

Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit

Christoph Gusy / Christoph S. Schewe

Die Europäische Union als einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu schaffen und zu erhalten, ist eines der wesentlichen Ziele, die sich die Europäische Union 1998 im Amsterdamer Vertrag (Art. 2 Abs. 1 4. Spstr. EU) gesetzt hat. Zur Umsetzung dieses Ziels hatte der Europäische Rat in Tampere im Oktober 1999 einen detaillierten Aktionsplan vorgelegt, in dem die innerhalb der folgenden Jahre durchzuführenden Arbeiten im Einzelnen festgelegt waren. Zeitlicher Endpunkt dieses Aktionsplans war – wie vom Amsterdamer Vertrag vorgesehen – der 1. Mai 2004. Viele der Ziele des Aktionsplans konnte die Europäische Union erreichen, einige nicht. Zudem stellen sich zwischenzeitlich neue Herausforderungen für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Europa. In erster Linie ist dabei – in Anbetracht der Anschläge vom 11. September 2001 in den USA, dem Anschlag vom 11. März 2004 in Madrid und den Anschlägen vom 7. und 21. Juli 2005 in London – der internationale islamische Terrorismus zu nennen. Neue Herausforderungen ergaben sich aber auch durch die Erweiterung der EU im Mai 2004, durch die die Grenzen der Gemeinschaft weit nach Osten verlegt wurden.¹

Um sich diesen neuen Herausforderungen zu stellen und die noch nicht erreichten Ziele des Aktionsplans von Tampere doch noch zu verwirklichen, haben die Europäischen Staats- und Regierungschefs auf ihrer Tagung am 5. November 2004 ein neues Mehrjahresprogramm – das sog. Haager Programm² – angenommen.³ Ziele des Haager Programms sind u.a. die Schaffung von Mindestnormen für Verfahrensgarantien und den Zugang zur Justiz, die Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität sowie die gegenseitige Anerkennung von Gerichtsentscheidungen sowohl im Straf- als auch im Zivilrecht. Eine zentrale Stellung innerhalb des Haager Programms nimmt die Bekämpfung des internationalen Terrorismus ein. Das Programm greift dabei den nach den Anschlägen in den USA erstellten und nach dem Anschlag von Madrid überarbeiteten EU-Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung⁴ auf.

Bedeutsam – wenngleich auch im negativen Sinne – für die Fortentwicklungen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit waren die Schwierigkeiten bei der Ratifizierung des Verfassungsvertrags vornehmlich in Frankreich und den Niederlanden, aber auch in der Bundesrepublik, wo das von Bundestag und Bundesrat verabschiedete Ratifizierungsgesetz bislang noch nicht vom Bundespräsidenten unterzeichnet wurde. Sollte der Verfassungsentwurf nicht doch noch angenommen werden, bliebe es bei der bislang geltenden Rechtslage. Für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit bedeutete das: Wesentliche Bereiche der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit verblieben in der dritten

1 Vgl. dazu bereits Gusy / Schewe: Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Jahrbuch der europäischen Integration 2005, S. 173 (178 f.).

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 3. März 2005, S. 1.

3 Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzenden, Anlage I, 14292/1/04 REV 1. Eine Bilanz des Tampere-Programms der Kommission findet sich in KOM (2004) 401 endg.

4 Vgl. Schlussfolgerungen und Aktionsplan des Europäischen Rates auf der außerordentlichen Tagung am 21. September, SN 140/01; im Juni 2004 überarbeitet durch Erklärung des Europäischen Rates zum Kampf gegen den Terrorismus vom 25. März 2004.

Säule der EU, also im Bereich der intergouvernementalen Zusammenarbeit. Daraus folgt für viele auf europäischer Ebene geplante Vorhaben: Für die Entscheidungsfindung ist weiterhin die Einstimmigkeit erforderlich und vor allem sind die Entscheidungen des Rates der Kontrolle durch das Europäische Parlament entzogen.

Neue Rechtsetzung im Bereich polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit⁵

Im Bereich des Zivilrechts sind an Fortschritten insbesondere die Verordnung zur Einführung eines europäischen Vollstreckungstitels für unbestrittene Forderungen⁶ sowie eine Entscheidung der Kommission zum verbesserten Zugang zum Recht,⁷ die den Erhalt von Prozesskostenhilfe erleichtern soll, zu nennen.

