

Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit

Christoph Gusy / Christoph S. Schewe

Eines ihrer ehrgeizigsten Ziele, die sich die Europäische Union mit dem Amsterdamer Vertrag gesetzt hat, ist die Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Art. 2 Abs. 1 4. Spstr. EUV). Auf dem Weg in diesen Raum stellt das Jahr 2004¹ zwei grundlegende Herausforderungen an Union und Mitgliedsstaaten: zum einen die lange geplante Erweiterung der EU um zehn neue Mitgliedsstaaten am 1. Mai 2004 und zum anderen das massive Auftreten des Terrorismus in Europa mit dem Anschlag in Madrid am 11. März 2004.

Neue Rechtssetzung im Bereich polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit

Um den Binnenmarkt zu gewährleisten, ist eine justizielle Zusammenarbeit im Bereich des Zivilrechts unabdingbar. Daher bemüht sich die EU um eine gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen. In letzter Zeit wurden in diesem Politikbereich aber nur wenige Fortschritte erzielt.²

Mehr Fortschritte wurden bei der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit im Bereich des Strafrechts erzielt. So schreitet die Harmonisierung des Strafrechts voran: zuletzt mit dem Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornographie,³ sowie mit der Entschließung über Initiativen zur Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere des Frauenhandels⁴. Zur Vereinheitlichung des Strafverfahrensrechts hat die Kommission im Februar 2003 ein Grünbuch über Verfahrensgarantien für Tatverdächtige und Beschuldigte in Strafverfahren vorgelegt⁵ und plant, in Kürze einen Vorschlag für einen entsprechenden Rahmenbeschluss des Rates vorzulegen. Zudem hat der Rat einen Rahmenbeschluss erlassen, der die Vollstreckung von Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln in der EU gewährleisten soll.⁶ Allerdings sind bei einem zentralen Projekt zur Verbesserung der Kooperation bei der Strafverfolgung – dem Europäischen Haftbefehl – die Fortschritte ins Stocken geraten. In vielen Mitgliedsstaaten fehlt es noch an der Umsetzung des entsprechenden Rahmenbeschlusses, obgleich diese bis zum 31. Dezember 2003 erfolgen sollte.⁷ In Deutschland ist das den Beschluss umsetzende Europäische Haftbefehlgesetz erst am 23. August in Kraft getreten.⁸

1 Dieser Bericht schließt an die Ausführungen von Gusy/Schewe, *Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit*, Jahrbuch der europäischen Integration 2002/2003, S. 185 ff. an. Insoweit werden nur die Fortschritte seit 2003 dargestellt.

2 Der wesentlichste ist die Verordnung (EG) Nr. 2201/2003 des Rates vom 27. November 2003 „über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1347/2000“.

3 Rahmenbeschluss 2004/68/JI des Rates vom 22. Dezember 2003, ABl. L 13 vom 20. Januar 2004, S. 44.

4 Entschließung des Rates vom 20. Oktober 2003, ABl. C 160 vom 29. Oktober 2004, S. 4.

5 KOM (2003) 75 endg.

6 Rahmenbeschluss 2003/577/JI des Rates vom 22. Juli 2003, ABl. L 196 vom 2. August 2003, S. 45.

7 Vgl. Anzeiger der Fortschritte bei der Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, 2. Hlbj. 2003, KOM (2003) 812 endg., S. 9.

8 BGBl. I S. 1748ff.

Im Zuge der Terrorismusbekämpfung gab es im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit Änderungen der rechtlichen Grundlagen. So wurde das Schengener Durchführungsübereinkommen dahingehend geändert, dass nun auch nationale Justizbehörden auf das Schengener Informationssystem zugreifen können.⁹ Zudem wurden, um die operative Unterstützungsfunktion von Europol gegenüber den nationalen Polizeibehörden zu stärken, einige Vorschriften des Europol-Übereinkommens geringfügig geändert.¹⁰

Die Fortschritte bei der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit sind allerdings nur Fortentwicklungen in rechtlicher Hinsicht. Ob man damit einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nähergekommen ist, hängt nicht nur von den politischen Bestrebungen und rechtlichen Vereinbarungen,¹¹ sondern maßgeblich von deren tatsächlicher Umsetzung in der Praxis ab. Freiheit und Sicherheit werden nicht allein durch das Recht, sondern erst durch seine Durchsetzung geschützt. Deshalb soll ein besonderes Augenmerk bei der Bewertung der Fortschritte der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit auf der Umsetzung der rechtlichen Vorgaben in der Praxis liegen.

