

Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit

Christoph Gusy / Sebastian Müller

Die umfangreichen Änderungen des Europäischen Primärrechts im Vertrag von Lissabon¹ betreffen besonders den Regelungsbereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit.² Das alte Säulenmodell, wonach Titel VI des Vertrags über die Europäische Union (EU) a.F. als dritte Säule der intergouvernementalen Zusammenarbeit betrachtet wurde, ist seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zum 1. Dezember 2009 überholt. Untechnisch gesprochen fand eine Eingliederung der Kompetenznormen in den Bereich der ehemaligen 1. Säule statt, die jetzt als Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) firmiert.³ Welche Bedeutung die EU dieser Änderung beimisst, lässt sich an einer Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat ablesen, in der sie den Einfluss des Vertrags von Lissabon auf die laufenden Gesetzgebungsverfahren zusammenfasst.⁴ Danach sind die früheren Vorschläge der Kommission aus dem Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit zurückgenommen worden,⁵ da sich die Rechtsgrundlagen „tiefgreifend“ geändert hätten.⁶ Von daher lag es nahe, dass im Berichtszeitraum – verglichen mit dem Vorjahr – weit weniger sekundärrechtliche Normen angenommen wurden.⁷

Eher noch verstärkt hat sich die Notwendigkeit, die Grundrechtskonformität der europäischen Gesetzgebung in dem hier beschriebenen sensiblen Bereich sicherzustellen. Art. 6 EUV bildet dazu den materiellrechtlichen Ausgangspunkt, da er die rechtswirksame Anerkennung der EU-Grundrechtecharta enthält, den Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) vorsieht und den menschenrechtlichen *acquis communautaire* (Abs. 3) konkretisiert. Zusätzlich greift für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, welcher nunmehr im dritten Teil, Titel V AEUV näher ausgeformt ist, Art. 67 Abs. 1 AEUV die Forderung auf, die Grundrechte zu achten.

Damit sind die beiden Pole aufgezeigt, zwischen denen sich die einzelnen rechtspolitischen Diskussionen bewegen. Allein schon diese Regelungstechnik macht deutlich, dass

1 Der Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft enthält den Vertrag über die Europäische Union (EUV) und den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Die konsolidierte Fassung ist abgedruckt in ABl. C 115 v. 9.5.2008, S. 1-388.

2 Dazu näher Oliver Suhr: Die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen nach dem „Lissabon“-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: ZEuS 2009, hier S. 690-703.

3 ABl. C 115 v. 9.5.2008, S. 47ff.

4 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Auswirkungen des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon auf die laufenden interinstitutionellen Beschlussfassungsverfahren, KOM(2009) 665 endg. v. 2.12.2009.

5 Eine Liste der betroffenen Vorschläge findet sich in: Europäische Kommission: Mitteilung KOM(2009) 665, Anhang 2.

6 Europäische Kommission: Mitteilung KOM(2009) 665, S. 3.

7 Dieser Bericht schließt an die Ausführungen von Christoph Gusy/Sebastian Müller: Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 2009, Baden-Baden 2010, S. 181ff. an.

die sicherheitsrechtliche Gesetzgebung nicht von ihrem grundrechtlichen Fundament getrennt werden kann. Befürworter eines Ausbaus sicherheitsrelevanter Strukturen auf europäischer Ebene müssen sich die Frage stellen, inwieweit die geplanten und bestehenden Regelungen gesellschaftspolitisch akzeptiert sind. Die Einhaltung der Grundrechte, ihre effektive Kontrolle durch Gerichte und diese ergänzende Monitoringeinrichtungen können dafür ebenso zuverlässige wie verbindliche Indikatoren liefern.

