

Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit

Christoph Gusy / Christoph S. Schewe

Im Amsterdamer Vertrag (Art. 2 Abs. 1(4) EUV) hat sich die Europäische Union 1998 das Ziel gesetzt, die Europäische Union als einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu schaffen und zu erhalten. Dadurch wurden die Förderung und der Ausbau der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit zu einem wichtigen Aufgabenfeld der Union. Um dieses Ziel zu erreichen, hatte der Europäische Rat bereits 1998 in Wien einen Aktionsplan angenommen, der – präzisiert durch den 1999 angenommenen Plan von Tampere – detaillierte Vorgaben und zu erreichende Ziele setzte. Zeitlicher Endpunkt dieses Aktionsplans war – wie vom Amsterdamer Vertrag vorgesehen – der 1. Mai 2004. Viele gesetzte Ziele konnten erreicht werden, einige Vorhaben scheiterten jedoch. Dabei gab es für dieses „Scheitern“ im Wesentlichen zwei Ursachen: Zum einen wandelten sich im Planungszeitraum die Anforderungen an die europäische Sicherheitspolitik. Mit den Anschlägen vom 11. September 2001 und den Folgeanschlägen von Madrid und London rückte der islamistisch motivierte Terrorismus in den Blickwinkel europäischer Sicherheitspolitik. Gerade aufgrund seiner Gefährlichkeit und seiner Internationalität wurde die Bekämpfung des Terrorismus ein Schwerpunkt europäischer Sicherheitsbestrebungen. Viele Ziele und Vorgaben der Aktionspläne wurden daher zugunsten der Terrorbekämpfung zurückgestellt. Die andere Ursache für ein teilweises Nichterreichen der gesetzten Ziele ist vielleicht noch gravierender, da sie auf einem grundsätzlichen Problem der europäischen Sicherheitspolitik beruht: Dem mangelnden Willen der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der europäischen Vorgaben. In vielen Fällen sprachen sich zwar die zuständigen Innen- und Justizminister auf der europäischen Bühne für eine bestimmte europäische Regelung aus, deren Umsetzung auf der Ebene der Mitgliedstaaten scheiterte aber bisweilen an deren Verfassungen, bisweilen an ungeklärten Umsetzungsfragen, in anderen Fragen an politischen Widerständen.¹ Die Innere Sicherheit wird gemeinhin als ein zentrales Element der Staatlichkeit angesehen. Ein Verzicht auf Kompetenzen in diesem Bereich wird von den Mitgliedstaaten als ein Verlust an Eigenstaatlichkeit und Souveränität gegenüber Europa empfunden. Die Umsetzung europäischer Vorgaben erfolgt daher oft nur sehr zögerlich und widerwillig.

Auf diese Ursachen für das Verfehlen einzelner Ziele des Aktionsplans von Tampere hat die EU reagiert. Auf ihrer Tagung am 5. November 2004 haben die Europäischen Staats- und Regierungschefs ein neues Mehrjahresprogramm, das sog. Haager Programm,² angenommen. Dabei wurde vereinbart, dass die Kommission – wie auch schon im Aktionsplan von Tampere vorgesehen – in einem Anzeiger die erzielten Fortschritte bei der Verwirklichung des Plans verdeutlicht. Erstmals jedoch soll dieser sog. „Fortschrittsanzeiger plus“

1 Ein eindrucksvolles Beispiel dafür bietet der Europäische Haftbefehl und seine Umsetzung, vgl. dazu Gusy, Christoph/Schewe, Christoph S.: Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, in: Weidenfeld, Werner/Wolfgang Wessels: Jahrbuch der Europäischen Integration 2005, Baden-Baden 2006, S. 185 und 189ff. Zum danach erlassenen neuen Europäischen Haftbefehlsgesetz vgl. Böhm, Klaus Michael: Das neue Europäische Haftbefehlsgesetz, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 2006, S. 2592ff.

2 Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, Mitteilung 2005/C 53/01 des Rates, ABl. C 53, vom 03.03.2005, S. 1.

nicht nur die europäischen Bestrebungen bewerten, sondern auch die Umsetzung in den Mitgliedstaaten berücksichtigen und in die Evaluation einbeziehen. Inhaltlich wurde der Terrorismusbekämpfung im Haager Programm eine zentrale Stellung eingeräumt und der nach den Terroranschlägen erstellte EU-Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung³ aufgegriffen.

