

# Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit

Christoph S. Schewe / Christoph Gusy

Mit dem Amsterdamer Vertrag (Art. 2 Abs. 1 4. Spstr. EUV) hat sich die Europäische Union 1998 das ehrgeizige Ziel gesetzt, die Europäische Union als einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu schaffen und zu erhalten. Das Mittel, um dieses Ziel zu erreichen, ist die Förderung der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten. Aufgrund der neuen Herausforderungen, die der islamisch motivierte internationale Terrorismus an die Mitgliedstaaten, aber auch an die europäische Politik stellt, ist diese Zusammenarbeit zu einem zentralen Betätigungsfeld der europäischen Politik geworden, das an Bedeutung zu den „klassischen“ Politikfeldern aufgeschlossen, sie sogar überholt hat.<sup>1</sup>

Obwohl die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit einen solchen Bedeutungszuwachs erfahren hat und die europäische Sicherheit durch die Terroranschläge von New York und Washington am 11. September 2001, von Madrid am 11. März 2004 und von London am 7. und 21. Juli 2005, die die Unzulänglichkeiten rein nationalstaatlicher Sicherheitssysteme gezeigt haben, verstärkt ins Blickfeld der Politik gerückt ist, blieben auch in diesem Bereich Misserfolge nicht aus. Der Verfassungsvertrag, der u.a. die europäische Sicherheitspolitik – durch die Vergemeinschaftlichung wesentlicher Bereiche durch die Verlagerung aus der dritten in die erste Säule – effektiver und zugleich auch einer besseren parlamentarischen und gerichtlichen Kontrolle zugänglich machen sollte, ist gescheitert. Der Lissabonner Vertrag soll seine Fortschritte retten, ohne den Anspruch auf eine „Verfassung“ zu erheben. Allerdings droht auch sein Scheitern nach dem ablehnenden Ergebnis des Referendums in Irland vom 12. Juni 2008.

## **Bedeutsame Rechtsprechung im Bereich polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit**

*Urteile des EuGH zu Annexkompetenzen:* Als für die künftigen Rechtsetzungen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit bedeutsam muss das Urteil des EuGH C-440/05 („Meeresverschmutzung“) vom 20. Juli 2007 angesehen werden. Mit diesem Urteil hat der EuGH seine bereits schon in dem Urteil C-176/03 („Umweltschutz“) vom 13. September 2005 herausgebildete Rechtsprechung bestätigt und zugleich präzisiert.<sup>2</sup> Der EuGH hält damit weiter an seiner Absage gegenüber der bislang praktizierten und verbreiteten „doppelten Gesetzgebung“ – Richtlinie oder Verordnung für die Sachfragen, Rahmenbeschluss für die flankierenden strafrechtlichen Regelungen – fest.

---

1 Dies zeigt sich etwa im Lissabonner Vertrag, in dem der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Art. 2 EUV und dem Titel IV AEUV das Ziel des Binnenmarkts – zumindest partiell – „verdrängt“. Siehe Bergmann, Jan: Bericht aus Europa: Vertrag von Lissabon und die aktuelle Rechtsprechung, DÖV 2008, 305 (306).

2 Eine umfassende Darstellung der beiden Urteile findet sich bei Šugmann Stubbs, Katja/Jäger, Matjaz: Europäisches Strafrecht als Instrument europäischer Integration?, Kritische Vierteljahresschrift (KritV) 2008, S. 57ff. und Satzger, Helmut: Das Strafrecht als Gegenstand europäischer Gesetzgebungstätigkeit, Kritische Vierteljahresschrift (KritV) 2008, 17 (22ff.).

Beiden Urteilen lagen Nichtigkeitsklagen der Kommission gegen den Rat hinsichtlich im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit – der dritten Säule – erlassener Rahmenbeschlüsse zugrunde und in beiden hat der EuGH festgestellt, dass die jeweilige strafrechtliche Regelung nicht durch einen Rahmenbeschluss als dem Rechtsetzungsmittel der dritten Säule, sondern durch eine Richtlinie auf Grundlage der ersten Säule – der Gemeinschaft – hätte erlassen werden müssen. Nach der Ansicht des EuGH verfüge die Gemeinschaft, obwohl das Strafrecht grundsätzlich nicht in die Zuständigkeit der Gemeinschaft falle, über eine Rechtsetzungskompetenz für solche Maßnahmen, die strafrechtliche Regelungen der Mitgliedstaaten bezwecken, wenn diese nach der Auffassung des Gemeinschaftsgesetzgebers erforderlich sind, um die volle Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten.<sup>3</sup> Flankierender Rahmenbeschlüsse, die solche, die Wirksamkeit sicherstellende strafrechtliche Regelungen zum Inhalt haben, bedürfe es daher nicht.