Der internationale Terrorismus als Herausforderung

Der Anschlag vom 11. März 2004 in Madrid hat nochmals deutlich gemacht, wie notwendig effektive Terrorbekämpfung auch in Europa ist. In ersten Reaktionen wurden verschiedene politische Maßnahmen ergriffen. So wurden neue Institutionen wie ein Kommissar für Terrorbekämpfung gefordert. Frankreich, das sich angesichts des Kopftuchverbots besonders gefährdet sieht, machte am 13. März 2004 von dem in Art. 2 Abs. 2 SDÜ gewährten Recht Gebrauch, das Schengener Abkommen kurzzeitig auszusetzen, und führte wieder Grenzkontrollen durch. Und auch andere Staaten erwogen vergleichbare Maßnahmen.

Bereits mit den Terroranschlägen von New York und Washington vom 11. September 2001 ist der internationale Terrorismus stärker ins Blickfeld europäischer Politik gerückt und war Anlass vielfacher Maßnahmen zu seiner Bekämpfung. Viele dieser Maßnahmen wurden auf nationalstaatlicher Ebene ergriffen. Doch zeigte sich auch: Der internationale Terrorismus ist ein länderübergreifendes und grenzüberschreitendes Problem. Es bedarf – zumindest auch – gemeinsamer Lösungen. Bei den bisherigen Maßnahmen der EU sind besonders hervorzuheben die Definition des Terrorismus und Harmonisierung der Strafnormen¹² sowie die Aufträge an Europol und Eurojust für Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung. Für die Verhinderung terroristischer Anschläge ist die wichtigste Maßnahme die Informationsgewinnung.¹³ Die Effektivität polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung bemisst sich daher vor allem nach der Qualität der Informationsgewinnung und des Informationsaustausches der verschiedenen Sicherheitsbehörden untereinander. Üblicherweise erfolgt der zwischenstaatliche Informationsaustausch auf diplomatischem Weg, d.h. nicht zwischen den ermittelnden und handelnden Polizei- und Justizbehörden, sondern über die Justiz- und Außenministerien. Ziel der polizeilichen Zusammenarbeit in Europa ist es, diesen sonst üblichen diplomatischen Weg abzukürzen, indem Mechanismen entwickelt werden, die einen direkten Kontakt der

9 Verordnung (EG) Nr. 871/2004 des Rates vom 29. April 2004, ABl. L 162 vom 30. April 2004, S. 29 ff.

10 Rechtsakt des Rates vom 27. November 2003, ABl. C 2 vom 6. Januar 2004, S. 1.

11 Fortentwicklung geplant durch: Vorschlag für einen Ratsbeschluss „über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten“, KOM (2004) 221 endg.

12 Rahmenbeschluss 2002/475/JI des Rates vom 13. Juni 2002, ABl. L 164 vom 22.6.2002, S. 3 ff.

13 Weidenfeld, Für ein System kooperativer Sicherheit, in: ders. (Hrsg.), Herausforderung Terrorismus, 2004, S. 12.

Sicherheitsbehörden untereinander ermöglichen. In der EU bestehen dazu im Wesentlichen zwei Systeme des institutionalisierten Informationsaustauschs: das Schengener Informationssystem (SIS) und das Europäische Polizeiamt (Europol).

Das Schengener Informationssystem

Das Schengener Informationssystem (SIS) – 1995 als Ausgleichsmaßnahme für den Wegfall der Grenzkontrollen an den Schengener Binnengrenzen geschaffen – ist ein polizeiliches Fahndungssystem, mit dessen Hilfe in allen Vertragsstaaten des Schengener Übereinkommens¹⁴ nach Personen oder Gegenständen gesucht werden kann. Zudem dient es als Hilfsmittel für sonstige polizeiliche, zollrechtliche und ausländerrechtliche Überprüfungen. Der Vorzug des SIS ist sein weit reichender Kreis von Zugriffsberechtigten: Anders als bei den von Europol gespeicherten Daten können auch die unteren Polizeibehörden auf den Datenbestand des SIS zugreifen.¹⁵ Diese direkte Zugriffsmöglichkeit gestattet eine schnelle Informationsabfrage durch die vor Ort handelnden Polizisten, ohne eine weitere Stelle zwischenschalten zu müssen, und macht so das SIS zu einem erfolgreichen¹⁶ Informationssystem. Allerdings ist ein schneller, umfangreicher und unbürokratischer Zugriff nur *eine* der Voraussetzungen für ein effektives und erfolgreiches Informationssystem. Genauso wichtig wie die Zugriffsmöglichkeit auf die Informationen ist das Vorhandensein von Informationen. Hier bestehen nach wie vor erhebliche Defizite beim SIS. Ein Drittel aller im SIS verfügbaren Informationen wird von deutschen Behörden geliefert.¹⁷ Zudem betrifft ein Großteil der Personendaten des SIS Informationen über Drittausländer, die zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben sind. Diese Gewichtung legt den Schluss nahe, dass das SIS vornehmlich noch als Steuerungsmittel für die Asyl- und Ausländerpolitik¹⁸ und weniger zur Strafverfolgung oder Terrorismusbekämpfung eingesetzt wird.

