

Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit

Christoph Gusy / Sebastian Müller

Die Europäische Union (EU) hat sich mit dem Amsterdamer Vertrag das ehrgeizige Ziel gesetzt, auf ihrem Gebiet den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu erhalten und zu entwickeln (Art. 2 Abs. 1 4. Spstr. EUV). Die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit ist dabei eines der wichtigsten Mittel der EU, dieses Ziel zu erreichen. Gleichzeitig verpflichtet sie sich, die Grund- und Menschenrechte zu achten und nimmt auf die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) explizit Bezug (Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2 EUV). In dem – noch nicht in Kraft getretenen – Vertrag über die Europäische Union (Fassung Lissabon) geht sie noch einen Schritt weiter und erklärt, dass sie die Charta der Grundrechte anerkenne und zudem der EMRK beitrete (Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2 EUV-Fassung Lissabon). Damit sind die beiden Felder aufgezeigt, die eng miteinander verwoben sind und zwischen denen die politischen und rechtlichen Diskussionen oszillieren.

Mit Blick auf die terroristischen Anschläge seit Beginn des neuen Jahrtausends sind Forderungen nach einer effizienten Antwort darauf verständlich. So lassen sich auch Vorschläge einzelner Innenminister im Rat kontextualisieren. Eine mögliche Antwort kann entweder in der stärkeren Zusammenarbeit europäischer, das heißt mitgliedstaatlicher Sicherheitsbehörden oder aber dem Aufbau einer zentralen europäischen Sicherheitsstruktur sein. Welcher der beiden Wege beschritten werden wird, ist gegenwärtig noch offen. Für beide von ihnen sind tastende Versuche erkennbar. Diese Veränderungen in der Arbeitsweise der Sicherheitsbehörden gehen immer mit einer Veränderung der geschützten Grundrechtsbereiche der Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union einher.¹ So stellt sich die Frage nach der Überprüfbarkeit von Daten verarbeitenden Maßnahmen ebenso wie die, welches Gericht zuständig ist, wenn europäisierte Polizeieinheiten tätig sind und beispielsweise ein französischer oder niederländischer Polizist in Deutschland unmittelbaren Zwang anwendet.

Der Wunsch nach einem effektiven gerichtlichen oder nicht-gerichtlichen Schutzmechanismus für Grund- und Menschenrechte ist in diesen Fällen ebenso verständlich und muss nicht als Bremse oder von vornherein in einem dichotomischen Verhältnis gesehen werden. Denn wie Art. 2 Abs. 1 4. Spstr. EUV selbst vorschreibt, geht es um die Errichtung und Weiterentwicklung *eines* Raumes der Sicherheit und des Rechts. Sicherheit steht somit nicht alleine, sondern neben dem Recht und das Recht umfasst sowohl die rechtlichen Sicherheitsbestimmungen wie die grund- und menschenrechtlichen Bestimmungen. Ferner geht es *nicht* darum, dass Sicherheit dem Recht vorgehe, weil diese Sichtweise die gesellschaftlichen Realitäten auf ein zu simples Maß reduziert, das da lautet: Ohne staatliche Sicherheit keine Rechtsausübung. Denn wichtiger könnte die Einsicht sein: Ohne Freiheit keine Sicherheit!

1 Zu den gesellschaftlichen Implikationen: Donatos Papayannis: Die polizeiliche Zusammenarbeit und der Vertrag von Prüm, in: Zeitschrift für Europarechtliche Studien 2/2008, S. 219-251, hier S. 247-251.

Neue Rechtsetzung im Bereich polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit

Auf dem Gebiet des Zivilrechts nahm der Rat der Europäischen Union im Dezember 2008 die „Verordnung (EG) Nr. 4/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Zuständigkeit, das anwendbare Recht, die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen und die Zusammenarbeit in Unterhaltssachen“² an. Damit sollen Unterhaltspflichten, die auf Familien- oder anderen Verwandtschaftsverhältnissen beruhen, in jeweils anderen Mitgliedstaaten leichter vollstreckbar gemacht werden. Neue rechtliche Entwicklungen fanden zudem auf dem Gebiet der gerichtlichen Zuständigkeit und der Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen statt. Der Rat genehmigte im November 2008³ – nach Zustimmung des Europäischen Parlaments – den Abschluss des „Übereinkommen[s] über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen“.⁴ Damit können die schon bislang in der EU geltenden Bestimmungen in Zukunft auch im Verhältnis zu den Staaten der Europäischen Freihandelszone sowie Dänemark, für das eine Sonderregelung gilt, Anwendung finden.