Diese Rechtsprechung des EuGH – obwohl bislang nur im Bereich des Umweltrechts vom EuGH vertreten – wurde vielfach kritisiert.<sup>4</sup> Dem EuGH wurde vorgeworfen, er habe gegen die Kompetenzordnung des EGV verstoßen und er habe der Gemeinschaft eine Kompetenz-Kompetenz eröffnet. Zudem wurde eine Ausweitung dieser Grundsätze über das Umweltrecht hinaus auf andere Bereiche befürchtet, wozu sicherlich auch die Mitteilung der Kommission vom 23.12.2005 und die Aussage des Generalanwalts Mazák in seinen Schlussanträgen zum Meeresverschmutzungsurteil beigetragen haben, die beide eine entsprechende Ausweitung befürworteten.<sup>5</sup> Nach Ansicht der Kritiker drohe daher eine Totalharmonisierung des Strafrechts.<sup>6</sup>

Trotz dieser vielfachen Kritik ist der EuGH in seinem zweiten Urteil – C-440/05 („Meeresverschmutzung“) – nicht grundsätzlich von seiner Auffassung zu einer Annexkompetenz der Gemeinschaft abgerückt. Er hat jedoch seine Rechtsprechung noch präzisiert: Zwar dürfe weiterhin auf Grundlage des Gemeinschaftsrechts angeordnet werden, dass grundsätzlich eine strafrechtliche Sanktion zu verhängen sei, die Bestimmung der Art und des Maßes dieser Strafe unterfalle aber nicht dem Gemeinschaftsrecht. Im Rückschluss lässt sich den Ausführungen des EuGH somit entnehmen, dass die jeweilige Art und Höhe der strafrechtlichen Sanktion weiterhin von den Mitgliedstaaten selbst festgelegt wird oder, wenn gleichwohl eine weitere Harmonisierung der nationalen Strafrechtsordnungen erfolgen soll, diese durch Rahmenbeschlüsse erfolgen kann.<sup>7</sup>

Durch diese Einschränkung des Umfangs der Annexkompetenz hat der EuGH seinen eigenen Ausführungen aus dem ersten Urteil wesentlich die Schärfe genommen. Diese Beschränkungen bedeuteten aber zugleich auch, dass weiterhin eine doppelte Gesetzgebung erforderlich sein wird, wenn die europäischen Vorgaben bezüglich der Strafnorm über die bloße Feststellung, dass eine Strafnorm zu schaffen ist, hinausgehen sollen.<sup>8</sup> Allerdings wird künftig bereits die – auf Grundlage der Annexkompetenz erlassene – gemeinschaftsrechtliche Regelung, die jeweilige Richtlinie, die Feststellung enthalten, dass die

---

3 C-176/03, Rn. 48; C-440/05, Rn. 71.

4 Vgl. nur Hefendehl, Roland: Europäischer Umweltschutz, Zeitschrift für internationale Strafrechtsdogmatik (ZIS) 2006, 161 (161ff.) m.w.N.

5 KOM(2005) 583 endg.; Schlussanträge GA Mazák, Rs. C-440/05, Rn. 92, 97ff.

6 Hefendehl: Europäischer Umweltschutz, ZIS 2006, 161 (164); teilweise wird diese Möglichkeit aber auch begrüßt, s. Fromm, Ingo E.: Urteilsanmerkung, Zeitschrift für internationale Strafrechtsdogmatik (ZIS) 2006, 168 (176).

7 Vgl. EuGH Rs. C-440/05, Rn. 70ff.

8 Siehe auch Fromm: Urteilsanmerkung, ZIS 2006, 168 (177).

mitgliedstaatlichen Gesetzgeber gehalten sind, zur effektiven Durchsetzung der europäischen Vorgaben Strafnormen zu erlassen; die Festlegung von Art und Umfang der Strafe wird aber weiterhin durch einen Rahmenbeschluss erfolgen müssen.

Diese Urteile des EuGH sind daneben noch aus einem anderen Grund interessant: Mit seiner Begründung von (strafrechtlichen) Annexkompetenzen hat der EuGH – quasi in vorseilendem Gehorsam – die Entwicklungen, die der Verfassungsentwurf vorgesehen hat und der Lissabonner Vertrag vorsieht, vorweggenommen.

*Urteil des EuGH zu Ausführungsbefugnissen der Kommission:* Ein – auch für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit – bedeutsames Urteil des EuGH ist auch die Entscheidung C-133/06 vom 6. Mai 2008 zu den Listen über sichere Drittstaaten. Diese Entscheidung betrifft zwar inhaltlich zunächst nur das Asylrecht, entfaltet jedoch auch für andere verwandte und ähnlich grundrechtsrelevante Bereiche ihre Wirkung. Sie ist insbesondere vor dem Hintergrund der Symmetrie der Organe (Rat, Parlament, Kommission und EuGH) in der Europäischen Union von Bedeutung, denn mit ihr hat der EuGH die Rechte des Parlaments gegenüber der Kommission gestärkt.