Die Änderungen im Primärrecht und die programmatische Ausrichtung der EU

Die neu gestalteten Kompetenznormen im AEUV sind für die zukünftige Entwicklung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit besonderes relevant. Die Mitgliedstaaten sind jedoch nicht so weit gegangen, eine vollständige Integration der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit zu vereinbaren.⁸ Das zeigt sich an den Übergangsregelungen des existierenden Acquis des Bereichs der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit des EUV a.F.,⁹ an den EU-Gesetzgebungsverfahren, an der Subsidiaritätsprüfung sowie an den einzelnen Kompetenzbestimmungen selbst. Auch wenn mit dem Vertrag von Lissabon die Mitgliedstaaten sich auf eine weitere Europäisierung haben einigen können, sind die Elemente der Kooperation zwischen ihnen und der EU nach wie vor Teil dieses Integrationsbereichs. Dazu im Einzelnen.

Art. 67-76 AEUV statuieren zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts allgemeine Regeln, die auch die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit betreffen. Zu nennen sind Art. 67 Abs. 1 AEUV, der die Beachtung grundrechtlicher Normen vorschreibt, sowie Art. 67 Abs. 3 AEUV, der auch die grundlegenden Programmsätze der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen enthält. Art. 69 AEUV sieht eine spezielle Subsidiaritätsregelung vor, wonach bei Rechtssetzungsakten der EU die nationalen Parlamente grundsätzlich einbezogen werden müssen. Erwähnenswert ist zudem Art. 75 AEUV, der eine verglichen zum EGV weitaus detailliertere Kompetenznorm enthält, Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung durchzuführen. Explizit genannt sind Verwaltungsmaßnahmen, die es ermöglichen sollen, Gelder einzufrieren. Art. 75 Abs. 3 AEUV verpflichtet den EU-Gesetzgeber zudem, Bestimmungen über den Rechtsschutz aufzunehmen. Es bleibt jedoch abzuwarten, welche Form jener Rechtsschutz annehmen wird.

In den einzelnen Kapiteln des Titels V statuiert das neue Primärrecht nun nach Funktionsbereichen differenzierte Neuregelungen.

Für die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen enthält Art. 81 AEUV die Entscheidung für die Schaffung eines Systems wechselseitiger Anerkennung gerichtlicher und außergerichtlicher Entscheidungen. Hierbei sind wichtige Weiterentwicklungen zu Art. 65 EGV festzuhalten. Zum einen zielt Art. 81 AEUV darauf ab, dass die Mitgliedstaaten gerichtliche und außergerichtliche Entscheidungen mit grenzüberschreitendem Bezug gegenseitig anerkennen. Zum anderen entfällt die Notwendigkeit eines Binnenmarktbezuges. Art. 81 Abs. 2 AEUV nennt diesen nur noch als ein Regelbeispiel, aber nicht mehr als notwendige Voraussetzung.

8 Dazu Markus Möstl: Rechtsgrundlagen und Rechtsbestand der Europäischen Sicherheitspolitik, in: Armin Hatje/Martin Nettesheim (Hrsg.): Sicherheit in der Europäischen Union, Baden-Baden 2009, S. 41-42.