Deutlich umfangreicher waren die Aktivitäten der EU auf dem Gebiet der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Während des Berichtszeitraumes verabschiedete die EU einige wichtige Rechtsakte zum europäischen Strafverfahrensrecht, die sowohl strafprozessuale Bereiche, die Vollstreckung von Entscheidungen wie auch die verstärkte Zusammenarbeit betreffen. Der „Rahmenbeschluss 2008/978/JI des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Europäische Beweisanordnung zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung in Strafsachen“⁵ ergänzt den Europäischen Haftbefehl nunmehr mit der Europäischen Beweisanordnung. Er sieht Grundsätze und Mindeststandards vor, nach denen die Mitgliedstaaten Sachen, Schriftstücke und Daten aus einem anderen Mitgliedstaat in eigene Straf- und Ordnungswidrigkeitsverfahren einführen dürfen; und zwar auch dann, wenn jene Informationen in dem anderen Mitgliedstaat in Ermittlungs- oder Strafverfahren zwangsweise – etwa im Wege der Durchsuchung und Beschlagnahme – erlangt worden sind. Die hierfür anwendbaren Beweisregeln waren und sind in den Einzelstaaten durchaus unterschiedlich, etwa hinsichtlich der Standards zum Schutz betroffener Personen oder der Berücksichtigung von Verfahrensfehlern bei der Informationserlangung. Eine gegenseitige Berücksichtigung früherer strafrechtlicher Verurteilungen in einem neuen Strafverfahren sieht der Rahmenbeschluss 2008/675/JI des Rates vom 24. Juli 2008 vor.⁶ Er ist hier erwähnenswert, weil er auf die Untersuchungshaft, die Einordnung des Tatbestandes oder auch das Strafmaß Auswirkungen haben kann und somit auf die Anwendung strafrechtlicher Bestimmungen Einfluss hat. Zur weiteren europäischen Integration des Strafverfahrens und der Vollstreckung dienen drei Rahmenbeschlüsse, die der Rat angenommen hat. Der Rahmenbeschluss 2009/299/JI des Rates vom 26. Februar 2009⁷ hat zwei Ziele im Blick: Zum einen sollen in Übereinstimmung mit Art. 6 EMRK die Verfahrensrechte von

2 ABl. L 7 v. 10.1.2009, S. 1-79.

3 ABl. L 147 v. 10.6.2009, S. 1-4.

4 ABl. L 147 v. 10.6.2009, S. 5-43. Es wird das Übereinkommen von Lugano ersetzen.

5 ABl. L 350 v. 30.12.2008, S. 72-92.

6 ABl. L 220 v. 15.8.2008, S. 32-34.

7 Rahmenbeschluss „zur Änderung der Rahmenbeschlüsse 2002/584/JI, 2005/214/JI, 2006/783/JI, 2008/909/JI und 2008/947/JI, zur Stärkung der Verfahrensrechte von Personen und zur Förderung der Anerkennung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Entscheidungen, die im Anschluss an eine Verhandlung ergangen sind, zu der die betroffene Person nicht erschienen ist“. ABl. L 81 v. 27.3.2009, S. 24-36.