In dem der Entscheidung zugrunde liegenden Fall wollte die Kommission die Festlegung der Staaten, die als sichere Drittstaaten im Asylrecht angesehen werden, vereinfachen. Nicht bei jeder Entscheidung darüber, welcher Staat auf die Liste der als sichere Drittstaaten geltenden Staaten aufgenommen wird, sollte das Europäische Parlament beteiligt werden. Es sollten kritische Fragen unterbunden und eine öffentliche Diskussion verhindert werden. Deshalb ließ die Kommission eine Regelung verabschieden, durch die ihr die Befugnis eingeräumt wurde, selbst festzulegen, welche Staaten als sichere Drittstaaten gelten sollen. Das Europäische Parlament konnte dabei zwar bei der Verabschiedung dieser Ermächtigungsnorm mitwirken, nicht aber bei den jeweiligen Entscheidungen über die Aufnahme eines Staats in die Liste.

Diese ermächtigende Regelung – die Richtlinie 2005/85/EG vom 1. Dezember 2005 – warf die grundsätzliche Frage auf, ob die Kommission durch eine Rechtsnorm zu eigenen Ausführungsrechten ermächtigt werden kann. Die Übertragung von Ausführungsbefugnissen an die Kommission als Exekutive ist dabei vor allem vor dem Hintergrund problematisch, dass es im Europarecht keine dem deutschen Art. 80 GG entsprechende Regelung gibt, sondern nur die grobe Vorgabe zu den Handlungsformen in Art. 249 EGV.

Der EuGH hat nun dieser Weiterleitung von Befugnissen durch Ausführungsregeln an die Kommission Grenzen gesetzt. Der Kern der Kompetenz kann nicht durch Ermächtigungsnormen an die Exekutive delegiert werden; ein Ergebnis, das der Wesentlichkeitsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>9</sup> ähnelt. Der EuGH hat damit eine Sperre für Kompetenzeingriffe durch das Sekundärrecht postuliert und so das Europäische Parlament gestärkt. Diese Entscheidung ist auch für die polizeiliche Zusammenarbeit bedeutsam, in der besonders sensible und grundrechtsrelevante Bereiche – etwa beim Strafrecht – betroffen sind und in der zugleich auch das Bedürfnis entstehen kann, Einzelheiten der Regelung durch die Kommission zu überantworten.

*Urteil des EuGH zu Grundrechtsfragen der Vorratsdatenspeicherung:* Ein drittes bedeutsames Urteil ist die Entscheidung des EuGH zur Vorratsdatenspeicherung, die in Kürze ergehen soll. Dabei geht es nicht um die – früher von uns angesprochenen<sup>10</sup> – Kom-

---

<sup>9</sup> Vgl. dazu nur BVerfGE 33, 125 (158f.); Umbach, Dieter: Das Wesentliche an der Wesentlichkeitstheorie, in: FS Faller, München 1984, S. 111 (116ff.).

petenzstreitigkeiten, zu denen eine Klage Irlands beim EuGH anhängig ist, sondern um die mit der Vorratsdatenspeicherung verbundenen Grundrechtsfragen, insbesondere um die Frage, ob die Speicherung der Verbindungsdaten das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens aus Art. 8 EMRK verletzt.

*Rechtsprechung zu den EU- und UN-Terrorlisten:* Interessant ist auch die Entwicklung der Rechtsprechung zu den Terrorlisten. Dabei gibt es Terrorlisten der EU und auch solche der UNO. Erstere beruhen auf Rechtsakten der EU,<sup>11</sup> letztere auf der Resolution 1390 (2002) des UN-Sicherheitsrates. Diese Terrorlisten enthalten Personen und Gruppen, von denen angenommen wird, dass sie in „terroristische Handlungen“ involviert sind.<sup>12</sup> Hinsichtlich der aufgenommenen Personen und Organisationen gleichen sich die europäischen Terrorlisten und die der UNO im Wesentlichen. Wurden diese Terrorlisten anfänglich von vielen Seiten zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus gefordert, so geraten sie zunehmend in die Bedrängnis.<sup>13</sup> Insbesondere die Frage nach ihren Rechtsgrundlagen und nach dem Rechtsschutz gegen die Aufnahme auf die Listen wird vermehrt gestellt. Während die Rechtslage hinsichtlich der europäischen Terrorlisten noch weitgehend geklärt scheint, besteht diesbezüglich für die UN-Terrorlisten im Wesentlichen große Unklarheit.

Die EU-Terrorlisten müssen sich – wie jeder europäische Rechtsakt – an den gemeinschaftlichen Menschenrechtsstandards, namentlich denen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), messen lassen. Die Prüfung der Vereinbarkeit der EU-Terrorlisten mit diesen Menschenrechtsstandards soll grundsätzlich durch die europäischen Gerichte erfolgen. Falls diese jedoch ihrer Prüfungspflicht nicht nachkommen sollten, sind die jeweiligen mitgliedstaatlichen Gerichte verpflichtet, die Vereinbarkeit der Terrorlisten mit den nationalen Grundrechten zu überprüfen.<sup>14</sup> Diese Pflicht folgt für die deutschen Gerichte aus der Maastricht-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts,<sup>15</sup> wonach sie dann und soweit berechtigt und verpflichtet sind, die Vereinbarkeit supranationaler Rechtsakte mit den Grundrechten zu prüfen, wenn eine Kontrolle durch supranationale Gerichte anhand von supranationalen Menschenrechtsgarantien, die mit den deutschen Grundrechten im Wesentlichen vergleichbar sind, nicht erfolgt.