Bedeutendere Fortschritte bei der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit wurden im Bereich des Straf- und des Strafverfahrensrechts erzielt. So wurde mit dem Rahmenbeschluss zur Festlegung von Mindestvorschriften über Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Drogenhandels und dem Beschluss betreffend den Informationsaustausch, die Risikobewertung und die Kontrolle bei neuen psychoaktiven Substanzen die Drogenbekämpfung intensiviert.⁸ Des Weiteren widmete sich der Rat der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kfz-Kriminalität.⁹ Dem Schutz des Euro vor Fälschung dient der Beschluss der Kommission zur Errichtung eines technischen und wissenschaftlichen Zentrums und zur Koordinierung der technischen Maßnahmen zum Schutz der Euro-Münzen.¹⁰ Zur Vereinheitlichung der Strafverfahren hat der Rat den Rahmenbeschluss über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen angenommen.¹¹ Zudem hat sich der Rat mit der Richtlinie zur Entschädigung der Opfer von Straftaten um eine Verbesserung des Opferschutzes bemüht.¹²

Des Weiteren plant der Rat, einige weitere Regelungen, die der Terrorismusbekämpfung dienen sollen, bis Ende des Jahres 2005 zu verabschieden.¹³ Darunter sind vor allem die Rahmenbeschlüsse über die Vorratsspeicherung von Telekommunikationsdaten, über den Datenaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden und über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristischer Straftaten zu nennen. Eine wesentliche Bedeutung bei der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit im Bereich des Strafrechts – insbesondere bei der Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität – kommt dem Informationsaustausch zwischen den mitgliedstaatlichen Behörden zu.¹⁴ Zur

5 Dieser Bericht schließt an die Ausführungen von Gusy / Schewe, *Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit*, Jahrbuch der europäischen Integration 2005, S.173 ff. an. Insoweit werden nur die Fortschritte seit 2004 dargestellt.

6 Verordnung (EG) Nr. 805/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004, ABl. L 143 vom 30. April 2004, S. 15.

7 Entscheidung 2004/844/EG der Kommission vom 9. November 2004, ABl. L 365 vom 10. Dez. 2004, S. 27.

8 Rahmenbeschluss 2004/757/JI des Rates vom 25. Oktober 2004, ABl. L 335 vom 11. November 2004, S. 8; Beschluss 2005/387/JI des Rates vom 10. Mai 2005, ABl. L 127, 20. Mai 2005, S. 32; ebenfalls der Drogenbekämpfung dient die Verordnung (EG) Nr. 111/2005 des Rates vom 22. Dezember 2004, ABl. L 22 vom 26. Januar 2005, S. 1, und die Verordnung (EG) Nr. 1277/2005 der Kommission vom 27. Juli 2005; ABl. L 202, vom 3. August 2005, S. 7.

9 Beschluss 2004/919/EG des Rates vom 22. Dezember 2004, ABl. 389 vom 30. Dezember 2004, S. 28.

10 Beschluss 2005/37/EG der Kommission vom 29. Oktober 2004, ABl. L 19 vom 21. Januar 2005, S. 73.

11 Rahmenbeschluss 2005/214/JI des Rates vom 24. Februar 2005, ABl. L 76 vom 22. März 2005, S. 16.

12 Richtlinie 2004/80/EG des Rates vom 29. April 2004, ABl. L 261 vom 6. August 2004, S. 15.

13 Erklärung des Rates für Justiz und Inneres auf der außerordentlichen Tagung am 13. Juli 2005, vgl. Pressemitteilung 11116/05 (Presse 187).

14 So bereits Gusy / Schewe: *Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit*, Jahrbuch der europäischen Integration 2003/2004, S. 173 (177 f.) m.w.N. Vgl. dazu auch Mehde: *Terrorismusbekämpfung durch Organisationsrecht*, JZ 2005, S. 815.

Verbesserung des Informationsaustauschs hat die Kommission daher einen Entwurf für einen entsprechenden Rahmenbeschluss dem Rat vorgelegt.¹⁵

Rechtsetzung zwischen Freiheit und Sicherheit

Wenngleich insbesondere nach den Anschlägen von London im Juli 2005 weiterhin die Bekämpfung des internationalen Terrorismus einen besonderen Schwerpunkt der Rechtsetzung im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit darstellt,¹⁶ besteht die größte Herausforderung, die sich der Europäischen Union in diesem Bereich – trotz oder gerade auch vor dem Hintergrund des Terrorismus und der Furcht vor weiteren Anschlägen – stellt, darin, einen Ausgleich zwischen den teilweise widerstreitenden Interessen von Freiheit und Sicherheit zu schaffen. Dass dies nicht immer gelingt, zeigen zwei exemplarische Beispiele: die Biometrie-VO und der Europäische Haftbefehl.