Personen gestärkt werden, gegen die ein Strafverfahren anhängig ist. Zum anderen soll sichergestellt werden, dass bestimmte gerichtliche Entscheidungen in allen Mitgliedstaaten anerkannt und vollstreckt werden können, auch wenn diese in Abwesenheit der betroffenen Person ergangen sind. Der Hintergrund liegt darin, dass Regelungslücken und -differenzen in den einzelnen Mitgliedstaaten dazu führen konnten und können, dass eine Vollstreckungsbehörde die Vollstreckung verweigert.⁸ Nun unternimmt der Rat einen Schritt, Vollstreckungsmaßnahmen bei gerichtlichen Entscheidungen zu erleichtern, auch wenn die betroffene Person nicht zur Verhandlung erschienen ist. Ausschließlich der Vollstreckung von Urteilen und anderen Maßnahmen dienen der „Rahmenbeschluss 2008/909/JI des Rates vom 27. November 2008 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile in Strafsachen, durch die eine freiheitsentziehende Strafe oder Maßnahme verhängt wird, für die Zwecke ihrer Vollstreckung in der Europäischen Union“⁹ und der „Rahmenbeschluss 2008/947/JI des Rates vom 27. November 2008 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile und Bewährungsentscheidungen im Hinblick auf die Überwachung von Bewährungsmaßnahmen und alternativen Sanktionen.“¹⁰ Die beiden zuletzt genannten Rahmenbeschlüsse legen die materiellrechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen fest, nach denen Urteile und Bewährungsentscheidungen eines Mitgliedstaats in einem anderen Mitgliedstaat vollstreckt bzw. überwacht werden können und entwickeln damit die justizielle Zusammenarbeit innerhalb der EU in diesem Bereich zu einem System fort, das alle Bereiche des Strafverfahrens beeinflusst. Diese Entwicklung wird ergänzt durch die Errichtung eines Europäischen Strafregisterinformationssystems (ECRIS) aufgrund des Beschlusses 2009/316/JI des Rates vom 6. April 2009 gemäß Artikel 11 des Rahmenbeschlusses 2009/315/JI,¹¹ mit dem der elektronische Austausch von Strafregisterinformationen geregelt wird.

Die EU nahm zudem Bestimmungen an, die das materielle Strafrecht betreffen. Zu den davon berührten Rechtsbereichen gehören Normen zu Bekämpfung des Rassismus, der organisierten Kriminalität und des Terrorismus sowie das Umweltrecht. So hat der Rat einen Rahmenbeschluss zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit angenommen (2008/913/JI des Rates vom 28. November 2008).¹² Da nach seiner Ansicht die bisherige Zusammenarbeit nicht ausreichte, klare Rechtsvorschriften zur wirksamen Bekämpfung des Rassismus sicher zu stellen,¹³ sollen nunmehr auch die Normen des materiellen Strafrechts harmonisiert werden. In dem Rechtsakt finden sich detaillierte Vorgaben, was von den Mitgliedstaaten unter Strafe gestellt werden soll. Der „Rahmenbeschluss 2008/841/JI des Rates vom 24. Oktober 2008 zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität“¹⁴ dient ebenfalls dazu, die strafrechtlichen Bestimmungen weiter zu harmonisieren, indem beispielsweise klare Rahmenvorgaben für das Strafmaß von Straftaten durch die organisierte Kriminalität aufgenommen wurden. Der Rat weitete zudem den Anwendungsbereich des Rahmenbeschlusses zur Terrorismusbekämpfung aus dem Jahr 2002 aus, um die Mitgliedstaaten zu

8 Hierzu grundlegend EGMR, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2001, S. 2387-2393 (Krombach).

9 ABl. L 327 v. 5.12.2008, S. 27-46.

10 ABl. L 337 v. 16.12.2008, S. 102-122.

11 ABl. L 93 v. 7.4.2009, S. 33-48.

12 ABl. L 328 v. 6.12.2008, S. 55-58.

13 Rahmenbeschluss 2008/913/JI des Rates, Erwägungsgrund 4.

14 ABl. L 300 v. 11.11.2008, S. 42-45.

verpflichten, Straftatbestände sowie Beteiligungsformen auszudehnen. Mit dem „Rahmenbeschluss 2008/919/JI des Rates vom 28. November 2008 zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung“¹⁵ bezieht die EU nun auch die öffentliche Aufforderung und die Beihilfe zu bestimmten terroristischen Straftaten, die Ausbildung und die Anwerbung in den Regelungsbereich ein und harmonisiert damit die mitgliedstaatlichen Straftatnormen. Einen umfangreicheren strafrechtlichen Schutz der Umwelt sieht die Richtlinie 2008/99/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 vor,¹⁶ da die bisherigen Sanktionsregeln nach Ansicht der EU nicht genügen.¹⁷ Die Richtlinie greift eine Vielzahl von existierenden Umwelt schützenden Richtlinien auf und bezieht sie in einen einheitlichen Sanktionsrahmen ein.