Die Rechtslage der UN-Terrorlisten ist hingegen im Wesentlichen noch ungeklärt.<sup>16</sup> Klar ist nur, dass die UN-Terrorlisten in Deutschland kraft supranationalen Rechts bindend sind, wobei allerdings die Herleitung der Bindungskraft umstritten ist: Teils wird sie direkt aus den Terrorlisten selbst abgeleitet, denn diese ergingen als Beschlüsse des UN-Sicherheitsrates aufgrund bestimmter Rechtsgrundlagen in einem bestimmten Verfahren; teils wird ihre Bindungskraft als durch das Europarecht vermittelt angesehen.<sup>17</sup>

---

10 Vgl. Gusy, Christoph/Schewe, Christoph S.: Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Jahrbuch der europäischen Integration 2006, Baden-Baden 2007, S. 191 (193).

11 Beschluss 2006/380/CFSP, ABl. L 144 v. 31.5.2006, S. 25-29; nebst Zusatz 2006/1011/CFSP, ABl. L 379 v. 21.12.2006, S. 129-130; diese beruhen auf dem Beschluss 2001/931/GASP, ABl. L 344 v. 28.12.2001, S. 93-96.

12 Vgl. Art. 1 des Beschlusses 2001/931/GASP, ABl. L 344 v. 28.12.2001, S. 93-96.

13 Vgl. nur den Bericht des Berichterstatters der Parlamentarischen Versammlung des Europarates Dick Marty vom 12.11.2007, nach dessen Erkenntnissen auch unbescholtene Bürger als Terrorverdächtige geführt werden.

14 Dies bedingt bei dem Generalanwalt Maduro die Sorge, dass durch die Prüfungen durch Gerichte der Mitgliedstaaten uneinheitliche Listen entstehen, weshalb er auf eine umfassende Prüfung durch die europäischen Gerichte drängt, vgl. Schlussantrag zur Rs. C-402/05 („Kadi“) vom 16.1.2008, Rn. 45ff.

15 BVerfGE 89, 155 (188, 209f.); vgl. auch BVerfG, NJW 2000, 2015 (2016).

16 Ausführlicher dazu Gusy, Christoph: Terrorlisten – Grundrechte – Rechtsschutzgarantien (im Erscheinen).

17 Ebd.

Nahezu ungeklärt ist aber die Frage nach den Rechtsgrundlagen und insbesondere nach dem Rechtsschutz. Zwar hat sich das EuG bereits mit den UN-Terrorlisten befasst.<sup>18</sup> Es ist jedoch zu dem Ergebnis gekommen, dass die „Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen grundsätzlich nicht der Kontrolle durch die europäischen Gerichte unterlägen, und dass die Gerichte nicht berechtigt seien, ihre Rechtmäßigkeit im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht – und sei es auch nur inzident – in Frage zu stellen“. Die Resolutionen seien allenfalls „im Hinblick auf das *Ius Cogens*, verstanden als internationaler *Ordre Public*, der für alle Völkerrechtssubjekte einschließlich der Organe der UNO gilt und von dem nicht abgewichen werden darf, inzident zu prüfen“. <sup>19</sup> Das EuG begründete seine Auffassung mit dem Vorrang des UN-Rechts gegenüber dem Gemeinschaftsrecht.<sup>20</sup>

### **Neue Rechtsetzung im Bereich polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit<sup>21</sup>**

Bei der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit sind vornehmlich bei der Rechtsetzung im Bereich des Zivilrechts, weniger bei der Rechtsetzung im Bereich Strafrecht und bei der polizeilichen Zusammenarbeit Fortschritte zu vermelden.

Als bei der Rechtsetzung im Bereich des Zivilrechts erzielte Fortschritte sind besonders die „Verordnung (EG) Nr. 861/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen“<sup>22</sup> und die „Verordnung (EG) Nr. 864/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Rom II)“<sup>23</sup> hervorzuheben. Diese Verordnungen waren lange Zeit sehr umstritten und erfuhren viele Änderungen. Die Rom II-Verordnung, die zu einer Harmonisierung der Regelungen über außervertragliche Schuldverhältnisse aus unerlaubter Handlung und aus anderen gesetzlichen Schuldverhältnissen führt, wird als Meilenstein auf dem Weg zu einem europäischen Zivilrechtsraum bezeichnet, denn sie ist der erste Rechtsakt der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet des Internationalen Privatrechts. Rom II tritt am 11. Januar 2009 in Kraft.