9 Vertrag von Lissabon, Protokoll Nr. 36 über die Übergangsbestimmungen, Art. 10.

Im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen sind die Art. 82 bis Art. 86 AEUV zu nennen.¹⁰ Auch hier entwickeln die Mitgliedstaaten mit dem Vertrag von Lissabon die europäische Integration fort. Die EU ist nun nach Art. 82 Abs. 2 AEUV ausdrücklich berechtigt, strafprozessuale Mindestvorschriften (Rechte des Einzelnen im Strafverfahren, Zulässigkeit von Beweismitteln, Rechte von Opfern in Strafverfahren) zu erlassen. Weiter gesteckt wurde auch der thematische Rahmen, innerhalb dessen die EU Mindestvorschriften für Straftaten erlassen kann. Zusätzlich zu den schon in Art. 29 und Art. 31 Abs. 1 e) EUV a.F. genannten Bereichen wie der organisierten Kriminalität, des Terrorismus und des Drogenhandels bezieht Art. 83 Abs. 1 AEUV noch weitere Bereiche mit ein, von denen hier die sexuelle Ausbeutung von Frauen und die Korruption genannt werden sollen. Ferner sieht nun Art. 83 Abs. 2 AEUV die Möglichkeit vor, strafrechtliche Mindestvorschriften zu erlassen, wenn dies zur Effektivierung anderer als der hier genannten Politiken der Union notwendig ist. Die vom EuGH schon früher insoweit anerkannte Annexkompetenz erhält somit eine primärrechtliche Grundlage. Wird so der materielle Bereich europäischer Rechtssetzung eher vergrößert, so werden die gerade bei Polizei und Justiz besonders sensiblen Vorbehalte der Mitgliedstaaten durch neue prozedurale Garantien gestärkt. Dazu sind die verfahrensrechtlichen Hürden für neue Rechtssetzung in diesem Bereich in Einzelfällen höher als früher. Art. 83 Abs. 3 AEUV berechtigt jedes Mitglied des Rates, also jede Regierung eines Mitgliedstaats, das ordentliche Gesetzgebungsverfahren auszusetzen, um einen Vorschlag durch den Europäischen Rat prüfen zu lassen. Seine Fortsetzung findet dieses Antragsrecht im deutschen Integrationsverantwortungsgesetz. Dessen § 9 Abs. 1 räumt dem Bundestag das Recht ein, mittels einfachen Beschlusses den deutschen Vertreter im Rat zu verpflichten, eine Verweisung an den Europäischen Rat zu beantragen (sog. „Notbremsemechanismus“). Auch in institutioneller Hinsicht einigten sich die Mitgliedstaaten auf einen weiteren Ausbau: Nach Art. 86 Abs. 1 AEUV erhält der Rat die Kompetenz, eine europäische Staatsanwaltschaft zur Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU einzusetzen.

Im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit beließen es die Mitgliedstaaten weitestgehend bei den der Union schon früher zugebilligten Kompetenzen. Einzelne Entwicklungen lassen sich wie folgt zusammenfassen: Art. 87 Abs. 2 AEUV löst insbesondere für den Bereich des Informationsaustauschs das intergouvernementale Rechtssetzungsverfahren des EUV a.F. durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren des AEUV ab, sodass jetzt auch das Europäische Parlament mitentscheiden kann. Das gilt jedoch nicht für die operative Zusammenarbeit der Polizeibehörden. Hier darf nur der Rat einstimmig Maßnahmen beschließen (Art. 87 Abs. 3 UA 1 AEUV). Eine institutionelle Fortentwicklung ist in Art. 88 AEUV nunmehr auch primärrechtlich anerkannt. Danach können unter den dort genannten Voraussetzungen Bedienstete von Europol zusammen mit Behörden aus den Mitgliedstaaten an operativen Maßnahmen teilnehmen (Art. 88 Abs. 2 b) und Abs. 3 AEUV).¹¹

Die Gesamttendenz der Neuregelungen lässt sich demnach so zusammenfassen: Integration des Politikbereichs in das Primärrecht der (neuen) EU; Anerkennung und Fortent-

10 Siehe dazu Peter-Christian Müller-Graff: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Lissabonner Reform, in: Jürgen Schwarze/Armin Hatje (Hrsg.): Der Reformvertrag von Lissabon, Baden-Baden 2009, S. 116-118.

11 Diskussion und Regelungsvorschläge dazu bei Jürgen Wolter/Wolf Rüdiger Schenke (Hrsg.): Alternativentwurf Europol und europäischer Datenschutz, Heidelberg 2008.

wicklung des gemeinschaftsrechtlichen Acquis namentlich für den Bereich der Justiz; Bestätigung und allenfalls behutsame Fortentwicklung der Gemeinschaftsaufgaben für den Bereich der Polizei. Während sich für Zivilrecht und Zivilgerichte somit erste Ansätze eines gesamteuropäischen Justizraumes erkennen lassen, bleibt es für Strafjustiz und Polizei bei limitierten Gemeinschaftsaufgaben für die Sicherheitsgewährleistung in – allerdings leicht ausgeweiteten – Materien von gemeinsamem Interesse.