Biometrie-Verordnung

Die – als Biometrie-VO bezeichnete – Verordnung über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in den von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten¹⁷ ist eine Folge der Terroranschläge vom 11. September 2001. Zur Verhinderung weiterer Anschläge in den USA verstärkten die US-Behörden die Kontrollen bei der Einreise.¹⁸ So werden ab dem 30. September 2004 von jedem in die USA Einreisenden u.a. Fingerabdrücke genommen und gespeichert. Zudem sollte ab dem 26. Oktober 2004 die Einreise nur noch mit einem maschinenlesbaren Pass mit biometrischen Daten möglich sein.

Nach Verhandlungen mit den USA, im Rahmen derer die Pflicht eines solchen Passes für EU-Bürger bis Oktober 2005 verschoben wurde, beschloss der Rat der Europäischen Union am 13. Dezember 2004 mit der Biometrie-VO einheitliche Vorgaben für die von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässe und Reisedokumente. Die Gemeinschaftskompetenz zu einer solchen Regelung ergibt sich dabei aus Art. 18 EU.

Diese Biometrie-VO sorgte – sowohl auf europäischer als auch auf mitgliedstaatlicher Ebene – für große Aufregung. Auf der europäischen Ebene wies das Rechtsetzungsverfahren erhebliche Mängel auf. Grundsätzlich sieht auf EU-Ebene das Rechtsetzungsverfahren – nach dem für die Biometrie-VO geltenden Art. 67 Abs. 2 EG – als Verfahrensablauf vor, dass die Kommission einen Vorschlag unterbreitet, der Rat dann die entsprechende Maßnahme erarbeitet, sodann das Europäische Parlament diesbezüglich angehört wird und schließlich der Rat die Maßnahme einstimmig beschließt.¹⁹ Bei dem Verfahren der Biometrie-VO kam es allerdings zu Unstimmigkeiten bei der Anhörung des Europäischen Parlaments. So war die Frist, binnen derer das Europäische Parlament seine Stellungnahme zu der Verordnung abgeben sollte, so kurz, dass sich der entsprechende Ausschuss nicht mit der endgültigen Fassung der Verordnung befassen konnte. Ursächlich dafür war, dass der dem Europäischen Parlament zunächst zugeleitete Kommissionsentwurf der Biometrie-VO vom 18. Februar 2004 nachträglich – auf der Tagung des Rates für Justiz und Inneres vom 25./26. Oktober

15 Entwurf eines Rahmenbeschlusses über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, insbesondere in Bezug auf schwerwiegende Straftaten einschließlich terroristischer Handlungen, KOM (2004) 221 endg.

16 Grundlegend zu den „Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Antiterrorpolitik“ Gusy: GA 2005, S. 215.

17 Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates vom 13. Dezember 2004, ABl. L 385, S. 1 vom 29. Dezember 2004.

18 S. dazu Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. Oktober 2004, S. 7.

19 Zum Rechtsetzungsverfahren nach Art. 67 Abs. 2 EGV s.a. Weiß, in: Streinz (Hrsg.): EUV/EGV, 2003, Art. 67, Rn. 6 ff.; Brechmann, in: Calliess / Ruffert (Hrsg.): Kommentar zu EUV und EGV, 2002, Art. 67, Rn. 5 f.

2004²⁰ – nochmals geändert wurde. Da dieser geänderte Verordnungsentwurf dem Europäischen Parlament erst am 24. November 2004 zugeleitet wurde, konnte der die Entschließung des Parlaments vorbereitende federführende Ausschuss diesen nicht mehr bei seiner Stellungnahme, die er am 28. Oktober 2004 abgab, berücksichtigen. Folglich musste das Europäische Parlament bei seiner Entscheidung am 2. Dezember 2004 über die nun neue Fassung der Biometrie-VO eine Stellungnahme des Ausschusses zu Grunde legen, die sich nicht auf den neuen Verordnungsentwurf des Rates vom 25./26. Oktober, sondern auf den inzwischen obsolet gewordenen Verordnungsentwurf der Kommission bezog.

Angesichts eines solchen Verfahrensablaufs drängt sich die Frage auf, ob eine ordnungsgemäße Anhörung des Europäischen Parlaments erfolgt ist. Der EuGH hat wiederholt betont, dass die Anhörung des Europäischen Parlaments eine wesentliche Formvorschrift ist, deren Nichtbeachtung die Nichtigkeit des Rechtsaktes zur Folge haben kann.²¹ Im Fall der Biometrie-VO fand indes formal eine Anhörung des Europäischen Parlaments statt. Der Verordnungsentwurf wurde dem Parlament zugeleitet und das Parlament konnte in einer legislativen Entschließung dazu Stellung nehmen. Die Problematik dürfte aber darin bestehen, dass dem Europäischen Parlament zwar bei den Beratungen über die Biometrie-VO im Plenum der aktuelle Entwurf vorlag, die dem Parlament vom federführenden Ausschuss vorgelegte Stellungnahme sich aber auf eine veraltete Entwurfsfassung bezog.