Das Europäische Polizeiamt (Europol)

Noch unbefriedigender stellt sich insoweit die Situation beim Europäischen Polizeiamt dar. Zwar hat es in rechtlicher Hinsicht weitere Entwicklungen des Europäischen Polizeiamtes gegeben. Neue Konventionen weisen Europol neue Aufgabenfelder wie den operativen Einsatz (Teilnahme an gemeinsamen Ermittlungsgruppen)¹⁹ zu und schaffen mit der

14 Durch ein Protokoll zum Amsterdamer Vertrag wurde der Schengen-Besitzstand in den Rahmen der EU einbezogen und die Schengen-Bestimmungen sind durch Beschlüsse des Rates vom 20. Mai 1999 einzelnen Vorschriften des EU-Vertrages und des EG-Vertrages zugeordnet worden, vgl. Ratsbeschlüsse vom 20. Mai 1999, ABl. L 176 vom 10. Juli 1999, S. 1 und S. 17.

15 Deutschland verfügt über 9.000 Zugriffsstellen. Es wird sogar die Möglichkeit des Zugriffs auf das SIS vom Einsatzfahrzeug aus erprobt, vgl. Zöllner, Informationssysteme und Vorfeldmaßnahmen von Polizei, Staatsanwaltschaft und Nachrichtendiensten, 2002, S. 399; stündlich werden allein in Deutschland zwischen 2.000 und 20.000 Anfragen an SIS gestellt, vgl. Schulte, Europäische, polizeiliche Zusammenarbeit, in: Wandel als Konstante – FS für den Boorberg-Verlag, 2003, S. 35.

16 Huber, in: Wolter u.a. (Hrsg.), Datenermittlung und Vorermittlung – FS für Hilger, 2003, S. 149; Wilkesmann, Plädoyer für das Schengener Informationssystem, NSTZ 1999, S. 68; Wolters, Verbrechensbekämpfung – Eine europäische Sache?, Kriminalistik 1997, S. 89; Krause, Perspektiven der internationalen OK-Bekämpfung, Kriminalistik 1998, S. 12 (S. 15); kritisch Busch, CILIP 63 (Nr. 2/1999), S. 80 ff.

17 So jedenfalls noch Schengen-Erfahrungsbericht 2000, S. 43.

18 Zöllner, Informationssysteme und Vorfeldmaßnahmen von Polizei, Staatsanwaltschaft und Nachrichtendiensten, 2002, S. 399.

19 Änderung des Europolübereinkommens vom 28. November 2002, Rechtsakt des Rates vom 28. November 2002, ABl. C 312 vom 16. Dezember 2002, S. 1.

Ausweitung des Aufgabenbereichs einhergehende neue Befugnisse für die Europolbediensteten. Trotzdem ist Informationsverwaltung die primäre Aufgabe von Europol.

Dazu verfügt Europol über ein eigenes Informationssystem. Darin werden Daten von Personen gespeichert, die einer Straftat verdächtig sind oder bereits verurteilt wurden. Daneben werden auch Daten von Personen gespeichert, bei denen ein schwerwiegender Verdacht besteht, dass sie Straftaten begehen werden. Europol ist damit die Datenspeicherung sowohl zu repressiven als auch präventiven Zwecken gestattet. In beiden Fällen muss es sich jedoch um Straftaten handeln, für die Europol zuständig ist. Nach Art. 2 Abs. 1 EuropolÜ sind dies u.a. Terrorismus, illegaler Drogenhandel und Menschenhandel.