Die Mitgliedstaaten weiteten zudem ihre polizeiliche Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Union aus.¹⁸ Nachdem der Rat der Europäischen Union die Errichtung des Schengener Informationssystems II (SIS II) beschlossen hatte, unternahm die EU die notwendigen technischen Schritte, um das System zu realisieren. Die Verordnung (EG) Nr. 1104/2008 des Rates vom 24. Oktober 2008¹⁹ und der Beschluss des Rates 2008/839/JI vom 24. Oktober 2008²⁰ sehen nun den Transfer der Daten aus dem Schengener Informationssystem (SIS 1+) zum SIS II vor. Die Umsetzung scheint allerdings problematisch zu sein, weshalb der bisherige Zeitplan, das neue System September 2009 in Betrieb zu nehmen, nach Ansicht des Rates nicht mehr eingehalten werden kann.²¹ Über den geplanten Datenaustausch im Rahmen des SIS II gehen schon jetzt die einschlägigen Bestimmungen des Prümer Vertrags zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit hinaus, da sie den Zugriff auf weitere Datenkategorien ermöglichen. Mit dem „Beschluss 2008/615/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität“²² beabsichtigt nun die EU, die wesentlichen Regelungen des Prümer Vertrags auf sämtliche Mitgliedstaaten der Europäischen Union auszuweiten.

Zusätzlich zu diesen Maßnahmen sind noch drei weitere Bereiche zu nennen, in denen die EU die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit vertiefte. Sie führte die 1998 begonnene Zusammenarbeit in Form des Europäischen Justiziellen Netzes fort und ersetzte die Gemeinsame Maßnahme 98/428/JI mit dem Beschluss 2008/976/JI des Rates vom 16. Dezember 2008.²³ Mit dem „Beschluss 2008/852/JI des Rates vom 24. Oktober 2008 über ein Kontaktstellennetz zur Korruptionsbekämpfung“²⁴ verstärkten die Mitgliedstaaten ihre Zusammenarbeit der Behörden und Einrichtungen, die die Korruptionsprävention und -bekämpfung zur Aufgabe haben. Mit den beiden zuletzt genannten Beschlüssen zeigt sich, dass die EU neben Europol und Eurojust dezentrale Formen der justiziellen Zusammen-

15 ABl. L 330 v. 9.12.2008, S. 21-23.

16 ABl. L 328 v. 6.12.2008, S. 28-37.

17 Richtlinie 2008/99/EG des Rates und des Europäischen Parlaments, Erwägungsgrund 3.

18 Zu den polizeilichen Aktivitäten im Rahmen der EU-Grenzschutzagentur: Deutscher Bundestag, Drs. 16/13117, S. 4-5.

19 ABl. L 299 v. 8.11.2008, S. 1-8.

20 ABl. L 299 v. 8.11.2008, S. 43-49.

21 Rat der Europäischen Union, Mitteilung an die Presse, 6877/09 (Presse 51), S. 20-22.

22 ABl. L 210 v. 6.8.2008, S. 1-11. Siehe auch Beschluss 2008/616/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI, ABl. L 210 v. 6.8.2008, S. 12-72.

