 28. Februar 2008 war von der erhofften Einigung zur Haushaltsneutralität jedoch nichts mehr übrig. Denn der Bericht der Expertengruppe wurde nicht als ausreichende Basis für eine Einigung erachtet:

„Auf der Tagung des Ausschusses der Ständigen Vertreter vom 27. Februar 2008 haben verschiedene Mitgliedstaaten die Kommission gebeten, eine umfassende Darstellung Haushaltsneutralität von Europol vorzulegen, bei der sie sich auf den derzeitigen Personalbestand von

⁵⁹⁹ Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat - Betr.: Offene Fragen zum Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL)*, 6240/08, 2008, S. 2.

⁶⁰⁰ Rat der Europäischen Union: *Addendum zum Vermerk des Vorsitzes für den Ausschuss "Artikel 36"/Ausschuss der Ständigen Vertreter - Betr. Expertengruppe "Haushaltsneutralität"*, 5840/08 ADD 1, 2008.

⁶⁰¹ Ebd., S. 5.

Europol und die tatsächlich geschätzten Kosten statt auf die durchschnittlichen Monatsgehälter stützt.“⁶⁰²

Somit konnte der Rat nach der Tagung am 28. Februar 2008 nur die Einigung auf die erwähnten zwei der drei noch offenen Fragen verkünden.⁶⁰³

In einer Sitzung des Koordinierungsausschusses für den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (CATS, auch Ausschuss Artikel 36 genannt) - ein Vorbereitungsgremium des Rates - am 6. März 2008 wurden die Kapitel IV, V, VIII und XI besprochen.⁶⁰⁴

Im ersten Entwurf des Kapitels IV („Beziehungen zu anderen Stellen“)⁶⁰⁵ wurden die Möglichkeiten von Kooperationsbeziehungen ausgeweitet - statt nur mit Drittstellen, wie im Kommissionsvorschlag vorgesehen, sollten auch Abkommen mit Drittstaaten möglich sein (Art. 23 Entwurf CATS). Die Kommission machte dagegen jedoch Vorbehalte geltend, „da Europol nach Ansicht der Kommission nicht direkt Abkommen mit Drittstaaten schließen sollte“⁶⁰⁶, was allerdings keine Berücksichtigung fand. Ansonsten wurden die Bestimmungen zu den Beziehungen mit anderen Stellen deutlich detaillierter ausgearbeitet.

Ebenfalls in der CATS-Sitzung am 6. März 2008 wurde eine erste Überarbeitung der Kapitel V („Datenschutz und Datensicherheit“), VIII („Haushaltsbestimmungen - Kontrolle und Evaluierung“) und XI („Schlussbestimmungen“) sowie des Anhangs I⁶⁰⁷ besprochen.

Im Kapitel V zu Datenschutz und -sicherheit strich der CATS in Artikel 26 den Bezug auf den Datenschutz-Rahmenbeschluss des Rates und ersetzte ihn durch Bezüge auf die entsprechenden Übereinkommen und Empfehlungen des Europarats. Weitgehend unangetastet blieben dabei die von der KOM vorgeschlagenen Bestimmungen zur geplanten Einsetzung eines Datenschutzbeauftragten (Art. 27).

⁶⁰² Rat der Europäischen Union: 7008/08, S. 3.

⁶⁰³ Vgl. Rat der Europäischen Union: 7030/08, TOP 3.

⁶⁰⁴ Vgl. Rat der Europäischen Union: *Note from General Secretariat to Europol Working Party - Subject: Proposal for a Council Decision establishing the European Police Office (EUROPOL) - consolidated text*, 6427/08, 2008.

⁶⁰⁵ Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Ausschuss "Artikel 36" - Betr.: Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (Europol): Kapitel IV*, 6430/08, 2008.

⁶⁰⁶ Ebd., S. 3.

⁶⁰⁷ Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Ausschuss "Artikel 36" - Betr.: Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL) - Kapitel V (Datenschutz und Datensicherheit), VI (Organisation), VIII (Haushaltsbestimmungen – Kontrolle und Evaluierung) und XI (Schlussbestimmungen) und Anhang I*, 7126/08, 2008.

Was die Rechte von betroffenen Personen auf Zugang zu ihren Daten anbelangt, so führte der erste Entwurf kleine Änderungen im entsprechenden Artikel 29 ein. Der Entwurf sah beispielsweise vor, dass der Zugang von Personen zu den sie betreffenden Daten - für den der Kommissionsvorschlag keinerlei Einschränkungen vorgesehen hatte - nur „in angemessenen Abständen“ (Art. 29 Abs. 1 Entwurf CATS) möglich sein sollte. Zudem sollte der Zugang nicht mehr unentgeltlich - wie von der KOM vorgesehen -, sondern lediglich „ohne übermäßige Kosten“ (Art. 29 Abs. 2 Entwurf CATS) möglich sein. Bei den möglichen Gründen für eine Verweigerung des Zugangs fügte der erste Entwurf außerdem eine weitere Möglichkeit hinzu, die (insbesondere den Mitgliedstaaten) durch eine sehr uneindeutige und unklare Definition einen relativ großen Spielraum für Interpretationen und Auslegungen ließ. Danach kann der Zugang verweigert werden, wenn dies erforderlich ist „zum Schutz der Sicherheit der Mitgliedstaaten und der öffentlichen Ordnung oder zur Bekämpfung von Straftaten“ (Art. 29 Abs. 4 Buchst. b Entwurf CATS).

Im Beschluss-Vorschlag der Kommission sollte die gemeinsame Kontrollinstanz zur besseren Wahrnehmung ihrer Aufgaben auch mit dem Europäischen Datenschutzbeauftragten zusammenarbeiten (Art. 33 Abs. 6 Vorschlag KOM). Im Entwurf der CATS jedoch war dies nicht mehr vorgesehen und im entsprechenden Absatz war nur noch die Zusammenarbeit mit anderen Aufsichtsbehörden aufgeführt. Des Weiteren sah der Entwurf auch nicht mehr vor, dass bei der Billigung der von der gemeinsamen Kontrollinstanz beschlossenen Geschäftsordnung durch den Rat zuvor das EP angehört werden müsse (Art. 33 Abs. 8).

An den Artikeln zu den Haushaltsbestimmungen in Kapitel VIII nahm der CATS kaum Änderungen am Vorschlag der Kommission vor, die vornehmlich redaktioneller Art waren und inhaltlich keine Auswirkungen hatten.

Im Anhang I zu den „andere[n] Formen schwerer Kriminalität, für die Europol nach Artikel 4 Absatz 1 zuständig ist“, nahm der CATS aus der von der KOM vorgeschlagenen Liste von Straftaten die „Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung“, „Vergewaltigung“, „Brandstiftung“, „Verbrechen, die in die Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs fallen“, „Flugzeug- und Schiffsentführung“ sowie „Sabotage“ heraus. Dafür enthielt der Anhang I des CATS-Entwurf - im Gegensatz zum Vorschlag der KOM - detaillierte Definitionen der Straftaten „Kriminalität im Zusammenhang mit nuklearen und radioaktiven Substanzen“, „Schleuserkriminalität“, „Men-

schenhandel“, „Kraftfahrzeugkriminalität“, „Geldwäschebehandlungen“ und „illegaler Drogenhandel“.

Auch das Kapitel VI - das bereits im Rat gebilligt wurde, das in Teilen jedoch noch unter Vorbehalt gestanden hatte - erfuhr noch einmal eine Änderung. So wurde in Artikel 35 zu den Organen Europol der Finanzkontrolleur wieder gestrichen⁶⁰⁸, der zuvor unter Vorbehalt bis zur Klärung der Frage der Finanzierung aus dem Gesamthaushaltsplan vom AStV hinzugefügt worden war (s.o.).

In der Arbeitsgruppe „Europol“ wurde am 17. März 2008 dann erstmals eine komplette konsolidierte Fassung des Berichtsentwurfs erörtert.⁶⁰⁹ Dabei fand auch die erste Überarbeitung der Erwägungen sowie des Kapitels X („Übergangsbestimmungen“) statt.

Was die Bezugnahmen auf Datenschutzbestimmungen in den Erwägungen betraf, so schränkte die Gruppe Europol den Bezug auf den sich damals in der Planung befindlichen Rahmenbeschluss über den Schutz personenbezogener Daten in der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit ein. Statt dass - wie von der KOM vorgesehen - der Europol-Beschluss „im Einklang“ mit dem Rahmenbeschluss stehen solle (Erw. 11 Vorschlag KOM), lautete die entsprechende Erwägung im Entwurf der Gruppe Europol:

„Der Rahmenbeschluss 2008/XX/JI des Rates über den Schutz der im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeiteten personenbezogenen Daten findet auf die Übermittlung personenbezogener Daten durch die Mitgliedstaaten an Europol Anwendung. Die entsprechenden Datenschutzbestimmungen des Beschlusses des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL) werden durch diesen Rahmenbeschluss nicht berührt; sie beinhalten aufgrund der besonderen Art, Funktionsweise und Befugnisse von Europol spezifische Vorschriften für den Schutz personenbezogener Daten, in denen diese Angelegenheit ausführlicher geregelt wird.“ (Erw. 11a Entwurf Gruppe Europol)

Zudem wurde auch in den Erwägungen - wie schon in Artikel 33 (s.o.) - die Forderung nach einer Zusammenarbeit von gemeinsamer Kontrollinstanz und Europäischem Datenschutzbeauftragten (Erw. 15 Vorschlag KOM) aus dem Entwurf entfernt.

Der Anhang II mit den Regelungen zu den Vorrechten, Befreiungen und Immunitäten für das Europol-Personal wurde entsprechend der Einigung im Rat zu dieser

⁶⁰⁸ Rat der Europäischen Union: 6427/08, Art. 35.

⁶⁰⁹ Vgl. Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Generalsekretariats für die Gruppe "Europol"/den Ausschuss "Artikel 36" - Betr.: Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL) - konsolidierte Fassung, 7744/08, 2008.*

Frage und der damit verbundenen Änderungen an Artikel 50 (s.o.) komplett gelöscht.⁶¹⁰

Am ersten kompletten Entwurf des konsolidierten Beschlussvorschlags wurden bis zur nächsten Sitzung des JI-Rates am 18. April 2008 noch mehrmals kleinere Änderungen vorgenommen⁶¹¹, die jedoch keine bedeutenden inhaltlichen Auswirkungen hatten.

Auf der Tagung am 18. April 2008 kam der JI-Rat dann zu einer politischen Einigung über den konsolidierten Text.⁶¹² Lediglich eine kleine Änderung nahm der Rat noch vor.⁶¹³ Dies bedeutete dann auch eine Einigung bei der letzten noch ausstehenden der drei grundlegenden Fragen, der der Haushaltsneutralität. Allerdings bestanden noch Parlamentsvorbehalte Dänemarks, Irlands, der Niederlande und Schwedens. Die entsprechenden Justiz- und Innenminister wurden auf der Ratstagung daraufhin aufgefordert, ihre Vorbehalte schnellstmöglich zu klären:

„Der Vorsitz forderte die betroffenen Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, ihre Parlamentsvorbehalte so rechtzeitig aufzuheben, dass der Beschluss im Jahre 2008 förmlich angenommen werden kann.“⁶¹⁴

Von der politischen Einigung bis zur endgültigen Verabschiedung des Europol-Beschlusses verging allerdings noch fast ein Jahr, der JI-Rat nahm erst am 6. April 2009 (unter Teil A der Tagesordnung) den Beschluss endgültig an.⁶¹⁵ Zwischen (politischer) Einigung und Verabschiedung konnte die benötigte Änderung an der Verordnung Nr. 549/69 mit dem Ziel der Aufhebung der Immunitäten von Europol-Bediensteten bei der Teilnahme an gemeinsamen Ermittlungsgruppen⁶¹⁶ verab-

⁶¹⁰ Vgl. Rat der Europäischen Union: 6427/08, S. 2.

⁶¹¹ Vgl. 1.) Rat der Europäischen Union: *Note from General Secretariat to Permanent Representatives Committee/Council - Subject: Proposal for a Council Decision establishing the European Police Office (EUROPOL) - consolidated text*, 8026/08, 2008. 2.) Rat der Europäischen Union: *Note from General Secretariat to Article 36 Committee - Subject: Proposal for a Council Decision establishing the European Police Office (EUROPOL) - consolidated text*, 7866/08, 2008. 3.) Rat der Europäischen Union: 7744/08.

⁶¹² Rat der Europäischen Union: *Entwurf eines Protokolls*, 2863. *Tagung des Rates der Europäischen Union (Justiz und Inneres) vom 18. April 2008 in Luxemburg*, 8622/08, 2008, TOP 7.

⁶¹³ Vgl. Rat der Europäischen Union: *Korrigendum zum Vermerk des Generalsekretariats für den Rat - Betr.: Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL) - konsolidierte Fassung*, 8296/08 COR 1, 2008.

⁶¹⁴ Rat der Europäischen Union: 8622/08, TOP 7.

⁶¹⁵ Vgl. 1.) Rat der Europäischen Union: *Entwurf eines Protokolls*, 2936. *Tagung des Rates der Europäischen Union (Justiz und Inneres) vom 6. April 2009 in Luxemburg*, 8496/09, 2009, TOP 2. 2.) Rat der Europäischen Union: *Liste der A-Punkte*, 2936. *Tagung des Rates der Europäischen Union (Justiz und Inneres) am Montag, den 6. April 2009 in Luxemburg*, 8331/09, 2009, TOP 5.

⁶¹⁶ *Verordnung (EG) Nr. 371/2009 des Rates vom 27. November 2008 zur Änderung der Verordnung (Euratom, EGKS, EWG) Nr. 549/69 zur Bestimmung der Gruppen von Beamten und sonstigen Be-*

schiedet werden sowie die Parlamentsvorbehalte aufgehoben werden⁶¹⁷. Die der Annahme zugrundeliegende Version des Beschlussvorschlags⁶¹⁸ entsprach bis auf ein paar wenige sprachliche Änderungen dem Dokument, auf dessen Grundlage die politische Einigung zustande gekommen war.

Das legislative Ergebnis spiegelte den Willen des Europäischen Parlaments nicht wider. Von den Kernforderungen des EPs wurde keine erfüllt. Von den ganz wenigen erfüllten Forderungen des EPs kann lediglich die, dass das EP auf eigene Initiative die Führungsebene Europol's zu einer Anhörung vor das EP bestellen kann, als eine Forderung von größerer Bedeutung gezählt werden. In einigen Bereichen schlug der Rat sogar die entgegengesetzte Richtung der Forderungen des EPs ein, wie beispielsweise bei der Einbindung des Europäischen Datenschutzbeauftragten (die entgegen der Forderungen des EPs nach einer Ausweitung vom Rat komplett aus dem Beschluss gestrichen wurde) oder beim Recht auf Zugang von Personen zu den sie betreffenden Daten (bei dem das EP die Möglichkeiten zur Verweigerung des Zugangs einschränken wollte, während der Rat den Mitgliedstaaten mehr Möglichkeiten zur Zugangsverweigerung einräumte und den Zugang zudem auch noch mit Kosten versah).

c) ZWISCHENFAZIT UND PROGNOSEN

Die Untersuchung des Teilbereichs Polizeiliche Zusammenarbeit anhand beider Methoden ergab, dass sich die aufgestellte Hypothese bestätigte.

Die QCA zeigte, dass tatsächlich der inter-institutionelle Konflikt für den Teilbereich prägend ist, da die Häufigkeit des Auftretens der inter-institutionellen Konfliktlinie bei den Entscheidungen in der Polizeilichen Zusammenarbeit zwischen dem Inkrafttreten des Vertrags von Nizza und des Vertrags von Lissabon fast 60% (in 10 von 17 Fällen) betrug. Dass zu jeder legislativen Entscheidung Einigkeit innerhalb der beiden gesetzgebenden Akteure herrschte (Vorhandensein von E in 100% der Fälle), bedingt, dass keine anderen, intra-institutionellen Konfliktlinien in diesem Teilbereich vorhanden sein konnten.

diensteten der Europäischen Gemeinschaften, auf welche die Artikel 12, 13 Absatz 2 und Artikel 14 des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Gemeinschaften Anwendung finden, veröffentlicht im Amtsblatt der europäischen Union Nr. L 121 vom 15.05.2009 [S. 1f.].

⁶¹⁷ Vgl. Rat der Europäischen Union: *A-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats für den Rat - Betr.: Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (Europol)*, 8142/1/09 REV 1, 2009.

⁶¹⁸ Rat der Europäischen Union: *Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (Europol)*, 8706/3/08 REV 3, 2008.

Die beiden Bedingungen Grundrechts- und Souveränitätsbedenken führten am häufigsten gemeinsam zu einem inter-institutionellen Konflikt - sie sind jedoch auch alleine fähig, den Outcome hervorzurufen. Grundlegend für die Bestätigung der Hypothese ist die damit zusammenhängende Beobachtung, dass Souveränitätsbedenken ausschließlich von Seiten des Rates geäußert wurden und Grundrechtsbedenken ausschließlich von Seiten des EPs, was eine elementare Voraussetzung für die Verallgemeinerbarkeit und Übertragbarkeit der späteren Rückführung der Kausalkette auf die theoretische Grundlage darstellt. Des Weiteren trat nie ein inter-institutioneller Konflikt auf, der nicht durch Grundrechts- und/oder Souveränitätsbedenken bedingt worden wäre.

Grundrechtsrelevanz bzw. Kohärenz alleine bedeutete im Teilbereich Polizeiliche Zusammenarbeit nicht zwangsläufig, dass zwischen den Akteuren auch eine unterschiedliche Auffassung über den Schutz des jeweiligen Rechts herrschen muss und somit Grundrechtsbedenken angemeldet werden. In den meisten Fällen des Teilbereichs war dies jedoch der Fall.

Des Weiteren zeigte die Auswertung im Rahmen der QCA, dass die politische Zusammensetzung der Akteure keine Veränderungen bei der Entscheidungsfindung bewirkt, womit dies als Einflussfaktor ausgeschlossen werden kann.

Legt man den Fokus der Betrachtung auf die betroffenen Grundrechte, so zeigt sich eine deutliche Beherrschung der Debatten des Teilbereichs durch das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten. Dieses Recht wurde in allen Fällen, in denen Grundrechtsbedenken geäußert wurden, als bedroht bzw. heikel erachtet. Eine zusätzliche Bedeutung bekommt das Recht auf Datenschutz außerdem, da es meist einen Zielkonflikt mit der Aufrechterhaltung nationaler Souveränität bedingte.

Als Ergebnis der Fallstudie zum Europol-Beschluss kann festgehalten werden, dass der Rat bei Auftreten eines inter-institutionellen Konflikts in der Polizeilichen Zusammenarbeit aufgrund von Grundrechts- und/oder Souveränitätsbedenken entsprechend der Hypothese nach der Logik des Konsequentialismus handelte und das Europäische Parlament nach der Logik der Angemessenheit. Damit erwiesen sich die theoretischen Thesen R1 und K2 als zutreffend.

Die These R1 erwies sich erstens als zutreffend, da der Rat deutlich versuchte, so viel Entscheidungshoheit bei sich zu behalten, indem er

- die Einflussmöglichkeiten des EPs verringerte - wie bei der Festlegung der Prioritäten Euopols, bei der Festlegung der Bedingungen für die Errich-

tung eines neuen Systems zur Verarbeitung personenbezogener Daten oder bei der Abwahl des Direktors,

- positive Rahmenbedingungen für einen späteren nationalen Nutzen zu schaffen versuchte - wie bei der „Aufweichung“ der Definition von internationalen Veranstaltungen, zu denen Europol zur Unterstützung herangezogen werden kann,
- die Einflussmöglichkeiten der Kommission verringerte - wie bei der Reduzierung ihrer Stimmrechte im Verwaltungsrat oder bei der Auswahl des Direktors sowie
- unabhängige externe Kontrolle einschränkte - wie bei der Streichung der Zusammenarbeit zwischen gemeinsamer Kontrollinstanz und Europäischem Datenschutzbeauftragten.

Die rationalistische These für den Rat erwies sich zweitens als zutreffend, da der Grundrechtsschutz keine Rolle bei der Entscheidungsfindung des Rates spielte. Dies zeigte sich vor allem darin, dass die Justiz- und Innenminister die Vorschläge des Europäischen Parlaments zur Ausweitung des Datenschutzes und der demokratischen Kontrolle ignorierten.

Dass sich die These K2 als zutreffend für das EP erwies, zeigte sich in dessen Versuchen zur

- Stärkung des Grundrechtsschutzes, vor allem durch die Stärkung des Schutzes personenbezogener Daten,
- Stärkung der demokratischen und parlamentarischen Kontrolle - wie durch die Ausweitung des Einflusses des EPs,
- Stärkung des supranationalen Einflusses und damit des Schutzes Europols vor einer Abhängigkeit von den Mitgliedstaaten (insbesondere durch die Unterstützung der Finanzierung Europols durch den Gemeinschaftshaushalt) sowie
- Stärkung der Transparenz und der externen Kontroll- und Einflussmöglichkeiten - wie durch die Übertragung von Mitspracherechten an den gemischten Ausschuss und damit an die nationale parlamentarische Ebene oder die Stärkung des Einflusses des Europäischen Datenschutzbeauftragten.

Die empirische Untersuchung der Polizeilichen Zusammenarbeit offenbarte, dass die Entscheidungsfindung und die Handlungspräferenzen der beiden legislativen Ak-

teure für den Fall des Auftretens von grundrechts- und/oder Souveränitätsbedenken eines Akteurs sehr gut prognostiziert und abgeschätzt werden können. Für diese Fälle kommt es zu einem inter-institutionellen Konflikt, woraufhin der Rat nach der Logik des Konsequentialismus und das Europäische Parlament nach der Logik der Angemessenheit handelt. Dass der Teilbereich darauf aufbauend prognostiziert werden kann, ist sehr wahrscheinlich, da in fast 60% der Fälle zwischen dem Inkrafttreten des Vertrags von Nizza und dem Ende des Jahres 2011 ein inter-institutioneller Konflikt aufgrund von Grundrechts- und/oder Souveränitätsbedenken ersichtlich wurde.

Das Auftreten der Konflikte und deren Bedingungen sowie das entsprechende, hier herausgearbeitete Handlungs- und Entscheidungsschema der gesetzgebenden Akteure wird somit auch unter dem neuen rechtlichen Rahmen des Vertrags von Lissabon weiterhin gegeben sein.

2. JUSTIZIELLE ZUSAMMENARBEIT IN STRAFSACHEN IM RAUM DER FREIHEIT, DER SICHERHEIT UND DES RECHTS - DAS BEISPIEL RAHMENBESCHLUSS ZUR TERRORISMUSBEKÄMPFUNG

Im Folgenden soll die legislative Gesetzgebung in der Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen betrachtet werden - zuzüglich der Fälle, die gleichzeitig die Polizeiliche Zusammenarbeit betreffen (s.o.).

Der Vertrag von Nizza regelte die Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in den Artikeln 31, 34 und 39 EUV-N (Titel VI, „Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“).

Artikel 31 EUV-N legte fest:

- „(1) Das gemeinsame Vorgehen im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen schließt ein:
- a) die Erleichterung und Beschleunigung der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Ministerien und den Justizbehörden oder entsprechenden Behörden der Mitgliedstaaten, auch unter Einschaltung von Eurojust, wenn sich dies als zweckmäßig erweist, bei Gerichtsverfahren und der Vollstreckung von Entscheidungen;
 - b) die Erleichterung der Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten;

- c) die Gewährleistung der Vereinbarkeit der jeweils geltenden Vorschriften der Mitgliedstaaten untereinander, soweit dies zur Verbesserung dieser Zusammenarbeit erforderlich ist;
 - d) die Vermeidung von Kompetenzkonflikten zwischen Mitgliedstaaten;
 - e) die schrittweise Annahme von Maßnahmen zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen in den Bereichen organisierte Kriminalität, Terrorismus und illegaler Drogenhandel.
- (2) Der Rat fördert die Zusammenarbeit durch Eurojust auf folgende Weise:
- a) Er ermöglicht Eurojust, zu einer sachgerechten Koordinierung zwischen den für die Strafverfolgung zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten beizutragen;
 - b) er fördert die Unterstützung durch Eurojust bei den Ermittlungen in Fällen, die mit schwerer grenzüberschreitender, namentlich organisierter Kriminalität zusammenhängen, insbesondere unter Berücksichtigung von Europol-Analysen;
 - c) er erleichtert die enge Zusammenarbeit von Eurojust mit dem Europäischen Justiziellen Netz, insbesondere mit dem Ziel, die Erledigung von Rechtshilfe- und Auslieferungsersuchen zu erleichtern.“

Die weiteren Regelungen aus den Artikeln 34 und 39 EUV-N entsprechen denen für die Polizeiliche Zusammenarbeit (s.o.).

Unter dem Vertrag von Lissabon gelten für die Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen die Artikel 82 bis 86 AEUV in Titel V („Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“), Kapitel 4 („Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“).

Artikel 82 AEUV regelt:

- „(1) Die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in der Union beruht auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen und umfasst die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in den in Absatz 2 und in Artikel 83 genannten Bereichen.
- Das Europäische Parlament und der Rat erlassen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen, um
- a) Regeln und Verfahren festzulegen, mit denen die Anerkennung aller Arten von Urteilen und gerichtlichen Entscheidungen in der gesamten Union sichergestellt wird;
 - b) Kompetenzkonflikte zwischen den Mitgliedstaaten zu verhindern und beizulegen;
 - c) die Weiterbildung von Richtern und Staatsanwälten sowie Justizbediensteten zu fördern;
 - d) die Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden oder entsprechenden Behörden der Mitgliedstaaten im Rahmen der Strafverfolgung sowie des Vollzugs und der Vollstreckung von Entscheidungen zu erleichtern.
- (2) Soweit dies zur Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen mit

grenzüberschreitender Dimension erforderlich ist, können das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Richtlinien Mindestvorschriften festlegen. Bei diesen Mindestvorschriften werden die Unterschiede zwischen den Rechtsordnungen und -traditionen der Mitgliedstaaten berücksichtigt.

Die Vorschriften betreffen Folgendes:

- a) die Zulässigkeit von Beweismitteln auf gegenseitiger Basis zwischen den Mitgliedstaaten;
- b) die Rechte des Einzelnen im Strafverfahren;
- c) die Rechte der Opfer von Straftaten;
- d) sonstige spezifische Aspekte des Strafverfahrens, die zuvor vom Rat durch Beschluss bestimmt worden sind; dieser Beschluss wird vom Rat einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments erlassen.

Der Erlass von Mindestvorschriften nach diesem Absatz hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, ein höheres Schutzniveau für den Einzelnen beizubehalten oder einzuführen.

- (3) Ist ein Mitglied des Rates der Auffassung, dass ein Entwurf einer Richtlinie nach Absatz 2 grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung berühren würde, so kann es beantragen, dass der Europäische Rat befasst wird. In diesem Fall wird das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ausgesetzt. Nach einer Aussprache verweist der Europäische Rat im Falle eines Einvernehmens den Entwurf binnen vier Monaten nach Aussetzung des Verfahrens an den Rat zurück, wodurch die Aussetzung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens beendet wird. [...]"

Artikel 83 AEUV regelt den Bereich der besonders schweren Kriminalität:

- „(1) Das Europäische Parlament und der Rat können gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Richtlinien Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität festlegen, die aufgrund der Art oder der Auswirkungen der Straftaten oder aufgrund einer besonderen Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen, eine grenzüberschreitende Dimension haben.

Derartige Kriminalitätsbereiche sind: Terrorismus, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern, illegaler Drogenhandel, illegaler Waffenhandel, Geldwäsche, Korruption, Fälschung von Zahlungsmitteln, Computerkriminalität und organisierte Kriminalität.

Je nach Entwicklung der Kriminalität kann der Rat einen Beschluss erlassen, in dem andere Kriminalitätsbereiche bestimmt werden, die die Kriterien dieses Absatzes erfüllen. Er beschließt einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.

- (2) Erweist sich die Angleichung der strafrechtlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten als unerlässlich für die wirksame Durchführung der Politik der Union auf einem Gebiet, auf dem Harmonisierungsmaßnahmen erfolgt sind, so können durch Richtlinien Mindestvorschriften für die Festlegung von Straftaten und Strafen auf dem betreffenden Gebiet festgelegt werden. Diese Richtlinien werden unbeschadet des Artikels 76 gemäß dem glei-

chen ordentlichen oder besonderen Gesetzgebungsverfahren wie die betreffenden Harmonisierungsmaßnahmen erlassen.

- (3) Ist ein Mitglied des Rates der Auffassung, dass der Entwurf einer Richtlinie nach den Absätzen 1 oder 2 grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung berühren würde, so kann es beantragen, dass der Europäische Rat befasst wird. In diesem Fall wird das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ausgesetzt. Nach einer Aussprache verweist der Europäische Rat im Falle eines Einvernehmens den Entwurf binnen vier Monaten nach Aussetzung des Verfahrens an den Rat zurück, wodurch die Aussetzung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens beendet wird. [...]"

In den weiteren Vorschriften des Kapitels 4 beinhaltet Artikel 84 AEUV das Vorgehen im Bereich der Kriminalprävention, Artikel 85 AEUV die Regelungen zu Eurojust und Artikel 86 AEUV die Bestimmungen zu einer Europäischen Staatsanwaltschaft.

a) QCA DER GESETZGEBUNG IN DER JUSTIZIELLEN ZUSAMMENARBEIT IN STRAFSACHEN SEIT DEM VERTRAG VON NIZZA

Übersicht über die Entscheidungen in der Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen unter der rechtlichen Basis des Vertrags von Nizza:

- Rahmenbeschluss 2009/948/JI des Rates vom 30. November 2009 zur Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten in Strafverfahren⁶¹⁹:
 - Grundrechtsbedenken G: vorhanden seitens des EPs (u.a. forderte das EP eine Stärkung des Schutzes personenbezogener Daten sowie der verfahrensrechtlichen Schutzvorschriften)⁶²⁰,
 - Souveränitätsbedenken S: vorhanden seitens des Rates (trotz der Forderung des EPs, die Initiative nicht vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon anzunehmen, nahm der Rat den Rahmenbeschluss einen Tag vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon an, zudem hielt der Rat gegen den Willen des EPs an der Verfahrensautono-

⁶¹⁹ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 328 vom 15.12.2009 [S. 42ff.].

⁶²⁰ Vgl. Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Oktober 2009 zu der Initiative der Tschechischen Republik, der Republik Polen, der Republik Slowenien, der Slowakischen Republik und des Königreichs Schweden zur Annahme eines Rahmenbeschlusses 2009./JI des Rates zur Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten in Strafverfahren*, T7-0027/2009, 2009, ÄA 5, 6, 14, 15.

- mie der Mitgliedstaaten fest und entsprach nicht den Forderungen des EPs zum Ausbau der Zuständigkeiten von Eurojust)⁶²¹,
- Kohärenz K: vorhanden (u.a. Art. 8, 21 und 47 EU-Charta),
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (Einigkeit unter den vier großen Fraktionen im EP in der Plenarabstimmung⁶²² - einstimmige Annahme im Rat⁶²³),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: vorhanden.
- Beschluss 2009/902/JI des Rates vom 30. November 2009 zur Einrichtung eines Europäischen Netzes für Kriminalprävention (ENKP) und zur Aufhebung des Beschlusses 2001/427/JI⁶²⁴:
- Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden⁶²⁵,
 - Souveränitätsbedenken S: vorhanden seitens des Rates (um dem Mitentscheidungsverfahren zu entgehen, nahm der Rat trotz des Widerstands des EPs die Initiative einen Tag vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon an mit dem Ziel der Wahrung größtmöglicher Entscheidungshoheit),
 - Kohärenz K: nicht vorhanden,
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (Einigkeit unter den vier großen Fraktionen im EP in der Plenarabstimmung⁶²⁶ - einstimmige Annahme im Rat⁶²⁷),

⁶²¹ Vgl. u.a. 1.) Ebd., AA 3, 9, 16, 17. 2.) Rat der Europäischen Union: *Report from Presidency to Council - Subject: Proposal for a Council Framework Decision on prevention and settlement of conflicts of jurisdiction in criminal proceedings - General approach*, 8278/09, 2009.

⁶²² Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 08.10.2009, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 41E vom 18.02.2010 [S. 25ff.].

⁶²³ Rat der Europäischen Union: 5474/2/10 REV 2.

⁶²⁴ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 321 vom 08.12.2009 [S. 44ff.].

⁶²⁵ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Bericht über die Initiative des Königreichs Belgien, der Tschechischen Republik, der Bundesrepublik Deutschland, des Königreichs Spanien, der Französischen Republik, der Republik Ungarn, des Königreichs der Niederlande, der Slowakischen Republik, der Republik Finnland, des Königreichs Schweden, des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland im Hinblick auf die Annahme eines Beschlusses des Rates zur Einrichtung eines Europäischen Netzes für Kriminalprävention (ENKP) und zur Aufhebung des Beschlusses 2001/427/JI*, A7-0072/2009, 2009. 2.) Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Ausschuss "Artikel 36" - Betr.: Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Einrichtung eines Europäischen Netzes für Kriminalprävention (ENKP) und zur Aufhebung des Beschlusses 2001/427/JI*, 12563/3/09 REV 3, 2009.

⁶²⁶ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 24.11.2009, a.a.O.

⁶²⁷ Rat der Europäischen Union: 5474/2/10 REV 2.

- Inter-institutionelle Konfliktlinie O: vorhanden (Votum des EPs gegen die Annahme des Beschlusses nach den Regeln des Vertrags von Nizza, was vom Rat allerdings ignoriert wurde).
- Rahmenbeschluss 2009/829/JI des Rates vom 23. Oktober 2009 über die Anwendung - zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union - des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Entscheidungen über Überwachungsmaßnahmen als Alternative zur Untersuchungshaft⁶²⁸:
 - Grundrechtsbedenken G: vorhanden seitens des EPs (u.a. Schutz personenbezogener Daten, Recht auf Freiheit, Recht auf Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit)⁶²⁹,
 - Souveränitätsbedenken S: nicht vorhanden⁶³⁰,
 - Kohärenz K: vorhanden (u.a. Art. 6, 8 und Art. 45 EU-Charta),
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (Einigkeit unter den vier großen Fraktionen im EP in der Plenarabstimmung⁶³¹ - Einstimmigkeit im Rat⁶³²),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: vorhanden (konträre Positionen der Akteure während aller Entwicklungsstufen des Vorschlags, die entscheidenden Forderungen des EPs wurden nicht übernommen).
- Beschluss 2009/426/JI des Rates vom 16. Dezember 2008 zur Stärkung von Eurojust und zur Änderung des Beschlusses 2002/187/JI über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität⁶³³:

⁶²⁸ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 294 vom 11.11.2009 [S. 20ff.].

⁶²⁹ Vgl. Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 2. April 2009 zu dem Entwurf eines Rahmenbeschlusses des Rates über die Anwendung – zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union – des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Entscheidungen über Überwachungsmaßnahmen als Alternative zur Untersuchungshaft*, T6-0199/2009, 2009, u.a. ÄA 2, 3, 13, 14, 15, 16.

⁶³⁰ Vgl. u.a. 1.) Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Rat - Betr.: Vorbereitung der Tagung des Rates (JI) am 27./28. November 2008 Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Europäische Überwachungsanordnung in Ermittlungsverfahren innerhalb der Europäischen Union*, 16007/08, 2008. 2.) Europäisches Parlament: T6-0199/2009.

⁶³¹ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 02.04.2009, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 241E vom 08.10.2009 [S. 15ff.].

⁶³² Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Oktober 2009*, 17157/09, 2009.

⁶³³ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 138 vom 04.06.2009 [S. 14ff.].

- Grundrechtsbedenken G: vorhanden seitens des EPs (u.a. Schutz personenbezogener Daten, Recht auf Rechtsbehelf, Verteidigungsrechte)⁶³⁴,
 - Souveränitätsbedenken S: vorhanden seitens des Rates (u.a. die Möglichkeit zur Teilnahme an gemeinsamen Ermittlungsgruppen als Vertreter der nationalen Behörde und nicht als Vertreter von Eurojust nach Art. 9f des Beschlusses sowie die Ablehnung der Änderungsanträge des EPs zu stärkeren Kontrollbefugnissen für das EP, Versuch der Aufweichung von Definitionen zur Aufrechterhaltung eigener Auslegungs- und Entscheidungshoheit)⁶³⁵,
 - Kohärenz K: vorhanden (u.a. Art. 8, 47 und 48 EU-Charta),
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (Einigkeit unter den vier großen Fraktionen im EP in der Plenarabstimmung bis auf wenige Ausnahmen innerhalb der Fraktion der Europäischen Volkspartei (EVP)⁶³⁶ - Einstimmigkeit im Rat⁶³⁷),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: vorhanden (konträre Positionen der Akteure während aller Entwicklungsstufen des Vorschlags, die entscheidenden Forderungen des EPs wurden nicht übernommen).
- Beschluss 2009/316/JI des Rates vom 6. April 2009 zur Einrichtung des Europäischen Strafregisterinformationssystems (ECRIS) gemäß Artikel 11 des Rahmenbeschlusses 2009/315/JI⁶³⁸:
- Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden⁶³⁹,

⁶³⁴ Vgl. Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 2. September 2008 zu der Initiative des Königreichs Belgien, der Tschechischen Republik, der Republik Estland, des Königreichs Spanien, der Französischen Republik, der Italienischen Republik, des Großherzogtums Luxemburg, des Königreichs der Niederlande, der Republik Österreich, der Republik Polen, der Portugiesischen Republik, der Republik Slowenien, der Slowakischen Republik und des Königreichs Schweden zur Annahme eines Beschlusses des Rates zur Stärkung von Eurojust und zur Änderung des Beschlusses 2002/187/JI, T6-0384/2008*, 2008, u.a. ÄA 3, 4, 5, 8, 14, 31, 32.

⁶³⁵ Vgl. Ebd., u.a. ÄA 35.

⁶³⁶ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 02.09.2008, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 275E vom 30.10.2008 [S. 25ff.].

⁶³⁷ Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Dezember 2008*, 7478/09, 2009.

⁶³⁸ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 93 vom 07.04.2009 [S. 33ff.].

⁶³⁹ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. Oktober 2008 zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Einrichtung des Europäischen Strafregisterinformationssystems (ECRIS) gemäß Artikel 11 des Rahmenbeschlusses 2008/XX/JI, T6-0465/2008*, 2008. 2.) Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Rat - Betr.: Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Einrichtung des Europäischen Strafregi-*

- Souveränitätsbedenken S: nicht vorhanden⁶⁴⁰,
 - Kohärenz K: nicht vorhanden,
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (Einigkeit unter den vier großen Fraktionen im EP in der Plenarabstimmung bis auf wenige Ausnahmen innerhalb der EVP-Fraktion⁶⁴¹ - einstimmige Annahme im Rat⁶⁴²),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: nicht vorhanden (die Änderungsanträge des EPs waren hauptsächlich redaktioneller Art und wurden größtenteils übernommen).
- Rahmenbeschluss 2009/299/JI des Rates vom 26. Februar 2009 zur Änderung der Rahmenbeschlüsse 2002/584/JI, 2005/214/JI, 2006/783/JI, 2008/909/JI und 2008/947/JI, zur Stärkung der Verfahrensrechte von Personen und zur Förderung der Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Entscheidungen, die im Anschluss an eine Verhandlung ergangen sind, zu der die betroffene Person nicht erschienen ist⁶⁴³:
- Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden⁶⁴⁴,

sterinformationssysteme (ECRIS) gemäß Artikel 11 des Rahmenbeschlusses 2008/XX/JI, 14230/08, 2008.

⁶⁴⁰ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: T6-0465/2008. 2.) Rat der Europäischen Union: 14230/08.

⁶⁴¹ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 09.10.2008, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 316E vom 11.12.2008 [S. 17ff.].

⁶⁴² Rat der Europäischen Union: 10399/09.

⁶⁴³ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 81 vom 27.03.2009 [S. 24ff.].

⁶⁴⁴ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 2. September 2008 zu der Initiative der Republik Slowenien, der Französischen Republik, der Tschechischen Republik, des Königreichs Schweden, der Slowakischen Republik, des Vereinigten Königreichs und der Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf die Annahme eines Rahmenbeschlusses des Rates zur Vollstreckung von Abwesenheitsurteilen und zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, des Rahmenbeschlusses 2005/214/JI über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen, des Rahmenbeschlusses 2006/783/JI über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Einziehungsentscheidungen und des Rahmenbeschlusses 2008//JI über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile in Strafsachen, durch die eine freiheitsentziehende Strafe oder Maßnahme verhängt wird, für die Zwecke ihrer Vollstreckung in der Europäischen Union*, T6-0381/2008, 2008. 2.) Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Generalsekretariats des Rates für die Delegationen - Betr.: Initiative der Republik Slowenien, der Französischen Republik, der Tschechischen Republik, des Königreichs Schweden, der Slowakischen Republik, des Vereinigten Königreichs und der Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf die Annahme eines Rahmenbeschlusses des Rates zur Vollstreckung von Abwesenheitsurteilen und zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, des Rahmenbeschlusses 2005/214/JI über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen, des Rahmenbeschlusses 2006/783/JI über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Einzie-*

- Souveränitätsbedenken S: nicht vorhanden⁶⁴⁵,
 - Kohärenz K: vorhanden (u.a. Recht auf Verteidigung und Rechtsbehelf, Art. 47-48 EU-Charta),
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (Einigkeit unter den vier großen Fraktionen im EP in der Plenarabstimmung bis auf wenige Ausnahmen innerhalb der EVP-Fraktion⁶⁴⁶ - Einstimmigkeit im Rat⁶⁴⁷),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: nicht vorhanden (die Änderungsanträge des EPs waren hauptsächlich redaktioneller Art und wurden größtenteils übernommen).
- Rahmenbeschluss 2008/978/JI des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Europäische Beweisverordnung zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung in Strafsachen⁶⁴⁸:
- Grundrechtsbedenken G: vorhanden seitens des EPs (u.a. Datenschutz, Rechtsschutz- und Verfahrensgarantien)⁶⁴⁹,
 - Souveränitätsbedenken S: vorhanden seitens des Rates (u.a. Einführung einer Territorialitätsklausel, Einschränkung des Anwendungsbereichs, Möglichkeit des Opt-outs für Deutschland und Weigerung zur Ausweitung der Kontrollmöglichkeiten für das EP)⁶⁵⁰,
 - Kohärenz K: vorhanden (u.a. Art. 8 und 47 EU-Charta),
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (Einigkeit unter den vier großen Fraktionen im EP in der Plenarabstimmung bis auf wenige

hungsentscheidungen und des Rahmenbeschlusses 2008/JI über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile in Strafsachen, durch die eine freiheitsentziehende Strafe oder Maßnahme verhängt wird, für die Zwecke ihrer Vollstreckung in der Europäischen Union - Anträge auf Änderungen des Textes, 9476/08, 2008.

⁶⁴⁵ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: T6-0381/2008. 2.) Rat der Europäischen Union: 9476/08.

⁶⁴⁶ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 02.09.2008, a.a.O.

⁶⁴⁷ Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Februar 2009*, 8589/09, 2009.

⁶⁴⁸ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 350 vom 30.12.2008 [S. 72ff.].

⁶⁴⁹ Vgl. Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 21. Oktober 2008 zu dem Entwurf eines Rahmenbeschlusses des Rates über die Europäische Beweisverordnung zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung in Strafsachen*, T6-0486/2008, 2008, u.a. ÄA 1, 6, 12, 15, 32, 33.

⁶⁵⁰ Vgl. u.a. 1.) Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den AStV/Rat - Betr.: Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Europäische Beweisverordnung (EBA) zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung in Strafsachen*, 9516/2/06 REV 2 ADD 1, 2006. 2.) Europäisches Parlament: T6-0486/2008, u.a. ÄA 21, 23, 24, 37, 38.

- Ausnahmen innerhalb der EVP-Fraktion⁶⁵¹ - einstimmige Annahme im Rat⁶⁵²),
- Inter-institutionelle Konfliktlinie O: vorhanden (konträre Positionen der Akteure während aller Entwicklungsstufen des Vorschlags, die entscheidenden Forderungen des EPs wurden nicht übernommen).
- Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates vom 27. November 2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden⁶⁵³:
- Grundrechtsbedenken G: vorhanden seitens des EPs (u.a. Schutz personenbezogener Daten, Recht auf Nichtdiskriminierung)⁶⁵⁴,
 - Souveränitätsbedenken S: vorhanden seitens des Rates (u.a. Ausschluss der Geltung der Datenschutzrichtlinie 95/46/EG in Erwägung 5 sowie Weigerung der Aufnahme von Verweisen auf „Übereinkommen 108“ des Europarates, Untergrabung des Prinzips der Zweckbeschränkung bei der Weiterverarbeitung der erhobenen Daten in Artikel 11d, Weigerung zur Stärkung der Kontrolle des Datenschutzniveaus)⁶⁵⁵,
 - Kohärenz K: vorhanden (u.a. Art. 8 und 21 EU-Charta),
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (Einigkeit unter den vier großen Fraktionen im EP in der Plenarabstimmung bis auf wenige Ausnahmen innerhalb der EVP-Fraktion⁶⁵⁶ - einstimmige Annahme im Rat⁶⁵⁷),

⁶⁵¹ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 21.10.2008, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 3E vom 08.01.2009 [S. 19ff.].

⁶⁵² Rat der Europäischen Union: 7478/09.

⁶⁵³ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 350 vom 30.12.2008 [S. 60ff.].

⁶⁵⁴ Vgl. Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. September 2008 zu dem Entwurf eines Rahmenbeschlusses des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden*, T6-0436/2008, 2008, u.a. ÄA 2, 5, 10, 12, 15, 17, 18, 19, 23, 24, 26, 29, 30, 31.

⁶⁵⁵ Vgl. u.a. 1.) Ebd., u.a. ÄA 5, 15, 17, 20, 28, 30, 31. 2.) Rat der Europäischen Union: *Beratungsergebnisse der JI-Referenten vom 30. November 2007 - Betr.: Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden*, 16069/07, 2007.

⁶⁵⁶ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 23.09.2008, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 309E vom 04.12.2008 [S. 20ff.].

⁶⁵⁷ Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - November 2008*, 6070/1/09 REV 1, 2009.

- Inter-institutionelle Konfliktlinie O: vorhanden (konträre Positionen der Akteure während aller Entwicklungsstufen des Vorschlags, die entscheidenden Forderungen des EPs wurden nicht übernommen).
- Rahmenbeschluss 2008/947/JI des Rates vom 27. November 2008 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile und Bewährungsentscheidungen im Hinblick auf die Überwachung von Bewährungsmaßnahmen und alternativen Sanktionen⁶⁵⁸:
 - Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden⁶⁵⁹,
 - Souveränitätsbedenken S: nicht vorhanden⁶⁶⁰,
 - Kohärenz K: nicht vorhanden,
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (bei der Plenarabstimmung des EPs wurde keine namentliche Abstimmung beantragt⁶⁶¹, wodurch das Abstimmungsverhalten der einzelnen Fraktionen nicht nachvollziehbar ist, allerdings äußerten sich die Vertreter der beiden größten Fraktionen in der Plenaraussprache beide sehr ähnlich⁶⁶² und das Abstimmungsergebnis im Ausschuss war deutlich⁶⁶³ - Einstimmigkeit im Rat⁶⁶⁴),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: nicht vorhanden.
- Rahmenbeschluss 2008/919/JI des Rates vom 28. November 2008 zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung⁶⁶⁵:

⁶⁵⁸ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 337 vom 16.12.2008 [S. 102ff.].

⁶⁵⁹ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 25. Oktober 2007 zu der Initiative der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik im Hinblick auf die Annahme eines Rahmenbeschlusses des Rates über die Anerkennung und Überwachung von Bewährungsstrafen, alternativen Sanktionen und bedingten Verurteilungen*, T6-0475/2007, 2007. 2.) Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Ausschuss der Ständigen Vertreter - Betr.: Initiative der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik im Hinblick auf die Annahme eines Rahmenbeschlusses des Rates über die Anerkennung und Überwachung von Bewährungsstrafen, alternativen Sanktionen und bedingten Verurteilungen*, 15553/07, 2007.

⁶⁶⁰ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: T6-0475/2007. 2.) Rat der Europäischen Union: 15553/07.

⁶⁶¹ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 25.10.2007, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 263E vom 16.10.2008 [S. 457ff.].

⁶⁶² Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 24.10.2007, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 263E vom 16.10.2008 [S. 247ff.].

⁶⁶³ Vgl. Europäisches Parlament: *Bericht über die Initiative der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik im Hinblick auf die Annahme eines Rahmenbeschlusses des Rates über die Anerkennung und Überwachung von Bewährungsstrafen, alternativen Sanktionen und bedingten Verurteilungen*, A6-0356/2007, 2007.

⁶⁶⁴ Rat der Europäischen Union: 6070/1/09 REV 1.

⁶⁶⁵ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 330 vom 09.12.2008 [S. 21ff.].

- Grundrechtsbedenken G: vorhanden seitens des EPs (u.a. die Forderung nach zusätzlichen Grundrechtsgarantien und Engerfassung der Definitionen zur Verhinderung von missbräuchlicher Auslegung, vor allem in Bezug auf Achtung der Kommunikation, Meinungs- und Pressefreiheit, Freiheit von Kunst, Verhältnismäßigkeit von Strafmaß und Straftat sowie Nichtdiskriminierung)⁶⁶⁶,
 - Souveränitätsbedenken S: vorhanden seitens des Rates (u.a. durch Anpassung der Definitionen um die Auslegungsentscheidung und Auslegungshoheit auf nationaler Ebene zu halten sowie Ablehnung einer Zuständigkeit des EuGH für die Auslegung und Anwendung des Rahmenbeschlusses)⁶⁶⁷,
 - Kohärenz K: vorhanden (u.a. Art. 7, 11, 13, 21 und 49 EU-Charta),
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (von den vier großen Fraktionen im EP stimmte nur die Fraktion der Grünen (größtenteils) gegen den Bericht, Einigkeit unter den anderen drei großen Fraktionen⁶⁶⁸ - Einstimmigkeit im Rat⁶⁶⁹),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: vorhanden (konträre Positionen der Akteure während aller Entwicklungsstufen des Vorschlags, die entscheidenden Forderungen des EPs wurden nicht übernommen).
- Rahmenbeschluss 2008/913/JI des Rates vom 28. November 2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit⁶⁷⁰:
- Grundrechtsbedenken G: vorhanden seitens des EPs (u.a. die Forderung nach zusätzlichen Grundrechtsgarantien, vor allem beim Recht auf Nichtdiskriminierung und der Religionsfreiheit)⁶⁷¹,

⁶⁶⁶ Vgl. Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. September 2008 zu dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung*, T6-0435/2008, 2008, u.a. ÄA 2, 3, 4, 7, 8, 10, 12, 13, 14, 18, 19.

⁶⁶⁷ Vgl. u.a. 1.) Ebd. 2.) Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Rat - Betr.: Rahmenbeschluss des Rates zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung*, 7785/3/08 REV 3, 2008.

⁶⁶⁸ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 23.09.2008, a.a.O.

⁶⁶⁹ Rat der Europäischen Union: 6070/1/09 REV 1.

⁶⁷⁰ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 328 vom 06.12.2008 [S. 55ff].

⁶⁷¹ Vgl. Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 29. November 2007 zu dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit*, T6-0552/2007, 2007, u.a. ÄA 7.

- Souveränitätsbedenken S: vorhanden seitens des Rates (u.a. Weigerung zur Übernahme der Forderung des EPs nach der Einführung einer Absicherungsklausel gegenüber der Aushöhlung des bestehenden Schutzniveaus sowie der Forderung nach einem Ausbau des Einflusses des EPs und der FRA)⁶⁷²,
 - Kohärenz K: vorhanden (u.a. Art. 10 und 21 EU-Charta),
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (bei der Plenarabstimmung des EPs wurde keine namentliche Abstimmung beantragt⁶⁷³, wodurch das Abstimmungsverhalten der einzelnen Fraktionen nicht nachvollziehbar ist, allerdings war das Abstimmungsergebnis im Ausschuss deutlich⁶⁷⁴ - Einstimmigkeit im Rat⁶⁷⁵),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: vorhanden (konträre Positionen der Akteure während aller Entwicklungsstufen des Vorschlags, die entscheidenden Forderungen des EPs wurden nicht übernommen).
- Rahmenbeschluss 2008/909/JI des Rates vom 27. November 2008 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile in Strafsachen, durch die eine freiheitsentziehende Strafe oder Maßnahme verhängt wird, für die Zwecke ihrer Vollstreckung in der Europäischen Union⁶⁷⁶:
- Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden⁶⁷⁷,
 - Souveränitätsbedenken S: nicht vorhanden⁶⁷⁸,
 - Kohärenz K: nicht vorhanden,

⁶⁷² Vgl. u.a. 1.) Ebd., u.a. ÄA 13, 17. 2.) Rat der Europäischen Union: *Beratungsergebnisse der Gruppe "Materielles Strafrecht" vom 8. März 2005 - Betr.: Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit*, 7275/05, 2005.

⁶⁷³ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 29.11.2007, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 297E vom 20.11.2008 [S. 18ff.].

⁶⁷⁴ Vgl. Europäisches Parlament: *Bericht über den Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit*, A6-0444/2007, 2007.

⁶⁷⁵ Rat der Europäischen Union: 6070/1/09 REV 1.

⁶⁷⁶ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 327 vom 05.12.2008 [S. 27ff.].

⁶⁷⁷ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. Oktober 2007 zu dem Entwurf eines Rahmenbeschlusses des Rates über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile in Strafsachen, durch die eine freiheitsentziehende Strafe oder Maßnahme verhängt wird, für die Zwecke ihrer Vollstreckung in der Europäischen Union*, T6-0476-2007, 2007. 2.) Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Generalsekretariats für die Delegationen - Betr.: Rahmenbeschluss des Rates über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile in Strafsachen, durch die eine freiheitsentziehende Strafe oder Maßnahme verhängt wird, für die Zwecke ihrer Vollstreckung in der Europäischen Union*, 9688/07, 2007.

⁶⁷⁸ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: T6-0476-2007. 2.) Rat der Europäischen Union: 9688/07.

- Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (bei der Plenarabstimmung des EPs wurde keine namentliche Abstimmung beantragt⁶⁷⁹, wodurch das Abstimmungsverhalten der einzelnen Fraktionen nicht nachvollziehbar ist, allerdings äußerten sich die Vertreter der beiden größten Fraktionen in der Plenaraussprache sehr ähnlich⁶⁸⁰ und das Abstimmungsergebnis im Ausschuss war deutlich⁶⁸¹ - Einstimmigkeit im Rat⁶⁸²),
- Inter-institutionelle Konfliktlinie O: nicht vorhanden.
- Beschluss 2008/852/JI des Rates vom 24. Oktober 2008 über ein Kontaktstellennetz zur Korruptionsbekämpfung⁶⁸³:
 - Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden⁶⁸⁴,
 - Souveränitätsbedenken S: vorhanden seitens des Rates (u.a. Weigerung des Rates zum Ausbau der Unabhängigkeit und Beteiligung von OLAF trotz entsprechender Forderungen des EPs)⁶⁸⁵,
 - Kohärenz K: nicht vorhanden,
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (Einigkeit unter den vier großen Fraktionen im EP bei der Plenarabstimmung bis auf wenige Ausnahmen innerhalb der EVP-Fraktion⁶⁸⁶ - Einstimmigkeit im Rat⁶⁸⁷),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: vorhanden (konträre Positionen der Akteure während aller Entwicklungsstufen des Vorschlags, die entscheidenden Forderungen des EPs wurden nicht übernommen).

⁶⁷⁹ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 25.10.2007, a.a.O.

⁶⁸⁰ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 24.10.2007, a.a.O.

⁶⁸¹ Vgl. Europäisches Parlament: *Bericht über den Entwurf eines Rahmenbeschlusses des Rates über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile in Strafsachen, durch die eine freiheitsentziehende Strafe oder Maßnahme verhängt wird, für die Zwecke ihrer Vollstreckung in der Europäischen Union*, A6-0362/2007, 2007.

⁶⁸² Rat der Europäischen Union: 6070/1/09 REV 1.

⁶⁸³ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 301 vom 12.11.2008 [S. 38f.].

⁶⁸⁴ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. Juni 2008 zu der Initiative der Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf die Annahme eines Beschlusses des Rates über ein Kontaktstellennetz zur Korruptionsbekämpfung*, T6-0244/2008, 2008. 2.) Rat der Europäischen Union: *I/A-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats für den AStV/Rat - Betr.: Annahme des Entwurfs eines Beschlusses des Rates über ein Kontaktstellennetz zur Korruptionsbekämpfung*, 14184/08, 2008.

⁶⁸⁵ Vgl. Europäisches Parlament: T6-0244/2008, u.a. ÄA 1, 2, 3, 6.

⁶⁸⁶ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 05.06.2008, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 189E vom 26.07.2008 [S. 16ff.].

⁶⁸⁷ Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Oktober 2008*, 16148/3/08 REV 3, 2010.

- Rahmenbeschluss 2008/841/JI des Rates vom 24. Oktober 2008 zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität⁶⁸⁸:
 - Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden⁶⁸⁹,
 - Souveränitätsbedenken S: nicht vorhanden⁶⁹⁰,
 - Kohärenz K: nicht vorhanden,
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (bei der Plenarabstimmung des EPs wurde keine namentliche Abstimmung beantragt⁶⁹¹, wodurch das Abstimmungsverhalten der einzelnen Fraktionen nicht nachvollziehbar ist, allerdings war das Abstimmungsergebnis im Ausschuss deutlich⁶⁹² - Einstimmigkeit im Rat⁶⁹³),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: nicht vorhanden.
- Beschluss 2008/839/JI des Rates vom 24. Oktober 2008 über die Migration vom Schengener Informationssystem (SIS 1+) zum Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II)⁶⁹⁴:
 - Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden⁶⁹⁵,
 - Souveränitätsbedenken S: nicht vorhanden⁶⁹⁶,
 - Kohärenz K: nicht vorhanden,
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (Einigkeit unter den vier großen Fraktionen im EP bei der Plenarabstimmung bis auf wenige

⁶⁸⁸ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 300 vom 11.11.2008 [S. 42 ff.].

⁶⁸⁹ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität*, T6-0405/2005, 2005. 2.) Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Rat - Betr.: Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität*, 8496/1/06 REV 1, 2006.

⁶⁹⁰ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: T6-0405/2005. 2.) Rat der Europäischen Union: 8496/1/06 REV 1.

⁶⁹¹ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 26.10.2005, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 272E vom 09.11.2006 [S. 273ff.].

⁶⁹² Vgl. Europäisches Parlament: *Bericht über den Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität*, A6-0277/2005, 2005.

⁶⁹³ Rat der Europäischen Union: 16148/3/08 REV 3.

⁶⁹⁴ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 299 vom 08.11.2008 [S. 43ff.].

⁶⁹⁵ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. September 2008 zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates über die Migration vom Schengener Informationssystem (SIS 1+) zum Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II)*, T6-0441/2008, 2008. 2.) Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Gemischten Ausschuss auf der Ebene hochrangiger Beamter AStV - Betr.: Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Migration vom Schengener Informationssystem (SIS 1+) zum Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II)*, 12059/1/08 REV 1, 2008.

⁶⁹⁶ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: T6-0441/2008. 2.) Rat der Europäischen Union: 12059/1/08 REV 1.

- Ausnahmen innerhalb der EVP-Fraktion⁶⁹⁷ - Einstimmigkeit im Rat⁶⁹⁸),
- Inter-institutionelle Konfliktlinie O: nicht vorhanden.
 - Rahmenbeschluss 2008/675/JI des Rates vom 24. Juli 2008 zur Berücksichtigung der in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ergangenen Verurteilungen in einem neuen Strafverfahren⁶⁹⁹:
 - Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden⁷⁰⁰,
 - Souveränitätsbedenken S: nicht vorhanden⁷⁰¹,
 - Kohärenz K: nicht vorhanden,
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (Einigkeit unter den vier großen Fraktionen im EP bei der Plenarabstimmung bis auf wenige Ausnahmen innerhalb der EVP-Fraktion⁷⁰² - Einstimmigkeit im Rat⁷⁰³),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: nicht vorhanden.
 - Beschluss 2008/616/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität⁷⁰⁴:
 - Grundrechtsbedenken G: vorhanden seitens des EPs (u.a. Schutz personenbezogener Daten, Nichtdiskriminierung)⁷⁰⁵,

⁶⁹⁷ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 24.09.2008, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 309E vom 04.12.2008 [S. 113ff.].

⁶⁹⁸ Rat der Europäischen Union: 16148/3/08 REV 3.

⁶⁹⁹ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 220 vom 15.08.2008 [S. 32 ff.].

⁷⁰⁰ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Berücksichtigung der in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ergangenen Verurteilungen in einem neuen Strafverfahren*, T6-0373/2006, 2006. 2.) Rat der Europäischen Union: *Outcome of Proceedings of Working Party on cooperation in criminal matters dated 30-31 January 2007 - Subject: Proposal for a Council framework decision on the organisation and content of the exchange of information extracted from criminal records between Member States*, 6372/07, 2007.

⁷⁰¹ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: T6-0373/2006. 2.) Rat der Europäischen Union: 6372/07.

⁷⁰² Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 27.09.2006, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 306E vom 15.12.2006 [S. 196ff.].

⁷⁰³ Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Juli/August 2008*, 12986/1/08 REV 1, 2009.

⁷⁰⁴ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 210 vom 06.08.2008 [S. 12ff.].

⁷⁰⁵ Vgl. u.a. Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. April 2008 zu der Initiative der Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf den Erlass eines Beschlusses des Rates zur Durchführung des Beschlusses 2008/.../JI zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität*, T6-0128/2008, 2008, u.a. ÄA 2, 3, 11, 18.

- Souveränitätsbedenken S: vorhanden seitens des Rates (u.a. Ablehnung der Forderungen des EPs nach Stärkung der Kontrolle sowie des Einflusses von Kommission, EP und unabhängiger Datenschutzbehörden)⁷⁰⁶,
 - Kohärenz K: vorhanden (u.a. Art. 8 und 21 EU-Charta),
 - Intra-institutionelle Einigkeit: vorhanden (Einigkeit unter den vier großen Fraktionen im EP bei der Plenarabstimmung bis auf wenige Ausnahmen innerhalb der EVP-Fraktion⁷⁰⁷ - einstimmige Annahme im Rat⁷⁰⁸),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: vorhanden (konträre Positionen der Akteure während aller Entwicklungsstufen des Vorschlags, die entscheidenden Forderungen des EPs wurden nicht übernommen).
- Beschluss 2008/615/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität⁷⁰⁹:
- Grundrechtsbedenken G: vorhanden seitens des EPs (u.a. Schutz personenbezogener Daten, Achtung des Privatlebens und der Kommunikation sowie Nichtdiskriminierung)⁷¹⁰,
 - Souveränitätsbedenken S: vorhanden seitens des Rates (u.a. Ablehnung des Rates der Forderungen des EPs nach stärkerer Transparenz, nach stärkerem Einfluss von EP und Datenschutzbeauftragtem und nach Sanktionen bei Missachtung des Datenschutzes)⁷¹¹,
 - Kohärenz K: vorhanden (u.a. Art. 7, 8 und 21 EU-Charta),

⁷⁰⁶ Vgl. Ebd., u.a. ÄA 22, 23, 24.

⁷⁰⁷ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 22.04.2008, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 154E vom 19.06.2008 [S. 19ff.].

⁷⁰⁸ Rat der Europäischen Union: 12750/2/08.

⁷⁰⁹ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 210 vom 06.08.2008 [S. 1ff.].

⁷¹⁰ Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7. Juni 2007 zu der Initiative des Königreichs Belgien, der Republik Bulgarien, der Bundesrepublik Deutschland, des Königreichs Spanien, der Französischen Republik, des Großherzogtums Luxemburg, des Königreichs der Niederlande, der Republik Österreich, der Republik Slowenien, der Slowakischen Republik, der Italienischen Republik, der Republik Finnland, der Portugiesischen Republik, Rumäniens und des Königreichs Schweden zum Erlass eines Beschlusses des Rates zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität*, T6-0228/2007, 2007, u.a. ÄA 7, 11, 12, 16, 20, 21, 22, 29, 41, 51, 54, 60.

⁷¹¹ Vgl. u.a. 1.) Ebd., u.a. ÄA 60, 62, 63, 64, 70. 2.) Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Rat - Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität*, 10232/1/07 REV 1, 2007.

- Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (bei der Plenarabstimmung des EPs wurde keine namentliche Abstimmung beantragt⁷¹², wodurch das Abstimmungsverhalten der einzelnen Fraktionen nicht nachvollziehbar ist, allerdings war das Abstimmungsergebnis im Ausschuss deutlich⁷¹³ - einstimmige Annahme im Rat⁷¹⁴),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: vorhanden (die entscheidenden Änderungsanträge des EPs wurden bis auf einen⁷¹⁵ vom Rat nicht übernommen).
- Beschluss 2008/206/JI des Rates vom 3. März 2008 über Kontrollmaßnahmen und strafrechtliche Vorschriften für die neue synthetische Droge 1-Benzylpiperazin (BZP)⁷¹⁶:
- Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden⁷¹⁷,
 - Souveränitätsbedenken S: nicht vorhanden⁷¹⁸,
 - Kohärenz K: nicht vorhanden,
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (bei der Plenarabstimmung des EPs wurde keine namentliche Abstimmung beantragt⁷¹⁹, wodurch das Abstimmungsverhalten der einzelnen Fraktionen nicht

⁷¹² Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 07.06.2007, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 125E vom 22.05.2008 [S. 19ff.].

⁷¹³ Vgl. Europäisches Parlament: *Bericht über die Initiative des Königreichs Belgien, der Republik Bulgarien, der Bundesrepublik Deutschland, des Königreichs Spanien, der Französischen Republik, des Großherzogtums Luxemburg, des Königreichs der Niederlande, der Republik Österreich, der Republik Slowenien, der Slowakischen Republik, der Italienischen Republik, der Republik Finnland, der Portugiesischen Republik, Rumäniens und des Königreichs Schweden zum Erlass eines Beschlusses des Rates zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität*, A6-0207/2007, 2007.

⁷¹⁴ Rat der Europäischen Union: 12750/2/08.

⁷¹⁵ Europäisches Parlament: T6-0228/2007, ÄA 15.

⁷¹⁶ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 63 vom 07.03.2008 [S. 45f.].

⁷¹⁷ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 14. November 2007 zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über Kontrollmaßnahmen und strafrechtliche Vorschriften für die neue synthetische Droge 1-Benzylpiperazin (BZP)*, T6-0525/2007, 2007. 2.) Rat der Europäischen Union: *I-Punkt-Vermerk der Horizontalen Gruppe "Drogen" für den ASIV/Rat - Betr.: Vorschlag für einen Beschluss des Rates über Kontrollmaßnahmen und strafrechtliche Vorschriften für die neue synthetische Droge 1-Benzylpiperazin (BZP)*, 12970/1/07 REV 1, 2007.

⁷¹⁸ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: T6-0525/2007. 2.) Rat der Europäischen Union: 12970/1/07 REV 1.

⁷¹⁹ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 14.11.2007, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 282E vom 06.11.2008 [S. 165ff.].

- nachvollziehbar ist, allerdings war das Abstimmungsergebnis im Ausschuss deutlich⁷²⁰ - Einstimmigkeit im Rat⁷²¹),
- Inter-institutionelle Konfliktlinie O: nicht vorhanden.
- Beschluss 2007/533/JI des Rates vom 12. Juni 2007 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II)⁷²²:
- Grundrechtsbedenken G: vorhanden seitens des EPs (u.a. Schutz personenbezogener Daten)⁷²³,
 - Souveränitätsbedenken S: vorhanden seitens des Rates (u.a. Versuch seitens des Rates der Sicherung größtmöglicher Handlungs- und Entscheidungsfreiheit der nationalen Behörden)⁷²⁴,
 - Kohärenz K: vorhanden (u.a. Art. 8 EU-Charta),
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (Einigkeit unter den vier großen Fraktionen im EP bei der Plenarabstimmung bis auf wenige Ausnahmen innerhalb der EVP-Fraktion und der Fraktion der Grünen⁷²⁵ - Einstimmigkeit im Rat⁷²⁶),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: vorhanden (die Verhandlungen zwischen EP und Rat um den Beschluss waren eingebunden in ein Paket von drei Legislativvorschlägen mit unterschiedlichen Verfahren, weswegen auch dieser Beschluss einen Kompromiss zwischen EP und Rat darstellt und in einen Gesamtkompromiss für das Paket

⁷²⁰ Vgl. Europäisches Parlament: *Bericht über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates über Kontrollmaßnahmen und strafrechtliche Vorschriften für die neue synthetische Droge 1-Benzylpiperazin (BZP)*, A6-0417/2007, 2007.

⁷²¹ Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - März 2008*, 12383/08, 2008.

⁷²² Veröffentlicht im Amtsblatt Nr. L 205 vom 07.08.2007 [S. 63ff.].

⁷²³ Vgl. Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II)*, T6-0447/2006, 2006.

⁷²⁴ Vgl. 1.) Ebd. 2.) Protokoll der Plenaraussprache des Europäischen Parlaments vom 23.10.2006, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 313E vom 20.12.2006 [S. 1ff.]. 3.) Rat der Europäischen Union: *Note from Presidency to Schengen Acquis Working Party (Mixed Committee EU/Iceland, Norway and Switzerland) - Subject: Proposal for a draft Council Decision on the Establishment, Operation and Use of the Second Generation Schengen Information System (SIS II) - Revised proposal*, 5710/2/06 REV 2, 2006.

⁷²⁵ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 25.10.2006, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 313E vom 20.12.2006 [S. 132ff.].

⁷²⁶ Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Juni 2007*, 7311/2/08 REV 2, 2008.

eingebunden ist⁷²⁷, trotzdem waren teils konträre Vorstellungen zwischen den Institutionen ersichtlich).

- Beschluss des Rates vom 12. Februar 2007 zur Auflegung des spezifischen Programms „Strafjustiz“ als Teil des Generellen Programms „Grundrechte und Justiz“ für den Zeitraum 2007 bis 2013 (2007/126/JI)⁷²⁸:
 - Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden⁷²⁹,
 - Souveränitätsbedenken S: nicht vorhanden⁷³⁰,
 - Kohärenz K: nicht vorhanden,
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (Einigkeit unter den vier großen Fraktionen im EP bei der Plenarabstimmung bis auf wenige Ausnahmen innerhalb der EVP-Fraktion⁷³¹ - Annahme im Rat als A-Punkt⁷³²),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: nicht vorhanden.
- Beschluss des Rates vom 12. Februar 2007 zur Auflegung des spezifischen Programms „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ als Teil des Generellen Programms „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“ für den Zeitraum 2007 bis 2013 (2007/125/JI)⁷³³:
 - Grundrechtsbedenken G: vorhanden (u.a. Schutz personenbezogener Daten)⁷³⁴,

⁷²⁷ Vgl. u.a. 1.) Protokoll der Plenaraussprache des Europäischen Parlaments vom 23.10.2006, a.a.O. 2.) Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Gemischten Ausschuss auf der Ebene der im Rat vereinigten Minister - Betr.: SIS-II-Rechtsakte*, 13361/1/06 REV 1, 2006.

⁷²⁸ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 58 vom 24.02.2007 [S. 13ff.].

⁷²⁹ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Auflegung des Programms "Strafjustiz" für den Zeitraum 2007-2013 als Teil des Rahmenprogramms "Grundrechte und Justiz"*, T6-0595/2006, 2006. 2.) Rat der Europäischen Union: *Note from Presidency to Coreper/Council - Subject: New Financial Frameworks for the period 2007-2013 General programme on Security and Safeguarding Liberties - specific programme on the Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security related risks - specific programme on the Prevention of and Fight Against Crime - General programme on Fundamental Rights and Justice - specific programme on Criminal Justice*, 9586/1/06 REV 1, 2006.

⁷³⁰ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: T6-0595/2006. 2.) Rat der Europäischen Union: 9586/1/06 REV 1.

⁷³¹ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 14.12.2006, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 317E vom 23.12.2006 [S. 491ff.].

⁷³² Rat der Europäischen Union: *Entwurf eines Protokolls*, 2779. *Tagung des Rates der Europäischen Union (Allgemeine Angelegenheiten und Aussenbeziehungen) vom 12. Februar 2007 in Brüssel*, 6239/07, 2007, TOP 2.

⁷³³ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 58 vom 24.02.2007 [S. 7ff.].

⁷³⁴ Vgl. Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Auflegung des Programms „Kriminalprävention*

- Souveränitätsbedenken S: vorhanden (u.a. Ablehnung des Rates der Forderungen des EPs nach Bürgerbeteiligung sowie nach einer verstärkten Bewertung und Transparenz)⁷³⁵,
 - Kohärenz K: vorhanden (u.a. Art. 8 EU-Charta),
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (bei der Plenarabstimmung des EPs wurde keine namentliche Abstimmung beantragt⁷³⁶, wodurch das Abstimmungsverhalten der einzelnen Fraktionen nicht nachvollziehbar ist, allerdings war das Abstimmungsergebnis im Ausschuss deutlich⁷³⁷ - Annahme im Rat als A-Punkt⁷³⁸),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: vorhanden (konträre Positionen der Akteure während aller Entwicklungsstufen des Vorschlags, die entscheidenden Forderungen des EPs wurden nicht übernommen).
- Beschluss 2006/1007/JI des Rates vom 21. Dezember 2006 zur Änderung des Beschlusses 2001/886/JI über die Entwicklung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II)⁷³⁹:
- Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden⁷⁴⁰,
 - Souveränitätsbedenken S: nicht vorhanden⁷⁴¹,
 - Kohärenz K: nicht vorhanden,
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (bei der Plenarabstimmung des EPs wurde keine namentliche Abstimmung beantragt⁷⁴², wodurch das Abstimmungsverhalten der einzelnen Fraktionen nicht

und Kriminalitätsbekämpfung“ für den Zeitraum 2007–2013 – Rahmenprogramm „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“, T6-0596/2006, 2006, u.a. AA 9, 26.

⁷³⁵ Vgl. u.a. 1.) Ebd., u.a. AA 11, 18, 20, 21, 24. 2.) Rat der Europäischen Union: 9586/1/06 REV 1.

⁷³⁶ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 14.12.2006, a.a.O.

⁷³⁷ Vgl. Europäisches Parlament: *Bericht über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Auflegung des Programms „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ für den Zeitraum 2007–2013 – Rahmenprogramm „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“*, A6-0389/2006, 2006.

⁷³⁸ Rat der Europäischen Union: 6239/07, TOP 2.

⁷³⁹ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 27 vom 02.02.2007 [S. 43f.].

⁷⁴⁰ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Änderung des Beschlusses 2001/886/JI über die Entwicklung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II)*, T6-0598/2006, 2006. 2.) Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für die Gruppe "Schengen-Besitzstand" (Gemischter Ausschuss EU/Island, Norwegen und Schweiz) - Betr.: Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2424/2001 über die Entwicklung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) – Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Änderung des Beschlusses 2001/886/JI über die Entwicklung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II)*, 12737/06, 2006.

⁷⁴¹ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: T6-0598/2006. 2.) Rat der Europäischen Union: 12737/06.

⁷⁴² Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 14.12.2006, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 317E vom 23.12.2006 [S. 491ff.].

- nachvollziehbar ist, allerdings war das Abstimmungsergebnis im Ausschuss deutlich⁷⁴³ - Einstimmigkeit im Rat⁷⁴⁴),
- Inter-institutionelle Konfliktlinie O: nicht vorhanden.
- Rahmenbeschluss 2006/783/JI des Rates vom 6. Oktober 2006 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Einziehungsentscheidungen⁷⁴⁵:
- Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden⁷⁴⁶,
 - Souveränitätsbedenken S: nicht vorhanden⁷⁴⁷,
 - Kohärenz K: nicht vorhanden,
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (von den vier großen Fraktionen im EP stimmte nur die Fraktion der Grünen gegen den Bericht, Einigkeit unter den anderen drei großen Fraktionen bis auf wenige Ausnahmen innerhalb der EVP-Fraktion⁷⁴⁸ - Einstimmigkeit im Rat⁷⁴⁹)
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: nicht vorhanden.
- Beschluss 2005/671/JI des Rates vom 20. September 2005 über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten⁷⁵⁰:
- Grundrechtsbedenken G: vorhanden seitens des EPs (u.a. Schutz personenbezogener Daten)⁷⁵¹,
 - Souveränitätsbedenken S: vorhanden seitens des Rates (u.a. Ablehnung der Forderung des EPs nach einer unabhängigen Kon-

⁷⁴³ Vgl. Europäisches Parlament: *Bericht über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Änderung des Beschlusses 2001/886/JI über die Entwicklung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II)*, A6-0413/2006, 2006.

⁷⁴⁴ Rat der Europäischen Union: 17121/06.

⁷⁴⁵ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 328 vom 24.11.2006 [S. 328ff.].

⁷⁴⁶ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu der Initiative des Königreichs Dänemark zur Annahme eines Rahmenbeschlusses des Rates über die Vollstreckung von Einziehungsentscheidungen in der Europäischen Union*, T5-0553/2002, 2002. 2.) Rat der Europäischen Union: *Report from Article 36 Committee on 10 and 11 March 2004 to Co-reper/Council - Subject: Draft Framework Decision on the application of the principle of mutual recognition to confiscation orders*, 7456/04, 2004.

⁷⁴⁷ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: T5-0553/2002. 2.) Rat der Europäischen Union: 7456/04.

⁷⁴⁸ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 20.11.2002, a.a.O.

⁷⁴⁹ Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Oktober 2006*, 15839/06, 2006.

⁷⁵⁰ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 253 vom 29.09.2005 [S. 22ff.].

⁷⁵¹ Vgl. Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten*, T6-0217/2005, 2005, u.a. ÄA 20, 27, 28, 29, 30.

- trollinstanz für den Datenschutz oder nach der Aufnahme eines Verweises auf die Zuständigkeit des EuGH⁷⁵²),
- Kohärenz K: vorhanden (u.a. Art. 8 EU-Charta),
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (Einigkeit unter den vier großen Fraktionen im EP bei der Plenarabstimmung⁷⁵³ - Einstimmigkeit im Rat⁷⁵⁴),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: vorhanden (konträre Positionen der Akteure während aller Entwicklungsstufen des Vorschlags, die entscheidenden Forderungen des EPs wurden nicht übernommen).
- Rahmenbeschluss 2005/667/JI des Rates vom 12. Juli 2005 zur Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens zur Bekämpfung der Verschmutzung durch Schiffe⁷⁵⁵:
- Grundrechtsbedenken G: vorhanden seitens des EPs (u.a. die Forderung nach verstärkter Beachtung des Umweltschutzes)⁷⁵⁶,
 - Souveränitätsbedenken S: vorhanden seitens des Rates (Verabschiedung eines Rahmenbeschlusses trotz der Forderung des EPs, kein „Instrument der dritten Säule in einem der Zuständigkeit der Gemeinschaft unterliegenden Bereich (Umwelt) vorzuschlagen“)⁷⁵⁷,
 - Kohärenz K: vorhanden (u.a. Recht auf Umweltschutz, Art. 37 EU-Charta),
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (bei der Plenarabstimmung des EPs wurde keine namentliche Abstimmung beantragt⁷⁵⁸, wodurch das Abstimmungsverhalten der einzelnen Fraktionen nicht

⁷⁵² Vgl. u.a. 1.) Ebd., u.a. ÄA 21, 29, 30. 2.) Rat der Europäischen Union: *Beratungsergebnisse erstellt vom Generalsekretariat für die Delegationen - Betr.: Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten*, 11060/05, 2005.

⁷⁵³ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 07.06.2005, a.a.O.

⁷⁵⁴ Rat der Europäischen Union: 13305/05.

⁷⁵⁵ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 255 vom 30.09.2005 [S. 164ff.].

⁷⁵⁶ Vgl. Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens zur Bekämpfung der Verschmutzung durch Schiffe*, T5-0008/2004, 2004, u.a. ÄA 2.

⁷⁵⁷ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Bericht über den Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens zur Bekämpfung der Verschmutzung durch Schiffe*, A5-0373/2003, 2003, Begründung. 2.) Rat der Europäischen Union: *Beratungsergebnisse des Rates (JI) vom 19. November 2004 - Betr.: Entwurf eines Rahmenbeschlusses des Rates zur Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens zur Bekämpfung der Verschmutzung durch Schiffe*, 15424/04, 2004.

⁷⁵⁸ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 13.01.2004, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 92E vom 16.04.2004 [S. 14ff.].

- nachvollziehbar ist, allerdings äußerten sich die Vertreter der vier großen Fraktionen im EP in der Plenaraussprache sehr ähnlich⁷⁵⁹ - Einstimmigkeit im Rat⁷⁶⁰),
- Inter-institutionelle Konfliktlinie O: nicht vorhanden (trotz der Vorbehalte des EPs bzgl. der Verabschiedung eines Rahmenbeschlusses stimmte es der Annahme des Beschlusses zu, da er im Paket mit einem thematisch verwandten Richtlinienvorschlag behandelt wurde, zudem bestand Einigkeit über die Notwendigkeit der Maßnahmen).
- Beschluss 2005/387/JI des Rates vom 10. Mai 2005 betreffend den Informationsaustausch, die Risikobewertung und die Kontrolle bei neuen psychoaktiven Substanzen⁷⁶¹:
- Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden⁷⁶²,
 - Souveränitätsbedenken S: nicht vorhanden⁷⁶³,
 - Kohärenz K: nicht vorhanden,
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (bei der Plenarabstimmung des EPs wurde keine namentliche Abstimmung beantragt⁷⁶⁴, wodurch das Abstimmungsverhalten der einzelnen Fraktionen nicht nachvollziehbar ist, allerdings war das Abstimmungsergebnis im Ausschuss deutlich⁷⁶⁵ - Einstimmigkeit im Rat⁷⁶⁶),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: nicht vorhanden.

⁷⁵⁹ Protokoll der Plenaraussprache des Europäischen Parlaments vom 12.01.2004, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 92E vom 16.04.2004 [S. 1ff.].

⁷⁶⁰ Rat der Europäischen Union: 12333/05.

⁷⁶¹ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 127 vom 20.05.2005 [S. 32ff.].

⁷⁶² Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für eine Entscheidung des Rates betreffend den Informationsaustausch, die Risikobewertung und die Kontrolle bei neuen Suchtstoffen und neuen synthetischen Drogen*, T5-0004/2004, 2004. 2.) Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für die Horizontale Gruppe "Drogen" - Betr.: Text für eine Entscheidung des Rates betreffend den Informationsaustausch, die Risikobewertung und die Kontrolle bei neuen psychoaktiven Substanzen*, 9152/04, 2004.

⁷⁶³ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: T5-0004/2004. 2.) Rat der Europäischen Union: 9152/04.

⁷⁶⁴ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 13.01.2004, a.a.O.

⁷⁶⁵ Vgl. Europäisches Parlament: *Bericht über den Vorschlag der Kommission für eine Entscheidung des Rates betreffend den Informationsaustausch, die Risikobewertung und die Kontrolle bei neuen Suchtstoffen und neuen synthetischen Drogen*, A5-0483/2003, 2003.

⁷⁶⁶ Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Mai 2005*, 10095/05, 2005.

- Rahmenbeschluss 2005/214/JI des Rates vom 24. Februar 2005 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen⁷⁶⁷:
 - Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden⁷⁶⁸,
 - Souveränitätsbedenken S: nicht vorhanden⁷⁶⁹,
 - Kohärenz K: nicht vorhanden,
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (bei der Plenarabstimmung des EPs wurde keine namentliche Abstimmung beantragt⁷⁷⁰, wodurch das Abstimmungsverhalten der einzelnen Fraktionen nicht nachvollziehbar ist, allerdings äußerten sich bis auf die Vertreter der Fraktion der Grünen die Vertreter der großen Fraktionen im EP in der Plenaraussprache sehr ähnlich⁷⁷¹ und das Abstimmungsergebnis im Ausschuss war deutlich⁷⁷² - Einstimmigkeit im Rat⁷⁷³),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: nicht vorhanden.
- Rahmenbeschluss 2005/212/JI des Rates vom 24. Februar 2005 über die Einziehung von Erträgen, Tatwerkzeugen und Vermögensgegenständen aus Straftaten⁷⁷⁴:
 - Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden⁷⁷⁵,

⁷⁶⁷ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 76 vom 22.03.2005 [S. 16ff.].

⁷⁶⁸ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Initiative des Vereinigten Königreichs, der Französischen Republik und des Königreichs Schweden im Hinblick auf die Annahme eines Rahmenbeschlusses über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen oder Geldbußen durch den Rat*, T5-0019/2002, 2002. 2.) Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für die Gruppe "Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen" - Betr.: Entwurf eines Rahmenbeschlusses über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen*, 15125/03, 2003.

⁷⁶⁹ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: T5-0019/2002. 2.) Rat der Europäischen Union: 15125/03.

⁷⁷⁰ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 17.01.2002, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 271E vom 07.11.2002 [S. 57ff.].

⁷⁷¹ Protokoll der Plenaraussprache des Europäischen Parlaments vom 17.01.2002, a.a.O.

⁷⁷² Vgl. Europäisches Parlament: *Bericht über eine Initiative des Vereinigten Königreichs, der Französischen Republik und des Königreichs Schweden im Hinblick auf die Annahme eines Rahmenbeschlusses über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen oder Geldbußen durch den Rat*, A5-0444/2001, 2001.

⁷⁷³ Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Februar 2005*, 7684/05, 2005.

⁷⁷⁴ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 68 vom 15.03.2005 [S. 49ff.].

⁷⁷⁵ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Initiative des Königreichs Dänemark im Hinblick auf die Annahme eines Rahmenbeschlusses des Rates über die Einziehung von Erträgen, Tatwerkzeugen und Vermögensgegenständen aus Straftaten durch den Rat*, T5-0552/2002, 2002. 2.) Rat der Europäischen Union: *Aufzeichnung des Vorsitzes für den Rat - Betr.: Entwurf eines Rahmenbeschlusses über die Einziehung von Erträgen, Tatwerkzeugen und Vermögensgegenständen aus Straftaten*, 15488/1/02 REV 1, 2002.

- Souveränitätsbedenken S: nicht vorhanden⁷⁷⁶,
 - Kohärenz K: nicht vorhanden,
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (Einigkeit unter den vier großen Fraktionen im EP bei der Plenarabstimmung bis auf wenige Ausnahmen innerhalb der EVP-Fraktion⁷⁷⁷ - Einstimmigkeit im Rat⁷⁷⁸),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: nicht vorhanden.
- Beschluss 2005/211/JI des Rates vom 24. Februar 2005 über die Einführung neuer Funktionen für das Schengener Informationssystem, auch im Hinblick auf die Terrorismusbekämpfung⁷⁷⁹:
- Grundrechtsbedenken G: vorhanden seitens des EPs (u.a. Schutz personenbezogener Daten)⁷⁸⁰,
 - Souveränitätsbedenken S: nicht vorhanden,
 - Kohärenz K: vorhanden (u.a. Art. 8 EU-Charta),
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (von den vier großen Fraktionen im EP stimmte nur die Fraktion der Grünen gegen den Bericht, Einigkeit unter den anderen drei großen Fraktionen bis auf wenige Ausnahmen innerhalb der EVP-Fraktion⁷⁸¹ - Einstimmigkeit im Rat⁷⁸²),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: nicht vorhanden (obwohl die Datenschutz-Bedenken des EPs nur geringfügig Einzug in den endgültigen Beschluss fanden, stimmte das EP dem Vorschlag aufgrund der generellen Befürwortung des Schengener Informationssystems II zu).

⁷⁷⁶ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: T5-0552/2002. 2.) Rat der Europäischen Union: 15488/1/02 REV 1.

⁷⁷⁷ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 20.11.2002, a.a.O.

⁷⁷⁸ Rat der Europäischen Union: 7684/05.

⁷⁷⁹ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 68 vom 15.03.2005 [S. 44ff.].

⁷⁸⁰ Vgl. Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zur Initiative des Königreichs Spanien im Hinblick auf die Annahme eines Beschlusses des Rates über die Einführung neuer Funktionen für das Schengener Informationssystem, insbesondere im Hinblick auf die Terrorismusbekämpfung*, T5-0610/2002, 2002, u.a. ÄA 1, 7, 10, 11, 12.

⁷⁸¹ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 17.12.2002, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 31E vom 05.02.2004 [S. 24ff.].

⁷⁸² Rat der Europäischen Union: 7684/05.

- Rahmenbeschluss 2004/757/JI des Rates vom 25. Oktober 2004 zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Drogenhandels⁷⁸³:
 - Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden⁷⁸⁴,
 - Souveränitätsbedenken S: nicht vorhanden⁷⁸⁵,
 - Kohärenz K: nicht vorhanden,
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: nicht vorhanden (bei der Plenarabstimmung des EPs wurde keine namentliche Abstimmung beantragt⁷⁸⁶, wodurch das Abstimmungsverhalten der einzelnen Fraktionen nicht nachvollziehbar ist, jedoch zeugte die Plenardebatte nicht von Einigkeit unter den Fraktionen⁷⁸⁷, zudem war das Abstimmungsverhalten über den einzigen Änderungsantrag denkbar knapp und spaltete das EP innerhalb der Fraktionen⁷⁸⁸ - Einstimmigkeit im Rat⁷⁸⁹),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: nicht vorhanden.
- Rahmenbeschluss 2004/68/JI des Rates vom 22. Dezember 2003 zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie⁷⁹⁰:
 - Grundrechtsbedenken G: vorhanden seitens des EPs (die Vorschläge des Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornographie und somit

⁷⁸³ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 335 vom 11.11.2004 [S. 8ff.].

⁷⁸⁴ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Bericht über den Entwurf eines Rahmenbeschlusses zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Handels mit Drogen*, A5-0095/2004, 2004. 2.) Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Rat - Betr.: Entwurf eines Rahmenbeschlusses zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Handels mit Drogen*, 15102/2/03 REV 2, 2003.

⁷⁸⁵ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: A5-0095/2004. 2.) Rat der Europäischen Union: 15102/2/03 REV 2.

⁷⁸⁶ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 09.03.2004, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 102E vom 28.04.2004 [S. 21ff.].

⁷⁸⁷ Protokoll der Plenaraussprache des Europäischen Parlaments vom 08.03.2004, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 102E vom 28.04.2004 [S.1ff.].

⁷⁸⁸ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 09.03.2004, a.a.O.

⁷⁸⁹ Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Oktober 2004*, 14543/04, 2004.

⁷⁹⁰ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 13 vom 20.01.2004 [S. 44ff.].

- zum Schutz des Rechts von Kindern auf Schutz und Fürsorge gingen dem EP nicht weit genug)⁷⁹¹,
- Souveränitätsbedenken S: nicht vorhanden⁷⁹²,
 - Kohärenz K: vorhanden (u.a. Art. 24 EU-Charta),
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (Einigkeit unter den vier großen Fraktionen im EP bei der Plenarabstimmung bis auf Ausnahmen innerhalb der Fraktion der Grünen⁷⁹³ - Einstimmigkeit im Rat⁷⁹⁴),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: vorhanden (konträre Positionen der Akteure während aller Entwicklungsstufen des Vorschlags, die entscheidenden Forderungen des EPs wurden nicht übernommen).
- Beschluss 2003/659/JI des Rates vom 18. Juni 2003 zur Änderung des Beschlusses 2002/187/JI über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität⁷⁹⁵:
- Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden⁷⁹⁶,
 - Souveränitätsbedenken S: nicht vorhanden⁷⁹⁷,
 - Kohärenz K: nicht vorhanden,
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (bei der Plenarabstimmung des EPs wurde keine namentliche Abstimmung beantragt⁷⁹⁸, wodurch das Abstimmungsverhalten der einzelnen Fraktionen nicht

⁷⁹¹ Vgl. Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie*, T5-0313/2001, 2001, u.a. AA 4, 5, 7, 8, 9, 32, 35, 36, 42, 43, 45.

⁷⁹² Vgl. u.a. 1.) Ebd. 2.) Rat der Europäischen Union: *Beratungsergebnisse des Rates vom 24. und 35. April 2002 - Betr.: Entwurf für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie*, 9140/1/02 REV 1, 2002.

⁷⁹³ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 12.06.2001, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 53E vom 28.02.2002 [S. 16ff.].

⁷⁹⁴ Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Dezember 2003*, 16384/03, 2004.

⁷⁹⁵ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 245 vom 29.09.2003 [S. 44f.].

⁷⁹⁶ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung des Beschlusses 2002/187/JI über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität*, T5-0482/2002, 2002. 2.) Rat der Europäischen Union: *Bericht des Haushaltsausschusses an den Ausschuss der Ständigen Vertreter - Betr.: Vorschlag zur Änderung der Gründungsrechtsakte der Gemeinschaftseinrichtungen infolge der Annahme der neuen Haushaltsordnung*, 7111/03, 2003.

⁷⁹⁷ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: T5-0482/2002. 2.) Rat der Europäischen Union: 7111/03.

⁷⁹⁸ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 27.03.2003, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 62E vom 11.03.2004 [S. 14ff.].

- nachvollziehbar ist, allerdings war das Abstimmungsergebnis im Ausschuss einstimmig⁷⁹⁹ - Annahme im Rat als A-Punkt⁸⁰⁰),
- Inter-institutionelle Konfliktlinie O: nicht vorhanden.
- Rahmenbeschluss 2003/577/JI des Rates vom 22. Juli 2003 über die Vollstreckung von Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln in der Europäischen Union⁸⁰¹:
- Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden⁸⁰²,
 - Souveränitätsbedenken S: nicht vorhanden⁸⁰³,
 - Kohärenz K: nicht vorhanden,
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (von den vier großen Fraktionen im EP enthielt sich ein Großteil der Fraktion der Grünen, Einigkeit unter den anderen drei großen Fraktionen bis auf wenige Ausnahmen innerhalb der EVP-Fraktion⁸⁰⁴ - Einstimmigkeit im Rat⁸⁰⁵),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: nicht vorhanden.
- Rahmenbeschluss 2003/568/JI des Rates vom 22. Juli 2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor⁸⁰⁶:
- Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden⁸⁰⁷,

⁷⁹⁹ Vgl. Europäisches Parlament: *Bericht über den Vorschlag zur Änderung der Gründungsrechtsakte der Gemeinschaftseinrichtungen infolge der Annahme der neuen Haushaltsordnung (KOM(2002) 406) [.] 6. zur Änderung des Beschlusses (2002/187/JI) über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität [.]*, A5-0336/2002, 2002.

⁸⁰⁰ Rat der Europäischen Union: *Entwurf eines Protokolls - 2516. Tagung des Rates der Europäischen Union (Landwirtschaft und Fischerei) am 11., 12., 17., 18., 19., 25. und 26. Juni 2003 in Luxemburg*, 10421/03, 2003, TOP 2.

⁸⁰¹ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 196 vom 02.08.2003 [S. 45ff.].

⁸⁰² Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Entwurf eines Rahmenbeschlusses des Rates über die Vollstreckung von Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln in der Europäischen Union*, T5-0285/2002, 2002. 2.) Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den AStV/Rat - Betr.: Entwurf eines Rahmenbeschlusses über die Vollstreckung von Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln in der Europäischen Union*, 6552/02, 2002.

⁸⁰³ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: T5-0285/2002. 2.) Rat der Europäischen Union: 6552/02.

⁸⁰⁴ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 11.06.2002, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 261E vom 30.10.2003 [S. 21ff.].

⁸⁰⁵ Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Juli 2003*, 12774/03, 2003.

⁸⁰⁶ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 192 vom 31.07.2003 [S. 54ff.].

⁸⁰⁷ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Initiative des Königreichs Dänemark im Hinblick auf die Annahme eines Rahmenbeschlusses des Rates zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor*, T5-0541/2002, 2002. 2.) Rat der Europäischen Union: *Aufzeichnung des Vorsitzes für den AStV / Rat - Betr.: Entwurf für einen Rahmenbeschluss zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor*, 15491/02, 2002.

- Souveränitätsbedenken S: nicht vorhanden⁸⁰⁸,
 - Kohärenz K: nicht vorhanden,
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (Einigkeit unter den vier großen Fraktionen im EP bei der Plenarabstimmung bis auf Ausnahmen innerhalb der EVP-Fraktion⁸⁰⁹ - Einstimmigkeit im Rat⁸¹⁰),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: nicht vorhanden
- Beschluss 2003/335/JI des Rates vom 8. Mai 2003 betreffend die Ermittlung und Strafverfolgung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen⁸¹¹:
- Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden (das EP forderte zwar die Aufnahme zusätzlicher Verweise auf den Schutz personenbezogener Daten, allerdings enthielt der Beschlussentwurf entsprechende Bestimmungen, so dass inhaltlich der Datenschutz kaum gestärkt worden wäre, lediglich durch zusätzliche Erwähnungen)⁸¹²,
 - Souveränitätsbedenken S: nicht vorhanden⁸¹³,
 - Kohärenz K: vorhanden (u.a. Recht auf Leben und der Unversehrtheit Verbot der Folter, Recht auf Freiheit und Sicherheit und mehr bei Völkermord und Kriegsverbrechen, Art. 2, 3, 4, 6 EU-Charta),
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (Einigkeit unter den vier großen Fraktionen im EP bei der Plenarabstimmung⁸¹⁴ - Einstimmigkeit im Rat⁸¹⁵),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: nicht vorhanden.

⁸⁰⁸ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: T5-0541/2002. 2.) Rat der Europäischen Union: 15491/02.

⁸⁰⁹ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 20.11.2002, a.a.O.

⁸¹⁰ Rat der Europäischen Union: 12774/03.

⁸¹¹ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 118 vom 14.05.2003 [S. 12ff.].

⁸¹² Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Initiative des Königreichs Dänemark im Hinblick auf die Annahme des Beschlusses des Rates betreffend die Ermittlung und Strafverfolgung von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit*, T5-0601/2002, 2002. 2.) Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Ausschuss "Artikel 36" (Sitzung am 19. und 20. September 2002) - Betr.: Initiative des Königreichs Dänemark im Hinblick auf die Annahme - durch den Rat - eines Entwurfs für einen Beschluss des Rates betreffend die Ermittlung und Strafverfolgung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen*, 11562/1/02 REV 1, 2002.

⁸¹³ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: T5-0601/2002. 2.) Rat der Europäischen Union: 11562/1/02 REV 1.

⁸¹⁴ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 17.12.2002, a.a.O.

⁸¹⁵ Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Mai 2003*, 10883/03, 2003.

- Beschluss 2003/169/JI des Rates vom 27. Februar 2003 zur Festlegung der Bestimmungen im Übereinkommen von 1995 über das vereinfachte Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Bestimmungen im Übereinkommen von 1996 über die Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands im Sinne des Übereinkommens über die Assoziierung der Republik Island und des Königreichs Norwegen bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands darstellen⁸¹⁶:
 - Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden⁸¹⁷,
 - Souveränitätsbedenken S: nicht vorhanden⁸¹⁸,
 - Kohärenz K: nicht vorhanden,
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (Einigkeit unter den vier großen Fraktionen im EP bei der Plenarabstimmung bis auf wenige Ausnahmen innerhalb der EVP-Fraktion⁸¹⁹ - Annahme im Rat als A-Punkt⁸²⁰),
 - Inter-institutionelle Konfliktlinie O: nicht vorhanden.

⁸¹⁶ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 67 vom 12.03.2003 [S. 25f.].

⁸¹⁷ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Initiative des Königreichs Schweden im Hinblick auf die Annahme eines Beschlusses des Rates zur Festlegung der Bestimmungen im Übereinkommen von 1995 über das vereinfachte Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Bestimmungen im Übereinkommen von 1996 über die Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands im Sinne des Übereinkommens über die Assoziierung der Republik Island und des Königreichs Norwegen bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands darstellen*, T5-0592/2001, 2001. 2.) Rat der Europäischen Union: *Mitteilung des Königreichs Schweden: Initiative des Königreichs Schweden im Hinblick auf die Annahme eines Entwurfs für einen Beschluss des Rates zur Festlegung der Bestimmungen im Übereinkommen von 1995 über das vereinfachte Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Bestimmungen im Übereinkommen von 1996 über die Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands im Sinne des Übereinkommens zwischen dem Rat und der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assoziierung der beiden letztgenannten Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands darstellen*, 9750/01 ADD 1, 2001.

⁸¹⁸ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: T5-0592/2001. 2.) Rat der Europäischen Union: 9750/01 ADD 1.

⁸¹⁹ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 13.11.2001, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 140E vom 13.06.2002 [S. 19ff.].

⁸²⁰ Rat der Europäischen Union: *Entwurf eines Protokolls, 2489. Tagung des Rates der Europäischen Union (Justiz, Inneres und Katastrophenschutz) vom 27./28. Februar 2003 in Brüssel*, 6906/03, 2003, TOP 2.

Tabelle 2.1: Übersicht Entscheidungen Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen unter dem Vertrag von Nizza

Fall	Legislative Entscheidung	G	S	K	E	Outcome O
1	2009/948/JI	1	1	1	1	1
2	2009/902/JI	0	1	0	1	1
3	2009/829/JI	1	0	1	1	1
4	2009/426/JI	1	1	1	1	1
5	2009/316/JI	0	0	0	1	0
6	2009/299/JI	0	0	1	1	0
7	2008/978/JI	1	1	1	1	1
8	2008/977/JI	1	1	1	1	1
9	2008/947/JI	0	0	0	1	0
10	2008/919/JI	1	1	1	1	1
11	2008/913/JI	1	1	1	1	1
12	2008/909/JI	0	0	0	1	0
13	2008/852/JI	0	1	0	1	1
14	2008/841/JI	0	0	0	1	0
15	2008/839/JI	0	0	0	1	0
16	2008/675/JI	0	0	0	1	0
17	2008/616/JI	1	1	1	1	1
18	2008/615/JI	1	1	1	1	1
19	2008/206/JI	0	0	0	1	0
20	2007/533/JI	1	1	1	1	1
21	2007/126/JI	0	0	0	1	0
22	2007/125/JI	1	1	1	1	1
23	2006/1007/JI	0	0	0	1	0
24	2006/783/JI	0	0	0	1	0
25	2005/671/JI	1	1	1	1	1
26	2005/667/JI	1	1	1	1	0
27	2005/387/JI	0	0	0	1	0
28	2005/214/JI	0	0	0	1	0
29	2005/212/JI	0	0	0	1	0
30	2005/211/JI	1	0	1	1	0
31	2004/757/JI	0	0	0	0	0
32	2004/68/JI	1	0	1	1	1
33	2003/659/JI	0	0	0	1	0
34	2003/577/JI	0	0	0	1	0
35	2003/568/JI	0	0	0	1	0
36	2003/335/JI	0	0	1	1	0
37	2003/169/JI	0	0	0	1	0

Legende: G = Grundrechtsbedenken; S = Souveränitätsbedenken; K = Kohärenz; E = Intra-institutionelle Einigkeit; O = Inter-institutionelle Konfliktlinie

Übersicht über die Entscheidungen in der Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen unter der rechtlichen Basis des Vertrags von Lissabon:

- Richtlinie 2011/99/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Europäische Schutzanordnung⁸²¹:
 - Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden⁸²²,
 - Souveränitätsbedenken S: nicht vorhanden⁸²³,
 - Kohärenz K: nicht vorhanden,
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (Einigkeit unter den vier großen Fraktionen im EP bei der Plenarabstimmung⁸²⁴ - einstimmige Annahme im Rat⁸²⁵),
 - Inter-institutioneller Konflikt O: nicht vorhanden (zweite Lesung nur zur Klärung verfahrenstechnischer Fragen).
- Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates⁸²⁶:
 - Grundrechtsbedenken G: vorhanden seitens des EPs (u.a. hatte das EP zu Beginn der Verhandlungen weitergehende Vorschriften zum Schutz des Rechts von Kindern auf Rechtssicherheit, Schutz und Fürsorge gefordert)⁸²⁷,

⁸²¹ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 338 vom 21.12.2011 [S. 2ff.].

⁸²² Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. Dezember 2011 zu dem Standpunkt des Rates in erster Lesung im Hinblick auf den Erlass einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Schutzanordnung*, T7-0560/2011, 2011. 2.) Europäisches Parlament: *Bericht über den Entwurf für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Schutzanordnung*, A7-0354/2010, 2010. 3.) Rat der Europäischen Union: *Standpunkt des Rates in erster Lesung im Hinblick auf den Erlass einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Schutzanordnung - Vom Rat am 24. November 2011 angenommen*, 15571/1/11 REV 1 ADD 1, 2011.

⁸²³ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: T7-0560/2011. 2.) Europäisches Parlament: A7-0354/2010. 3.) Rat der Europäischen Union: 15571/1/11 REV 1 ADD 1.

⁸²⁴ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 14.12.2010, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 93E vom 25.03.2011 [S. 22ff.].

⁸²⁵ Vgl. Rat der Europäischen Union: *Abstimmungsergebnis - Initiative des Königreichs Belgien, der Republik Bulgarien, des Königreichs Spanien, der Republik Estland, der Französischen Republik, der Republik Ungarn, der Italienischen Republik, der Republik Polen, der Portugiesischen Republik, Rumäniens, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Schutzanordnung (erste Lesung) - Annahme des Standpunkts des Rates in erster Lesung - 3127. Tagung des Rates der Europäischen Union (Verkehr, Telekommunikation und Energie), Brüssel, 24. November 2011*, 17670/11, 2011.

⁸²⁶ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 335 vom 17.12.2011 [S. 1ff.].

⁸²⁷ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Entwurf eines Berichts über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates*, PE-452.564, 2011. 2.) Rat der Europäischen Union: *Vermerk*

- Souveränitätsbedenken S: nicht vorhanden⁸²⁸,
 - Kohärenz K: vorhanden (u.a. Art. 24 EU-Charta),
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (Einigkeit unter den vier großen Fraktionen im EP bei der Plenarabstimmung⁸²⁹ - einstimmige Annahme im Rat⁸³⁰),
 - Inter-institutioneller Konflikt O: vorhanden (trotz der zu Beginn deutlich divergierenden Positionen der beiden legislativen Akteure in Grundrechtsfragen konnte sich aufgrund intensiver Verhandlungen vor der ersten Lesung auf einen Kompromiss bereits in erster Lesung geeinigt werden).
- Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates⁸³¹:
- Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden⁸³²,
 - Souveränitätsbedenken S: nicht vorhanden⁸³³,

des Vorsitzes für den AStV/Rat - Betr.: Vorschlag für eine Richtlinie zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates, 16958/10, 2010.

⁸²⁸ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 27. Oktober 2011 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates*, T7-0468/2011, 2011. 2.) Rat der Europäischen Union: *I/A-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats des Rates für den AStV/RAT - Betr.: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates (erste Lesung) - Annahme des Gesetzgebungsakts*, 16150/11, 2011.

⁸²⁹ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 27.10.2011, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 48E vom 18.02.2012 [S. 228ff.].

⁸³⁰ Vgl. Rat der Europäischen Union: *Abstimmungsergebnis - Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI (erste Lesung) - Annahme des Gesetzgebungsakts 3125. Tagung des Rates der Europäischen Union (Allgemeine Angelegenheiten), Brüssel, 15. November 2011, 16986/11, 2011.*

⁸³¹ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 101 vom 15.04.2011 [S. 1ff.].

⁸³² Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 14. Dezember 2010 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel und zum Opferschutz sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates*, T7-0471/2010, 2010. 2.) Rat der Europäischen Union: *I/A-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats des Rates für den AStV/RAT - Betr.: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI (erste Lesung) - Annahme des Gesetzgebungsakts*, 7562/1/11 REV 1, 2011.

- Kohärenz K: vorhanden (u.a. Art. 5 EU-Charta),
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (Einigkeit unter den vier großen Fraktionen im EP bei der Plenarabstimmung⁸³⁴ - Annahme im Rat als A-Punkt⁸³⁵),
 - Inter-institutioneller Konflikt O: nicht vorhanden.
- Richtlinie 2010/64/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen in Strafverfahren⁸³⁶:
- Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden⁸³⁷,
 - Souveränitätsbedenken S: nicht vorhanden⁸³⁸,
 - Kohärenz K: vorhanden (u.a. Recht auf ein faires Verfahren und auf Verteidigung, Art. 47 und 48 EU-Charta),
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (Einigkeit unter den vier großen Fraktionen im EP bei der Plenarabstimmung⁸³⁹ - Annahme im Rat als A-Punkt⁸⁴⁰),
 - Inter-institutioneller Konflikt O: nicht vorhanden (Einigung auf gemeinsamen Kompromisstext).

⁸³³ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: T7-0471/2010. 2.) Rat der Europäischen Union: 7562/1/11 REV 1.

⁸³⁴ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 14.12.2010, a.a.O.

⁸³⁵ Vgl. Rat der Europäischen Union: *Addendum zum Entwurf eines Protokolls, 3079. Tagung des Rates der Europäischen Union (Allgemeine Angelegenheiten) vom 21. März 2011 in Brüssel*, 8047/11 ADD 1, 2011.

⁸³⁶ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 280 vom 26.10.2010 [S. 1ff.].

⁸³⁷ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Juni 2010 zu dem Entwurf einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Rechte auf Dolmetschleistungen und auf Übersetzungen in Strafverfahren*, T7-0220/2010, 2010. 2.) Rat der Europäischen Union: *I/A-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats des Rates für den AStV/RAT - Betr.: Initiative des Königreichs Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, der Republik Estland, des Königreichs Spanien, der Französischen Republik, der Italienischen Republik, des Großherzogtums Luxemburg, der Republik Ungarn, der Republik Österreich, der Portugiesischen Republik, Rumäniens, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Rechte auf Dolmetschleistungen und auf Übersetzungen in Strafverfahren (erste Lesung) - Annahme des Gesetzgebungsakts*, 13940/10, 2010.

⁸³⁸ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: T7-0220/2010. 2.) Rat der Europäischen Union: 13940/10.

⁸³⁹ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 16.06.2010, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 257E vom 24.09.2010 [S. 104ff.].

⁸⁴⁰ Vgl. Rat der Europäischen Union: *Addendum zum Entwurf eines Protokolls, 3034. Tagung des Rates der Europäischen Union (Justiz und Inneres) vom 7./8. Oktober 2010 in Luxemburg*, 14772/10 ADD 1, 2011.

Tabelle 2.2: Übersicht Entscheidungen Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen unter dem Vertrag von Lissabon

Fall	Legislative Entscheidung	G	S	K	E	Outcome O
38	2011/99/EU	0	0	0	1	0
39	2011/92/EU	1	0	1	1	1
40	2011/36/EU	0	0	1	1	0
41	2010/64/EU	0	0	1	1	0

Legende: G = Grundrechtsbedenken; S = Souveränitätsbedenken; K = Kohärenz; E = Intra-institutionelle Einigkeit; O = Inter-institutioneller Konflikt

Tabelle 2.3: Wahrheitstafel Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen seit dem Vertrag von Nizza

Zeile	G	S	K	E	O	N (41)	Fälle
1	0	0	0	0	0	1	31
2	0	0	0	1	0	18	5, 9, 12, 14, 15, 16, 19, 21, 23, 24, 27, 28, 29, 33, 34, 35, 37, 38
3	0	0	1	0	-	-	-
4	0	0	1	1	0	4	6, 36, 40, 41
5	0	1	0	0	-	-	-
6	0	1	0	1	1	2	2, 13
7	0	1	1	0	-	-	-
8	0	1	1	1	-	-	-
9	1	0	0	0	-	-	-
10	1	0	0	1	-	-	-
11	1	0	1	0	-	-	-
12	1	0	1	1	0/1	1/3	30 / 3, 32, 39
13	1	1	0	0	-	-	-
14	1	1	0	1	-	-	-
15	1	1	1	0	-	-	-
16	1	1	1	1	0/1	1/11	26 / 1, 4, 7, 8, 10, 11, 17, 18, 20, 22, 25

Legende: G = Grundrechtsbedenken; S = Souveränitätsbedenken; K = Kohärenz; E = Intra-institutionelle Einigkeit; O = Inter-institutionelle Konfliktlinie

Auf zwei der Fälle muss vor der folgenden Auswertung der Wahrheitstabelle näher eingegangen werden.

Erstens soll aufgrund der Ungewöhnlichkeit und des nur einmaligen Auftretens bei 41 Fällen in der folgenden Auswertung auf die Berücksichtigung des Falles 30 (aus Tabelle 2.1, Beschluss 2005/211/JI) verzichtet werden. Als einziger Fall durchbricht er das bisher deutlich gewordene Schema des kausalen Zusammenhangs zwischen Grundrechtsbedenken und inter-institutionellem Konflikt, weshalb er im

Folgenden als nicht repräsentativer Einzelfall behandelt werden soll. Eine Einbeziehung in die Auswertung der QCA-Daten würde die Ergebnisse stark verändern und soll hier deswegen aufgrund seines nur einmaligen Auftretens und seiner relativen Häufigkeit von nur 2,4% als Ausnahme gewertet werden, die vernachlässigt werden kann. Inhaltlich könnte die Nicht-Einbeziehung damit vertreten werden, dass es sich bei diesem Beschluss um einen eher geringen Beitrag zu einem übergeordneten Projekt, dem Schengener Informationssystem, handelt. So wurden seitens des EPs zwar Grundrechtsbedenken angemeldet, allerdings wogen diese geringer als die generelle Befürwortung des Schengener Informationssystems.

Zweitens stellt Fall 26 (aus Tabelle 2.1, Beschluss 2005/667/JI) einen Fall dar, der aus dem Schema der anderen Fälle ausschert, da er als einziger Fall mit der Kombination von allen Faktoren gegeben (Zeile 16 aus Tabelle 2.3) nicht zu einem inter-institutionellen Konflikt führte. Dieser Fall kann inhaltlich als für das Schema vernachlässigbar erachtet werden, da er als einziger Fall als Grundrecht das Recht auf Umweltschutz behandelte. Dieses Grundrecht hebt sich insofern von den anderen auftretenden Grundrechten ab, als dass es einerseits nicht in den klassischen Bereich der Justiz- und Innenpolitik fällt und zweitens ein „neues“ Grundrecht ist, das vor der eigenen Grundrechtecharta der EU kein Teil des angewendeten Grundrechtskatalogs war, da es in der EMRK nicht vorkommt. Somit kann die Kohärenz in diesem Fall als gering erachtet werden. Die inhaltlichen Gegensätze waren zudem gering und dadurch auch das Konfliktpotential. Daraus lässt sich folgern (wenn auch kein anderer Fall zur Verifizierung oder Falsifizierung zur Verfügung steht), dass das Grundrecht Umweltschutz (noch?) kein Grundrecht ist, das die Kausalkette der These auslöst. Da es sich allerdings wie beschrieben hier weder um ein klassisches Grundrecht noch um einen klassischen Aspekt der Justiz- und Innenpolitik handelt und zudem das Konfliktpotential wie auch die Kohärenz gering war, kann dies nicht als Falsifizierung der Hypothese angesehen werden.

Die Auswertung der Wahrheitstafel ergibt folgende primitive Ausdrücke: $gSkE + GsKE + GSKE \Rightarrow O$.

Reduzierung auf Hauptimplikanten durch Weglassen irrelevanter Bedingungen:

- Reduzierung auf drei Bedingungen:
 - GsKE und GSKE ergeben GKE,
- Reduzierung auf zwei Bedingungen: nicht möglich.

Die Reduzierung auf die Hauptimplikanten ergibt somit folgende Formel: $gSkE + GKE \Rightarrow O$.

Tabelle 2.4: Hauptimplikantentabelle Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen seit dem Vertrag von Nizza

Hauptimplikanten	Primitive Ausdrücke			
	gSkE GKE	gSkE x	GsKE x	GSKE x

Legende: G = Grundrechtsbedenken; S = Souveränitätsbedenken; K = Kohärenz; E = Intra-institutionelle Einigkeit; O = Inter-institutionelle Konfliktlinie

Der Versuch der Reduzierung auf die logisch minimale Lösung anhand der Hauptimplikantentabelle ergibt, dass $gSkE + GKE \Rightarrow O$ bereits die logisch minimale Lösung ist.

Faktoriert würde die Gleichung lauten $E(gSk + GK) \Rightarrow O$.

Das Vorhandensein der intra-institutionellen Einigkeit ist wiederum die einzige notwendige (wenn auch nicht hinreichende) Bedingung für die inter-institutionelle Konfliktlinie.

Betrachtet man wiederum die Bedingungen einzeln, so zeigt sich bei den Bedingungen Grundrechts- und Souveränitätsbedenken, dass sie in der logisch minimalen Lösung (die der Reduzierung auf die Hauptimplikanten entspricht) nur getrennt voneinander zum Outcome führen. Allerdings führt auch hier diese Erkenntnis an einer der wichtigsten Aussagen aus der Datenerhebung vorbei, da der Ausdruck GSKE (Zeile 16 aus Tabelle 2.3) und somit das gemeinsame Auftreten von S und G am häufigsten vorkommen (in 11 von 16 Fällen mit Outcome O, Zeile 16 aus Tabelle 2.3).

Jedoch sind wie gezeigt beide Bedingungen auch in der Lage, den Outcome ohne die jeweils andere Bedingung hervorzurufen. In zwei Fällen geschah dies bei Souveränitätsbedenken (Fälle Nr. 2 und 13 aus Tabelle 2.1, entspr. Ausdruck jeweils gSk), in drei bei Grundrechtsbedenken (Fälle Nr. 3 und 32 aus Tabelle 2.1 sowie 39 aus Tabelle 2.2, entspr. Ausdruck jeweils GsK). Ein inter-institutioneller Konflikt alleine aufgrund von Souveränitätsbedenken konnte hervorgerufen werden durch die Forderung, das EP im Mitentscheidungsverfahren einzubeziehen (Fall Nr. 2 aus Tabelle 2.1) sowie durch die Forderung, Unabhängigkeit und externe Kontrolle beim Kontaktstellennetz zur Korruptionsbekämpfung zu stärken (Fall Nr. 13 aus Tabelle Nr. 2.1). Im Falle der Grundrechtsbedenken bedurfte es dazu der Rechte auf Nicht-

diskriminierung und Freiheit (Fall Nr. 3 aus Tabelle 2.1) sowie der Rechte von Kindern auf Schutz und Fürsorge (Fälle Nr. 32 aus Tabelle 2.1 und 39 aus Tabelle 2.2). Auch hier können diese Zusammenhänge jedoch nicht verallgemeinert werden, da die Häufigkeit des Auftretens dafür nicht ausreicht.

Die Bedingungen Souveränitätsbedenken und Grundrechtsbedenken wurden dabei über die gesamte Gesetzgebung des Teilbereichs jeweils nur von einem Akteur angebracht: Souveränitätsbedenken ausschließlich vom Rat und Grundrechtsbedenken ausschließlich vom EP.

Betrachtet man die Häufigkeit des Auftretens von E, so zeigt sich auch hier, dass die inter-institutionelle Konfliktlinie die prägende des Teilbereichs ist. In nur einem von 41 Fällen und somit 2,4% aller Fälle (Fall Nr. 31 aus Tabelle 2.1) tritt die intra-institutionelle Einigkeit nicht auf. Somit kann für 97,6% der Entscheidungen des Teilbereichs ein intra-institutioneller Konflikt ausgeschlossen werden. Die Häufigkeit des Auftretens der inter-institutionellen Konfliktlinie bei den Entscheidungen in der Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen seit Inkrafttreten des Vertrags von Nizza betrug 39% (in 16 von 41 Fällen).

Der Faktor Kohärenz führt auch im Teilbereich Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen nicht zwingend dazu, dass ein Akteur Grundrechtsbedenken äußert. In vier Fällen (Zeile 4 aus Tabelle 2.3, entspr. Ausdruck jeweils gsK) war Kohärenz vorhanden, jedoch gab es keine unterschiedlichen Auffassungen der beiden Akteure bei der Behandlung des jeweiligen Grundrechts. Bei den „unstrittigen“ Grundrechten handelte es sich um das Recht auf Verteidigung und Rechtsbehelf, Vergehen bei Völkermord und Kriegsverbrechen, Menschenhandel sowie das Recht auf ein faires Verfahren und Verteidigung. Im Gegensatz dazu führte jedoch eine Kohärenz beim Recht auf Datenschutz immer auch zur Äußerung von Grundrechtsbedenken.

Während ein Konflikt mit Bezug zu diesen beiden Grundrechten nicht parallel zu Souveränitätsbedenken führte, führte ein Konflikt aufgrund des Datenschutzes im Teilbereich Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen immer auch zu gleichzeitigen Souveränitätsbedenken (entspr. Ausdruck GSK). Das gegenseitige Bedingen scheint also vom jeweiligen Grundrecht abzuhängen. Denn für den Teilbereich Justizielle Zusammenarbeit kann ein kausaler Zusammenhang zwischen Datenschutz und Souveränitätsbedenken hergestellt werden, da die mit datenschutzrechtlichen Bestimmungen einhergehenden Kontrollenmaßnahmen und Transparenzbestimmungen

dem Wunsch nach möglichst weitgehender Nutzung und Verarbeitung der Daten entgegen stehen und sich gegenseitig ausschließen.

Zudem zeigte die QCA, dass auch in diesem Teilbereich unter den betroffenen Grundrechten der Datenschutz das am häufigsten auftretende ist (in 10 von 15 Fällen mit gegebenen Grundrechtsbedenken) und somit prägend für den Teilbereich ist. Weitere mehrfach betroffene Grundrechte waren das Recht auf Nichtdiskriminierung sowie die Meinungs- und Pressefreiheit.

Die Grundlage für die Rückführung auf die den Entscheidungen zugrundeliegenden Handlungslogik der beiden legislativen Akteure ist durch die Übersicht über die Gesamtheit der bisherigen Entscheidungen im Teilbereich Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen nun gegeben. Im Folgenden soll daher durch eine Prozess-Analyse der Zusammenhang von Ursache und Wirkung der aufgezeigten Schemata untersucht werden.

b) DER RAHMENBESCHLUSS 2008/919/JI ZUR TERRORISMUSBEKÄMPFUNG

Der Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung wurde wiederum ausgewählt aus den Fällen des Teilbereichs, die in der QCA die am häufigsten auftretende Faktorkombination aufweisen (alle Faktoren vorhanden, Zeile 16 aus Tabelle 2.3). Und auch hier stellt die Terrorismusbekämpfung wieder ein Thema dar, das den Teilbereich auch auf lange Sicht weiter bestimmen wird und somit auch für die künftige Ausrichtung der Gesetzgebung und politische Realität des Teilbereichs aussagekräftig bleiben wird.

aa) Entstehung und Aufbau des Rahmenbeschlusses zur Terrorismusbekämpfung
Der Rahmenbeschluss 2008/919/JI sollte den Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung (2002/475/JI)⁸⁴¹ ergänzen und aktualisieren. Deswegen soll im Folgenden auch die Entstehung dieses Rahmenbeschlusses mit in die Betrachtung einbezogen werden.

Die Rechtsinstrumente zur Bekämpfung des Terrorismus waren vor dem Rahmenbeschluss von 2002 aufgesplittert, es mangelte an einem einheitlichen Instrument. Zwar erwähnte der damals geltende Vertrag von Amsterdam in Artikel 29 EUV-A den Terrorismus als eine Kriminalitätsform, die es im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu bekämpfen und zu verhüten gelte, eine klare Zuordnung

⁸⁴¹ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 164 vom 22.06.2002 [S. 3ff.].

der Vorschriften fehlte jedoch. Die entsprechenden Instrumente verteilten sich auf die Bereiche Justizielle Zusammenarbeit und Polizeiliche Zusammenarbeit.

Zudem verfügten vor dem ersten Rahmenbeschluss nur sechs Mitgliedstaaten⁸⁴² über besondere Gesetze oder Rechtsvorschriften zu Terrorismus, die eine Definition von Terrorismus und terroristischer Straftaten beinhalteten. Dies erschwerte die Rechtshilfe unter den Mitgliedstaaten, da diese ohne eine gemeinschaftliche Definition eines Straftatbestands nur bei Vorliegen der doppelten Strafbarkeit möglich ist. Die einzelnen Definitionen der Mitgliedstaaten stimmten dabei im Grundsatz, was eine terroristische Straftat ausmacht, überein:

„Im Allgemeinen handelt es sich bei Terrorakten um ‚gewöhnliche‘ Straftaten, die durch den verfolgten Zweck zu ‚terroristischen‘ Straftaten werden. Steht dahinter der Vorsatz, die Grundprinzipien und tragenden Elemente des Staates wesentlich zu verändern bzw. zu zerstören oder die Bevölkerung einzuschüchtern, wird die Tat als terroristische Straftat bewertet.“⁸⁴³

Angesichts dieser Notwendigkeit der Verbesserung der Handlungsmöglichkeiten im Bereich Terrorismus forderte auch das Europäische Parlament 2001 in einer Entschließung die Verabschiedung eines entsprechenden Rahmenbeschlusses zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften sowie zur Erstellung eines Katalogs von Straftatbeständen und entsprechenden Strafen.⁸⁴⁴

Kurz nach der Entschließung des EPs veröffentlichte die Kommission im September 2001 einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss⁸⁴⁵. Bedeutendste Aufgabe dabei war es, zu einer klaren und umfassenden Definition von terroristischen Straftaten zu gelangen. Die Kommission definierte in Artikel 3 ihres Vorschlags terroristische Straftaten als:

„Artikel 3 - Terroristische Straftaten

1. Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die nachstehenden, nach seinen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften definierten Straftaten, die von einer Einzelperson oder einer Vereinigung gegen ein oder mehrere Länder, deren Institutionen oder Bevölkerung mit dem Vorsatz begangen werden, sie einzuschüchtern und die politischen, wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Strukturen dieses Landes bzw. dieser Länder ernsthaft zu schädigen oder zu zerstören, als terroristische Straftaten geahndet werden:

⁸⁴² Europäische Kommission: *Vorschlag für einen Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung*, KOM(2001) 521, 2001, S. 7.

⁸⁴³ Ebd.

⁸⁴⁴ Vgl. Europäisches Parlament: *Empfehlung des Europäischen Parlaments zu der Rolle der Union beim Kampf gegen den Terrorismus*, A5-0273/2001, 2001.

⁸⁴⁵ Europäische Kommission: KOM(2001) 521.

- (a) Mord;
 - (b) Körperverletzung;
 - (c) Entführung oder Geiselnahme;
 - (d) Erpressung;
 - (e) Diebstahl oder Raub;
 - (f) Widerrechtliche Inbesitznahme oder Beschädigung von öffentlichen Einrichtungen, Regierungsgebäuden oder -anlagen, öffentlichen Verkehrsmitteln, der Infrastruktur, allgemein zugänglichen Orten und Eigentum;
 - (g) Herstellung, Besitz, Erwerb, Beförderung oder Bereitstellung von Waffen oder Sprengstoffen;
 - (h) Gefährdung von Mensch, Eigentum, Tier oder Umwelt durch Freisetzung kontaminierender Stoffe oder durch Herbeiführen eines Brandes, einer Explosion oder einer Überschwemmung;
 - (i) Manipulation oder Störung der Versorgung mit Wasser, Strom oder anderen lebenswichtigen Ressourcen;
 - (j) Anschläge durch Manipulation eines Informationssystems;
 - (k) Androhung einer der vorgenannten Straftaten;
 - (l) Anführen einer terroristischen Vereinigung;
 - (m) Förderung, Unterstützung oder Beteiligung an einer terroristischen Vereinigung.
2. Im Sinne dieses Rahmenbeschlusses bedeutet ‚terroristische Vereinigung‘ ein auf längere Dauer angelegter organisierter Zusammenschluss von mehr als zwei Personen, die in Verabredung handeln, um terroristische Straftaten nach Absatz 1 Buchstaben a bis k zu begehen.“

Terroristische Straftaten waren damit vorerst „gewöhnliche“ Straftaten, die durch ihr Ziel bzw. ihren Vorsatz erst zu terroristischen Straftaten werden. Des Weiteren sollte auch die Anstiftung, Beihilfe, Mittäterschaft und Versuch unter Strafe gestellt werden: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Anstiftung, Beihilfe, Mittäterschaft oder der Versuch zur Begehung einer terroristischen Straftat unter Strafe gestellt wird“ (Art. 4 Vorschlag KOM).

Die Kommission verknüpfte die aufgeführten terroristischen Straftaten auch direkt mit entsprechenden Strafen und Sanktionen (Art. 5 und Art. 9 Vorschlag KOM), sowohl für natürliche als auch juristische Personen. Die vorgeschlagenen Mindeststrafen reichten von zwei Jahren für die unter den Buchstaben d), e) und k) aufgeführten Straftaten bis hin zu 20 Jahren für den unter Buchstabe a) genannten Mord.

Nachdem das EP im November 2001 seine Stellungnahme⁸⁴⁶ abgegeben hatte, wurde der Vorschlag vom Rat noch einmal stark verändert, so dass er ein weiteres

⁸⁴⁶ Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung*, T5-0633/2001, 2001.

Mal dem EP vorgelegt werden musste. In der neuen Version enthielt der Vorschlag eine erweiterte Definition terroristischer Straftaten, eine organisatorische Trennung der Definition von terroristischen Straftaten von der von „Straftaten im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung“ und der von „Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten“ sowie eine Neuregelung der Strafen und Sanktionen. Der endgültige, im Juni 2002 angenommene Rahmenbeschluss glich dann bis auf wenige kleinere redaktionelle Änderungen dem überarbeiteten Vorschlag.