Der Zugriff auf die in dieser Informationsdatenbank vorhandenen Daten ist allerdings sehr beschränkt. Anders als beim SIS können gespeicherte Informationen nicht von den unteren, vor Ort handelnden Polizeibehörden abgerufen werden. Die Abfrage bei Europol ist allein den dafür eingerichteten nationalen Stellen gestattet. In Deutschland ist das Bundeskriminalamt (BKA) zuständig.²⁰ Andere Polizei- und Strafverfolgungsbehörden müssen sich an das BKA wenden, das dann die Anfrage an den nationalen Verbindungsbeamten bei Europol weiterleitet.²¹ Auch die Mitteilung der gewünschten Informationen von Europol an die örtliche Behörde erfolgt über das BKA. Das BKA ist damit das „Nadelöhr“ für eine Zusammenarbeit deutscher Polizeistellen mit Europol.²² Eine schnelle Informationsabfrage ist durch dieses bürokratische Verfahren kaum möglich.

Die Befugnis des Europäischen Polizeiamtes ist aber nicht auf die Informationsspeicherung beschränkt. Im Gegensatz zum SIS sammelt Europol die Daten nicht nur und stellt sie anderen Behörden zur Verfügung, sondern hat auch die Befugnis, die gesammelten Informationen mit Informationen aus anderen – sowohl öffentlichen als auch nichtöffentlichen – Quellen abzugleichen und zu analysieren. Dazu unterhält Europol neben der Informationsdatenbank noch eine Analysedatenbank, in der die Ergebnisse der Analysen gespeichert werden. In der Analyse der gesammelten Informationen besteht der „Mehrwert“, der von Europol erwartet wird.²³ Dadurch soll Europol die polizeilichen Ermittlungen der mitgliedstaatlichen Behörden unterstützen. Da es sich bei den in der Analysedatenbank gespeicherten Daten um erheblich sensiblere Daten als solche der Informationsdatenbank handelt, ist der Zugriff auf die in der Analysedatenbank gespeicherten Daten noch stärker beschränkt. Lediglich die bei Europol beschäftigten (so genannten) Analytiker sind befugt, die Daten der Analysedatenbank abzufragen. Auch bei den von Europol betriebenen Datenbanken besteht das vom SIS bekannte Problem. Sowohl für die Informationsdatenbank als auch für die Analysedatenbank ist Europol auf die Bereitstellung von Infor-

20 Versuche der Bundesrepublik, auch den Landeskriminalämtern ein Zugriffsrecht zu verschaffen, ließen sich nicht im EuropolÜ durchsetzen. Dennoch hat der Bundesgesetzgeber bei der Umsetzung ins deutsche Recht es ermöglicht, dass die Landeskriminalämter über das BKA auf die Datenbanken bei Europol zugreifen können, vgl. Martinez Soria, Die Polizeiliche Zusammenarbeit in Europa und der Rechtsschutz des Bürgers, *VerwArch* 89 (1998), S. 400 (S. 423); Milke, *Europol und Eurojust*, 2003, S. 76.

21 Zum daraus resultierenden Spannungsverhältnis mit der Staatsanwaltschaft, die als „Herrin des Verfahrens“ nach § 161 StPO das Recht hat, von allen öffentlichen Behörden Auskunft zu verlangen, vgl. Martinez Soria, Die Polizeiliche Zusammenarbeit in Europa und der Rechtsschutz des Bürgers, *VerwArch* 89 (1998), S. 400 (S. 423); Weichert, *Europol-Konvention und Datenschutz*, *DuD* 1995, S. 450 (S. 455).

22 Ausführlich zur Funktion des BKA als Zentralstelle bei der europäischen und internationalen Zusammenarbeit Lindner, *Europol: Baustein europäischen Polizeirechts*, *BayVBl.* 2001, S. 193; Kersten, Die Rolle des BKA als Zentralstelle bei der internationalen Zusammenarbeit, *Die Polizei* 1997, S. 337; Wachholz, *Europol aus Sicht der Bundesländer*, *Kriminalistik* 1995, S. 715.