23 ABl. L 348 v. 24.12.2008, S. 130-134.

24 ABl. L 301 v. 12.11.2008, S. 38-39.

arbeit weiterhin einbezieht. Die Europäische Kommission ernannte ferner mit dem Beschluss vom 22. Juli 2008 (2008/604/EG) die Mitglieder der Sachverständigengruppe für Menschenhandel und führt damit die 2003 aufgenommene Arbeit zur Bekämpfung in erweiterter Form fort.²⁵ Die EU entwickelte zudem die zentralen Einrichtungen fort. Mit dem „Beschluss des Rates vom 6. April 2009 zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (Europol)“, der Januar 2010 in Kraft treten wird, überführte sie die Rechtsgrundlage von Europol in den Rahmen der Europäischen Union und ersetzt damit das Europol-Übereinkommen.²⁶ Der Beschluss sieht vor, dass das Mandat von Europol jetzt sämtliche Formen der schweren grenzüberschreitenden Kriminalität umfasst und erweitert es damit. Um den bisherigen Datenschutz zu verbessern, sieht der Beschluss die Einsetzung eines oder einer unabhängig arbeitenden Datenschutzbeauftragten aus dem Mitarbeiterstab vor (Art. 28 Europol-Beschluss). Der Rat der Europäischen Union beschloss zudem, Eurojust zu stärken, um die Einrichtung bei der Verfolgung schwerer grenzüberschreitender Kriminalität operativer zu gestalten.²⁷ Dafür soll bei Eurojust ein Koordinierungsdauerdienst eingerichtet werden.

Ein Novum stellt der „Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates vom 27.11.08 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden“²⁸ dar, da er erstmals umfangreich und systematisiert auf europäischer Ebene Mindeststandards für den Datenschutz innerhalb des darin beschriebenen Handlungsbereichs der dritten Säule aufstellt. Da sich die Mitgliedstaaten jedoch nur auf Mindeststandards haben einigen können, bleibt noch Raum für Verbesserungen.²⁹

Wichtige Rechtsprechung im Bereich polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit

Terrorlisten und Grundrechtsschutz

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) sprach im Berichtszeitraum zwei wichtige Urteile, die einen Bezug zum Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit besitzen: das Urteil in dem Verfahren Kadi und Al Barakaat v. Rat und Kommission³⁰ zu den Rechtsschutzmöglichkeiten bei Aufnahme auf die EU-Liste von terrorverdächtigen Personen und Organisationen sowie das Urteil Irland v. Europäisches Parlament und Rat zur Vorratsdatenspeicherung,³¹ das hier etwas ausführlicher behandelt werden soll. Im ersten Fall, Kadi v. Rat, hatte der EuGH darüber zu entscheiden, ob die Verordnung (EG) Nr. 881/2002³² mit den „Verfassungsgrundsätzen des EG-Vertrag (...), zu denen auch der Grundsatz zählt, dass alle Handlungen der Gemeinschaft die Menschenrechte achten müs-

25 ABl. L 194 v. 23.7.2008, S. 12-13.

26 ABl. L 121 v. 15.5.2009, S. 37-66.

27 Beschluss 2009/426/JI des Rates vom 16. Dezember 2008. ABl. L 138 v. 4.6.2009, S. 14-32.

28 ABl. L 350 v. 31.12.2008, S. 60-71.

29 European Data Protection Supervisor, EDPS sees adoption of Data Protection Framework for police and judicial cooperation only as a first step, Press Release, 28 November 2008.

30 EuGH, Urteil vom 3.9.2008, Rs. C-402/05 P und C-415/05 P.

31 EuGH, Urteil vom 10.2.2009, Rs. C-301/06.

32 Verordnung (EG) Nr. 881/2002 des Rates vom 27. Mai 2002 über die Anwendung bestimmter spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, in: ABl. L 139 v. 29.5.2002, S. 9-22 zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 344/2009 der Kommission vom 24. April 2009, in: ABl. L 105 v. 25.4.2009, S. 3-4.