Berücksichtigt man dann, dass die entscheidenden Beratungen aufgrund des Arbeitsumfangs des Parlaments gar nicht mehr mit der nötigen Intensität und in dem gebotenen Umfang im Plenum stattfinden können, so zeigt sich die maßgebliche Bedeutung, die der Stellungnahme des Ausschusses für die endgültige Entscheidung des Parlaments zukommt. Alle wesentlichen und bedeutenden Fragen werden zuvor im Ausschuss und nicht im Plenum geklärt.²² Es bestehen damit starke Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit der Biometrie-VO, zumal nach der Rechtsprechung des EuGH bereits eine zwar nicht fehlende, aber fehlerhafte Beteiligung zur Nichtigkeit einer Rechtshandlung führen kann.²³

Neben der Kontroverse auf europäischer Ebene bot die Biometrie-VO auch auf mitgliedstaatlicher Ebene Anlass zur Aufregung. So erfolgte in Deutschland etwa die Umsetzung der Biometrie-VO nicht durch ein formelles Gesetz, sondern lediglich durch eine vom Bundesminister des Inneren erlassene Rechtsverordnung. In die Verordnung zur Änderung passrechtlicher Vorschriften wurde aufgenommen, dass ab dem 1. November 2005 alle Reisepässe neben den üblichen Angaben auch über auf einem Chip gespeicherte biometrische Merkmale – zunächst ein in digitalisierter Form gespeichertes Foto und ab Anfang 2007 darüber hinaus über Fingerabdrücke – verfügen sollen. Zwar gestattet das PassG in § 4 Abs. 3 ausdrücklich, neben Name, Anschrift, Lichtbild und Ähnlichem auch weitere biometrische Daten, wie etwa Fingerabdrücke, im Pass zu speichern. Allerdings müssen die Arten der biometrischen Merkmale, die Art ihrer Speicherung, ihrer sonstigen Verarbeitung und ihrer Nutzung nach § 4 Abs. 4 PassG durch ein Bundesgesetz geregelt werden.²⁴ Ein solches liegt aber gerade bei

20 Siehe Erklärung des Rates für Justiz und Inneres auf der 2613. Tagung vom 25./26. Oktober 2004, vgl. Pressemitteilung 13759/04 (Presse 302), S. 11.

21 EuGH, Rs. 138/79, SA Roquette Frères/Rat, Slg. 1980, 3333 Rn. 33; Rs. C-417/93, Parlament/Rat, Slg. 1995, I-1185 Rn. 9; Rs. C-392/95, Parlament/Rat, Slg. 1997, I-3213 Rn. 14; vgl. dazu Gellermann, in: Streinz (Hrsg.): EUV/EGV, vor Art. 250 EGV, Rn. 9; Schwarze, in: ders. (Hrsg.): EU-Kommentar, 2000, Art. 230 EGV, Rn. 61.

22 Sehr klar zur Bedeutung von Ausschüssen für die Arbeit eines Parlaments BVerfGE 80, 188 (222) („Wüppesahl-Entscheidung“); zu den Aufgaben von Ausschüssen des EP s.a. Kluth, in: Calliess / Ruffert (Hrsg.): Kommentar zu EUV und EGV, 2. Aufl. 2002, Art. 197, Rn. 5; Schoo, in: Schwarze (Hrsg.): EU-Kommentar, Art. 197, Rn. 9.

23 So EuGH Rs. 84/82, Deutschland/Kommission, Slg. 1984, 1451 Rn. 18; vgl. dazu auch Schwarze, in: ders. (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 230 EGV, Rn. 61.

24 § 4 Abs. 3 und Abs. 4 PassG wurden mit dem sog. Terrorismusbekämpfungsgesetz vom 9. Januar 2002 eingefügt; vgl. BGBl. I S. 366.

der Umsetzung durch Rechtsverordnung nicht vor. Zudem dürfte eine Umsetzung der Biometrie-VO durch Rechtsverordnung nicht mit den Vorgaben für Rechtsverordnungen in Art. 80 GG vereinbar sein. Eine deutsche Rechtsverordnung unmittelbar auf eine europäische Verordnung zu stützen, dürfte nicht die nach Art. 80 GG erforderliche Rechtsklarheit besitzen.