Angeichts der Zugenschläge in Madrid am 11. März 2004 nahm der Europäische Rat auf seiner Tagung am 25. und 26. März 2004 eine Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus⁸⁴⁷ an, in der die Staats- und Regierungschefs die Notwendigkeit eines Ausbaus der bestehenden Zusammenarbeit feststellten. Daraufhin verabschiedete der Ji-Rat im Dezember 2005 eine Strategie zur Terrorismusbekämpfung⁸⁴⁸ sowie eine Strategie und einen Aktionsplan zum Thema Radikalisierung und Anwerbung⁸⁴⁹. Den Papieren gemeinsam war die Betonung der Gefahren, die sich aus dem Missbrauch des Internets für terroristische Zwecke ergeben:

„Die Fähigkeit, Ideen in die Tat umzusetzen, ist durch die Globalisierung im hohem Maße verbessert worden: einfaches Reisen, problemloser Transfer von Geld und entsprechende Kommunikationsmöglichkeiten - einschließlich durch das Internet - bedeuten, dass radikale Ideen und Schulungen leichter zugänglich sind.“⁸⁵⁰

Diese Dokumente bildeten die Grundlage für einen entsprechenden Abschnitt in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 15. und 16. Juni 2006.⁸⁵¹ Darin wurden Rat und KOM aufgefordert, Maßnahmen zur Bekämpfung dieses neuen Problems vorzuschlagen:

„Der Europäische Rat ruft dazu auf, die Durchführung der Aktionspläne zu beschleunigen, die im Rahmen der Strategie der Europäischen Union zur Terrorismusbekämpfung, einschließlich der Strategie zur Bekämpfung von Radikalisierung und Anwerbung für den Terrorismus, vereinbart wurden. Auch die Arbeiten zum Schutz kritischer Infrastrukturen müssen zügiger vo-

⁸⁴⁷ Vgl. Rat der Europäischen Union: *Europäischer Rat (Brüssel), Tagung vom 25. und 26. März 2004. Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, 9048/04, TOP II.

⁸⁴⁸ Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes und des Koordinators für die Terrorismusbekämpfung für den Rat/Europäischen Rat - Betr.: Strategie der Europäischen Union zur Terrorismusbekämpfung*, 14469/4/05 REV 4, 2005.

⁸⁴⁹ Rat der Europäischen Union: *"/A" Item Note from Presidency to COREPER/Council - Subject: The European Union Action Plan for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism*, 14782/05, 2005.

⁸⁵⁰ Rat der Europäischen Union: 14469/4/05 REV 4, S. 8.

⁸⁵¹ Rat der Europäischen Union: *Übermittlungsvermerk des Vorsitzes für die Delegationen - Betr.: Europäischer Rat (Brüssel) 15./16. Juni 2006. Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, 10633/1/06 REV 1, 2006.

rankommen. Der Europäische Rat erwartet das erste einschlägige Programm der Kommission sowie konkrete Vorschläge zu Detektionstechnologien. Der Rat und die Kommission werden ferner ersucht, Maßnahmen zur Bekämpfung des Missbrauchs des Internets zu terroristischen Zwecken zu entwickeln, wobei jedoch die Grundrechte und Rechtsgrundsätze zu achten sind.“⁸⁵²

Um dieser Forderung nachzukommen, erstellte die Kommission eine Folgenabschätzung.⁸⁵³ Dazu begann sie 2006 zur Anhörung von interessierten Kreisen mit der Ausgabe verschiedener Fragebögen an die Mitgliedstaaten, Medien, Wirtschaft, Zivilgesellschaft, NRO, Europol, Cepol und Eurojust.⁸⁵⁴ Für die Folgenabschätzung identifizierte die KOM fünf mögliche Optionen:

- „1. No policy change (which is a debatable status quo because of the existence of the Council of Europe Convention on the prevention of terrorism).
2. Forbidding internet service providers to give access to material aiming at public provocation to commit terrorist offences, recruitment or training for terrorism.
3. Enhancing law enforcement authorities' capacities and expertise to counter the use of the Internet for terrorist purposes (through adequate training, the support of experts and efficient equipment, possibly financed by the Commission).
4. Urging Member States to sign and/or ratify the Council of Europe Convention on the prevention of terrorism (through a political statement).
5. Revising the Framework Decision on combating terrorism in order to introduce parallel offences to those foreseen under the Council of Europe Convention on the prevention of terrorism and make public provocation to commit terrorist offences, recruitment and training for terrorism, also via the Internet, punishable.“⁸⁵⁵

Die KOM wertete die Antworten auf die Fragebögen aus, prüfte die einzelnen Optionen auf ihre Auswirkungen auf Sicherheit, Wirtschaft und Menschenrechte und wägte die jeweiligen Vor- und Nachteile ab. Danach kam sie zu dem Schluss, dass eine Kombination aus den Optionen 3 und 5 „the most effective policy to counter terrorist use of the Internet while fully respecting human rights“⁸⁵⁶ sei.

⁸⁵² Ebd., S. 5.

⁸⁵³ Europäische Kommission: *Commission Staff Working Document: Accompanying Document to the Proposal for a Council Framework Decision Amending Framework Decision 2002/475/JHA on Combating Terrorism - Impact Assessment*, SEC(2007) 1424, 2007.

⁸⁵⁴ Vgl. Ebd., Abs. 1.1.

⁸⁵⁵ Ebd., S. 6.

⁸⁵⁶ Ebd.

Nachdem die Ausrichtung durch die Folgenabschätzung geklärt war, präsentierte die Kommission im November 2007 einen Vorschlag zur Änderung des Rahmenbeschlusses⁸⁵⁷ zur Terrorismusbekämpfung von 2002:

„Die EU muss den modernen Terrorismus und seine neuen Vorgehensweisen mit der gleichen Entschlossenheit und Härte bekämpfen, die sie auch im Kampf gegen den Terrorismus herkömmlicher Art unter Beweis gestellt hat. Mit diesem Vorschlag soll der Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung [...] aktualisiert und durch Aufnahme neuer Straftatbestände wie öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat, Anwerbung für terroristische Zwecke und Ausbildung für terroristische Zwecke dem Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus angeglichen werden.“

So enthielt der Revisions-Vorschlag dann auch nur drei Artikel. Der erste Artikel sollte Artikel 3 („Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten“), Artikel 4 („Anstiftung, Mittäterschaft, Versuch“) und Artikel 9 („Gerichtbarkeit und Strafverfolgung“) des Rahmenbeschlusses von 2002 an die neuen Straftaten „Öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat“, „Anwerbung für terroristische Zwecke“ und „Ausbildung für terroristische Zwecke“ aus dem Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus⁸⁵⁸ anpassen. Die Artikel 2 und 3 des Revisions-Vorschlags sollten die Implementierung und das Inkrafttreten des geänderten Rahmenbeschlusses regeln.

bb) Die Position des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament stand - wie schon im Falle Europol - grundsätzlich hinter einer verbesserten und effektiven Terrorismusbekämpfung, sah jedoch die Vorgehensweise und die Haltung des Rates etwas kritisch.

Bereits 1985 forderte das EP in einer EntschlieÙung die Mitgliedstaaten auf, „endlich auf Gemeinschaftsebene kohärente und konkrete Maßnahmen zur wirksamen Bekämpfung derartiger Akte“ zu beschließen und „Initiativen in dieser Richtung zu fördern“⁸⁵⁹.

Diese Forderungen unterstrich es auch in einer EntschlieÙung ein Jahr später, in der es mangelnde Fortschritte in diesem Bereich anprangerte: „verurteilt die Untätigkeit des Rates, der den europäischen Rechtsraum als wesentliches Element zur Be-

⁸⁵⁷ Europäische Kommission: *Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung*, KOM(2007) 650, 2007.

⁸⁵⁸ Warschau, 16.05.2005

⁸⁵⁹ Europäisches Parlament: *EntschlieÙung zur Bekämpfung des Terrorismus*, B2-131/85, 1985.

kämpfung des Terrorismus noch nicht verwirklicht hat“. Zudem forderte das EP von den Mitgliedstaaten,

„endlich konkrete Aktionen einzuleiten, um unter Beachtung des Völkerrechts und der Charta der Vereinten Nationen auf internationaler Ebene und mit den UNO-Organen zu einer wirksamen Zusammenarbeit beim Kampf gegen den Terrorismus zu gelangen“. ⁸⁶⁰

In weiteren Entschlüssen wiederholte das EP diese Haltung und Forderungen, begann jedoch auch damit, die Notwendigkeit der gleichzeitigen Einhaltung der Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit zu betonen:

- „5. betont, daß diese Koordinierung der parlamentarischen Kontrolle des Europäischen Parlaments und der Parlamente der Mitgliedstaaten unterliegen muß;
- 6. ist der Auffassung, daß die in den Staaten der Europäischen Union geltenden Rechtsinstrumente mit der notwendigen Wirksamkeit die strikte Einhaltung der demokratischen Rechtsordnung und der Rechtsgarantien möglichst weitgehend angleichen müssen;
- 7. unterstreicht, daß jede Antiterrorpolitik die Rechtsvorschriften einhalten muß“. ⁸⁶¹

Einen neuen Aspekt der Terrorismusbekämpfung nahm das EP 1996 in eine Entschlußung ⁸⁶² auf und merkte an, dass es es für notwendig halte,

„den demokratischen Dialog zu fördern, um zur politischen Lösung von politischen, ethnisch-nationalen, sozialen und ökologischen Konflikten beizutragen und um zu verhindern, daß diese Konflikte als Scheinrechtfertigung für terroristische Akte dienen und in Teilen der Bevölkerung auf eine gewisse Zustimmung stoßen können“.

Weiterhin unterstrich es erneut die seines Erachtens notwendige Einführung von abgestimmten Maßnahmen, wie beispielsweise zur Vorbeugung

- „- die Verbesserung der Systeme zur Auffindung von Sprengstoffen und gefährlichen Substanzen in Handgepäck, Reisegepäck und Frachtgut,
- die Einführung von wirksamen und koordinierten computergestützten Systemen zur Erleichterung der Kontrolle und der Auffindung von Personen, nach denen wegen des Verdachtes der Zugehörigkeit zu einer terroristischen Organisation in der Europäischen Union gefahndet wird, [...]
- die Verhinderung des Mißbrauchs von Daten- und Telekommunikationsnetzen für terroristische Zwecke (z.B. die Einspeisung von Bauanleitungen für Bomben im Internet),
- der Schutz von Daten- und Telekommunikationsnetzen vor Sabotage durch terroristische Organisationen, [...]

⁸⁶⁰ Europäisches Parlament: *Entschlußung zum Terrorismus*, 1986, veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 255 vom 13.10.1986.

⁸⁶¹ Europäisches Parlament: *Entschlußung zum Terrorismus und zu seinen Auswirkungen auf die Sicherheit in Europa*, A3-0058/94, 1994.

⁸⁶² Europäisches Parlament: *Bericht über den Kampf gegen den Terrorismus in der Europäischen Union*, A4-0368/96, 1996.

- die Steigerung der Funktionstüchtigkeit des Überwachungssystems für Güter, die sowohl zivilen als auch militärischen Zwecken dienen können [...]

zur Aufklärung und Strafverfolgung („unter strenger Wahrung der Grundrechte unbeteiligter Personen“)

- „- die optische und akustische Überwachung von Personen, wobei insbesondere von den Herstellern von Mobiltelefonen die technischen Voraussetzungen für deren Überwachung eingefordert werden müssen,
- der automatisationsunterstützte Datenabgleich,
- bestimmte Vorkehrungen zur besseren Identifizierung von Autos, die für Anschläge mit Sprengstoff benutzt wurden,
- die Markierung von Sprengstoff, um seine Herkunft nach einer Explosion feststellen zu können“,

sowie zur polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit

- „- die polizeiliche Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus zu intensivieren, wobei gleichzeitig die demokratische und gerichtliche Kontrolle erheblich zu verstärken und dabei ein Weg zu wählen ist, der die höchstmögliche Beteiligung des Europäischen Parlaments garantiert,
- den Austausch von Informationen auch ohne konkreten Bezug zu einem Strafverfahren zu ermöglichen (z.B. über verdächtige Personen und Organisationen, über allenfalls gefälschte Dokumente, über benutzte oder angesammelte Waffen, über bevorzugte Technologien, über allfällige neue Bedrohungen etc.), wobei das informationelle Selbstbestimmungsrecht der EU-Bürger entsprechend der EntschlieÙung des Parlaments zur Europol-Konvention zwingend gewährleistet sein muß,
- den unmittelbaren Meinungs- und Erfahrungsaustausch zwischen den für die Bekämpfung des Terrorismus zuständigen Beamten der einzelnen Mitgliedstaaten zu fördern (z.B. durch Herausgabe eines Verzeichnisses der Fachstellen für Terrorismusbekämpfung, in dem die europaweit angebotenen Seminare und (Sprach-)Kurse aufgelistet sind),
- die für die Sicherheit des öffentlichen Verkehrs zuständigen Stellen zur verstärkten Zusammenarbeit anzuhalten (z.B. Austausch von Angaben über Flugpassagiere und Flugfracht)“.

Im September 2001 verabschiedete das EP eine weitere EntschlieÙung, in der es sich sehr deutlich für die Verabschiedung eines gemeinschaftlichen Instruments mit einheitlichen Regeln in Form eines Rahmenbeschlusses einsetzte:

- „- fordert den Rat auf, einen Rahmenbeschluss zur Annäherung der einschlägigen Rechtsvorschriften anzunehmen und in Verbindung damit einen Mindestkatalog an Straftatbeständen und Strafen im Bereich des Terrorismus auf europäischer Ebene auszuarbeiten (Empfehlung 1),

- fordert den Rat auf, einen Rahmenbeschluss zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften und zur Schaffung eines europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts anzunehmen, wobei förmliche Auslieferungsverfahren abgeschafft werden und der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von Entscheidungen in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, einschließlich von im Rahmen des Ermittlungsverfahrens ergangenen Anordnungen, bei Straftaten im Bereich des Terrorismus angenommen wird (Empfehlung 2),
- fordert den Rat auf, einen Rahmenbeschluss anzunehmen, mit dem Maßnahmen festgelegt werden, die die Ausführung eines ‚europäischen Fahndungs- und Haftbefehls‘ zur Bekämpfung des Terrorismus im Rahmen der Aktionen gegen das Verbrechen, sei es organisiert oder nicht, des Menschenhandels und der Verbrechen an Kindern, des illegalen Handels mit Drogen und Waffen, der Korruption und des Betrugs regeln und garantieren, wobei im Fall der Begehung mehrerer Straftaten deren jeweilige Schwere zu berücksichtigen ist (Empfehlung 3),
- fordert den Rat auf, die erforderlichen rechtlichen Instrumente zu erlassen, um die nationalen Rechtsvorschriften über die Entschädigung der Opfer von terroristischen Verbrechen mehr zu vereinheitlichen (Empfehlung 4).⁸⁶³

Dabei betonte das EP auch,

„dass diese Taten von einer tiefgreifenden Veränderung der Natur des Terrorismus in der Europäischen Union zeugen und deutlich werden lassen, dass die klassischen Instrumente der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus nicht mehr ausreichend sind“ (Erwägung F)

und

„dass die Zunahme der in den vergangenen Jahren in der Europäischen Union begangenen terroristischen Akte es nunmehr erforderlich macht, den Kampf gegen den Terrorismus zu verstärken, wobei die in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union niedergelegten Rechte und Freiheiten zu wahren sind“ (Erwägung H)

sowie

„dass die Europäische Union zu langsam auf die Bedrohung durch den Terrorismus reagiert und dass bislang kein kohärentes und verbindliches Paket von abgestimmten und einvernehmlich gebilligten Maßnahmen zur Verfügung steht, und in der Erwägung, dass Zusammenarbeit auf allen Ebenen zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten und den Regionalregierungen für die Bekämpfung des Terrorismus notwendig ist“ (Erwägung X).

In seiner ersten Entschließung⁸⁶⁴ zum Kommissionsvorschlag für einen Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung von 2001 stellte das EP 43 Änderungsanträ-

⁸⁶³ Europäisches Parlament: A5-0273/2001.

ge. Die Änderungsanträge an den Erwägungen zielten darauf ab, das Bekenntnis zu den Grundrechten und die Verweise auf die entsprechenden Kataloge, Übereinkommen und Entschlüsse zu stärken.⁸⁶⁵ Zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung forderte das EP die Erstellung einer Liste von terrorverdächtigen Vereinigungen:

„Es ist unverzichtbar, eine in regelmäßigen Abständen zu aktualisierende Liste mit den Namen der terroristischen Vereinigungen und Organisationen zu erstellen, um Maßnahmen zu ergreifen, um die Finanzierung der Terroristen oder ihrer Organisationen und Vereinigungen zu verhindern.“⁸⁶⁶

Bezüglich mancher Definitionen hatte das EP Bedenken, dass sie zu weit gehen könnten oder Möglichkeiten des Missbrauchs und der zweckentfremdeten Auslegung für innerstaatliche Zwecke böten⁸⁶⁷. So sah es beispielsweise bei widerrechtlicher Inbesitznahme von öffentlicher Infrastruktur

„das Risiko, dass legitimer öffentlicher Protest unter den Tatbestand terroristischer Straftaten subsummiert [sic] werden könnte. Das demokratische Recht zum friedlichen Protest sollte nicht angetastet werden.“⁸⁶⁸

Entsprechend forderte das EP eine Änderung der Formulierung:

Änderungsantrag 20 Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe f	
<i>Vorschlag der Kommission</i>	<i>Geänderter Text</i>
f) Widerrechtliche Inbesitznahme oder Beschädigung von öffentlichen Einrichtungen, Regierungsgebäuden oder -anlagen, öffentlichen Verkehrsmitteln, der Infrastruktur, allgemein zugänglichen Orten und Eigentum;	f) Ernsthafte Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch widerrechtliche Inbesitznahme oder schwere Beschädigung von öffentlichen Einrichtungen, Regierungsgebäuden oder -anlagen, öffentlichen Verkehrsmitteln, der Infrastruktur, Informations- oder Kommunikationsnetzen und öffentlichem oder privatem Eigentum;

Die vom Parlament vorgenommenen Änderungen werden durch Fett- und Kursivdruck hervorgehoben

⁸⁶⁴ Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung*, T5-0633/2001, 2001.

⁸⁶⁵ Ebd., u.a. ÄA 1-3, 7, 12-14, 34, 89.

⁸⁶⁶ Ebd., ÄA 11.

⁸⁶⁷ Ebd., u.a. ÄA 16-17, 88, 19-20, 24-25.

⁸⁶⁸ Europäisches Parlament: *Bericht über den Vorschlag der Kommission für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung*, A5-0397/2001, 2001, Begründung zu ÄA 20.

Des Weiteren forderte das EP die Zuständigkeit des EuGH für die Auslegung und ordnungsgemäße Anwendung des Rahmenbeschlusses.⁸⁶⁹ Die sonstigen Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments waren hauptsächlich technischer Natur und stellten den Grundgedanken des Kommissionsvorschlags nicht in Frage.

Nachdem im November 2007 die Kommission ihren Vorschlags zur Revision des Rahmenbeschlusses zur Terrorismusbekämpfung präsentiert hatte, verabschiedete das EP kurz darauf erneut eine Entschließung⁸⁷⁰ zur Bekämpfung des Terrorismus. Darin verschärfte es seine Forderungen nach der Einhaltung der Grundrechte und der Rechtsstaatlichkeit und äußerte sich

„im Bedauern darüber, dass die Organe der Europäischen Union auf den außerordentlichen Druck infolge der Terroranschläge reagiert haben, indem sie Rechtsakte angenommen haben, die nicht ausreichend mit dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten erörtert wurden und gegen das Recht auf ein faires Gerichtsverfahren, das Recht auf Datenschutz und das Recht auf den Zugang zu Dokumenten der Organe der Europäischen Union, die im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung stehen, verstoßen“

und

„empört über die Weigerung der Regierungen einiger Mitgliedstaaten und des Rates, zu den Vorwürfen des Machtmissbrauchs unter dem Vorwand der Terrorismusbekämpfung Stellung zu nehmen, besonders im Fall außerordentlicher Auslieferungen und so genannter ‚Black Sites‘ unter Federführung der CIA“

sowie

„tief besorgt über die Tendenz zur Zweckentfremdung vieler Maßnahmen, die im Namen der Terrorismusbekämpfung eingeführt wurden, in der Praxis aber für eine ganze Reihe anderer Zwecke benutzt werden“.

Auslöser für die deutliche Verschärfung des Tons des EPs hinsichtlich des Grundrechtsschutzes in der Terrorismusbekämpfung waren die Arbeiten des EPs zur Untersuchung der „behaupteten Nutzung europäischer Staaten durch die CIA für die Beförderung und das rechtswidrige Festhalten von Gefangenen“⁸⁷¹ (wozu auch ein nichtständiger Ausschuss eingerichtet worden war). Diese Bedenken und Besorgnis

⁸⁶⁹ Europäisches Parlament: T5-0633/2001, ÄA 41.

⁸⁷⁰ Europäisches Parlament: *Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. Dezember 2007 zur Bekämpfung des Terrorismus*, T6-0612/2007, 2007.

⁸⁷¹ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Bericht über die behauptete Nutzung europäischer Staaten durch die CIA für die Beförderung und das rechtswidrige Festhalten von Gefangenen*, A6-0020/2007, 2007. 2.) Europäisches Parlament: *Entschließung des Europäischen Parlaments zu der behaupteten Nutzung europäischer Staaten durch die CIA für die Beförderung und das rechtswidrige Festhalten von Gefangenen*, T6-0032/2007, 2007.

seitens des EPs prägten seine Haltung und die „Marschrichtung“ gegenüber der Revision des Rahmenbeschlusses.

Die erste Aussprache zum Revisions-Vorschlag der KOM fand im federführenden LIBE-Ausschuss am 27. Februar 2008 statt.⁸⁷² Zur Berichterstatterin war die Abgeordnete Roselyne Lefrançois von der SPE-Fraktion ernannt worden.

Zur Vorbereitung des Berichts fand am 7. April 2008 ein Runder Tisch mit den nationalen Parlamenten und unabhängigen Experten mit dem Thema „Öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat“⁸⁷³ statt. In dieser Runde kristallisierten sich ähnliche Auffassungen und Probleme mit dem Text der Kommission heraus. So stellte die Berichterstatterin fest,

„dass wir nicht die einzigen waren, die gegen bestimmte Aspekte im Text der Kommission Vorbehalte äußerten. Einige nationale Parlamente drückten ihre Zweifel an der Umsetzung dieses Rahmenbeschlusses aus sowie an der Reichweite des Begriffs der ‚öffentlichen Aufforderung‘. Der Europarat betonte außerdem das mögliche Risiko, wenn Schutzklauseln weggelassen würden. Im Rahmen verschiedener Studien äußerten schließlich auch unabhängige Experten ihre Vorbehalte, insbesondere in Bezug auf die Definition der ‚öffentlichen Aufforderung‘ und den Grad der Rechtssicherheit des Textes.“⁸⁷⁴

Nach diesen Aussprachen legte die Berichterstatterin zur Sitzung des LIBE-Ausschusses am 28. und 29. Mai 2008⁸⁷⁵ einen ersten Berichtsentwurf⁸⁷⁶ vor. Darin schlug die Berichterstatterin 15 Änderungsanträge vor. Die zuvor beschriebene verstärkte Besorgnis um den Grundrechtsschutz in der Terrorismusbekämpfung und um eine mögliche Zweckentfremdung der Maßnahmen durch die nationalen Regierungen bildete den Grundgedanken hinter den vorgeschlagenen Änderungen:

„Die Berichterstatterin begrüßt den Willen der Kommission, das Handeln der Europäischen Union zur Bekämpfung der Anwerbung und Ausbildung für terroristische Zwecke zu stärken [...].

⁸⁷² Vgl. Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: *Protokoll der Sitzung von Mittwoch, 27. Februar 2008, 9.00 - 12.30 Uhr und 15.00 - 18.30 Uhr, und Donnerstag, 28. Februar 2008, 9.00 - 12.30 Uhr, Brüssel*, PE-416.268, 2008, TOP 22.

⁸⁷³ Vgl. Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: *Protokoll der Sitzung vom 7. April 2008, 15.00 - 18.30 Uhr, und 8. April 2008, 9.00 - 12.30 Uhr und 15.10 - 18.30 Uhr, Brüssel*, PE-404.746, 2008, TOP 1.

⁸⁷⁴ Protokoll der Plenaraussprache des Europäischen Parlaments vom 23.09.2008, Beitrag der Berichterstatterin Roselyne Lefrançois, a.a.O.

⁸⁷⁵ Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: *Protokoll der Sitzung vom Mittwoch, 28. Mai 2008, 9.00 - 12.30 Uhr und 15.00 - 18.30 Uhr, Donnerstag, 29. Mai 2008, 9.00 - 12.30 Uhr, Brüssel*, PE-420.132, 2008, TOP 24.

⁸⁷⁶ Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: *Entwurf eines Berichts über den Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung*, PE-400.537, 2008.

Nach Auffassung der Berichterstatterin ermöglicht dieser Vorschlag beim jetzigen Stand der Dinge jedoch weder eine hinreichend klare und genaue Definition der strafbaren Verhaltensweisen noch eine entsprechende Reaktion auf die zwei untrennbar miteinander verbundenen Ziele der Bekämpfung des Terrorismus und der Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten. Und angesichts des in der Praxis manchmal schmalen Grats zwischen Meinungsfreiheit und Rechtsverletzung fürchtet die Berichterstatterin, dass diese Lücken Missbrauch möglich machen könnten.⁸⁷⁷

Die Änderungsanträge der Berichterstatterin konzentrierten sich auf drei Punkte: die Definition der neu eingeführten Straftatbestände (v.a. der öffentlichen Aufforderung zur Begehung terroristischer Straftaten, ÄA 2, 4, 7-9), die Garantien für den Grundrechtsschutz (ÄA 5, 6, 13, 14) sowie die Vorschriften zur gerichtlichen Zuständigkeit für die neuen Straftatbestände (ÄA 3, 15).

Bei den Definitionen der neu eingeführten Straftaten war der Berichterstatterin vor allem die von der Kommission vorgeschlagene Definition der öffentlichen Aufforderung zur Begehung terroristischer Straftaten ein Dorn im Auge. Diese war ihr zu unpräzise und zu ausufernd:

„Ihrem Empfinden nach ist zunächst schon der Begriff ‚Aufforderung‘ wegen seiner Unschärfe geeignet, Verwirrung hervorzurufen, sodass es wünschenswert wäre, ihn durch den in der Justizsprache geläufigeren Begriff der ‚Aufstachelung‘ zu ersetzen. [...] Was ferner den Inhalt der Definition betrifft, so ist es nach Auffassung der Berichterstatterin angebracht, das Spektrum der als strafbar zu bewertenden Verhaltensweisen strengstens abzugrenzen. Ihrer Ansicht nach muss das betreffende Verhalten die tatsächliche - und nicht nur die hypothetische - Gefahr heraufbeschwören, dass eine terroristische Straftat begangen wird.“⁸⁷⁸

Entsprechend forderte sie die Ersetzung des Begriffs „Aufforderung“ durch „Aufstachelung“ (ÄA 2) und eine Änderung der Definition des Straftatbestands:

Änderungsantrag 7 Vorschlag für einen Rahmenbeschluss - Änderungsrechtsakt Artikel 1 - Nummer 1 Rahmenbeschluss 2002/475/JI Artikel 3 - Absatz 1 - Buchstabe a	
<i>Vorschlag der Kommission</i>	<i>Geänderter Text</i>
(a) „Öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat“: das öffentliche	(a) „Öffentliche Aufstachelung zur Begehung einer terroristischen Straftat“: das öffentliche

⁸⁷⁷ Ebd., Begründung.

⁸⁷⁸ Ebd.

Verbreiten oder sonstige öffentliche Zugänglichmachen einer Botschaft mit dem Vorsatz, zur Begehung einer unter Artikel 1 Absatz 1 Buchstaben a bis h aufgeführten Handlung anzustiften , wenn dieses Verhalten, unabhängig davon, ob dabei terroristische Straftaten unmittelbar befürwortet werden , die Gefahr begründet, dass eine oder mehrere solcher Straftaten begangen werden könnten;	Verbreiten oder sonstige öffentliche Zugänglichmachen einer Botschaft, in der eindeutig und vorsätzlich, direkt oder indirekt die Begehung einer unter Artikel 1 Absatz 1 Buchstaben a bis h aufgeführten Straftat befürwortet wird , wenn dieses Verhalten die reale Gefahr begründet, dass eine oder mehrere solcher Straftaten begangen werden könnten;
--	---

Die vom Parlament vorgenommen Änderungen werden durch Fett- und Kursivdruck hervorgehoben

Hinsichtlich des Ausbaus der Grundrechtsgarantien forderte die Berichterstatterin eine stärkere Verpflichtung zur Verhältnismäßigkeit, Notwendigkeit und Nichtdiskriminierung der Maßnahmen (ÄA 5, 14), zur Verbindlichkeit der Charta der Grundrechte (ÄA 6) und zur Einhaltung der Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit (ÄA 13). Die Notwendigkeit dieser Änderungen resultierte in den Augen der Berichterstatterin aus einem „Ungleichgewicht“ von neuen Straftatbeständen und Grundrechtsschutz im Revisionsvorschlag der Kommission:

„Die Berichterstatterin befürwortet nachdrücklich die Aufnahme von Schutzklauseln entsprechend den Schutzklauseln in Artikel 12 des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus.

Zwar hat die Kommission die in diesem Übereinkommen enthaltenen Definitionen der öffentlichen Aufforderung, der Anwerbung und der Ausbildung nahezu wörtlich in ihren Vorschlag übernommen, doch hat sie die Bedingungen und Garantien des Artikels 12 beiseite gelassen, die der Europarat selbst indessen als untrennbar mit diesen Straftatbeständen verbunden betrachtet, weil sie für ihre Auslegung von ausschlaggebender Bedeutung sind.“⁸⁷⁹

Für die gerichtliche Zuständigkeit bei den neu eingeführten Straftatbeständen hatte die KOM vorgeschlagen, zusätzliche Vorschriften einzuführen, mit denen eine extraterritoriale Zuständigkeit der Mitgliedstaaten bei diesen begründet werden sollte. Dies stieß allerdings weder bei der Berichterstatterin noch bei den Mitgliedstaaten auf Zustimmung:

„Die Berichterstatterin ist ebenso wie der Rat der Auffassung, dass der von der Kommission in Artikel 9 des Rahmenbeschlusses eingefügte Absatz 1a erheblich zu weit geht und deshalb nicht aufrechterhalten werden sollte.

Sie lehnt ebenfalls den Gedanken ab, die Mitgliedstaaten zu verpflichten, ihre Zuständigkeit für die drei neuen Straftatbestände mit extraterritorialer Geltung festzulegen, da es sich um

⁸⁷⁹ Ebd.

eine äußerst heikle Frage handelt, über die die Auffassungen in den einzelnen Staaten weit auseinander gehen, und schlägt deshalb vor, den Mitgliedstaaten die Entscheidung über die Anwendung der Vorschriften zur Zuständigkeit gemäß Buchstaben d und e des Artikels 9 zu überlassen.“⁸⁸⁰

In ihrem Änderungsantrag 15 schlug die Berichterstatterin eine entsprechende Änderung vor:

Änderungsantrag 15 Vorschlag für einen Rahmenbeschluss - Änderungsrechtsakt Artikel 1 - Nummer 3 Rahmenbeschluss 2002/475/JI Artikel 9 - Absatz 1 a	
<i>Vorschlag der Kommission</i>	<i>Geänderter Text</i>
(3) In Artikel 9 wird folgender Absatz 1a eingefügt: „1a. Jeder Mitgliedstaat begründet seine Gerichtsbarkeit über die in Artikel 3 Absatz 2 Buchstaben a bis c genannten Straftaten, wenn es Ziel oder Ergebnis der Straftat war, eine Straftat im Sinne des Artikels 1 zu begehen und diese Straftat nach den Kriterien in Absatz 1 Buchstaben a bis e seiner Gerichtsbarkeit unterliegt. “	(3) In Artikel 9 wird folgender Absatz 1a eingefügt: „1a. Ein Mitgliedstaat kann beschließen, die Vorschriften zur gerichtlichen Zuständigkeit gemäß Absatz 1 Buchstaben d und e nicht oder nur unter besonderen Umständen auf die in Artikel 3 Absatz 2 Buchstaben a bis c und in Artikel 4 genannten Straftaten anzuwenden, wenn sie mit den in Artikel 3 Absatz 2 Buchstaben a bis c genannten Straftaten verbunden sind. “

Die vom Parlament vorgenommen Änderungen werden durch Fett- und Kursivdruck hervorgehoben

Von den weiteren Ausschussmitgliedern wurden 34 zusätzliche Änderungsanträge⁸⁸¹ eingereicht. Bis auf zwei Änderungsanträge stimmten alle mit Ausrichtung und Grundgedanken der Berichterstatterin überein und zeigten damit eine fraktionsübergreifende Einigkeit in der Ausrichtung der Terrorismusbekämpfung.

Einer der abweichenden Anträge kam von drei liberalen Abgeordneten, die eine Ablehnung des kompletten Legislativ-Vorschlags forderten:

„Es besteht kein Bedarf an einer weiteren Rechtsvorschrift auf EU-Ebene über die Aufforderung oder Anstiftung zum Terrorismus, da das Übereinkommen des Europarates diese Frage

⁸⁸⁰ Ebd.

⁸⁸¹ Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: *Änderungsanträge 16-49, Entwurf eines Berichts Roselyne Lefrançois zum Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung*, PE-407.734, 2008.

bereits abdeckt und zur Unterzeichnung und Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten ausliegt.“
(ÄA 16)

Der zweite vom Grundgedanken der Berichterstatterin abweichende Vorschlag kam von einer Abgeordneten aus der Fraktion der Grünen (ÄA 31) und bezog sich auf den Text des ursprünglichen Rahmenbeschlusses von 2002 und nicht auf die Vorschläge der Kommission zur Revision des Rahmenbeschlusses. Gefordert wurde darin die Engerfassung des Begriffs der terroristischen Straftaten. Unter anderem sollte eine terroristische Straftat nicht schon sein, „öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen“ (Art. 1 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI), sondern erst beim Vorliegen verschärfter Bedingungen und unter einer stärkeren Berücksichtigung der Grundfreiheiten:

„öffentliche Stellen oder eine internationale **öffentliche** Organisation **auf gewaltsame Weise** rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen, **unbeschadet der Grundrechte oder Grundfreiheiten wie des Streikrechts und der Versammlungs-, Vereinigungs- oder Meinungsfreiheit, einschließlich des Rechts, mit anderen Gewerkschaften zu gründen und sich zur Verteidigung seiner Interessen Gewerkschaften anzuschließen, und des damit zusammenhängenden Demonstrationsrechts**“ (Hervorhebungen im Original, Darstellung der vom EP vorgenommenen Änderungen).

Ähnliche Änderungen wurden auch an den weiteren Formulierungen des Absatzes vorgenommen, die demselben Ziel dienten.

Die restlichen Änderungsanträge zielten darauf ab, im Sinne der bereits von der Berichterstatterin eingebrachten Änderungsanträge lediglich kleinere Verbesserungen/Änderungen einzubringen (ÄA 17-18, 23-24, 29, 30, 32-33, 36-46, 48-49), den Begriff „Aufstachelung“ durch „Anstiftung“ zu ersetzen (im Englischen jeweils „incitement“, ÄA 20, 36-38) sowie zusätzliche Instrumente zur Ausweitung des Grundrechtsschutzes einzuführen (ÄA 25-28, 34-35).

In der Ausschusssitzung des 15. Juli 2008⁸⁸² fand die Abstimmung über den Berichtsentwurf statt. Der daraus entstandene letztendliche Bericht des Ausschusses⁸⁸³ enthielt 20 Änderungsanträge, darunter alle Forderungen der Berichterstatterin. Viele der Änderungsanträge des Ausschussberichts vereinigten die unterschiedlichen

⁸⁸² Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: *Protokoll der Sitzung vom 14. Juli 2008, 15.00 - 18.30 Uhr, 15. Juli 2008, 9.00 - 12.30 Uhr und 15.00 - 18.30 Uhr und 16. Juli 2008, 9.00 - 12.30 Uhr, Brüssel*, PE-414.148, 2008, TOP 13.

⁸⁸³ Europäisches Parlament: *Bericht über den Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung*, A6-0323/2008, 2008.

Formulierungen der Änderungsanträge der Berichterstatterin und der der weiteren Ausschussmitglieder (ÄA 10-13, 18-19). Neuerungen im Ausschussbericht gegenüber dem Berichtsentwurf der Berichterstatterin stellten die Wahl des Begriffs „Anstiftung“ statt „Aufstachelung“ (was jedoch, wie gezeigt, nicht für alle Sprachfassungen galt, ÄA 3), eine Kritik am Rat aufgrund dessen „Versäumnis [...], sich auf Verfahrensrechte in Strafverfahren zu einigen“ (ÄA 5), die Klarifizierung einiger Definitionen (ÄA 2, 4) sowie eine weitere Stärkung der Presse- und Meinungsfreiheit (ÄA 8) dar.

Die beiden einzigen vom Grundgedanken der Berichterstatterin abweichenden Forderungen (s.o., ÄA 16, 31) fanden in der Abstimmung des Ausschusses keine Mehrheit und waren im Bericht nicht enthalten.

Der Rechtsausschuss (JURI) hatte die Möglichkeit einer Stellungnahme bekommen und nutzte diese zur Einbringung von vier Änderungsanträgen.⁸⁸⁴ Von diesen Änderungsanträgen übernahm der federführende LIBE-Ausschuss jedoch nur den Verweis auf die Notwendigkeit einer parallelen Ratifizierung des Europarat-Übereinkommens über die Verhütung des Terrorismus vom 16. Mai 2005 (ÄA 7). Der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten dagegen hatte sich entschieden, keine Stellungnahme abzugeben.⁸⁸⁵

In der anschließenden Abstimmung über den Bericht im LIBE-Ausschuss am 14. Juli 2008 fiel das Ergebnis mit 35 Stimmen dafür, 4 Gegenstimmen und einer Enthaltung ziemlich deutlich aus.⁸⁸⁶

Als der Bericht am 23. September 2008 dann auf der Tagesordnung des Plenums des EPs stand, zeigte sich in der Debatte, dass eine inter-fraktionelle Einigkeit im Plenum zwar vorhanden war, diese allerdings nur drei der vier großen Fraktionen beinhaltete. Die Fraktion der Grünen war mit dem Text des Berichts nicht einverstanden.

Die Berichterstatterin wiederholte in der Aussprache noch einmal die Herausforderungen des Berichts und die Notwendigkeit einer stärkeren Betonung der Grundrechte und -freiheiten:

„Der Text, über den wir heute abstimmen werden, behandelt ein besonders sensibles Thema, da bei der Diskussion über die Terrorismusbekämpfung immer auch die Gefährdung der

⁸⁸⁴ Europäisches Parlament - Ausschuss JURI: *Stellungnahme des Rechtsausschusses für den Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres zu dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung*, PE-404.753, 2008.

⁸⁸⁵ Vgl. Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: PE-414.148, TOP 13.

⁸⁸⁶ Vgl. Europäisches Parlament: A6-0323/2008, Verfahren.

Rechte der Europäischen Bürger eine Rolle spielt, ungeachtet dessen, ob diese Gefahr nun von den Terroristen selbst oder von dem freiheitsvernichtenden Potenzial der Maßnahmen ausgeht, die zur Bekämpfung des Problems ergriffen werden.

In der Tat konnte das Ausmaß der terroristischen Bedrohung in den letzten Jahren von bestimmten Regierungen übertrieben hoch dargestellt werden, mit dem Ziel, innen- oder außenpolitisch eine bestimmte Sicherheitspolitik durchzusetzen. Die Bedrohung ist jedoch durchaus real, und die Europäische Union muss sich so entschlossen wie möglich darum bemühen, sie zu verhindern und zu bekämpfen. [...]

Mit unseren Kollegen im Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres haben wir daher versucht, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen diesen beiden scheinbar gegensätzlichen, im Grunde jedoch untrennbaren Zielen zu finden, nämlich der Terrorismusbekämpfung und dem Schutz der Grundrechte und -freiheiten. Hierzu mussten wir einen schwierigen Balanceakt vollführen - dies umso mehr, als es in der Praxis manchmal schwierig ist, festzustellen, wo die freie Meinungsäußerung endet und die Verletzung der Menschenrechte beginnt.⁸⁸⁷

Dem stimmten auch die für die konservative und liberale Fraktion sprechenden Abgeordneten zu, wie beispielsweise der Abgeordnete Panayiotis Demetriou im Namen der EVP-Fraktion:

„Der Terrorismus ist die Geißel unserer Zeit. Er hat die nachwachsenden Köpfe der Hydra, ist unmenschlich, barbarisch und unbarmherzig. Wir müssen ihn daher mit allen rechtlichen Mitteln bekämpfen, wobei wir immer darauf achten müssen, dass die Menschenrechte nicht verletzt werden. Dies ist genau das, was der Bericht von Frau Lefrançois erreicht.“

Die Fraktion der Grünen unterstützte zwar das grundsätzliche Vorgehen, ihr ging der im Ausschuss beschlossene Bericht aber weit genug:

„Auch wenn ich den Schutz für unzulänglich halte, begrüße ich doch das Ziel: Eine bessere Zusammenarbeit zwischen den polizeilichen und juristischen Behörden auf europäischer Ebene [...]. Ein Schlüsselbegriff bei der Frage der Verbesserung dieser Zusammenarbeit ist ‚Vertrauen‘ - auch dies ist vor allem eine Frage des Vertrauens. Was ich dem Rat vorwerfe, ist, dass er nicht hart genug daran arbeitet, dieses Vertrauen und damit auch die Zusammenarbeit zu verbessern. [...] Stattdessen präsentieren Sie den kruden Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung.“

Frau Lefrançois hat dazu einen treffenden Bericht vorgelegt, wofür ich ihr ebenfalls meinen herzlichen Dank aussprechen möchte. Meine Frage bleibt: Welches Problem möchte der Rat hier eigentlich lösen? Die Anstiftung zur Gewalt ist in allen Mitgliedstaaten verboten und so sollte es auch sein - aber jetzt wird auch die Aufforderung unter Strafe gestellt. Was genau ist eine ‚Aufforderung‘? [...]

⁸⁸⁷ Vgl. Protokoll der Plenaraussprache des Europäischen Parlaments vom 23.09.2008, a.a.O., S. 22.

Eine unklare Gesetzgebung ist eine schlechte Gesetzgebung. Sie haben meine Unterstützung im Hinblick auf die Kriminalisierung der Anstiftung zur Gewalt auch auf europäischer Ebene, aber nicht mit diesen Mitteln. Wenn man all diese sprachlichen Versionen vergleicht, ist nicht einmal klar, ob über ‚Aufforderung‘ oder ‚Anstiftung‘ gesprochen wird. [...] Artikel 1(1) ist in dieser Hinsicht alarmierend, denn er besagt, dass eine Person wegen terroristischer Straftaten verurteilt werden kann, unabhängig davon, ob sie terroristische Straftaten unmittelbar befürwortet. Für meine Fraktion geht diese Formulierung wirklich viel zu weit.“ (Beitrag von Kathalijne Maria Buitenweg, im Namen der Fraktion der Grünen)

Entsprechend brachte die Fraktion der Grünen auch den einzigen Plenar-Änderungsantrag ein, durch den ihr bereits für die Ausschuss-Abstimmung eingebrachter (und gescheiterter) Änderungsantrag für die Definition terroristischer Straftaten im ursprünglichen Rahmenbeschluss von 2002 (Art. 1 Abs. 1, s.o.) erneut zur Abstimmung gestellt werden sollte. Wie schon im Ausschuss fand dieser Antrag jedoch auch im Plenum keine Mehrheit.⁸⁸⁸

Andere Änderungen am Bericht wurden für die Abstimmung im Plenum nicht gefordert. Dementsprechend entsprach die im Plenum angenommene legislative Entschließung⁸⁸⁹ dann auch dem Bericht des Ausschusses.

Bei der Abstimmung zeigte sich wiederum die inter-institutionelle Einigkeit in Form eines deutlichen Abstimmungsergebnisses: 556 Stimmen dafür, 90 dagegen, 19 Enthaltungen⁸⁹⁰. Wie sich in der Aussprache angedeutet hatte, stimmte die Fraktion der Grünen als einzige der vier großen Fraktionen gegen den Vorschlag (bis auf fünf Ausnahmen, von denen drei dafür stimmten und zwei sich enthielten).

cc) Das Verfahren im Rat und das legislative Ergebnis

Die Haltung des Rates zur Terrorismusbekämpfung kurz vor den Verhandlungen des Kommissionsvorschlags zu einem Rahmenbeschluss war geprägt von den Anschlägen des 11. September 2001 in den USA. Am 20. September 2001 hielt der JI-Rat eine außerordentliche Tagung⁸⁹¹ ab, in der die Justiz- und Innenminister Schlussfolgerungen zu den „erforderlichen Maßnahmen zur Wahrung eines höchstmöglichen Sicherheitsniveaus sowie jede andere angezeigte Maßnahme zur Bekämpfung des

⁸⁸⁸ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 23.09.2008, a.a.O., S. 51.

⁸⁸⁹ Europäisches Parlament: T6-0435/2008.

⁸⁹⁰ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 23.09.2008, a.a.O., S. 103f.

⁸⁹¹ Rat der Europäischen Union: *Entwurf eines Protokolls, Außerordentliche Tagung des Rates (Justiz, Inneres und Katastrophenschutz) am 20. September 2001 in Brüssel*, 12366/01, 2001.

Terrorismus⁸⁹² verabschiedeten. Darin beschloss der Rat, „auf sämtliche bereits auf der Ebene der Europäischen Union getroffene Maßnahmen zurückzugreifen, um diese abscheuerregenden Handlungen zu bekämpfen“⁸⁹³ und betonte,

- „dass es dringend erforderlich ist, zu einem gemeinsamen Verständnis des Begriffs Terrorismus - nicht nur auf politischer Ebene sondern auch auf rechtlicher Ebene - zu gelangen, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu erleichtern, und
- dass es notwendig ist, auf das Erfordernis der beiderseitigen Strafbarkeit in Fällen von Terrorismus zu verzichten.“⁸⁹⁴

Für eine Einigung über einen Rahmenbeschluss erlegte sich der Rat einen strengen Zeitplan auf, indem er sich das Ziel setzte, bis zur Sitzung des JI-Rates am 6. und 7. Dezember 2001 zu einer Einigung zu kommen. Dieser Zeitplan wurde auf einer Sondertagung des Europäischen Rats - der ebenfalls als Reaktion auf die Anschläge des 11. September 2001 in den USA einberufen worden war - am 21. September 2001 von den Staats- und Regierungschefs bekräftigt.

Die ersten Beratungen zum Vorschlag der Kommission fanden im Ausschuss „Artikel 36“ am 1. und 2. Oktober 2001⁸⁹⁵ sowie am 8., 9. und 10. Oktober 2001⁸⁹⁶ statt. Daraus resultierte eine erste Überarbeitung des Vorschlags der Kommission. Als unstrittiger Punkt wurde dabei das Konzept der Kommission identifiziert,

„terroristische Straftaten unter Bezugnahme auf das einzelstaatliche Recht zu definieren und hierbei den Tatbestand des speziellen Vorsatzes der Begehung einer terroristischen Straftat aufzunehmen“.

Als problematisch jedoch kristallisierten sich die Bereiche Sanktionen und Gerichtsbarkeit heraus, welche eine „Entscheidung auf politischer Ebene“ benötigten.

Das von der KOM zu den Strafen und Sanktionen vorgesehene Konzept (s.o.) stieß bei zahlreichen nationalen Delegationen im Ausschuss auf wenig Zustimmung, da es als zu kompliziert angesehen wurde:

„Artikel 5 des Kommissionsvorschlags sieht für die einzelnen aufgeführten Straftaten Strafen und Sanktionen von 2 bis 20 Jahren Freiheitsstrafe vor.

⁸⁹² Rat der Europäischen Union: *Beratungsergebnisse des Rates (Justiz und Inneres) vom 20. September 2001 - Betr.: Schlussfolgerungen des Rates (Justiz und Inneres)*, 12156/01, 2001.

⁸⁹³ Ebd., Abs. I.

⁸⁹⁴ Ebd., Abs. II.1.

⁸⁹⁵ Rat der Europäischen Union: *Vorläufige Tagesordnung für die Sitzung des Ausschusses "Artikel 36" am 1. und 2. Oktober 2001*, 12262/01, 2001.

⁸⁹⁶ Rat der Europäischen Union: *Vorläufige Tagesordnung für die Tagung des Ausschusses "Artikel 36" am 8., 9. und 10. Oktober 2001*, 12487/01, 2001.

Aufgrund der Beratungen im Ausschuss ‚Artikel 36‘ gelangten mehrere Delegationen zu der Auffassung, dass diese Regelung zu kompliziert sei. Ferner müsse nach Ansicht zahlreicher Delegationen ein eindeutiges politisches Signal in diesem Bereich gegeben werden. Um diesen Ausrichtungen Rechnung zu tragen, hat der Vorsitz eine einfachere Regelung mit einer Höchstfreiheitsstrafe von mindestens 20 Jahren für das Anführen einer terroristischen Vereinigung und von 8 Jahren für die anderen in Artikel 2 genannten Straftaten im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung vorgeschlagen (siehe Anlage, Artikel 4 Absatz 3 und Artikel 2). Für die anderen terroristischen Straftaten werden im Text des Vorsitizes Strafen vorgeschlagen, die über den im einzelstaatlichen Recht des Mitgliedstaats vorgesehenen Strafen für Zuwiderhandlungen gegen das gemeine Recht liegen (Artikel 4 Absatz 2 und Artikel 1).⁸⁹⁷

In Anlehnung an diese Auffassung formulierte der Ausschuss „Artikel 36“ einen neuen Artikel 4 („Sanktionen“) mit dem Vorschlag, dass terroristische Straftaten „mit höheren Freiheitsstrafen als denjenigen bedroht sind, die nach dem innerstaatlichen Recht für solche Straftaten in Ermangelung des [...] besonderen Vorsatzes vorgesehen sind“. Zudem legte der Entwurf für bestimmte Straftaten die beschriebenen Mindesthöchststrafen für Straftaten im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung fest.

Beim Thema Gerichtsbarkeit und Strafverfolgung kritisierten einige nationale Delegationen, dass eine obligatorische Gerichtsbarkeit im Vorschlag der Kommission nur für (ganz oder teilweise) im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats begangene Straftaten vorgesehen war. Diese Delegationen schlugen stattdessen eine Ausdehnung der Gerichtsbarkeit vor und forderten, dass

- „i) eine obligatorische Gerichtsbarkeit in allen Fällen vorgesehen [wird],
- ii) die Gerichtsbarkeit auf das gesamte Gebiet der Union und auf alle Staatsangehörigen, Gebietsansässigen und Institutionen ausgedehnt, womit dem im Vertrag enthaltenen Begriff des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts eine neue Dimension verliehen wird, und
- iii) eine Regelung zur Koordinierung zwischen den zuständigen Behörden mit Hilfe von Eurojust eingeführt [wird]“.⁸⁹⁸

Entsprechend sollte im Entwurf des Ausschusses ein Mitgliedstaat gerichtlich zuständig sein, wenn eine Straftat „ganz oder teilweise im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats der Europäischen Union begangen“ wurde (Art. 9 Entwurf Ausschuss „Artikel 36“) und nicht nur im Hoheitsgebiet desjenigen Mitgliedstaats. Zur Lösung und Vermeidung von Kompetenzkonflikten bei der Wahrnehmung dieser neuen Möglichkei-

⁸⁹⁷ Rat der Europäischen Union: *Aufzeichnung des Vorsitizes für den AStV/Rat - Betr.: Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung*, 12647/01, 2001, S. 2.

⁸⁹⁸ Ebd., S. 3.

ten zur Begründung der Gerichtsbarkeit fügte der Ausschuss einen neuen Absatz ein:

„Steht mehreren Mitgliedstaaten die Gerichtsbarkeit zu und hat jeder von ihnen die Möglichkeit, eine Straftat, die auf denselben Tatsachen beruht, wirksam zu verfolgen, so arbeiten die betreffenden Mitgliedstaaten zusammen, um darüber zu entscheiden, welcher von ihnen den oder die Straftäter verfolgt, um die Strafverfolgung nach Möglichkeit in einem einzigen Mitgliedstaat zu konzentrieren. Zu diesem Zweck können sich die Mitgliedstaaten an Eurojust wenden, damit diese Stelle die Maßnahmen der zuständigen Behörden gemäß dem Beschluss über die Einrichtung von Eurojust koordinieren kann.“ (Art. 9 Abs. 2 Entwurf Ausschuss „Artikel 36“)

Auch an den Definitionen nahm der Ausschuss einige Änderungen vor. Für Straftaten im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung führte der Ausschuss einen eigenen Artikel ein und erweiterte und klarifizierte die Definition (Art. 2).

Des Weiteren forderten mehrere Delegationen, den Artikel zu strafmildernden Umständen komplett zu streichen und keine entsprechenden Vorkehrungen in den Rahmenbeschluss aufzunehmen.⁸⁹⁹

Am 16. Oktober 2001 wurde der Text erstmalig im Rat besprochen, in einer weiteren außerordentlichen Tagung des JI-Rates zum Thema Terrorismusbekämpfung.⁹⁰⁰ In der Aussprache zeigte sich erneut, dass die Strafen und Sanktionen ein großes Problem darstellten:

„Was die Sanktionen anbelangt, so vertraten die Delegationen weiterhin recht entgegengesetzte Standpunkte.

Aus diesem Grund unterbreitete der Vorsitz einen Kompromissvorschlag, der

- sich teils an den dänischen Vorschlag anlehnt, bei dem auf die in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehenen Höchststrafen für terroristische Straftaten verwiesen wird,
- teils eine Angleichung der Strafen für Straftaten vorsieht, die von oder im Rahmen einer terroristischen Vereinigung begangen worden sind.“

Im Nachgang zur Tagung des JI-Rates nahm der Ausschuss „Artikel 36“ in zwei Sitzungen weitere Änderungen⁹⁰¹ am Rahmenbeschluss-Vorschlag vor. Zusätzlich zu den vorher schon offenen Fragen kam hinzu, dass einige Delegationen Änderun-

⁸⁹⁹ Ebd., Fußnote zu Art. 6.

⁹⁰⁰ Rat der Europäischen Union: *Entwurf eines Protokolls, Außerordentliche Tagung des Rates (Justiz, Inneres und Katastrophenschutz) am 16. Oktober 2001 in Luxemburg*, 12905/01, 2002, TOP 3.

⁹⁰¹ Vgl. Rat der Europäischen Union: *Beratungsergebnisse des Ausschusses "Artikel 36" vom 5. und 6. November 2001 - Betr.: Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung*, 12647/2/01 REV 2, 2001.

gen an der Definition der Ziele, die eine Straftat verfolgen muss, um zu einer terroristischen Straftat zu werden, wüssten. Allerdings mit unterschiedlichen Intentionen:

„Eine Mehrheit der Delegationen möchte eine Bezugnahme auf den *Vorsatz der Begehung einer terroristischen Straftat* im Sinne der VN-Übereinkommen zum Terrorismusbereich (,mit dem Ziel, die Bevölkerung einzuschüchtern oder eine Regierung oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen'). Andere Delegationen möchten diese Definition soweit wie möglich einschränken, um sicherzustellen, dass legitime Maßnahmen - beispielsweise im Rahmen gewerkschaftlicher Aktionen oder der Aktionen von Globalisierungsgegnern - auf keinen Fall in den Anwendungsbereich des Rahmenbeschlusses fallen können.“⁹⁰²

Zur Klärung dieser Frage und zur Vereinigung der unterschiedlichen Intentionen wurde eine Kompromissformulierung vorgeschlagen, nach der Straftaten zu terroristischen Straftaten werden,

„wenn sie rechtswidrig mit dem Ziel begangen werden,

- i) die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern oder
 - ii) eine Regierung oder eine internationale Organisation unberechtigterweise zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen oder
 - iii) die politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Strukturen eines Landes oder einer völkerrechtlichen Organisation auf andere Weise ernsthaft zu schädigen oder zu zerstören“.
- (Art. 1 Entwurf Ausschuss „Artikel 36“)

Hinsichtlich der Definitionen stellte eine weitere Änderung die Einsetzung eines neuen Artikels zu den „Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten“ (Art. 1a Entwurf Ausschuss „Artikel 36“) dar. Beinhaltet waren darin schwerer Diebstahl und die Ausstellung gefälschter Verwaltungsdokumente, sofern sie mit dem Ziel begangen werden, terroristische Straftaten zu verüben.

Daneben zeigten sich Uneinigkeiten bei den erschwerenden Umständen in Artikel 5:

„Prüfungsvorbehalt von DK, die - von NL, D, GR, S und FIN unterstützt - vorschlägt, in diesem Absatz auf die Faktoren Bezug zu nehmen, die das Gericht bei Verlängerung der Strafe zu berücksichtigen hat. Dieser Vorschlag wird von F, UK und E abgelehnt.“⁹⁰³

Bei der Frage der Strafen und Sanktionen wurde im Ausschuss keine Annäherung gefunden, die Delegationen blieben bei ihren Standpunkten. Der Vorsitz hielt trotzdem an dem bisherigen Vorschlag fest, „da dieser seines Erachtens angesichts der vom Europäischen Rat vorgegebenen Fristen derzeit das einzige realistische

⁹⁰² Ebd., S. 2 (Hervorhebungen im Original).

⁹⁰³ Ebd., Fußnote 3 zu Art. 5.

Konzept ist⁹⁰⁴. Deswegen wurde die Lösung dieser Frage an den AStV oder Rat überwiesen.

In dieser Fassung wurde der Text an den AStV übergeben, der sich in seiner Sitzung am 12. und 14. November 2001⁹⁰⁵ damit beschäftigte.

Die Änderungen an der Definition der Ziele, die eine Straftat verfolgen muss, um zu einer terroristischen Straftat zu werden, wurden vom AStV in ihrem Grundgedanken übernommen. Geringfügige Änderungen waren die Ersetzung von „Regierung“ durch „öffentliche Stellen“ in Ziffer ii) sowie die Hinzufügung von „verfassungsrechtlichen“ Strukturen, die Streichung von „auf andere Weise“ und die Ersetzung von „schädigen“ durch „destabilisieren“ in Ziffer iii).⁹⁰⁶ Des Weiteren wurde der neue Artikel mit den Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten erweitert um den Straftatbestand Erpressung (mit dem Ziel, terroristische Straftaten zu verüben).

Hinsichtlich der Strafen und Sanktionen waren die Delegationen weiterhin unterschiedlicher Auffassungen, die auch in den Beratungen auf Ebene des AStV nicht zusammengebracht werden konnten - vor allem was die Sanktionen für Straftaten im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung anbelangte:

„KOM hält an ihrem ursprünglichen Vorschlag fest (siehe Artikel 5 des Dokuments 12103/01 DROIPEN 81). Ihr Konzept wird von F, UK E und P unterstützt, insbesondere hinsichtlich strenger Strafen. A, die von D, NL und DK unterstützt wird, unterbreitete einen Vorschlag, wonach die Mitgliedstaaten für das Anführen einer terroristischen Vereinigung die im innerstaatlichen Recht vorgesehene, durch eine Anzahl von Jahren präzierte Höchststrafe und für die anderen Straftaten nach Artikel 2 eine entsprechend kohärente Strafskala vorsehen müssen. Der Kompromissvorschlag des Vorsitzes wird von IRL, I und GR unterstützt. NL, FIN und S äußerten einige Vorbehalte zu Artikel 4 Absatz 3, insbesondere zum Strafmaß von 20 Jahren zumindest für einige Formen der von Terroristen verübten Straftaten. Diese Delegationen pflichten den Absätzen 1 und 2 des Vorschlags des Vorsitzes bei.“⁹⁰⁷

Das Zustandekommen einer Einigung musste somit im Rat auf der Ebene der Minister geschehen.

Auch bei der Gerichtsbarkeit bestand noch Diskussionsbedarf, denn:

⁹⁰⁴ Ebd., S. 3.

⁹⁰⁵ Rat der Europäischen Union: *Vorläufige Tagesordnung für die 1940. Tagung des Ausschusses der Ständigen Vertreter (2. Teil) am Montag, den 12. (10.00 Uhr) und Mittwoch, den 14. November 2001 (10.00 Uhr) in Brüssel, 13752/01, 2001.*

⁹⁰⁶ Vgl. Rat der Europäischen Union: *Beratungsergebnisse des AStV vom 12. und 14. November 2001 - Betr.: Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung, 12647/3/01 REV 3, 2001, Art. 1.*

⁹⁰⁷ Ebd., Fußnote 4 zu Art. 4.

„Bei der Prüfung im AStV zeigte sich, dass mehrere Delegationen ganz oder teilweise auf den ursprünglichen Kommissionsvorschlag zurückkommen möchten und dass die Begründung konkurrierender Gerichtsbarkeiten für die Delegationen Probleme aufwerfen [sic] könnte. Andere Delegationen möchten am Konzept des Vorsitzes festhalten oder sogar eine universelle Zuständigkeit einführen.“

Der Vorsitz formulierte einen Kompromissvorschlag, in dem ein Mitgliedstaat nicht mehr automatisch gerichtlich zuständig sein konnte, wenn eine Straftat „ganz oder teilweise im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats der Europäischen Union begangen“ wurde, sondern nur fakultativ:

„Die Straftat wurde ganz oder teilweise in seinem Hoheitsgebiet begangen. Jeder Mitgliedstaat kann seine Gerichtsbarkeit auch begründen, wenn die Straftat im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats der Europäischen Union begangen wurde“. (Art. 9 Abs. 1 Buchst. a Entwurf AStV)

Zudem wurde zur besseren Lösung von Kompetenzkonflikten ein detaillierterer Mechanismus eingeführt und eine Rangliste aufgestellt, nach der die Zuständigkeit geregelt werden sollte:

„Zu diesem Zweck können sich die Mitgliedstaaten jeder Stelle oder jedes Mechanismus bedienen, die in der Europäischen Union zu dem Zweck eingerichtet wurden, die Zusammenarbeit zwischen ihren Justizbehörden und die Koordinierung ihres Vorgehens zu erleichtern. Nacheinander wird nachstehenden Verbindungen Rechnung getragen:

- es handelt sich um den Mitgliedstaat, in dessen Hoheitsgebiet die Straftat begangen wurde;
- es handelt sich um den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehöriger der Täter ist oder in dem er gebietsansässig ist;
- es handelt sich um den Mitgliedstaat, aus dem die Opfer stammen;
- es handelt sich um den Mitgliedstaat, in dem der Täter gefunden wurde.“

Die Ergebnisse der Beratungen des AStV wurden am 16. November 2001 im JI-Rat besprochen.⁹⁰⁸ Dabei konnte zu wichtigen Fragen eine Lösung gefunden werden. Zu Artikel 1 und der Definition terroristischer Straftaten konnte ein Einvernehmen erzielt werden und die endgültige Formulierung wich nur sehr geringfügig von der im AStV erarbeiteten ab.⁹⁰⁹ Auch bei der Gerichtsbarkeit konnten sich die Justiz- und Innenminister auf den im AStV gefundenen Kompromiss einigen.

⁹⁰⁸ Rat der Europäischen Union: *Entwurf eines Protokolls*, 2385. *Tagung des Rates (Justiz, Inneres und Katastrophenschutz) vom 16. November 2001 in Brüssel*, 14104/01, 2002, TOP 4.

⁹⁰⁹ Vgl. Rat der Europäischen Union: *Beratungsergebnisse des Rates (JI) vom 16. November - Betr.: Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung*, 12647/4/01 REV 4, 2001.

Nur in Bezug auf die Frage der Sanktionen konnte zu keiner Einigung gekommen werden. So wurde ein Kompromisstext zu den Straftaten im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung als Grundlage für die weiteren Beratungen vorgeschlagen, der mehr die nationalen Regelungen berücksichtigte und niedrigere Mindesthöchststrafen vorsah:

„Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Straftaten nach Artikel 2 auch in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 mit Freiheitsstrafen bedroht sind, wobei die Höchststrafe mindestens 15 Jahre betragen muss oder die höchste Freiheitsstrafe sein muss, die im einzelstaatlichen Recht für die Straftaten nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a vorgesehen ist, und für die anderen Straftaten nach Artikel 2 mindestens fünf Jahre betragen muss.“⁹¹⁰

Die Frage der Sanktionen war auch die einzige Frage, die nach mehreren nachfolgenden Beratungen des AStV und der JI-Referenten noch ungelöst blieb.⁹¹¹ Der vorgeschlagene Kompromissvorschlag fand keine ausreichende Zustimmung unter den Delegationen, und der AStV kam zu folgender Formulierung (die wiederum die niedrigeren Mindesthöchststrafen enthielt):

„Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Straftaten nach Artikel 2 mit Freiheitsstrafen bedroht sind, wobei die Höchststrafe für die Straftaten nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a mindestens 15 Jahre und für die Straftaten nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b mindestens acht Jahre betragen muss. Sofern sich die Straftat nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a ausschließlich auf die Handlung nach Artikel 1 Buchstabe j bezieht, muss die Höchststrafe mindestens acht Jahre betragen.“⁹¹²

Außerdem wurden die Fragen der erschwerenden Umstände und der strafmildernden Umstände geklärt, indem der Artikel zu den erschwerenden Umständen gelöscht wurde und der Artikel zu den strafmildernden Umständen in leicht abgeänderter Form zum Artikel „Besondere Umstände“ wurde.⁹¹³

In dieser Version lag der Vorschlag dem JI-Rat zu seiner Tagung am 6. und 7. Dezember 2001 vor⁹¹⁴ und er konnte auf dieser Grundlage zu der erhofften Einigung kommen:

⁹¹⁰ Ebd., Abs. III.b).