23 Innenpolitik, Nr. VI/1997, S. 11; teilweise auch als „Herzstück“ von Europol bezeichnet; Zeiger, *Das Europol-Computersystem*, *Kriminalistik* 1998, S. 313; Tolmein, *Europol*, *StV* 1999, S. 108 (S. 111).

mationen durch die mitgliedstaatlichen Sicherheitsbehörden angewiesen. Dabei funktioniert der Informationsaustausch zwischen Europol und den deutschen Stellen recht gut.²⁴ Die Kooperation der Sicherheitsbehörden anderer Staaten mit Europol bleibt dahinter zurück.²⁵ Für die deutschen Polizeibehörden besteht ein Zugewinn am ehesten dann, wenn von Europol eine Auswertung der Informationen vorgenommen wurde. Zudem macht der Vergleich der Europol-Datenbanken mit dem SIS den entscheidenden Nachteil von Europol deutlich: Europol ist bürokratischer als SIS. Während beim SIS die gewünschte Information innerhalb einer Stunde verfügbar ist,²⁶ muss sich der Polizeibeamte bei einer Anfrage an Europol auf einen „Gang durch die Bürokratie“ aufmachen. Die Erforderlichkeit des „Nadelöhrs BKA“ ist zumindest bei der Abfrage des Informationssystems fraglich.

Abschließend betrachtet wirkt das Europäische Polizeiamt damit aufgrund der komplizierten Verfahren insbesondere bei der Informationsabfrage aufgesetzt. Zu der in Deutschland schon bestehenden Teilung von Länderpolizeibehörden und der Bundespolizei (BKA) kommt noch eine dritte, europäische Ebene hinzu – mit den bekannten Problemen: Ressortegoismen, Informationsabschottung, Koordinationsdefiziten.

Kooperation von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten

Zusätzlich stellt der Terrorismus neuerer Art besondere Anforderungen an die polizeiliche Zusammenarbeit. Terrorismus ist keine Kriminalität im herkömmlichen Sinne. Hier verschwimmen einzelne Trennlinien zwischen innerer und äußerer Sicherheit. Dies macht ein Vorgehen nicht nur der Polizei, sondern auch der anderen Sicherheitsinstitutionen, des Militärs und der Nachrichtendienste, erforderlich. Besonders gilt dies für die bei der Terrorismusbekämpfung wichtige Informationsgewinnung. Bei der Erhebung und Sammlung von Informationen zur Terrorismusbekämpfung lässt sich die Differenzierung von innen- und außenpolitischen, inlandsbezogenen und auslandsbezogenen Informationen immer weniger aufrechterhalten. Gerade bei der Verhinderung terroristischer Anschläge ist die Polizei auch auf Informationen der Nachrichtendienste angewiesen.²⁷ Eine erfolgreiche Terrorismusbekämpfung hängt damit auch von den Nachrichtendiensten und der Effektivität der Kooperation von Nachrichtendiensten mit den Polizeibehörden ab.

Während die Kooperation der Nachrichtendienste untereinander ansatzweise funktioniert – wenngleich immer maßgeblich von den politischen Rahmenbedingungen und Interessenlagen beeinflusst –, sieht dies bei der Kooperation von Nachrichtendiensten mit Polizeibehörden ganz anders aus. Bereits auf der nationalstaatlichen Ebene hat sich die Kooperation der Nachrichtendienste mit den Polizeibehörden als defizitär erwiesen.²⁸ Dies ist jedoch weniger den in manchen Staaten rechtlich festgeschriebenen Trennungsgeboten geschuldet als vielmehr der Tatsache, dass Nachrichtendienste lieber mit ihresgleichen

24 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf kleine Anfrage über Perspektiven für Europol vom 23. Dezember 2003, BT-Drs. 15/2287, S. 2; Ziercke, Neue Sicherheitsarchitektur für Deutschland, Kriminalistik 2002, S. 346 (S. 348).

25 Vgl. Monar, Die EU und die Herausforderung des internationalen Terrorismus, in: Weidenfeld (Hrsg.), Herausforderung Terrorismus, 2004, S. 162 f.

26 Huber, Die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Europa, in: Wolter u.a. (Hrsg.), Datenermittlung und Vorermittlung – FS für Hilger, 2003, S. 149.

27 Gusy, Die Vernetzung innerer und äußerer Sicherheitsinstitutionen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Weidenfeld (Hrsg.), Herausforderung Terrorismus, 2004, S. 214 ff.; Ziercke, Neue Sicherheitsarchitektur für Deutschland, Kriminalistik 2002, S. 346 (S. 347).