Das gesamte Vorgehen der deutschen Regierung scheint darauf abzuzielen, durch den Umweg über die europäische Ebene eine Sicherheitsmaßnahme durchzusetzen, für die es auf nationaler Ebene im Parlament keine Mehrheit gegeben hätte. Durch „das Auspielen der europäischen Karte“ sollten zu erwartende Widerstände im Bundestag umgangen werden. Dass die Umsetzung der Biometrie-VO in Deutschland dann auch noch durch eine vom Innenminister erlassene Rechtsverordnung erfolgte, vollendet die Umgehung des deutschen Bundestags. Ähnliche Probleme bei der Umsetzung der Biometrie-VO in Belgien zeigen, dass ein solches Vorgehen nicht allein eine Besonderheit der deutschen Politik ist.

Der Europäische Haftbefehl

Ein unrühmliches Beispiel bei den europäischen Bestrebungen, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu schaffen, stellt der Europäische Haftbefehl dar. Als zentrales Projekt zur Verbesserung der Kooperation bei der Strafverfolgung gepriesen,²⁵ zeigten sich in der Umsetzung schnell Schwierigkeiten. Nicht zuletzt weil der Bereich der Strafverfolgung als Kernbereich der Staatlichkeit angesehen wird, in dem die Mitgliedstaaten nur ungern auf Kompetenzen verzichten, erfolgte die Umsetzung des Rahmenbeschlusses zum Europäischen Haftbefehl (RbEuHb) in die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen nur sehr zögerlich.²⁶ Den bedeutsamsten Rückschlag erhielt der Europäische Haftbefehl aber von deutscher Seite. Durch das Urteil vom 18. Juli 2005 erklärt das Bundesverfassungsgericht das deutsche Umsetzungsgesetz – das Europäische Haftbefehlsgesetz (EuHbG) – für verfassungswidrig und damit für nichtig.²⁷ Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ist das EuHbG nicht mit dem Grundgesetz vereinbar, weil es gegen Art. 16 Abs. 2 GG und Art. 19 Abs. 4 GG verstößt.

In seiner Urteilsbegründung stellt das Bundesverfassungsgericht aber zunächst fest, dass eine Auslieferung eines deutschen Staatsangehörigen an einen anderen EU-Mitgliedstaat nicht per se ausgeschlossen ist. Die am 29. November 2000 erfolgte Änderung²⁸ des Art. 16 Abs. 2 GG, durch die eine Auslieferung eines Deutschen an einen anderen EU-Mitgliedstaat erst möglich gemacht wurde, stelle keinen Verstoß gegen Art. 1 GG und Art. 20 GG dar, sei also mit der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG als Grenze jeder Grundgesetzänderung vereinbar. Allerdings müssten bei der einfachgesetzlichen Ausgestaltung der Auslieferung die grundgesetzlichen Vorgaben, insbesondere die des Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG, eingehalten werden. Diesen genüge das EuHbG jedoch nicht.

Erster Prüfungsmaßstab, den das BVerfG an das EuHbG anlegt, ist Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG. Nach Art. 16 Abs. 2 GG kann durch Gesetz die Auslieferung eines Deutschen an einen EU-Mitgliedstaat ermöglicht werden, „soweit rechtsstaatliche Grundsätze gewahrt werden“. Bei dieser Vorschrift handelt es sich nicht nur um die Wiederholung des Rechtsstaatsprinzips, sondern um eine auf den ersuchenden Mitgliedstaat bezogene Erwartung im Sinne einer Strukturentsprechung, wie sie auch Art. 23 Abs. 1 GG formuliert: Nach Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG ist eine Abschiebung nur zulässig, wenn der ersuchende Mitgliedstaat

25 Vgl. nur Europäischer Rat in Laeken vom 14./15. Dezember 2001, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, SN 300/1/01 REV 1, S. 5.

26 Vgl. bereits Gusy / Schewe: *Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit*, Jahrbuch der europäischen Integration 2003/2004, S. 173 (173).