Trotz dieses neuen Programms scheint gegenwärtig in der europäischen Sicherheitspolitik ein gewisser Stillstand und eine gewisse Ratlosigkeit eingetreten zu sein, was nicht zuletzt auch an dem vorläufigen Scheitern des Verfassungsvertrags liegt. Dadurch ist die Vergemeinschaftlichung weiterer Bereiche der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit zumindest vorerst gestoppt. Zudem hat sich ein neues Anliegen in den Vordergrund geschoben: Die Heranführung der Beitrittsstaaten und ihrer Exekutiven an den Gemeinschaftsstandard. Es geht also gegenwärtig eher um Ausweitung als um Vertiefung der Sicherheitspolitik in der Europäischen Union. Die gleichwohl auf diesen Politikfeldern erzielten Fortschritte sollen im Folgenden dargestellt werden.

Neue Rechtssetzung im Bereich polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit⁴

Bei der Rechtssetzung im Bereich des Zivilrechts sind in letzter Zeit nur wenige Fortschritte erzielt worden. Gegenwärtig können sich die Mitgliedstaaten nicht über die Reichweite und Tiefe der Harmonisierungen einigen. So ist als wesentlicher neuer Rechtsakt nur die Verordnung (EG) Nr. 1896/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 zur Einführung eines Europäischen Mahnverfahrens zu nennen,⁵ durch die die Beitreibung unbestrittener Geldforderungen mit grenzüberschreitendem Bezug vereinfacht und beschleunigt werden soll. Daneben hat die Kommission einige Entwürfe für Verordnungen vorgelegt. Da ist zum einen der Vorschlag einer Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2201/2003 im Hinblick auf die Zuständigkeit in Ehesachen und zur Einführung von Vorschriften betreffend das anwendbare Recht in diesem Bereich vom 17. Juli 2006 und zum anderen das Grünbuch zu den Kollisionsnormen im Güterrecht unter besonderer Berücksichtigung der gerichtlichen Zuständigkeit und der gegenseitigen Anerkennung ebenfalls vom 17. Juli 2006.⁶ Zudem ist die Europäische Gemeinschaft durch Beschluss des Rates vom 5. Oktober 2006 der Haager Konferenz für Internationales Privatrecht beigetreten.⁷ Damit verbunden ist die Hoffnung, dass die Interessen der EU-Mitgliedstaaten so künftig mehr Gewicht in den Verhandlungen der Haager Konferenz erlangen werden.

Im Bereich des materiellen Straf- und Strafverfahrensrechts ist lediglich die Verordnung (EG) Nr. 1781/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2006 über die Übermittlung von Angaben zum Auftraggeber bei Geldtransfers zu melden,⁸ wodurch die Geldwäsche und die Terrorismusfinanzierung verhindert werden soll.

3 Vgl. Schlussfolgerungen und Aktionsplan des Europäischen Rates auf der außerordentlichen Tagung am 21. September, SN 140/01; im Juni 2004 überarbeitet durch die Erklärung des Europäischen Rates zum Kampf gegen den Terrorismus vom 25.03.2004.

4 Dieser Bericht schließt an die Ausführungen an von Gusy, Christoph/Christoph S. Schewe: Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Jahrbuch der europäischen Integration 2006, Baden-Baden 2007, S. 191ff. Insofern werden nur die Fortschritte seit Mitte 2006 dargestellt.

5 Verordnung (EG) Nr. 1896/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 399 vom 30.12.2006, S. 1ff.

6 KOM(2006) 399 endg. und KOM(2006) 400 endg.

7 2006/719/EG: Beschluss des Rates vom 05.10.2006 über den Beitritt der Gemeinschaft zur Haager Konferenz für Internationales Privatrecht, ABl. L 297 vom 26.10.2006, S. 1ff.