Das für vertragliche Schuldverhältnisse geltende Pendant zur Rom II-Verordnung, die Rom I-Verordnung, hat der Rat mittlerweile am 6. Juni 2008 verabschiedet und diese wird am 6. Dezember 2009 in Kraft treten. Die Verordnung Rom I soll die mitgliedstaatlichen Rechtsnormen über das vertragliche Schuldrecht harmonisieren. Sie sieht zudem auch Sondervorschriften zum Verbraucherschutz vor, nach denen eine Umgehung verbraucher-schützender Vorschriften ausgeschlossen ist und im Zweifel das Recht des Verbrauchers

---

18 EuG T-306/01 („Ahmed Ali Yusuf und Al Barakaat International Foundation“); T-315/01 („Yassin Abdullah Kadi“); gegen die Entscheidungen sind Rechtsmittel beim EuGH anhängig: C-415/05 und C-402/05. Kritisch zu den Entscheidungen des EuG Haltern, Ulrich: Gemeinschaftsgrundrechte und Antiterrormaßnahmen der UNO, Juristenzeitung (JZ) 2007, 537 (539ff.).

19 EuG T-306/01, Rn. 269ff.; T-315/01, Rn. 218ff.

20 Ausführlicher zu den Entscheidungen Steinbarth, Sebastian: Individualrechtsschutz gegen Maßnahmen der EG zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, Zeitschrift für europarechtliche Studien (ZEuS) 2006, 269 (273ff.); Haltern: Gemeinschaftsgrundrechte, JZ 2007, 537 (537ff.).

21 Dieser Bericht schließt an die Ausführungen von Gusy, Christoph/Schewe, Christoph S.: Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Jahrbuch der europäischen Integration 2007, Baden-Baden 2008, 173ff. an. Insoweit werden nur die Fortschritte seit Mitte 2007 dargestellt.

22 ABl. L 199 v. 31.7.2007, S. 1-22.

23 ABl. L 199 v. 31.7.2007, S. 40-49.

zur Anwendung kommt. Durch die Rom I- und Rom II-Verordnungen soll die Rechtssicherheit im europäischen Raum weiter ausgebaut werden.

Neben diesen zentralen Fortschritten sind noch die „Verordnung (EG) Nr. 1393/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2007 über die Zustellung gerichtlicher und außergerichtlicher Schriftstücke in Zivil- oder Handelssachen in den Mitgliedstaaten (Zustellung von Schriftstücken) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1348/2000 des Rates“, das „Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen – Protokoll 1 über bestimmte Zuständigkeits-, Verfahrens- und Vollstreckungsfragen – Protokoll 2 über die einheitliche Auslegung des Übereinkommens und den ständigen Ausschuss“ und der „Beschluss Nr. 1149/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. September 2007 zur Auflegung des spezifischen Programms Ziviljustiz als Teil des Generellen Programms Grundrechte und Justiz für den Zeitraum 2007-2013“ zu nennen.<sup>24</sup>

Im Bereich des materiellen Straf- und Strafverfahrensrechts sind weniger Fortschritte zu vermelden: Der Rat hat den „Beschluss 2007/845/JI des Rates vom 6. Dezember 2007 über die Zusammenarbeit zwischen den Vermögensabschöpfungsstellen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Aufspürens und der Ermittlung von Erträgen aus Straftaten oder anderen Vermögensgegenständen im Zusammenhang mit Straftaten“ und den „Beschluss 2008/206/JI des Rates vom 3. März 2008 über Kontrollmaßnahmen und strafrechtliche Vorschriften für die neue synthetische Droge 1-Benzylpiperazin (BZP)“<sup>25</sup> angenommen. Die Kommission hat zudem einen Änderungsvorschlag für den „Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung“<sup>26</sup> vorgelegt.<sup>27</sup> Der Änderungsvorschlag sieht eine Konkretisierung des Begriffs „Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten“ vor: Auch die Aufforderung zu terroristischen Straftaten sowie das Anwerben und Ausbilden für terroristische Zwecke soll künftig durch die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen pönalisiert werden. Erwähnenswert ist ferner der „Beschluss 2007/675/EG der Kommission vom 17. Oktober 2007 über die Einsetzung der Sachverständigengruppe für Menschenhandel“<sup>28</sup>, der die erneute Einsetzung einer entsprechenden Sachverständigengruppe ermöglicht. Außerdem ist die „Entscheidung der Kommission vom 12. Juni 2007 zum Austausch von Informationen über Entführungen mit terroristischem Hintergrund“<sup>29</sup> zu vermerken.

Es sind darüber hinaus noch zwei Europol betreffende Rechtsakte zu erwähnen: Mit dem „Beschluss des Verwaltungsrats von Europol vom 20. März 2007 über die Verfahren zur Überwachung in Bezug auf Abfragen im automatisierten Informationssammlungssystem“<sup>30</sup> soll die Rechtmäßigkeit des Zugriffs auf die bei Europol gespeicherten Daten durch eine Überwachung sichergestellt werden. Durch die „Bestimmungen über den Zugang zu Dokumenten von Europol“<sup>31</sup> wird es künftig jedem Unionsbürger ermöglicht, Zugang zu den Europol-Dokumenten zu bekommen. Ein Zugang kann jedoch aus bestimmten Grün-