Grundlegend neu geregelt wurde hierzu der Rechtsschutz.¹² Grundsätzlich gilt fortan, dass für den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen eine Rechtsschutzmöglichkeit im Rahmen des AEUV durch den EuGH vorgesehen ist. Damit sind Vorabentscheidungsverfahren und Vertragsverletzungsverfahren möglich. Allerdings können die Mitgliedstaaten die Entscheidungskompetenz des EuGH für die nächsten fünf Jahre¹³ im bisherigen Umfang einschränken (Art. 35 Abs. 1 EUV a.F.). Im Ergebnis wird somit eine schrittweise Ausdehnung des Rechtsschutzes erfolgen, ohne dass sich an dem Zustand sogleich etwas ändert. Da Rechtsakte auf der Grundlage des Titels VI des EUV a.F. so lange ihre Wirkung behalten, bis sie aufgehoben werden, können sie auch zumindest in den nächsten fünf Jahren nur überprüft werden, wenn Mitgliedstaaten dies im Rahmen des Art. 35 Abs. 2 EUV a.F. anerkannt haben.

Erfreulich ist die Entwicklung des Gesetzgebungsverfahrens (Art. 294 AEUV). Durch die grundsätzliche Mitentscheidung des Europäischen Parlaments bei der Rechtssetzung auch auf dem Gebiet der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit wird die demokratische Legitimation solcher Rechtsakte gestärkt. Das gilt im Einzelnen für die Maßnahmen, Gelder einzufrieren (Art. 75 Abs. 1 AEUV), für die gegenseitige Anerkennung gerichtlicher und außergerichtlicher Entscheidungen in Zivilsachen (Art. 81 Abs. 2 AEUV), Maßnahmen des Strafverfahrensrechts (Art. 82 Abs. 1 UA 2 und Abs. 2), für materiell-rechtliche Mindestvorschriften im Strafrecht (Art. 83 Abs. 1 AEUV) sowie im Bereich des Informationsaustauschs der Polizeibehörden (Art. 87 Abs. 2 AEUV). Hingegen konnten sich die Mitgliedstaaten im Bereich des Familienrechts (Art. 81 Abs. 3 AEUV) und der operativen Zusammenarbeit der Polizei (Art. 87 Abs. 3 AEUV) nicht auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren einigen. Hier wird das Europäische Parlament nur gehört. Die nationalen Parlamente sollen nach Art. 12 c) EUV an der Evaluation getroffener Maßnahmen durch die EU mitwirken. Mittelbar schmälert sich ihr Einfluss, da der Rat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nunmehr Vorschläge mit Mehrheitsbeschlüssen annehmen kann und somit das frühere Vetorecht einzelner Regierungen entfällt.

Die zukünftigen Arbeitsschwerpunkte der EU lassen sich schon heute anhand des Stockholmer Programms „Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die Bürger Europas“¹⁴ ablesen, welches die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat im Dezember 2009 annahmen. Hier finden sich programmatische Grundlinien der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit bis 2014. Eingangs findet sich das – inzwischen nahezu übliche – Bekenntnis zum Grundrechtsschutz und insbesondere zum Schutz der persönlichen Daten auch über die Staatsgrenzen hinweg.¹⁵ Deren Schutz und Förderung ist

12 Siehe dazu Alexander Thiele: Das Rechtsschutzsystem nach dem Vertrag von Lissabon – (K)ein Schritt nach vorn?, in: EuR 2010, S. 30-50.