27 BVerfG, NJW 2005, 2289.

28 BGBl. I S. 1633.

rechtsstaatliche Grundsätze garantiert. Allerdings – stellt das BVerfG sodann fest – ist das EuHbG nicht deshalb rechtswidrig, weil andere EU-Staaten möglicherweise nicht rechtsstaatlichen Mindestanforderungen genügen. Insoweit waren die drastischen Beispiele – wie etwa eine Verurteilung in Abwesenheit des Angeklagten – nicht ursächlich für die Verfassungswidrigkeit des EuHbG. Denn – so führt das BVerfG aus – jeder Mitgliedstaat der Europäischen Union sei durch Art. 6 Abs. 1 EU dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit verpflichtet. Allerdings wies das BVerfG ausdrücklich darauf hin, dass dem Gesetzgeber eine Kontrollpflicht obliege, die ihn verpflichte, „bei einer nachhaltigen Erschütterung dieses Vertrauens in die Rechtsstaatlichkeit [...] in einem Mitgliedstaat zu reagieren“.²⁹

Die Verfassungswidrigkeit des EuHbG ergab sich für das Bundesverfassungsgericht vielmehr daraus, dass das EuHbG nicht den allgemeinen verfassungsrechtlichen Vorgaben genügte. Denn das Art. 16 Abs. 2 GG einschränkende Gesetz muss nicht nur die Vorgaben des Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG erfüllen, sondern muss zudem allen verfassungsrechtlichen Bindungen entsprechen, darf keine Kollisionen mit anderen Verfassungsbestimmungen hinnehmen und muss unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgebots den Eingriff schonend ausgestalten. Der Gesetzgeber ist somit bei der Umsetzung der europäischen Vorgaben gehalten, die Umsetzungsspielräume, die ein Rahmenbeschluss den Mitgliedstaaten belässt, in einer grundrechtsschonenden Weise auszufüllen.

Hier setzt die zentrale Kritik des BVerfG am EuHbG an: Der Rahmenbeschluss zum Europäischen Haftbefehl hat den mitgliedstaatlichen Gesetzgebern einen gewissen Umsetzungsspielraum eingeräumt, indem er bestimmte Ausnahmen von der Auslieferung durch das innerstaatliche Recht zulässt. Diese Spielräume hätte der deutsche Gesetzgeber nutzen können, um die durch das EuHbG und darauf ergehenden Vollstreckungsmaßnahmen geschaffenen Eingriffe in das Grundrecht aus Art. 16 Abs. 2 GG so schonend wie möglich zu halten. Aufgrund dieser im Rahmenbeschluss vorgesehenen Ausnahmen wäre es – so das BVerfG – dem Gesetzgeber möglich gewesen, eine grundrechtsschonendere Umsetzung zu wählen, ohne gegen die bindenden Ziele des Rahmenbeschlusses zu verstoßen.

Diese grundrechtsschonendere Umsetzung hätte der Gesetzgeber auch wählen müssen, denn sie war zum Schutz der betroffenen Grundrechte geboten. Er kann sich insoweit auch nicht auf sein gesetzgeberisches Gestaltungsrecht berufen. Das EuHbG stellt damit einen unverhältnismäßigen Eingriff und daher einen Verstoß gegen Art. 16 Abs. 2 GG dar.

Zudem sah das BVerfG in dem EuHbG einen Verstoß gegen die Rechtsweggarantie aus Art. 19 Abs. 4 GG, weil kein hinreichender Rechtsschutz für den vom Europäischen Haftbefehl Betroffenen besteht. Als Ergebnis dieser Entscheidung hat das BVerfG das EuHbG gemäß § 93 Abs. 3 S. 2 BVerfGG für nichtig erklärt. Eine verfassungskonforme Auslegung oder eine Teilnichtigkeitserklärung komme nicht in Betracht.³⁰

Die zentrale Kritik, die der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Europäischen Haftbefehl zu entnehmen ist, richtet sich demnach in erster Linie nicht an die Europäische Union, sondern vielmehr an den deutschen Bundestag. Es sei Aufgabe der nationalen Gesetzgeber, die europäischen Vorgaben den Bedürfnissen des innerstaatlichen Rechts – vor allem der innerstaatlichen Verfassungsvorgaben – anzupassen. Durch die gedankenlose

²⁹ BVerfG, NJW 2005, 2289 (2291).

³⁰ A.A. die abweichende Meinung der Richterin Lübke-Wolff, die eine Nichtigkeit nur für die Teile des EuHbG für erforderlich erachtet, die die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes begründen, zu denen der Fall des Beschwerdeführers aber gerade nicht gehöre; siehe BVerfG, NJW 2005, S. 2289 (2301 f.). Gänzlich anderer Auffassung ist der Richter Gerhardt, der die Umsetzung für verfassungsgemäß hält und sich dabei ausdrücklich auf die Rechtsprechung des EuGH zum Fall Pupino (s.u.) beruft, BVerfG, NJW 2005, 2289 (2302 f.).

Rezeption der europäischen Vorgaben nutze er nicht die ihm durch die Rahmenbeschlüsse eröffneten Spielräume und vernachlässige so den Grundrechtsschutz.³¹

Europäische Sicherheit als Gefahr für die Freiheit?