8 Verordnung (EG) Nr. 1781/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 345 vom 08.12.2006, S. 1ff.

Einige im Bereich des Straf- und Strafverfahrensrecht getroffenen Rechtsakte zielen auf eine Verbesserung der Zusammenarbeit und Kooperation der mitgliedstaatlichen Behörden ab. So wird weiterhin die Verbesserung des Informationsaustausches vorbereitet. Dazu hat der Rat am 18. Dezember 2006 einen Rahmenbeschluss über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union erlassen.⁹ Ziel dieses Beschlusses ist es, die Regeln festzulegen, nach denen die Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten Informationen und Erkenntnisse für strafrechtliche Ermittlungen austauschen können. Ebenfalls der Verbesserung der Kooperation bei der Strafverfolgung dient der am 6. Oktober 2006 vom Rat beschlossene Rahmenbeschluss über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Einziehungsentscheidungen.¹⁰ Dadurch sollen Einziehungsentscheidungen, die im Anschluss an ein Strafverfahren getroffen wurden, von den Behörden anderer Mitgliedstaaten vollstreckt werden können. Dieser Beschluss zielt darauf ab, die Erträge von Straftaten auch im Ausland abschöpfen zu können, und dürfte vornehmlich auf die grenzüberschreitende Kriminalität Anwendung finden.

Als ein zentrales Mittel zur Verbesserung des Informationsaustausches und der Kooperation zwischen den mitgliedstaatlichen Behörden hatte sich in der Vergangenheit das Schengener Informationssystem (SIS) erwiesen.¹¹ Den Erfolg dieses Systems sollte das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II) aufgreifen und fortführen. Mit der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation hat die EU eine der erforderlichen Rechtsgrundlagen für das SIS II geschaffen.¹² Obwohl es sich beim SIS II nur um ein Informationssystem handelt, bedarf es zweier Rechtsgrundlagen: für die Angelegenheiten, die in den Anwendungsbereich des EG-Vertrages fallen, der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006, für die, die in den Anwendungsbereich des EU-Vertrages fallen, eines entsprechenden Ratsbeschlusses. Bislang ist allerdings lediglich die Verordnung beschlossen worden, der Beschluss steht noch aus. Die Kommission hat einen entsprechenden Vorschlag unterbreitet,¹³ welcher vom Europäischen Parlament am 25. Oktober 2006 angenommen wurde. Das SIS II sollte im März 2007 die Arbeit aufnehmen und dann das SIS ersetzen. Es kam jedoch zu Verzögerungen bei der endgültigen Inbetriebnahme des SIS II, wobei nicht zuletzt ein Fall des Diebstahls von Daten aus dem SIS durch einen belgischen Beamten zu Verunsicherung und Zweifeln an der vernetzten Datensammlung führte. Da die Entwicklung des SIS II mehr Zeit als ursprünglich vorgesehen beansprucht, musste der Rat zudem zusätzliche finanzielle Mittel bereitstellen.¹⁴

Neben neuer Rechtssetzung setzt die Europäische Union bei der Verbesserung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit im Bereich des Straf- und Strafverfahrensrechts verstärkt auf Förderprogramme. Damit sollen Projekte unterstützt werden, die dazu beitragen, die

9 Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates vom 18.12.2006, ABl. L 386 vom 29.12.2006, S. 89ff.

10 Rahmenbeschluss 2006/783/JI des Rates vom 06.10.2006, ABl. L 328 vom 24.11.2006, S. 59ff.

11 Vgl. dazu ausführlicher bereits Gusy, Christoph/Christoph S. Schewe: *Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit*, Jahrbuch europäische Integration 2003/2004, Baden-Baden 2004, S. 173 und S. 175.

12 Verordnung (EG) Nr. 1987/2006, ABl. L 381 vom 28.12.2006, S. 4ff.

13 KOM(2005) 230 endg.

14 Verordnung (EG) Nr. 1988/2006 des Rates vom 21.12.2006 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2424/2001 über die Entwicklung des Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II), ABl. L 411 vom 30.12.2006, S. 1ff., und Beschluss 2006/1007/JI des Rates vom 21.12.2006 zur Änderung des Beschlusses 2001/886/JI über die Entwicklung des Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II), ABl. L 411 vom 30.12.2006, S. 78ff.

polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit zu verbessern und künftige Entwicklungsmöglichkeiten für die Rechtssetzung in diesem Bereich zu erkennen. Neben neuer Rechtssetzung setzt die Europäische Union bei der Verbesserung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit im Bereich des Straf- und Strafverfahrensrechts verstärkt auf Förderprogramme. Damit sollen Projekte unterstützt werden, die dazu beitragen, die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit zu verbessern und künftige Entwicklungsmöglichkeiten für die Rechtssetzung in diesem Bereich zu erkennen. Ebenfalls der Ermittlung des weiteren Bedarfs politischen Handelns dient der Beschluss der Kommission vom 7. August 2006.¹⁵