⁹¹¹ Vgl. Rat der Europäischen Union: *Beratungsergebnisse des AStV vom 3. Dezember 2001 - Betr.: Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung*, 14845/01, 2001.

⁹¹² Ebd., Art. 4 Abs. 3.

⁹¹³ Vgl. Ebd., Art. 5 & Art. 6.

⁹¹⁴ Rat der Europäischen Union: *Entwurf eines Protokolls*, 2396. Tagung des Rates (Justiz, Inneres und Katastrophenschutz) am 6./7. Dezember 2001 in Brüssel, 14997/01, 2002.

„Der Rat stellte fest, dass vorbehaltlich eines Parlamentsvorbehalts der schwedischen, der dänischen und der irischen Delegation sowie einer erneuten Anhörung des Europäischen Parlaments ein vorläufiges Einvernehmen über den Wortlaut des Rahmenbeschlusses besteht.“⁹¹⁵

Die politische Einigung fand damit wie geplant in der Dezember-Sitzung des JI-Rates statt, die endgültige Annahme folgte dann einstimmig⁹¹⁶ in der Sitzung des JI-Rates vom 13. Juni 2002⁹¹⁷. Der letztendliche Rahmenbeschluss 2002/475/JI entsprach bis auf wenige redaktionelle Änderungen dem Text, auf dem die politische Einigung basierte.

Fünf Jahre nach der Verabschiedung des Rahmenbeschlusses und angesichts der neu in den Fokus gerückten Gefahren des Missbrauchs des Internets für terroristische Zwecke (s.o.) machten die Mitgliedstaaten bei der Beantwortung der Fragebögen der Kommission im Rahmen der Folgenabschätzung für die Revision des Rahmenbeschlusses deutlich, dass eine stärkere Rolle der EU bei der Koordinierung der Bekämpfung der terroristischen Gefahren durch das Internet („joint monitoring of the internet, co-ordinated notification of and closure of websites, unified negotiating position in relation to internet service providers“⁹¹⁸) gewünscht war: „All Member States stress the importance of coordinating the efforts of Member States in fighting the use of the Internet with terrorist purposes“⁹¹⁹. Zudem zeigte sich, dass der Rat bei der Lösung der neuen Herausforderungen durch das Internet im Terrorismus ein Vorgehen im Rahmen der intergouvernementalen dritten Säule einem Verfahren in der ersten Säule eindeutig vorzog: „The vast majority of Member States agree that it would be preferable to address the subject through legislation under the third pillar“⁹²⁰.

In der ersten Aussprache im JI-Rat zum Revisions-Vorschlag der Kommission am 6. und 7. Dezember 2007⁹²¹ wurden folgende Aspekte zur Diskussion gestellt:

⁹¹⁵ Ebd., TOP 4.

⁹¹⁶ Vgl. Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Juni 2002*, 11532/02, 2002.

⁹¹⁷ Rat der Europäischen Union: *Überarbeitetes Addendum zum Entwurf eines Protokolls über die 2436. Tagung des Rates (Justiz, Inneres und Katastrophenschutz) vom 13. Juni 2002 in Luxemburg*, 9958/02 ADD 1 REV 1, 2002, Punkt 42.

⁹¹⁸ Europäische Kommission: SEC(2007) 1424, Annex I, S. 75.

⁹¹⁹ Ebd.

⁹²⁰ Ebd., Annex I, S. 74.

⁹²¹ Rat der Europäischen Union: *Draft Minutes, 2838th meeting of the Council of the European Union (Justice and Home Affairs), held in Brussels on 6 and 7 December 2007*, 5198/08, 2008, TOP 7.

- „a) Über den Text des Rahmenbeschlusses in der von der Kommission vorgeschlagenen Fassung sollte in Bezug auf die Straftatbestände (Artikel 3 des Kommissionsvorschlags) eine Einigung erzielt werden, ohne dass dadurch ein Widerspruch zu dem Übereinkommen des Europarates entsteht oder dessen Ratifizierung gefährdet würde.
- b) Um zweifelsfrei klarzustellen, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei der Umsetzung des Rahmenbeschlusses zur Anwendung kommt, sollte ein inhaltlich mit Artikel 12 Absatz 2 des Übereinkommens übereinstimmender Erwägungsgrund eingefügt werden.“⁹²²

Auch das Thema Gleichgewicht zwischen Terrorismusbekämpfung und Grundrechtsschutz wurde in der ersten Sitzung angesprochen. Allerdings fand der Rat,

„dass diese Bedingungen und Garantien bereits in den geltenden Rechtsvorschriften der Europäischen Union enthalten zu sein scheinen, da

- bereits in Artikel 1 Absatz 2 des Rahmenbeschlusses festgelegt ist, dass dieser nicht die Pflicht berührt, die Grundrechte und die allgemeinen Rechtsgrundsätze, wie sie in Artikel 6 des Vertrags über die Europäische Union niedergelegt sind, zu achten,
- der Vorschlag der Kommission im Einleitungsteil klare Feststellungen über den des Rahmenbeschlusses enthält (siehe insbesondere die Erwägungsgründe 14 und 15),
- der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit generell für das Gemeinschaftsrecht gilt und somit auch im Rahmen von Titel VI Anwendung findet (vgl. Dok. 10975/07 COPEN 98 und die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache C-303/05),
- auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auch in Artikel 49 der Grundrechtecharta Bezug genommen wird.“⁹²³

Die Schlussfolgerung, die für den portugiesischen Ratsvorsitz daraus resultierte, lautete: „Deshalb ist es möglicherweise nicht erforderlich, bei der Änderung des Rahmenbeschlusses besagte Bedingungen und Garantien ausdrücklich aufzunehmen“⁹²⁴.

Anfang 2008 wurden die Verhandlungen zur Revision des Rahmenbeschlusses unter nun slowenischem Ratsvorsitz fortgesetzt und erstmals im Ausschuss „Artikel 36“ am 6. Februar 2008 besprochen. In dem daraus resultierenden Dokument⁹²⁵ waren trotz der ersten Festlegung des vorherigen Vorsitzes die Garantien für den Grundrechtsschutz und die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen eines der Haupt-

⁹²² Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den AStV/Rat - Betr.: Rahmenbeschluss des Rates zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung*, 15315/2/07 REV 2, 2007, Abs. 8.

⁹²³ Ebd., TOP 6.

⁹²⁴ Ebd.

⁹²⁵ Rat der Europäischen Union: *Note from Presidency to Delegations - Subject: Council Framework Decision amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism*, 6561/08, 2008.

themen und der Vorsitz schlug zwei zusätzliche Formulierungen zur Stärkung der Garantien vor.

Erstens schlug er vor, (wie auch schon in der Dezember-Sitzung des JI-Rates angesprochen) eine zusätzliche Erwägung aufzunehmen, die sich an die im Übereinkommen des Europarats enthaltenen Garantien anlehnte:

“The establishment, implementation and application of the criminalisation under the Framework Decision should be [proportional to the nature and circumstances of the offence] [subject to the principle of proportionality], with respect to the legitimate aims pursued and to their necessity in a democratic society, and should exclude any form of arbitrariness or discriminatory or racist treatment”.⁹²⁶

Dass zwei alternative Formulierungen zur Verhältnismäßigkeit („proportionality“) zur Diskussion gestellt wurden, resultierte aus der im Gemeinschaftsrecht recht spezifischen und eigenen Verwendung des Begriffs, der sich von der Verwendung im Übereinkommen des Europarats unterscheidet:

“The Presidency is aware of the fact that the reference to the ‚principle of proportionality‘ in this context may not be entirely clear because of the fact that, in Community law, the ‚principle of proportionality‘ usually refers to a key limitation of the action of the Community (and, possibly, of the Union): this is not the meaning of the clause which is proposed here. But we are here in the context of criminal law where in the Member States the principle has a specific meaning, usually because of constitutional provisions (see also Article 49 of the Charter of Fundamental Rights). The Presidency is also of the opinion that, in order to avoid giving the impression to alter the scope of the clause, the wording of the Convention of the Council of Europe should be kept as much as possible.”⁹²⁷

Zweitens stellte der Vorsitz die Einfügung eines neuen Artikels zur Diskussion. Dieser beruhte auf einem Vorschlag der schwedischen Delegation und sollte die Bestimmungen des (sich damals noch im Stadium eines Entwurfs befindlichen) Rahmenbeschlusses zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit übernehmen:

„This Framework Decision shall not have the effect of requiring Member States to take measures in contradiction to fundamental principles relating to freedom of association and freedom of expression, in particular freedom of the press and the freedom of expression in other media as they result from constitutional traditions or rules governing the rights and responsibilities of,

⁹²⁶ Ebd., Abs. 8.

⁹²⁷ Ebd., Abs. 9.

and the procedural guarantees for, the press or other media where these rules relate to the determination or limitation of liability.”⁹²⁸

Zudem erstellte der Vorsitz eine Gegenüberstellung der Garantien des vorgeschlagenen Rahmenbeschlusses und des Übereinkommens des Europarats, so dass diese leichter verglichen werden konnten.⁹²⁹

Das zweite Hauptthema war (entsprechend der Festlegung der Diskussionspunkte in der ersten Besprechung im JI-Rat) das der Definition der neuen Straftatbestände. In der Sitzung des Ausschusses „Artikel 36“ betonte der Vorsitz, dass er sich nur mit den im Vorschlag der Kommission enthaltenen Straftatbeständen beschäftigen wolle und nicht die Aufnahme weiterer Straftatbestände zur Diskussion stellen wolle.⁹³⁰ Um die Reichweite der von der Kommission vorgeschlagenen Definitionen der neuen Straftatbestände mit denen des Europarat-Übereinkommens zu vergleichen, präsentierte der Vorsitz eine detaillierte Gegenüberstellung der jeweiligen Definitionen.

Darin zeigte sich, dass in zwei Punkten Unterschiede bestanden. Bei der Definition der Anwerbung für terroristische Zwecke schloss der Revisionsvorschlag der KOM die Bezugnahme auf das Anführen und die Beteiligung an den Handlungen einer terroristischen Vereinigung mit ein, was das Übereinkommen des Europarats nicht tat.⁹³¹ Auch wenn die beiden Instrumente von einer terroristischen Straftat sprechen, beziehen sie sich auf unterschiedliche Definitionen:

- „- the Convention defines the ‚terrorist offence‘ as [sic] any of the offences within the scope of and as defined in one of the ten conventions listed in the Appendix to the Convention;
- the Framework Decision defines the ‚terrorist offence‘ in Article 1(1) as a separate offence characterised by the perpetration of specific acts with a ‚terrorist‘ intention.“⁹³²

Als Ergebnis kam der Vorsitz zu dem Schluss, dass die jeweilige Reichweite der Definitionen als „very similar“ anzusehen sei, dass man jedoch trotzdem unmöglich daraus schließen könne, „that there will be in all circumstances no differences whatsoever“⁹³³. Für den Vorsitz lautet die Schlussfolgerung aus diesem Vergleich:

⁹²⁸ Ebd., Abs. 11.

⁹²⁹ Vgl. Ebd., Annex I.

⁹³⁰ Vgl. Ebd., Abs. 14.

⁹³¹ Vgl. Ebd., Abs. 18f.

⁹³² Ebd., Abs. 20.

⁹³³ Ebd., Abs. 22.

„[I]t would seem to the Presidency that any such possible difference is in any case tempered by differences in legal systems, legislative technique and judge made discretions. Therefore, the Presidency considers this to be negligible for purposes of adopting the text.“⁹³⁴

Trotzdem schlug er aber zwei mögliche Verbesserungen der Definitionen vor - allerdings innerhalb der Grenzen des von der Kommission vorgeschlagenen Ansatzes.⁹³⁵ Der erste Verbesserungsvorschlag sah in der Definition der Anwerbung für terroristische Zwecke die Aufnahme der Anwerbung zur „Teilnahme an der Begehung“ einer Straftat vor - statt nur der Anwerbung zur Begehung einer Straftat. Der zweite Verbesserungsvorschlag sah vor, in den Definitionen der Anwerbung und der Ausbildung für terroristische Zwecke die „Drohung, eine der in a) bis h) genannten Straftaten zu begehen“ (Art. 1 Abs. 1 Buchst. i Rahmenbeschluss 2002/475/JI), auszunehmen. Die KOM hatte in ihrem Revisionsvorschlag für die Definition der öffentlichen Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat

„das öffentliche Verbreiten oder sonstige öffentliche Zugänglichmachen einer Botschaft mit dem Vorsatz, zur Begehung einer unter Artikel 1 Absatz 1 Buchstaben a bis h aufgeführten Straftat anzustiften“⁹³⁶

vorgesehen, während in den anderen beiden Definitionen der neuen Straftatbestände die Ausnahme von Buchstabe i) nicht vorgesehen war. In der Sitzung des Ausschusses „Artikel 36“ am 6. Februar 2008 schlug der Vorsitz vor, dieses Ungleichgewicht zu beseitigen, indem in allen drei Definitionen die „Drohung“ gestrichen werden sollte.

Für die nächste Sitzung des Rates am 28. Februar 2008⁹³⁷ wurde ein leicht verändertes Dokument⁹³⁸ vorgelegt. Bezüglich der neuen Erwägung hatte man sich in den Besprechungen der Vorbereitungsgremien bei der Formulierung der Verhältnismäßigkeit (s.o.) geeinigt:

„Die Schaffung, Umsetzung und Anwendung der Strafbarkeit nach dem Rahmenbeschluss muss im Hinblick auf die rechtmäßig verfolgten Ziele und deren Notwendigkeit in einer demokratischen Gesellschaft im Verhältnis zu der Art der Straftat und den Tatumständen stehen

⁹³⁴ Ebd.

⁹³⁵ Vgl. Ebd., Abs. 24.

⁹³⁶ Europäische Kommission: KOM(2007) 650, Art. 1 Abs. 1.

⁹³⁷ Vgl. Rat der Europäischen Union: 7030/08, TOP 7.

⁹³⁸ Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den AStV/Rat - Betr.: Rahmenbeschluss des Rates zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung*, 6761/08, 2008.

und jegliche Form der Willkür oder der diskriminierenden oder rassistischen Behandlung ausschließen.“⁹³⁹

Das Fazit der Minister zu den bisherigen Überlegungen fiel positiv aus:

„Der Vorsitz stellte nach Abschluss einer Aussprache fest, dass die große Mehrheit der Delegationen die Vorschläge des Vorsitzes billigt, und dass der Rat bestrebt sein sollte, im April eine allgemeine Ausrichtung zu dieser Frage festzulegen. Die Arbeit an dem Dossier, bei der die Bemerkungen der Delegationen so weit wie möglich berücksichtigt würden, sollte fortgesetzt werden.“⁹⁴⁰

Für die nächste Besprechung im Rahmen eines Treffens der Gruppe „Freunde des Vorsitzes“ am 18. März 2008 legte der Vorsitz den Fokus auf zwei neue Punkte: erstens „Ergänzende Straftatbestände“ bzw. „Anstiftung, Mittäterschaft, Versuch“ und zweitens Gerichtsbarkeit.⁹⁴¹

Durch die vorgeschlagenen Änderungen der Kommission an Artikel 4 (Art. 1 Abs. 2 Revisions-Vorschlag KOM) des ursprünglichen Rahmenbeschlusses („Anstiftung, Mittäterschaft, Versuch“) hätte dieser Unterschiede zum entsprechenden Artikel des Übereinkommen des Europarats (Art. 9, „Ergänzende Straftatbestände“) aufgewiesen.

Zum einen würde der Überarbeitungsvorschlag der KOM für Artikel 4 des Rahmenbeschlusses mit sich bringen, dass auch die Anstiftung zu einem der neuen Straftatbestände unter Strafe gestellt werden würde. Dies sieht das Übereinkommen des Europarats nicht vor. Der Vorsitz stellte dahingehend an die Delegationen die Frage, „as to whether it is appropriate to criminalise the incitement to ‚training‘, ‚recruitment‘ or ‚public provocation‘“⁹⁴² und fügte hinzu, dass dies in seinen Augen nicht nötig sei.

Zum anderen sah der Vorschlag der KOM vor, den Versuch der Begehung von einem der neuen Straftatbestände nicht unter Strafe zu stellen, während im Übereinkommen des Europarats für die versuchte Anwerbung und für die versuchte Ausbildung die Strafbarkeit vorgesehen ist (nicht aber für die versuchte öffentliche Aufforderung). Nach Ansicht des Vorsitzes gab es für diese Abweichung jedoch keinen ersichtlichen Grund und er bat die Delegationen um ihre Meinungen, ob versuchte

⁹³⁹ Ebd., Abs. 8.

⁹⁴⁰ Rat der Europäischen Union: 7030/08, TOP 7.

⁹⁴¹ Vgl. Rat der Europäischen Union: *Note from Presidency to Delegations - Subject: Council Framework Decision amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism*, 7458/08, 2008.

⁹⁴² Ebd., Abs. 7a).

Anwerbung und versuchte Ausbildung für terroristische Zwecke wirklich von der Strafbarkeit ausgenommen werden sollten.⁹⁴³

Im Hinblick auf die Gerichtsbarkeit hätte der Revisionsvorschlag der Kommission ebenfalls in zwei Fällen eine Abweichung vom Übereinkommen des Europarats bedeutet.

Erstens legte der Revisionsvorschlag der KOM die Verbindung zwischen Straftat und der Basis der Gerichtsbarkeit anders fest als das Übereinkommen des Europarats. Der Unterschied resultiert dabei aus der Einfügung der Einschränkung „wenn es Ziel oder Ergebnis der Straftat war, eine Straftat im Sinne des Artikels 1 zu begehen“ in Artikel 1 Absatz 3 des Revisionsvorschlags der Kommission:

„While the Convention provides for an immediate link between the offence (of ‚public provocation‘, ‚recruitment‘ and ‚training‘) and the ground for jurisdiction, the proposal of the Commission refers to cases where this offence ‚was directed towards or resulted in the carrying out of a terrorist offence for which the Member State concerned would be competent under the existing version of the Framework Decision.“⁹⁴⁴

Zur Lösung dieser Problematik stellte der Vorsitz neben der Angleichung der Formulierung an das Europarats-Übereinkommen und der Beibehaltung der Formulierung der Kommission auch eine Kombination der beiden Ansätze zur Diskussion, bei der die MS die Gerichtsbarkeit „both in cases referred to in the Commission proposal and in cases referred to in Article 9 of the Convention“⁹⁴⁵ begründen sollten.

Zweitens würde die von der Kommission vorgeschlagene obligatorische Gerichtsbarkeit bezüglich der neuen Straftatbestände über die im Europarats-Übereinkommen vorgeschlagene hinausgehen. Denn im Gegensatz zum Europarats-Übereinkommen hätte der Vorschlag der KOM auch eine Gerichtsbarkeit bezüglich der neuen Straftaten vorgesehen, wenn diese „zugunsten einer juristischen Person mit Sitz in seinem Hoheitsgebiet“ (Art. 9 Abs. 1 Buchst. d) Rahmenbeschluss 2002/475/JI) oder „gegen seine Institutionen oder seine Bevölkerung oder gegen ein Organ der Europäischen Union“ (Art. 9 Abs. 1 Buchst. e) Rahmenbeschluss 2002/475/JI) begangen wurden. Damit hätte der Kommissionsvorschlag auch eine obligatorische extritoriale Gerichtsbarkeit für die neuen Straftatbestände begründet, was im Europarats-Übereinkommen nicht vorgesehen ist und was für einige Delega-

⁹⁴³ Vgl. Ebd., Abs. 7d).

⁹⁴⁴ Ebd., Abs. 9.

⁹⁴⁵ Ebd., Abs. 10c).

tionen zu weit ging. Der Vorsitz stellte deswegen zur Diskussion, die extritoriale Gerichtsbarkeit in Form der Buchstaben d) und e) auszunehmen:

- „a) excluding indents (d) and (e) from the mandatory grounds for jurisdiction applicable to offences of ‚public provocation‘, ‚recruitment‘ and ‚training‘: they could however be inserted as optional grounds for jurisdiction;
- b) maintaining indents (d) and (e) in the grounds for jurisdiction applicable to offences of ‚public provocation‘, ‚recruitment‘ and ‚training‘.“⁹⁴⁶

Aus der Sitzung der Freunde des Vorsitzes am 18. März 2008 resultierte ein erster komplett überarbeiteter Entwurf in Form eines konsolidierten Rahmenbeschlusses.⁹⁴⁷ An den bisherigen Schwerpunkten änderte sich dabei nichts, die Änderungen im Vergleich zum Vorgängerdokument bezogen sich nur auf deren Umsetzung im Text. So wurden von den zur Diskussion gestellten Fragen umgesetzt

- die neue Erwägung zur Aufnahme der Garantien des Europarat-Übereinkommens - allerdings wurde der Begriff „Anwendung“ gestrichen, da kritisiert wurde, „that ‚application‘ of the criminalisation was entirely up to the Member States“⁹⁴⁸ (s.o., Sitzung des JI-Rates vom 28. Februar 2008),
- der neue Artikel zu den Garantien der Meinungs- und Pressefreiheit als neuer Absatz 4 des Artikels 3 (s.o., Sitzung Ausschuss „Artikel 36“ vom 6. Februar 2008),
- die Streichung der „Drohung, eine der in a) bis h) genannten Straftaten zu begehen“ aus den Definitionen aller drei neuen Straftatbestände (s.o., Sitzung Ausschuss „Artikel 36 vom 6. Februar 2008),
- die Aufnahme der Strafbarkeit der versuchten Anwerbung und der versuchten Ausbildung bei der Problematik der Strafbarkeit des Versuchs - womit wie im Übereinkommen des Europarats bei den neuen Straftatbeständen nur die versuchte öffentliche Aufforderung von der Strafbarkeit ausgenommen blieb (s.o., Sitzung Freunde des Vorsitzes vom 18. März 2008) sowie
- die extritoriale Gerichtsbarkeit bei der Gerichtsbarkeit bezüglich der neuen Straftaten in der Version einer Kompromissfassung, in der es den Mit-

⁹⁴⁶ Ebd., Abs. 13.

⁹⁴⁷ Rat der Europäischen Union: *Note from Presidency to Delegations - Subject: Council Framework Decision amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism*, 7785/08, 2008.

⁹⁴⁸ Ebd., Annex A, Fußnote 1 zu Erwägung 16.

gliedstaaten überlassen bliebe, ob sie ihre Gerichtsbarkeit hinsichtlich dieser beiden Fälle begründen möchten⁹⁴⁹ (s.o., Sitzung Freunde des Vorsitzes vom 18. März 2008).

Die nächste Besprechung des Revisions-Vorschlags fand am 31. März 2008 statt, wiederum in einer Sitzung der Gruppe Freunde des Vorsitzes. Das daraus resultierende Papier⁹⁵⁰ enthielt nur wenige Änderungen in Bezug auf sein Vorgängerdokument. Lediglich aus dem als Änderung am Artikel 3 des ursprünglichen Rahmenbeschlusses neu eingefügten Text zu den Garantien der Meinungs- und Pressefreiheit wurde ein eigener Artikel im Revisions-Rahmenbeschluss⁹⁵¹ gemacht - mit dem Ziel „to make it clear that this provision applies not only to the definition of new offences inserted in Article 3 but also to references to Article 3 made in other parts of the Framework Decision“⁹⁵². Allerdings gab es zu diesem Artikel auch Vorbehalte seitens einiger Delegationen, die den Geltungsbereich des Artikels einschränken wollten: „Reservation of ES on this provision. FR suggests to limit this provision to the offence of ‚public provocation‘. HU and SE could not accept such limitation“ sowie „Deletion of ‚freedom of association‘ was supported by FR and AT. SE and FI opposed it“⁹⁵³.

Dieses Dokument lieferte die Basis für die Besprechungen der Rahmenbeschluss-Revision im Ausschuss „Artikel 36“ am 2. April 2008. Aus dieser Aussprache resultierte erneut eine Änderung am neuen Artikel zur Meinungs- und Pressefreiheit⁹⁵⁴. Erstens wurde ein neuer Absatz eingefügt, der die bis dato geplante Erklärung zum Prinzip der Verhältnismäßigkeit ablöste:

„This Framework Decision shall not have the effect of altering the obligation to respect fundamental rights and fundamental legal principles, including the principle of proportionality, as enshrined in Article 6 of the Treaty on European Union.“⁹⁵⁵

Zweitens wurde aus der bisherigen Formulierung die Bezugnahme auf die Versammlungsfreiheit gestrichen.⁹⁵⁶

⁹⁴⁹ Ebd., Annex B, Art. 9 Abs. 1a.

⁹⁵⁰ Rat der Europäischen Union: *Note from Presidency to Article 36 Committee - Subject: Council Framework Decision amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism, 7785/1/08 REV 1, 2008.*

⁹⁵¹ Ebd., Annex C, Art. 1a.

⁹⁵² Ebd., Annex C, Fußnote 1 zu Art. 1a.

⁹⁵³ Ebd., Annex C, Fußnoten 2 und 3 zu Art. 1a.

⁹⁵⁴ Rat der Europäischen Union: *Note from Presidency to Coreper - Subject: Council Framework Decision amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism, 7785/2/08 REV 2, 2008.*

⁹⁵⁵ Ebd., Annex C, Art. 1a Abs. 1.

⁹⁵⁶ Ebd., Annex C, Art. 1a Abs. 2.

In der strittigen Frage der Strafbarkeit des Versuchs der Begehung eines der neuen Straftatbestände resultierte aus der Aussprache ein Kompromissvorschlag, der statt wie zuvor für die versuchte Anwerbung und die versuchte Ausbildung (wie auch im Übereinkommen des Europarats) nun nur noch für die versuchte Ausbildung die obligatorische Strafbarkeit vorsah.⁹⁵⁷ Dadurch sollte erreicht werden, dass

- „- delegations which wanted to align the Framework Decision on the Convention and include the obligation to criminalise the attempt to commit ‚recruitment‘ would still be able to do so in their national law but would accept that other Member States may find it difficult to conceive which acts should be covered under such criminalisation.
- delegations which wanted to exclude any obligation to criminalise the attempt to commit one of the three offences would accept that, for ‚training to terrorism‘, it is indeed essential to be able to prosecute acts such as the setting up of a training camp even if no trainees have attended yet the training sessions.“⁹⁵⁸

Bei der Problematik der Gerichtsbarkeit wurde der von der KOM in ihrem Revisionsvorschlag eingefügte Absatz gestrichen und damit die obligatorische Gerichtsbarkeit inklusive aller Anwendungsbereiche (und somit auch der Buchstaben d) und e), s.o.) beibehalten, so wie es der ursprüngliche Rahmenbeschluss für alle ursprünglichen Straftatbestände vorgesehen hatte. Damit wurde auch die von der KOM vorgesehene Einschränkung - dass bezüglich der neuen Straftatbestände nur dann die obligatorische Gerichtsbarkeit gelte, „wenn es Ziel oder Ergebnis der Straftat war, eine Straftat im Sinne des Artikels 1 zu begehen“ - entfernt und von der zuvor vorgeschlagenen Kompromisslösung der optionalen Gerichtsbarkeit abgesehen.⁹⁵⁹

Vor der Sitzung des Rates am 18. April 2008, für die (im ehrgeizigen Zeitplan der Revision) eine politische Einigung erhofft wurde, setzte sich der AStV am 9. April 2008⁹⁶⁰ mit den bisherigen Änderungen auseinander. Die meisten Delegationen konnten das bisherige Vorschlagspaket akzeptieren, nur einige wenige konnten manche Änderungen nicht akzeptieren. Dennoch wurde der Vorsitz

„von etlichen Delegationen einschließlich der Kommission aufgefordert, das Paket soweit möglich in seiner derzeitigen Fassung zu belassen und keine weiteren Zugeständnisse zu machen.“⁹⁶¹

⁹⁵⁷ Ebd., Annex B, Art. 4 Abs. 2.

⁹⁵⁸ Ebd., S. 3f.

⁹⁵⁹ Vgl. Ebd., Annex B, Art. 9.

⁹⁶⁰ Rat der Europäischen Union: *Vorläufige Tagesordnung für die 2223. Tagung des Ausschusses der Ständigen Vertreter (2. Teil) am Mittwoch, den 9. April 2008 (10.00 Uhr) in Brüssel*, 8115/08, 2008, TOP 29.

⁹⁶¹ Rat der Europäischen Union: 7785/3/08 REV 3, S. 2.

So wurde auch an der erst in der letzten Sitzung gefundenen Einigung zur Gerichtsbarkeit - wonach die Regeln bezüglich der Gerichtsbarkeit für alle Straftaten (auch die neuen) so gelten sollten, wie sie im ursprünglichen Rahmenbeschluss vorgesehen waren - festgehalten:

„Einige Delegationen haben angeführt, dass eine extraterritoriale Gerichtsbarkeit für diese Straftaten zu weit gehe und nicht erforderlich sei. Andere Delegationen einschließlich der Kommission haben jedoch nachdrücklich darauf hingewiesen, dass der übrigen Welt ein ungünstiges Signal gegeben werde, wenn die EU nicht bereit wäre, die Gerichtsbarkeit für diese Straftaten zu übernehmen, die tatsächlich meistens außerhalb des Gebiets der Union begangen würden. Es sei ferner darauf hingewiesen, dass die tatsächliche Ausübung dieser Gerichtsbarkeit weiteren verfahrensmäßigen Auflagen nach nationalem Recht unterliegen kann, da es sich um einen Rahmenbeschluss handelt. Außerdem wurde nicht begründet, warum diese drei Straftaten anders als die im ursprünglichen Rahmenbeschluss vorgesehenen Straftaten behandelt werden sollten.

*Der Vorsitz ist der Auffassung, dass auch in dieser Hinsicht ein ausgewogener Kompromiss gefunden werden muss und die Argumente der Delegationen, die sich eher an den Rechtsrahmen der EU als an das Übereinkommen des Europarates anlehnen wollen, überzeugend sind.*⁹⁶²

Die bedeutendste Änderung am bisherigen Entwurf betraf die Strafbarkeit des Versuchs der Begehung der neuen Straftatbestände. Da keine Einigung unter den Delegationen erzielt werden konnte, ob die versuchte Anwerbung und die versuchte Ausbildung obligatorisch unter Strafe gestellt werden sollte, schlug der Vorsitz einen Kompromiss vor, unter dem die Strafbarkeit bei diesen beiden Versuchen fakultativ sein sollte und die Begründung der Gerichtsbarkeit den Mitgliedstaaten überlassen bleiben sollte. So wurde dem Artikel 4 des ursprünglichen Rahmenbeschlusses 2002/475/JI ein neuer Absatz hinzugefügt:

„Jeder Mitgliedstaat kann beschließen, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit der Versuch der Begehung einer Straftat nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstaben b oder c unter Strafe gestellt wird.“⁹⁶³

Außerdem wurde der Verweis auf das Prinzip der Verhältnismäßigkeit (s.o.) noch einmal verändert. Er wurde aus Artikel 1a des Revisions-Rahmenbeschlusses entfernt und wurde dem ersten Absatz des Artikels 2 des Revisions-Rahmenbeschlusses in einer etwas veränderten Form mit einer etwas weniger verbindlichen Formulierung angehängt:

⁹⁶² Ebd., Abs. C (Hervorhebungen im Original).

⁹⁶³ Ebd., Anlage B, Art. 4 Abs. 3.

„Bei der Umsetzung dieses Rahmenbeschlusses stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die strafrechtliche Ahndung in einem angemessenen Verhältnis zu den rechtmäßigen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendigen Zielen steht und jede Form der Willkür und Diskriminierung ausschließt.“⁹⁶⁴

In dieser Fassung wurde der Entwurf eines Revisions-Rahmenbeschlusses den Justiz- und Innenministern auf der Sitzung des JI-Rates am 18. April 2008 vorgelegt und die Minister konnten sich auf diesen Text einigen: „Der Rat legte eine allgemeine Ausrichtung zu dem Entwurf fest“⁹⁶⁵.

Nach der Einigung des Rates auf die allgemeine Ausrichtung fand in der Sitzung des JI-Rates vom 27. und 28. November 2008 die endgültige Annahme des Revisions-Rahmenbeschlusses statt.⁹⁶⁶ Der dabei angenommene Text⁹⁶⁷ enthielt lediglich redaktionelle Änderungen gegenüber dem Text, über den im April zu einer allgemeinen Ausrichtung gelangt worden war.

Das legislative Ergebnis spiegelte die Forderungen des EPs nur in wenigen Punkten wider. Umgesetzt wurden lediglich kleinere Anregungen des EPs, und auch diese teilweise nur in abgeschwächter Form.⁹⁶⁸ Die umgesetzten Forderungen betrafen einen Teil der Verpflichtungen zur Einhaltung des Grundrechtsschutzes, jedoch keine der verbindlichen Vorschriften (und die Bekenntnisse zum Grundrechtsschutz wurden zudem im Laufe der Verhandlungen im Rat immer weiter abgeschwächt). Neben der Ignorierung des Großteils der Forderungen nach Stärkungen des Grundrechtsschutzes wurde vom Rat von den Hauptforderungen des EPs weder der nach einer Präzisierung der Definitionen der neuen Straftaten (insbesondere der der öffentlichen Aufforderung) noch der nach einer Streichung der obligatorischen extraterritorialen Gerichtsbarkeit für die drei neuen Straftatbestände nachgekommen.

⁹⁶⁴ Ebd., Anlage C, Art. 2 Abs. 1.

⁹⁶⁵ Rat der Europäischen Union: 8622/08, TOP 9.

⁹⁶⁶ Rat der Europäischen Union: *Addendum zum Entwurf eines Protokolls, 2908. Tagung des Rates der Europäischen Union (Justiz und Inneres) vom 27. und 28. November 2008 in Brüssel*, 16395/08 ADD 1, 2009, TOP 44.

⁹⁶⁷ Rat der Europäischen Union: *Gesetzgebungsakte und andere Rechtsinstrumente - Betr.: Rahmenbeschluss des Rates zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung*, 8807/08, 2008.

⁹⁶⁸ Vgl. Europäisches Parlament: T6-0435/2008, u.a. ÄA 10, 13, 14, 15, 16, 17, 19.

c) **ZWISCHENFAZIT UND PROGNOSEN**

Die Untersuchung des Teilbereichs Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen anhand der beiden Methoden konnte auch für diesen Teilbereich die Hypothese bestätigen.

Aus der QCA ergab sich auch für die Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, dass der inter-institutionelle Konflikt die prägende Konfliktlinie ist, da entlang ihrer 39% (in 16 von 41 Fällen) der legislativen Entscheidungen fallen. Verdeutlicht wird dies wieder dadurch, dass die intra-institutionelle Einigkeit eine notwendige Bedingung für das Vorhandensein des Outcomes darstellte und in 97,6% aller Entscheidungen des Teilbereichs zwischen Februar 2003 und Beginn des Jahres 2012 vorhanden war.

Wiederum war auch in diesem Teilbereich zu sehen, dass die beiden Bedingungen Grundrechts- und Souveränitätsbedenken sowohl alleine als auch in Kombination auftreten können, am häufigsten allerdings gemeinsam vorkamen. Rief eine der beiden Bedingungen den inter-institutionellen Konflikt alleine hervor, so kam dies bei Grundrechtsbedenken (geringfügig) öfter vor als bei Souveränitätsbedenken. Zweifelsfrei konnte auch für diesen Teilbereich festgestellt werden, dass Grundrechtsbedenken ausschließlich vom EP und Souveränitätsbedenken ausschließlich vom Rat geäußert wurden. Zudem trat auch hier kein inter-institutioneller Konflikt aufgrund anderer Bedingungen auf - also kein inter-institutioneller Konflikt ohne Grundrechts- und/oder Souveränitätsbedenken.

Die Auswertung machte außerdem deutlich, dass die politische Zusammensetzung der Akteure keine Veränderungen bei der Entscheidungsfindung bewirkt. Als Einflussfaktor kann dies auch für diesen Teilbereich ausgeschlossen werden.

Betrachtet man im Detail die einzelnen betroffenen Grundrechte, so können hier Unterscheide in ihrer jeweiligen Wirkung erkannt werden. Der Schutz personenbezogener Daten war das dominante Grundrecht in der Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Außerdem führte eine vorhandene Kohärenz im Bereich Datenschutz immer auch zur Äußerung von Grundrechtsbedenken sowie zur Äußerung von Souveränitätsbedenken. Somit kann ein kausaler Zusammenhang zwischen Datenschutz und Souveränitätsbedenken hergestellt werden, da die mit datenschutzrechtlichen Bestimmungen einhergehenden Kontrollenmaßnahmen und Transparenzbestimmungen und der Wunsch nach möglichst weitgehender Nutzung und Verarbeitung der Daten einen Zielkonflikt darstellen und sich gegenseitig ausschließen. Im Laufe

der Prozess-Analyse konnte dieses Ergebnis bestätigt werden und es wurde deutlich, dass sich bei vorhandener Datenschutz-Kohärenz die beiden Bedingungen Grundrechts- und Souveränitätsbedenken gegenseitig bedingen. Andere Grundrechte besaßen diese Wirkung nicht. Bestimmte Grundrechte riefen bei vorhandener Kohärenz keine Grundrechtsbedenken hervor, so die Rechte auf Verteidigung und Rechtsbehelf, bei Vergehen bei Völkermord und Kriegsverbrechen, Menschenhandel sowie das Recht auf ein faires Verfahren und Verteidigung genügte. Eine wiederum andere Kategorie von Grundrechten (zumindest in der Definition der Charta der Grundrechte der EU) bildete das (neue) Grundrecht auf Umweltschutz. Dieses Grundrecht konnte trotz vorhandener Kohärenz und vom EP geäußerten Bedenken hinsichtlich seines angemessenen Schutzes im entsprechenden Legislativvorschlag nicht bewirken, dass das EP seinetwegen auf Konfrontationskurs mit dem Rat ging.

Die Prozess-Analyse für den Teilbereich anhand des Rahmenbeschlusses zur Terrorismusbekämpfung zeigte, dass auch hier für den Rat die rationalistische These R1 und für das EP die konstruktivistische These K2 die zutreffenden Erklärungsmuster lieferten, sobald ein Legislativvorschlag Grundrechts- und/oder Souveränitätsbedenken auslöste. Dass dies keinen Einzelfall darstellt, sondern durchaus ein verallgemeinerbares Ergebnis ist, zeigte die QCA, da Souveränitätsbedenken ausschließlich von Seiten des Rates und Grundrechtsbedenken ausschließlich von Seiten des EPs vorgebracht wurden.

Die rationalistische These für den Rat erwies sich als zutreffend, da er versuchte, möglichst positive Rahmenbedingungen für einen nationalen Nutzen (durch mehr Eingriffsmöglichkeiten auch im nationalen Bereich unter dem Namen der Terrorismusbekämpfung) zu schaffen und dabei die Verpflichtungen und Bekenntnisse zum Grundrechtsschutz so unverbindlich wie möglich zu halten, indem er

- die Definitionen der Straftaten erweiterte und auf mehrere Handlungen ausdehnte,
- die Definitionen gleichzeitig vage und uneindeutig hielt, um die Auslegungsentscheidung und Auslegungshoheit auf nationaler Ebene zu halten (indem er entsprechende Änderungsanträge des EPs in diese Richtung ablehnte),
- die Zuständigkeit des EuGH für die Auslegung und Anwendung des Rahmenbeschlusses ablehnte,

- die Terrorismusbekämpfung im Rahmen der intergouvernementalen dritten Säule behalten wollte und bei den Überlegungen zur Revision des Rahmenbeschlusses von 2002 ein Vorgehen im Rahmen der ersten Säule ablehnte,
- die Garantien für den Grundrechtsschutz, die aufgrund der gewünschten größtmöglichen Übereinstimmung mit dem Übereinkommen des Europarats aufgenommen wurden, immer stärker abschwächte und beispielsweise bei der Betonung der Verbindlichkeit der Grundfreiheiten die Versammlungsfreiheit ausnahm,
- die Gerichtsbarkeit hinsichtlich der im Revisions-Rahmenbeschluss neu aufgenommenen Straftatbestände ausbaute und damit auch eine extraterritoriale Gerichtsbarkeit begründete und
- den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gab, nach ihrem Ermessen auch den bloßen Versuch der Anwerbung und der Ausbildung für terroristische Zwecke unter Strafe zu stellen.

Die konstruktivistische These für das Europäische Parlament erwies sich als zutreffend durch dessen Versuche,

- möglichen Missbrauch und zweckentfremdete Auslegung der Definitionen durch eine möglichst klare und enge Fassung zu unterbinden,
- die Zuständigkeit des EuGH für die Auslegung und Anwendung des Rahmenbeschlusses zu begründen,
- die Schutzklauseln für die Grundrechte und -freiheiten auszubauen,
- die Prinzipien der Verhältnismäßigkeit und Nichtdiskriminierung zu stärken,
- die Versammlungs-, Meinungs- und Pressefreiheit und künstlerische Freiheit bestmöglich zu schützen,
- die örtliche und regionale Ebene in die Terrorismusbekämpfung einzubeziehen und
- die Verbindlichkeit interner und externer Grundrechts- und Menschenrechtskataloge und -konventionen (wie des Europarats und der Vereinten Nationen) zu stärken.

Im Teilbereich Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen wurden auch bereits legislative Entscheidungen unter der neuen Rechtsgrundlage des Vertrags von Lissabon getroffen, wodurch im Rahmen der QCA dazu auch Daten erfasst werden konnten. Diese Daten bestätigen die Prognosen, die aus der Untersuchung der Entschei-

dungsfindung unter dem Vertrag von Nizza für die neue Situation unter dem Vertrag von Lissabon erarbeitet wurden. Insbesondere der Fall der Richtlinie 2011/92/EU zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie (Zeile 39 aus Tabelle 2.2) zeigte, dass sich das Gesetzgebungsverfahren stark verändert hat und die Entscheidungen sich von denen unter dem Vertrag von Nizza unterscheiden, seit das EP gleichberechtigter Mit-Gesetzgeber ist. Zwar kam es trotz auftretender Differenzen in Grundrechtsfragen zu einer Einigung in erster Lesung (was kein Beweis dafür ist dass das Verfahren unstrittig war, da auch die erste Lesung mehrere Verhandlungsschritte zwischen den beiden Akteuren aufwies und zahlreiche Konflikte beinhaltete), das Ergebnis zeigt aber sehr deutlich die Handschrift des EPs und in den Verhandlungen musste der Rat einige seiner Ziele durch die neue Notwendigkeit der Kompromissfindung mit dem EP aufgeben. Unter der alten Rechtsgrundlage mit dem Konsultationsverfahren hätte das legislative Ergebnis somit komplett anders ausgesehen.

Die Ergebnisse der empirischen Untersuchung der Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen lieferten eine zutreffende und umfangreiche Erklärung der Entscheidungsfindung in dem Teilbereich. Der inter-institutionelle Konflikt prägt den Großteil der Entscheidungsfindung und in diesem Fall kann das Handeln und Entscheiden beider Akteure klar einer jeweiligen Handlungslogik zugeordnet und damit nachvollzogen und antizipiert werden.

3. INTERNATIONALE ABKOMMEN MIT BEZUG ZUR JUSTIZ- UND INNENPOLITIK - DAS BEISPIEL „SWIFT-ABKOMMEN“

Im Folgenden soll sich mit internationalen Abkommen beschäftigt werden, die Fragen der Justiz- und Innenpolitik betreffen, welche bisher im Rahmen der dritten Säule geregelt wurden und somit im intergouvernementalen Bereich. Abkommen zu Bereichen, die schon vor dem Vertrag von Lissabon ins Gemeinschaftsverfahren überführt worden waren, sollen entsprechend in der folgenden Untersuchung ausgeklammert werden.

Die rechtliche Grundlage vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon für Abkommen in intergouvernementalen JI-Teilbereichen waren die Artikel 24 und 38 EUV-N.

Artikel 24 EUV-N (Titel V, „Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“) regelte:

- „(1) Ist zur Durchführung dieses Titels der Abschluss einer Übereinkunft mit einem oder mehreren Staaten oder mit internationalen Organisationen erforderlich, so kann der Rat den Vorsitz, der gegebenenfalls von der Kommission unterstützt wird, ermächtigen, zu diesem Zweck Verhandlungen aufzunehmen. Solche Übereinkünfte werden vom Rat auf Empfehlung des Vorsitzes geschlossen.
- (2) Betrifft die Übereinkunft eine Frage, bei der zur Annahme interner Beschlüsse Einstimmigkeit erforderlich ist, so beschließt der Rat einstimmig.
- (3) Wird die Übereinkunft zur Durchführung einer gemeinsamen Aktion oder eines gemeinsamen Standpunkts ins Auge gefasst, so beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit nach Artikel 23 Absatz 2.
- (4) Dieser Artikel gilt auch für Angelegenheiten des Titels VI. Betrifft die Übereinkunft eine Frage, bei der zur Annahme interner Beschlüsse oder Maßnahmen die qualifizierte Mehrheit erforderlich ist, so beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit nach Artikel 34 Absatz 3.
- (5) Ein Mitgliedstaat, dessen Vertreter im Rat erklärt, dass in seinem Land bestimmte verfassungsrechtliche Vorschriften eingehalten werden müssen, ist durch eine solche Übereinkunft nicht gebunden; die anderen Mitglieder des Rates können übereinkommen, dass die Übereinkunft dennoch vorläufig gilt.
- (6) Die nach Maßgabe dieses Artikels geschlossenen Übereinkünfte binden die Organe der Union.“

Artikel 38 EUV-N (Titel VI, „Bestimmungen über die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“) regelte: „In Übereinkünften nach Artikel 24 können Angelegenheiten geregelt werden, die unter diesen Titel fallen.“

Unter dem Vertrag von Lissabon ist die rechtliche Grundlagen für Abkommen mit Bezug zur Justiz- und Innenpolitik der Artikel 218 AEUV (Titel V, „Internationale Übereinkünfte“):

- „(1) Unbeschadet der besonderen Bestimmungen des Artikels 207 werden Übereinkünfte zwischen der Union und Drittländern oder internationalen Organisationen nach dem im Folgenden beschriebenen Verfahren ausgehandelt und geschlossen.
- (2) Der Rat erteilt eine Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen, legt Verhandlungsrichtlinien fest, genehmigt die Unterzeichnung und schließt die Übereinkünfte.
- (3) Die Kommission oder, wenn sich die geplante Übereinkunft ausschließlich oder hauptsächlich auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik bezieht, der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik legt dem Rat Empfehlungen vor; dieser erlässt

einen Beschluss über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen und über die Benennung, je nach dem Gegenstand der geplanten Übereinkunft, des Verhandlungsführers oder des Leiters des Verhandlungsteams der Union.

- (4) Der Rat kann dem Verhandlungsführer Richtlinien erteilen und einen Sonderausschuss bestellen; die Verhandlungen sind im Benehmen mit diesem Ausschuss zu führen.
- (5) Der Rat erlässt auf Vorschlag des Verhandlungsführers einen Beschluss, mit dem die Unterzeichnung der Übereinkunft und gegebenenfalls deren vorläufige Anwendung vor dem Inkrafttreten genehmigt werden.
- (6) Der Rat erlässt auf Vorschlag des Verhandlungsführers einen Beschluss über den Abschluss der Übereinkunft.

Mit Ausnahme der Übereinkünfte, die ausschließlich die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik betreffen, erlässt der Rat den Beschluss über den Abschluss der Übereinkunft

a) nach Zustimmung des Europäischen Parlaments in folgenden Fällen:

- i) Assoziierungsabkommen;
- ii) Übereinkunft über den Beitritt der Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten;
- iii) Übereinkünfte, die durch die Einführung von Zusammenarbeitsverfahren einen besonderen institutionellen Rahmen schaffen;
- iv) Übereinkünfte mit erheblichen finanziellen Folgen für die Union;
- v) Übereinkünfte in Bereichen, für die entweder das ordentliche Gesetzgebungsverfahren oder, wenn die Zustimmung des Europäischen Parlaments erforderlich ist, das besondere Gesetzgebungsverfahren gilt.

Das Europäische Parlament und der Rat können in dringenden Fällen eine Frist für die Zustimmung vereinbaren.

b) nach Anhörung des Europäischen Parlaments in den übrigen Fällen. Das Europäische Parlament gibt seine Stellungnahme innerhalb einer Frist ab, die der Rat entsprechend der Dringlichkeit festlegen kann. Ergeht innerhalb dieser Frist keine Stellungnahme, so kann der Rat einen Beschluss fassen.

- (7) Abweichend von den Absätzen 5, 6 und 9 kann der Rat den Verhandlungsführer bei Abschluss einer Übereinkunft ermächtigen, im Namen der Union Änderungen der Übereinkunft zu billigen, wenn die Übereinkunft vorsieht, dass diese Änderungen im Wege eines vereinfachten Verfahrens oder durch ein durch die Übereinkunft eingesetztes Gremium anzunehmen sind. Der Rat kann diese Ermächtigung gegebenenfalls mit besonderen Bedingungen verbinden.
- (8) Der Rat beschließt während des gesamten Verfahrens mit qualifizierter Mehrheit. Er beschließt jedoch einstimmig, wenn die Übereinkunft einen Bereich betrifft, in dem für den Erlass eines Rechtsakts der Union Einstimmigkeit erforderlich ist, sowie bei Assoziierungsabkommen und Übereinkünften nach Artikel 212 mit beitrittswilligen Staaten. Auch über die Übereinkunft über den Beitritt der Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten beschließt der Rat einstimmig; der Be-

schluss zum Abschluss dieser Übereinkunft tritt in Kraft, nachdem die Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften zugestimmt haben.

- (9) Der Rat erlässt auf Vorschlag der Kommission oder des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik einen Beschluss über die Aussetzung der Anwendung einer Übereinkunft und zur Festlegung der Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte, mit Ausnahme von Rechtsakten zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens der betreffenden Übereinkunft, zu erlassen hat.
- (10) Das Europäische Parlament wird in allen Phasen des Verfahrens unverzüglich und umfassend unterrichtet.
- (11) Ein Mitgliedstaat, das Europäische Parlament, der Rat oder die Kommission können ein Gutachten des Gerichtshofs über die Vereinbarkeit einer geplanten Übereinkunft mit den Verträgen einholen. Ist das Gutachten des Gerichtshofs ablehnend, so kann die geplante Übereinkunft nur in Kraft treten, wenn sie oder die Verträge geändert werden.“

Insbesondere Absatz 6 Buchstabe a) des Artikels ist für die folgende Untersuchung relevant, da hier die Beteiligung des EPs für die untersuchten JI-Teilbereiche geregelt wird. Die Notwendigkeit der Zustimmung durch das EP gilt jedoch nur für den Beschluss über den Abschluss eines Abkommens, nicht für den Beschluss über dessen Unterzeichnung. In die Unterzeichnung eines Abkommens wird das EP weiterhin nicht einbezogen.

a) QCA DER INTERNATIONALEN ABKOMMEN MIT BEZUG ZUR JUSTIZ- UND INNENPOLITIK SEIT DEM VERTRAG VON NIZZA

Übersicht über internationale Vereinbarungen mit Bezug zur Justiz- und Innenpolitik unter der rechtlichen Basis des Vertrags von Nizza:

- Beschluss 2010/88/GASP/JI des Rates vom 30. November 2009 über die Unterzeichnung - im Namen der Europäischen Union - des Abkommens zwischen der Europäischen Union und Japan über die Rechtshilfe in Strafsachen⁹⁶⁹: keine Informationen zu den Faktoren seitens des EPs verfügbar, da der Rat den Beschluss zur Unterzeichnung des Abkommens ohne Einbeziehung des EPs angenommen hat. Allerdings stimmte das EP dem Abschluss des Abkommens, dessen Annahme unter dem rechtlichen Rahmen des Vertrags von Lissabon fiel, zu (s. u., Beschluss 2010/616/EU).

⁹⁶⁹ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 39 vom 12.02.2010 [S. 19].

- Beschluss des Rates vom 21. September 2009 über die Unterzeichnung im Namen der Europäischen Union und die vorläufige Anwendung einiger Bestimmungen des Übereinkommens zwischen der Europäischen Union sowie Island und Norwegen über die Anwendung einiger Bestimmungen des Beschlusses 2008/615/JI des Rates zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, und des Beschlusses 2008/616/JI des Rates zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, und seines Anhangs (2009/1023/JI)⁹⁷⁰: keine Informationen zu den Faktoren seitens des EPs verfügbar, da der Rat den Beschluss zur Unterzeichnung des Abkommens ohne Einbeziehung des EPs angenommen hat. Allerdings stimmte das EP dem Abschluss des Abkommens, dessen Annahme unter dem rechtlichen Rahmen des Vertrags von Lissabon fiel, zu (s.u., Beschluss 2010/482/EU).
- Beschluss 2008/651/GASP/JI des Rates vom 30. Juni 2008 über die Unterzeichnung - im Namen der Europäischen Union - eines Abkommens zwischen der Europäischen Union und Australien über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records - PNR) aus der Europäischen Union und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften an die australische Zollbehörde⁹⁷¹:
 - Grundrechtsbedenken G: vorhanden seitens des EPs (u.a. Schutz personenbezogener Daten)⁹⁷²,
 - Souveränitätsbedenken S: vorhanden seitens des Rates (u.a. Weigerung des Rates, das EP trotz entsprechender Forderungen über die Verhandlungen zu informieren oder zu konsultieren)⁹⁷³,

⁹⁷⁰ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 353 vom 31.12.2009 [S. 1f.].

⁹⁷¹ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 213 vom 08.08.2008 [S. 47f.].

⁹⁷² Vgl. Europäisches Parlament: *Empfehlung des Europäischen Parlaments vom 22. Oktober 2008 an den Rat zu dem Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und Australien über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records – PNR) aus der Europäischen Union und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften an die australische Zollbehörde*, 2008/2187(INI), 2008.

⁹⁷³ Vgl. u.a. 1.) Ebd. 2.) Rat der Europäischen Union: *I/A-Punkt-Vermerk des Vorsitzes für den ASV/Rat - Betr.: Abkommen zwischen der Europäischen Union und Australien über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records – PNR) aus der Europäischen Union und*

- Kohärenz K: vorhanden (u.a. Art. 8 EU-Charta),
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (Einigkeit unter den vier großen Fraktionen im EP bei der Plenarabstimmung über die Empfehlung bis auf wenige Ausnahmen innerhalb der EVP-Fraktion⁹⁷⁴ - Annahme im Rat im schriftlichen Verfahren⁹⁷⁵),
 - Inter-institutioneller Konflikt O: vorhanden (der Rat ignorierte die Meinung des EPs und dessen Forderung, in die Verhandlungen einbezogen zu werden).
- Beschluss des Rates vom 28. Februar 2008 über die Unterzeichnung - im Namen der Europäischen Union - 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 (2008/262/JI)⁹⁷⁶: keine Informationen zu den Faktoren seitens des EPs verfügbar, da der Rat den Beschluss zur Unterzeichnung des Abkommens ohne Einbeziehung des EPs angenommen hat. Allerdings stimmte das EP dem Abschluss des Abkommens/Protokolls, dessen Annahme unter dem rechtlichen Rahmen des Vertrags von Lissabon fiel, zu (s. u., Beschluss 2011/349/EU).
- Beschluss des Rates vom 28. Januar 2008 über den Abschluss - im Namen der Europäischen Union - des Abkommens zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schen-

deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften an die australische Zollbehörde - Annahme des Beschlusses des Rates zur Unterzeichnung des Abkommens, 10439/08, 2008.

⁹⁷⁴ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 22.10.2008, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 3E vom 08.01.2009 [S. 94ff.].

⁹⁷⁵ Vgl. Rat der Europäischen Union: 12750/2/08.

⁹⁷⁶ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 83 vom 26.03.2008 [S. 5f.] bzw. die Berichtigung im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 110 vom 22.04.2008 [S. 16].

gen-Besitzstands (2008/149/JI)⁹⁷⁷: keine Informationen zu den Faktoren seitens des EPs verfügbar, da der Rat den Beschluss ohne Einbeziehung des EPs angenommen hat. Allerdings bestand das Abkommen aus zwei gesonderten Rechtsakten, einen im Bereich der ersten Säule und genannten Beschluss im Bereich der dritten⁹⁷⁸. Die Ergebnis der Anhörung des EPs im Verfahren der ersten Säule legt jedoch den Schluss nahe, dass das EP bezüglich des Inhalts des Abkommens mit dem Rat übereinstimmte und somit inhaltlich auch keine Bedenken zum Beschluss im Rahmen der dritten Säule gehabt hätte. Allerdings hatte das EP verfahrenstechnische Bedenken und hatte gefordert, im Verfahren der Zustimmung statt lediglich der Anhörung einbezogen zu werden - was der Rat aber ablehnte.⁹⁷⁹

- Beschluss 2007/551/GASP/JI des Rates vom 23. Juli 2007 über die Unterzeichnung - im Namen der Europäischen Union - eines Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records - PNR) und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften an das

⁹⁷⁷ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 53 vom 27.02.2008 [S. 50f.].

⁹⁷⁸ Vgl. 1.) Rat der Europäischen Union: *Beschluss des Rates vom 28. Januar 2008 über den Abschluss - im Namen der Europäischen Gemeinschaft - des Abkommens 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*, 2008/146/EG, 2008. 2.) Europäische Kommission: *[.] Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über deren Assoziierung bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands im Namen der Europäischen Union; Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über deren Assoziierung bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands im Namen der Europäischen Gemeinschaft [.]*, KOM(2004) 593, 2004.

⁹⁷⁹ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über deren Assoziierung bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands im Namen der Europäischen Gemeinschaft*, T6-0375/2005, 2005. 2.) Europäisches Parlament: *Bericht 1. über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags und über die vorläufige Anwendung einiger Bestimmungen dieses Abkommens 2. über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung des Abkommens 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*, A6-0201/2005, 2005.

United States Department of Homeland Security (DHS) (PNR-Abkommen von 2007)⁹⁸⁰:

- Grundrechtsbedenken G: vorhanden seitens des EPs (u.a. Schutz personenbezogener Daten sowie Rechtsschutz)⁹⁸¹,
 - Souveränitätsbedenken S: vorhanden seitens des Rates (u.a. Weigerung des Rates, das EP in das Verfahren einzubeziehen)⁹⁸²,
 - Kohärenz K: vorhanden (u.a. Art. 8 und 47 EU-Charta),
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (bei der Plenarabstimmung des EPs über dessen EntschlieÙung wurde keine namentliche Abstimmung beantragt⁹⁸³, wodurch das Abstimmungsverhalten der einzelnen Fraktionen nicht nachvollziehbar ist, allerdings wurde der EntschlieÙungsantrag des EPs gemeinsam von drei der vier großen Fraktionen im EP (bis auf die EVP-Fraktion) eingebracht - Annahme im Rat als A-Punkt⁹⁸⁴),
 - Inter-institutioneller Konflikt O: vorhanden.
- Beschluss 2006/729/GASP/JI des Rates vom 16. Oktober 2006 über die Unterzeichnung - im Namen der Europäischen Union - eines Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records - PNR) und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften an das United States Department of Homeland Security⁹⁸⁵:
- Grundrechtsbedenken G: vorhanden seitens des EPs (u.a. Schutz personenbezogener Daten sowie Rechtsschutz)⁹⁸⁶,

⁹⁸⁰ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 204 vom 04.08.2007 [S. 16f.].

⁹⁸¹ Vgl. Europäisches Parlament: *EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 12. Juli 2007 zum Abkommen mit den Vereinigten Staaten von Amerika über Fluggastdatensätze*, T6-0347/2007, 2007.

⁹⁸² Vgl. u.a. 1.) Ebd. 2.) Rat der Europäischen Union: *A-Punkt-Vermerk des Vorsitzes für den Rat - Betr.: Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records - PNR) und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften an das United States Department of Homeland Security (DHS) - Annahme des Beschlusses des Rates zur Unterzeichnung des Abkommens*, 12015/07, 2007.

⁹⁸³ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 12.07.2007, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 175E vom 10.07.2008 [S. 413ff.].

⁹⁸⁴ Vgl. Rat der Europäischen Union: *Draft Minutes, 2816th meeting of the Council of the European Union (General Affairs and External Relations), held in Brussels on 23 July 2007*, 12087/07, 2008.

⁹⁸⁵ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 298 vom 27.10.2006 [S. 27f.].

⁹⁸⁶ Vgl. Europäisches Parlament: *Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat zu den Verhandlungen über ein Abkommen mit den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verwendung*

- Souveränitätsbedenken S: vorhanden seitens des Rates (u.a. Weigerung des Rates, das EP in das Verfahren einzubeziehen)⁹⁸⁷,
 - Kohärenz K: vorhanden (u.a. Art. 8 und 47 EU-Charta),
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (bei der Plenarabstimmung des EPs über die Empfehlung wurde keine namentliche Abstimmung beantragt⁹⁸⁸, wodurch das Abstimmungsverhalten der einzelnen Fraktionen nicht nachvollziehbar ist, allerdings war das Abstimmungsergebnis im Ausschuss einstimmig⁹⁸⁹ - Annahme im Rat als A-Punkt⁹⁹⁰),
 - Inter-institutioneller Konflikt O: vorhanden (der Rat ignorierte die Meinung des EPs und dessen Forderung, in die Verhandlungen einbezogen zu werden).
- Beschluss des Rates vom 17. Dezember 2003 über die Unterzeichnung des Übereinkommens zwischen der Europäischen Union sowie der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Anwendung einiger Bestimmungen des Übereinkommens vom 29. Mai 2000 über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des dazugehörigen Protokolls von 2001 (2004/79/EG)⁹⁹¹: keine Informationen zu den Faktoren seitens des EPs verfügbar, da der Rat den Beschluss ohne Einbeziehung des EPs angenommen hat. Allerdings deutet sich im

von Fluggastdatensätzen (PNR) zur Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und grenzüberschreitender Kriminalität, einschließlich organisierter Kriminalität, T6-0354/2006, 2006.

⁹⁸⁷ Vgl. u.a. 1.) Ebd. 2.) Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den ASTV / Rat - Betr.: Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records - PNR) und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften an das United States Department of Homeland Security*, 13668/06, 2006.

⁹⁸⁸ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 07.09.2006, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 305E vom 14.12.2006 [S. 163ff.].

⁹⁸⁹ Vgl. Europäisches Parlament: *Bericht mit dem Vorschlag für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat zu den Verhandlungen über ein Abkommen mit den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR) zur Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und grenzüberschreitender Kriminalität, einschließlich organisierter Kriminalität*, A6-0252/2006, 2006.

⁹⁹⁰ Vgl. Rat der Europäischen Union: *Entwurf eines Protokolls, 2755. Tagung des Rates der Europäischen Union (Allgemeine Angelegenheiten und Aussenbeziehungen) vom 16. Oktober 2006 in Luxemburg*, 14008/06, 2007.

⁹⁹¹ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 26 vom 29.01.2004 [S. 1f.].

Verfahren zum Abschluss des Abkommens, für das die rechtliche Grundlage des Vertrags von Lissabon gilt⁹⁹², eine Zustimmung des EPs an⁹⁹³.

- Beschluss des Rates vom 6. Juni 2003 über die Unterzeichnung der Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über Auslieferung und Rechtshilfe in Strafsachen (2003/516/EG)⁹⁹⁴:
 - Grundrechtsbedenken G: vorhanden seitens des EPs (u.a. Schutz personenbezogener Daten sowie Rechtsschutz)⁹⁹⁵,
 - Souveränitätsbedenken S: vorhanden seitens des Rates (u.a. Weigerung des Rates, das EP in dem Verfahren zu konsultieren trotz entsprechender Forderungen des EPs)⁹⁹⁶,
 - Kohärenz K: vorhanden (u.a. Art. 8 und 47 EU-Charta),
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (Einigkeit unter den vier großen Fraktionen im EP bei der Plenarabstimmung bis auf wenige Ausnahmen innerhalb der EVP-Fraktion sowie der Fraktion der Grünen - Einstimmigkeit im Rat⁹⁹⁷),
 - Inter-institutioneller Konflikt O: vorhanden.