28 Vgl. Timm, Jahrbuchherausforderung: Islamistischer Terrorismus, Kriminalistik 2004 (Heft 5).

kooperieren als mit Polizeibehörden.²⁹ Auf der übernationalen europäischen Ebene ist eine Kooperation der Nachrichtendienste mit den Polizeibehörden grenzüberschreitend nicht vorhanden. Wenn eine Polizeibehörde Informationen von dem Nachrichtendienst eines anderen Mitgliedsstaates erhält, dann nur mittelbar durch die Mitteilung vom eigenen Nachrichtendienst. Durch den fehlenden Informationsaustausch und die fehlende grenzüberschreitende Kooperation der Nachrichtendienste mit den Polizeibehörden entstehen Zeitverzögerungen und Informationsdefizite, die eine schnelle und effektive Terrorbekämpfung erschweren.

Angesichts der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus zeigt sich somit, dass bei der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Europa trotz aller bei der Rechtsetzung erzielten Fortschritte Defizite bestehen. Diese Defizite lassen sich nur teilweise – wie bei den unbefriedigenden Zugriffsmöglichkeiten auf die Europol-Datenbanken – auf die rechtlichen Rahmenbedingungen zurückführen. In erster Linie beruhen sie aber auf einer fehlenden Umsetzung der rechtlichen Vorgaben in die Praxis. Dabei liegen die Ursachen für die defizitäre Umsetzung nicht in fehlenden Vorschriften,³⁰ sondern vielfach in der fehlenden Akzeptanz einer europäischen Zusammenarbeit. Wichtig wird deshalb vor allem sein – dies kann als Lehre aus der Terrorismusbedrohung gezogen werden –, das Verständnis für das Erfordernis einer europäischen Zusammenarbeit und Kooperation bei den zuständigen Sicherheitsbehörden zu verbessern. Dabei hat sich gezeigt, dass eine gleichberechtigte Kooperation der Mitgliedsstaatlichen Behörden oftmals mehr Akzeptanz findet als die Schaffung neuer übergeordneter europäischer Behörden.

Erweiterung der EU

Mit dem Beitritt zehn neuer Mitgliedsstaaten zur EU am 1. Mai 2004 ergeben sich auch für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Europa neue Probleme.

Grundsätzlich bedeutet der Beitritt der neuen Mitgliedsstaaten eine Ausweitung des Gemeinschaftsraums, der künftig bis an Russland heranreicht, und damit gleichzeitig eine (mittelfristige) Verschiebung der Schengengrenzen. Die Beitrittsakte sieht auch für den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit abgestufte Übergangsregelungen vor. Die neuen Mitgliedsstaaten treten zwar grundsätzlich auch dem Schengener Besitzstand bei, zentrale Vorschriften des Schengener Durchführungsübereinkommens finden aber noch keine Anwendung.³¹ Als wesentliche Vorschrift ist hier Art. 2 SDÜ zu nennen, der die Aufhebung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen vorsieht. Das bedeutet, dass die Grenzkontrollen an den Grenzen von Altmitgliedern zu den Beitrittsstaaten zunächst noch bestehen bleiben. Nach Art. 3 Abs. 2 der Beitrittsakte werden diese Kontrollen erst abgeschafft, wenn die Sicherheit der EU-Außengrenzen dem EU-Standard entspricht.

Ebenfalls noch nicht anwendbar sind die Vorschriften des SDÜ über das Schengener Informationssystem. Den Beitrittsstaaten bleibt damit die Nutzung von SIS noch verwehrt.

29 Gusy, Die Vernetzung innerer und äußerer Sicherheitsinstitutionen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Weidenfeld (Hrsg.), Herausforderung Terrorismus, 2004, S. 212. Eine Abschaffung des Trennungsgebots ist daher nicht erforderlich, um die defizitäre Kooperation von Nachrichtendiensten und Polizeibehörden zu verbessern, Ziercke, Neue Sicherheitsarchitektur für Deutschland, Kriminalistik 2002, S. 346 (S. 347); a.A. Denkowski, Das Trennungsgebot – Gefahr für die Innere Sicherheit?, Kriminalistik 2003, S. 212, der eben dies fordert.

30 Diesen Weg versucht aber die Kommission zu gehen, vgl. Vorschlag für einen Ratsbeschluss „über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten“, KOM (2004) 221 endg., S. 17 f.

31 Art. 3 der Beitrittsakte, ABl. L 236 vom 23. September 2003, S. 33. Zu den einzelnen Bestimmungen des SDÜ, die bereits jetzt gelten, siehe auch Anhang I der Beitrittsakte, ebenda, S. 50.