Daneben wurden auch noch einige, die europäischen Behörden betreffenden, Regelungen erlassen. So kann sich Europol künftig bei seiner Analysetätigkeit zur Unterstützung auch sachverständiger Dritter bedienen. Die Voraussetzungen für deren Teilnahme an den Tätigkeiten von Analysegruppen regelt ein Beschluss des Verwaltungsrats von Europol vom 20. März 2007.¹⁶ Vom selben Tag stammt auch ein Beschluss des Verwaltungsrats von Europol über die Verfahren zur Überwachung in Bezug auf Abfragen im automatisierten Informationssammlungssystem.¹⁷ Den grundsätzlichen Zugang zu allen Europol-Dokumenten für Unionsbürger regeln die vom Verwaltungsrat von Europol am 29. März 2007 erlassenen Bestimmungen über den Zugang zu Dokumenten von Europol.¹⁸ Auch die Teilnahme von Europol-Bediensteten an gemeinsamen Ermittlungsteams soll näher geregelt werden. Dazu liegt der Entwurf eines Beschlusses des Verwaltungsrats von Europol vor.¹⁹

Hinsichtlich des Europäischen Amts für Betrugsbekämpfung (OLAF) wurde zudem eine Änderung der Geschäftsordnung des Überwachungsausschusses vereinbart.²⁰

Europäische Sicherheitspolitik zwischen grundsätzlicher Kooperationsbereitschaft und grundsätzlichem Beharren auf staatlicher Souveränität

Betrachtet man die zuletzt erzielten Fortschritte im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, so lässt sich Folgendes feststellen: Entwicklungen im Bereich der Rechtssetzung sind – abgesehen von einer Verordnung – nicht zu vermelden. Aktivitäten zeigten sich vielmehr im Bereich der Exekutiven, namentlich auf den Gebieten der Kooperation und des Informationsaustausches.²¹ Hier konnten einige Fortschritte erzielt werden, wobei der bedeutsamste Fortschritt hinsichtlich der Verbesserung der Kooperation in der Fortentwicklung und dem Ausbau des SIS durch das SIS II und der Schaffung der entsprechenden

15 Beschluss 2006/581/EG der Kommission vom 07.08.2006 über die Einsetzung einer Expertengruppe zur Ermittlung des Bedarfs der Politik an Kriminalitäts- und Strafverfolgungsdaten, ABl. L 234 vom 19.08.2006, S. 29ff.

16 Beschluss des Verwaltungsrats von Europol vom 20.03.2007 zur Festlegung der Bestimmungen für Vereinbarungen über die Beteiligung von Sachverständigen Dritter an den Tätigkeiten von Analysegruppen, ABl. C 72 vom 29.03.2007, S. 32ff.

17 Beschluss des Verwaltungsrats von Europol, ABl. C 72 vom 29.03.2007, S. 30f.

18 Bestimmungen über den Zugang zu Dokumenten von Europol, ABl. C 72 vom 29.03.2007, S. 37ff. Ebenfalls Zugang besteht auch zu den Dokumenten der Gemeinsamen Kontrollinstanz von Europol, weshalb durch den Akt Nr. 1/2006 der gemeinsamen Kontrollinstanz von Europol vom 26.06.2006, ABl. C 311 vom 19.12.2006, S. 13f., deren Geschäftsordnung geändert wurde.

19 Entwurf eines Beschlusses des Verwaltungsrats von Europol vom 20.03.2007 zur Festlegung der Bestimmungen über die Vereinbarungen zur administrativen Umsetzung der Teilnahme von Europol-Bediensteten an gemeinsamen Ermittlungsteams, ABl. C 72 vom 29.03.2007, S. 35f.

20 Überwachungsausschuss des Europäischen Amts für Betrugsbekämpfung (OLAF), Geschäftsordnung des Überwachungsausschusses des OLAF, ABl. C 311 vom 19.12.2006, S. 63ff.

21 Dies gilt nicht nur für den Zeitraum dieses Berichts, sondern zeigte sich bereits früher vgl. Gusy, Christoph/Schewe, Christoph S.: Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Jahrbuch der europäischen Integration 2006, Baden-Baden 2007, S. 191 und S. 194f.