sen“³³, vereinbar ist.³³ In der Sache hatten die Kläger sich gegen die Aufnahme in den Anhang der Verordnung (EG) Nr. 881/2002 gewehrt, deren Regelungsgehalt darin besteht, das Vermögen von terrorverdächtigen Personen und Organisationen einzufrieren. Der EuGH widersprach den rechtlichen Ausführungen des EuG – das keine Verletzung der Grundrechte angenommen hatte³⁴ – und betonte die Autonomie des Gemeinschaftsrechts gegenüber dem Völkerrecht³⁵ und stellte in diesem Zusammenhang klar, dass weder die Handlungen der Mitgliedstaaten noch die der Gemeinschaftsorgane der gerichtlichen Kontrolle entzogen seien.³⁶ Folglich prüfte das Gericht die Klagen auf der Grundlage der europäischen Grundrechte und kam zum Ergebnis, dass sowohl das Recht des effektiven Rechtsschutzes wie auch das Eigentumsrecht verletzt seien und die Verordnung – nur in Bezug auf die Rechtsmittelführer und nicht im Ganzen – nichtig sei.³⁷ Das Urteil stärkt grundsätzlich den Individualrechtsschutz, indem es der Nichtjustizibilität eine klare Absage erteilt. Es ist jedoch noch nicht ganz geklärt, welche rechtlichen und praktischen Folgerungen aus dem Urteil zu ziehen sein werden.³⁸

Vorratsdatenspeicherung: Das Urteil des EuGH im Fall Irland v. Rat und Europäisches Parlament

Das Urteil des EuGH zur Vorratsdatenspeicherung von personenbezogenen Daten ist der vorerst letzte Akt in einem Rechtsetzungsprozess, der alle relevanten Grundfragen betraf, die es in der polizeilichen Zusammenarbeit auf der Ebene der Europäischen Union gibt: die Kompetenzgrundlage, die rechtspolitische Frage nach der Notwendigkeit der Maßnahme, die Beteiligung des Europäischen Parlaments und den Grundrechtsschutz. In der Sache hatte der EuGH über eine Nichtigkeitsklage Irlands gegen die Richtlinie 2006/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates³⁹ (im Folgenden: Richtlinie 2006/24/EG) zu entscheiden. Irland rügte, dass die Richtlinie 2006/24/EG nicht auf der richtigen Rechtsgrundlage erlassen worden sei.⁴⁰ Der hauptsächliche oder vorherrschende Zweck der Richtlinie bestehe darin, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von schweren Straftaten einschließlich terroristischer Taten zu erleichtern. Daher könne weder Art. 95 EGV noch eine andere Bestimmung des EGV als Rechtsgrundlage herangezogen werden, weil es eben nicht um die Harmonisierung des Binnenmarktes gehe. Vielmehr enthalte die Richtlinie 2006/24/EG Maßnahmen des Titels VI EUV und hätte darauf gestützt werden müssen. Das Gericht folgt dieser Argumentation nicht und erklärt, dass die Richtlinie 2006/24/EG im Wesentlichen auf die Tätigkeiten der Diensteanbieter beschränkt sei und nicht den Zugang zu den Daten oder deren Nutzung durch die Polizei- und Justizbehörden der Mitgliedstaaten regle und somit die Harmonisierung der Binnenmarktregeln der eigentliche Zweck sei.⁴¹ Damit ordnet der EuGH die Vorratsdatenspeicherung der ersten Säule zu. Um seine

33 EuGH, Rs. C-402/05 P, Rn. 285.

34 EuG, Urteile vom 21. September 2005, Rs. T-315/01 und Rs. T 306/01.

35 EuGH, Rs. C-402/05 P, Rn. 282.

36 EuGH, Rs. C-402/05 P, Rn. 281.

37 EuGH, Rs. C-402/05 P, Rn. 372.

38 Siehe die kritische Einschätzung von Jörn A. Kämmerer: Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs im Fall „Kadi“: Ein Triumph der Rechtsstaatlichkeit?, in: *Europarecht* 1/2009, S. 114-129.

39 Richtlinie 2006/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Vorratsdatenspeicherung, in: *ABl. L* 105 v. 13.4.2006, S. 54-63.