---

24 ABl. L 324 v. 10.12.2007, S. 79-120; ABl. L 339 v. 21.12.2007, S. 3-41; ABl. L 257 v. 3.10.2007, S. 16-22.

25 ABl. L 332 v. 18.12.2007, S. 103-105; ABl. L 63 v. 7.3.2008, S. 45-46.

26 ABl. L 164 v. 22.6.2002, S. 3-7.

27 KOM(2007) 650 endg.

28 ABl. L 277 v. 20.10.2007, S. 29-32.

29 ABl. L 214 v. 17.8.2007, S. 9-12.

30 ABl. C 72 v. 29.3.2007, S. 30-31.

31 ABl. C 72 v. 29.3.2007, S. 37-40.

den – dem Schutz des öffentlichen Interesses oder der Privatsphäre einer Person – verweigert werden. Des Weiteren liegt ein „Entwurf eines Beschlusses des Verwaltungsrats von Europol vom 20. März 2007 zur Festlegung der Bestimmungen über die Vereinbarungen zur administrativen Umsetzung der Teilnahme von Europol-Bediensteten an gemeinsamen Ermittlungsteams“<sup>32</sup> vor.

In dem zwischen der Europäischen Union und den USA lange schwelenden Fluggastdatenstreit haben sich beide auf ein „Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records – PNR) und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften an das United States Department of Homeland Security (DHS) (PNR-Abkommen von 2007)“<sup>33</sup> geeinigt. Viel mehr als eine geringfügige Reduzierung der dem Zugriff unterfallenden Daten und eine Zusicherung des zuständigen Department of Homeland Security, die Daten der europäischen Flugreisenden entsprechend den amerikanischen Datenschutzbestimmungen zu behandeln, enthält dieses Abkommen jedoch nicht.

### **Neue Vorgaben für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit durch den Lissabonner Vertrag**

Der am 13. Dezember 2007 in Lissabon von den europäischen Staats- und Regierungschefs beschlossene Vertrag bringt auch für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts einige wesentliche Neuerungen.<sup>34</sup>

Zunächst ist eine – den Grundrechtsschutz betreffende – Nichtregelung zu bemerken. Anders als der Verfassungsentwurf übernimmt der Lissabonner Vertrag die Grundrechte-Charta nicht unmittelbar in den Vertragstext des neuen EUV oder AEUV. Allerdings wird in Art. 6 Abs. 1 EUV n.F. ein Verweis auf die Grundrechte-Charta aufgenommen. Zudem sieht Art. 6 Abs. 2 EUV n.F. ausdrücklich den Beitritt der Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) vor, wodurch über diese Seite ein verbesserter Grundrechtsschutz der Bürger erreicht wird.

Durch den Lissabonner Vertrag wird der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts stark vergemeinschaftlicht. Neben den bereits im EGV enthaltenen Kompetenzen für das Asyl- und das Zivilrecht werden weitere Bereiche aus der dritten in die erste Säule überführt, so dass die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit künftig im Wesentlichen eine Gemeinschaftsaufgabe ist und seine Regelungen in Art. 67-89 AEUV findet. Die ihre Rechtsetzung in diesem Bereich erfolgt nun künftig im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Die Rechtsetzungskompetenzen der Gemeinschaft sind dabei auf dieselben Bereiche des Strafrechts beschränkt wie schon in der dritten Säule – also im Wesentlichen auf Straftaten wie Terrorismus, grenzüberschreitenden Drogen- und Waffenhandel, Geldwäsche und Menschenhandel (Art. 83 Abs. 1 AEUV). Nach dem Lissabonner Vertrag besteht künftig aber die Möglichkeit, diese Kompetenzen durch einstimmigen Erweiterungsbeschluss des Rates auf andere Strafrechtsbereiche auszuweiten (Art. 83 Abs. 1 a.E. AEUV). Die vom EuGH in seinen bereits angesprochen Urteilen C-176/03 und C-440/05 hergeleitete Annexkompetenz der Gemeinschaft für strafrechtliche Harmonisierungsakte, die zur

---

32 ABl. C 72 v. 29.3.2007, S. 35-36.

33 ABl. L 204 v. 4.8.2007, S. 18-25.

34 Allgemein zum Inhalt des Vertrags von Lissabon vgl. nur Pache, Eckhard/Rösch, Franziska: Der Vertrag von Lissabon, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2008, 473 (473ff.).

wirksamen Durchsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben erforderlich sind, sieht auch der Lissabonner Vertrag – wie vor ihm ebenfalls der Verfassungsentwurf – vor (Art. 83 Abs. 2 AEUV). Im Rahmen dieser Kompetenz hat der Gemeinschaftsgesetzgeber sogar die Befugnis, auch Art und Maß der Strafe zu harmonisieren.

Um den mit dieser Ausweitung und Vertiefung der Kompetenzen Europas für den Bereich des Strafrechts in vielen Mitgliedstaaten bestehenden grundlegenden Bedenken Rechnung zu tragen, sieht der Lissabonner Vertrag für Mitgliedstaaten das Recht („emergency brake“) vor, bestimmte Rechtsakte, von denen sie grundlegende Aspekte ihrer Strafrechtsordnung berührt sehen, vorläufig zu suspendieren (Art. 82 Abs. 3; 83 Abs. 3 AEUV). Durch ein solches Veto wird das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zunächst ausgesetzt und der Europäische Rat muss sich damit befassen.