Rechtsgrundlagen zu sehen ist. Interessant ist dabei, dass sich gerade dieser Fortschritt nicht beim „zentralistischen“ Ansatz einer europäischen Sicherheitspolitik – dem Auf- und Ausbau eigener europäischer Sicherheitsbehörden –, sondern beim „föderalen“ Ansatz zeigte, bei dem auf eine Verbesserung und Vertiefung der Kooperation mitgliedstaatlicher Sicherheitsbehörden ohne eigene europäische Dienststellen gesetzt wird. Weiterhin lässt sich feststellen, dass im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit verstärkt versucht wird, externen Sachverstand zu nutzen, um Fragen nach künftigen Entwicklungs- und Betätigungsfeldern einer europäischen Sicherheitspolitik nachzugehen. Diese Förderung externen Sachverstands lässt sich aber auch als Suche der EU nach dem weiteren Weg beim Ausbau des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts deuten. Zusammenfassend lässt sich – etwas überspitzt – feststellen: Beim Ausbau des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts geht es nicht mehr recht voran; es beginnt erneut die Suche nach dem richtigen Weg.

Diese Feststellung, dass es bei der Fortentwicklung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit nicht recht vorangeht, ist allerdings nicht ganz unerwartet, sondern vielmehr dem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in gewisser Weise immanent. Dies zeigt sich besonders deutlich bei der Betrachtung des Prestigeprojekts europäischer Sicherheitspolitik, dem Europäischen Polizeiamt (Europol). Sowohl in seinen bestehenden Rechtsgrundlagen, Art. 30 Abs. 2 EU, als auch im Verfassungsentwurf ist – was die innere Sicherheit betrifft – ein gewisser innerer Widerspruch angelegt.²² Einerseits sollen europäische Sicherheitsinstitutionen auf- und ausgebaut werden. Der grundsätzliche Wille zur Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik ist prinzipiell vorhanden. Andererseits fürchten sich die Mitgliedstaaten jedoch vor einem Souveränitätsverlust im Bereich der inneren Sicherheit. Sicherheit war und ist ein zentrales Element der Staatlichkeit, denn Staatlichkeit zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass der Staat seine Bürger schützen kann. Dies bremst die Bereitschaft, eigene Kompetenzen an supranationale Stellen abzugeben. Die gegenwärtige Entwicklung schwankt also zwischen der Bejahung der Kooperation einerseits und der Ablehnung der Aufgabe staatlicher Hoheitsrechte zugunsten der Gemeinschaftsebene andererseits.

Dieser grundsätzliche Widerspruch zwischen dem prinzipiellen Wunsch nach europäischen Sicherheitsinstitutionen und der Sorge vor dem Verlust der eigenen Staatlichkeit prägt die Entwicklungen, die im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit erreicht werden können. Dadurch ist für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit die Tendenz vorgegeben: Erstens bedeutet das Stagnation der faktischen Entwicklungen, zweitens fordert die Suche nach einem neuen Sinn der europäischen Sicherheitspolitik und drittens hat dies eine Stärkung der koordinierenden Elemente der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit zur Folge.

Diese in den Rechtsgrundlagen des EU-Vertrags und des Verfassungsentwurfs angelegte ambivalente Tendenz bestätigt auch die festgestellten Entwicklungen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit. Es finden so gut wie keine Rechtssetzungen in den Bereichen Strafrecht und Strafprozessrecht mehr statt. Wie die weiteren Entwicklungen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erfolgen sollen, soll durch die Hinzuziehung externen Sachverstands – durch Expertengruppen oder durch die Förderung von Projekten in diesem Bereich – geklärt werden. Die einzig feststellbaren Fortentwicklungen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit finden sich bei der Verbesserung der Kooperation und des Informationsaustausches zwischen den

22 Hecker, Jan: Die Europäisierung der inneren Sicherheit, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), 2006, S. 273 und S. 276f.

mitgliedstaatlichen Behörden. Dabei wird zumeist der „föderale“ Ansatz europäischer Zusammenarbeit verfolgt, also ohne Zwischenschaltung europäischer Institutionen, wie beim Prümer Vertrag oder beim Ausbau des SIS zum SIS II.

Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen und Datenschutz

Ein Bereich der justiziellen Zusammenarbeit, in welchem in der letzten Zeit bedeutende Fortschritte erzielt werden könnten, ist der Informationsaustausch zwischen den mitgliedstaatlichen Behörden und die gegenseitige Anerkennung und Vollstreckung von Urteilen und sonstigen gerichtlichen Entscheidungen (Anerkennungs- und Verfügbarkeitsprinzip). Der Rahmenbeschluss über die Anerkennung von Einziehungsentscheidungen ist nur der bislang letzte Schritt in einer Reihe von Rechtssetzungsakten, unter denen der Europäische Haftbefehl sicherlich die herausragendste Stellung einnimmt. Zwar galt es auch, im Bereich der gegenseitigen Anerkennung von Gerichtsentscheidungen zahlreiche Bedenken zu berücksichtigen und viele Rückschläge hinzunehmen. Dies zeigte sich namentlich beim Prestigeprojekt Europäischer Haftbefehl. Dessen Rahmenbeschluss wurde nur von den wenigsten Staaten fristgerecht umgesetzt und in Deutschland scheiterte das Umsetzungsgesetz vor dem Bundesverfassungsgericht, wengleich nicht, weil die europäischen Vorgaben verfassungswidrig waren, sondern lediglich, weil das deutsche Umsetzungsgesetz die grundgesetzlichen Vorgaben missachtete. Grundsätzlich aber erwies sich die Verbesserung der gegenseitigen Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen als integrationsförderndes Politikfeld.²³

Gleichwohl wirft die Ausweitung der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen einige grundlegende Probleme auf.²⁴ Diese stellen sich insbesondere dann, wenn es um den Austausch und die gegenseitige Anerkennung von Beweismitteln geht. Es gibt Bestrebungen, die gerichtliche Beweisaufnahme und die Beweisverwertung zu harmonisieren und den Austausch der gewonnenen Beweise zu ermöglichen.²⁵ Die Anordnung, Beweise zu erheben, und der Austausch der Ergebnisse wirft indes die Frage nach der Beweisverwertung und nach den Beweisverwertungsverböten auf, namentlich bei beweisrelevanten Informationen, die durch besonders schwere Grundrechtseingriffe – etwa durch die heimliche Überwachung von Telefongesprächen²⁶ oder durch die akustische Wohnraumüberwachung – gewonnen wurden. Üblicherweise wird der Schwere des Grundrechtseingriffs bei der Beweisgewinnung dadurch Rechnung getragen, dass die gewonnenen Beweise einer strengen Zweckbindung unterworfen werden.²⁷ Informationen, die durch besonders grundrechtseingreifende Ermittlungsmaßnahmen zur Aufklärung schwerer Straftaten gewonnen wer-

23 Vgl. dazu mit einer ausführlichen Analyse der geltenden und der geplanten Rechtslage: Srock, Gregor: Rechtliche Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung von Europol, Tübingen 2006, S. 200ff. und S. 248ff.

24 Vgl. Hirsch, Burkhard: Bemerkungen zum Schutz der Grundrechte im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ der Europäischen Gemeinschaft, in: Kritische Vierteljahresschrift (KritV), 2006, S. 307 und S. 314f.; zu den kompetenzrechtlichen Grenzen des Anerkennungsprinzips ausführlich s.a. Hecker, Jan: Die Europäisierung der inneren Sicherheit, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), 2006, S. 273 und S. 279f.

25 Vorschlag der Kommission für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Europäische Beweisanordnung zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung in Strafverfahren, KOM(2003) 688 endg.; siehe auch Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag, ABl. C 103E vom 29.04.2004, S. 669ff. und Schlussfolgerungen des Vorsitzenden des Europäischen Rates dazu, Bull. 6/2006, S. 9f.

26 Wengleich das Ersuchen um eine Telefonüberwachung bislang noch von dem Entwurf der Europäischen Beweisanordnung ausgenommen ist; die Kommission plant aber diesbezügliche Regelungen, vgl. dazu ausführlicher Gazeas, Nikolaos: Die Europäische Beweisanordnung – Ein weiterer Schritt in die falsche Richtung?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 2005, S. 18-19.