⁹⁹² Inter-institutionelles Dossier 2009/0189(NLE), vgl. Europäische Kommission: *Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Übereinkommens zwischen der Europäischen Union sowie der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Anwendung einiger Bestimmungen des Übereinkommens vom 29. Mai 2000 über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des dazugehörigen Protokolls von 2001*, KOM(2009) 704, 2009.

⁹⁹³ Vgl. Europäisches Parlament: *Entwurf einer Empfehlung zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Abschluss des Übereinkommens zwischen der Europäischen Union sowie der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Anwendung einiger Bestimmungen des Übereinkommens vom 29. Mai 2000 über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des dazugehörigen Protokolls von 2001*, PE-450.927, 2012.

⁹⁹⁴ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 181 vom 19.07.2003 [S. 25f.].

⁹⁹⁵ Vgl. Europäisches Parlament: *Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat zu den Abkommen EU/Vereinigte Staaten in den Bereichen justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und Auslieferung*, T5-0239/2003, 2003.

⁹⁹⁶ Vgl. u.a. 1.) Ebd. 2.) Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Ausschuss "Artikel 36"/den AStV/den Rat - Betr.: Entwurf der Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über Auslieferung und über Rechtshilfe*, 8295/03, 2003.

⁹⁹⁷ Rat der Europäischen Union: *Entwurf eines Protokolls, 2514. Tagung des Rates der Europäischen Union (Justiz, Inneres und Katastrophenschutz) am 5./6. Juni 2003 in Luxemburg*, 10168/03, 2003, TOP 5.

Tabelle 3.1: Übersicht internationale Abkommen mit Bezug zur Justiz- und Innenpolitik unter dem Vertrag von Nizza

Fall	Legislative Entscheidung	G	S	K	E	Outcome O
1	2010/88/GASP/JI	nicht ausreichend Informationen verfügbar				
2	2009/1023/JI	nicht ausreichend Informationen verfügbar				
3	2008/651/GASP/JI	1	1	1	1	1
4	2008/262/JI	nicht ausreichend Informationen verfügbar				
5	2008/149/JI	nicht ausreichend Informationen verfügbar				
6	2007/551/GASP/JI	1	1	1	1	1
7	2007/274/JI	nicht ausreichend Informationen verfügbar				
8	2006/729/GASP/JI	1	1	1	1	1
9	2005/296/GASP/JI	nicht ausreichend Informationen verfügbar				
10	2004/79/EG	nicht ausreichend Informationen verfügbar				
11	2003/516/EG	1	1	1	1	1

Legende: G = Grundrechtsbedenken; S = Souveränitätsbedenken; K = Kohärenz; E = Intra-institutionelle Einigkeit; O = Inter-institutioneller Konflikt

Übersicht über internationale Vereinbarungen mit Bezug zur Justiz- und Innenpolitik unter der rechtlichen Basis des Vertrags von Lissabon:

- Beschluss des Rates vom 7. März 2011 über den Abschluss - im Namen der Europäischen Union - 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, insbesondere in Bezug auf die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und die polizeiliche Zusammenarbeit (2011/349/EU)⁹⁹⁸:
 - Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden⁹⁹⁹,

⁹⁹⁸ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 160 vom 18.06.2011 [S. 1f.].

⁹⁹⁹ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Empfehlung zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Abschluss - im Namen der Europäischen Union - 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*, A7-0008/2011, 2011. 2.) Rat der Europäischen Union: *Beschluss des Rates über den Abschluss - im Namen der Europäischen Union - 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*

- Souveränitätsbedenken S: nicht vorhanden¹⁰⁰⁰,
 - Kohärenz K: nicht vorhanden,
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (bei der Plenarabstimmung des EPs wurde keine namentliche Abstimmung beantragt¹⁰⁰¹, wodurch das Abstimmungsverhalten der einzelnen Fraktionen nicht nachvollziehbar ist, allerdings war das Abstimmungsergebnis im Ausschuss deutlich¹⁰⁰² - Annahme im Rat als A-Punkt¹⁰⁰³),
 - Inter-institutioneller Konflikt O: nicht vorhanden.
- Beschluss 2010/616/EU des Rates vom 07. Oktober 2010 über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und Japan über die Rechtshilfe in Strafsachen¹⁰⁰⁴:
- Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden¹⁰⁰⁵,
 - Souveränitätsbedenken S: nicht vorhanden¹⁰⁰⁶,
 - Kohärenz K: nicht vorhanden,
 - Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (bei der Plenarabstimmung des EPs wurde keine namentliche Abstimmung beantragt¹⁰⁰⁷, wodurch das Abstimmungsverhalten der einzelnen Fraktionen nicht nachvollziehbar ist, allerdings war das Abstimmungsergebnis im Ausschuss deutlich¹⁰⁰⁸ - Annahme im Rat als A-Punkt¹⁰⁰⁹),

Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands, insbesondere in Bezug auf die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und die polizeiliche Zusammenarbeit, 6077/10, 2010.

¹⁰⁰⁰ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: A7-0008/2011. 2.) Rat der Europäischen Union: 6077/10.

¹⁰⁰¹ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 15.02.2011, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 164E vom 02.06.2011 [S. 17ff.].

¹⁰⁰² Vgl. Europäisches Parlament: A7-0008/2011.

¹⁰⁰³ Vgl. Rat der Europäischen Union: *Addendum zum Entwurf eines Protokolls, 3073. Tagung des Rates der Europäischen Union (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) vom 7. März 2011 in Brüssel, 7720/11 ADD 1, 2011.*

¹⁰⁰⁴ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 271 vom 15.10.2010 [S. 3].

¹⁰⁰⁵ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7. September 2010 zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und Japan über die Rechtshilfe in Strafsachen, T7-0297/2010, 2010.* 2.) Rat der Europäischen Union: *I/A-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats für den AStV/Rat - Betr.: Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und Japan über die Rechtshilfe in Strafsachen - Annahme, 13377/10, 2010.*

¹⁰⁰⁶ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: T7-0297/2010. 2.) Rat der Europäischen Union: 13377/10.

¹⁰⁰⁷ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 07.09.2010, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 314E vom 18.11.2010 [S. 20ff.].

¹⁰⁰⁸ Europäisches Parlament: *Empfehlung zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und Japan über die Rechtshilfe in Strafsachen, A7-0209/2010, 2010.*

- Inter-institutioneller Konflikt O: nicht vorhanden.
- Beschluss des Rates vom 26. Juli 2010 über den Abschluss des Übereinkommens zwischen der Europäischen Union sowie Island und Norwegen über die Anwendung einiger Bestimmungen des Beschlusses 2008/615/JI des Rates zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, und des Beschlusses 2008/616/JI des Rates zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, und seines Anhangs (2010/482/EU)¹⁰¹⁰:
 - Grundrechtsbedenken G: nicht vorhanden (zumindest sind seitens des EPs keine Informationen verfügbar, da weder eine Plenarversammlung zur Entschließung stattfand, noch der Bericht¹⁰¹¹ eine Begründung enthielt, noch im Ausschuss Änderungsanträge eingereicht wurden, noch die Stimmerklärungen zur Plenarabstimmung Informationen liefern¹⁰¹²),
 - Souveränitätsbedenken S: nicht vorhanden¹⁰¹³,
 - Kohärenz K: vorhanden (nicht direkt im Abkommen, jedoch berühren die Beschlüsse, auf die sich das Abkommen bezieht, u.a. das

¹⁰⁰⁹ Vgl. Rat der Europäischen Union: 13377/10.

¹⁰¹⁰ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 238 vom 09.09.2010 [S. 1f.].

¹⁰¹¹ Vgl. Europäisches Parlament: *Empfehlung zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Abschluss des Übereinkommens zwischen der Europäischen Union sowie Island und Norwegen über die Anwendung einiger Bestimmungen des Beschlusses 2008/615/JI des Rates zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, und des Beschlusses 2008/616/JI des Rates zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, und seines Anhangs*, A7-0173/2010, 2010.

¹⁰¹² Vgl. Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 06.07.2010, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 298E vom 04.11.2010 [S. 17ff.].

¹⁰¹³ Vgl. u.a. 1.) Ebd. 2.) Rat der Europäischen Union: *I/A-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats für den AStV/Rat - Betr.: Beschluss des Rates über den Abschluss des Übereinkommens zwischen der Europäischen Union sowie Island und Norwegen über die Anwendung einiger Bestimmungen des Beschlusses 2008/615/JI des Rates zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, und des Beschlusses 2008/616/JI des Rates zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, und seines Anhangs - Annahme des Beschlusses über den Abschluss*, 12254/1/10 REV 1, 2010.

- Recht auf Achtung des Privatlebens, Schutz personenbezogener Daten und Nichtdiskriminierung (s.o.), Art. 7, 8 und 21 EU-Charta),
- Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (bei der Plenarabstimmung des EPs über die Empfehlung wurde keine namentliche Abstimmung beantragt¹⁰¹⁴, wodurch das Abstimmungsverhalten der einzelnen Fraktionen nicht nachvollziehbar ist, allerdings war das Abstimmungsergebnis im Ausschuss eindeutig¹⁰¹⁵ - Annahme im Rat als A-Punkt¹⁰¹⁶),
 - Inter-institutioneller Konflikt O: nicht vorhanden.
- Beschluss des Rates vom 13. Juli 2010 über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus (2010/412/EU)¹⁰¹⁷:
- Grundrechtsbedenken G: vorhanden seitens des EPs (u.a. starke Bedenken bezüglich des Schutzes personenbezogener Daten, bezüglich der demokratischen Kontrolle und bezüglich der Rechtssicherheit)¹⁰¹⁸,

¹⁰¹⁴ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 06.07.2010, a.a.O.

¹⁰¹⁵ Vgl. Europäisches Parlament: A7-0173/2010.

¹⁰¹⁶ Vgl. Rat der Europäischen Union: *Entwurf eines Protokolls, 3028. Tagung des Rates der Europäischen Union (Allgemeine Angelegenheiten) vom 26. Juli 2010 in Brüssel, 12621/10, 2010.*

¹⁰¹⁷ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 195 vom 27.07.2010 [S. 3f.].

¹⁰¹⁸ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: *Abkommen EU/USA über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung im Rahmen des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus*, T7-0279/2010, 2010. 2.) Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Juli 2010 zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus*, T7-0279/2010, 2010. 3.) Rat der Europäischen Union: *A-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats für den Rat - Betr.: Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus - Annahme des Beschlusses über den Abschluss*, 11338/10, 2010. 4.) Rat der Europäischen Union: *Gesetzgebungsakte und andere Rechtsinstrumente - Betr.: Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus*, 11222/10, 2010.

- Souveränitätsbedenken S: vorhanden seitens des Rates (u.a. versuchte der Rat, den Einfluss des EPs bei der Erarbeitung des Abkommens so gering wie möglich zu halten und stellte den Grundrechtsschutz hinter das Interesse der Schaffung positiver Rahmenbedingungen in den Beziehungen mit den USA zurück)¹⁰¹⁹,
- Kohärenz K: vorhanden (u.a. Art. 8 und 47 EU-Charta),
- Intra-institutionelle Einigkeit E: vorhanden (von den vier großen Fraktionen im EP stimmte nur die Fraktion der Grünen gegen den Bericht, Einigkeit unter den anderen drei großen Fraktionen¹⁰²⁰ - Annahme im Rat als A-Punkt¹⁰²¹),
- Inter-institutioneller Konflikt O: vorhanden (große Differenzen zwischen Rat und EP während der unterschiedlichen Schritte der Erarbeitung des Abkommens, jedoch konnte beim endgültigen Abkommen noch in erster Lesung ein Kompromiss gefunden werden, der viele der Forderungen des EPs enthielt).

Tabelle 3.2: Übersicht internationale Abkommen mit Bezug zur Justiz- und Innenpolitik unter dem Vertrag von Lissabon

Fall	Legislative Entscheidung	G	S	K	E	Outcome O
12	2011/349/EU	0	0	0	1	0
13	2010/616/EU	0	0	0	1	0
14	2010/482/EU	0	0	1	1	0
15	2010/412/EU	1	1	1	1	1

Legende: G = Grundrechtsbedenken; S = Souveränitätsbedenken; K = Kohärenz; E = Intra-institutionelle Einigkeit; O = Inter-institutioneller Konflikt

Tabelle 3.3: Wahrheitstafel internationale Abkommen mit Bezug zur Justiz- und Innenpolitik seit dem Vertrag von Nizza

Zeile	G	S	K	E	O	N (8)	Fälle
1	0	0	0	0	-	-	-
2	0	0	0	1	0	2	12, 13

¹⁰¹⁹ Vgl. u.a. 1.) Europäisches Parlament: T7-0279/2010. 2.) Europäisches Parlament: T7-0279/2010. 3.) Rat der Europäischen Union: 11338/10. 4.) Rat der Europäischen Union: 11222/10.

¹⁰²⁰ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 08.07.2010, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 298E vom 04.11.2010 [S. 144ff.].

¹⁰²¹ Vgl. Rat der Europäischen Union: *Liste der A-Punkte für die 3027. Tagung des Rates der Europäischen Union (Wirtschaft und Finanzen) am Dienstag, den 13. Juli 2010 in Brüssel*, 12021/10, 2010.

3	0	0	1	0	-	-	-
4	0	0	1	1	0	1	14
5	0	1	0	0	-	-	-
6	0	1	0	1	-	-	-
7	0	1	1	0	-	-	-
8	0	1	1	1	-	-	-
9	1	0	0	0	-	-	-
10	1	0	0	1	-	-	-
11	1	0	1	0	-	-	-
12	1	0	1	1	-	-	-
13	1	1	0	0	-	-	-
14	1	1	0	1	-	-	-
15	1	1	1	0	-	-	-
16	1	1	1	1	1	5	3, 6, 8, 11, 15

Legende: G = Grundrechtsbedenken; S = Souveränitätsbedenken; K = Kohärenz; E = Intra-institutionelle Einigkeit; O = Inter-institutioneller Konflikt

Bedingt durch die rechtliche Grundlage unter dem Vertrag von Nizza - der eine zwingende Einbeziehung des EPs bei Abkommen zu Teilbereichen der dritten Säule nicht vorsah - sind unter dieser vertraglichen Grundlage nur zu wenigen Abkommen auch Meinungsäußerungen des EPs vorhanden. Da das EP nur zu den sehr strittigen Abkommen aus eigener Initiative eine Empfehlung abgab, sind somit auch nur komplette Daten zu den Abkommen vorhanden, in denen ein inter-institutioneller Konflikt vorlag (s. Tabelle 3.1). Unter der vertraglichen Grundlage des Vertrags von Lissabon ist das Bild ein anderes (s. Tabelle 3.2).

Die Auswertung der Wahrheitstafel ergibt nur einen Ausdruck: GSKE \Rightarrow O. Weitere Reduzierungen sind bei dieser Formel nicht mehr möglich, ebensowenig wie eine Faktorisierung. Sowohl Grundrechtsbedenken, Souveränitätsbedenken, Kohärenz als auch intra-institutionelle Einigkeit sind hier notwendige, aber nicht hinreichende Bedingungen.

Ob das alleinige Auftreten einer der Bedingungen Grundrechts- oder Souveränitätsbedenken einen inter-institutionellen Konflikt hervorrufen kann, kann für den Teilbereich nicht geklärt werden, da eine solche Faktorkombination seit Inkrafttreten des Vertrags von Nizza hier nicht aufgetreten ist.

Was auch in diesem Teilbereich wieder unwiderlegbar deutlich wird, ist die ausschließliche Verteilung der geäußerten Grundrechtsbedenken auf das EP und der Souveränitätsbedenken auf den Rat.

Die Häufigkeit des Auftretens der inter-institutionellen Konfliktlinie bei den internationalen Abkommen mit Bezug zur Justiz- und Innenpolitik zwischen dem Inkrafttreten des Vertrags von Nizza und des Vertrags von Lissabon beträgt 62,5% (in 5 von 8

auswertbaren Fällen) und kann somit auch für den Teilbereich internationale Abkommen mit Bezug zur Justiz- und Innenpolitik als prägend erachtet werden. Des Weiteren stellt der Teilbereich auch in Bezug auf das durchgehende Vorhandensein der intra-institutionellen Einigkeit (in 100% der Fälle) keine Ausnahme zu den anderen Teilbereichen des letzten Vergemeinschaftungsschritts dar.

Das prägende Grundrecht des Teilbereichs ist wiederum der Datenschutz, der hier sogar in allen Fällen mit vorhandenen Grundrechtsbedenken angeführt wird und meist auch ausschlaggebend ist. Zudem konnte auch bei den hier untersuchten Fällen mit Datenschutzbedenken (und immer parallel auftretenden Souveränitätsbedenken) beobachtet werden, dass Datenschutzbedenken und Souveränitätsbedenken sich gegenseitig bedingen. Ein bisheriges Schema bei Datenschutzrelevanz wird in diesem Teilbereich allerdings durchkreuzt, nämlich dass eine vorhandene Kohärenz im Bereich Datenschutz immer auch zu Grundrechtsbedenken und gleichzeitig zu Souveränitätsbedenken eines Akteurs führt (s. Zeile 4 aus Tabelle 3.3/Fall 14 aus Tabelle 3.2). Jedoch soll dieser Fall hier als nicht verallgemeinerbarer Einzelfall angesehen werden, der die zuvor aufgestellte Kausalkette nicht falsifiziert. Denn der Beschlusses 2010/482/EU (Fall 14 aus Tabelle 3.2) stellt keine inhaltlich neue Gesetzgebung dar, er behandelt lediglich die Anwendung von bereits 2008 gefassten Beschlüssen zwischen der EU sowie Island und Norwegen. Dass somit das EP der EU-externen Anwendung von Beschlüssen zustimmt, deren Inhalt es 2008 aufgrund von Grundrechtsbedenken ablehnte (s. Zeilen 17 und 18 aus Tabelle 2.1), ist ein Resultat des Wechsels der vertraglichen Grundlage. Die beiden Beschlüsse von 2008 besaßen eine starke Grundrechtsrelevanz (Kohärenz) und hatten sowohl beim EP Grundrechtsbedenken hervorgerufen, welche jedoch aufgrund des damals geltenden Konsultationsverfahrens keinen Eingang in die Beschlüsse gefunden hatte. Da es sich bei dem späteren Abkommen unter dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nun nur um die Anwendung von (grundrechtsrelevanten) „alten“ Beschlüssen auf Island und Norwegen handelt ohne Auswirkungen auf die EU-interne Gesetzgebung, kann der Fall und die nicht vorhandene Verkettung von Kohärenz im Bereich Datenschutz und Grundrechtsbedenken für die Interpretation der Gesamtheit des Teilbereichs vernachlässigt werden.

Der Teilbereich internationale Abkommen mit JI-Bezug bestätigte trotz der beschriebenen Einschränkungen bei der Datenlage die in den beiden vorherigen Teil-

bereichen eruierten Schemata. So können auch hier wieder die Handlungslogiken der legislativen Akteure untersucht werden.

b) DAS ABKOMMEN ZWISCHEN DER EUROPÄISCHEN UNION UND DEN USA ÜBER DIE VERARBEITUNG VON ZAHLUNGSVERKEHRSDATEN UND DEREN ÜBERMITTLUNG AUS DER EUROPÄISCHEN UNION AN DIE VEREINIGTEN STAATEN FÜR DIE ZWECKE DES PROGRAMMS ZUM AUFSPÜREN DER FINANZIERUNG DES TERRORISMUS („SWIFT-ABKOMMEN“)

Das Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus (kurz „SWIFT-Abkommen“ genannt) liefert die ideale Basis für die Prozess-Analyse im Rahmen der Untersuchung, da die Verhandlungen zur Erarbeitung des Abkommens gerade in die Phase des Übergangs vom Vertrag von Nizza zum Vertrag von Lissabon fiel und dadurch auf ideale Weise die Entscheidungsfindung und Handlungsmotive der legislativen Akteure unter beiden vertraglichen Grundlagen aufzeigt und vergleichbar macht. Anhand nur eines legislativen Vorgangs kann so die Gesetzgebung in der dritten Säule mit der unter dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach dem Vertrag von Lissabon verglichen werden sowie aufgezeigt werden, wie das EP mit seiner dadurch hinzugewonnenen legislativen Macht hantiert und welche legislativen Ergebnisse die Supranationalisierung des Teilbereichs letztendlich produziert.

Außerdem fällt auch das SWIFT-Abkommen unter die häufigste (und einzige) Faktorkombination des Teilbereichs internationale Abkommen mit Bezug zur Justiz- und Innenpolitik mit dem Outcome O (alle Faktoren vorhanden, Zeile 16 aus Tabelle 3.3).

aa) Entstehung und Aufbau des SWIFT-Abkommens

Das SWIFT-Abkommen entstand aus der Notwendigkeit, aufgrund der Inbetriebnahme einer neuen Systemarchitektur der „Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication“ (SWIFT) den bis dato im Rahmen des „Terrorist Finance Tracking Program“ der USA (TFTP, Programm zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus) erfolgten Datenaustausch auf eine neue rechtliche Grundlage zu stellen.

SWIFT ist eine Genossenschaft mit Hauptsitz in Belgien, die eine Kommunikationsplattform und Dienste zum Austausch von Finanzdaten bereitstellt und hauptsächlich Transaktionen zwischen Banken abwickelt sowie diese standardisiert und automatisiert. Der Plattform angeschlossen sind über 10 000 Kunden aus 210 Ländern¹⁰²², hauptsächlich Banken und Finanzinstitute (auch Zentralbanken).

Das TFTP ist ein 2001 als Reaktion auf die Terroranschläge in den USA vom 11. September 2001 vom US-Finanzministerium ins Leben gerufenes Programm, im Rahmen dessen das US-Finanzministerium administrative Anordnungen auf Herausgabe von Zahlungsverkehrsdaten des US-amerikanischen Zweigs von SWIFT erlassen konnte. Das Programm war geheim und wurde erst im Juni 2006 durch Recherchen von Journalisten¹⁰²³ öffentlich.

Das EP reagierte auf das Bekanntwerden des TFTP mit einer Entschließung¹⁰²⁴, in der es diese Praxis heftig kritisierte. Es verlangte von Rat, Kommission und Europäischer Zentralbank (EZB) eine Erklärung, „inwieweit sie von der geheimen Vereinbarung zwischen SWIFT und den US-Behörden Kenntnis hatten“¹⁰²⁵. Zudem forderte das EP eine Überprüfung, „ob die EZB gemäß der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 verpflichtet war, auf den möglichen Verstoß gegen den Datenschutz, von dem sie Kenntnis erhalten hatte, zu reagieren“ und „welche Maßnahmen ergriffen werden sollten, um Wiederholungen solch schwerwiegender Verletzungen der Privatsphäre künftig zu vermeiden“¹⁰²⁶.

In der Plenartagung des EPs im Juli 2006 folgte eine Aussprache mit dem Rat zu den Medienberichten, in der die damalige Vertreterin des Ratsvorsitzes, die damalige finnische Ministerin für europäische Angelegenheiten, erklärte:

„leider kann der Rat die jüngsten Medieninformationen über die Übermittlung von Daten zwischen dem SWIFT-System und den Vereinigten Staaten nicht bestätigen und sich auch nicht dazu äußern. [...] Der Rat geht davon aus, dass die derzeitige Zusammenarbeit zwischen pri-

¹⁰²² Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication: *SWIFT in Figures - January 2012*, 2012.

¹⁰²³ 1.) Lichtblau, Eric/Risen, James: *Bank Data Is Sifted by U.S. in Secret to Block Terror*, in: The New York Times, 23.06.2006. 2.) Simpson, Glenn R.: *Treasury Tracks Financial Data In Secret Program*, in: The Wall Street Journal, 23.06.2006. 3.) Meyer, Josh/Miller, Greg: *U.S. Secretly Tracks Global Bank Data*, in: The Los Angeles Times, 23.06.2006.

¹⁰²⁴ Europäisches Parlament: *Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Zugriff auf SWIFT-Überweisungsdaten durch die amerikanischen Geheimdienste*, T6-0317/2006, 2006.

¹⁰²⁵ Ebd., Abs. 5.

¹⁰²⁶ Ebd., Abs. 6 und 12.

vaten Unternehmen wie SWIFT und den US-Behörden nach geltendem Recht und unter Einhaltung der Grundrechte erfolgt.“¹⁰²⁷

Im Oktober 2006 veranstalteten die beiden EP-Ausschüsse Wirtschaft und Währung sowie LIBE eine Anhörung zu SWIFT¹⁰²⁸, in der auch SWIFT seine Stellungnahme abgab. Dabei betonte der SWIFT-Vertreter, dass es keine andere Wahl habe, als den administrativen Anforderungen Folge zu leisten:

„Upon receipt of the subpoenas, SWIFT activated its ‘compliance policy’, adopted by the Board of Directors in the early 1990s. As I have already mentioned, this policy is included in our customers’ contracts and public on our website. It states clearly that, while SWIFT takes all necessary measures to ensure the highest degree of integrity and confidentiality for the data that we transport, we have to comply with legal subpoenas and warrants issued by authorities. In such cases, data might be transmitted to authorities. This policy is well understood by our customers, since, as financial institutions, they face similar obligations.

In line with this published policy, SWIFT verified the legality and the compulsory nature of the subpoenas with its external legal counsels.

They confirmed that the US Treasury had jurisdiction over SWIFT, and that SWIFT was subject to the subpoenas because of its substantial operations in the US, including data storage.“¹⁰²⁹

Am 21. Dezember 2006 stellte das EP mündliche Anfragen an den Rat und an die Kommission¹⁰³⁰, in denen es unter anderem vom Rat wissen wollte:

„1. Der Rat und die Mitgliedstaaten haben sich in dieser Angelegenheit bisher auffallend still verhalten. Bemerkenswerterweise hat der Rat es abgelehnt, an der vom Ausschuss für Wirtschaft und Währung und vom Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres gemeinsam veranstalteten Anhörung teilzunehmen. Warum haben sich der Rat und die Mitgliedstaaten in dieser Angelegenheit, bei der es um die Nichtbeachtung des Datenschutzes ihrer Bürger geht und der Verdacht auf Industriespionage besteht, so passiv verhalten?

¹⁰²⁷ Protokoll der Plenardebatte des Europäischen Parlaments vom 05.07.2006, Beitrag von Paula Lehtomäki im Namen des damaligen Ratsvorsitzes, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 303E vom 13.12.2006 [S. 129].

¹⁰²⁸ Europäisches Parlament: *Public Hearing: The Interception of Bank Transfer Data from the SWIFT System by the US Secret Services, Wednesday, 4 October 2006 from 09:00 to 12:30*, PE-378.694, 2006.

¹⁰²⁹ Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication: *SWIFT Statement, Francis Vanbever Chief Financial Officer, Member of the Executive Committee, SWIFT, European Parliament Hearing 04 October 2006*, 2006, S. 3.

¹⁰³⁰ 1.) Europäisches Parlament: *Mündliche Anfrage mit Aussprache gemäß Artikel 108 der Geschäftsordnung von Pervenche Berès im Namen des Ausschusses für Wirtschaft und Währung, Jean-Marie Cavada im Namen des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres an den Rat - Betrifft: SWIFT*, O-0131/2006, 2006. 2.) Europäisches Parlament: *Mündliche Anfrage mit Aussprache gemäß Artikel 108 der Geschäftsordnung von Pervenche Berès im Namen des Ausschusses für Wirtschaft und Währung, Jean-Marie Cavada im Namen des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres an die Kommission - Betrifft: SWIFT*, O-0132/2006, 2006.

2. Was ist das Ziel der neuen Arbeitsgruppe, die kürzlich vom Rat eingesetzt wurde? Besteht die Absicht, mit der US-Regierung über diese Angelegenheit zu verhandeln? [...]
4. Ist dem Rat bekannt, ob die von SWIFT erfassten Daten in das von den USA eingerichtete ‚Automated Targeting System‘ eingespeist werden? [...]
6. Der Zugriff auf Daten, die von SWIFT verwaltet werden, eröffnet den Zugang zu Informationen über die Wirtschaftstätigkeiten der betroffenen Privatpersonen, Unternehmen und Länder und könnte so zum Auslöser für Wirtschafts- und Industriespionage werden. Welche Maßnahmen gedenkt der Rat angesichts dieser potenziellen Gefahr zu ergreifen?“¹⁰³¹

Der Rat antwortete in der auf die mündlichen Anfragen folgenden Aussprache mit dem Plenum des EPs am 31. Januar 2007 wieder, dass „die von ihnen angesprochenen Fragen einer sorgfältigen Prüfung bedürften, die im Rat aber noch andauert. Diese Prüfung ist noch nicht abgeschlossen“¹⁰³². Im Namen der Kommission erklärte der damalige Kommissar Franco Frattini in der Aussprache, dass die KOM informelle Gespräche mit den US-Behörden aufgenommen habe und dass er dafür sei, eine europäische Lösung zu finden, die

„klare Regeln und präzise Garantien einschließen müsste, die das US-Schatzamt zusichern und in seine Dokumente aufnehmen sollte. Anders gesagt, die zwei Punkte, die miteinander in Einklang gebracht werden müssen, sind wie üblich der rechtliche Schutz der personenbezogenen Daten, die weitergegeben werden, und die Rechtssicherheit für alle Beteiligten [...]. Es ist völlig klar, dass, wenn ich über Garantien seitens der US-Behörden spreche, ich deutlich machen will, unter welchen Umständen, für welche Zwecke und wem diese Daten bekannt sein bzw. von wem sie verwendet werden dürfen. Ich möchte von vornherein klarstellen, dass der Zweck strikt auf Terrorismusermittlungen und somit auf die Verhütung der Terrorismusfinanzierung beschränkt sein muss, um die, wenn auch indirekte, Gefahr eines Missbrauchs solcher Daten, beispielsweise zu Zwecken der Wirtschaftsspionage, zu vermeiden. Ferner ist klar, dass eine weitere Beschränkung erforderlich scheint, d. h. dass die Verwendung dieser Daten nur im Zusammenhang mit der Suche nach bestimmten terrorismusverdächtigen Personen erfolgen darf. Mit anderen Worten, es sollte keine allgemeine Datenweitergabe ohne Verdachtsmomente erfolgen, die weitere Ermittlungen zu deren Erhärtung rechtfertigen.“¹⁰³³

Aus diesen Gesprächen von Ratsvorsitz und KOM mit dem US-Finanzministerium resultierten (einseitige) Zusicherungen seitens des US-Finanzministeriums¹⁰³⁴, in

¹⁰³¹ Europäisches Parlament: O-0131/2006.

¹⁰³² Protokoll der Plenardebatte des Europäischen Parlaments vom 31.01.2007, Beitrag von Günter Gloser im Namen des damaligen Ratsvorsitzes, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 250E vom 25.10.2007 [S. 7f.].

¹⁰³³ Ebd.

¹⁰³⁴ Rat der Europäischen Union: *Vermerk der Kommission für die Delegationen - Betr.: Erarbeitung personenbezogener Daten aus der EU durch das Finanzministerium der Vereinigten Staaten zu Zwecken der Terrorismusbekämpfung - "SWIFT", 10741/2/07 REV 2, 2007.*

denen es Beschränkungen beim Zugriff auf die Daten von SWIFT akzeptierte. Die drei Hauptzusicherungen umfassten Beschränkungen bei der Nutzung der Daten, Zusagen zu einer zeitlichen Begrenzung bei der Speicherung der Daten sowie die Einrichtung einer von der EU ernannten unabhängigen Persönlichkeit zur Kontrolle der Einhaltung der Zusicherungen.

Der Datenzugriff sollte danach nur zur Terrorismusbekämpfung durchgeführt werden und die Methoden des „Data Mining“ ausgeschlossen werden:

„Das TFTP umfasst kein Data Mining oder andere Arten der algorithmisierten oder automatisierten Profilerstellung oder des elektronischen Filterns. Mehrfach abgestufte strenge Kontrollen sind in das TFTP eingebaut worden, um die erhobenen Informationen zu begrenzen, um sicherzustellen, dass Informationen nur zu Zwecken der Terrorismusbekämpfung extrahiert und genutzt werden, und um die Interessen von Personen, die keine Verbindung zum Terrorismus oder zur Finanzierung des Terrorismus haben, in Bezug auf den Schutz ihrer Privatsphäre zu schützen. Durch diese ineinander greifenden Sicherheitsvorkehrungen wird der Zugang zu den von SWIFT im alltäglichen Geschäftsbetrieb bearbeiteten Finanzdaten und die Nutzung dieser Daten beständig eingegrenzt und erheblich beschränkt.“¹⁰³⁵

Hinsichtlich der Speicherfristen versicherte das US-Finanzministerium:

„Das Finanzministerium wird beständig, mindestens aber einmal jährlich alle nicht-extrahierten Daten, die für den Vollzug der in diesen Zusicherungen genannten Zwecke nicht notwendig sind, ermitteln und löschen. Vorbehaltlich der Ergebnisse der vorerwähnten Notwendigkeitsanalyse werden alle nicht-extrahierten Daten, die dem Finanzministerium nach dem Datum der Veröffentlichung dieser Zusicherungen von SWIFT übermittelt werden, spätestens fünf Jahre nach Erhalt vom Finanzministerium gelöscht. Vorbehaltlich der Ergebnisse der vorerwähnten Notwendigkeitsanalyse werden alle sonstigen nicht-extrahierten Daten spätestens fünf Jahre nach dem Datum der Veröffentlichung dieser Zusicherungen gelöscht.“¹⁰³⁶

Aufgabe und Arbeit der unabhängigen Kontroll-Persönlichkeit wurde folgendermaßen beschrieben:

„Als Zeichen unseres Engagements und unserer Partnerschaft bei der Bekämpfung des weltweiten Terrorismus wird eine renommierte europäische Persönlichkeit ernannt, die die Aufgabe hat, zum Zwecke der Überprüfung des Schutzes personenbezogener Daten aus der EU zu bestätigen, dass das Programm im Einklang mit den vorliegenden Zusicherungen durchge-

¹⁰³⁵ Europäische Kommission: *Programm zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus - Zusicherungen des Finanzministeriums der Vereinigten Staaten*, veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 166 vom 20.07.2007 [S. 18-25], S. 21.

¹⁰³⁶ Ebd., S. 24.

führt wird. Insbesondere wird die renommierte Persönlichkeit überwachen, ob die Arbeitsschritte in Bezug auf die Löschung von nicht-extrahierten Daten durchgeführt wurden.“¹⁰³⁷

Für die Position der „renommierten europäischen Persönlichkeit“ wurde im März 2008 der französische Richter Jean-Louis Bruguière ernannt.

Im Oktober 2007 kündigte SWIFT Änderungen an seiner Systemarchitektur mit einem neuen Operating Center in der Schweiz an, die zum 1. Januar 2010 in Betrieb genommen werden sollte - mit der Folge,

„dass eine erhebliche Menge von Daten, die früher im Rahmen des TFTP beim US- Finanzministerium eingingen, nicht mehr in den Vereinigten Staaten gespeichert werden. Um zu gewährleisten, dass das TFTP auch in Zukunft einen Beitrag für die Sicherheit in der EU - und weltweit - leistet, muss ein internationales Abkommen geschlossen werden, auf dessen Grundlage die für das TFTP notwendigen Daten weiter dem US- Finanzministerium zur Verfügung gestellt werden können.“¹⁰³⁸

Für das daraufhin notwendig gewordene Abkommen erteilte der Rat am 27. Juli 2009 dem Ratsvorsitz unter Unterstützung der Kommission das Mandat für Verhandlungen eines Abkommens mit den USA¹⁰³⁹, das die Weiterführung der Übermittlung der SWIFT-Daten an die USA auch nach der Umstellung ermöglichen sollte. Die dabei vom Rat verabschiedeten Richtlinien für die Verhandlungen wurden nicht öffentlich gemacht, da sie als „EU - nur für Dienstgebrauch“ eingestuft wurden.¹⁰⁴⁰ In einer zusammen mit den Verhandlungsrichtlinien angenommenen Erklärung äußerte sich der Rat auch zur Rechtsgrundlage:

¹⁰³⁷ Ebd., S. 25.

¹⁰³⁸ Europäische Kommission: *Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus*, KOM(2010) 316, 2010, Begründung.

¹⁰³⁹ 1.) Rat der Europäischen Union: *Entwurf eines Protokolls, 2957. Tagung des Rates der Europäischen Union (Allgemeine Angelegenheiten und Aussenbeziehungen) vom 27. Juli 2009 in Brüssel*, 12396/09, 2009, TOP 2. 2.) Rat der Europäischen Union: *Liste der A-Punkte für die 2957. Tagung des Rates der Europäischen Union (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen) am Montag, den 27. Juli 2009, in Brüssel*, 12270/09, 2009, Pkt. 32.

¹⁰⁴⁰ 1.) Ebd. 2.) Rat der Europäischen Union: *A-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats für den Rat - Betr.: Richtlinien für Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über ein internationales Abkommen über die Bereitstellung von Daten über Finanztransaktionen für das Finanzministerium der Vereinigten Staaten zu Zwecken der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus und der Terrorismusfinanzierung*, 12285/09, 2009. 3.) Rat der Europäischen Union: *Note from Presidency to COREPER/Council - Subject: Negotiating directives for negotiations between the European Union and the United States of America for an international agreement to make available to the United States Treasury Department financial payment messaging data to prevent and combat terrorism and terrorist financing*, 11715/3/09 REV 3, 2009.

„Gemäß der Empfehlung der Kommission muss der Rat das Verfahren nach Artikel 24 EUV anwenden, das nach den derzeitigen Regelungen des Vertrags nicht die Beteiligung aller Organe vorsieht. In Anbetracht der Dringlichkeit der Angelegenheit muss die Union sich bei ihrem weiteren Vorgehen auf die bestehende Rechtsgrundlage stützen. Das künftige Abkommen zwischen der EU und den USA sollte befristet sein und unter keinen Umständen länger als zwölf Monate gelten. In diesem Sinne fordert der Rat die Kommission auf, möglichst rasch eine neue Empfehlung für Verhandlungen über ein internationales Abkommen zu diesem Thema vorzulegen, sobald eine neue Rechtsgrundlage im Vertrag dies zulässt.“¹⁰⁴¹

Die ersten Verhandlungen liefen dann ähnlich geheim ab, nur Medienberichte enthüllten im Juli 2009, dass ein Abkommen verhandelt wurde.¹⁰⁴²

Als Reaktion auf die Verhandlungen verabschiedete das EP im September 2009 erneut eine Entschließung, in der es seine Prioritäten für ein Abkommen festlegte, wie unter anderem eine Zweckbeschränkung der Datennutzung nur zur Terrorismusbekämpfung, Verhältnismäßigkeit bei der Datennutzung, die Notwendigkeit einer richterlichen Genehmigung für ein Datenersuchen, stärkere Verfahrensgarantien für EU-Bürger, ein Verbot der Verwendung der Daten durch andere US-Behörden zu anderen Zwecken sowie die Stärkung des Prinzips der Gegenseitigkeit. Zudem zweifelten die Abgeordneten die Notwendigkeit eines Interimabkommens an:

„weist den Rat und die Kommission darauf hin, dass im transatlantischen Rahmen des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den USA über Rechtshilfe, das am 1. Januar 2010 in Kraft tritt, Artikel 4 den Zugang zu gezielten Finanzdaten auf Ersuchen einzelstaatlicher Behörden vorsieht und eine adäquatere Rechtsgrundlage für die Übermittlung von SWIFT-Daten darstellen könnte als das vorgeschlagene Interimsabkommen, und fordert den Rat und die Kommission auf, die Notwendigkeit eines Interimsabkommens zu erläutern.“¹⁰⁴³

Neben starken Regeln für den Grundrechtsschutz und Verfahrensgarantien forderte das EP zudem, dass „das Europäische Parlament und alle nationalen Parlamente uneingeschränkter Zugang zu den Verhandlungsunterlagen und -richtlinien erhalten“¹⁰⁴⁴.

Am 30. November 2009, einem Tag vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, beschloss der JI-Rat die Unterzeichnung eines entsprechenden Interimsabkom-

¹⁰⁴¹ Rat der Europäischen Union: 12285/09.

¹⁰⁴² Europäisches Parlament: *SWIFT background note*, 02.07.2010.

¹⁰⁴³ Europäisches Parlament: *Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. September 2009 zu dem geplanten internationalen Abkommen, demgemäß dem Finanzministerium der Vereinigten Staaten Finanztransaktionsdaten zum Zwecke der Prävention und Bekämpfung des Terrorismus und der Terrorismusfinanzierung zur Verfügung gestellt werden sollen*, T7-0016/2009, 2009, Pkt. 3.

¹⁰⁴⁴ Ebd., Pkt. 13.

mens¹⁰⁴⁵ (noch auf der Grundlage der Artikel 24 und 38 EUV in der Fassung des Vertrags von Nizza). Ebenfalls am 30. November 2009 wurde auch direkt das vorläufige Abkommen unterzeichnet¹⁰⁴⁶ (nach der englischen Fassung auch mit FMDA abgekürzt), jedoch noch nicht geschlossen. Das Interimsabkommen sollte für neun Monate gültig sein.

Das Ziel des Abkommens sollte es sein, sicherzustellen, dass

- „a) Zahlungsverkehrsdaten und damit verbundene Daten, die von gemäß diesem Abkommen gemeinsam bezeichneten Anbietern von internationalen Zahlungsverkehrsdiensten im Gebiet der Europäischen Union gespeichert werden, auf Anfrage seitens des US-Finanzministeriums diesem für die Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Terrorismus oder Terrorismusfinanzierung bereitgestellt werden und
- b) wichtige Informationen, die durch das TFTP erlangt werden, den auf den Gebieten Strafverfolgung, öffentliche Sicherheit oder Terrorismusbekämpfung zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten oder Europol oder Eurojust für die Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Terrorismus und Terrorismusfinanzierung zur Verfügung gestellt werden.“¹⁰⁴⁷

Als Anwendungsbereich legte das Abkommen fest:

„Dieses Abkommen findet Anwendung auf die Erlangung und Verwendung von Zahlungsverkehrsdaten und damit verbundenen Daten im Hinblick auf die Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von

- a) Handlungen von Personen oder Organisationen, die mit Gewalt verbunden sind oder in anderer Weise Menschenleben, Vermögenswerte oder Infrastruktur gefährden und bei denen aufgrund ihrer Art und ihres Kontexts berechtigter Grund zu der Annahme besteht, dass sie mit folgenden Zielen begangen wurden:
 - i) Einschüchterung oder Nötigung einer Bevölkerung;
 - ii) Einschüchterung, Zwang oder Nötigung einer Regierung oder internationalen Organisation, Maßnahmen zu treffen oder zu unterlassen;
 - iii) ernsthafte Destabilisierung oder Zerstörung grundlegender politischer, verfassungsrechtlicher, wirtschaftlicher oder sozialer Strukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation,
- b) Personen oder Organisationen, die die unter Buchstabe a beschriebenen Handlungen unterstützen oder begünstigen oder finanzielle, materielle oder technische Hilfe oder finanzi-

¹⁰⁴⁵ 1.) Rat der Europäischen Union: 16826/09, TOP 5. 2.) Rat der Europäischen Union: *Gesetzgebungsakte und andere Rechtsinstrumente - Betr.: Beschluss Rates über die Unterzeichnung - im Namen der Europäischen Union - des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus*, 16110/09, 2009.

¹⁰⁴⁶ Ebd., Anhang.

¹⁰⁴⁷ Ebd., Anhang, Art. 1 Abs. 1.

elle und andere Dienstleistungen für solche Handlungen oder zu deren Unterstützung bereitstellen, oder

- c) Personen oder Organisationen, die Beihilfe zu den unter den Buchstaben a und b beschriebenen Handlungen leisten, zu deren Begehung anstiften oder den Versuch der Begehung solcher Handlungen unternehmen.“¹⁰⁴⁸

Des Weiteren enthielt das Abkommen die Vorgehensweise bei einem Ersuchen um die Zahlungsverkehrsdaten (Art. 4), Garantien für die Datenverarbeitung (u.a. zur Zweckbindung der Datennutzung zur Terrorismusbekämpfung ohne Formen des Data Mining, zu technischen Schutzvorkehrungen, zum Personenkreis mit Zugriff auf die Daten, zur Löschung nicht mehr benötigter Daten sowie zur Verhältnismäßigkeit - Art. 5 und 6), Bestimmungen zum gegenseitigen Austausch von erlangten relevanten Informationen mit den EU-Mitgliedstaaten (Art. 7-9) sowie Regelungen zu Rechtsbehelfen (Art. 11) und zur gegenseitigen Konsultation (Art. 12). Angewendet werden sollte das Abkommen ab dem 1. Februar 2010.

Um das Abkommen abschließen zu können, legte die Kommission im Dezember 2009 einen Vorschlag für einen Beschluss zum Abschluss des Abkommens vor¹⁰⁴⁹, der vom Rat noch mehrmals (jedoch nur geringfügig) verändert wurde und dadurch erst am 21. Januar 2010 seine endgültige Form¹⁰⁵⁰ erhielt.

Dem Abschluss des Abkommens verweigerte das Europäische Parlament jedoch seine Zustimmung in einer Entschließung vom 11. Februar 2010¹⁰⁵¹. Dadurch musste die Anwendung des Interimsabkommens beendet werden - mit der Konsequenz, dass das US-Finanzministerium keinen Zugang zu den Zahlungsverkehrsdaten von SWIFT mehr hatte.

¹⁰⁴⁸ Ebd., Anhang, Art. 2.

¹⁰⁴⁹ Europäische Kommission: *Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus*, KOM(2009) 703, 2009.

¹⁰⁵⁰ Rat der Europäischen Union: *Gesetzgebungsakte und andere Rechtsinstrumente - Betr.: Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus*, 5305/1/10 REV 1, 2010.

¹⁰⁵¹ Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. Februar 2010 zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus*, T7-0029/2010, 2010.

Deswegen wurde ein neues, langfristiges Abkommen notwendig. Der Rat ermächtigte dazu am 11. Mai 2010 die Kommission zur Aufnahme von Verhandlungen.¹⁰⁵² Am 5. Mai 2010 stimmte auch das EP der Verhandlungsaufnahme zu.¹⁰⁵³ Die daraufhin erfolgten Verhandlungen über ein langfristiges Abkommen wurden am 11. Juni 2010 abgeschlossen und der Rat nahm am 28. des Monats einen Beschluss über die Unterzeichnung eines Abkommens¹⁰⁵⁴ (vorbehaltlich des späteren Abschlusses) an.

Nachdem die Verhandlungen mit den US-Behörden erfolgreich beendet worden waren, legte die KOM am 15. Juni 2010 einen Vorschlag für den Abschluss des Abkommens mit dem aus den Verhandlungen hervorgegangenen Abkommenstext vor¹⁰⁵⁵. Das neue Abkommen enthielt zahlreiche Änderungen, die aus der Notwendigkeit einer Kompromissfindung mit dem EP resultierten. Unter anderem enthielt es Erweiterungen der Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten der EU bei der Datennutzung in den USA:

- „1. Die Einhaltung der strengen Zweckbeschränkung auf die Terrorismusbekämpfung sowie der anderen Garantien in den Artikeln 5 und 6 unterliegt einer unabhängigen Überwachung und Aufsicht. Mit dieser Aufsicht, die einer angemessenen Sicherheitsüberprüfung unterzogen wird, ist die Befugnis verbunden, alle Suchabfragen der bereitgestellten Daten in Echtzeit und nachträglich zu überprüfen, diese Suchabfragen nachzuvollziehen und gegebenenfalls eine zusätzliche Begründung des Terrorismusbezugs anzufordern. Die unabhängigen Prüfer sind insbesondere befugt, bestimmte oder alle Suchabfragen zu sperren, wenn sich herausstellt, dass bei einer oder mehreren Suchabfragen gegen Artikel 5 verstoßen wurde.

¹⁰⁵² Rat der Europäischen Union: *Decision of the Council authorising the opening of negotiations for an agreement between the European Union and the United States of America to make available to the United States Treasury Department financial payment messaging data to prevent and combat terrorism and terrorist financing*, 8353/3/10 REV 3, 2010.

¹⁰⁵³ Europäisches Parlament: *Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. Mai 2010 zu den Empfehlungen der Kommission an den Rat betreffend die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über ein internationales Abkommen über die Bereitstellung von Daten über Finanztransaktionen für das Finanzministerium der Vereinigten Staaten zu Zwecken der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus und der Terrorismusfinanzierung*, T7-0143/2010, 2010.

¹⁰⁵⁴ *Beschluss des Rates vom 28. Juni 2010 über die Unterzeichnung - im Namen der Union - des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus (2010/411/EU)*, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 195 vom 27.07.2010 [S. 1f.].

¹⁰⁵⁵ Europäische Kommission: KOM(2010) 316.

2. Die unabhängige Aufsicht umfasst auch eine fortlaufende Überwachung der Einhaltung aller in den Artikeln 5 und 6 festgelegten Garantien sowie eine diesbezügliche Berichterstattung.
3. Die Aufsicht und ihre Unabhängigkeit gemäß Absatz 1 und Absatz 2 sind ihrerseits Gegenstand einer fortlaufenden Überwachung durch eine von der Europäischen Kommission benannte unabhängige Persönlichkeit; über die Einzelheiten dieser Überwachung stimmen sich die Parteien gemeinsam ab. Der Inspector General des US-Finanzministeriums trägt dafür Sorge, dass die unabhängige Aufsicht gemäß Absatz 1 und Absatz 2 nach Maßgabe geltender Prüfungsstandards erfolgt.¹⁰⁵⁶

Zudem wurden die Bedingungen für ein Ersuchen um Datenübertragung strenger gefasst und einer obligatorischen Kontrolle durch Europol unterworfen:

- „2. An das Ersuchen (und etwaige ergänzende Dokumente) werden folgende Anforderungen gestellt:
 - (a) Die angeforderten Daten, die zur Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung und Verfolgung von Terrorismus und Terrorismusfinanzierung notwendig sind, müssen möglichst präzise unter Angabe der Datenkategorien bezeichnet werden.
 - (b) Es muss klar begründet werden, warum die Daten notwendig sind.
 - (c) Das Ersuchen muss so eng wie möglich gefasst sein, um die Menge der angeforderten Daten auf ein Minimum zu beschränken, wobei den Analysen früherer und gegenwärtiger Terrorrisiken anhand der Art der Daten und geografischer Kriterien sowie den Erkenntnissen über terroristische Bedrohungen und Schwachstellen, geografischen Analysen sowie Bedrohungs- und Gefährdungsanalysen gebührend Rechnung zu tragen ist.
 - (d) Es dürfen keine Daten angefordert werden, die sich auf den Einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraum beziehen.
3. Zeitgleich mit der Zustellung des Ersuchens an den bezeichneten Anbieter übermittelt das US-Finanzministerium eine Kopie des Ersuchens zusammen mit etwaigen ergänzenden Dokumenten an Europol.
4. Nach Eingang der Kopie überprüft Europol in einem als Eilsache eingestuften Vorgang, ob das Ersuchen den Anforderungen von Absatz 2 genügt. Nach dieser Überprüfung teilt Europol dem bezeichneten Anbieter mit, ob das Ersuchen den Anforderungen von Absatz 2 genügt.“¹⁰⁵⁷

Der Text enthielt des Weiteren verstärkte Transparenzbestimmungen, erweiterte Rechte auf Berichtigung, Löschung oder Sperrung der verarbeiteten Daten sowie detailliertere Rechtsbehelfe.¹⁰⁵⁸ Auf langfristige Sicht sah es zudem die Einführung eines EU-eigenen Systems/technischen Rahmens zu einer Vorab-Datenextraktion

¹⁰⁵⁶ Ebd., Art. 12.

¹⁰⁵⁷ Ebd., Art. 4.

¹⁰⁵⁸ Vgl. Ebd., Art. 14, 16 & 18.

auf Boden der EU vor, mit dem die Daten bereits innerhalb der EU extrahiert würden und so eine gezieltere Datenübermittlung an die USA (statt der Übermittlung aller Daten und somit großer Datenmengen) stattfinden sollte.¹⁰⁵⁹

Diesem Abkommen konnte das EP dann auch am 8. Juli 2010 zustimmen¹⁰⁶⁰ und am 13. Juli 2010 nahm der Rat Wirtschaft und Finanzen den Beschluss zum Abschluss des Abkommens sowie das Abkommen selber¹⁰⁶¹ an.

bb) Die Position des Europäischen Parlaments

Prägend für die Position des EPs war in allen Verhandlungsschritten zum SWIFT-Abkommen eine Skepsis hinsichtlich der Einhaltung des Datenschutzes und der Rechtssicherheit bei der Sammlung und Verarbeitung der Zahlungsverkehrsdaten in den USA.

Diese Haltung machte das EP in seiner ersten EntschlieÙung von 2006¹⁰⁶² bereits sehr deutlich. Auch wenn es seine „Entschlossenheit, den Terrorismus zu bekämpfen“ klarstellte, so legte es doch seinen Fokus auf „ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Sicherheitsmaßnahmen und dem Schutz der bürgerlichen Freiheiten und Grundrechte“ und beklagte „ein Klima der sinkenden Achtung der Privatsphäre und des Datenschutzes“¹⁰⁶³. Das Vorgehen der USA kritisierte das EP mit scharfen Worten:

„missbilligt aufs Äußerste alle geheimen Tätigkeiten im Gebiet der Europäischen Union, die die Privatsphäre der EU-Bürger beeinträchtigen; zeigt sich tief besorgt darüber, dass derartige Tätigkeiten mutmaßlich durchgeführt werden, ohne dass die Bürger Europas und deren parlamentarische Vertreter davon in Kenntnis gesetzt worden sind; drängt die Vereinigten Staaten und ihre Geheim- und Sicherheitsdienste, im Geiste der guten Zusammenarbeit zu handeln und ihre Verbündeten von Sicherheitsmaßnahmen zu verständigen, die sie im Gebiet der Europäischen Union durchzuführen beabsichtigen“.¹⁰⁶⁴

Bezüglich der Rechtmäßigkeit des Vorgehens vertrat das EP

¹⁰⁵⁹ Vgl. Ebd., Art. 11.

¹⁰⁶⁰ Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 8. Juli 2010 zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus*, T7-0279/2010, 2010.

¹⁰⁶¹ Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Juli/August 2010*, 13108/1/10 REV 1, 2010.

¹⁰⁶² Europäisches Parlament: T6-0317/2006.

¹⁰⁶³ Ebd., Pkt. 1.

¹⁰⁶⁴ Ebd., Pkt. 13.

„die Auffassung, dass die Mitgliedstaaten lediglich gestützt auf Artikel 8 der EMRK und unter Einhaltung des Gemeinschaftsrechts sowie des Artikels 13 der Richtlinie 95/46/EG im Interesse der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung und Sicherheit vom Grundsatz der Zweckbestimmung von Daten abweichen dürfen, nach dem die Weiterleitung von Geschäftsdaten untersagt ist und der die einzige rechtmäßige Grundlage für die Speicherung personenbezogener Daten durch nicht öffentliche Stellen darstellt, und dabei den Umfang des Datenschutzes nur dann verringern dürfen, wenn dies erforderlich, verhältnismäßig und mit einer demokratischen Gesellschaft vereinbar ist“.¹⁰⁶⁵

Mit Blick auf die weitere Vorgehensweise war es das Hauptanliegen dieser Entschlieung, die Hintergründe der geheimen Vereinbarung zwischen SWIFT und dem US-Finanzministerium aufzuklären und vor allem Klarheit darüber zu schaffen, inwieweit Kommission, Rat und insbesondere EZB von der Datenübermittlung wussten und welche Rolle sie darin spielten. Deswegen forderte das EP

„den Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres auf, gemeinsam mit dem Ausschuss für Wirtschaft und Währung so rasch wie möglich eine gemeinsame Anhörung der EZB, der Kommission, des Rates, des Europäischen Datenschutzbeauftragten und anderer an dieser Angelegenheit von privater und öffentlicher Seite Beteiligter zu organisieren, um festzustellen, welche Informationen ihnen möglicherweise vorlagen“.¹⁰⁶⁶

Allerdings spiegelte diese Entschlieung nicht die Meinung aller großen Fraktionen des EPs wider, der angenommene Text war eine Zusammenfügung von vier Entschließungsanträgen der Fraktionen SPE, ALDE, Grüne und GUE/NGL.¹⁰⁶⁷ Die konservative EVP-Fraktion hatte einen anderen Entschlieungsantrag¹⁰⁶⁸ einge-

¹⁰⁶⁵ Ebd., Pkt. 3.

¹⁰⁶⁶ Ebd., Pkt. 14.

¹⁰⁶⁷ 1.) Europäisches Parlament: *Entschließungsantrag eingereicht im Anschluss an Erklärungen des Rates und der Kommission gemäß Artikel 103 Absatz 2 der Geschaftsbuchordnung von Martine Roure im Namen der PSE-Fraktion zum Zugriff der US-amerikanischen Geheimdienste auf Bankdaten von Geldüberweisungen*, B6-0386/2006, 2006. 2.) Europäisches Parlament: *Entschließungsantrag eingereicht im Anschluss an Erklärungen des Rates und der Kommission gemäß Artikel 103 Absatz 2 der Geschaftsbuchordnung von Monica Frassoni und Daniel Marc Cohn-Bendit im Namen der Verts/ALE-Fraktion zum Zugriff auf SWIFT-überweisungsdaten durch die amerikanischen Geheimdienste*, B6-0391/2006, 2006. 3.) Europäisches Parlament: *Entschließungsantrag eingereicht im Anschluss an Erklärungen des Rates und der Kommission gemäß Artikel 103 Absatz 2 der Geschaftsbuchordnung von Alexander Alvaro, Sophia in 't Veld und Margarita Starkeviiutė im Namen der ALDE-Fraktion zum Zugriff auf SWIFT-überweisungsdaten durch die US-amerikanischen Geheimdienste*, B6-0393/2006, 2006. 4.) Europäisches Parlament: *Entschließungsantrag eingereicht im Anschluss an Erklärungen des Rates und der Kommission gemäß Artikel 103 Absatz 2 der Geschaftsbuchordnung von Sahra Wagenknecht, Giusto Catania und Umberto Guidoni im Namen der GUE/NGL-Fraktion zur Verletzung der Datenschutzvorschriften in europäischen Ländern durch die Verwendung von SWIFT-Daten durch die USA*, B6-0395/2006, 2006.

¹⁰⁶⁸ Europäisches Parlament: *Entschließungsantrag eingereicht im Anschluss an Erklärungen des Rates und der Kommission gemäß Artikel 103 Absatz 2 der Geschaftsbuchordnung von Mihael Brejc im Namen der PPE-DE-Fraktion und von Brian Crowley, Romano Maria La Russa und Roberta Angelilli*

bracht, der jedoch keine Mehrheit gefunden hatte. Dieser Entschließungsantrag ging inhaltlich in eine komplett andere Richtung als die der anderen Fraktionen und zeigte Verständnis für das Vorgehen der USA, enthielt keine Kritik an der Datenübermittlung und bezweifelte eine Zuständigkeit der EU:

- „A. in der Erwägung, dass internationale Terroristen und das organisierte Verbrechen das internationale Bankensystem nutzen, um ihre schändlichen Aktivitäten zu unterstützen,
 - B. in der Erwägung, dass die Strafverfolgungsbehörden Zugang zu allen möglichen Instrumenten haben müssen, um den Terrorismus und das organisierte Verbrechen wirksam bekämpfen zu können,
 - C. in der Erwägung, dass in den jüngsten Gerichtsurteilen zu den Fluggastdatensätzen hervorgehoben wurde, dass keine Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft für den Datenschutz im Zusammenhang mit der Verarbeitung von Daten betreffend die öffentliche Sicherheit, die Landesverteidigung, die Sicherheit des Staates und die Tätigkeiten des Staates im strafrechtlichen Bereich gegeben ist, [...]
1. bekräftigt seine entschiedene Überzeugung, dass die Strafverfolgungsbehörden über alle notwendigen Instrumente zur Bekämpfung des Terrorismus und des organisierten Verbrechens verfügen sollten;
 2. weist darauf hin, dass in den jüngsten Urteilen des Europäischen Gerichtshofs (C-317/04 und C-318/04) hervorgehoben wird, dass Fragen im Zusammenhang mit der Verarbeitung von Daten betreffend die öffentliche Sicherheit, die Landesverteidigung, die Sicherheit des Staates und die Tätigkeiten des Staates im strafrechtlichen Bereich, insbesondere Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 95/46/EG, nicht in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft fallen;
 3. nimmt die Erklärung von Kommissionsvizepräsident Frattini zur Kenntnis, dass die Vorwürfe, selbst wenn sie sich erhärten sollten, nicht in den Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen;
 4. begrüßt den Beschluss der belgischen Regierung, ein Verfahren zur Ermittlung der einschlägigen Fakten einzuleiten [...]“.¹⁰⁶⁹

In der Plenaraussprache zu SWIFT am 31. Januar 2007, der zwei mündliche Anfragen des EPs an den Rat und die Kommission vorausgegangen waren (s.o.), bekräftigte das EP seine Entschlossenheit, das bisherige Vorgehen bei der Datenübermittlung nicht weiter zu tolerieren, und stimmte den Rat schon einmal auf seine strikte Haltung in dieser Problematik ein, die es später auch wahr machen sollte:

„Und, Herr Kommissar und Herr Ratspräsident, wenn es eine Botschaft gibt, die das Parlament Ihnen meiner Ansicht nach übermitteln will, wenn Sie mit den Amerikanern in diesem

im Namen der UEN-Fraktion zum angeblichen Zugriff auf SWIFT-Überweisungsdaten durch die amerikanischen Geheimdienste, B6-0385/2006, 2006.

¹⁰⁶⁹ Ebd.

Bereich Verhandlungen aufnehmen werden, so jene, dass es nicht Gegenstand dieser Verhandlungen sein kann, die derzeitige Lage im Zusammenhang mit der Übermittlung der bei SWIFT erfassten Daten für gültig zu erklären. Hier muss dafür gesorgt werden, dass das Niveau des Datenschutzes und die Auffassung vom Datenschutz selbst, die wir hier in der Europäischen Union haben, respektiert und akzeptiert werden. Alles das lässt mich vermuten, dass die Aufgabe in diesem Bereich schwierig sein wird, aber Sie können stets mit der Unterstützung unseres Parlaments rechnen.“¹⁰⁷⁰

Die EVP-Fraktion, die sich bei der ersten Entschließung vom Juli 2006 mit ihrer gegenüber dem Abruf der SWIFT-Daten durch das US-Finanzministerium durchaus positiven Haltung noch deutlich von den anderen großen Fraktionen abhob, befürchtete nun inzwischen jedoch auch einen „illegalen Eingriff in die Privatsphäre“:

„Die Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und der Europäischen Demokraten arbeitet an der konsequenten Einhaltung des gemeinschaftlichen Besitzstandes und all jener Akte, die für die Werte der europäischen Zivilisation stehen und die Freiheit und Integrität eines jeden Individuums schützen. Wir lehnen jegliches rechtswidriges Verhalten ab, das den Einzelnen in seinen Freiheiten und seinem Wirken beschneidet.

Nichtsdestotrotz erkennen wir an, dass der Schutz von Frieden und Sicherheit auch bestimmte Einschränkungen mit sich bringt. Daher sind wir der Überzeugung, dass jeder Eingriff in die Privatsphäre einer Person auf ein Minimum reduziert werden und sich auf eine Rechtsgrundlage stützen muss. Gemäß den uns vorliegenden Dokumenten besteht von unserer Seite der wohlbegründete Verdacht, der Zugang zu Daten im SWIFT-System könne einen illegalen Eingriff in die Privatsphäre darstellen.“¹⁰⁷¹

In seiner nächsten Stellungnahme zum Thema SWIFT in Form einer Entschließung wiederholte das EP im Februar 2007 noch einmal seine Hauptforderung nach mehr Transparenz sowie parlamentarischer und gerichtlicher Kontrolle im Kampf gegen den Terrorismus:

„in der Erwägung, dass die Bekämpfung von Terrorismus und Verbrechen demokratisch angemessen legitimiert sein muss, woraus folgt, dass Programme für die gemeinsame Nutzung von Daten jederzeit parlamentarischer Kontrolle und der Überprüfung durch Gerichte unterliegen müssen“.¹⁰⁷²

Erneut war auch der Umgang der mitgliedstaatlichen Regierungen mit den bekannt gewordenen Vorgängen ein Stein des Anstoßes und das EP kritisierte, „dass

¹⁰⁷⁰ Protokoll der Plenardebatte des Europäischen Parlaments vom 31.01.2007, Beitrag von Pervenche Berès, a.a.O.

¹⁰⁷¹ Ebd., Beitrag von Mihael Brejc, im Namen der EVP-Fraktion.