Auch hier gilt die Übergangsregelung des Art. 3 Abs. 2 der Beitrittsakte. Damit die neuen Mitglieder künftig auch an SIS teilnehmen können, ist eine grundsätzliche Umstellung des SIS geplant, dessen Technologie bereits jetzt an seine Leistungsgrenzen stößt. An die Stelle des SIS soll ein neues Informationssystem, das sog. SIS II, treten.³² Rechtlich bringt dies wenig Änderungen (vor allem bleibt seine dezentrale Struktur im Wesentlichen erhalten), die technologischen Voraussetzungen sollen jedoch so ausgestaltet werden, dass sie den gewachsenen Anforderungen gerecht werden. Im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit stellen sich daher durch den Beitritt vor allem der mittel- und osteuropäischen Staaten eine Vielzahl neuer Herausforderungen:

Es gilt erstens vergleichbare Polizeistrukturen und -organisationen zu schaffen, um Kooperationsfähigkeit mit den anderen Polizei- und Justizbehörden herzustellen. Das bedeutet ein gewisses Maß an Zentralisierung einerseits bei gleichzeitiger Beibehaltung der Entscheidungsfreiräume der unteren, nationalstaatlichen Ebenen andererseits. Dabei sind vordringlich die Mechanismen und Möglichkeiten der Kooperation der mitgliedersstaatlichen Polizei- und Justizbehörden zu vertiefen. Der Ausbau eigenständiger europäischer Institutionen ist – wie das Beispiel SIS zeigt – weniger erforderlich und führt eher zu mehr Ebenen und mehr Bürokratie. Für die Schaffung vergleichbarer Strukturen hat die EU finanzielle Mittel bereitgestellt.³³ Allerdings dürfen sich die Maßnahmen nicht in der Bereitstellung von Fördermitteln erschöpfen, sondern müssen auch darauf abzielen, die Bereitschaft zur europäischen Zusammenarbeit zu wecken. Dass dies oftmals die weitaus schwierigere Aufgabe ist, zeigte sich bei der europäischen Terrorismusbekämpfung.³⁴

Zweitens gilt es, wirksame Mechanismen zur Kontrolle illegaler Grenzübertritte an den neuen EU-Außengrenzen zu schaffen. Schwierigkeiten werden sich vor allem dort ergeben, wo die neue EU-Außengrenze durch ehemals in einem Staat verbundene Staaten läuft, etwa zwischen Slowenien und Kroatien oder bei der russischen Enklave Kaliningrad. Dort wird ein erheblicher Aufwand erforderlich sein, ein dem Schengener Besitzstand entsprechendes System zur Grenzsicherung aufzubauen. Zur Finanzierung der dafür erforderlichen Maßnahmen stellt die EU den Beitrittsstaaten besondere Fördermittel bereit.³⁵ Wichtigster Anreiz für die neuen Mitgliedsstaaten, die europäischen Vorgaben rasch umzusetzen, wird dabei die Aussicht auf die Aufnahme in den Schengenraum und damit die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen sein, die von der Sicherung der EU-Außengrenzen entsprechend dem Schengener Besitzstand abhängig ist.

Drittens gilt es, die neuen Mitgliedsstaaten in die Visa- und Einreisepolitik einzubeziehen.³⁶ Schließlich ist die Verabschiedung von Mindeststandards für das Asylverfahren in der EU längst überfällig. Zwar hat die Kommission dafür im Juli 2002 einen Richtlinienvorschlag vorgelegt,³⁷ zur Umsetzung ist es aber – nicht zuletzt wegen der Bundesrepublik – noch nicht gekommen.

32 Vgl. Mitteilung der Kommission, KOM (2001) 720 endg.; VO (EG) 2424/2001 des Rates vom 6. Dezember 2001, ABl. L 328 vom 13. Dezember 2001, S. 6.

33 Vgl. Art. 34 der Beitrittsakte, ABl. L 236 vom 23. September 2003, S. 44.

34 Siehe oben.

35 Art. 34 der Beitrittsakte, ABl. L 236 vom 23. September 2003, S. 44.

36 Zur Einreise- und Visapolitik sowie zur Vereinheitlichung des Asylverfahrens ausführlicher Gusy/Schewe, Die Rechts- und Asylpolitik der Europäischen Union, Weidenfeld (Hrsg.), Europa-Handbuch, aktualisierte Neuauflage, 2004; Ziegler, Integration und Ausgrenzung im Lichte der Migrationspolitik der Europäischen Union – die Festung „Europa“, in: Sahfeld u.a. (Hrsg.), Integration und Recht, 2003, S. 127 ff.; zu den aktuellen Entwicklungen s. a. Müller-Graff/Kainer, Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, in diesem Band.