27 Neuhaus, Ralf: Die strafprozessuale Überwachung der Telekommunikation (§§ 100a, 100b, 101 StPO), in: Hanack, Ernst-Walter (Hrsg.): Festschrift für Peter Rieß, Berlin 2002, S. 375 und S. 403.

den, dürfen grundsätzlich auch nur für die Verfolgung solcher schwerer Straftaten verwendet werden. Die Zweckbindung und ein mit ihr einhergehendes Beweisverwertungsverbot kompensieren insoweit die mit der Beweiserhebung verbundenen Grundrechtseingriffe. Diese Zweckbindung aufrechtzuerhalten, wird jedoch umso schwieriger, je mehr die betreffenden Informationen weitergegeben werden. Bei einer Weitergabe von beweisrelevanten Informationen an die Strafverfolgungsbehörden anderer Mitgliedstaaten lässt sich das Prinzip der Zweckbindung von Beweismitteln dann kaum aufrechterhalten.

Es bedarf daher vergleichbarer europäischer Standards darüber, wie mit durch Grundrechtseingriffe gewonnenen beweisrelevanten Daten umgegangen werden darf und inwieweit Beweisverwertungsverbote bestehen.²⁸ Das Fehlen solcher Standards könnte ansonsten bei einer Weitergabe beweiserheblicher Daten an andere Mitgliedstaaten zu unbilligen Ergebnissen führen. So ließe sich folgendes Szenario denken: Daten, die in einem Mitgliedstaat, in dem weit reichende Beweiserhebungsbefugnisse, aber auch weit reichende Beweisverwertungsverbote bestehen, nach dort geltendem Recht gewonnen wurden, könnten an die Behörden eines anderen Mitgliedstaats weitergegeben werden, der so strenge Beweisverwertungsverbote nicht kennt, weil der betreffende Grundrechtseingriff, den das Beweisverwertungsverbot kompensieren soll, dort gar nicht gestattet ist. Dort könnten sie dann sogar zur Verfolgung von Straftaten verwendet werden, die weder im einen, noch im anderen Staat den Grundrechtseingriff gerechtfertigt hätten.²⁹ Die einheitlichen europäischen Standards müssen daher ein einheitliches Mindestniveau der jeweiligen mitgliedstaatlichen Datenschutz- und Beweisverwertungsregeln vorgeben. Dabei wird vor allem die Frage nach der Höhe des Schutzniveaus der europäischen Standards entscheidend sein. Ein aus grundrechtlicher Sicht zu begrüßendes Maximalniveau, bei dem eine Optimierung des individuellen Grundrechtsschutzes angestrebt wird, wird sich politisch kaum durchsetzen lassen. Vermieden werden muss allerdings auch eine Einigung auf das niedrigste in den Mitgliedstaaten geltende Niveau. Ein „race to the bottom“, wie er sich in anderen Politikfeldern – etwa dem Umweltrecht – gezeigt hat, muss bei der grundrechtlich besonders sensiblen Frage der Beweisverwertung und des Datenschutzes verhindert werden.³⁰ Politisch durchsetzbar dürfte daher nur ein gemeinsames mittleres Schutzniveau sein.

Ausblick

Ob die Phase der Stagnation bei der Rechtssetzung und der Orientierungslosigkeit im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit überwunden und weitere Fortschritte erzielt werden können, hängt maßgeblich von den Mitgliedstaaten ab. Eine europäische Integration im Bereich der inneren Sicherheit wird sich nicht realisieren lassen, wenn die nationalen Parlamente Vorbehalte gegenüber Europa haben und die von ihren Ministern auf europäischer Ebene beschlossenen Vorhaben auf mitgliedstaatlicher Ebene nicht umsetzen. Bei der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit kommt zudem noch ein struktu-

28 Gazeas, Nikolaos: Die Europäische Beweisordnung – Ein weiterer Schritt in die falsche Richtung?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 2005, S. 18 und S. 22.

29 Der Kommissionsentwurf über die Europäische Beweisordnung sieht lediglich vor, dass der Anordnungsstaat zu unterrichten ist, wenn die Beweiserhebung in einer Weise erfolgt, die nach dem Recht des Vollstreckungsstaats unzulässig wäre, vgl. Art. 12 des Entwurfs, KOM(2003) 688 endg.