Ebenfalls diesen Bedenken soll das in Art. 69 AEUV vorgesehene „Frühwarnsystem“ entgegenwirken: Die nationalen Parlamente tragen dafür Sorge, dass das Subsidiaritätsprinzip und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geachtet werden.

Die mit dem Lissabonner Vertrag vorgenommene Überführung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in die erste Säule erlangt auch deshalb an Bedeutung, weil die im Lissabonner Vertrag grundsätzlich angelegte Änderung der institutionellen Struktur der Gemeinschaft – das Mitentscheidungsverfahren wird der Regelfall, wodurch das Parlament zum gleichberechtigten Partner des Rates wird, – eine Stärkung der Macht des Europäischen Parlaments bedeutet.<sup>35</sup> Gerade im grundrechtsrelevanten Bereich der Sicherheitsgesetzgebung ist eine verbesserte Beteiligung des Europäischen Parlaments als Hüterin der Grundrechte geboten; eine Rolle, welche die nationalen Parlamente bei Rahmenbeschlüssen oft nicht auszufüllen vermochten.<sup>36</sup> In dieser Funktion übt das Europäische Parlament auch die politisch-demokratische Kontrolle über Eurojust und die Europäische Staatsanwaltschaft sowie im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit beim Datenaustausch aus (Art. 85-88 AEUV). Diese Kontrolle wurde durch den Vertrag von Lissabon noch erweitert.<sup>37</sup>

Begrüßenswert ist neben der Verbesserung der demokratischen Kontrolle durch das Parlament auch, dass durch den Vertrag von Lissabon die Beschränkungen und Abweichungen der Justiziabilität der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit im Wesentlichen beseitigt werden. Mit der Vergemeinschaftlichung, und damit der grundsätzlichen Anwendung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, geht auch die gerichtliche Kontrolle der so erlassenen Rechtsakte durch den EuGH einher, so dass künftig die Rechtsakte im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts weitgehend der Kontrolle durch den EuGH unterliegen.

Ambivalenter zu bewerten ist die mit dem Lissabonner Vertrag vorgenommene Einführung einer Europäischen Staatsanwaltschaft (Art. 86 AEUV). Sehen einige in ihrer Einführung eine weitere Europäisierung des Strafverfahrens, die Anlass zu Besorgnis gebe, versprechen sich andere von ihr eine bessere Kontrolle der europäischen

---

35 Richter, Thorsten S.: Die EU-Verfassung ist tot, es lebe der Reformvertrag!, *EuZW*, 2007, 631 (632). Das Parlament wird daher als der eigentliche „Gewinner“ des Vertrags von Lissabon angesehen, vgl. Weber, Albrecht: Vom Verfassungsvertrag zum Vertrag von Lissabon, *EuZW* 2008, 7 (9).

36 Vgl. nur das „unrühmliche“ Verhalten des Bundestags bei der Umsetzung des Rahmenbeschlusses zum Europäischen Haftbefehl, *BVerfGE* 113, 273-348; s.a. Gusy, Christoph/Schewe, Christoph S.: Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, *Jahrbuch der europäischen Integration* 2005, Baden-Baden 2006, S. 185 (189ff.).

37 Weber, Vom Verfassungsvertrag, *EuZW* 2008, 7 (13).



Sicherheitsinstitutionen – Europol und OLAF. Gerade diese Kontrollfunktion, die üblicherweise Staatsanwaltschaften über polizeiliche Ermittlungsbehörden ausüben, ist bislang jedoch wohl noch nicht in den Bestimmungen über die Europäische Staatsanwaltschaft angelegt (vgl. Art. 86 II AEUV). Zur Kontrolle der Staatsanwaltschaft ihrerseits wird teilweise die Schaffung eines auf Strafrecht spezialisierten Fachgerichts beim EuGH gefordert.<sup>38</sup>

Durch diese Vergemeinschaftlichung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit wird dieser Politikbereich ein wesentliches identitätsstiftendes Merkmal der Union und löst den Binnenmarkt als Integrationsmotor ab. Dabei wird im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts weiterhin – wegen der Terrorangst – (leider) die Sicherheit den Schwerpunkt ausmachen, was sich deutlich auch in der unterbliebenen Aufnahme der Grundrechte-Charta in das Gemeinschaftsrecht zeigt.