40 EuGH, Rs. C-301/06, Rn. 28.

41 EuGH, Rs. C-301/06, Rn. 84.

Ansicht zu begründen, bezieht er sich auf die gängige Rechtsprechung zur Abgrenzung der Kompetenzgrundlagen zwischen der ersten und dritten Säule (also den Bestimmungen des EGV und denen des EUV), wonach es insbesondere auf das Ziel und den Inhalt des Rechtsakts ankomme.⁴² Die Unterschiede der nationalen Regelungen müssen geeignet sein, „(...) die Grundfreiheiten zu beeinträchtigen oder Wettbewerbsverzerrungen zu verursachen und sich auf diese Weise unmittelbar auf das Funktionieren des Binnenmarkts auszuwirken (...).“⁴³ Zur Begründung stellt er im Wesentlichen darauf ab, dass schon jetzt in einigen Mitgliedstaaten voneinander abweichende Vorschriften zur Vorratsdatenspeicherung bestünden, die die Diensteanbieter unterschiedlich belasteten. Damit sei die Harmonisierung des Binnenmarktes gefährdet. Das Urteil ist in zweierlei Hinsicht bemerkenswert. Erstens ist es wenig überzeugend, Art. 95 EGV als Rechtsgrundlage für die Richtlinie 2006/24/EG heranzuziehen, da deren Zweck maßgeblich in der Verhütung und Verfolgung von Straftaten liegt.⁴⁴ Zugegebenermaßen regelt sie nicht *unmittelbar* den Zugriff der nationalen Behörden auf das Datenmaterial. Es war jedoch ein rechtspolitischer Trick, die Speicherung der Daten von der Verwendung regelungstechnisch zu trennen und damit so zu tun, als wären beide Bereiche voneinander getrennt. Ferner stellt die Richtlinie 2006/24/EG in Art. 1 Abs. 1 selbst darauf ab, die Vorschriften über die Vorratsspeicherung zu harmonisieren, „um sicherzustellen, dass die Daten zum Zwecke der Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von schweren Straftaten (...) zur Verfügung stehen.“⁴⁵ Zweitens prüft der EuGH *explizit* nicht die betroffenen Grundrechte, insbesondere das Recht des Schutzes der Privatheit in Art. 8 EMRK.⁴⁵ Denn Irland habe nur die Rechtsgrundlage der Richtlinie 2006/24/EG gerügt und nicht die mögliche Verletzung von Art. 8 EMRK.⁴⁶ Das ist umso interessanter, weil das Nichtigkeitsverfahren ihm die Möglichkeit einräumt, sämtliche Gründe zu prüfen, die zur Nichtigkeit der angegriffenen Regelungen führen können. Es steht insofern in seinem Ermessen, einen Mangel von Amts wegen zu berücksichtigen; davon macht er hier leider seinen Prüfungsumfang einschränkend Gebrauch. Hinzu kommt noch, dass die Vorratsdatenspeicherung grundrechtlich äußerst umstritten ist⁴⁷ und der EuGH hier die Möglichkeit gehabt hätte, dazu Stellung zu nehmen. Damit bleibt eine Klärung des für die europäische Integration wichtigen grundrechtlichen Rahmens im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit in Strafsachen offen.⁴⁸

Ausblick

Diese kurzen Ausführungen haben gezeigt, dass es im Rahmen der europäischen Integration bezüglich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit ausreichend Raum für Verbesserung gibt. Das gilt für das in der dritten Säule bestehende Demokratiedefizit wie für die nicht immer gut begründete Wahl der Kompetenzgrundlage. Beide Aspekte werden in dem in Lissabon verabschiedeten Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen

42 EuGH, Rs. C-301/06, Rn. 60.

43 EuGH, Rs. C-301/06, Rn. 63.

44 So auch Kai Ambos: Anmerkung, in: Juristen Zeitung (JZ) 9/2009, S. 468-471, hier S. 470-471 und Thomas Petri: Anmerkung, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 7/2009, S. 214-215, hier S. 214.

45 Siehe dazu Spiros Simitis: Der EuGH und die Vorratsdatenspeicherung oder die verfehltete Kehrtwende bei der Kompetenzregelung, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2009, S. 1782-1786, hier S. 1785-1786.