30 Gazeas, Nikolaos: Die Europäische Beweisordnung – Ein weiterer Schritt in die falsche Richtung?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 2005, S. 18 und S. 22; siehe auch Schünemann, Bernd: Europäischer Haftbefehl und EU-Verfassungsentwurf auf schiefer Ebene, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), 2003, S. 185 und S. 187, der schon angesichts des Europäischen Haftbefehls hinsichtlich der Europäisierung des Strafrechts die Sorge vor einer „maximalen Punitivität“ äußerte.

relles Problem hinzu, das auch schon aus dem politischen Geschehen auf der Ebene der Nationalstaaten bekannt ist: Innenminister preschen bisweilen weit vor, sie neigen dazu, zugunsten der Sicherheit zu entscheiden. Die Abgeordneten in den Parlamenten sind oftmals eher bemüht, einen Ausgleich zwischen Freiheit und Sicherheit zu schaffen. Es ist daher nicht ungewöhnlich, dass die von den Innenministern im gemeinsamen Kreis auf europäischer Ebene getroffenen Entscheidungen nicht immer „eins-zu-eins“ umgesetzt werden. Die europäischen Vorgaben weisen noch zu oft die Handschrift der Innenminister auf.³¹ Ein Weg, die europäischen Vorgaben im Hinblick auf Freiheit und Sicherheit ausgewogener zu gestalten, wäre sicherlich der, frühzeitig das Europäische Parlament zu beteiligen, das schon in einigen Fällen gezeigt hat, dass es Sicherheit nicht über die Freiheit stellt.³²

Für die europäische Integration im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit als besonders ambivalent erwies sich der Terrorismus. Die Vermutung, dass der drohende Terrorismus zu der Einsicht und Erkenntnis führt, dass eine gemeinsame europäische Sicherheitspolitik notwendig ist, scheint sich nach den neueren Entwicklungen nicht zu bestätigen. Zwar leuchtet allen Beteiligten die Notwendigkeit bestimmter europäischer Antiterrormaßnahmen ein und zunächst wurden viele Maßnahmen auf europäischer Ebene beschlossen. Je mehr aber die innere Sicherheit durch den Terrorismus an politischer Bedeutung gewinnt, desto weniger werden die Mitgliedstaaten bereit sein, grundsätzliche Kompetenzen in diesem Bereich aufzugeben. Die Regierungen wissen nur zu genau, dass gerade angesichts der Bedrohungen durch den Terrorismus ihre Bevölkerung ein Tätigwerden der staatlichen Sicherheitsbehörden erwartet und seien es auch nur symbolische Maßnahmen wie das Präsenzzeigen von Polizeikräften vor als besonders bedroht empfundenen Gebäuden und Einrichtungen.

Grundsätzlich besteht im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts noch viel Handlungsbedarf. Dabei wird es künftig vornehmlich darum gehen müssen, eine einseitige Ausrichtung auf die Sicherheit zu vermeiden und das Augenmerk stärker auf den europäischen Freiheitsschutz zu legen.³³ Ansonsten gerät der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in eine bedrohliche Schiefelage.

Weiterführende Literatur

- Gusy, Christoph/Schewe, Christoph S.: Die Rechts- und Asylpolitik der Europäischen Union, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Europa-Handbuch, 5. Auflage, Gütersloh (im Erscheinen).
- Kretschmer, Joachim: Europol, Eurojust, OLAF – was ist das und was dürfen die?, in: Juristische Ausbildung (Jura), 2007, S. 169 ff.
- Mokros, Reinhard: Polizei und Justiz auf der Ebene der Europäischen Union, in: Lisken, Hans/Denninger, Erhard: Handbuch des Polizeirechts, 4. Auflage, München 2007, Kap. O (S. 1321 ff.).
- Ratzel, Max-Peter, Europol – das Europäische Polizeiamt, in: Kriminalistik, 2007, S. 284 ff.
- Srock, Gregor: Rechtliche Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung von Europol, Tübingen 2006.

31 Hirsch, Burkhard: Bemerkungen zum Schutz der Grundrechte im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ der Europäischen Gemeinschaft, in: Kritische Vierteljahresschrift (KritV), 2006, S.307 und S. 314, kritisiert dies und spricht daher davon, dass materiell die Exekutive die Rolle des Gesetzgebers übernimmt.

32 Vgl. die Diskussion über die Speicherung der Telefonverbindungsdaten Gusy, Christoph/Christoph S. Schewe: Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, in: Weidenfeld, Werner/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der europäischen Integration 2006, Baden-Baden 2007, S. 191-192.

33 Vgl. Hirsch, Burkhard: Bemerkungen zum Schutz der Grundrechte im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ der Europäischen Gemeinschaft, in: Kritische Vierteljahresschrift (KritV), 2006, S.307 (311f.); siehe auch Entschließung der 71. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 16.-17.03.2006.