### **Ausblick**

Trotz des ablehnenden Referendums der Iren in der Volksabstimmung vom 12. Juni 2008 ist eine Umsetzung des Vertrags von Lissabon nicht ausgeschlossen. Aus Sicht der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit kann man diese Möglichkeit durchaus als „Hoffnung“ bezeichnen, bringt doch der Lissabonner Vertrag – trotz aller Kritik in anderen Punkten – zumindest für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit einige schon lange geforderte Verbesserungen. Durch Verlagerung der Kompetenzen von der intergouvernementalen dritten Säule in die gemeinschaftliche erste Säule wird der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts verstärkt demokratisiert. Die maßgeblichen Entscheidungen werden nicht mehr auf – der Öffentlichkeit unzugänglichen – Treffen der Innen- und Justizminister getroffen, sondern im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren verabschiedet, bei dem Rat und Parlament gleichberechtigte Partner sind. Durch diese verbesserte Mitwirkung des Europäischen Parlaments wird nicht nur das Gesetzgebungsverfahren transparenter – die Beratungen des Parlaments sind öffentlich –, sondern es besteht auch die Hoffnung, dass den Parlamentariern eine zwischen Freiheit und Sicherheit ausgewogenere Rechtsetzung gelingt. Denn bei den Treffen der Innenminister zeigte sich zu oft, dass ihr Augenmerk regelmäßig vornehmlich auf der Sicherheit liegt und die Freiheit oft nur als eine Gefährdung der Sicherheit angesehen wird. Zudem bewirkt die mit dem Lissabonner Vertrag geplante stärkere Einbeziehung des Europäischen Parlaments in die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit eine verbesserte demokratische und politische Kontrolle der Institutionen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – namentlich von Europol, Eurojust und OLAF. Schließlich bewirkt die Vergemeinschaftlichung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit auch eine schon lange geforderte bessere gerichtliche Kontrolle durch den EuGH in diesem Bereich.

Aus freiheitlicher und grundrechtlicher Sicht wäre allerdings eine ausdrückliche Inkorporation der Grundrechte-Charta in die Verträge statt eines bloßen Verweises in Art. 6 Abs. 1 EUV n.F. wünschenswert gewesen. Denn durch eine ausdrückliche Aufnahme und Nennung der Grundrechte im Vertragstext wäre deutlicher geworden, dass die Grundrechte nicht nur eine zu beachtende Grenze bei der Rechtsetzung darstellen, sondern auch eine allen Mitgliedstaaten gemeine – historisch und kulturell begründete – Wertentscheidung

---

38 Satzger, Strafrecht als Gegenstand, KritV 2008, 17 (31).

für die Freiheit des Einzelnen sind. Außerdem besteht weiterhin ein dringender Handlungsbedarf im Bereich des Datenschutzes.<sup>39</sup>

Sollte allerdings der Lissabonner Vertrag doch noch scheitern, bliebe es nicht nur bei dem – aus Sicht der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit – unerfreulichen Ist-Zustand, bei dem wesentliche Bereiche der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in der intergouvernementalen dritten Säule verbleiben, es entstünde zudem noch eine weitere, grundsätzliche Gefahr für die europäische Integration. Die Gefährlichkeit der gegenwärtigen Verfassungs- und Reformvertragsentwicklungen und -diskussionen, die durch immer neue Verträge, deren Umsetzung scheitert oder sich zumindest lange hinzieht, gekennzeichnet ist, zeigt sich auch bei der angesprochenen Rechtsprechung des EuGH zu Annexkompetenzen und auch schon bei früheren Entscheidungen wie etwa „Pupino“ oder „Berlusconi“.<sup>40</sup> Der EuGH könnte (noch mehr) in die Versuchung geführt werden, den (gescheiterten) Bestrebungen bei der europäischen Integration durch seine Rechtsprechung zur Durchsetzung zu verhelfen. Ein Vorgehen, das sicherlich dem Fortschreiten der europäischen Integration eher abträglich denn förderlich wäre, nährte es doch die Vorbehalte der Europakritiker, dass die Europäische Union an einem Demokratiedefizit leide und sich die europäischen Organe – namentlich die Kommission und der EuGH – vom Recht entfernten und über den Willen der Bevölkerung hinwegsetzten.<sup>41</sup>

### Weiterführende Literatur

- Gusy, Christoph/Schewe, Christoph S.: Die Rechts- und Asylpolitik der Europäischen Union, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Europa-Handbuch, 5. Auflage, Bonn (im Erscheinen).
- 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. 1321ff.).
- Kugelmann, Dieter: Polizei- und Ordnungsrecht, Heidelberg 2006, S. 65-126;.
- Satzger, Helmut: Das Strafrecht als Gegenstand europäischer Gesetzgebungstätigkeit, Kritische Vierteljahresschrift (KritV) 2008, 17ff.
- Suhr, Oliver: Strafrechtsharmonisierung in der Europäischen Union, Zeitschrift für europarechtliche Studien (ZeuS) 2008, 45ff.

---

39 Suhr, Oliver: Strafrechtsharmonisierung in der Europäischen Union, Zeitschrift für europarechtliche Studien (ZeuS) 2008, 45 (66).

40 Vgl. dazu bereits Gusy/Schewe, Jahrbuch der europäischen Integration 2006, S. 191 (191f.).

41 Hefendehl: Europäischer Umweltschutz, ZIS 2006, 161 (166f.), wählt deshalb für die betreffenden Urteile den Begriff „Brüssler Putsch“ bzw. „Luxemburger Putsch“.