13 Siehe Art. 10 Abs. 1 Protokoll über die Übergangsbestimmungen, Vertrag von Lissabon.

14 Rat der Europäischen Union: Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, Ratsdok. Nr. 17024/09 v. 2.12.2009.

15 Ebd., S. 4.

im zweiten Kapitel des Programms näher ausgeformt.¹⁶ Neben dem erwähnten Datenschutz stehen dort das Recht auf Freizügigkeit, die Rechte von schutzbedürftigen Gruppen innerhalb der Union und die Teilhabe am demokratischen Leben. Im vierten Kapitel finden sich die Grundlinien zum Bereich der inneren Sicherheit. Hierbei fallen die detailliert formulierten und umfangreichen Aussagen auf, die existierenden Austauschmöglichkeiten von Daten der nationalen und europäischen Behörden weiter auszubauen,¹⁷ Europol mehr in die operative Polizeiarbeit einzubeziehen,¹⁸ den materiell-rechtlichen Strafrahmen für die in Art. 83 Abs. 1 UA 2 AEUV genannten Bereiche zu konkretisieren¹⁹ und weitere Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus durchzuführen.²⁰ Die Kommission hat auf der Grundlage des Stockholmer Programms einen Aktionsplan erarbeitet und diesen im April 2010 veröffentlicht.²¹

Neue Rechtssetzung im Bereich polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit

Trotz der Unterbrechung der Rechtssetzungstätigkeit innerhalb der EU lassen sich vereinzelte Maßnahmen an dieser Stelle nennen.

Im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen verabschiedete die EU im Berichtszeitraum Rechtsakte, die das justizielle Netz für Zivil- und Handelssachen²² und das Verfahren zum Abschluss für Abkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten bezüglich schuld- und familienrechtlicher Gegenstände betreffen.²³

Etwas umfangreicher waren die Aktivitäten der EU auf dem Gebiet der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Noch vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon nahm die EU den Rahmenbeschluss 2009/948/JI vom 30. November 2009 zur Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten in Strafverfahren²⁴ an, um zu vermeiden, dass gegen dieselbe Person in verschiedenen Mitgliedstaaten ein Strafverfahren durchgeführt wird. Der Rahmenbeschluss dient insbesondere dazu, Verstößen gegen das Verbot der Doppelbestrafung vorzubeugen. Ferner verabschiedete die EU unter dem EUV a.F. noch einen Rahmenbeschluss über die gegenseitige Anerkennung auf Entscheidungen über Überwachungsmaßnahmen, die als Alternative zur Untersuchungshaft angeordnet werden (Rahmenbeschluss 2009/829/JI v. 23. Oktober 2009).²⁵

Im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit lassen sich ebenfalls nur einzelne Entwicklungen benennen. Zum 1. Januar 2010 trat der Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamtes (Europol) in Kraft.²⁶ Der Beschluss wird wohl bis zum Erlass

16 Ebd., S. 11ff.

17 Ebd., S. 37.

18 Ebd., S. 41.

19 Ebd., S. 43-50.

20 Ebd., S. 50-52.

21 Europäische Kommission: Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms, KOM(2010) 171 endg. v. 20.4.2010.

22 Entscheidung Nr. 568/2009/EG zur Änderung der Entscheidung 2001/470/EG des Rates über die Einrichtung eines Europäischen Justiziellen Netzes für Zivil- und Handelssachen, ABl. L 168 v. 30.6.2009, S. 35-40.

23 Verordnung (EG) Nr. 662/2009 v. 13. Juli 2009, ABl. L 200 v. 31.7.2009, S. 25-30 und Verordnung (EG) Nr. 664/2009 v. 7. Juli 2009, ABl. L 200 v. 31.7.2009, S. 46-51.