¹⁰⁷² Europäisches Parlament: *Entschließung des Europäischen Parlaments zu der SWIFT, dem Abkommen über Fluggastdatensätze und dem transatlantischen Dialog über diese Themen*, T6-0039/2007, 2007.

der Rat - mehrere Monate nach Bekanntwerden dieser Angelegenheiten - noch immer nicht zu diesem Thema Stellung genommen hat“¹⁰⁷³, ebenso wie die Rolle der EZB:

„hält es für sehr beunruhigend, dass dieser Sachverhalt, der einen Verstoß gegen die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und die Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie gegen die Verträge und das abgeleitete Recht [...] darstellt, nicht in einem früheren Stadium von der EZB oder der Gruppe der zehn Zentralbanken, die die SWIFT-Tätigkeiten überwachen, nachdrücklich kritisiert worden ist und dass erst seit kurzem die europäischen Banken und ihre Kunden durch Pressemeldungen darauf aufmerksam geworden sind“.¹⁰⁷⁴

Deswegen forderte das EP die EZB auf,

- als Aufsichtsinstanz für die SWIFT Lösungen zu sondieren, die zur Einhaltung der Datenschutzvorschriften und dazu führen, dass Vertraulichkeitsbestimmungen nicht der rechtzeitigen Übermittlung von Informationen an die zuständigen Behörden entgegenstehen;
- als Nutzerin des SWIFT Net-FIN Lösungen zu sondieren, durch die ihre Zahlungsvorgänge in Einklang mit Datenschutzvorschriften gebracht werden, und bis spätestens April 2007 einen Bericht über die getroffenen Maßnahmen auszuarbeiten;
- als Entscheidungsträger in Zusammenarbeit mit Zentralbanken und Geldinstituten dafür zu sorgen, dass europäische Zahlungssysteme, einschließlich des aktualisierten Großzahlungssystems TARGET2 und des geplanten Systems für TARGET-Securities, sofern dieses tatsächlich geschaffen wird, uneingeschränkt mit dem EG- Datenschutzrecht in Einklang stehen; fordert die EZB auf, ihm eine Bewertung dieser Einhaltung des Datenschutzrechts vorzulegen“.¹⁰⁷⁵

Hinsichtlich eines eventuellen künftigen internationalen Abkommens forderte das EP, dass diesem einerseits der Gedanke zugrunde liegen sollte,

„dass die SWIFT als belgisches Unternehmen dem belgischen Recht unterliegt und demzufolge für die Behandlung von Daten gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 95/46/EG verantwortlich ist“

und dass andererseits „das genannte internationale Abkommen die notwendigen Garantien gegen einen Missbrauch von Daten zu wirtschaftlichen und geschäftlichen Zwecken bietet“¹⁰⁷⁶.

Angesichts der durch die von SWIFT vorgesehenen Änderungen an ihrer Systemarchitektur notwendig gewordenen Verhandlungen um ein internationales Ab-

¹⁰⁷³ Ebd., Pkt. 16.

¹⁰⁷⁴ Ebd., Pkt. 15.

¹⁰⁷⁵ Ebd., Pkt. 18.

¹⁰⁷⁶ Ebd., Pkt. 21.

kommen verabschiedete das EP im September 2009 eine Entschließung¹⁰⁷⁷, in der es seine Prioritäten und Standpunkte für die Verhandlungen von Rat und Kommission mit dem US-Finanzministerium deutlich machen wollte. Zwar zweifelte es die Notwendigkeit eines Abkommens an und präferierte eine Lösung auf der Rechtsgrundlage des Abkommens über Rechtshilfe (s.o.), es machte jedoch trotzdem für ein eventuelles Abkommen klar,

„dass ein internationales Abkommen, soweit es absolut notwendig ist zumindest sicherstellen muss, dass:

- a) Daten nur zur Terrorismusbekämpfung übermittelt und verarbeitet werden, gemäß der Definition in Artikel 1 des Rahmenbeschlusses des Rates 2002/475/JI vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung und sich auf auch von der EU einschlägig anerkannte einzelne Terroristen oder Terrororganisationen beziehen,
- b) die Verarbeitung solcher Daten, was ihre Übermittlung (nur mittels "push"-System), Speicherung und Nutzung angeht, nicht unverhältnismäßig zum Ziel ist, für das diese Daten übermittelt und anschließend verarbeitet werden,
- c) die Übermittlungersuchen sich auf spezifische, gezielte Fälle stützen, die zeitlich begrenzt sind und einer richterlichen Genehmigung unterliegen, und jegliche anschließende Verarbeitung auf Daten beschränkt ist, die eine Verbindung zu Personen oder Organisationen offenbaren, die in den USA überprüft werden; Daten, die keine derartigen Verbindungen offenbaren, gelöscht werden,
- d) für EU-Bürger und -Unternehmen in gleichem Maße Rechte der Verteidigung und Verfahrensgarantien sowie das Recht auf Zugang zu den Gerichten gelten, wie sie in der Europäischen Union existieren, und Rechtmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit der Übermittlungersuchen in den USA gerichtlich überprüft werden können,
- e) übermittelte Daten den gleichen Rechtsmittelverfahren unterliegen wie innerhalb der Europäischen Union gespeicherte Daten, einschließlich Schadenersatz im Fall einer rechtswidrigen Verarbeitung personenbezogener Daten,
- f) mit dem Abkommen jegliche Verwendung von SWIFT-Daten durch US-Behörden für andere Zwecke als solche im Zusammenhang mit der Terrorismusfinanzierung und die Übermittlung derartiger Daten an andere Dritte als die für die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung zuständigen staatlichen Behörden ebenfalls untersagt werden,
- g) das Prinzip der Gegenseitigkeit strikt eingehalten wird, durch das die zuständigen US-Behörden verpflichtet werden, einschlägige Finanztransaktionsdaten auf Ersuchen an die zuständigen EU-Behörden zu übermitteln,
- h) das Abkommen durch eine 12 Monate nicht überschreitende Auflösungsklausel und unbeschadet des gemäß dem Vertrag von Lissabon für ein mögliches neues Abkommen in diesem Bereich anzuwendenden Verfahrens ausdrücklich für einen befristeten Zeitraum geschlossen wird,

¹⁰⁷⁷ Europäisches Parlament: T7-0016/2009.

- i) das Interimsabkommen eindeutig vorsieht, dass die US-Regierung unmittelbar nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon notifiziert wird und ein mögliches neues Abkommen gemäß dem neuen EU-Rechtsrahmen ausgehandelt werden wird, der das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente umfassend einbezieht¹⁰⁷⁸.

Außerdem wollte das EP die Verarbeitung von SEPA-Daten von dem Abkommen ausgenommen sehen:

„fordert von Rat und Kommission die Bestätigung, dass Datensätze und umfangreiche Dossiers wie etwa jene, die Transaktionen im Zusammenhang mit dem Europäischen Zahlungsverkehrsraum (SEPA) betreffen, von den Daten ausgenommen werden, um die das US-Finanzministerium ersuchen kann oder die für eine Übermittlung an das US-Finanzministerium in Frage kommen“¹⁰⁷⁹.

Die Position der EVP-Fraktion näherte sich im Vorfeld der Verhandlung um ein internationales Abkommen noch einmal weiter an die der anderen großen Fraktionen an. Deutlich wurde dies darin, dass der ursprüngliche Entschließungsantrag gemeinsam von den Fraktionen S&D (vormals SPE-Fraktion, die sich zur 7. Legislaturperiode umbenannte) und ALDE zusammen mit der EVP-Fraktion eingereicht wurde.¹⁰⁸⁰

Nachdem das Interimsabkommen Ende November 2009 unterzeichnet worden war und die KOM im Dezember 2009 einen Vorschlag für einen Beschluss zu seinem Abschluss vorgelegt hatte (s.o.), musste das EP noch bis zum 25. Januar 2010 warten, bis ihm die entsprechenden Dokumente vom Rat übermittelt wurden.¹⁰⁸¹ Der LIBE-Ausschuss konnte damit offiziell mit der Besprechung des Vorschlags zum Abschluss des Abkommens erst in seiner Sitzung am 26. und 27. Januar 2010¹⁰⁸² beginnen. Der spätere Berichterstatter für den Vorschlag eines langfristigen Abkom-

¹⁰⁷⁸ Ebd., Pkt. 7.

¹⁰⁷⁹ Ebd., Pkt. 9.

¹⁰⁸⁰ Europäisches Parlament: *Entschließungsantrag eingereicht im Anschluss an eine Erklärung des Rates gemäß Artikel 110 Absatz 2 der Geschäftsordnung zu dem geplanten internationalen Abkommen, demgemäß dem Finanzministerium der Vereinigten Staaten Finanztransaktionsdaten zum Zwecke der Prävention und Bekämpfung des Terrorismus und der Terrorismusfinanzierung zur Verfügung gestellt werden sollen* - Simon Busuttil, Ernst Strasser, Manfred Weber im Namen der PPE-Fraktion, Claude Moraes, Udo Bullmann, Carmen Romero López, Birgit Sippel im Namen der S&D-Fraktion, Sophia in 't Veld, Jeanine Hennis-Plasschaert, Sarah Ludford, Louis Michel, Alexander Alvaro, Nathalie Griesbeck, Sharon Bowles im Namen der ALDE-Fraktion, Timothy Kirkhope im Namen der ECR-Fraktion, B7-0038/2009, 2009.

¹⁰⁸¹ Der Brief des Generalsekretariats des Rates vom 25.01.2010 an den Präsidenten des Europäischen Parlaments kann in den Sitzungsdokumenten des LIBE-Ausschusses vom 26.01.2010 eingesehen werden (TOP 10), abrufbar unter http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/organes/libe/libe_7leg_meetinglist.htm (Stand: Februar 2013).

¹⁰⁸² Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: *Protokoll der Sitzung vom 26. Januar 2010, 15.00 - 18.30 Uhr, und 27. Januar 2010, 9.00 - 12.30 Uhr, Brüssel, PE-438.365, 2010, TOP 10.*

mens, Alexander Alvaro aus der liberalen ALDE-Fraktion, sah in der Verzögerung eine gezielte „Hinhaltetaktik“ des Rates:

„Der Rat will uns mit seiner Hinhaltetaktik anscheinend vor vollendete Tatsachen stellen. Es soll wohl um jeden Preis verhindert werden, dass die Abgeordneten vor dem provisorischen Inkrafttreten des SWIFT-Abkommens am 1. Februar Einspruch einlegen können. [...] Jeder Tag, an dem dem Parlament die vollständigen Unterlagen zu SWIFT vorenthalten werden, führt zu mehr Misstrauen, Ungeduld und letzten Endes Ablehnung unter den Abgeordneten. Die Ära der Intransparenz ist mit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon zu Ende gegangen. Der Rat muss sich mit der neuen Rollenverteilung endlich abfinden und uns auf gleicher Augenhöhe begegnen“.¹⁰⁸³

Bereits wenige Tage nach der ersten Besprechung im Ausschuss, am 3. Februar 2010, legte die Berichterstatterin Jeanine Hennis-Plasschaert von der ALDE-Fraktion einen Berichtsentwurf vor, in der sie dem Ausschuss die Ablehnung des Abschlusses des Abkommens empfahl. In der Sitzung am 4. Februar 2010 wurde über den Berichtsentwurf abgestimmt und er wurde mit 29 Stimmen dafür bei 23 Gegenstimmen und einer Enthaltung angenommen.¹⁰⁸⁴

In der Begründung erklärte die Berichterstatterin die Motive des Ausschusses für die Ablehnung vor allem mit datenschutzrechtlichen Bedenken:

„SWIFT kann aus technischen Gründen und aus Gründen der ordnungsgemäßen Verwaltung nicht den ‚Inhalt‘ von Nachrichten suchen und deshalb keine Daten auf der Grundlage von Kriterien, wie z.B. Namen, Adressen und/oder Rechnungsnummer einzelner Personen ermitteln. Wenn deshalb SWIFT ein Ersuchen (Artikel 4, FMDA) um spezifische Daten im Zusammenhang z.B. mit einer Einzelperson erhalten sollte, wird SWIFT aus technischen Gründen nicht dazu in der Lage sein, diese spezifischen Daten zu liefern. SWIFT könnte dagegen ‚Daten en bloc‘ bereitstellen. Diese Daten können eventuell spezifische Angaben enthalten (z.B. den Namen oder die Adresse einer Einzelperson), die die Behörden für die Zwecke der Terrorismusbekämpfung benötigen. So ist es aufgrund der Beschaffenheit von SWIFT nicht möglich, auf so genannte begrenzte Ersuchen zurückzugreifen.

Daraus ergibt sich, dass SWIFT alle, oder praktisch alle seine Daten dem US- Finanzministerium übermitteln muss. Das verstößt gegen die grundlegenden Prinzipien des Datenschut-

¹⁰⁸³ Alvaro, Alexander: *Rat will EP vor vollendete Tatsachen stellen*, Pressemitteilung vom 20.01.2010, abrufbar unter <http://www.alexander-alvaro.de/inhalte/alvaro-zu-swift-rat-will-ep-vor-vollendete-tatsachen-stellen/> (Stand: Februar 2013).

¹⁰⁸⁴ Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: *Protokoll der Sitzung des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres Donnerstag, 4. Februar 2010, 15.00 - 18.30 Uhr, Brüssel*, PE-439.123, 2010, TOP 3.

rechts, d.h. die Prinzipien der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit. Dies kann im Anschluss nicht durch Aufsichts- und Kontrollmechanismen korrigiert werden.“¹⁰⁸⁵

Im Konkreten umfassten die datenschutzrechtlichen Bedenken:

„Das FMDA sieht nicht ausdrücklich vor, dass **Ersuchen um Übermittlung von Daten zeitlich befristet sind**. Ebenso ist in dem FMDA nicht ausdrücklich geregelt, dass die Ersuchen um Übermittlung von Daten **einer gerichtlichen Genehmigung unterliegen** müssen, und es legt auch nicht ausreichend **die Bedingungen für den Austausch von TFTP-Daten mit Drittländern** durch die Vereinigten Staaten von Amerika fest. **Die öffentliche Kontrolle und Beaufsichtigung** des Zugangs der Behörden zu SWIFT-Daten ist nicht definiert, auch wenn das Funktionieren des FMDA unter Kontrolle der Aufsichtsausschüsse des Kongresses steht. Das FMDA sieht die Löschung aller nicht-extrahierter Daten nach einer bestimmten Frist vor. Für die extrahierten Informationen jedoch ,gilt die Aufbewahrungsfrist, die die betreffende staatliche Stelle (...) zu beachten hat. Im FMDA gibt es **keine Angaben darüber, wie diese Aufbewahrungsfristen aussehen**.“¹⁰⁸⁶

Der zweite Hauptgrund für die Ablehnung resultierte aus der in den Augen des Ausschusses unzureichenden Rechtssicherheit:

„Das Recht auf **Zugang, Berichtigung, Entschädigung und Rechtsbehelf außerhalb der EU** für die betroffenen Personen ist nicht ausreichend definiert.

Das FMDA **sichert den europäischen Bürgern und Unternehmen nicht die gleichen Rechte und Garantien unter amerikanischem Recht zu, die sie auf dem Hoheitsgebiet der Europäischen Union in Anspruch nehmen könnten**. Ferner werden in dem FMDA keine Angaben gemacht, unter welchen Umständen eine Einzelperson oder ein Unternehmen außerhalb des Hoheitsgebiets der Vereinigten Staaten von Amerika **davon informiert werden muss, dass eine nachteilige administrative Entscheidung** gegen sie/es getroffen worden ist.“¹⁰⁸⁷

Daneben betonte die Berichterstatterin, dass das EP in die künftigen Verhandlungen um ein langfristiges Abkommen mit einbezogen werden müsse:

„Es sollte klar sein, dass das Parlament in allen Phasen des Verfahrens unverzüglich und umfassend informiert wird. Die *ratio legis* einer solchen Informationspflicht ist nicht, dass das Parlament passiv Kenntnis von Maßnahmen anderer Organe nehmen darf, sondern dass es die Gelegenheit erhält, einen gewissen Einfluss auf die Kommission und den Rat im Zusammen-

¹⁰⁸⁵ Europäisches Parlament: *Empfehlung über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus*, A7-0013/2010, 2010, Begründung, Pkt. 3.

¹⁰⁸⁶ Ebd., Begründung, Pkt. 3 (Hervorhebungen im Original).

¹⁰⁸⁷ Ebd.

hang mit dem Inhalt des Abkommens auszuüben, um seine Zustimmung zum endgültigen Text zu erleichtern.“¹⁰⁸⁸

Des Weiteren wurde generell die Unverbindlichkeit der Grundrechts- und Rechtsschutzgarantien kritisiert.

Aber auch wenn der LIBE-Ausschuss dem Abschluss des Abkommens die Zustimmung verweigerte, so forderte es doch von Rat und Kommission, schnell mit der Ausarbeitung eines neuen, besseren Rahmens für Datenaustausch zu beginnen:

„Das Europäische Parlament fordert die Kommission auf, Empfehlungen für die unverzügliche Einleitung (neuer) Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten sowohl über **Zahlungsverkehrsdaten für Ermittlungen im Bereich der Terrorismusbekämpfung** als auch über **den Schutz personenbezogener Daten/der Privatsphäre im Zusammenhang mit dem Austausch von Informationen für Zwecke der Strafverfolgung** vorzulegen.

Es fordert den Rat auf, in seiner Antwort seine Haltung hinsichtlich dem Inhalt der Leitlinien für die Verhandlungen, die er auf solche Empfehlungen hin annehmen wird, darzulegen. Selbstverständlich wird davon ausgegangen, dass die Bedenken des Europäischen Datenschutzbeauftragten und der Arbeitsgruppe ‚Artikel 29‘ - sowie die Empfehlungen des Europäischen Parlaments - ihren Niederschlag finden werden.“¹⁰⁸⁹

Die damit vom Ausschuss beschlossene Verweigerung der Zustimmung wurde am 11. Februar 2010 dann dem Plenum des EPs zur Abstimmung vorgelegt. In der Plenardebatte dazu wiederholte die Berichterstatterin noch einmal ihre Kritik am Rat und dessen in ihren Augen zu geringen Bemühungen um den Datenschutz und die Transparenz. Seine Zusagen hierzu seien zu häufig nur leere Versprechen:

„Jederzeit muss klar sein, dass das Parlament nicht dazu da ist, die Maßnahmen des Rats und der Kommission nur passiv zur Kenntnis zu nehmen. Tatsache ist, dass diesem Haus immer schöne Versprechungen gemacht werden, wenn wir nur Geduld aufbrächten. Wir können jedoch nicht immer wieder auf die schönen Versprechen hereinfallen. Wir brauchen klare Zusagen, und der Rat ist jetzt am Zug. Das habe ich letzte Woche klargestellt, aber bisher hat er nicht entsprechend reagiert.

Der Rat gibt an, dass er den höchsten Respekt für die Privatsphäre und die Daten sicherstellen will, kümmert sich aber nicht um die Zugangs-, Korrektur-, Entschädigungs- und Abhilferechte außerhalb der EU für Datenobjekte. Der Rat gibt an, dass er die Sorgen des Parlaments teilt, und ruft daher die Kommission auf, einen Verhandlungsrichtlinienentwurf anzunehmen.

Wieso versteckt er sich hinter der Kommission? Der Rat wird die Verhandlungsrichtlinien schlussendlich annehmen; wieso sind die Verhandlungsrichtlinien nicht schon eingereicht

¹⁰⁸⁸ Ebd.

¹⁰⁸⁹ Ebd., Begründung, Pkt. 6 (Hervorhebungen im Original).

worden? Der Rat gibt erneut an, dass er sicherstellen will, dass das Programm zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus fortgesetzt wird. Auf diese Weise ignoriert er jedoch die Tatsache, dass die EU weiterhin ihre Finanzgeheimdienstleistungen in die USA auslagert. Er kümmert sich nicht um die mangelnde Gegenseitigkeit. Eine wahre Gegenseitigkeit würde es den EU-Behörden erlauben, ähnliche, in den USA gespeicherte Daten zu erhalten und langfristig die Notwendigkeit eines Aufbaus unseres eigenen EU-Instruments zu erwägen.¹⁰⁹⁰

Der damalige Präsident des Europäischen Parlaments, Jerzy Buzek, unterstrich die neue Rolle und Verantwortung des EPs nach dem Vertrag von Lissabon und wies den Rat darauf hin, dass es die neuen gesetzgeberischen Zuständigkeiten auch nutzen werde:

„In unseren Handlungen gibt es auch noch ein weiteres wichtiges Element: das Europäische Parlament ist umfassend für die europäische Gesetzgebung verantwortlich geworden. Wir sind außerdem verantwortlich für internationale Abkommen, wie das SWIFT-Abkommen, und wir verbreiten das deutliche Signal, dass sich die Lage gewandelt hat, jetzt wo der Vertrag von Lissabon in Kraft ist. Das ist wichtig. Ich denke, dass die jüngsten Signale der amerikanischen Regierung zeigen, dass klar geworden ist, dass das Europäische Parlament jetzt voll verantwortlich für die Gesetzgebung ist. Wir wollen, dass dies ein starkes Signal ist. Wir wissen jedoch auch, dass wir unseren Bürgerinnen und Bürgern gegenüber verantwortlich sind. Wir sind direkt gewählte Abgeordnete des Europäischen Parlaments. Unsere Verantwortung, die Rechte der Bürger zu verteidigen, ist von grundlegender Bedeutung, und das betonen wir immer.“¹⁰⁹¹

Die EVP-Fraktion forderte eine Verschiebung der Plenarabstimmung über das Interimsabkommen, um das durch die Ausschussabstimmung gesetzte Zeichen an den Rat und die dadurch verbesserte Verhandlungsposition des EPs zu nutzen in den späteren Verhandlungen eines langfristigen Abkommens. Aber auch wenn sich die Fraktion auf eine Verschiebung geeinigt hatte, so war sie doch gespalten bezüglich des Abstimmungsverhaltens für den Fall, dass eine Verschiebung nicht stattfinden würde. Der offizielle Beitrag im Namen der EVP-Fraktion enthielt deswegen keine konkrete Vorhersage für diesen Fall:

„Wenn wir jetzt den Verhandlungstext ansehen, dann müssen wir zwei Dinge sehr klar festhalten. Erstens können wir die Art und Weise, wie dieser Text entstanden ist, nicht akzeptieren, und zweitens: Wenn der Rat sagt ‚gründlich berücksichtigt wurden die Punkte aus der Parlamentsentschließung‘, dann sind einige Punkte hier nicht berücksichtigt, nämlich das Klage-recht, die Löschung von Daten und anderes. Das waren auch die Hauptgründe, warum wir im

¹⁰⁹⁰ Protokoll der Plenaraussprache des Europäischen Parlaments vom 10.02.2010, Beitrag von Jeanine Hennis-Plasschaert, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 110E vom 29.04.2010 [S. 33ff.].

¹⁰⁹¹ Ebd., Beitrag des Präsidenten.

Sicherheitsausschuss gesagt haben, dass wir das nicht akzeptieren können. Da dürfen wir jetzt auch festhalten, dass erst danach Bewegung in die Sache gekommen ist. Die amerikanische Außenministerin hat nichts zugesagt, es sei denn, der Rat hat andere Informationen als das Parlament. Das soll ja hier und da schon vorgekommen sein. Der Rat hat diese Woche ermutigende Zeichen gesetzt, aber keine Garantien abgegeben. Ich möchte das absolut festhalten. Deshalb sagen wir für uns, dass wir das weiter besprechen wollen, dass wir ein gutes Abkommen wollen und dass wir sehr dafür sind, das weiterzubesprechen, wenn es Garantien für ein gutes Abkommen gibt.“¹⁰⁹²

Einige Abgeordnete der konservativen Fraktion sprachen sich für eine Annahme des Abkommens aus, sollte die Plenarabstimmung wie geplant stattfinden:

„Ich stimme mit denen überein, die gesagt haben, dass der Rat nicht korrekt mit dem Europäischen Parlament umgegangen ist, aber ich glaube, dass die Botschaft, die der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres letzte Woche versandt hat, dem Rat eine Lehre erteilt hat, eine Lehre, die er sicherlich verstanden hat. Ebenso habe ich Verständnis für die Bedenken meiner Kollegen bezüglich der Frage der Privatsphäre, aber hier müssen wir uns daran erinnern, dass dieses Abkommen vorläufig ist. Das bedeutet, dass ein neues Abkommen aufgesetzt werden muss, das bessere Sicherheitsgarantien bietet. [...]

Wenn möglich sollte die Abstimmung morgen verschoben werden, um mehr Einigkeit in diesem Plenarsaal zu erzielen. Wir sind bereit, eine Verschiebung der Abstimmung zu erwägen, aber wenn das nicht garantiert ist, sollten wir dafür stimmen.“¹⁰⁹³

Andere EVP-Abgeordnete sprachen sich für eine Ablehnung aus:

„Ich kann kein Abkommen akzeptieren, durch das Tausende oder Millionen von Bankdaten zur Durchsicht an einen amerikanischen Polizeibeamten weitergeleitet werden, ohne dass eine gerichtliche Erlaubnis erforderlich ist. Dem ausgehandelten vorläufigen Abkommen mangelt es an Datenschutz. Datenschutz ist kein Luxus - es ist eine Voraussetzung unserer Freiheit. Es gibt hier einen Mangel an Gegenseitigkeit und einen Mangel an Verhältnismäßigkeit. Das können wir nicht zulassen.

Wir hoffen inständig, dass das endgültige Abkommen ordentlich ausgehandelt wird. Wie kann es ausgehandelt werden? Wird es auf einer schwachen Grundlage oder auf einer vernünftigen Grundlage ausgehandelt? Ich glaube, dass es besser für uns ist, wenn wir kein schlechtes vorläufiges Abkommen haben, als wenn wir irgendein Abkommen zu [sic] haben. Wenn wir das vorläufige Abkommen ablehnen, bedeutet dies, dass wir eine gute Grundlage für die Aushandlung des endgültigen Abkommens haben.“¹⁰⁹⁴

Der Präsident des EPs erklärte jedoch, dass eine Verschiebung der Abstimmung nicht möglich sei und sie somit wie geplant am 11. Februar stattfinden würde. Ent-

¹⁰⁹² Ebd., Beitrag von Ernst Strasser, im Namen der EVP-Fraktion.

¹⁰⁹³ Ebd., Beitrag von Simon Busuttil.

¹⁰⁹⁴ Ebd., Beitrag von Carlos Coelho.

sprechend uneindeutig fiel das Abstimmungsergebnis aus: 378 Stimmen für die Ablehnung und 196 Stimmen dagegen bei 31 Enthaltungen.¹⁰⁹⁵ Für die Abstimmung wurde keine namentliche Abstimmung beantragt, wodurch eine Nachverfolgung des genauen Abstimmungsverhaltens der einzelnen EVP-Abgeordneten nicht möglich ist. Dass jedoch die Zahl der Stimmen für die Annahme des Abkommens (die Stimmen gegen die vom Ausschuss vorgeschlagene Ablehnung) unter der Zahl der Sitze der EVP-Fraktion lag, zeigt, dass die Fraktion nicht einheitlich abgestimmt haben kann und einige ihrer Mitglieder im Einklang mit den anderen großen Fraktionen für die Ablehnung des Abkommens gestimmt haben.

In seiner EntschlieÙung vom Mai 2010¹⁰⁹⁶ - angesichts der Aufnahme neuer Verhandlungen von Rat und KOM mit den US-Behörden um ein langfristiges Abkommen (s.o.) - zeigte sich das EP zufrieden mit dem bisherigen Ablauf der Zusammenarbeit in der SWIFT-Frage seit der Ablehnung des Interimsabkommens im Plenum:

„begrüÙt den neuen Geist der Zusammenarbeit, den die Kommission und der Rat an den Tag gelegt haben, und ihre Bereitschaft, auf der Grundlage ihrer vertraglichen Verpflichtung, das Parlament unverzüglich und uneingeschränkt auf allen Stufen des Verfahrens zu unterrichten, mit dem Parlament zusammenzuarbeiten; bekräftigt seine Offenheit für ein Abkommen, das sowohl Europa als auch den Vereinigten Staaten dabei helfen würde, ihren Kampf gegen den Terrorismus im Interesse der Sicherheit ihrer Bürger zu verstärken, ohne die Rechtsstaatlichkeit zu untergraben“.¹⁰⁹⁷

Mit Blick auf die kommenden Verhandlungen wurden die wichtigsten Hauptforderungen des EPs für das neue Abkommen in der EntschlieÙung noch einmal klargestellt: strikte Begrenzung des Zwecks des Abkommens auf die Terrorismusbekämpfung, strenge Einhaltung der Grundsätze von Verhältnismäßigkeit und Notwendigkeit, Schaffung eines Systems/technischen Rahmens zur Vorextraktion/-durchsuchung noch innerhalb der EU und dadurch gezielteren Datenübertragung auf langfristige Sicht, klare Festlegungen (auch bezüglich der gerichtlichen Kontrolle) der in der EU zuständigen Stelle für die Entgegennahme von Anträgen aus den USA, transparente und rechtlich fundierte Verfahren der Datenextraktion und -übertragung, Mechanismen für die Überwachung des Datenaustauschs, eine „wahre Gegenseitigkeit“ mit Zugang von EU-Stellen zu den in den USA gespeicherten Zahlungsverkehrsdaten, nichtdiskriminierende Rechtsmittel für europäische wie US-amerikanische Bürger, die

¹⁰⁹⁵ Vgl. Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 11.02.2010, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 110E vom 29.04.2010 [S. 178ff.], S. 194.

¹⁰⁹⁶ Europäisches Parlament: T7-0143/2010.

¹⁰⁹⁷ Ebd., Pkt. 1.

Festlegung einer maximalen Speicherdauer (von maximal fünf Jahren) sowie die Begrenzung der Offenlegung von Daten gegenüber Drittstaaten.¹⁰⁹⁸

In die Verhandlungen um das neue, langfristige Abkommen wurde das EP mit eingebunden und der als Berichterstatter ernannte Abgeordnete Alexander Alvaro aus der ALDE-Fraktion bezeichnete die Verhandlungen als Erfolg aus der Sicht des EPs:

„Nach zähen Verhandlungen hat das Europäische Parlament beim neuen SWIFT-Abkommen einen Durchbruch erzielt. Das Europäische Parlament hat konstruktiv eine Lösung herbeigeführt, die den Ansprüchen nach Sicherheit aber auch der Freiheit und Privatsphäre der EU-Bürger Rechnung trägt“, erklärt Alexander Alvaro, innenpolitischer Sprecher der FDP im Europäischen Parlament und Berichterstatter des Europäischen Parlaments zum geplanten SWIFT-Abkommen.

„Wir haben uns mit unseren Vorschlägen erfolgreich durchsetzen können und haben für die bekannten Probleme rechtsverbindliche Lösungen erzielen können. So wird in Zukunft ein europäischer Beamter vor Ort in den USA jeden Datenzugriff kontrollieren und gegebenenfalls blockieren können. Um langfristig auch auf diesen Behelf einer Überwachung verzichten zu können, konnte das Parlament eine rechtsverbindliche Zusage der Kommission und des Rates erwirken, wonach in den kommenden Jahren eine europäische Lösung für die Extrahierung der Daten geschaffen wird. Erst durch diese Zusage wird eine Übermittlung der Massendaten in die USA mittelfristig beendet werden können.“

„Die erzielten Resultate sind einmalig in der Geschichte des Europäischen Parlamentes. Wir haben das erste Mal erreicht, dass ein europäischer Beamter in den USA die Amtshandlungen amerikanischer Dienste überwachen und berichtigen können wird. Zudem hat das EP zum ersten Mal eine eigene Formulierung in eine Ratsentscheidung einfügen können, was nicht nur die Rechtsverbindlichkeit garantiert, sondern auch für die zukünftige EU-Gesetzgebung neue Maßstäbe setzt“, so Alvaro abschließend.¹⁰⁹⁹

Nachdem das aus den Verhandlungen mit den US-Behörden hervorgegangene Abkommen am 28. Juni 2010 vom Rat unterzeichnet worden war (s.o.), leitete er es dem EP weiter und ersuchte es um Zustimmung zum Abschluss des Abkommens. Außerdem forderte der Rat das EP auf, den Vorschlag im Rahmen des Dringlichkeitsverfahrens zu behandeln und bereits in der Plenarsitzung im Juli 2010 (5. bis 8. Juli) über das Zustimmungsgesuch abzustimmen.

¹⁰⁹⁸ Vgl. Ebd., Pkt. 6 bis 23.

¹⁰⁹⁹ Alvaro, Alexander: *Parlament erzielt Durchbruch bei SWIFT-Abkommen*, Pressemitteilung vom 24.06.2010, abrufbar unter <http://www.alexander-alvaro.de/inhalte/alvaro-parlament-erzielt-durchbruch-bei-swift-abkommen/> (Stand: Februar 2013).

Am 5. Juli 2010 fand dann in Straßburg eine außerordentliche Sitzung des LIBE-Ausschusses¹¹⁰⁰ statt, in der der Berichterstatter seinen Berichtsentwurf¹¹⁰¹ vorstellte. Darin empfahl er dem Ausschuss die Annahme des neuen Abkommens. Die Zustimmung zum neuen Abkommen erklärte der Berichterstatter damit, dass das neue Abkommen im Vergleich zu seinem Vorgänger eine Verbesserung darstelle, die „wegen der ständigen Forderungen des Parlaments nach Lösungen für die vorstehend dargelegten Hauptprobleme erreicht wurde“¹¹⁰². Besonders hob er hervor,

- dass der Anwendungsbereich „gemäß den Forderungen des Parlaments definiert und klargestellt“ wurde (Art. 2),
- dass die Bedingungen für ein Ersuchen um Datenübermittlung seitens des US-Finanzministerium enger gefasst wurden und eine obligatorische Überprüfung der Ersuchen durch Europol aufgenommen wurde (Art. 4, s.o.),
- dass SEPA-Daten (Einheitlicher Euro-Zahlungsverkehrsraum) von der Datenübermittlung ausgeschlossen wurden (Art. 4 Abs. 2 Buchst. d),
- dass die Datenübermittlung an Drittstaaten mit zusätzlichen Garantien versehen wurde und klarer geregelt wurde (Art. 7),
- dass die Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten der EU bei der Datennutzung durch die US-Behörden erweitert wurden (Art. 12, s.o.),
- dass die Einhaltung der strengen Zweckbeschränkung der Überprüfung durch einen (von der KOM ernannten) europäischen Beamten unterliegen sollte, der eventuell auch eine Suchabfrage sperren könnte (Art. 12 Abs. 1),
- dass jegliche Formen von Data Mining ausgeschlossen wurden (Art. 5 Abs. 3),
- dass detaillierte Informationen über das TFTP der Öffentlichkeit sowie die Rechte der Bürger und Rechtsbehelfe zugänglich sein müssen (Art. 14),
- dass die Rechte auf Berichtigung, Löschung oder Sperrung der verarbeiteten personenbezogenen Daten ausgebaut wurden (Art. 16) sowie

¹¹⁰⁰ Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: *Protokoll, Außerordentliche Sitzung vom 5. Juli 2010, 19.15–20.30 Uhr, Strassburg*, PE-456.776, 2010.

¹¹⁰¹ Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: *Entwurf einer Empfehlung zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus*, PE-445.596, 2010.

¹¹⁰² Ebd., Begründung.

- dass der Zugang zu Rechtsbehelfen für europäische Bürger detaillierter geregelt wurde.¹¹⁰³

Auch die Forderung des EPs, dass die Datenübertragung auf langfristige Sicht gezielter geschehen müsse (und nicht weiter die gesamten und ungefilterten Datenmengen übertragen werden müssten) und dass dafür ein EU-eigenes System und technischer Rahmen zur Datenextraktion schon innerhalb der EU geplant werden solle, fand Einzug in das Abkommen. Der Berichterstatter begrüßte dies als „äußerst willkommen“:

„Zusätzlich zu den Verbesserungen im Abkommen selbst haben der Rat und die Kommission rechtsverbindlich zugesagt, einen rechtlichen und technischen Rahmen einzurichten, um die Extraktion von Daten auf europäischem Boden zu ermöglichen. Diese Zusage wird mittelfristig gewährleisten, dass keine Übermittlung großer Datenmengen an US-Behörden mehr vorkommt. Die Einrichtung eines europäischen Extraktionssystems stellt eine sehr wichtige Verbesserung dar, da die ständige Übermittlung großer Datenmengen eine Abweichung von den Grundsätzen bedeutet, die dem Recht und der Praxis in der EU zu Grunde liegen.“¹¹⁰⁴

Der Ausschuss nahm die Empfehlung des Berichtstatters in der folgenden Abstimmung an und sprach sich damit für die Zustimmung zu dem neuen Abkommen aus.¹¹⁰⁵ Die Fraktion der Grünen aber stimmte mit den anderen großen Fraktionen nicht überein, ihr gingen die Verbesserungen im Abkommen nicht weit genug. Deswegen ließen die Abgeordneten der Grünen des LIBE-Ausschusses eine Minderheitenansicht in den Bericht aufnehmen, in der sie ihre Position begründeten:

„Das TFTP-Abkommen zwischen der EU und den USA bietet nicht die Garantien, die vom EP in seinen früheren Entschlüssen gefordert wurden. Bei einigen handelt es sich um echte Grenzen, die nicht überschritten werden durften.

Das gesamte Abkommen betrifft die massive Übertragung großer Datenmengen von verdächtigen EU-Bürgern. Die hypothetische Einrichtung eines EU-TFTP innerhalb von drei Jahren würde das Problem nicht lösen. Die praktische Lösung einer zielgerichteten Datenübertragung auf Einzelfallbasis mit gerichtlicher Genehmigung wurde einfach niemals ernstlich in Erwägung gezogen. Die Überwachungsrolle von Europol ist unklar und wird zu einer Änderung seines Mandats führen; und Europol ist keine Gerichtsbehörde.

¹¹⁰³ Vgl. 1.) Ebd. 2.) Rat der Europäischen Union: *Gesetzgebungsakte und andere Rechtsinstrumente - Betr.: Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus*, 11222/1/10 REV 1, 2010.

¹¹⁰⁴ Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: PE-445.596, Begründung.

¹¹⁰⁵ Vgl. Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: PE-456.776, TOP 3.

Ein solches Abkommen stellt einen eindeutigen Verstoß gegen EU-Recht zum Datenschutz dar.¹¹⁰⁶

Aufgrund der Forderung des Rates nach der Anwendung des Dringlichkeitsverfahrens wurde bereits einen Tag nach der Abstimmung im Ausschuss der Bericht im Plenum debattiert.¹¹⁰⁷ Der Berichterstatter fasste dabei noch einmal den Verfahrensgang und die Motive der Zustimmung zusammen:

„Wir haben im Februar als Parlament ein sehr deutliches Signal gesetzt, dass der Vertrag von Lissabon uns nicht nur mehr Möglichkeiten gibt, sondern vor allem auch mehr Verantwortung als Europäisches Parlament. Wir regieren mit, und zwar gemeinsam mit der Kommission und mit dem Rat auf der europäischen Ebene. [...]

Gleichzeitig hat sich in den Verhandlungen, die im Nachgang geführt worden sind aber auch herausgestellt, dass das Wort ‚unmöglich‘ recht oft auftauchte. Es war unmöglich, bestimmte Dinge zu ändern, das Abkommen nochmals zu öffnen. Es war unmöglich, von den Vereinigten Staaten Zugeständnisse zu verlangen, geschweige denn, dass das Europäische Parlament auf den Rat Einfluss nehmen konnte. Wenn ich persönlich etwas aus dieser Diskussion gelernt habe, dann dass das Wort ‚unmöglich‘ nicht im Politischen existiert, wenn der politische Wille da ist. Denn wir haben gesehen, dass das Europäische Parlament in der Lage war, in Zusammenarbeit mit der Kommission zu erreichen, dass Verbesserungen in den Abkommenstext eingefügt worden sind.“¹¹⁰⁸

Die Fraktionen von EVP, S&D und ALDE waren sich in der Zustimmung einig und hoben hervor, dass das Abkommen zwar nicht perfekt sei, aber trotzdem einen deutlichen Fortschritt darstellte:

„Today our group can support the Alvaro report, not because it represents the perfect agreement, but because it contains the key protections we would all expect to see in an international data-sharing deal of this importance - as Mr Strasser said, in this milestone event. It signals the Parliament's ability, post-Lisbon, to represent the interests of all EU citizens in its dealings with the Council, Commission and third countries. It is a new start, as Mrs Malmström said.“¹¹⁰⁹

Die Fraktion der Grünen allerdings äußerte sich gegenteilig - wie auch schon im Ausdruck seiner Ansicht im Bericht - und kündigte an, dem Abkommen nicht zustimmen zu wollen:

¹¹⁰⁶ Europäisches Parlament: *Empfehlung zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus*, A7-0224/2010, 2010, Minderheitenansicht.

¹¹⁰⁷ Protokoll der Plenaraussprache des Europäischen Parlaments vom 06.07.2010, a.a.O.

¹¹⁰⁸ Ebd., Beitrag von Alexander Alvaro.

¹¹⁰⁹ Ebd., Beitrag von Claude Moraes, im Namen der S&D-Fraktion.

„Gut gemeint ist oft das Gegenteil von gut. Die Art und Weise, wie meine Vorrednerinnen und Vorredner von Konservativen, Sozialdemokraten und Liberalen ihre geplante Zustimmung zum neuen SWIFT-Abkommen rechtfertigen, hat meines Erachtens eher etwas von ‚Offensive ist die beste Verteidigung‘, als dass sie tatsächlich von ihren Worten überzeugt sind.

Denn das neue SWIFT-Abkommen hat sich in der Substanz der Kritik, die dieses Hohe Haus mit großer Mehrheit durch die Ablehnung im Februar und seine Entschließung im März deutlich geäußert hat, praktisch nicht geändert. [...]

Auf dieser Grundlage dürfen wir als Parlament einem solchen Abkommen nicht zustimmen. Als Grüne wären wir deswegen für eine erneute Ablehnung und für eine echte Aushandlung gemeinsamer Grundsätze mit den USA, bevor wir den Informationsaustausch dermaßen ausweiten.“¹¹¹⁰

Wie angekündigt, stimmte die grüne Fraktion in der Abstimmung am 8. Juli 2010 dann auch gegen die Empfehlung des Ausschusses, während von den anderen großen Fraktionen (bis auf wenige Ausnahmen) alle dafür stimmten: 484 dafür und 109 Stimmen dagegen bei 12 Enthaltungen.¹¹¹¹

cc) Das Verfahren im Rat und das legislative Ergebnis

Das Verfahren im Rat und die Meinungsbildung ist im Falle des SWIFT-Abkommens nur schwer anhand der offiziellen Dokumente nachzuvollziehen, da der größte Teil der Verhandlungen im Geheimen ablief und der Rat zudem die grundlegenden Dokumente des Vorgangs als geheim einstufte und so der Öffentlichkeit vorenthielt. Dies war auch einer der häufigsten Kritikpunkte seitens des EPs im Verfahren um die Unterzeichnung und den Abschluss des Abkommens.

Nachdem der Rat in den ersten Äußerungen vor dem EP nach der Veröffentlichung der Existenz des TFTP durch Medien noch keine Informationen geben konnte/wollte (s.o.)¹¹¹², äußerte er sich erstmals Ende Juni 2007 angesichts der vom US-Finanzministerium gegebenen einseitigen Zusicherungen bei der Verarbeitung der SWIFT-Daten öffentlich zu diesem Thema in einer Pressemitteilung¹¹¹³. Darin beschrieb der Rat den Hintergrund der im Rahmen des TFTP erfolgten Datenübertragung und beschrieb die vom US-Finanzministerium zugesagten Zusicherungen. Der

¹¹¹⁰ Ebd., Beitrag von Jan Philipp Albrecht, im Namen der Fraktion der Grünen.

¹¹¹¹ Protokoll der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 08.07.2010, a.a.O., S. 179f.

¹¹¹² 1.) Protokoll der Plenardebatte des Europäischen Parlaments vom 05.07.2006, Beitrag von Paula Lehtomäki, amtierende Ratspräsidentin, a.a.O. 2.) Protokoll der Plenardebatte des Europäischen Parlaments vom 31.01.2007, Beitrag von Günter Gloser im Namen des damaligen Ratsvorsitzes, a.a.O.

¹¹¹³ Rat der Europäischen Union: *Processing and protection of personal data subpoenaed by the Treasury Department from the US based operation centre of the Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT)*, 11291/2/07 REV 2 (Presse 157), 2007.

Rat zeigte sich zufrieden mit den Zusicherungen und hielt die enthaltenen Datenschutzgarantien für ausreichend:

„The Representations provide safeguards on the processing of personal data originating from EU Member States which are subpoenaed from SWIFT in the US by US Treasury. These include, for example, commitments by US Treasury to use any data received from SWIFT exclusively for counter terrorism investigations and not to search the data for any other purpose. The Representations provide significant assurances about the security of the SWIFT data maintained by US Treasury, about the restricted access to SWIFT data and about the circumstances in which SWIFT-derived information can be shared with other US agencies and the use which those agencies can make of those data. The Representations also contain commitments by the US Treasury to analyse on an on-going basis the data it holds to identify and delete any data which are not necessary for purposes of the TFTP and to retain data no longer than for specified periods.“¹¹¹⁴

Dass der Rat diese Zusicherungen als ausreichend erachtete, zeigte auch sein langes Zögern bei der Ausarbeitung eines internationalen Abkommens als Reaktion auf die Ankündigungen SWIFTs, Änderungen an seiner Systemarchitektur vorzunehmen. Obwohl die Ankündigung schon im Oktober 2007 erfolgt war und die Änderungen bereits am 1. Januar 2010 in Kraft treten sollten, erteilte der Rat erst Ende Juli 2009 der Kommission das Mandat für Verhandlungen eines entsprechenden Abkommens mit dem US-Finanzministerium. Dies war Anlass für heftige Kritik seitens des EPs.¹¹¹⁵

Die Besprechung der Verhandlungsrichtlinien erfolgte am 14. und 23. Juli 2009 im AStV¹¹¹⁶, bevor sie am 27. Juli 2009 im Rat gebilligt wurden¹¹¹⁷ (s.o.). Die grundlegende Ausrichtung des Abkommens wurde wie folgt festgelegt:

„The Agreement will provide that relevant financial payment messaging data shall be only those financial payment messaging and related data which are necessary to combat terrorism and its financing taking account of past and current analyses focused on message types and geography as well as perceived threats and vulnerabilities. [...] The Agreement will specify that any request by the United States Treasury Department for financial payment messaging data shall be narrowly tailored taking account of proportionality and necessity so as to mini-

¹¹¹⁴ Ebd.

¹¹¹⁵ Vgl. Europäisches Parlament: T7-0016/2009, Pkt. 5.

¹¹¹⁶ 1.) Rat der Europäischen Union: *Vorläufige Tagesordnung für die 2283. Tagung des Ausschusses der Ständigen Vertreter (2. Teil) am Dienstag, den 14. Juli 2009 (14.30 Uhr) in Brüssel*, 11988/09, 2009, TOP 15. 2.) Rat der Europäischen Union: *Vorläufige Tagesordnung für die 2284. Tagung des Ausschusses der Ständigen Vertreter (2. Teil) am Donnerstag, den 23. Juli 2009 (10.00 Uhr) in Brüssel*, 12253/09, 2009, TOP 97.

¹¹¹⁷ Rat der Europäischen Union: 11715/3/09 REV 3.

mise the amount of data requested and the number of data subjects affected by the request".¹¹¹⁸

Bezüglich der Absicherung dieser Vorgaben beim Datenschutz setzte sich der Rat in den Verhandlungsrichtlinien jedoch eher vage Ziele, die konkreten Garantien nur wenig glichen:

„The Agreement shall contain safeguards and controls which ensure an adequate level of protection of personal data in particular concerning the purpose for which personal data are made available to the United States Department of the Treasury and all subsequent processing of those data, the duration for which personal data may be retained, the security of data, onward transfers of personal data to specified government agencies or third countries, adequate provisions for oversight and regular review, the enforcement of the data subjects' rights and effective judicial and other remedies. Personal data are kept for no longer than necessary for the specific investigation or prosecution for which they were accessed. The Agreement should establish a maximum storage period of five years and provide for an ongoing and at least annual evaluation in order to identify and delete all non-extracted data that are not necessary for the execution of the purposes referred to in the Agreement. In case of onward transfers, further sharing of personal data by the US Treasury with other national authorities shall be limited, and sharing with other countries or international organisations shall be subject to equivalent conditions as those laid down in the Agreement".¹¹¹⁹

Dass vom Rat eine wirkliche Verschärfung der Datenschutzgarantien gegenüber den (relativ unverbindlichen) Zusicherungen des Finanzministeriums der USA von 2007 nicht wirklich angestrebt wurde, wurde in dem Dokument ebenfalls deutlich:

„Safeguards and controls regarding the protection of personal data transferred to the United States Department of the Treasury pursuant to the Agreement, including the monitoring of such safeguards and controls, shall be at least equivalent to those set out in the TFTP Representations".¹¹²⁰

Größeren Wert legte der Rat dagegen auf die Erweiterung seines eigenen Eingriffsspielraums in der Datenübertragung - wie in der Aufnahme der Möglichkeit der Überwachung der Datennutzung in den USA sowie des Zugriffs auf die entsprechenden Datenbanken:

„The Agreement will specify that the European Union will carry out reviews of the safeguards, controls and reciprocity provisions contained in the Agreement. Such reviews will include access to TFTP systems to verify compliance with surrounding safeguards and controls. As part of these reviews the US Treasury Department will be required to justify the scope of requested

¹¹¹⁸ Ebd., Pkt. 3.

¹¹¹⁹ Ebd., Pkt. 5.

¹¹²⁰ Ebd., Pkt. 7.

financial payment messaging data and to provide precise data concerning the quantity of financial messages processed and the extent to which these data have been shared with other US agencies and/or third countries or international organisations.”¹¹²¹

Auch was die Gegenseitigkeit und vor allem den Zugang der Mitgliedstaaten zu den gewonnen Daten im TFTP anbelangte, waren die Ziele der Verhandlungsrichtlinien durchaus hoch gesteckt:

„The Agreement shall ensure that competent authorities of the United States of America will make available in the most expedient manner to competent authorities of the European Union Member States as well as to Europol and Eurojust any information which is extracted from the TFTP database or otherwise derived there from which may contribute to the investigation, prevention, detection or prosecution of terrorism or its financing by one or more European Union Member States. The Agreement shall further provide that the U.S. Treasury Department will carry out appropriate searches of the TFTP database and, as appropriate, provide relevant extracted information in response to a request made by the competent authorities of one or more European Union Member States, Europol or Eurojust under the same conditions as those applying to the competent authorities of the United States of America”.¹¹²²

Die Verhandlungsrichtlinien spiegelten damit die zuvor geäußerten Forderungen des EPs so gut wie nicht wider.

Auf die Mandatserteilung für die Verhandlungen folgten 29. Juli und 26. August 2009 erste Sondierungsgespräche von Ratsvorsitz und KOM mit der US-Delegation. Die erste Verhandlungsrunde fand dann vom 9. bis 11. September 2009 statt, gefolgt von weiteren Runden vom 22. bis 25. September, 13. bis 15. Oktober und vom 2. bis 4. November 2009.¹¹²³

Das letztendlich ausgehandelte Interimsabkommen enthielt dann ähnlich vage Datenschutzgarantien wie die Verhandlungsrichtlinien (und auch die Zusicherungen des US-Finanzministeriums von 2007¹¹²⁴), was einen großen Anwendungs- und Auslegungsspielraum ließ und letztendlich zur Verweigerung der Zustimmung im EP führte.

¹¹²¹ Ebd., Pkt. 8.

¹¹²² Ebd., Pkt. 10 & 11.

¹¹²³ Vgl. Rat der Europäischen Union: *Note from Presidency to Delegations - Subject: Draft Council Decision on the signing, on behalf of the European Union, of an Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Financial Messaging Data from the European Union to the United States for purposes of the Terrorist Financing Tracking Programme ("SWIFT" Agreement)*, 15671/09, 2009, Introduction.

¹¹²⁴ Rat der Europäischen Union: 16110/09.

Nachdem das Interimsabkommen unterzeichnet worden war, legte die Kommission am 17. Dezember 2009 einen Vorschlag für dessen Abschluss¹¹²⁵ vor und der AStV beriet den Vorschlag zum ersten Mal bereits in seiner Sitzung am selben Tag¹¹²⁶. Die einzig bedeutende Änderung am Kommissionstext (abgesehen von kleineren redaktionellen Änderungen) durch den AStV war die Einführung der Bezugnahme auf Artikel 16 AEUV in der einleitenden Erwähnung der rechtlichen Grundlage. Artikel 16 AEUV regelt das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten:

„Das Europäische Parlament und der Rat erlassen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Vorschriften über den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie durch die Mitgliedstaaten im Rahmen der Ausübung von Tätigkeiten, die in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen, und über den freien Datenverkehr. Die Einhaltung dieser Vorschriften wird von unabhängigen Behörden überwacht.“

Am 21. Januar 2010 jedoch strich der AStV in einer weiteren Überarbeitung des Textes diesen Verweis aus Artikel 16 AEUV wieder.¹¹²⁷ Weitere Überarbeitungen wurden nicht vorgenommen - womit dadurch die lange Bearbeitungsdauer nicht erklärt werden kann -, lediglich die Frage der Beteiligung des Vereinigten Königreichs und Irlands war bis zu diesem Zeitpunkt noch unklar gewesen.

Nach der Verweigerung der Zustimmung des EPs zum Abschluss des Interimsabkommens am 11. Februar 2010 erarbeitete die Kommission neue Verhandlungsrichtlinien für ein neues, langfristiges Abkommen.¹¹²⁸ Darin machte die KOM klar, dass bei der Ausarbeitung dieses Abkommens die Meinung des EPs mit einbezogen werden müsse und werde: „The long-term agreement shall address the concerns set out in the European Parliament’s Resolution of 17 September 2009, particularly with regard to the protection of personal data“¹¹²⁹. Zudem versprach die KOM, das EP regelmäßig über den Stand der Verhandlungen auf dem Laufenden zu halten: „In line

¹¹²⁵ Europäische Kommission: KOM(2009) 703.

¹¹²⁶ Vgl. Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen - Betr.: Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus*, 5275/10, 2010.

¹¹²⁷ 1.) Rat der Europäischen Union: 5305/1/10 REV 1. 2.) Rat der Europäischen Union: *Vorläufige Tagesordnung für die 2304. Tagung des Ausschusses der Ständigen Vertreter (2. Teil) am Donnerstag, 21. Januar 2010 (11.00 Uhr) in Brüssel*, 5482/10, 2010, TOP 20.

¹¹²⁸ Europäische Kommission: *Recommendation from the Commission to the Council to authorize the opening of negotiations for an agreement between the European Union and the United States of America to make available to the United States Treasury Department financial payment messaging data to prevent and combat terrorism and terrorist financing*, SEC(2010) 315, 2010.

¹¹²⁹ Ebd., Einleitung.

with Article 218 of the TFEU the European Parliament shall be immediately and fully informed at all stages of the procedure“¹¹³⁰.

Viele der Forderungen des EPs wurden im KOM-Entwurf der Verhandlungsrichtlinien berücksichtigt, wie unter anderem der für das EP bedeutende Punkt eines EU-eigenen Systems/technischen Rahmens der Datenextrahierung zur gezielteren Datenübertragung: „In case the EU decides to establish a TFTP, the agreement shall provide for cooperation and assistance between the parties“¹¹³¹.

Daneben nahm die KOM die Forderung auf, SEPA-Daten von der Datenübertragung auszuschließen: „all transactions relating to the Single European Payment Area (SEPA) fall out of the scope of the data to be requested or made available“¹¹³².

Des Weiteren wurde als Ziel festgelegt, dass jedes Ersuchen um Datenübermittlung seitens des US-Finanzministeriums einer obligatorischen Prüfung durch eine „judicial public authority“ auf Konformität mit dem Abkommen unterliegen müsse:

„The Agreement shall further provide that a judicial public authority (‘the Authority’) shall be designated in the EU with the responsibility to receive requests from the United States Department of the Treasury. [...] On receipt of such requests, the Authority shall verify whether the substantiated request meets the requirements of the Agreement.“¹¹³³

Der Vorsatz der deutlichen Stärkung der Rechte der Bürger wurde ebenfalls in die Richtlinien aufgenommen:

„The Agreement shall provide for:

- 1) the rights of individuals to information relating to the processing of personal data;
- 2) the right to access his/her personal data;
- 3) to the rectification, and
- 4) as appropriate erasure thereof.

The Agreement shall provide for the right of any person to obtain, following requests made at reasonable intervals, without constraint without excessive delay or expense, at least a confirmation via his/her national data protection supervisory authority as to whether their rights as a data subject have been respected.“

Ein Schwerpunkt für die Verhandlungen wurde auch beim langfristigen Abkommen wieder auf die Gegenseitigkeit und die Möglichkeit des Zugangs zu TFTP-Daten durch EU-Mitgliedstaaten gelegt:

¹¹³⁰ Ebd.

¹¹³¹ Ebd.

¹¹³² Ebd., Annex/Negotiating Directives.

¹¹³³ Ebd.

„The Agreement shall further provide that appropriate searches of the TFTP database shall be carried out in response to a request made by the competent authorities of one or more European Union Member States, Europol or Eurojust and that these shall be provided with relevant extracted information under the conditions of the Agreement.“¹¹³⁴

Neu für diese Verhandlungen war außerdem, dass durch die KOM regelmäßige Überprüfungen der Garantien und Kontrollen in das Abkommen mit aufgenommen werden sollten und zudem dem EP darüber berichtet werden müsse:

„The Agreement shall specify that the European Union shall carry out regular reviews of the safeguards, controls and reciprocity provisions contained in the Agreement. [...] The Agreement shall provide that the Commission will present periodical reports to the European Parliament and the Council on the functioning of the Agreement.“¹¹³⁵

Bereits nachdem die Verhandlungen offiziell schon zu einem Ende geführt hatten, wurden die Gespräche noch einmal eröffnet, um einer für das EP grundlegenden Forderung nachzukommen:

„The Committee [der AStV] was called to discuss prospects for Council adoption of the Decision on the signature of the TFTP Agreement initialled by the Commission, and for subsequent consent thereto by the European Parliament.

Following an extensive exchange of views, also in light of information gathered by the Presidency and the Commission on the position of European Parliament political Groups, the Committee advised the Commission to attempt to re-negotiate with the US one provision (art. 12.1) which was case-sensitive for the European Parliament.“¹¹³⁶

Damit sollte in Artikel 12 Absatz 1 des Abkommens die Einsetzung eines von der KOM ernannten Beamten zur Überprüfung der Einhaltung der Zweckbeschränkung auf die Terrorismusbekämpfung (mit der Befugnis zum Sperren einer Suchabfrage) erreicht werden.

Nachdem das Abkommen ausgehandelt worden war, legte die KOM am 15. Juni 2010 einen Entwurf für einen Beschluss zu seinem Abschluss vor.¹¹³⁷ Der AStV nahm daran noch kleinere Änderungen vor¹¹³⁸, die jedoch hauptsächlich redaktioneller Art waren. Der AStV strich jedoch auch den Verweis auf die neuen Regeln (des

¹¹³⁴ Ebd.

¹¹³⁵ Ebd.

¹¹³⁶ Rat der Europäischen Union: *Summary Record - Subject: Extraordinary meeting of the Permanent Representatives Committee (Part 2) held in Brussels on 21 June 2010*, 11474/10, 2010.

¹¹³⁷ Europäische Kommission: KOM(2010) 316.

¹¹³⁸ 1.) Rat der Europäischen Union: *Vorläufige Tagesordnung für die 2325. Tagung des Ausschusses der Ständigen Vertreter (2. Teil), Mittwoch, den 23. Juni 2010 (10.00 Uhr) in Brüssel*, 11259/10, 2010, TOP 57. 2.) Rat der Europäischen Union: 11222/10. 3.) Rat der Europäischen Union: 11222/1/10 REV 1.

ordentlichen Gesetzgebungsverfahren) nach dem Vertrag von Lissabon, der im Kommissionsvorschlag noch vorhanden gewesen war: „Die diesbezüglichen Verfahren der Europäischen Union bestimmen sich nach Artikel 218 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union“¹¹³⁹.

Zudem führte der AStV in seiner Sitzung am 23. Juni 2010 einen neuen Artikel in den Beschluss ein, mit dem für die Forderung des EPs nach einem EU-eigenen System/technischen Rahmen für eine Datenextraktion innerhalb der EU eine verbindliche Grundlage geschaffen werden sollte:

„Die Kommission wird aufgefordert, dem Europäischen Parlament und dem Rat spätestens ein Jahr nach dem Inkrafttreten des Abkommens einen rechtlichen und technischen Rahmen für die Extraktion der Daten auf dem Gebiet der EU vorzulegen.

Falls das vergleichbare EU-System fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des Abkommens noch nicht aufgebaut worden ist, zieht die Union eine Verlängerung des Abkommens gemäß dessen Artikel 21 Absatz 2 in Betracht.“¹¹⁴⁰

Mit diesen Änderungen wurde das Dokument dann dem EP zur Zustimmung übermittelt, was dieses am 8. Juli 2010 auch tat (s.o.). Nach der Zustimmung des EPs sollte der Beschluss so schnell wie möglich angenommen werden, weshalb auf eine weitere Prüfung durch den AStV verzichtet wurde:

„6. Da der Abschluss des Abkommens dringlich ist, damit die Vertragsparteien die praktische Umsetzung des Abkommens vor seinem Inkrafttreten vorbereiten können, wird dieser Punkt gemäß Artikel 19 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Rates ohne vorherige Prüfung durch den AStV dem Rat direkt vorgelegt.

7. Es wird dem Rat empfohlen, dass er den in Dokument 11222/1/10 REV 1 [...] wiedergegebenen Beschluss über den Abschluss des Abkommens als A-Punkt annimmt.“¹¹⁴¹

Gemäß dieser Empfehlung des Generalsekretariats wurde der Beschluss dann auch in der Tagung des Rats Wirtschaft und Finanzen vom 13. Juli 2010 als A-Punkt angenommen.¹¹⁴²

Damit spiegelte das neue, langfristige Abkommen (im Gegensatz zum ersten vom Rat vorgeschlagenen Abkommen) deutlich die Forderungen des EPs wider.

¹¹³⁹ Europäische Kommission: KOM(2010) 316, Erwägung 3.

¹¹⁴⁰ Rat der Europäischen Union: 11222/1/10 REV 1, Art. 2.

¹¹⁴¹ Rat der Europäischen Union: *A-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats für den Rat - Betr.: Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus - Annahme des Beschlusses über den Abschluss*, 11338/1/08 REV 1, 2010, Pkt. 6 & 7.

¹¹⁴² Rat der Europäischen Union: 13108/1/10 REV 1.

c) ZWISCHENFAZIT UND PROGNOSEN

Für den dritten untersuchten Teilbereich der Justiz- und Innenpolitik kann nach der Durchführung der QCA und der Prozess-Analyse - wie schon bei den beiden anderen Teilbereichen - festgestellt werden, dass die erstellte Hypothese hier zutrifft.

Trotz der eingeschränkten Datenlage zeigte sich auch bei den internationalen Abkommen mit Bezug zur Justiz- und Innenpolitik, dass die prägende Konfliktlinie die inter-institutionelle ist, da sie in 62,5% der legislativen Entscheidungen bei den internationalen Abkommen mit Bezug zur Justiz- und Innenpolitik auftritt und das Vorhandensein von E in 100% der Fälle alle anderen, intra-institutionellen Konfliktlinien ausschließt. Allerdings - wie bereits beschrieben - unter der Einschränkung, dass das EP nur zu den sehr strittigen Themen aus eigener Initiative eine Stellungnahme in Form einer EntschlieÙung veröffentlichte.

Die politische Zusammensetzung der Akteure erwies sich auch bei der Aushandlung internationaler Abkommen mit JI-Bezug als ein definitiv nicht ausschlaggebender Einflussfaktor, da Bedingungen und Ergebnis sich über mehrere unterschiedliche politische Zusammensetzungen hinweg nicht veränderten.

Die handlungstheoretische Untersuchung für den Teilbereich anhand der Prozess-Analyse des SWIFT-Abkommens brachte ebenfalls das gleiche Ergebnis wie in den anderen Teilbereichen: Der Rat handelt und entscheidet nach der Logik des Konsequentialismus (rationalistische These R1), das Europäische Parlament dagegen nach der Logik der Angemessenheit (konstruktivistische These K2) sofern Grundrechts- und Souveränitätsbedenken auftreten.