Dass die im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit auf europäischer Ebene getroffenen Maßnahmen das Augenmerk zu sehr auf Sicherheit und zu wenig auf Freiheit legen, wurde schon vielfach kritisiert.³² Diese beiden Beispiele – die Biometrie-VO und der Europäische Haftbefehl – zeigen indes, dass die Gefahren für Freiheit von anderer Seite drohen als bislang angenommen. Durch eine gedankenlose Rezeption europäischer Vorgaben ins innerstaatliche Recht genügen die Umsetzungen in die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen oftmals nicht den innerstaatlichen Vorgaben für eine angemessene Abwägung von Freiheit und Sicherheit. Veranschaulicht man sich indes die Bedeutung, die den mitgliedstaatlichen Gesetzgebern bei der Rechtsetzung im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit zukommt, so entsteht durch dieses Verhalten der Mitgliedstaaten eine große Gefahr. Denn die Rechtsetzung im Bereich des Polizei- und Strafrechts, insbesondere der Terrorismusbekämpfung, wird vermehrt auf die europäische Ebene verlagert. Dies ist teilweise der grenzüberschreitenden Betätigungsweise der Kriminalität und des Terrorismus geschuldet. Teilweise ist dies auch nur politisch bedingt: Über den Umweg des Europarechts werden Maßnahmen durchgesetzt, für die innerstaatlich keine Mehrheiten hätten gefunden werden können. Auf europäischer Ebene fehlt aber – nicht zuletzt durch die bislang nicht erfolgte Ratifizierung des Verfassungsentwurfs – ein hinreichender Grundrechtsschutz. Die Europäische Verfassung, deren Annahme durch die ablehnenden Referenden von Frankreich und den Niederlanden erst einmal in weite Ferne gerückt ist, hätte hier in zweierlei Weise Abhilfe schaffen können: Zum einen sieht der Verfassungsentwurf eine stärkere Beteiligung des Europäischen Parlaments bei der europäischen Rechtssetzung vor. Dies begründete eine gewisse Hoffnung auf mehr demokratische Kontrolle des Rates und damit eine größere Berücksichtigung der bürgerlichen Freiheiten insbesondere bei Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung. Zum anderen – und dies ist der ungleich bedeutendere Faktor – sieht der Verfassungsentwurf die vertragliche Fixierung eines europäischen Grundrechtskatalogs vor. Diese Gemeinschaftsgrundrechte würden dann den europäischen Gesetzgeber binden und sorgten so für einen Grundrechtsschutz schon auf EU-Ebene.

Solange der europäische Grundrechtsschutz und die demokratische Kontrolle durch das Europäische Parlament fehlen, ist es Aufgabe der mitgliedstaatlichen Gesetzgeber bei der Umsetzung europäischer Vorgaben, dem Grundrechtsschutz und der parlamentarischen Kontrolle Rechnung zu tragen. Gerade in der dritten Säule, zu der wesentliche Bereiche der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit – insbesondere das Strafrecht und die Terrorismusbekämpfung – zählen, haben die Parlamente der Mitgliedstaaten noch große Macht. Nach Art. 34 Abs. 2 lit. b EU hängt die Wirksamkeit eines Rahmenbeschlusses allein von seiner Umsetzung ins nationale Recht durch den mitgliedstaatlichen Gesetzgeber ab. Befindet dieser, dass ein europäischer Rahmenbeschluss insgesamt bzw. seine Umsetzung zu sehr in die innerstaatlichen Grundrechte eingreift, so ist er befugt, die Umsetzung dieses Rahmenbeschlusses

³¹ Zum Ablauf bei der Umsetzung und den erschreckenden Unkenntnissen des Europarechts, die manche Parlamentarier – einige glaubten, die Nichtumsetzung des Rahmenbeschlusses zöge eine Vertragsstrafe nach sich – in der mündlichen Verhandlung vor dem BVerfG an den Tag legten, siehe Klingst, Wenn Jecken küssen, Die Zeit vom 21. April 2005, S. 13.

³² Siehe etwa nur Albrecht, Europäischer Strafrechtsraum: Ein Alptraum?, ZRP 2004, S. 1 (1 ff.); mit Blick auf Europol Ellermann: Vom Sammler zum Jäger – Europol auf dem Weg zu einem „europäischen“ FBI, ZeuS 2002, S. 561 (584 f.).

zu unterlassen und damit sein Wirksamwerden zu verhindern.³³ Erfüllen die nationalen Gesetzgeber diese Aufgabe nicht, wird die europäische Sicherheit zu einer Gefahr für die Freiheiten der Bürger der Europäischen Union. Dabei sei noch einmal betont, dass diese Gefahr nicht allein durch das Verhalten der europäischen Organe entsteht, sondern durch die Kombination von fehlendem Grundrechtsschutz und mangelnder demokratischer Kontrolle auf der europäischen Ebene und dem Unterlassen der nationalen Gesetzgeber, die ihnen obliegenden Kontrollpflichten auszuüben und auf den notwendigen Grundrechtsschutz zu achten.