24 ABl. L 328 v. 15.12.2009, S. 42-47.

25 ABl. L 294 v. 11.11.2009, S. 20-40.

26 Art. 64 Abs. 2 Europol-Beschluss. ABl. L 121 v. 15.5.2009, S. 37-66. Zu den Kompetenzen: Michael Nie-meier/Markus Walter: Neue Rechtsgrundlage für Europol, in: Kriminalistik 2010, S. 17-22.

einer neuen Verordnung gemäß Art. 88 Abs. 2 AEUV als Rechtsgrundlage dienen. Zur Fortentwicklung und Effektivierung des bislang nicht wie geplant funktionierenden europäischen Datenpools nach dem Schengener Informationssystem II (SIS II) wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet.²⁷

Terrorlisten und Grundrechtsschutz: Entwicklung nach dem Urteil des EuGH

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) fällte im September 2008 ein wichtiges Urteil in dem Verfahren Kadi und Al Barakaat v. Rat und Kommission²⁸ zur polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit. Im Zentrum stand die Frage, ob die EU bei der Aufnahme auf die EU-Liste von terrorverdächtigen Personen und Organisationen auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 881/2002²⁹ ausreichenden und effektiven Rechtsschutz gewähre. Nach der Auffassung des Gerichts war das Recht auf effektiven Rechtsschutz verletzt, weshalb es die Verordnung – nur in Bezug auf die Rechtsmittelführer und nicht im Ganzen – für nichtig erklärte.³⁰ Aus dem Urteil lassen sich Schlüsse ziehen, welche die Mindestanforderungen an den Rechtsschutz für Personen enthalten, deren Grundrechte durch Gemeinschaftsakte beeinträchtigt wurden.³¹ So müssten dem Betroffenen in angemessener Frist durch die Kommission die Gründe mitgeteilt werden, aufgrund derer er auf die Terrorliste gesetzt wurde. Weiter sei er dazu anzuhören. Schließlich muss er so in die Lage versetzt werden, prüfen zu können, ob er die Entscheidung der EU gerichtlich überprüfen lassen wolle. Für eine solche Überprüfung seien bei Maßnahmen der EG/EU die europäischen Gerichte zuständig. Zugleich wurde aber auch festgehalten: Da jene Verfahren den Terrorismus betreffen und so die nationale Sicherheit berühren könnten, müssten die europäischen Richter bei der sich anschließenden gerichtlichen Überprüfung die Verfahrensgarantien mit den Sicherheitsinteressen zu einem Ausgleich bringen.³² Der EuGH schrieb jedoch nicht detailliert vor, wie dieser Ausgleich aussehen könnte. Stattdessen verwies er auf ein Urteil des EGMR.³³ Wegen dieser vagen Vorgaben ist die Entwicklung interessant, die seit dem Urteil einsetzte. Auf primärrechtlicher Ebene fällt Art. 75 AEUV auf, der nunmehr die Rechtsgrundlage für Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung bildet und in seinem dritten Absatz vorschreibt, dass die „(...) erforderlichen Bestimmungen über den Rechtsschutz vorgesehen sein [müssen].“ Damit unterblieb eine primärrechtliche Antwort auf die genannten Fragen. Auf sekundärrechtlicher Ebene führte die EU mit der Verordnung (EU) Nr. 1286/2009 des Rates vom 22. Dezember 2009 ein Stellungnahmeverfahren für Betroffene ein, um den Vorgaben aus dem Urteil nachzukommen.³⁴ Danach setzt die Kommission den Betroffenen über die Gründe des VN-Sanktionsausschusses in Kenntnis und gibt

27 Nach der Pressemitteilung des Rates prüfte die Arbeitsgruppe lediglich den Meilensteintest des SIS II. Council of the European Union: Press Release, 3008th Council meeting, Brussels, 23 April 2010, Nr. 8920/10 (Presse 88), S. 14.