46 EuGH, Rs. C-301/06, Rn. 57.

47 Siehe z.B. die Schlussanträge der Generalanwältin Juliane Kokott vom 18. Juli 2007, Rs. C-275/06, Rn. 82.

48 Zu den Folgerungen auf nationaler Ebene etwa BVerfGE 121, 1 (einstweilige Anordnung).

Union⁴⁹ (AEUV) aufgegriffen und in den einschlägigen Bestimmungen (insbesondere Art. 81 AEUV für die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen, Art. 82 AEUV für die Zusammenarbeit in Strafsachen und Art. 87 AEUV für die polizeiliche Zusammenarbeit) geregelt. Damit liegen in dem Vertragstext einheitliche Kompetenzregelungen vor, sodass die Säulenstruktur und damit die Abgrenzungsfragen entfallen. Zudem wurde das Gesetzgebungsverfahren demokratischer ausgestaltet, da die zu erlassenden Maßnahmen in diesen drei Bereichen in der Regel nur gemeinsam mit dem Europäischen Parlament zustande kommen können.⁵⁰ Trotz der bestehenden Kritik an den Verträgen bleibt zu hoffen, dass sie noch in diesem Jahr in Kraft treten können. Ferner stellt der neue EUV in Art. 6 Abs. 1, 2. HS fest, dass die Grundrechte-Charta und die Verträge rechtlich gleichrangig sind und die Charta damit, ohne Teil des Vertragstextes zu sein, den Rang primärrechtlicher Bestimmungen einnehmen wird.⁵¹ Es ist nahe liegend, dass dadurch die Grundrechte in der EU weiter gestärkt werden.

Nicht minder wichtig sind die Aktivitäten der EU, das kommende Fünfjahresprogramm für den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit vorzubereiten. In der zweiten Jahreshälfte 2008 führte die Europäische Kommission das Konsultationsverfahren „Freiheit, Sicherheit und Recht: Wie wird die Zukunft aussehen?“ durch, um die Prioritäten für den Zeitraum von 2010 bis 2014 zu ermitteln und für die politische Entscheidung vorzubereiten. An dem Konsultationsverfahren beteiligten sich – neben anderen – zwei hochrangige Beratungsgruppen, die sich jeweils aus Innen- sowie Justizministern einzelner Mitgliedstaaten zusammensetzten. Der Grundrechtsschutz wurde vertieft von den Justizministern in ihrem Bericht behandelt und kann damit auch das neue Programm für die Jahre 2010-2014 beeinflussen.⁵² Wenn damit allerdings eine neue Arbeitsteilung – Innenminister für die innere Sicherheit, Justizminister für die Berücksichtigung der Grund- und Menschenrechte – anerkannt werden sollte, läge darin ein Rückschritt, welcher letztlich von der Rechtsprechung abgearbeitet werden müsste.

Weiterführende Literatur

Ambos, Kai: Anmerkung, in: *Juristen Zeitung (JZ)* 9/2009, S. 468-471.

Braum, Stefan: *Europäischer Datenschutz und europäisches Strafrecht*, Kritische Vierteljahresschrift 2008, S. 82-93.

Simitis, Spiros: *Der EuGH und die Vorratsdatenspeicherung oder die verfehlt Kehrtwende bei der Kompetenzregelung*, in: *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)* 2009, S. 1782-1786.

Wolter, Jürgen/Schenke, Wolf Rüdiger u.a. (Hrsg.): *Alternativentwurf Europol und europäischer Datenschutz*, Heidelberg 2008.

49 ABl. C 115 v. 9.5.2008, S. 47-199.

50 So auch Konrad Schober: *Vom Verfassungsvertrag zum Reformvertrag*, Bremen 2008, S. 21-22.

51 So auch Rudolf Streinz u.a.: *Der Vertrag von Lissabon*, 2. Auflage, München 2008, S. 32-33.

52 High-Level Advisory Group on the Future of European Justice Policy, *Proposed Solutions for the Future EU Justice Programme*, June 2008.