Fazit

Angesichts der gedankenlosen Rezeption europäischer Vorgaben, wodurch die europäische Sicherheit zu einer Gefahr für Freiheit wird, ist eine größere Sorgfalt der mitgliedstaatlichen Parlamente bei der Umsetzung geboten. Sie müssen sich ihrer Aufgabe des Grundrechtsschutzes stärker bewusst sein. Vor allem scheint aber auch eine Änderung der Einstellung der mitgliedstaatlichen Regierungen geboten. Sie dürfen künftig nicht mehr über den Umweg über Europa Projekte durchsetzen, die unpopulär sind oder denen es im Parlament an der nötigen Mehrheit fehlt, und gleichzeitig – auf der innenpolitischen Bühne – die Schuld auf Europa schieben. Sonst wird es auch in Zukunft schwer sein, die für die Fortentwicklung der Vertragswerke notwendige Zustimmung in den Bevölkerungen der Mitgliedstaaten zu gewinnen.

Dringend geboten erscheint angesichts dieser auf nationaler Ebene herrschenden Missstände, dass auf europäischer Ebene der Grundrechtsschutz und die demokratische Kontrolle durch das Europäische Parlament ausgebaut werden. Dies gilt auch für die intergouvernementale dritten Säule. Denn zuletzt ließ der EuGH mit einer Entscheidung aufhorchen, in der er in der Tendenz den Rahmenbeschluss – was seine unmittelbare Anwendbarkeit betrifft – der Richtlinie annäherte. Unter gewissen Umständen – so führt der EuGH im Fall Pupino³⁴ aus – könne eine unionsrechtliche Pflicht zur rahmenbeschlusskonformen Auslegung des nationalen Rechts bestehen.³⁵ Allerdings würde eine solche unmittelbare Anwendbarkeit von Rahmenbeschlüssen bedeuten, dass dann künftig ein Grundrechtsschutz durch die nationalen Parlamente nicht mehr möglich wäre, denn sie müssten dann die Rahmenbeschlüsse umsetzen und dürften die Umsetzung auch bei größten Bedenken gegen die Vereinbarkeit mit den Grundrechten nicht mehr verweigern. Der Grundrechtsschutz muss daher schon auf der europäischen Ebene erfolgen. Der Verfassungsentwurf könnte – würde er ratifiziert – zu dessen Fortentwicklung beitragen.

Weiterführende Literatur

BVerfG: NJW 2005, S. 2289, „Europäischer Haftbefehl“.

Gusy / Schewe: Die Rechts- und Asylpolitik der Europäischen Union, in: Weidenfeld (Hrsg.), Europa-Handbuch, Bonn 2004, S. 342 ff.

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

³³ BVerfG, NJW 2005, 2289 (2292); s.a. Satzger, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 34 EUV, Rn. 9; Brechmann, in: Callies / Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EUV und EGV, Art. 34 EUV, Rn. 8 f.

³⁴ EuGH, Urteil vom 16. Juni 2005, Rs. C-105/03 Maria Pupino: EuZW 2005, S. 433. Ausführlich zum Urteil und den Folgen für Rechtsetzung im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit Gärditz / Gusy: Zur Wirkung europäischer Rahmenbeschlüsse im innerstaatlichen Recht, erscheint demnächst in GA 2006, Heft 6.

³⁵ Mit der darin angedeuteten unmittelbaren Anwendbarkeit von Rahmenbeschlüssen setzt sich der EuGH über den ausdrücklich erklärten – und in Art. 34 Abs. 2 lit. b EU zum Ausdruck gekommenen – Willen der Vertragsparteien hinweg. Interessant ist vor dem Hintergrund der Pupino-Entscheidung des EuGH auch das – zeitlich spätere – Urteil des BVerfG zum Europäischen Haftbefehl, in dem das BVerfG nochmals den völkerrechtlichen Charakter der 3. Säule und des Rahmenbeschlusses hervorgehoben hat, vgl. BVerfG, NJW 2005, 2289 (2292); anders der Richter Gerhardt in seinem Sondervotum, BVerfG, NJW 2005, 2289 (2302).