Die Merkmale für das rationalistische Handeln des Rats nach der Logik des Konsequentialismus zeigten sich in dessen Verhalten während der Aushandlung der Abkommen durch

- seine Versuche, das erste (vorläufige) Abkommen ohne Einbeziehung des EPs zu verhandeln und genau einen Tag vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zu unterzeichnen, wodurch das EP vor vollendete Tatsachen gestellt wurde - mit der Intention, es dadurch so unter Druck zu setzen, dass es kaum eine andere Möglichkeit als die Zustimmung haben sollte,
- die Geheimhaltung der wichtigsten Dokumente bei der Erarbeitung beider Abkommen, wodurch dem EP wiederum eine aktive Einflussnahme erschwert wurde,

- die Setzung sehr knapper Deadlines bei beiden Abkommen für die Entscheidungen des EPs in Ausschuss und Plenum und die Aufforderung zur Behandlung des Themas im Dringlichkeitsverfahren, wodurch die Entscheidungsfindung im EP unter Zeitdruck geschehen musste,
- die Zurückstellung des Grundrechtsschutzes hinter das Interesse der Schaffung positiver Rahmenbedingungen in den Beziehungen mit den USA für einen späteren Nutzen durch eine verbesserte Position für zukünftige Verhandlungen - ersichtlich vor allem im ersten Abkommen durch
 - das lange Zögern des Rates bei der Aushandlung eines Abkommens nach Bekanntwerden der Änderungen an der Systemarchitektur von SWIFT, wodurch die sehr vagen und unverbindlichen Zusicherungen des US-Finanzministeriums von 2007 noch zwei Jahre länger die einzigen Garantien bei der Übertragung und Nutzung der SWIFT-Daten blieben und
 - den Versuch, im ersten Abkommen die Grundrechtsgarantien an die US-Zusicherungen von 2007 anzupassen und ebenso vage und unverbindlich zu halten (und den US-Behörden nicht mehr Verpflichtungen als die 2007 freiwillig gegebenen aufzuerlegen),
- die Schwerpunktsetzung bei beiden Abkommen auf die Sicherung eines möglichst hohen eigenen Nutzens durch erstens den Ausbau der Möglichkeiten des Zugriffs auf die vom US-Finanzministerium erlangten Daten und zweitens durch Stärkung der Gegenseitigkeit.

Das Handeln des EPs nach der Logik der Angemessenheit wurde sichtbar durch dessen Einsatz in den Verhandlungen für

- eine deutliche Stärkung der Garantien für den Schutz personenbezogener Daten (bis hin zur Riskierung einer Konfrontation mit dem Rat und der eventuellen Schwächung der späteren Verhandlungsposition durch die kompromisslose Ablehnung des ersten Abkommens und Verärgerung des Verhandlungspartners),
- eine erhöhte Transparenz der der Datenübertragung zugrundeliegenden Gesetzgebung,
- eine Stärkung der parlamentarischen und demokratischen Kontrolle,
- eine Einschränkung der Nutzung der Daten und der übertragenen Datenmenge,

- eine Stärkung der Rechtssicherheit und des (diskriminierungsfreien) Zugangs zu Rechtsbehelfen,
- eine Stärkung der Gemeinschaftsebene durch verstärkte Kontroll- und Überwachungsmöglichkeiten für die EU sowie durch
- eine obligatorische Überprüfung jedes Ersuchens um Datenübermittlung seitens des US-Finanzministeriums durch Europol mit der Möglichkeit, ein Ersuchen abzulehnen.

Die Erarbeitung des SWIFT-Abkommens, die sich über die beiden vertraglichen Grundlagen hinweg erstreckte, machte auf perfekte Weise die Untersuchung der Fragestellung möglich, indem sich in einem Vorgang auf ideal vergleichbare Weise herausarbeiten ließ, wie sich die Gesetzgebung unter den beiden vertraglichen Grundlagen unterscheidet und in welche Richtung sie sich unter dem Vertrag von Lissabon bewegen wird.

Diese Ergebnisse sind für den gesamten Teilbereich aussagekräftig, da - wie in der QCA gezeigt - die internationalen Abkommen mit Bezug zur Justiz- und Innenpolitik sehr häufig ähnlich konfliktreich sind und besonders häufig der Datenschutz (beispielsweise die PNR-Abkommen) der prägende Konfliktbereich ist.

Im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nach dem Vertrag von Lissabon werden somit mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit noch vielfach ähnliche Prozesse und ähnliche Streitpunkte bei der Ausarbeitung internationaler Abkommen auftreten und es ist sehr wahrscheinlich, dass Ablauf und Ergebnis mit denen des SWIFT-Abkommens vergleichbar sein werden.

CONCLUSIO

Was bedeuten diese Ergebnisse nun für die Teilbereiche des letzten Vergemeinschaftungsschritts und deren künftige politische Realität? Werden auch im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mit zwei Legislativakteuren Entscheidungen getroffen, wie sie vor dem letzten Supranationalisierungsschritt schon getroffen worden wären? Oder wird sich die Gesetzgebung hier grundlegend ändern? Konnten Schemata ausgemacht werden, anhand derer der künftige Entscheidungsprozess prognostizierbar wird?

Die vorliegende Untersuchung hat gezeigt, dass die drei Teilbereiche des letzten Vergemeinschaftungsschritts aus gutem Grunde so lange aus dem Mitentscheidungsverfahren heraus gehalten wurden, da die dort behandelten Themen sehr großes Potential für Konflikte zwischen den beiden legislativen Akteuren und damit Schwierigkeiten für die Gesetzgebung bergen. Denn es konnte festgestellt werden, dass sich zwischen dem Inkrafttreten des Vertrags von Nizza und Ende des Jahres 2011 (also über einen Zeitraum von fast 9 Jahren) die beiden legislativen Akteure in 47% der Entscheidungen (in 31 von 66 Legislativentscheidungen) mit konträren Meinungen gegenüber standen und es daher zu einem inter-institutionellen Konflikt kam. Und immer basierten diese konträren Positionen auf Grundrechts- und/oder Souveränitätsstreitigkeiten. Und in diesen Streitigkeiten wiederum basierte immer das Entscheiden des EPs auf der Logik der Angemessenheit sowie das des Rates auf der Logik des Konsequentialismus.

Somit bestätigte sich die Hypothese, die der empirischen Untersuchung zugrunde gelegt wurde: *Die Entscheidungsfindung in den erst mit dem Vertrag von Lissabon vergemeinschafteten Teilbereichen der Justiz- und Innenpolitik wird umso wahrscheinlicher von einem inter-institutionellen Konflikt und infolgedessen vom Handeln nach der Logik des Konsequentialismus seitens des Rates und nach der Logik der Angemessenheit seitens des EPs geprägt,*

- *je grundrechtsrelevanter eine Entscheidung ist,*
- *je souveränitätsrelevanter eine Entscheidung ist,*
- *je geringer die intra-institutionellen Uneinigigkeiten sind.*

Durch die zweistufige Methodik bei der Untersuchung konnte gezeigt werden, dass die Hypothese sowohl eine hohe quantitative Aussagekraft besaß als auch eindeutig auf die theoretischen Thesen zurückgeführt werden konnte und zudem übertragbare Werte für die künftige Situation unter der vertraglichen Grundlage des Vertrags von Lissabon liefern konnte. Grundlegend hierfür war die Beobachtung, dass Souveränitätsbedenken ausschließlich von Seiten des Rates geäußert wurden und Grundrechtsbedenken ausschließlich von Seiten des EPs.

Die drei untersuchten Teilbereiche wiesen dabei sehr ähnliche Vorgänge, Konflikte und Entscheidungsfindungsprozesse aus und die in der QCA eruierten Ergebnisse glichen sich über alle drei Teilbereiche. Die entsprechenden (nicht reduzierten) Formeln lauteten $gSE + GKE + SKE \Rightarrow O$ für die Polizeiliche Zusammenarbeit, $gSkE + GsKE + GSKE \Rightarrow O$ für die Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen sowie $GSKE \Rightarrow O$ für die internationalen Abkommen mit Bezug zur Justiz- und Innenpolitik.

Bedeutend war dabei auch die Beobachtung, dass in keiner der 66 Entscheidungen ein inter-institutioneller Konflikt aufgrund anderer Bedingungen auftrat - es gab also keinen inter-institutionellen Konflikt in fast neun Jahren, der nicht durch Grundrechts- und/oder Souveränitätsbedenken hervorgerufen wurde. Außerdem brachte die QCA-Datenerhebung das erstaunliche Ergebnis hervor, dass in diesen Teilbereichen in 65 von 66 Fällen eine intra-institutionelle Einigkeit bei beiden Akteuren vorhanden war, wodurch alle intra-institutionellen Konflikte (entlang der politischen Ideologie, Zentrum vs. Peripherie, Nord vs. Süd, alte vs. neue oder große vs. kleine Mitgliedstaaten, etc.) ausgeschlossen werden konnten. In beispielsweise einem Bereich wie der europäischen Umwelt- oder Verkehrspolitik wäre ein solches Ergebnis kaum denkbar.

Jede der Bedingungen Grundrechts- und Souveränitätsbedenken zeigte sich als in der Lage, einen inter-institutionellen Konflikt alleine zu bedingen. Dies geschah jedoch nur in neun von insgesamt 31 Fällen mit gegebenem Outcome O (und damit in 29% der inter-institutionellen Konflikte) - darunter in fünf Fällen durch Souveränitätsbedenken und in vier Fällen durch Grundrechtsbedenken. Souveränitätsbedenken, die alleine zu einem inter-institutionellen Konflikt führten, wurden dabei hervorgerufen durch

- die Forderung nach der Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens (in drei Fällen),
- die Forderung, die Arbeit Europols sowie supranationale Interessen über die nationalen Interessen und Vorgaben bei der Arbeit der Verbindungsbeamten zu stellen (in einem Fall) sowie
- die Forderung nach der Stärkung der Unabhängigkeit und externen Kontrolle beim Kontaktstellennetz zur Korruptionsbekämpfung (in einem Fall).

Grundrechtsbedenken mit dieser Wirkung entstanden aus Befürchtungen um den Schutzstatus

- der Rechte von Kindern auf Schutz und Fürsorge (in zwei Fällen),
- des Rechts auf den Schutz personenbezogener Daten (in einem Fall) sowie
- des Rechts auf Nichtdiskriminierung und Freiheit (ein Mal).

Allerdings jedoch traten die beiden Bedenken am häufigsten gemeinsam auf (in 22 von 31 Fällen und damit in 71% der inter-institutionellen Konflikte). Dies suggerierte ein gewisses gegenseitiges Bedingen, was zumindest im Falle des Grundrechts Datenschutz auch als regelmäßige Kausalkette nachgewiesen werden konnte. Wenn auch keine eindeutige und nicht falsifizierbare Kausalkette aufgezeigt werden konnte, so konnte doch in allen bis auf einem Fall ein gegenseitiges Bedingen von Datenschutz und Souveränitätsbedenken beobachtet werden, indem ein Konflikt aufgrund des Datenschutzes auch zu gleichzeitigen Souveränitätsbedenken führte und vice versa. Hier wurde ein Zielkonflikt deutlich, da die mit datenschutzrechtlichen Bestimmungen einhergehenden Kontrollmaßnahmen und Transparenzbestimmungen dem Wunsch nach möglichst weitgehender Nutzung und Verarbeitung der Daten entgegen stehen und sich gegenseitig ausschließen.

Datenschutz stellte außerdem das dominierende Grundrecht in allen drei Teilbereichen dar, da dieses in den meisten Fällen ein bedeutender Aspekt der geäußerten Grundrechtsbedenken war und dabei zumeist durch den beschriebenen Zielkonflikt auch entscheidend für die Entscheidungsfindung und Verhandlungsposition der Akteure war. Dem Grundrecht auf Datenschutz konnte damit von allen Grundrechten die stärkste Wirkung auf den Legislativprozess zugeschrieben werden, da nur hier eine vorhandene Kohärenz immer zur Äußerung von Grundrechtsbedenken führte und nur hier die Äußerung entsprechender Bedenken immer auch (aufgrund des beschriebenen Zielkonflikts) zu Souveränitätsbedenken.

Die in Bezug auf ihre Wirkung für die Entscheidungsfindung gegensätzliche Kategorie bildeten die „unstrittigen“ Grundrechte, bei denen sich beide Legislativakteure hinsichtlich des Schutzniveaus einig waren und die so trotz vorhandener Kohärenz keine Grundrechtsbedenken hervorriefen. Diese Kategorie bildeten die Rechte auf Verteidigung und Rechtsbehelf, auf Leben und Unversehrtheit, bei Vergehen bei Völkermord, Kriegsverbrechen und Menschenhandel sowie auf ein faires Verfahren und Verteidigung.

Wie anhand der unstrittigen Grundrechte schon deutlich wurde, ergab sich im Rahmen der QCA-Datenerhebung, dass eine vorhandene Kohärenz alleine keine zwangsläufige Bedingung für Grundrechtsbedenken ist. Zwar kam es in den meisten Fällen mit vorhandener Kohärenz auch zu einer in den Augen des EPs ungenügenden Garantierung des Schutzniveaus durch den Rat, allerdings nicht in allen (in fünf Fällen führte eine vorhandene Kohärenz nicht zu Grundrechtsbedenken).

Die Frage, ob die politische Zusammensetzung der beiden legislativen Akteure Auswirkungen auf die Entscheidungsfindung hat, kann nach Auswertung aller Entscheidungen seit Inkrafttreten des Vertrags von Nizza im Rahmen der QCA eindeutig verneint werden. Als Einflussfaktor konnte dies ausgeschlossen werden, da sich Bedingungen und Ergebnisse über drei unterschiedliche Zusammensetzungen des Europäischen Parlaments sowie über mehrere Wechsel nationalstaatlicher Regierungen und damit über mehrere politische Zusammensetzungen des Rates hinweg nicht veränderten.

Allerdings birgt die Datenerhebung anhand der QCA für die Zeit vor dem Mitentscheidungsverfahren die Schwäche, dass sie nur die politischen Initiativen erfassen kann, die es in und komplett durch den Legislativprozess geschafft haben. Deuteten sich im Rat früh intra-institutionelle Uneinigkeit oder ein Veto eines oder mehrerer Mitgliedstaaten an, so konnte im intergouvernementalen Entscheidungsprozess der dritten Säule mit fehlendem Initiativmonopol der Kommission und so gut wie nicht vorhandener Einwirkungsmöglichkeiten des EPs ein Vorstoß einfach untergehen. Diese gescheiterten politischen Initiativen, also die Fälle von starken intra-institutionellen Konflikten im Rat unter dem intergouvernementalen Gesetzgebungsverfahren, können mit der durchgeführten QCA nicht erfasst werden.

Durch die auf die QCA folgende detaillierte Betrachtung der Entscheidungsprozesse im Rahmen der Prozess-Analyse konnten im Handeln des Rates bestimmte

Schemata beobachtet werden, die sich durch alle Teilbereiche zogen. So versuchte der Rat in allen drei Teilbereichen,

- die eigene Handlungs- und Entscheidungshoheit weitest möglich auszugestalten - wie bei den Versuchen, Terrorismusbekämpfung im Rahmen der intergouvernementalen dritten Säule zu behalten oder bei den Versuchen zur Konzentration von möglichst viel Kontrolle über die Tätigkeiten Europol im Rat,
- die Einflussmöglichkeiten des EPs zu möglichst gering zu halten - wie bei der Festlegung der Prioritäten Europol, beim Versuch der Verabschiedung des ersten SWIFT-Abkommens ohne Einbeziehung des EPs oder bei der Geheimhaltung von entscheidenden Dokumenten,
- die Einflussmöglichkeiten der Kommission zu verringern - wie bei der Reduzierung ihrer Stimmrechte im Verwaltungsrat von Europol oder bei der Auswahl des Direktors von Europol,
- positive Rahmenbedingungen für einen späteren nationalen Nutzen zu schaffen - wie z.B. häufig durch die „Aufweichung“ von Definitionen zur Beibehaltung der Auslegungsentscheidung und -hoheit auf der nationalen Ebene oder durch die Zurückstellung des Grundrechtsschutzes beim SWIFT-Abkommen hinter das Ziel der Schaffung künftiger positiver Verhandlungspositionen gegenüber der USA,
- Verpflichtungen durch den Grundrechtsschutz so gering und/oder unverbindlich wie möglich zu halten,
- die Zuständigkeit des EuGH für die Gesetzgebung der Teilbereiche zu verhindern sowie
- unabhängige Kontrolle einzuschränken - wie im Falle des Datenschutzes häufig durch die Ablehnung von internen und/oder externen Kontrollinstanzen wie z.B. bei der Streichung der Zusammenarbeit zwischen gemeinsamer Kontrollinstanz und Europäischem Datenschutzbeauftragten bei Europol.

Im Handeln des EPs konnten ebenfalls Schemata ausgemacht werden, die sich durch alle Teilbereiche zogen. Unter anderem in den Versuchen,

- den Grundrechtsschutz zu stärken,
- die demokratische und parlamentarische Kontrolle auszubauen,

- den supranationalen Einfluss zu vergrößern zur Verhinderung einer Machtkonzentration bei einem Akteur - wie durch generell die Verlagerung der Gesetzgebung auf die Gemeinschaftsebene oder konkret durch die Forderung der Finanzierung Europols durch den Gemeinschaftshaushalt,
- Transparenz und externe Kontroll- und Einflussmöglichkeiten auszubauen - wie durch die Stärkung der Einbeziehung der nationalen parlamentarischen Ebene oder des Einflusses des Europäischen Datenschutzbeauftragten,
- die Zuständigkeit des EuGH so umfassend wie möglich zu begründen,
- das Prinzip der Verhältnismäßigkeit zu stärken,
- möglichen Missbrauch und zweckentfremdete Auslegung der Definitionen durch eine möglichst klare und enge Fassung zu unterbinden sowie
- die Rechtssicherheit zu stärken und einen möglichst unbeschränkten und diskriminierungsfreien Zugang zu Rechtsbehelfen zu ermöglichen.

Für beide Akteure ließ sich in diesen Handlungsschemata eindeutig feststellen, dass sie den durch die handlungstheoretische Ebene der Rationalismus-Konstruktivismus-Debatte bedingten theoretischen Thesen entsprechen - im Falle des Rates der Logik des Konsequentialismus und im Falle des EPs der Logik der Angemessenheit. Konkret bedeutet dies, dass sich in den drei untersuchten Teilbereichen der Justiz- und Innenpolitik das EP für eine Stärkung des Grundrechtsschutzes und der supranationalen Ebene sowie für die Stärkung externer und supranationaler Kontrollmöglichkeiten einsetzt (= Logik der Angemessenheit), während der Rat die Sicherung seiner Entscheidungshoheit oder einen (späteren) nationalen Nutzen verfolgt und bei einem Zielkonflikt den Grundrechtsschutz und den Fortschritt der Supranationalisierung dahinter anstellt (= Logik des Konsequentialismus). Sieht einer der Akteure seine Präferenzen durch den anderen Akteur bedroht, kommt es zu einem Konflikt zwischen den Akteuren, der für die Entscheidungsfindung prägend ist.

Wie ist nun also die Wirkung dieser Erkenntnisse für folgende wissenschaftliche Analysen und für die Prognostizierbarkeit künftiger Gesetzgebung einzuschätzen?

Eine Erwartung hinsichtlich der neuen Machtkonstellation zwischen den gesetzgebenden Akteuren könnte aufgrund der Ergebnisse sein, dass sich das Entscheidungsfindungsverfahren deutlich verlängert und sich künftig zumeist über alle drei vorgesehenen Lesungen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens erstrecken wird. Dies konnte jedoch für die untersuchten Teilbereiche nicht bestätigt werden, da

sich beide Akteure in den ersten Verfahren „nach Lissabon“ trotz großer inhaltlicher Differenzen und inter-institutioneller Konflikte bemühten, Entscheidungen bereits in der ersten Lesung zu fällen. Daraus kann aber nicht abgeleitet werden, dass das Entscheidungsfindungsverfahren einfach bzw. konfliktarm abgelaufen sei. Denn auch wenn die formellen Schritte der weiteren Lesungen ausgelassen wurden, so war die inhaltliche Fülle an Verhandlungen, kategorischen Zurückweisungen von Positionen bzw. Forderungen sowie erneuten Verhandlungen mit Kompromissfindung trotzdem vorhanden. Nur eben in einem formellen Schritt. Deutlich wurde dies in den Verfahren zur Richtlinie 2011/92/EU (s. Abschnitt II.2.) und zum SWIFT-Abkommen (s. Abschnitt III.3.b).

Hier kann eine weitere (potentielle) Schwäche des Erklärungsansatzes erkannt werden. Bemühen sich die Legislativakteure, ein Gesetzesvorhaben in erster Lesung zum Abschluss zu bringen, ist die Dokumentation und wissenschaftliche Aufarbeitung des Entscheidungsverfahrens mit dargestelltem Ansatz zwar weiterhin möglich, jedoch deutlich erschwert. In diesen Fällen ist eine direkte Verfolgung der Verhandlungen und Meinungsfindung vor Ort entscheidend, da sich zur Dokumentation der Zwischenschritte auf keine Dokumente (von Seiten des EPs die einzelnen Entwicklungsstufen der Berichte, die eingebrachten Änderungsanträge, das Abstimmungsverhalten in Plenum und im Ausschuss bzw. von Seiten des Rates die Ratsprotokolle und vorgenommenen Änderungen in den unterschiedlichen Entwicklungsstufen eines Legislativvorschlags) gestützt werden kann.

In einer Projektion der hier gefundenen Ergebnisse auf die zukünftige politische Realität unter den Vorgaben der neuen vertraglichen Gegebenheiten deutet alles auf eine komplett veränderte politische Realität in den drei Teilbereichen des letzten Vergemeinschaftungsschritts hin, die geprägt sein wird von Konflikten zwischen Rat und EP, zähen Verhandlungen und legislativen Entscheidungen mit komplett neuer Ausrichtung und Zielsetzung.

Die Zielsetzung der Gesetzgebung in den drei untersuchten Teilbereichen lag vor der Auflösung der Säulenstruktur der EU auf der Aufrechterhaltung nationaler Entscheidungshoheit und der Schaffung positiver Rahmenbedingungen für einen (späteren) nationalen Nutzen sowie auf der inneren Sicherheit. Dem Ausbau des Grundrechtsschutzes oder der Kontroll- bzw. Einflussmöglichkeiten der supranationalen Ebene wurde dagegen nur untergeordnete Bedeutung zugemessen. Bei einem Zielkonflikt zwischen nationaler Souveränität und Grundrechtsschutz wurde in der Ge-

setzung unter dem Vertrag von Nizza der Grundrechtsschutz immer hinten ange stellt. Diese Zielsetzung wird aber nicht mehr aufrecht zu halten sein mit dem Euro päischen Parlament als gleichberechtigtem Gesetzgeber. Denn es hat sich gezeigt, dass in den untersuchten Teilbereichen die Position des EPs so gut wie nie Berück sichtigung fand und das letztendliche legislative Ergebnis über all die Jahre nur die Position des Rates widerspiegelte. Die Zielsetzung des EPs war jedoch immer eine komplett andere, in der der Grundrechtsschutz, der Ausbau der Transparenz sowie die Stärkung externer und supranationaler Kontroll- und Einflussmöglichkeiten im Mittelpunkt standen. Nach der Auflösung der Säulenstruktur der EU konkurrieren in den drei Teilbereichen des letzten Vergemeinschaftungsschrittes künftig also zwei konträre Zielsetzungen miteinander.

Gerade in den ersten Verhandlungen in den neuen Teilbereichen (die in den er sten zwei Jahren seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zahlenmäßig sehr ge ring waren und sich vor allem auf unstrittige Themen beschränkten) wird das EP be sonders auf die Einbringung seiner Position bedacht sein und zur Demonstration sei ner eigenen Zielsetzung und auch neuen Macht besonders auf Konfrontationskurs zum Rat gehen und sich um eine größtmögliche Sichtbarkeit seines Einflusses in den Entscheidungen bemühen.

Das Konfrontationspotential wird in der Zukunft auch nicht abnehmen, da sich als das Grundrecht mit der größten Verbreitung in allen Teilbereichen der Datenschutz herausgestellt hat. Und der Schutz personenbezogener Daten wird in der künftigen politischen Realität der Teilbereiche weiter eine bedeutende Rolle spielen, denn so wohl die Themenbereiche Terrorismusbekämpfung, internationale Abkommen zur Flugsicherheit sowie rund um Europol werden durch ihre Vielzahl von einzelnen Re gelungen regelmäßig auf der Agenda der Gesetzgebung auftauchen.

Die Prozess-Analyse des SWIFT-Abkommens zeigte die Unterschiede der beiden Legislativprozesse unter den beiden vertraglichen Grundlagen in hervorragender Weise auf. Das Europäische Parlament nutzte seine neuen gesetzgeberischen Kom petenzen sehr offensiv und zeigte, dass es die Grundsätze, die es in der Justiz- und Innenpolitik unter den Rahmenbedingungen vor dem Vertrag von Lissabon immer vertreten hatte, auch im „Ernstfall“ - wenn seine Meinung Einfluss auf den legislativen Prozess hat - vertreten wird. Im Falle des SWIFT-Abkommens bedeutete dies für den Rat, dass er deutliche Zugeständnisse machen musste und von der unter dem alten Gesetzgebungsverfahren praktizierten Vorgehensweise abweichen musste. Somit

kann eindeutig festgestellt werden, dass unter der früheren rechtlichen Grundlage und dem Konsultationsverfahren das legislative Ergebnis komplett anders ausgesehen hätte.

Worin kann der wissenschaftliche Mehrwert der Arbeit gesehen werden? Der methodische Mehrwert liegt in der Bereitstellung eines Ansatzes, der auf zahlreiche andere Politikfelder und Teilbereiche übertragen werden kann. Wie und nach welchen Kriterien werden legislative Entscheidungen auf EUropäischer Ebene getroffen? Eine Beantwortung dieser Frage für die Gesamtheit der EU-Politik ist nicht möglich, so müssen kleinere Untersuchungseinheiten gewählt werden, die eine solche Beantwortung über ihren gesamten Umfang möglich machen. Die Kombination aus dieser Konzentration auf die Mikroebene, zweistufiger methodischer Herangehensweise und handlungstheoretischem Ansatz kann mit nur geringen Anpassungsbemühungen auf andere Politikbereiche übertragen werden. Durch das Zusammensetzen der dadurch gewonnen Einzelbilder kann ein großer Teil des „Mosaik EU“ erklärt werden.

Gleiches gilt für die Anwendung der theoretischen Grundlage, der Konstruktivismus-Rationalismus-Debatte. Die vorliegende Anwendung entkam den Fallen eines Paradigmenkampfes und konnte so belastbare, überprüfbare und abgrenzbare Hypothesen liefern. Der (Mikro-)Fokus lag nicht auf dem Handeln der gesamten Gemeinschaft, sondern auf den beteiligten Akteuren und der Frage, welcher Akteur unter welchen Umständen nach welcher Handlungslogik agiert. Dass dieser Ansatz funktionierte, zeigte zudem, dass der Anspruch der Groß-Theorien, alle Aspekte und Prozesse eines derartig komplexen Systems wie der EU mit nur einer Theorie erklären zu können, nicht funktioniert. Erst in der Reduzierung auf die einzelnen Akteure und einen abgrenzbaren Rahmen von Umständen konnte eine Rückführung der Entscheidungsprozesse der drei Teilbereiche des letzten Vergemeinschaftungsschritts gelingen.

Der Mehrwert für die Politikanalyse liegt in der Bereitstellung eines Erklärungsmusters, durch das für fast jede zweite Entscheidung (in 47% der Entscheidungen über einen Zeitraum von fast neun Jahren) der drei Teilbereiche des letzten Vergemeinschaftungsschritts der Legislativprozess und das Akteurshandeln prognostizierbar werden. So können für den Fall, dass eine Entscheidung Souveränitäts- und/oder Grundrechtsbedenken aufwirft, Verlauf der Verhandlungen und Handlungslogik/Entscheidungsmotive der Akteure gut abgeschätzt werden. Zudem ist das Schema übertragbar auf den gesamten Politikbereich Justiz und Inneres, da die heraus-

gearbeiteten Bedingungen und kausalen Zusammenhänge auch in vielen weiteren Entscheidungen anderer JI-Teilbereiche zu finden sind.

Die vorliegende Untersuchung ist die erste, die einen kompletten Überblick über diese, eine Sonderstellung einnehmenden Teilbereiche und ihr Funktionieren liefert und dadurch einen Ausblick geben kann auf die künftige politische Realität der europäischen Justiz- und Innenpolitik nach der Auflösung der Säulenstruktur der EU durch den Vertrag von Lissabon.

Komprimiert auf einen abschließenden Satz liefert die Untersuchung also ein Schema, anhand dessen für zahlreiche legislative Vorgänge der künftigen Justiz- und Innenpolitik der Prozess der Entscheidungsfindung und der Verhandlungen sowie die Verhandlungspositionen und Argumente der Legislativakteure prognostiziert werden können.

LITERATURVERZEICHNIS

- Alvaro, Alexander/Zorn, Steffen: *Die Situation der Grund- und Menschenrechte innerhalb der EU. Eine Analyse der rechtlichen und politischen Hintergründe*, in: Schriftenreihe Schriften zur Europapolitik Band 5, Hamburg 2007.
- Andreatta, Filippo: Theory and the European Union's International Relations, in: Hill, Christopher/Smith, Michael (Hrsg.): *International Relations and the European Union*, Oxford u.a. 2005 [S. 18-38].
- Arendt, Hannah: *The Origins of Totalitarianism*, New York 1973.
- Aus, Jonathan P.: *EU Governance in an Area of Freedom, Security and Justice: Logics of Decision-making in the Justice and Home Affairs Council*, in: ARENA Working Paper, 15/2007.
- Bauer, Michael: Organisation und rechtlicher Rahmen des Politikfelds Inneres und Justiz nach dem Vertrag von Lissabon, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union*, Baden-Baden 2008 [S. 99-114].
- Bennett, Andrew/George, Alexander L.: *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge u.a. 2005.
- Berg-Schlosser, Dirk/De Meur, Gisèle/Rihoux, Benoit/Ragin, Charles: Qualitative Comparative Analysis (QCA) as an Approach, in: Ragin, Charles/Rihoux, Benoit (Hrsg.): *Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*, Los Angeles u.a. 2009 [S. 1-18].
- Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika: Theorien der europäischen Integration: ein Systematisierungsversuch, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden 2006 [S. 9-40].

- Blank, Kermit/Hooghe, Liesbet/Marks, Gary: *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance*, in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 34 Heft 3, 1996.
- Blatter, Joachim/Janning, Frank/Wagemann, Claudius: *Qualitative Politikanalyse: eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*, Wiesbaden 2007.
- Boekle, Henning/Rittberger, Volker/Wagner, Wolfgang: *Normen und Außenpolitik: Konstruktivistische Außenpolitiktheorie*, in: *Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung*, Nr. 34, 1999.
- Brouwer, Evelien: *The EU Passenger Name Record System and Human Rights. Transferring passenger data or passenger freedom?*, in: *CEPS Working Document*, No. 320/September 2009.
- Burgess, Michael: *Federalism and Federation*, in: Cini, Michelle (Hrsg.): *European Union Politics*, Oxford 2007 [S. 69-84].
- Bürgin, Alexander/Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank/Schwellnus, Guido: *Die Konstitutionalisierung der Europäischen Union. Eine qualitativ-vergleichende Analyse*, in: Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank (Hrsg.): *Die Europäische Union auf dem Weg in den Verfassungsstaat*, Frankfurt a.M. 2006 [S. 41-69].
- Caporaso, James A./Checkel, Jeffrey T./Jupille, Joseph: *Integrating Institutions. Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union*, in: *Comparative Political Studies*, Ausg. 36/1-2, 2003 [S. 7-40].
- Carrera, Sergio/Geyer, Florian: *The Reform Treaty & Justice and Home Affairs. Implications for the Common Area of Freedom, Security & Justice*, in: *CEPS Policy Brief*, No. 141, 2007.
- Checkel, Jeffrey T.: *Constructivist Approaches to European Integration*, in: *ARENA Working Paper*, 6/2006.
- Checkel, Jeffrey T.: *It's the Process Stupid! Process Tracing in the Study of European and International Politics*, in: *ARENA Working Paper*, 26/2005.
- Checkel, Jeffrey T.: *The Constructivist Turn in International Relations Theory*, in: *World Politics*, Heft 50, 1998 [S. 324-348].
- Checkel, Jeffrey T.: *Social construction and integration*, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 6 Heft 4, 1999.

- Checkel, Jeffrey T./Moravcsik, Andrew: *A Constructivist Research Program in EU Studies?*, in: *European Union Politics*, Heft 2/2001 [S. 219-249].
- Christiansen, Thomas/Jørgensen, Knud Erik/Wiener, Antje: *The social construction of Europe*, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 6 Heft 4, 1999.
- Cini, Michelle: Intergovernmentalism, in: Cini, Michelle (Hrsg.): *European Union Politics*, Oxford 2007 [S. 99-116].
- de Lobkowicz, Wenceslas: Intergovernmental Cooperation in the Field of Migration - From the Single European Act to Maastricht, in: Monar, Jörg/Morgan, Roger (Hrsg.): *The Third Pillar of the European Union. Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs*, Brüssel 1994 [S. 99-122].
- den Boer, Monica: An Area of Freedom, Security and Justice: Bogged Down by Compromise, in: O'Keeffe, David/Twomey, Patrick (Hrsg.): *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, Oxford u.a. 1999 [S. 303-321].
- Diez, Thomas/Wiener, Antje: Introducing the Mosaic of Integration Theory, in: Diez, Thomas/Wiener, Antje (Hrsg.): *European Integration Theory*, Oxford/New York 2009 [S. 1-24].
- Donnelly, Brendan: *Justice and Home Affairs in the Lisbon Treaty: A Constitutionalising Clarification?*, in: *Eipascope*, Ausg. 1/2008 [S. 19-23].
- Einheitliche Europäische Akte*, veröffentlicht in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Nr. L 169 vom 29.06.1987.
- Einheitliche Europäische Akte - Schlussakte, Erklärung zu Artikel 8a des EWG-Vertrages*, veröffentlicht in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Nr. L 169 vom 29.06.1987.
- Einheitliche Europäische Akte - Schlussakte, Politische Erklärung der Regierungen der Mitgliedstaaten zur Freizügigkeit*, veröffentlicht in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Nr. L 169 vom 29.06.1987.
- Engelmann, Daniela/Knopf, Hans-Joachim/Roscher, Klaus/Risse, Thomas: Identität und Europäische Union. Die Diskussion um den Euro in Großbritannien, Frankreich und Deutschland, in: König, Thomas/Rieger, Elmar/Schmitt, Hermann (Hrsg.): *Europäische Institutionenpolitik*, Frankfurt a.M. u.a. 1997 [S. 79-98].

Europäische Kommission: *Programm zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus - Zusicherungen des Finanzministeriums der Vereinigten Staaten*, veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 166 vom 20.07.2007 [S. 18-25].

Europäische Kommission: *Vorschlag für einen Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung*, KOM(2001) 521, 2001.

Europäische Kommission: *Mitteilung der Kommission: Ein Projekt für die Europäische Union*, KOM(2002) 247, 2002.

Europäische Kommission: *[.] Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über deren Assoziierung bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands im Namen der Europäischen Union; Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über deren Assoziierung bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands im Namen der Europäischen Gemeinschaft [.]*, KOM(2004) 593, 2004.

Europäische Kommission: *Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen - Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts - Zusammenfassung der Folgenabschätzung*, SEK(2006)1683, 2006.

Europäische Kommission: *Commission Staff Working Document - Accompanying document to the Proposal for a Council Decision establishing the European Police Office (Europol) - Impact Assessment*, SEC(2006)1682, 2006.

Europäische Kommission: *Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (Europol)*, KOM(2006) 817, 2006.

Europäische Kommission: *Commission Staff Working Document: Accompanying Document to the Proposal for a Council Framework Decision Amending Framework Decision 2002/475/JHA on Combating Terrorism - Impact Assessment*, SEC(2007) 1424, 2007.

Europäische Kommission: *Special Eurobarometer 266: The role of the European Union in Justice, Freedom and Security policy areas*, 2007.

Europäische Kommission: *Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu Strafverfolgungszwecken*, KOM(2007) 654, 2007.

Europäische Kommission: *Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung*, KOM(2007) 650, 2007.

Europäische Kommission: *Special Eurobarometer 290: The role of the European Union in Justice, Freedom and Security policy areas*, 2008.

Europäische Kommission: *Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus*, KOM(2009) 703, 2009.

Europäische Kommission: *Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Übereinkommens zwischen der Europäischen Union sowie der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Anwendung einiger Bestimmungen des Übereinkommens vom 29. Mai 2000 über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des dazugehörigen Protokolls von 2001*, KOM(2009) 704, 2009.

Europäische Kommission: *Recommendation from the Commission to the Council to authorize the opening of negotiations for an agreement between the European Union and the United States of America to make available to the United States Treasury Department financial payment messaging data to prevent and combat terrorism and terrorist financing*, SEC(2010) 315, 2010.

Europäische Kommission: *Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus*, KOM(2010) 316, 2010.

Europäischer Konvent: *Beitrag des Mitglieds des Konvents Elmar Brok: Bestimmungen betreffend 'Freiheit, Sicherheit und Recht', die in die Verfassung der Europäischen Union aufzunehmen wären*, CONV 436/02, 2002.

Europäischer Konvent: *Beitrag des Mitglieds des Konvents Herrn Joschka Fischer und Herrn Dominique de Villepin: Deutsch-französische Vorschläge für den Europäischen Konvent zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, CONV 435/02, 2002.

Europäischer Konvent: *Justiz und Inneres - Stand der Arbeiten und allgemeine Problematik*, CONV 69/02, 2002.

Europäischer Konvent: *Kurzniederschrift über die Sitzung der Arbeitsgruppe X "Freiheit, Sicherheit und Recht" vom 8. November 2002*, CONV 401/02, 2002.

Europäischer Konvent: *Mandat der Gruppe X "Freiheit, Sicherheit und Recht"*, CONV 258/02, 2002.

Europäischer Konvent: *Plenartagung 6./7. Juni 2002 in Brüssel*, CONV 97/02, 2002.

Europäischer Konvent: *Schlussbericht der Gruppe X "Freiheit, Sicherheit und Recht"*, CONV 426/02, 2002.

Europäischer Konvent: *Synthesebericht über die Plenartagung vom 5. und 6. Dezember 2002 in Brüssel*, CONV 449/02, 2002.

Europäischer Konvent: *Entwurf der Verfassung, Band II - Überarbeitete Textentwürfe für die Teile II, III und IV*, CONV 802/03, 2003.

Europäischer Konvent: *Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts - Entwurf von Artikel 31 des Teils I, Entwurf von Artikeln des Teils II*, CONV 614/03, 2003.

Europäischer Konvent: *Reaktionen auf den Textentwurf in Dokument CONV 802/03*, CONV 821/03, 2003.

Europäischer Konvent: *Übersicht über die Änderungsvorschläge betreffend den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Entwürfe für Artikel 31 (Teil I) und für Artikel des Teils II*, CONV 644/03, 2003.

Europäisches Parlament: *SWIFT background note*, 02.07.2010.

Europäisches Parlament: *Entschiessung zur Bekämpfung des Terrorismus*, B2-131/85, 1985.

Europäisches Parlament: *Entschiessung zum Terrorismus*, 1986, veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 255 vom 13.10.1986.

Europäisches Parlament: *EntschlieÙung zur Gründung von Europol*, A3-0382/92, 1993.

Europäisches Parlament: *EntschlieÙung zum Terrorismus und zu seinen Auswirkungen auf die Sicherheit in Europa*, A3-0058/94, 1994.

Europäisches Parlament: *EntschlieÙung zur Europol-Konvention*, B4-0732/95, 1995.

Europäisches Parlament: *Bericht über den Kampf gegen den Terrorismus in der Europäischen Union*, A4-0368/96, 1996.

Europäisches Parlament: *EntschlieÙung zu Europol*, A4-0061/96, 1996.

Europäisches Parlament: *Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat zu Europol: Stärkung der parlamentarischen Kontrolle und Erweiterung der Befugnisse*, A4-0064/99, 1999.

Europäisches Parlament: *Bericht über die Initiative der Portugiesischen Republik im Hinblick auf die Annahme eines Rechtsakts des Rats aufgrund von Artikel 43 Absatz 1 des Übereinkommens über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol-Übereinkommen) zur Erstellung eines Protokolls zur Änderung von Artikel 2 und des Anhangs des Übereinkommens*, A5-0312/2000, 2000.

Europäisches Parlament: *Bericht über den Europäischen Rat von Laeken und die Zukunft der Union*, T5-0641/2001, 2001.

Europäisches Parlament: *Bericht über den Vorschlag der Kommission für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung*, A5-0397/2001, 2001.

Europäisches Parlament: *Bericht über eine Initiative des Vereinigten Königreichs, der Französischen Republik und des Königreichs Schweden im Hinblick auf die Annahme eines Rahmenbeschlusses über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen oder Geldbußen durch den Rat*, A5-0444/2001, 2001.

Europäisches Parlament: *Empfehlung des Europäischen Parlaments zu der Rolle der Union beim Kampf gegen den Terrorismus*, A5-0273/2001, 2001.

Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie*, T5-0313/2001, 2001.

Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung*, T5-0633/2001, 2001.

Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung*, T5-0633/2001, 2001.

Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu der Initiative des Königreichs Schweden im Hinblick auf die Annahme eines Beschlusses des Rates zur Festlegung der Bestimmungen im Übereinkommen von 1995 über das vereinfachte Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Bestimmungen im Übereinkommen von 1996 über die Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands im Sinne des Übereinkommens über die Assoziierung der Republik Island und des Königreichs Norwegen bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands darstellen*, T5-0592/2001, 2001.

Europäisches Parlament: *Bericht über den Vorschlag zur Änderung der Gründungsrechtsakte der Gemeinschaftseinrichtungen infolge der Annahme der neuen Haushaltsordnung (KOM(2002) 406) [...] 6. zur Änderung des Beschlusses (2002/187/JI) über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität [...]*, A5-0336/2002, 2002.

Europäisches Parlament: *Bericht über die Initiative des Königreichs Belgien und des Königreichs Spanien im Hinblick auf die Annahme eines Rechtsakts des Rates zur Erstellung eines Protokolls zur Änderung des Übereinkommens über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol-Übereinkommen), des Protokolls betreffend die Auslegung des Übereinkommens über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften im Wege der Vorabentscheidung und des Protokolls über die Vorrechte und Immunitäten für Europol, die Mitglieder der Organe, die stellvertretenden Direktoren und die Bediensteten von Europol und Empfehlung des Europäischen Parla-*

ments an den Rat zur künftigen Entwicklung von Europol und zu seiner vollen Integration in das institutionelle System der Europäischen Union, A5-0173/2002, 2002.

Europäisches Parlament: *Bericht über die Initiative des Königreichs Dänemark im Hinblick auf die Annahme eines Beschlusses des Rates über die gemeinsame Inanspruchnahme von Verbindungsbeamten, die von den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten entsandt sind, A5-0347/2002, 2002.*

Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Entwurf eines Rahmenbeschlusses des Rates über die Vollstreckung von Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln in der Europäischen Union, T5-0285/2002, 2002.*

Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Initiative des Königreichs Dänemark im Hinblick auf die Annahme des Beschlusses des Rates betreffend die Ermittlung und Strafverfolgung von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, T5-0601/2002, 2002.*

Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Initiative des Königreichs Dänemark im Hinblick auf die Annahme eines Beschlusses des Rates über die gemeinsame Inanspruchnahme von Verbindungsbeamten, die von den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten entsandt sind, T5-0542/2002, 2002.*

Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Initiative des Königreichs Dänemark im Hinblick auf die Annahme eines Rahmenbeschlusses des Rates zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor, T5-0541/2002, 2002.*

Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Initiative des Königreichs Dänemark im Hinblick auf die Annahme eines Rahmenbeschlusses des Rates über die Einziehung von Erträgen, Tatwerkzeugen und Vermögensgegenständen aus Straftaten durch den Rat, T5-0552/2002, 2002.*

Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Initiative des Königreichs Dänemark zur Annahme eines Rahmenbeschlusses*

des Rates über die Vollstreckung von Einziehungsentscheidungen in der Europäischen Union, T5-0553/2002, 2002.

Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Initiative des Vereinigten Königreichs, der Französischen Republik und des Königreichs Schweden im Hinblick auf die Annahme eines Rahmenbeschlusses über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen oder Geldbußen durch den Rat, T5-0019/2002, 2002.*

Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zur Initiative des Königreichs Spanien im Hinblick auf die Annahme eines Beschlusses des Rates über die Einführung neuer Funktionen für das Schengener Informationssystem, insbesondere im Hinblick auf die Terrorismusbekämpfung, T5-0610/2002, 2002.*

Europäisches Parlament: *Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung des Beschlusses 2002/187/JI über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität, T5-0482/2002, 2002.*

Europäisches Parlament: *Bericht über den Vorschlag der Kommission für eine Entscheidung des Rates betreffend den Informationsaustausch, die Risikobewertung und die Kontrolle bei neuen Suchtstoffen und neuen synthetischen Drogen, A5-0483/2003, 2003.*

Europäisches Parlament: *Bericht über den Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens zur Bekämpfung der Verschmutzung durch Schiffe, A5-0373/2003, 2003.*

Europäisches Parlament: *Bericht über die Initiative des Königreichs Dänemark im Hinblick auf die Annahme eines Rechtsakts des Rates zur Erstellung - aufgrund von Artikel 43 Absatz 1 des Übereinkommens über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol-Übereinkommen) - eines Protokolls zur Änderung dieses Übereinkommens, A5-0106/2003, 2003.*

Europäisches Parlament: *Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat zu den Abkommen EU/Vereinigte Staaten in den Bereichen justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und Auslieferung, T5-0239/2003, 2003.*

Europäisches Parlament: *Bericht 1. über die Initiative Irlands zur Annahme eines Beschlusses des Rates zur Änderung des Beschlusses 2000/820/JI des Rates über*

die Errichtung der Europäischen Polizeiakademie (EPA) 2. über die Initiative des Vereinigten Königreichs zur Annahme eines Beschlusses des Rates zur Änderung des Beschlusses 2000/820/JI des Rates über die Errichtung der Europäischen Polizeiakademie (EPA), A5-0140/2004, 2004.

Europäisches Parlament: *Bericht über den Entwurf eines Rahmenbeschlusses zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Handels mit Drogen, A5-0095/2004, 2004.*

Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für eine Entscheidung des Rates betreffend den Informationsaustausch, die Risikobewertung und die Kontrolle bei neuen Suchtstoffen und neuen synthetischen Drogen, T5-0004/2004, 2004.*

Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens zur Bekämpfung der Verschmutzung durch Schiffe, T5-0008/2004, 2004.*

Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu der Initiative des Vereinigten Königreichs zur Annahme eines Beschlusses des Rates zur Änderung des Beschlusses 2000/820/JI des Rates über die Errichtung der Europäischen Polizeiakademie (EPA), T5-0289/2004, 2004.*

Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu der Initiative Irlands zur Annahme eines Beschlusses des Rates zur Änderung des Beschlusses 2000/820/JI des Rates über die Errichtung der Europäischen Polizeiakademie, T5-0288/2004, 2004.*

Europäisches Parlament: *Bericht 1. über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags und über die vorläufige Anwendung einiger Bestimmungen dieses Abkommens 2. über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung des Abkommens 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, A6-0201/2005, 2005.

Europäisches Parlament: *Bericht über den Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, A6-0277/2005, 2005.*

Europäisches Parlament: *Bericht über die Initiative der Bundesrepublik Deutschland, des Königreichs Spanien, der Französischen Republik, der Italienischen Republik und des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland im Hinblick auf die Annahme des Beschlusses des Rates über den Schutz des Euro gegen Fälschung durch Benennung von Europol als Zentralstelle zur Bekämpfung der Euro-Fälschung, A6-0079/2005, 2005.*

Europäisches Parlament: *Bericht über die Initiative des Königreichs Schweden im Hinblick auf die Annahme eines Rahmenbeschlusses über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, insbesondere in Bezug auf schwerwiegende Straftaten einschließlich terroristischer Handlungen, A6-0162/2005, 2005.*

Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über deren Assoziierung bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands im Namen der Europäischen Gemeinschaft, T6-0375/2005, 2005.*

Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten, T6-0217/2005, 2005.*

Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Errichtung der Europäischen Polizeiakademie (EPA) als Einrichtung der Europäischen Union, T6-0085/2005, 2005.*

Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität*, T6-0405/2005, 2005.

Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu der Initiative der Bundesrepublik Deutschland, des Königreichs Spanien, der Französischen Republik, der Italienischen Republik und des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland im Hinblick auf die Annahme des Beschlusses des Rates über den Schutz des Euro gegen Fälschung durch Benennung von Europol als Zentralstelle zur Bekämpfung der Euro-Fälschung*, T6-0084/2005, 2005.

Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu der Initiative des Königreichs Schweden im Hinblick auf die Annahme eines Rahmenbeschlusses über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, insbesondere in Bezug auf schwerwiegende Straftaten einschließlich terroristischer Handlungen*, T6-0216/2005, 2005.

Europäisches Parlament: *Bericht mit dem Vorschlag für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat zu den Verhandlungen über ein Abkommen mit den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR) zur Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und grenzüberschreitender Kriminalität, einschließlich organisierter Kriminalität*, A6-0252/2006, 2006.

Europäisches Parlament: *Bericht über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Auflegung des Programms „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ für den Zeitraum 2007–2013 – Rahmenprogramm „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“*, A6-0389/2006, 2006.

Europäisches Parlament: *Bericht über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Änderung des Beschlusses 2001/886/JI über die Entwicklung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II)*, A6-0413/2006, 2006.

Europäisches Parlament: *Bericht über die Initiative der Republik Österreich, des Königreichs Belgien und der Republik Finnland im Hinblick auf die Annahme eines Beschlusses des Rates über die Zusammenarbeit zwischen den Vermögensabschöpfungsstellen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Aufspürens und der*

Ermittlung von Erträgen aus Straftaten oder anderen Vermögensgegenständen im Zusammenhang mit Straftaten, A6-0388/2006, 2006.

Europäisches Parlament: *Bericht über die Initiative des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland zur Aufnahme des Beschlusses zur Änderung des Beschlusses 2003/170/JI über die gemeinsame Inanspruchnahme von Verbindungsbeamten, die von den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten entsandt sind, A6-0064/2006, 2006.*

Europäisches Parlament: *Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat zu den Verhandlungen über ein Abkommen mit den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR) zur Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und grenzüberschreitender Kriminalität, einschließlich organisierter Kriminalität, T6-0354/2006, 2006.*

Europäisches Parlament: *Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Zugriff auf SWIFT-Überweisungsdaten durch die amerikanischen Geheimdienste, T6-0317/2006, 2006.*

Europäisches Parlament: *Entschließungsantrag eingereicht im Anschluss an Erklärungen des Rates und der Kommission gemäß Artikel 103 Absatz 2 der Geschäftsordnung von Martine Roure im Namen der PSE-Fraktion zum Zugriff der US-amerikanischen Geheimdienste auf Bankdaten von Geldüberweisungen, B6-0386/2006, 2006.*

Europäisches Parlament: *Entschließungsantrag eingereicht im Anschluss an Erklärungen des Rates und der Kommission gemäß Artikel 103 Absatz 2 der Geschäftsordnung von Monica Frassoni und Daniel Marc Cohn-Bendit im Namen der Verts/ALE-Fraktion zum Zugriff auf SWIFT-Überweisungsdaten durch die amerikanischen Geheimdienste, B6-0391/2006, 2006.*

Europäisches Parlament: *Entschließungsantrag eingereicht im Anschluss an Erklärungen des Rates und der Kommission gemäß Artikel 103 Absatz 2 der Geschäftsordnung von Alexander Alvaro, Sophia in 't Veld und Margarita Starkevičiūtė im Namen der ALDE-Fraktion zum Zugriff auf SWIFT-Überweisungsdaten durch die US-amerikanischen Geheimdienste, B6-0393/2006, 2006.*

Europäisches Parlament: *Entschließungsantrag eingereicht im Anschluss an Erklärungen des Rates und der Kommission gemäß Artikel 103 Absatz 2 der Ge-*

schäftsordnung von Sahra Wagenknecht, Giusto Catania und Umberto Guidoni im Namen der GUE/NGL-Fraktion zur Verletzung der Datenschutzvorschriften in europäischen Ländern durch die Verwendung von SWIFT-Daten durch die USA, B6-0395/2006, 2006.

Europäisches Parlament: Entschließungsantrag eingereicht im Anschluss an Erklärungen des Rates und der Kommission gemäß Artikel 103 Absatz 2 der Geschäftsordnung von Mihael Brejč im Namen der PPE-DE-Fraktion und von Brian Crowley, Romano Maria La Russa und Roberta Angelilli im Namen der UEN-Fraktion zum angeblichen Zugriff auf SWIFT-Überweisungsdaten durch die amerikanischen Geheimdienste, B6-0385/2006, 2006.

Europäisches Parlament: Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Auflegung des Programms „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ für den Zeitraum 2007–2013 – Rahmenprogramm „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“, T6-0596/2006, 2006.

Europäisches Parlament: Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II), T6-0447/2006, 2006.

Europäisches Parlament: Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Änderung des Beschlusses 2001/886/JI über die Entwicklung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II), T6-0598/2006, 2006.

Europäisches Parlament: Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Auflegung des Programms "Strafjustiz" für den Zeitraum 2007-2013 als Teil des Rahmenprogramms "Grundrechte und Justiz", T6-0595/2006, 2006.

Europäisches Parlament: Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Berücksichtigung der in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ergangenen Verurteilungen in einem neuen Strafverfahren, T6-0373/2006, 2006.

Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu der Initiative der Republik Österreich, des Königreichs Belgien und der Republik Finnland im Hinblick auf die Annahme eines Beschlusses des Rates über die Zusammenarbeit zwischen den Vermögensabschöpfungsstellen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Aufspürens und der Ermittlung von Erträgen aus Straftaten oder anderen Vermögensgegenständen im Zusammenhang mit Straftaten*, T6-0541/2006, 2006.

Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu der Initiative des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland zur Annahme des Beschlusses zur Änderung des Beschlusses 2003/170/JI über die gemeinsame Inanspruchnahme von Verbindungsbeamten, die von den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten entsandt sind*, T6-0126/2006, 2006.

Europäisches Parlament: *Mündliche Anfrage mit Aussprache gemäß Artikel 108 der Geschäftsordnung von Pervenche Berès im Namen des Ausschusses für Wirtschaft und Währung, Jean-Marie Cavada im Namen des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres an den Rat - Betrifft: SWIFT*, O-0131/2006, 2006.

Europäisches Parlament: *Mündliche Anfrage mit Aussprache gemäß Artikel 108 der Geschäftsordnung von Pervenche Berès im Namen des Ausschusses für Wirtschaft und Währung, Jean-Marie Cavada im Namen des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres an die Kommission - Betrifft: SWIFT*, O-0132/2006, 2006.

Europäisches Parlament: *Public Hearing: The Interception of Bank Transfer Data from the SWIFT System by the US Secret Services, Wednesday, 4 October 2006 from 09:00 to 12:30*, PE-378.694, 2006.

Europäisches Parlament: *Bericht über den Entwurf eines Rahmenbeschlusses des Rates über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile in Strafsachen, durch die eine freiheitsentziehende Strafe oder Maßnahme verhängt wird, für die Zwecke ihrer Vollstreckung in der Europäischen Union*, A6-0362/2007, 2007.

Europäisches Parlament: *Bericht über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Zugang der für die innere Sicherheit zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und von Europol zum Visa-Informationssystem (VIS) für Datenabfra-*

gen zum Zwecke der Prävention, Aufdeckung und Untersuchung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten, A6-0195/2007, 2007.

Europäisches Parlament: *Bericht über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates über Kontrollmaßnahmen und strafrechtliche Vorschriften für die neue synthetische Droge 1-Benzylpiperazin (BZP), A6-0417/2007, 2007.*

Europäisches Parlament: *Bericht über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL), A6-0447/2007, 2007.*

Europäisches Parlament: *Bericht über den Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, A6-0444/2007, 2007.*

Europäisches Parlament: *Bericht über die behauptete Nutzung europäischer Staaten durch die CIA für die Beförderung und das rechtswidrige Festhalten von Gefangenen, A6-0020/2007, 2007.*

Europäisches Parlament: *Bericht über die Initiative der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik im Hinblick auf die Annahme eines Rahmenbeschlusses des Rates über die Anerkennung und Überwachung von Bewährungsstrafen, alternativen Sanktionen und bedingten Verurteilungen, A6-0356/2007, 2007.*

Europäisches Parlament: *Bericht über die Initiative der Republik Österreich im Hinblick auf die Annahme eines Beschlusses des Rates zur Änderung des Beschlusses 2002/348/JI des Rates vom 25. April 2002 über die Sicherheit bei Fußballspielen von internationaler Bedeutung, A6-0052/2007, 2007.*

Europäisches Parlament: *Bericht über die Initiative des Königreichs Belgien, der Republik Bulgarien, der Bundesrepublik Deutschland, des Königreichs Spanien, der Französischen Republik, des Großherzogtums Luxemburg, des Königreichs der Niederlande, der Republik Österreich, der Republik Slowenien, der Slowakischen Republik, der Italienischen Republik, der Republik Finnland, der Portugiesischen Republik, Rumäniens und des Königreichs Schweden zum Erlass eines Beschlusses des Rates zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, A6-0207/2007, 2007.*

Europäisches Parlament: *Einberufung der Regierungskonferenz: Stellungnahme des Europäischen Parlaments (Artikel 48 EUV), T6-0328/2007, 2007.*

Europäisches Parlament: *Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. Dezember 2007 zur Bekämpfung des Terrorismus, T6-0612/2007, 2007.*

Europäisches Parlament: *Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. Juli 2007 zum Abkommen mit den Vereinigten Staaten von Amerika über Fluggastdatensätze, T6-0347/2007, 2007.*

Europäisches Parlament: *Entschließung des Europäischen Parlaments zu der behaupteten Nutzung europäischer Staaten durch die CIA für die Beförderung und das rechtswidrige Festhalten von Gefangenen, T6-0032/2007, 2007.*

Europäisches Parlament: *Entschließung des Europäischen Parlaments zu der SWIFT, dem Abkommen über Fluggastdatensätze und dem transatlantischen Dialog über diese Themen, T6-0039/2007, 2007.*

Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. November 2007 zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über Kontrollmaßnahmen und strafrechtliche Vorschriften für die neue synthetische Droge 1-Benzylpiperazin (BZP), T6-0525/2007, 2007.*

Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. Oktober 2007 zu dem Entwurf eines Rahmenbeschlusses des Rates über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile in Strafsachen, durch die eine freiheitsentziehende Strafe oder Maßnahme verhängt wird, für die Zwecke ihrer Vollstreckung in der Europäischen Union, T6-0476-2007, 2007.*

Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. Oktober 2007 zu der Initiative der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik im Hinblick auf die Annahme eines Rahmenbeschlusses des Rates über die Anerkennung und Überwachung von Bewährungsstrafen, alternativen Sanktionen und bedingten Verurteilungen, T6-0475/2007, 2007.*

Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 29. März 2007 zu der Initiative der Republik Österreich im Hinblick auf die Annahme eines Beschlusses des Rates zur Änderung des Beschlusses*

2002/348/JI über die Sicherheit bei Fußballspielen von internationaler Bedeutung, T6-0096/2007, 2007.

Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 29. November 2007 zu dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, T6-0552/2007, 2007.*

Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7. Juni 2007 zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Zugang der für die innere Sicherheit zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und von Europol zum Visa-Informationssystem (VIS) für Datenabfragen zum Zwecke der Prävention, Aufdeckung und Untersuchung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten, T6-0229/2007, 2007.*

Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7. Juni 2007 zu der Initiative des Königreichs Belgien, der Republik Bulgarien, der Bundesrepublik Deutschland, des Königreichs Spanien, der Französischen Republik, des Großherzogtums Luxemburg, des Königreichs der Niederlande, der Republik Österreich, der Republik Slowenien, der Slowakischen Republik, der Italienischen Republik, der Republik Finnland, der Portugiesischen Republik, Rumäniens und des Königreichs Schweden zum Erlass eines Beschlusses des Rates zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, T6-0228/2007, 2007.*

Europäisches Parlament: *Bericht über den Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung, A6-0323/2008, 2008.*

Europäisches Parlament: *Empfehlung des Europäischen Parlaments vom 22. Oktober 2008 an den Rat zu dem Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und Australien über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records – PNR) aus der Europäischen Union und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften an die australische Zollbehörde, 2008/2187(INI), 2008.*

Europäisches Parlament: *Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20. November 2008 zu dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die*

Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu Strafverfolgungszwecken, T6-0561/2008, 2008.

Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 17. Januar 2008 zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (Europol), T6-0015/2008, 2008.*

Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 2. September 2008 zu der Initiative der Republik Slowenien, der Französischen Republik, der Tschechischen Republik, des Königreichs Schweden, der Slowakischen Republik, des Vereinigten Königreichs und der Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf die Annahme eines Rahmenbeschlusses des Rates zur Vollstreckung von Abwesenheitsurteilen und zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, des Rahmenbeschlusses 2005/214/JI über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und GeldbuÙen, des Rahmenbeschlusses 2006/783/JI über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Einziehungsentscheidungen und des Rahmenbeschlusses 2008/.JI über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile in Strafsachen, durch die eine freiheitsentziehende Strafe oder Maßnahme verhängt wird, für die Zwecke ihrer Vollstreckung in der Europäischen Union, T6-0381/2008, 2008.*

Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 2. September 2008 zu der Initiative des Königreichs Belgien, der Tschechischen Republik, der Republik Estland, des Königreichs Spanien, der Französischen Republik, der Italienischen Republik, des Großherzogtums Luxemburg, des Königreichs der Niederlande, der Republik Österreich, der Republik Polen, der Portugiesischen Republik, der Republik Slowenien, der Slowakischen Republik und des Königreichs Schweden zur Annahme eines Beschlusses des Rates zur Stärkung von Eurojust und zur Änderung des Beschlusses 2002/187/JI, T6-0384/2008, 2008.*

Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 21. Oktober 2008 zu dem Entwurf eines Rahmenbeschlusses des Rates über die Europäische Beweisordnung zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung in Strafsachen, T6-0486/2008, 2008.*

Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 22. April 2008 zu der Initiative der Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf den Erlass eines Beschlusses des Rates zur Durchführung des Beschlusses 2008/.../JI zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität*, T6-0128/2008, 2008.

Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 23. September 2008 zu dem Entwurf eines Rahmenbeschlusses des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden*, T6-0436/2008, 2008.

Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 23. September 2008 zu dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung*, T6-0435/2008, 2008.

Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 24. September 2008 zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates über die Migration vom Schengener Informationssystem (SIS 1+) zum Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II)*, T6-0441/2008, 2008.

Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 31. Januar 2008 zu der Initiative der Republik Österreich zur Annahme eines Beschlusses des Rates über die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Spezialeinheiten der Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Krisenfällen*, T6-0028/2008, 2008.

Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 5. Juni 2008 zu der Initiative der Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf die Annahme eines Beschlusses des Rates über ein Kontaktstellennetz zur Korruptionsbekämpfung*, T6-0244/2008, 2008.

Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 9. Oktober 2008 zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Einrichtung des Europäischen Strafregisterinformationssystems (ECRIS) gemäß Artikel 11 des Rahmenbeschlusses 2008/XX/JI*, T6-0465/2008, 2008.

Europäisches Parlament: *Bericht über den Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Annahme der Durchführungsbestimmungen für die von Europol geführten Arbeitsdateien zu Analyse Zwecken*, A7-0068/2009, 2009.

Europäisches Parlament: *Bericht über den Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Annahme der Vertraulichkeitsregeln für Europol-Informationen*, A7-0065/2009, 2009.

Europäisches Parlament: *Bericht über den Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Festlegung der Durchführungsbestimmungen zur Regelung der Beziehungen von Europol zu anderen Stellen einschließlich des Austauschs von personenbezogenen Daten und Verschlusssachen*, A7-0064/2009, 2009.

Europäisches Parlament: *Bericht über den Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Festlegung der Liste der Drittstaaten und dritten Organisationen, mit denen Europol Abkommen schließt*, A7-0069/2009, 2009.

Europäisches Parlament: *Bericht über die Initiative der Französischen Republik im Hinblick auf die Annahme des Beschlusses des Rates in Bezug auf das Abkommen über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich*, A7-0052/2009, 2009.

Europäisches Parlament: *Bericht über die Initiative des Königreichs Belgien, der Tschechischen Republik, der Bundesrepublik Deutschland, des Königreichs Spanien, der Französischen Republik, der Republik Ungarn, des Königreichs der Niederlande, der Slowakischen Republik, der Republik Finnland, des Königreichs Schweden, des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland im Hinblick auf die Annahme eines Beschlusses des Rates zur Einrichtung eines Europäischen Netzes für Kriminalprävention (ENKP) und zur Aufhebung des Beschlusses 2001/427/JI*, A7-0072/2009, 2009.