28 EuGH, Urteil v. 3.9.2008, Rs. C-402/05 P und C-415/05 P.

29 Verordnung (EG) Nr. 881/2002 des Rates v. 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.

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

31 Dazu näher EuGH, Rs. C-402/05 P, Rn. 344-348.

32 EuGH, Rs. C-402/05 P, Rn. 344.

33 EGMR, Urteil v. 15.11.1996, Chahal v. Vereinigtes Königreich, Rn. 131 und Rn. 144.

34 Verordnung (EU) Nr. 1286/2009 des Rates vom 22. Dezember 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 881/2002, ABl. L 346 v. 23.12.2009, S. 42-46.

ihm die Möglichkeit, eine Stellungnahme abzugeben.³⁵ Sie überprüft dann anhand der Stellungnahme den Sanktionsbeschluss. Das Ergebnis wird dann sowohl der betroffenen Person wie auch dem VN-Sanktionsausschuss mitgeteilt. Ob dieses Verfahren jedoch tatsächlich zu mehr und effektiverem Rechtsschutz führt und die Kommission ggf. gegen den Sanktionsausschuss entscheidet, bleibt abzuwarten.³⁶ In dem bisher einzigen dokumentierten Verfahren nach dem Urteil des EuGH änderte die Kommission ihre Auffassung nicht. Sie gab den Rechtsmittelführern im Fall Kadi eine Zusammenfassung der Gründe, weshalb sie in die Liste aufgenommen wurden. Anschließend überprüfte die Kommission die darauf eingegangenen Stellungnahmen und setzte sie wieder auf die Liste.³⁷ Bis Ende 2009 war es so eher der EuGH, der den erforderlichen Rechtsschutz bot und in zwei weiteren Fällen die Verordnung (EG) Nr. 881/2002 hinsichtlich der Kläger für unanwendbar erklärte.³⁸

Vorratsdatenspeicherung

Nach dem Urteil des EuGH³⁹ über die Richtlinie 2006/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Vorratsdatenspeicherung⁴⁰ ging die Entwicklung insbesondere auf nationaler Ebene weiter. Nachdem der EuGH *explizit* nicht die betroffenen Grundrechte, insbesondere das Recht des Schutzes der Privatsphäre in Art. 8 EMRK, prüfte, waren es im Berichtszeitraum zwei nationale Verfassungsgerichte, die sich insbesondere mit den innerstaatlichen Umsetzungsmaßnahmen auseinander zu setzen hatten. Zu nennen sind die Urteile des rumänischen Verfassungsgerichts⁴¹ und des deutschen Bundesverfassungsgerichts.⁴² In beiden Fällen wurde eine Verletzung grundrechtlicher Bestimmungen angenommen, die insbesondere mit den mangelhaften Schutzvorschriften der gespeicherten Daten begründet wurde. Sie betrafen insbesondere Regelungen zur Verwendung der gesammelten Daten. So fehlten beispielsweise im deutschen Umsetzungsgesetz hinreichende gesetzliche Verpflichtungen zum Schutz der gespeicherten Daten bei den Diensteanbietern, ausreichend klare gesetzliche Vorgaben für die gefahrenabwehrrechtliche Nutzung der gesammelten Daten sowie Ausnahmenvorschriften für besonders zu schützende Berufsgruppen.⁴³ Das Bundesverfassungsgericht hatte jedoch gegen die Richtlinie 2006/24/EG und die darin enthaltende Befugnis zur Anlegung der Vorratsdatenspeicherung keine grundsätzlichen Bedenken, weshalb es sich auch dagegen entschied, ein Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH einzuleiten.⁴⁴ Das Gericht argumentierte, dass mit Blick auf die Entwicklungen der Kriminalität eine Effektivierung der Strafverfolgung nötig

35 Verordnung (EG) Nr. 1190/2008 v. 28.11.2008, Nr. 9, in: ABl. L 322 v. 2.12.2008, S. 25-26.

36 Nicht zuletzt deswegen, weil das Europäische Parlament gegen die Verordnung Klage eingereicht hat. Siehe Klage vom 11. März 2010, Rs. C-130/10.

37 Verordnung (EG) Nr. 1190/2008 v. 28.11.2008.

38 EuGH, Urteil v. 11.6.2009, Rs. T-318/01 und Urteil v. 3.12.2009, Rs. C-399/06 P und C-403/06 P.

39 EuGH, Urteil v. 10.2.2009, Rs. C-301/06.

40 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.