37 KOM (2002) 326, ABl. C 291 endg. vom 26. November 2002, S. 143 ff.; vgl. auch den dadurch geänderten früheren Vorschlag KOM (2000) 578, ABl. C 62 endg. vom 27. Februar 2001, S. 231ff.

Fazit

Die neuen Herausforderungen, die sich angesichts der EU-Erweiterung und der Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Europa stellen, liegen künftig weniger in der Rechtssetzung als vielmehr in der Rechtsdurchsetzung. Es gilt also weniger, neue Verträge, neue Konventionen, neues Recht zu schaffen als vielmehr, die praktische Umsetzung und die Verfahren der Zusammenarbeit zu verbessern. Der europäische Einigungsprozess muss nach „unten“ durchgesetzt werden. Die Stärke und Schwäche des europäischen Einigungsprozesses im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit wird sich hier zeigen.

Wenngleich also das Hauptaugenmerk künftiger Fortschritte im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in der praktischen Umsetzung liegt, muss zumindest im Bereich der gerichtlichen und politischen Kontrolle der europäischen Behörden sowie im Bereich des Grundrechtsschutzes weiterer Rechtssetzungsbedarf angemahnt werden. Die Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Maßnahmen der europäischen Behörden – vor allem von Europol – sind nach wie vor nur unzureichend und wenig transparent.³⁸ Gegen Maßnahmen von Europol muss Betroffenen der Rechtsweg zum EuGH offen stehen. Zudem müssen die europäischen Sicherheitsbehörden einer hinreichenden demokratischen Kontrolle durch das Europäische Parlament unterstellt werden.³⁹ Auch der Grundrechtsschutz muss verbessert werden. Bislang wird der Grundrechtsschutz nur durch die Europäische Menschenrechtskonvention und die hieran angelehnte Rechtsprechung des EuGH über Art. 6 EUV gewährleistet. Beim Datenschutz bieten Art. 6 und 8 EMRK allerdings keinen ausreichenden Schutz.⁴⁰ Positive Ansätze bietet zwar der Europäische Verfassungsentwurf: Mit Art II-8 des Verfassungsentwurfs bekäme der Schutz personenbezogener Daten Grundrechtsqualität. Dennoch bedarf es im Bereich der Informationsgewinnung und -verarbeitung weiterhin konkreter Datenschutzregelungen, um die erforderlichen Datenschutzstandards zu erreichen. Insbesondere fehlen konkrete Verwendungs- und Übermittlungsverbote sowie Regelungen darüber, was mit rechtswidrig gewonnenen Daten zu geschehen hat.⁴¹

Weiterführende Literatur

Baldus: *Transnationales Polizeirecht*, Baden-Baden 2001.

Gleß / Grote / Heine (Hrsg.): *Justitielle Einbindung und Kontrolle von Europol*, Freiburg 2001.

Gusy/Schewe: *Die Rechts- und Asylpolitik der Europäischen Union*, in: Weidenfeld (Hrsg.), *Europa-Handbuch*, Bonn 2004.

Kämper: *Polizeiliche Zusammenarbeit in der europäischen Union*, Frankfurt a.M. 2001.

Mokros: *Polizeiliche Zusammenarbeit in Europa*, in: Lisken/Denninger, *Handbuch des Polizeirechts*, 3. Auflage München 2001, Kap. O (S. 1133 ff.):

Zöllner, *Informationssysteme und Vorfeldmaßnahmen von Polizei, Staatsanwaltschaft und Nachrichtendiensten*, Heidelberg 2002, S. 391 ff.

38 Ausführlich dazu Gleß/Grote/Heine (Hrsg.), *Justitielle Einbindung und Kontrolle von Europol*, Freiburg 2001.

39 Vgl. dazu Monar, *Die EU und die Herausforderung des internationalen Terrorismus*, in: Weidenfeld (Hrsg.), *Herausforderung Terrorismus*, 2004, S. 164 f., 171 f.

40 Gusy, in: Wolter u.a. (Hrsg.), *Datenermittlung und Vorermittlung – FS für Hilger*, 2003, S. 129 ff.; zum Datenschutz der EMRK allgemein S. 117 ff.

41 Wolter, *Polizeiliche und justitielle Datenübermittlung in Deutschland und der Europäischen Union*, in: Wolter u.a. (Hrsg.), *Datenermittlung und Vorermittlung – FS für Hilger*, 2003, S. 288.