Europäisches Parlament: *Entschließungsantrag eingereicht im Anschluss an eine Erklärung des Rates gemäß Artikel 110 Absatz 2 der Geschäftsordnung zu dem geplanten internationalen Abkommen, demgemäß dem Finanzministerium der Vereinigten Staaten Finanztransaktionsdaten zum Zwecke der Prävention und Bekämpfung des Terrorismus und der Terrorismusfinanzierung zur Verfügung gestellt werden sollen* - Simon Busuttil, Ernst Strasser, Manfred Weber im Namen der PPE-Fraktion, Claude Moraes, Udo Bullmann, Carmen Romero López, Birgit Sippel im Namen der S&D-Fraktion, Sophia in 't Veld, Jeanine Hennis-

Plasschaert, Sarah Ludford, Louis Michel, Alexander Alvaro, Nathalie Griesbeck, Sharon Bowles im Namen der ALDE-Fraktion, Timothy Kirkhope im Namen der ECR-Fraktion, B7-0038/2009, 2009.

Europäisches Parlament: *Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. September 2009 zu dem geplanten internationalen Abkommen, demgemäß dem Finanzministerium der Vereinigten Staaten Finanztransaktionsdaten zum Zwecke der Prävention und Bekämpfung des Terrorismus und der Terrorismusfinanzierung zur Verfügung gestellt werden sollen, T7-0016/2009, 2009.*

Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 2. April 2009 zu dem Entwurf eines Rahmenbeschlusses des Rates über die Anwendung – zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union – des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Entscheidungen über Überwachungsmaßnahmen als Alternative zur Untersuchungshaft, T6-0199/2009, 2009.*

Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. April 2009 über die Initiative des Königreichs der Niederlande zur Annahme eines Beschlusses des Rates zur Änderung des Beschlusses 2002/956/JI zur Schaffung eines Europäischen Netzes zum Schutz von Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, T6-0228/2009, 2009.*

Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. November 2009 zu der Initiative der Französischen Republik im Hinblick auf die Annahme des Beschlusses des Rates über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich, T7-0084/2009, 2009.*

Europäisches Parlament: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Oktober 2009 zu der Initiative der Tschechischen Republik, der Republik Polen, der Republik Slowenien, der Slowakischen Republik und des Königreichs Schweden zur Annahme eines Rahmenbeschlusses 2009/JI des Rates zur Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten in Strafverfahren, T7-0027/2009, 2009.*

Europäisches Parlament: *Abkommen EU/USA über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung im Rahmen des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus, T7-0279/2010, 2010.*

Europäisches Parlament: *Bericht über den Entwurf für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Schutzanordnung*, A7-0354/2010, 2010.

Europäisches Parlament: *Empfehlung über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus*, A7-0013/2010, 2010.

Europäisches Parlament: *Empfehlung zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und Japan über die Rechtshilfe in Strafsachen*, A7-0209/2010, 2010.

Europäisches Parlament: *Empfehlung zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Abschluss des Übereinkommens zwischen der Europäischen Union sowie Island und Norwegen über die Anwendung einiger Bestimmungen des Beschlusses 2008/615/JI des Rates zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, und des Beschlusses 2008/616/JI des Rates zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, und seines Anhangs*, A7-0173/2010, 2010.

Europäisches Parlament: *Empfehlung zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus*, A7-0224/2010, 2010.

Europäisches Parlament: *Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. Mai 2010 zu den Empfehlungen der Kommission an den Rat betreffend die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über ein internationales Abkommen über die Bereitstellung von Daten über Finanztransaktionen für das Finanzministerium*

der Vereinigten Staaten zu Zwecken der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus und der Terrorismusfinanzierung, T7-0143/2010, 2010.

Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 11. Februar 2010 zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus, T7-0029/2010, 2010.*

Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 14. Dezember 2010 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel und zum Opferschutz sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates, T7-0471/2010, 2010.*

Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 16. Juni 2010 zu dem Entwurf einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Rechte auf Dolmetschleistungen und auf Übersetzungen in Strafverfahren, T7-0220/2010, 2010.*

Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 7. September 2010 zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und Japan über die Rechtshilfe in Strafsachen, T7-0297/2010, 2010.*

Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 8. Juli 2010 zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus, T7-0279/2010, 2010.*

Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 8. Juli 2010 zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und de-*

ren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus, T7-0279/2010, 2010.

Europäisches Parlament: *Empfehlung zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Abschluss - im Namen der Europäischen Union - 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, A7-0008/2011, 2011.*

Europäisches Parlament: *Entwurf eines Berichts über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates, PE-452.564, 2011.*

Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 13. Dezember 2011 zu dem Standpunkt des Rates in erster Lesung im Hinblick auf den Erlass einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Schutzanordnung, T7-0560/2011, 2011.*

Europäisches Parlament: *Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 27. Oktober 2011 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates, T7-0468/2011, 2011.*

Europäisches Parlament: *Entwurf einer Empfehlung zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Abschluss des Übereinkommens zwischen der Europäischen Union sowie der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Anwendung einiger Bestimmungen des Übereinkommens vom 29. Mai 2000 über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des dazugehörigen Protokolls von 2001, PE-450.927, 2012.*

Europäisches Parlament - Ausschuss AFCO: *Stellungnahme des Ausschusses für konstitutionelle Fragen für den Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL)*, PE-386.693, 2007.

Europäisches Parlament - Ausschuss BUDG: *Stellungnahme des Haushaltsausschusses für den Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL)*, PE-388.540, 2007.

Europäisches Parlament - Ausschuss JURI: *Stellungnahme des Rechtsausschusses für den Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres zu dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung*, PE-404.753, 2008.

Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: *Änderungsanträge 19-55, Entwurf eines Berichts Agustín Díaz de Mera García Consuegra zum Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL)*, PE-386.727, 2007.

Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: *Arbeitsdokument zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL)*, PE-384.579, 2007.

Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: *Entwurf der Tagesordnung, Außerordentliche Sitzung Montag, 12. November 2007, 19.00 - 20.30 Uhr, Straßburg*, PE-396.776, 2007.

Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: *Entwurf eines Berichts über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL)*, PE-386.497, 2007.

Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: *Kompromissänderungsanträge 1-3, Entwurf eines Berichts Agustín Díaz de Mera García Consuegra zum Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL)*, PE-391.962, 2007.

Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: *Minutes of the Public Hearing on the Future of Europol, Tuesday 10 April 2007*, 2007.

Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: *Protokoll der Sitzung vom 20. März 2007, 9.00 - 12.30 Uhr, 20. März 2007, 15.00 - 18.30 Uhr und 21. März 2007, 9.00 - 12.30 Uhr, Brüssel, PE-386.579, 2007.*

Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: *Protokoll der Sitzung vom 24. Januar 2007, 9.00 - 12.30 Uhr und 15.00 - 18.30 Uhr, und 25. Januar 2007, 9.00 - 12.30 Uhr, Brüssel, PE-384.506, 2007.*

Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: *Änderungsanträge 16-49, Entwurf eines Berichts Roselyne Lefrançois zum Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung, PE-407.734, 2008.*

Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: *Entwurf eines Berichts über den Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung, PE-400.537, 2008.*

Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: *Protokoll der Sitzung vom 14. Juli 2008, 15.00 - 18.30 Uhr, 15. Juli 2008, 9.00 - 12.30 Uhr und 15.00 - 18.30 Uhr und 16. Juli 2008, 9.00 - 12.30 Uhr, Brüssel, PE-414.148, 2008.*

Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: *Protokoll der Sitzung vom 7. April 2008, 15.00 - 18.30 Uhr, und 8. April 2008, 9.00 - 12.30 Uhr und 15.10 - 18.30 Uhr, Brüssel, PE-404.746, 2008.*

Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: *Protokoll der Sitzung vom Mittwoch, 28. Mai 2008, 9.00 - 12.30 Uhr und 15.00 - 18.30 Uhr, Donnerstag, 29. Mai 2008, 9.00 - 12.30 Uhr, Brüssel, PE-420.132, 2008.*

Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: *Protokoll der Sitzung von Mittwoch, 27. Februar 2008, 9.00 - 12.30 Uhr und 15.00 - 18.30 Uhr, und Donnerstag, 28. Februar 2008, 9.00 - 12.30 Uhr, Brüssel, PE-416.268, 2008.*

Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: *Entwurf einer Empfehlung zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus, PE-445.596, 2010.*

- Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: *Protokoll der Sitzung des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres Donnerstag, 4. Februar 2010, 15.00 - 18.30 Uhr, Brüssel*, PE-439.123, 2010.
- Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: *Protokoll der Sitzung vom 26. Januar 2010, 15.00 - 18.30 Uhr, und 27. Januar 2010, 9.00 - 12.30 Uhr, Brüssel*, PE-438.365, 2010.
- Europäisches Parlament - Ausschuss LIBE: *Protokoll, Außerordentliche Sitzung vom 5. Juli 2010, 19.15–20.30 Uhr, Strassburg*, PE-456.776, 2010.
- Faber, Anne: *Europäische Integration und politikwissenschaftliche Theoriebildung. Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus in der Analyse*, Wiesbaden 2005.
- Fearon, James/Wendt, Alexander: Rationalism v. Constructivism. A Skeptical View, in: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth A. (Hrsg.): *Handbook of International Relations*, London 2002 [S. 52-72].
- Fischer, Klemens H.: *Der Vertrag von Lissabon: Text und Kommentar zum europäischen Reformvertrag*, Baden-Baden 2008.
- Fischer, Martin/Hüttmann, Martin Große: Föderalismus, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden 2006 [S. 41-64].
- Fülöp, Tünde: Regierungskonferenz 2007: Ausgangslage, Arbeitsweise, Ergebnisse, in: Hummer, Waldemar/Obwexer, Walter (Hrsg.): *Der Vertrag von Lissabon*, Baden-Baden 2009 [S. 69-94].
- Gerring, John: *Case Study Research. Principles and Practices*, Cambridge u.a. 2007.
- Giering, Claus: *Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozeß der europäischen Integration*, in: Münchner Beiträge zur Europäischen Einigung, München 1997.
- Gimbal, Anke: Die Innen- und Justizpolitik der EU nach Amsterdam, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Amsterdam in der Analyse. Strategien für Europa*, Gütersloh 1998 [S. 121-162].
- Haas, Ernst B.: *The uniting of Europe: political, social and economical forces 1950-1957*, Stanford 1958.

- Haas, Ernst B.: Die Einigung Europas, in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Erfolge und Krisen der Integration*, Köln 1970.
- Hagedorn, Franziska: Auf dem Weg zu einer europäischen Innenpolitik - Fortschritte durch den Konventsentwurf, in: Giering, Claus (Hrsg.): *Der EU-Reformkonvent - Analyse und Dokumentation*, Gütersloh/München 2003.
- Hagedorn, Franziska: Auf dem Weg zu einer europäischen Innenpolitik - Fortschritte durch den Verfassungsvertrag?, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Die Europäische Verfassung in der Analyse*, Gütersloh 2005 [S. 195-204].
- Heinelt, Hubert/Knodt, Michèle (Hrsg.): *Politikfelder im EU-Mehrebenensystem. Instrumente und Strategien europäischen Regierens*, Baden-Baden 2008.
- Herz, Dietmar: European Immigration and Asylum Policy. Scope and Limits of Intergovernmental Europeanization, in: Kleinschmidt, Harald (Hrsg.): *Migration, Regional Integration and Human Security. The Formation and Maintenance of Transnational Spaces*, Aldershot u.a. 2006 [S. 225-244].
- Hix, Simon: *The Study of the European Union II. The 'new governance' agenda and its rivals*, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 5 Heft 1, 1998.
- Hix, Simon: *The political system of the European Union*, 2. Aufl., Basingstoke 2005.
- Hofmann, Andreas/Wessels, Wolfgang: *Der Vertrag von Lissabon - eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?*, in: *integration*, 1/2008.
- Hofmann, Rainer/Zimmermann, Andreas (Hrsg.): *Eine Verfassung für Europa. Die Rechtsordnung der Europäischen Union unter dem Verfassungsvertrag - Vortragsreihe am Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel*, Berlin 2005.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary: *Multi-level governance and European integration*, Lanham 2001.
- Hüttmann, Martin Große/Knodt, Michèle: Der Multi-Level Governance-Ansatz, in: Biebling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden 2006 [S. 223-248].
- Jensen, Carsten Strøby: Neo-functionalism, in: Cini, Michelle (Hrsg.): *European Union Politics*, Oxford 2007 [S. 85-98].

- Jopp, Mathias/Matl, Saskia (Hrsg.): *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU*, Baden-Baden 2005.
- Jung, Christian/Weidenfeld, Werner: Das Entscheidungsgefüge der Europäischen Union: Institutionen, Prozesse und Verfahren, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Maastricht in der Analyse. Strategien und Optionen für Europa*, Gütersloh 1994 [S. 11-54].
- Kietz, Daniela: Die Beiträge der Arbeitsgruppe X. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: Maurer, Andreas (Hrsg.): *Der Konvent über die Zukunft der Europäischen Union. Synoptische Darstellungen zur Konventsdebatte*, Berlin 2003.
- Kietz, Daniela/Parkes, Roderick: *Justiz- und Innenpolitik nach dem Lissabonner Vertrag*, in: Diskussionspapiere der Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008.
- Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten: *Tagung der Staats- und Regierungschefs am 17./18. Juni 2004 in Brüssel*, CIG 81/04, Juni 2004.
- Lavenex, Sandra: *The Europeanisation of Refugee Policies. Between Human Rights and Internal Security*, Aldershot u.a. 2001.
- Lavenex, Sandra/Wallace, William: Justice and Home Affairs. Towards a 'European Public Order'?, in: Pollack, Mark A./Wallace, Helen/Wallace, William (Hrsg.): *Policy-making in the European Union*, Oxford/New York 2005 [S. 457-480].
- Leinen, Jo: Der Vertrag von Lissabon - Durchbruch für Europa, in: Otto, Lars S./Pernice, Ingolf (Hrsg.): *Europa neu verfasst ohne Verfassung - Chancen und Bedeutung des Vertrags von Lissabon. Forum Constitutionis Europae Band 10*, Baden-Baden 2010 [S. 15-24].
- Leuffen, Dirk: Case Selection and Selection Bias in Small-n Research, in: Gschwend, Thomas/Schimmelfennig, Frank (Hrsg.): *Research Design in Political Science. How to Practice What They Preach*, Basingstoke 2007 [S. 145-162].
- Lewis, Jeffrey: *The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union*, in: International Organization, Heft 59, 2005 [S. 937-971].
- Lichtblau, Eric/Risen, James: *Bank Data Is Sifted by U.S. in Secret to Block Terror*, in: The New York Times, 23.06.2006.

- March, James G./Olsen, Johan P.: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York 1989.
- March, James G./Olsen, Johan P.: *The Institutional Dynamics of International Political Orders*, in: *International Organization*, Jg. 52 Heft 4, 1998 [S. 943-969].
- Marx, Axel/Rihoux, Benoit/Varone, Frédéric: A New Method for Policy Evaluation? Longstanding Challenges and the Possibilities of Qualitative Comparative Analysis (QCA), in: Grimm, Heike/Rihoux, Benoit (Hrsg.): *Innovative Comparative Methods for Policy Analysis. Beyond the Quantitative-Qualitative Divide*, New York 2006 [S. 213-236].
- Maurer, Andreas: Vermittlung, Steuerung und demokratische Verantwortung: Die Sollbruchstellen des Reformvertrages, in: Pernice, Ingolf (Hrsg.): *Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung? Kolloquium zum 10. Geburtstag des WHI*, Baden-Baden 2008 [S. 36-53].
- Mayer, Franz C.: Schutz vor der Grundrechte-Charta oder durch die Grundrechte-Charta? Anmerkungen zum europäischen Grundrechtsschutz nach dem Vertrag von Lissabon, in: Pernice, Ingolf (Hrsg.): *Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung? Kolloquium zum 10. Geburtstag des WHI*, Baden-Baden 2008 [S. 87-98].
- Menzel, Ulrich: *Zwischen Idealismus und Realismus. Die Lehre von den Internationalen Beziehungen*, Frankfurt a.M. 2001.
- Meyer, Josh/Miller, Greg: *U.S. Secretly Tracks Global Bank Data*, in: *The Los Angeles Times*, 23.06.2006.
- Monar, Jörg: *Auf dem Weg zu einem Verfassungsvertrag: Der Reformbedarf der Innen- und Justizpolitik der Union*, in: *integration*, 1/2003 [S. 31-47].
- Monar, Jörg: *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Verfassungsentwurf des Konvents*, in: *integration*, 4/2003 [S. 536-549].
- Monar, Jörg: The Evolving Role of the Union Institutions in the Framework of the Third Pillar, in: Monar, Jörg/Morgan, Roger (Hrsg.): *The Third Pillar of the European Union. Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs*, Brüssel 1994 [S. 69-83].

- Moravcsik, Andrew: *Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*, in: Center for European Studies Working Paper Series, Heft 52, 1994.
- Moravcsik, Andrew: *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, Ithaca 1998.
- Müller-Graff, Peter-Christian: The Legal Bases of the Third Pillar and its Position in the Framework of the Union Treaty, in: Monar, Jörg/Morgan, Roger (Hrsg.): *The Third Pillar of the European Union. Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs*, Brüssel 1994 [S. 21-36].
- Muno, Wolfgang: Fallstudien und die vergleichende Methode, in: Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert/Pickel, Susanne (Hrsg.): *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Eine Einführung*, Wiesbaden 2009 [S. 113-132].
- Niemann, Arne/Schmitter, Philippe C.: Neofunctionalism, in: Diez, Thomas/Wiener, Antje (Hrsg.): *European Integration Theory*, Oxford/New York 2009 [S. 45-66].
- Nugent, Neill: *The government and politics of the European Union*, Basingstoke 2003.
- O'Keeffe, David: Can the Leopard Change its Spots? Visas, Immigration and Asylum - Following Amsterdam, in: O'Keeffe, David/Twoomey, Patrick (Hrsg.): *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, Oxford u.a. 1999 [S. 271-288].
- Olsen, Johan P.: *Understanding Institutions and Logics of Appropriateness*, in: ARENA Working Paper, 13/2007.
- Pernice, Ingolf (Hrsg.): *Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung? Kolloquium zum 10. Geburtstag des WHI*, Baden-Baden 2008.
- Piris, Jean-Claude: *The Lisbon Treaty*, Cambridge u.a. 2010.
- Pollack, Mark A.: *Rational Choice and EU Politics*, in: ARENA Working Paper, 12/2006.
- Pollack, Mark A.: Theorizing EU Policy-Making, in: Pollack, Mark A./Wallace, Helen/Wallace, William (Hrsg.): *Policy-making in the European Union*, Oxford/New York 2005 [S. 13-48].

- Pollack, Mark A.: Rational Choice and EU Politics, in: Jørgensen, Knud Erik/Pollack, Mark A./Rosamond, Ben (Hrsg.): *Handbook of European Union Politics*, London 2007 [S. 31-56].
- Ragin, Charles: *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*, 2. Aufl., Berkeley u.a. 1989.
- Ragin, Charles: *Fuzzy-set Social Science*, Chicago/London 2000.
- Ragin, Charles: Vorwort, in: Schneider, Carsten Q./Wagemann, Claudius (Hrsg.): *Qualitative Comparative Analysis (QCA) und Fuzzy Sets. Ein Lehrbuch für Anwender und jene, die es werden wollen*, Opladen/Farmington Hills 2007 [S. 13-18].
- Rat der Europäischen Union: *Europäischer Rat (Brüssel) 21./22. Juni 2007. Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, 11177/1/07.
- Rat der Europäischen Union: *Europäischer Rat (Brüssel), Tagung vom 25. und 26. März 2004. Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, 9048/04.
- Rat der Europäischen Union: *Europäischer Rat (Laeken) 14./15. Dezember 2001. Schlussfolgerungen des Vorsitzes*.
- Rat der Europäischen Union: *Mandat für die RK 2007*, 11218/07.
- Rat der Europäischen Union: *Aufzeichnung des Vorsitzes für den AStV/Rat - Betr.: Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung*, 12647/01, 2001.
- Rat der Europäischen Union: *Beratungsergebnisse des AStV vom 12. und 14. November 2001 - Betr.: Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung*, 12647/3/01 REV 3, 2001.
- Rat der Europäischen Union: *Beratungsergebnisse des AStV vom 3. Dezember 2001 - Betr.: Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung*, 14845/01, 2001.
- Rat der Europäischen Union: *Beratungsergebnisse des Ausschusses "Artikel 36" vom 5. und 6. November 2001 - Betr.: Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung*, 12647/2/01 REV 2, 2001.

- Rat der Europäischen Union: *Beratungsergebnisse des Rates (JI) vom 16. November - Betr.: Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung, 12647/4/01 REV 4, 2001.*
- Rat der Europäischen Union: *Beratungsergebnisse des Rates (Justiz und Inneres) vom 20. September 2001 - Betr.: Schlussfolgerungen des Rates (Justiz und Inneres), 12156/01, 2001.*
- Rat der Europäischen Union: *Entwurf eines Protokolls, Außerordentliche Tagung des Rates (Justiz, Inneres und Katastrophenschutz) am 20. September 2001 in Brüssel, 12366/01, 2001.*
- Rat der Europäischen Union: *Mitteilung des Königreichs Schweden: Initiative des Königreichs Schweden im Hinblick auf die Annahme eines Entwurfs für einen Beschluss des Rates zur Festlegung der Bestimmungen im Übereinkommen von 1995 über das vereinfachte Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Bestimmungen im Übereinkommen von 1996 über die Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands im Sinne des Übereinkommens zwischen dem Rat und der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assoziierung der beiden letztgenannten Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands darstellen, 9750/01 ADD 1, 2001.*
- Rat der Europäischen Union: *Vorläufige Tagesordnung für die 1940. Tagung des Ausschusses der Ständigen Vertreter (2. Teil) am Montag, den 12. (10.00 Uhr) und Mittwoch, den 14. November 2001 (10.00 Uhr) in Brüssel, 13752/01, 2001.*
- Rat der Europäischen Union: *Vorläufige Tagesordnung für die Sitzung des Ausschusses "Artikel 36" am 1. und 2. Oktober 2001, 12262/01, 2001.*
- Rat der Europäischen Union: *Vorläufige Tagesordnung für die Tagung des Ausschusses "Artikel 36" am 8., 9. und 10. Oktober 2001, 12487/01, 2001.*
- Rat der Europäischen Union: *Aufzeichnung des Vorsitzes für den ASStV / Rat - Betr.: Entwurf für einen Rahmenbeschluss zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor, 15491/02, 2002.*

- Rat der Europäischen Union: *Aufzeichnung des Vorsitzes für den Rat - Betr.: Entwurf eines Rahmenbeschlusses über die Einziehung von Erträgen, Tatwerkzeugen und Vermögensgegenständen aus Straftaten*, 15488/1/02 REV 1, 2002.
- Rat der Europäischen Union: *Beratungsergebnisse des Rates vom 24. und 35. April 2002 - Betr.: Entwurf für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie*, 9140/1/02 REV 1, 2002.
- Rat der Europäischen Union: *Entwurf eines Protokolls*, 2385. *Tagung des Rates (Justiz, Inneres und Katastrophenschutz) vom 16. November 2001 in Brüssel*, 14104/01, 2002.
- Rat der Europäischen Union: *Entwurf eines Protokolls*, 2396. *Tagung des Rates (Justiz, Inneres und Katastrophenschutz) am 6./7. Dezember 2001 in Brüssel*, 14997/01, 2002.
- Rat der Europäischen Union: *Entwurf eines Protokolls, Außerordentliche Tagung des Rates (Justiz, Inneres und Katastrophenschutz) am 16. Oktober 2001 in Luxemburg*, 12905/01, 2002.
- Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Juni 2002*, 11532/02, 2002.
- Rat der Europäischen Union: *Überarbeitetes Addendum zum Entwurf eines Protokolls über die 2436. Tagung des Rates (Justiz, Inneres und Katastrophenschutz) vom 13. Juni 2002 in Luxemburg*, 9958/02 ADD 1 REV 1, 2002.
- Rat der Europäischen Union: *Vermerk des künftigen dänischen Vorsitzes für die Gruppe "Polizeiliche Zusammenarbeit" - Betr.: Entwurf für einen Beschluss des Rates betreffend die gemeinsame Inanspruchnahme der Dienste von Verbindungsbeamten der Mitgliedstaaten - Erläuterung*, 10480/02, 2002.
- Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den AStV/Rat - Betr.: Entwurf eines Rahmenbeschlusses über die Vollstreckung von Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln in der Europäischen Union*, 6552/02, 2002.
- Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Ausschuss "Artikel 36" (Sitzung am 19. und 20. September 2002) - Betr.: Initiative des Königreichs Dänemark im Hinblick auf die Annahme - durch den Rat - eines Entwurfs für ei-*

nen Beschluss des Rates betreffend die Ermittlung und Strafverfolgung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen, 11562/1/02 REV 1, 2002.

Rat der Europäischen Union: *Bericht des Haushaltsausschusses an den Ausschuss der Ständigen Vertreter - Betr.: Vorschlag zur Änderung der Gründungsrechtsakte der Gemeinschaftseinrichtungen infolge der Annahme der neuen Haushaltsordnung, 7111/03, 2003.*

Rat der Europäischen Union: *Entwurf eines Protokolls - 2516. Tagung des Rates der Europäischen Union (Landwirtschaft und Fischerei) am 11., 12., 17., 18., 19., 25. und 26. Juni 2003 in Luxemburg, 10421/03, 2003.*

Rat der Europäischen Union: *Entwurf eines Protokolls, 2489. Tagung des Rates der Europäischen Union (Justiz, Inneres und Katastrophenschutz) vom 27./28. Februar 2003 in Brüssel, 6906/03, 2003.*

Rat der Europäischen Union: *Entwurf eines Protokolls, 2514. Tagung des Rates der Europäischen Union (Justiz, Inneres und Katastrophenschutz) am 5./6. Juni 2003 in Luxemburg, 10168/03, 2003.*

Rat der Europäischen Union: *I/-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats für den AStV - Betr.: Initiative Irlands betreffend einen Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Änderung des Beschlusses des Rates vom 22. Dezember 2000 über die Errichtung der Europäischen Polizeiakademie (EPA) - Übermittlung an das Europäische Parlament und Veröffentlichung im Amtsblatt, 15401/03, 2003.*

Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Februar 2003, 7893/03, 2003.*

Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Juli 2003, 12774/03, 2003.*

Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Mai 2003, 10883/03, 2003.*

Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Ausschuss "Artikel 36"/den AStV/den Rat - Betr.: Entwurf der Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über Auslieferung und über Rechtshilfe, 8295/03, 2003.*

- Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Rat - Betr.: Entwurf eines Rahmenbeschlusses zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Handels mit Drogen*, 15102/2/03 REV 2, 2003.
- Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für die Gruppe "Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen" - Betr.: Entwurf eines Rahmenbeschlusses über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen*, 15125/03, 2003.
- Rat der Europäischen Union: *Beratungsergebnisse des Rates (JI) vom 19. November 2004 - Betr.: Entwurf eines Rahmenbeschlusses des Rates zur Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens zur Bekämpfung der Verschmutzung durch Schiffe*, 15424/04, 2004.
- Rat der Europäischen Union: *I-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats für den AStV - Betr.: Initiative des Vereinigten Königreichs betreffend einen Beschluss des Rates zur Änderung des Beschlusses des Rates vom 22. Dezember 2000 über die Errichtung der Europäischen Polizeiakademie (EPA) - Veröffentlichung im Amtsblatt und Übermittlung an das Europäische Parlament*, 5122/04, 2004.
- Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Dezember 2003*, 16384/03, 2004.
- Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Juli/August 2004*, 12798/04, 2004.
- Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Oktober 2004*, 14543/04, 2004.
- Rat der Europäischen Union: *Report from Article 36 Committee on 10 and 11 March 2004 to Coreper/Council - Subject: Draft Framework Decision on the application of the principle of mutual recognition to confiscation orders*, 7456/04, 2004.
- Rat der Europäischen Union: *Vermerk der französischen, der deutschen, der italienischen, der spanischen und der britischen Delegation für den Ausschuss "Artikel 36" - Betr.: Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Schutz des Euro gegen Fälschung durch Benennung von Europol als Zentralstelle für Euro-Fälschungen - Erklärendes Memorandum*, 14028/04 ADD 1, 2004.

- Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für die Horizontale Gruppe "Drogen" - Betr.: Text für eine Entscheidung des Rates betreffend den Informationsaustausch, die Risikobewertung und die Kontrolle bei neuen psychoaktiven Substanzen*, 9152/04, 2004.
- Rat der Europäischen Union: *"I/A" Item Note from Presidency to COREPER/Council - Subject: The European Union Action Plan for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism*, 14782/05, 2005.
- Rat der Europäischen Union: *Beratungsergebnisse der Gruppe "Materielles Strafrecht" vom 8. März 2005 - Betr.: Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit*, 7275/05, 2005.
- Rat der Europäischen Union: *Beratungsergebnisse erstellt vom Generalsekretariat für die Delegationen - Betr.: Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten*, 11060/05, 2005.
- Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Februar 2005*, 7684/05, 2005.
- Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Juli 2005*, 12333/05, 2005.
- Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Mai 2005*, 10095/05, 2005.
- Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - September 2005*, 13305/05, 2005.
- Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den AStV - Betr.: Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Errichtung der Europäischen Polizeiakademie (EPA)*, 9144/05, 2005.
- Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Ausschuss "Artikel 36"/AStV/Rat - Betr.: Entwurf eines Rahmenbeschlusses über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union*, 13986/05, 2005.
- Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für die Gruppe "Polizeiliche Zusammenarbeit" (Gemischter Ausschuss EU/Island- Norwegen - Schweiz) - Betr.:*

Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Änderung des Beschlusses 2003/170/JI über die gemeinsame Inanspruchnahme von Verbindungsbeamten, 11574/1/05 REV 1, 2005.

Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes und des Koordinators für die Terrorismusbekämpfung für den Rat/Europäischen Rat - Betr.: Strategie der Europäischen Union zur Terrorismusbekämpfung, 14469/4/05 REV 4, 2005.*

Rat der Europäischen Union: *Cover Note from Presidency to COREPER/Council - Subject: Friends of the Presidency's report to the Future of Europol, 9184/1/06 REV 1, 2006.*

Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Juli/August 2006, 14096/06, 2006.*

Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Oktober 2006, 15839/06, 2006.*

Rat der Europäischen Union: *Note from Presidency to Coreper/Council - Subject: New Financial Frameworks for the period 2007-2013 General programme on Security and Safeguarding Liberties - specific programme on the Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security related risks - specific programme on the Prevention of and Fight Against Crime - General programme on Fundamental Rights and Justice - specific programme on Criminal Justice, 9586/1/06 REV 1, 2006.*

Rat der Europäischen Union: *Note from Presidency to Council - Subject: Draft Council Decision concerning arrangements for cooperation between Asset Recovery Offices of the Member States, 9606/1/06 REV 1, 2006.*

Rat der Europäischen Union: *Note from Presidency to Schengen Acquis Working Party (Mixed Committee EU/Iceland, Norway and Switzerland) - Subject: Proposal for a draft Council Decision on the Establishment, Operation and Use of the Second Generation Schengen Information System (SIS II) - Revised proposal, 5710/2/06 REV 2, 2006.*

Rat der Europäischen Union: *Übermittlungsvermerk des Vorsitzes für die Delegierten - Betr.: Europäischer Rat (Brüssel) 15./16. Juni 2006. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 10633/1/06 REV 1, 2006.*

- Rat der Europäischen Union: *Vermerk der Österreichischen Delegation an die Gruppe "Polizeiliche Zusammenarbeit" - Betr.: Begründung zum Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Änderung des Beschlusses 2002/348/JI vom 25. April 2002 über die Sicherheit bei Fußballspielen von internationaler Bedeutung, 10544/06, 2006.*
- Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Generalsekretariats für den AStV - Betr.: Schlussfolgerungen des Rates über die Zukunft von Europol, 9670/2/06 REV 2, 2006.*
- Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den AStV / Rat - Betr.: Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records - PNR) und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften an das United States Department of Homeland Security, 13668/06, 2006.*
- Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den AStV/Rat - Betr.: Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Europäische Beweisordnung (EBA) zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung in Strafsachen, 9516/2/06 REV 2 ADD 1, 2006.*
- Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Gemischten Ausschuss auf der Ebene der im Rat vereinigten Minister - Betr.: SIS-II-Rechtsakte, 13361/1/06 REV 1, 2006.*
- Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Rat - Betr.: Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, 8496/1/06 REV 1, 2006.*
- Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für die Gruppe "Schengen-Besitzstand" (Gemischter Ausschuss EU/Island, Norwegen und Schweiz) - Betr.: Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2424/2001 über die Entwicklung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) – Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Änderung des Beschlusses 2001/886/JI über die Entwicklung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II), 12737/06, 2006.*
- Rat der Europäischen Union: *A-Punkt-Vermerk des Vorsitzes für den Rat - Betr.: Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von*

Amerika über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records - PNR) und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften an das United States Department of Homeland Security (DHS) - Annahme des Beschlusses des Rates zur Unterzeichnung des Abkommens, 12015/07, 2007.

Rat der Europäischen Union: *Beratungsergebnisse der JI-Referenten vom 30. November 2007 - Betr.: Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, 16069/07, 2007.*

Rat der Europäischen Union: *Entwurf eines Protokolls, 2755. Tagung des Rates der Europäischen Union (Allgemeine Angelegenheiten und Aussenbeziehungen) vom 16. Oktober 2006 in Luxemburg, 14008/06, 2007.*

Rat der Europäischen Union: *Entwurf eines Protokolls, 2779. Tagung des Rates der Europäischen Union (Allgemeine Angelegenheiten und Aussenbeziehungen) vom 12. Februar 2007 in Brüssel, 6239/07, 2007.*

Rat der Europäischen Union: *Entwurf eines Protokolls, 2794. Tagung des Rates der Europäischen Union (Justiz und Inneres) vom 19./20. April 2007 in Luxemburg, 9566/07, 2007.*

Rat der Europäischen Union: *Entwurf eines Protokolls, 2807. Tagung des Rates der Europäischen Union (Justiz und Inneres) vom 12./13. Juni 2007 in Luxemburg, 10699/07, 2007.*

Rat der Europäischen Union: *Entwurf eines Protokolls, 2827. Tagung des Rates der Europäischen Union (Justiz und Inneres) vom 8. und 9. November 2007 in Brüssel, 14833/07, 2007.*

Rat der Europäischen Union: *I-Punkt-Vermerk der Horizontalen Gruppe "Drogen" für den AStV/Rat - Betr.: Vorschlag für einen Beschluss des Rates über Kontrollmaßnahmen und strafrechtliche Vorschriften für die neue synthetische Droge 1-Benzylpiperazin (BZP), 12970/1/07 REV 1, 2007.*

Rat der Europäischen Union: *Mitteilung an die Presse, 2838. Tagung des Rates Justiz und Inneres, Brüssel, den 6.-7. Dezember 2007, 15966/07, 2007.*

Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Dezember 2006, 17121/06, 2007.*

Rat der Europäischen Union: *Note from Permanent Representatives Committee to Council - Subject: Implementation Plan*, 14590/07, 2007.

Rat der Europäischen Union: *Outcome of Proceedings of Working Party on cooperation in criminal matters dated 30-31 January 2007 - Subject: Proposal for a Council framework decision on the organisation and content of the exchange of information extracted from criminal records between Member States*, 6372/07, 2007.

Rat der Europäischen Union: *Processing and protection of personal data subpoenaed by the Treasury Department from the US based operation centre of the Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT)*, 11291/2/07 REV 2 (Presse 157), 2007.

Rat der Europäischen Union: *Überarbeitete Fassung Nr. 1 der vorläufigen Tagesordnung für die 2838. Tagung des Rates der Europäischen Union (Justiz und Inneres) am Donnerstag, den 6. und Freitag, den 7. Dezember 2007 (jeweils 10.00 Uhr) in Brüssel*, 15937/1/07 REV 1, 2007.

Rat der Europäischen Union: *Vermerk der Kommission für die Delegationen - Betr.: Erarbeitung personenbezogener Daten aus der EU durch das Finanzministerium der Vereinigten Staaten zu Zwecken der Terrorismusbekämpfung - "SWIFT"*, 10741/2/07 REV 2, 2007.

Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Ausschusses der Ständigen Vertreter für den Rat - Betr.: Vorschlag der Kommission für einen Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL): Abschließende Überarbeitung der Kapitel II und III*, 14593/07, 2007.

Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Generalsekretariats für den Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat - Betr.: Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zur Ersetzung des Europol-Übereinkommens durch einen Beschluss des Rates*, 10326/07, 2007.

Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Generalsekretariats für den Rat - Betr.: Vorschlag der Kommission für einen Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL)*, 15965/07, 2007.

Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Generalsekretariats für den Rat - Betr.: Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Poli-*

zeiamts (EUROPOL) - Abschließende Überarbeitung von Kapitel I, 10327/07, 2007.

Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Generalsekretariats für die Delegationen - Betr.: Rahmenbeschluss des Rates über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile in Strafsachen, durch die eine freiheitsentziehende Strafe oder Maßnahme verhängt wird, für die Zwecke ihrer Vollstreckung in der Europäischen Union, 9688/07, 2007.*

Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes an den AStV/Rat - Betr.: Europol - kurzfristige Verbesserungen der operativen Fähigkeiten von Europol, insbesondere durch die Implementierung der Änderungsprotokolle - Zukunft von Europol, 8203/07, 2007.*

Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den AStV/Rat - Betr.: Rahmenbeschluss des Rates zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung, 15315/2/07 REV 2, 2007.*

Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Ausschuss "Artikel 36" - Betr.: Entwurf eines Beschlusses des Rates über die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Spezialeinheiten der Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Krisenfällen - offene Fragen, 13534/07, 2007.*

Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Ausschuss der Ständigen Vertreter - Betr.: a) Entwurf einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt b) Beschluss des Rates über den Zugang der benannten Behörden der Mitgliedstaaten und von Europol zum Visa-Informationssystem (VIS) für Datenabfragen zum Zwecke der Prävention, Aufdeckung und Untersuchung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten, 8185/07, 2007.*

Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Ausschuss der Ständigen Vertreter - Betr.: Initiative der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik im Hinblick auf die Annahme eines Rahmenbeschlusses des Rates über die Anerkennung und Überwachung von Bewährungsstrafen, alternativen Sanktionen und bedingten Verurteilungen, 15553/07, 2007.*

Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Rat - Betr.: a) Entwurf einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt b) Beschluss des Rates über den Zugang der benannten Behörden der Mitgliedstaaten und von Europol zum Visa-Informationssystem (VIS) für Datenabfragen zum Zwecke der Prävention, Aufdeckung und Untersuchung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten*, 8540/07, 2007.

Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Rat - Betr.: Eingehende Prüfung der Auswirkungen der Finanzierung Euopols aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften und der Anwendung des EG-Beamtenstatuts*, 10325/07, 2007.

Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Rat - Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität*, 10232/1/07 REV 1, 2007.

Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen - Betr.: Entwurf einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt – Brückenklausel (Artikel 1B)*, 9128/1/07 REV 1, 2007.

Rat der Europäischen Union: *Addendum zum Vermerk des Vorsitzes für den Ausschuss "Artikel 36"/Ausschuss der Ständigen Vertreter - Betr. Expertengruppe "Haushaltsneutralität"*, 5840/08 ADD 1, 2008.

Rat der Europäischen Union: *Beschluss des Rates vom 28. Januar 2008 über den Abschluss - im Namen der Europäischen Gemeinschaft - des Abkommens 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*, 2008/146/EG, 2008.

Rat der Europäischen Union: *Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (Europol)*, 8706/3/08 REV 3, 2008.

- Rat der Europäischen Union: *Draft Minutes, 2816th meeting of the Council of the European Union (General Affairs and External Relations), held in Brussels on 23 July 2007, 12087/07, 2008.*
- Rat der Europäischen Union: *Draft Minutes, 2838th meeting of the Council of the European Union (Justice and Home Affairs), held in Brussels on 6 and 7 December 2007, 5198/08, 2008.*
- Rat der Europäischen Union: *Entwurf eines Protokolls, 2853. Tagung des Rates der Europäischen Union (Justiz und Inneres), Brüssel, 28. Februar 2008, 7030/08, 2008.*
- Rat der Europäischen Union: *Entwurf eines Protokolls, 2863. Tagung des Rates der Europäischen Union (Justiz und Inneres) vom 18. April 2008 in Luxemburg, 8622/08, 2008.*
- Rat der Europäischen Union: *Gesetzgebungsakte und andere Rechtsinstrumente - Betr.: Rahmenbeschluss des Rates zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung, 8807/08, 2008.*
- Rat der Europäischen Union: *I/A-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats für den AStV/Rat - Betr.: Annahme des Entwurfs eines Beschlusses des Rates über ein Kontaktstellennetz zur Korruptionsbekämpfung, 14184/08, 2008.*
- Rat der Europäischen Union: *I/A-Punkt-Vermerk des Vorsitzes für den AStV/Rat - Betr.: Abkommen zwischen der Europäischen Union und Australien über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records – PNR) aus der Europäischen Union und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften an die australische Zollbehörde - Annahme des Beschlusses des Rates zur Unterzeichnung des Abkommens, 10439/08, 2008.*
- Rat der Europäischen Union: *Korrigendum zum Vermerk des Generalsekretariats für den Rat - Betr.: Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL) - konsolidierte Fassung, 8296/08 COR 1, 2008.*
- Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Juni 2007, 7311/2/08 REV 2, 2008.*
- Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - März 2008, 12383/08, 2008.*

- Rat der Europäischen Union: *Note from General Secretariat to Article 36 Committee - Subject: Proposal for a Council Decision establishing the European Police Office (EUROPOL) - consolidated text, 7866/08, 2008.*
- Rat der Europäischen Union: *Note from General Secretariat to Europol Working Party - Subject: Proposal for a Council Decision establishing the European Police Office (EUROPOL) - consolidated text, 6427/08, 2008.*
- Rat der Europäischen Union: *Note from General Secretariat to Permanent Representatives Committee/Council - Subject: Proposal for a Council Decision establishing the European Police Office (EUROPOL) - consolidated text, 8026/08, 2008.*
- Rat der Europäischen Union: *Note from Presidency to Article 36 Committee - Subject: Council Framework Decision amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism, 7785/1/08 REV 1, 2008.*
- Rat der Europäischen Union: *Note from Presidency to Coreper - Subject: Council Framework Decision amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism, 7785/2/08 REV 2, 2008.*
- Rat der Europäischen Union: *Note from Presidency to Delegations - Subject: Council Framework Decision amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism, 6561/08, 2008.*
- Rat der Europäischen Union: *Note from Presidency to Delegations - Subject: Council Framework Decision amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism, 7458/08, 2008.*
- Rat der Europäischen Union: *Note from Presidency to Delegations - Subject: Council Framework Decision amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism, 7785/08, 2008.*
- Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Generalsekretariats des Rates für die Delegationen - Betr.: Initiative der Republik Slowenien, der Französischen Republik, der Tschechischen Republik, des Königreichs Schweden, der Slowakischen Republik, des Vereinigten Königreichs und der Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf die Annahme eines Rahmenbeschlusses des Rates zur Vollstreckung von Abwesenheitsurteilen und zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, des Rahmenbeschlusses 2005/214/JI über die An-*

wendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen, des Rahmenbeschlusses 2006/783/JI über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Einziehungsentscheidungen und des Rahmenbeschlusses 2008/.JI über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile in Strafsachen, durch die eine freiheitsentziehende Strafe oder Maßnahme verhängt wird, für die Zwecke ihrer Vollstreckung in der Europäischen Union - Anträge auf Änderungen des Textes, 9476/08, 2008.

Rat der Europäischen Union: Vermerk des Generalsekretariats für die Gruppe "Europol"/den Ausschuss "Artikel 36" - Betr.: Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL) - konsolidierte Fassung, 7744/08, 2008.

Rat der Europäischen Union: Vermerk des Vorsitzes für den AStV/Rat - Betr.: Rahmenbeschluss des Rates zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung, 6761/08, 2008.

Rat der Europäischen Union: Vermerk des Vorsitzes für den Ausschuss "Artikel 36" - Betr.: Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (Europol): Kapitel IV, 6430/08, 2008.

Rat der Europäischen Union: Vermerk des Vorsitzes für den Ausschuss "Artikel 36" - Betr.: Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL) - Kapitel V (Datenschutz und Datensicherheit), VI (Organisation), VIII (Haushaltsbestimmungen – Kontrolle und Evaluierung) und XI (Schlussbestimmungen) und Anhang I, 7126/08, 2008.

Rat der Europäischen Union: Vermerk des Vorsitzes für den Ausschuss "Artikel 36"/Ausschuss der Ständigen Vertreter - Betr.: Offene Fragen zum Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL), 5840/08, 2008.

Rat der Europäischen Union: Vermerk des Vorsitzes für den Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat - Betr.: Offene Fragen zum Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL), 7008/08, 2008.

Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat - Betr.: Offene Fragen zum Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL), 6782/08, 2008.*

Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat - Betr.: Offene Fragen zum Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL), 6240/08, 2008.*

Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Gemischten Ausschuss auf der Ebene hochrangiger Beamter AStV - Betr.: Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Migration vom Schengener Informationssystem (SIS 1+) zum Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II), 12059/1/08 REV 1, 2008.*

Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Rat - Betr.: Rahmenbeschluss des Rates zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung, 7785/3/08 REV 3, 2008.*

Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Rat - Betr.: Vorbereitung der Tagung des Rates (JI) am 27./28. November 2008 Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Europäische Überwachungsanordnung in Ermittlungsverfahren innerhalb der Europäischen Union, 16007/08, 2008.*

Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Rat - Betr.: Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Einrichtung des Europäischen Strafregisterinformationssystems (ECRIS) gemäß Artikel 11 des Rahmenbeschlusses 2008/XX/JI, 14230/08, 2008.*

Rat der Europäischen Union: *Vorläufige Tagesordnung für die 2223. Tagung des Ausschusses der Ständigen Vertreter (2. Teil) am Mittwoch, den 9. April 2008 (10.00 Uhr) in Brüssel, 8115/08, 2008.*

Rat der Europäischen Union: *A-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats für den Rat - Betr.: Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (Europol), 8142/1/09 REV 1, 2009.*

Rat der Europäischen Union: *A-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats für den Rat - Betr.: Richtlinien für Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über ein internationales Abkommen über die Bereitstellung von Daten über Finanztransaktionen für das Finanzministerium der*

Vereinigten Staaten zu Zwecken der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus und der Terrorismusfinanzierung, 12285/09, 2009.

Rat der Europäischen Union: *Addendum zum Entwurf eines Protokolls, 2908. Tagung des Rates der Europäischen Union (Justiz und Inneres) vom 27. und 28. November 2008 in Brüssel, 16395/08 ADD 1, 2009.*

Rat der Europäischen Union: *Entwurf eines Protokolls, 2936. Tagung des Rates der Europäischen Union (Justiz und Inneres) vom 6. April 2009 in Luxemburg, 8496/09, 2009.*

Rat der Europäischen Union: *Entwurf eines Protokolls, 2957. Tagung des Rates der Europäischen Union (Allgemeine Angelegenheiten und Aussenbeziehungen) vom 27. Juli 2009 in Brüssel, 12396/09, 2009.*

Rat der Europäischen Union: *Gesetzgebungsakte und andere Rechtsinstrumente - Betr.: Beschluss Rates über die Unterzeichnung - im Namen der Europäischen Union - des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus, 16110/09, 2009.*

Rat der Europäischen Union: *I/A-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats des Rates für den AStV/Rat - Betr.: Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Festlegung der Durchführungsbestimmungen zur Regelung der Beziehungen von Europol zu anderen Stellen einschließlich des Austauschs von personenbezogenen Daten und Verschlussachen, 16032/09, 2009.*

Rat der Europäischen Union: *I/A-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats des Rates für den AStV/Rat - Betrifft: Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Annahme der Vertraulichkeitsregeln für Europol-Informationen, 16031/09, 2009.*

Rat der Europäischen Union: *I/A-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats für den AStV/Rat - Betr.: Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich, 16287/1/09 REV 1, 2009.*

Rat der Europäischen Union: *I/A-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats für den AStV/Rat - Betr.: Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Änderung des Be-*

schlusses 2002/956/JI zur Schaffung eines Europäischen Netzes zum Schutz von Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, 10142/09, 2009.

Rat der Europäischen Union: *I/A-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats für den AStV/Rat - Betr.: Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Annahme der Durchführungsbestimmungen für die von Europol geführten Arbeitsdateien zu Analyse-zwecken, 16035/09, 2009.*

Rat der Europäischen Union: *Liste der A-Punkte für die 2957. Tagung des Rates der Europäischen Union (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen) am Montag, den 27. Juli 2009, in Brüssel, 12270/09, 2009.*

Rat der Europäischen Union: *Liste der A-Punkte, 2936. Tagung des Rates der Europäischen Union (Justiz und Inneres) am Montag, den 6. April 2009 in Luxemburg, 8331/09, 2009.*

Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - April 2009, 10399/09, 2009.*

Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Dezember 2007, 10686/2/08 REV 2, 2009.*

Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Dezember 2008, 7478/09, 2009.*

Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Februar 2009, 8589/09, 2009.*

Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Juli/August 2008, 12986/1/08 REV 1, 2009.*

Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Juni 2008, 12750/2/08, 2009.*

Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Juni 2009, 12639/09, 2009.*

Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - November 2008, 6070/1/09 REV 1, 2009.*

Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Oktober 2009, 17157/09, 2009.*

- Rat der Europäischen Union: *Note from Presidency to COREPER/Council - Subject: Negotiating directives for negotiations between the European Union and the United States of America for an international agreement to make available to the United States Treasury Department financial payment messaging data to prevent and combat terrorism and terrorist financing*, 11715/3/09 REV 3, 2009.
- Rat der Europäischen Union: *Note from Presidency to Delegations - Subject: Draft Council Decision on the signing, on behalf of the European Union, of an Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Financial Messaging Data from the European Union to the United States for purposes of the Terrorist Financing Tracking Programme ("SWIFT" Agreement)*, 15671/09, 2009.
- Rat der Europäischen Union: *Note from Presidency to Multidisciplinary group on organised crime - Subject: Proposal for a Council Framework Decision on the use of Passenger Name Record (PNR) for law enforcement purposes*, 5618/2/09 REV 2, 2009.
- Rat der Europäischen Union: *Report from Presidency to Council - Subject: Proposal for a Council Framework Decision on prevention and settlement of conflicts of jurisdiction in criminal proceedings - General approach*, 8278/09, 2009.
- Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Generalsekretariats des Rates für den AStV/Rat - Betr.: Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Festlegung der Liste der Drittstaaten und dritten Organisationen, mit denen Europol Abkommen schließt*, 16033/09, 2009.
- Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den Ausschuss "Artikel 36" - Betr.: Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Einrichtung eines Europäischen Netzes für Kriminalprävention (ENKP) und zur Aufhebung des Beschlusses 2001/427/JI*, 12563/3/09 REV 3, 2009.
- Rat der Europäischen Union: *Vorläufige Tagesordnung für die 2283. Tagung des Ausschusses der Ständigen Vertreter (2. Teil) am Dienstag, den 14. Juli 2009 (14.30 Uhr) in Brüssel*, 11988/09, 2009.
- Rat der Europäischen Union: *Vorläufige Tagesordnung für die 2284. Tagung des Ausschusses der Ständigen Vertreter (2. Teil) am Donnerstag, den 23. Juli 2009 (10.00 Uhr) in Brüssel*, 12253/09, 2009.

Rat der Europäischen Union: *A-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats für den Rat - Betr.: Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus - Annahme des Beschlusses über den Abschluss, 11338/10, 2010.*

Rat der Europäischen Union: *A-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats für den Rat - Betr.: Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus - Annahme des Beschlusses über den Abschluss, 11338/1/08 REV 1, 2010.*

Rat der Europäischen Union: *Beschluss des Rates über den Abschluss - im Namen der Europäischen Union - 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, insbesondere in Bezug auf die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und die polizeiliche Zusammenarbeit, 6077/10, 2010.*

Rat der Europäischen Union: *Decision of the Council authorising the opening of negotiations for an agreement between the European Union and the United States of America to make available to the United States Treasury Department financial payment messaging data to prevent and combat terrorism and terrorist financing, 8353/3/10 REV 3, 2010.*

Rat der Europäischen Union: *Entwurf eines Protokolls, 2979. Tagung des Rates der Europäischen Union (Justiz und Inneres) vom 30. November/1. Dezember 2009 in Brüssel, 16826/09, 2010.*

Rat der Europäischen Union: *Entwurf eines Protokolls, 3028. Tagung des Rates der Europäischen Union (Allgemeine Angelegenheiten) vom 26. Juli 2010 in Brüssel, 12621/10, 2010.*

Rat der Europäischen Union: *Gesetzgebungsakte und andere Rechtsinstrumente - Betr.: Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus, 11222/10, 2010.*

Rat der Europäischen Union: *Gesetzgebungsakte und andere Rechtsinstrumente - Betr.: Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus, 11222/1/10 REV 1, 2010.*

Rat der Europäischen Union: *Gesetzgebungsakte und andere Rechtsinstrumente - Betr.: Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus, 5305/1/10 REV 1, 2010.*

Rat der Europäischen Union: *I/A-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats des Rates für den AStV/RAT - Betr.: Initiative des Königreichs Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, der Republik Estland, des Königreichs Spanien, der Französischen Republik, der Italienischen Republik, des Großherzogtums Luxemburg, der Republik Ungarn, der Republik Österreich, der Portugiesischen Republik, Rumäniens, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Rechte auf Dolmetschleistungen und auf Übersetzungen in Strafverfahren (erste Lesung) - Annahme des Gesetzgebungsakts, 13940/10, 2010.*

Rat der Europäischen Union: *I/A-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats für den AStV/Rat - Betr.: Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwi-*

schen der Europäischen Union und Japan über die Rechtshilfe in Strafsachen - Annahme, 13377/10, 2010.

Rat der Europäischen Union: *I/A-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats für den AStV/Rat - Betr.: Beschluss des Rates über den Abschluss des Übereinkommens zwischen der Europäischen Union sowie Island und Norwegen über die Anwendung einiger Bestimmungen des Beschlusses 2008/615/JI des Rates zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, und des Beschlusses 2008/616/JI des Rates zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, und seines Anhangs - Annahme des Beschlusses über den Abschluss, 12254/1/10 REV 1, 2010.*

Rat der Europäischen Union: *Liste der A-Punkte für die 3027. Tagung des Rates der Europäischen Union (Wirtschaft und Finanzen) am Dienstag, den 13. Juli 2010 in Brüssel, 12021/10, 2010.*

Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Juli/August 2010, 13108/1/10 REV 1, 2010.*

Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - November 2009, 5474/2/10 REV 2, 2010.*

Rat der Europäischen Union: *Monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates - Oktober 2008, 16148/3/08 REV 3, 2010.*

Rat der Europäischen Union: *Summary Record - Subject: Extraordinary meeting of the Permanent Representatives Committee (Part 2) held in Brussels on 21 June 2010, 11474/10, 2010.*

Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für den AStV/Rat - Betr.: Vorschlag für eine Richtlinie zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates, 16958/10, 2010.*

Rat der Europäischen Union: *Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen - Betr.: Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung*

von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus, 5275/10, 2010.

Rat der Europäischen Union: *Vorläufige Tagesordnung für die 2304. Tagung des Ausschusses der Ständigen Vertreter (2. Teil) am Donnerstag, 21. Januar 2010 (11.00 Uhr) in Brüssel, 5482/10, 2010.*

Rat der Europäischen Union: *Vorläufige Tagesordnung für die 2325. Tagung des Ausschusses der Ständigen Vertreter (2. Teil), Mittwoch, den 23. Juni 2010 (10.00 Uhr) in Brüssel, 11259/10, 2010.*

Rat der Europäischen Union: *Abstimmungsergebnis - Initiative des Königreichs Belgien, der Republik Bulgarien, des Königreichs Spanien, der Republik Estland, der Französischen Republik, der Republik Ungarn, der Italienischen Republik, der Republik Polen, der Portugiesischen Republik, Rumäniens, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Schutzanordnung (erste Lesung) - Annahme des Standpunkts des Rates in erster Lesung - 3127. Tagung des Rates der Europäischen Union (Verkehr, Telekommunikation und Energie), Brüssel, 24. November 2011, 17670/11, 2011.*

Rat der Europäischen Union: *Abstimmungsergebnis - Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI (erste Lesung) - Annahme des Gesetzgebungsakts 3125. Tagung des Rates der Europäischen Union (Allgemeine Angelegenheiten), Brüssel, 15. November 2011, 16986/11, 2011.*

Rat der Europäischen Union: *Addendum zum Entwurf eines Protokolls, 3034. Tagung des Rates der Europäischen Union (Justiz und Inneres) vom 7./8. Oktober 2010 in Luxemburg, 14772/10 ADD 1, 2011.*

Rat der Europäischen Union: *Addendum zum Entwurf eines Protokolls, 3073. Tagung des Rates der Europäischen Union (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) vom 7. März 2011 in Brüssel, 7720/11 ADD 1, 2011.*

- Rat der Europäischen Union: *Addendum zum Entwurf eines Protokolls, 3079. Tagung des Rates der Europäischen Union (Allgemeine Angelegenheiten) vom 21. März 2011 in Brüssel, 8047/11 ADD 1, 2011.*
- Rat der Europäischen Union: *I/A-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats des Rates für den AStV/RAT - Betr.: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI (erste Lesung) - Annahme des Gesetzgebungsakts, 7562/1/11 REV 1, 2011.*
- Rat der Europäischen Union: *I/A-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats des Rates für den AStV/RAT - Betr.: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates (erste Lesung) - Annahme des Gesetzgebungsakts, 16150/11, 2011.*
- Rat der Europäischen Union: *Standpunkt des Rates in erster Lesung im Hinblick auf den Erlass einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Schutzanordnung - Vom Rat am 24. November 2011 angenommen, 15571/1/11 REV 1 ADD 1, 2011.*
- Risse, Thomas: Constructivism and International Institutions: Toward Conversations across Paradigms, in: Katznelson, Ira/Milner, Helen V. (Hrsg.): *Political Science. The state of the discipline*, New York u.a. 2002 [S. 597-623].
- Risse, Thomas: Konstruktivismus, Rationalismus und Theorien Internationaler Beziehungen - warum empirisch nichts so heiß gegessen wird, wie es theoretisch gekocht wurde, in: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael (Hrsg.): *Die neuen internationalen Beziehungen: Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*, Baden-Baden 2003 [S. 99-132].
- Risse, Thomas: *Neofunctionalism, European identity, and the puzzles of European integration*, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 12 Heft 2, 2005.
- Risse, Thomas: Social Constructivism and European Integration, in: Diez, Thomas/Wiener, Antje (Hrsg.): *European Integration Theory*, Oxford/New York 2009 [S. 144-162].

- Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank: Integrationstheorien: Entstehung und Entwicklung der EU, in: Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Peters, Dirk/Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank/Wagner, Wolfgang (Hrsg.): *Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte*, Paderborn u.a. 2005 [S. 19-80].
- Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank: Das Rätsel der Konstitutionalisierung. Wie aus der Europäischen Union ein Verfassungsstaat wurde, in: Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank (Hrsg.): *Die Europäische Union auf dem Weg in den Verfassungsstaat*, Frankfurt a.M. 2006 [S. 15-40].
- Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank (Hrsg.): *Die Europäische Union auf dem Weg in den Verfassungsstaat*, Frankfurt a.M. 2006.
- Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank: Theories of European integration. Assumptions and hypotheses, in: Richardson, Jeremy J. (Hrsg.): *European Union: power and policy-making*, Abingdon 2006 [S. 73-95].
- Ruggie, John Gerard: *What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge*, in: *International Organization*, Jg. 52 Heft 4, 1998.
- Sandholtz, Wayne/Stone Sweet, Alec (Hrsg.): *European integration and supranational governance*, Oxford 1998.
- Sandholtz, Wayne/Turnbull, Penelope: Policing and Immigration: The Creation of New Policy Spaces, in: Fligstein, Neil/Sandholtz, Wayne/Stone Sweet, Alec (Hrsg.): *The Institutionalization of Europe*, Oxford u.a. 2001 [S. 194-220].
- Schneider, Carsten Q.: Qualitative Comparative Analysis und Fuzzy Sets, in: Behnke, Joachim/Gschwend, Thomas/Schindler, Delia/Schnapp, Kai-Uwe (Hrsg.): *Methoden der Politikwissenschaft. Neuere qualitative und quantitative Analyseverfahren*, Baden-Baden 2006 [S. 273-285].
- Schneider, Carsten Q./Wagemann, Claudius: *Qualitative Comparative Analysis (QCA) und Fuzzy Sets. Ein Lehrbuch für Anwender und jene, die es werden wollen*, Opladen/Farmington Hills 2007.
- Schwellnus, Guido: Sozialkonstruktivismus, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden 2006 [S. 321-346].

- Seifer, Kerstin: *Governance als Einfluss-System. Der politische Einfluss von NGOs in asymmetrisch strukturierten Interaktionsarrangements*, Wiesbaden 2009.
- Simpson, Glenn R.: *Treasury Tracks Financial Data In Secret Program*, in: The Wall Street Journal, 23.06.2006.
- Snidal, Duncan: Rational Choice and International Relations, in: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth A. (Hrsg.): *Handbook of International Relations*, London 2002 [S. 73-94].
- Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication: *SWIFT Statement, Francis Vanbever Chief Financial Officer, Member of the Executive Committee, SWIFT, European Parliament Hearing 04 October 2006*, 2006.
- Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication: *SWIFT in Figures - January 2012*, 2012.
- Spinelli, Altiero: The Growth of the European Movement since the Second World War, in: Hodges, Michael (Hrsg.): *European Integration*, Harmondsworth 1972 [S. 43-68].
- Srock, Gregor: *Rechtliche Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung von Europol. Perspektiven im EU-Vertrag und in der Verfassung von Europa*, Tübingen 2006.
- Steinhilber, Jochen: Liberaler Intergouvernementalismus, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden 2006 [S. 169-196].
- Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylanspruchs - Dubliner Übereinkommen*, veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 254 vom 19.08.1997 [S. 1-12].
- 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*, veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 239 vom 22.09.2000 [S. 19-62].

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, veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 239 vom 22.09.2000 [S. 13-18].

Vertrag über die Europäische Union, veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 191 vom 29.07.1992.

Vertrag über eine Verfassung für Europa, veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 310 vom 16.12.2004.

Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 340 vom 10.11.1997.

Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 306 vom 17.12.2007.

Vertrag von Nizza zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 80 vom 10.03.2001.

Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft - Konsolidierte Fassung, geändert durch die Einheitliche Europäische Akte, veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 169 vom 29.06.1987.

Wagner, Wolfgang: *Interessen und Ideen in der europäischen Verfassungspolitik. Rationalistische und konstruktivistische Erklärungen mitgliedstaatlicher Präferenzen*, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 40 Heft 3, 1999 [S. 415-441].

Wagner, Wolfgang: Die Kontrolle der Kontrolleure. Der Europäische Konvent und die Vergemeinschaftung der polizeilichen Kooperation, in: Rittberger, Bernhard/Schimmelfennig, Frank (Hrsg.): *Die Europäische Union auf dem Weg in den Verfassungsstaat*, Frankfurt a.M. 2006 [S. 273-298].

Weber, Max: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1922.

- Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Die Europäische Verfassung in der Analyse*, Gütersloh 2005.
- Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union*, Baden-Baden 2008.
- Wendt, Alexander: *Social theory of international politics*, Cambridge 1999.
- Wessels, Wolfgang: Staat und (westeuropäische) Integration. Die Fusionsthese, in: Kreile, Michael (Hrsg.): *Die Integration Europas*, in: Politische Vierteljahresschrift Sonderheft, Opladen 1992 [S. 36-61].
- Wessels, Wolfgang: The results of Maastricht: limited, but real progress - the attempt of an overall analysis and evaluation, in: Monar, Jörg/Ungerer, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *The Maastricht Treaty on European Union. Legal Complexity and Political Dynamic*, Brüssel 1993 [S. 181-191].
- Wessels, Wolfgang: *An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes*, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 25 Heft 2, 1997.
- Wessels, Wolfgang: *Die Öffnung des Staates: Modelle und Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis 1960 - 1995*, Opladen 2000.
- Wessels, Wolfgang: Politikwissenschaftliche Beiträge zur Integrationswissenschaft, in: Loth, Wilfried/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Theorien europäischer Integration*, Opladen 2001 [S. 19-34].
- Wiener, Antje: Die Wende zum Dialog: Konstruktivistische Brückenstationen und ihre Zukunft, in: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael (Hrsg.): *Die neuen internationalen Beziehungen: Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*, Baden-Baden 2003 [S. 133-160].
- Wolf, Dieter: Neo-Funktionalismus, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden 2006 [S. 65-90].
- Zorn, Steffen: *Die Entstehung der EU-Agentur für Grundrechte aus der Umwandlung des European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia. Notwendigkeit und Grad entstehender Interdependenzen bei der Supranationalisierung des Grund- und Menschenrechtsschutzes*, Diplomarbeit, Universität Passau 2007.