41 Romania Constitutional Court, Decision no. 1258 from 8 October 2009, nichtamtliche Übersetzung veröffentlicht im Romanian Official Monitor no. 789, 23.11.2009.

42 BVerfG, Urteil v. 2.3.2010, NJW 2010, 833ff.

43 Ebd., 846ff.

44 Ebd., 835.

sei.⁴⁵ Allerdings zeigte es auch dem nationalen Gesetzgeber Grenzen auf. Nach seiner Ansicht müsse die nunmehr eingeführte Vorratsdatenspeicherung der Telekommunikationsdaten eine Ausnahme bleiben. Zukünftige Gesetze dürften nicht dazu führen, weitere Speicherungsermächtigungen und damit einen flächendeckenden Datenpool einzuführen.⁴⁶ Durch die jetzt eingeführte Vorratsdatenspeicherung sei „(...) der Spielraum für weitere anlasslose Datensammlungen auch über den Weg der Europäischen Union erheblich geringer.“⁴⁷ Damit zieht das Gericht dem nationalen Gesetzgeber eine Grenze, die wohl noch zu Diskussionen bei zukünftigen Gesetzesvorhaben führen wird. Auch wenn das deutsche Verfassungsgericht die Richtlinie 2006/24/EG nicht vorlegte, ist es wahrscheinlich nur noch eine Frage der Zeit, bis sich der EuGH nun auf der Grundlage der EU-Grundrechtecharta wieder mit der Vorratsdatenspeicherung befassen wird. Darüber hinaus ist auch eine Entscheidung des EGMR über diese Frage zumindest nicht ausgeschlossen.

Ausblick

Der Lissabonner Vertrag und die Rechtsprechung haben im Berichtszeitraum einige Anläufe unternommen, den vielfach gerügten Demokratie- und Rechtsschutzdefiziten auf differenzierte Weise zu begegnen. Das gilt insbesondere für die weiter ausgebauten Mitwirkungskompetenzen des Europäischen Parlaments, die engere Einbindung nationaler Parlamente, die Rechtsschutzmöglichkeiten durch den EuGH und das Inkrafttreten der EU-Grundrechtecharta. Doch blieb – wie zu erwarten – ein großer Wurf aus. Inwieweit der AEUV mit dem Ausbau gerichtlicher Kontrollmöglichkeiten die Praxis beeinflussen und zu mehr Grundrechtsschutz führen wird, muss sich in Zukunft erweisen. Das Stockholmer Programm und der von der Kommission angenommene Aktionsplan lassen erkennen, dass die EU sowohl dem Grundrechtsschutz wie auch Maßnahmen zur inneren Sicherheit gerecht werden will. Der Streit mit den USA um das SWIFT-Abkommen (2009/10) und das – verharmlosend „Informationsmanagement“ genannte – System der Speicherung und Weitergabe von Fluggastdatensätzen zeigen.⁴⁸ In Zeiten von Umbrüchen sind die bewährten demokratischen und rechtsstaatlichen Kontrollmechanismen wichtiger denn je.

Weiterführende Literatur

Breitenmoser, Stephan/Gless, Sabine/Lagodny, Otto (Hrsg.): Schengen in der Praxis. Erfahrungen und Ausblicke, Zürich u.a. 2009.

Schulte-Herbrüggen, Elena: Der Grundrechtsschutz in der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon, in: ZEuS 2009, S. 343-377.

Schwarze, Jürgen/Hatje, Armin (Hrsg.): Der Reformvertrag von Lissabon, Baden-Baden 2009.

Suhr, Oliver: Die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen nach dem „Lissabon“-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Zeitschrift für Europarechtliche Studien (ZEuS) 2009, S. 687-715.

45 Ebd., 838

46 Ebd., 839.

47 Ebd., 840.

48 Stockholmer Programm, S. 30-31.