

Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit

Sebastian Müller / Christoph Gusy

Die umfangreichen Änderungen des Europäischen Primärrechts durch den Vertrag von Lissabon¹ betrafen auch den Regelungsbereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit. Die maßgeblichen Bestimmungen aus dem EUV a.F. wurden in das Primärrecht übertragen und befinden sich jetzt nunmehr unter der Überschrift des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in den Art. 67-89 AEUV.² Allerdings waren die Mitgliedstaaten nicht bereit, die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit umfänglich in den Kompetenzbereich der EU zu überführen.³ So existiert derzeit ein ausdifferenziertes Verfahrens- und Kompetenzregime, das je nach Materie regelt, welches Organ neue Gesetze anstoßen kann und welches Verfahren dafür in Betracht kommt. Ferner regelt das EU-Recht klar, welche Bereiche den Mitgliedstaaten verbleiben. Hierzu zählt namentlich das materielle Eingriffsrecht der operativen Polizei. Es liegt damit eher eine behutsame Fortentwicklung vor. Das gilt auch für den Rechtsschutz: Auch wenn seit der Neufassung *grundsätzlich* die Rechtsschutzmöglichkeit auf den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen im Rahmen des AEUV fortentwickelt wurde, greift nach wie vor die Übergangsregelung des Vertrags von Lissabon.⁴ Die Mitgliedstaaten können danach die Entscheidungskompetenz des EuGH für fünf Jahre im bisherigen Umfang einschränken (Art. 35 Abs. 1 EUV a.F.).

Nachdem der Gesetzgebungsprozess in dem hier beschriebenen Bereich nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon unterbrochen schien,⁵ gewannen die Aktivitäten der EU im Berichtszeitraum wieder an Dynamik. Wegen der neuen Kompetenzgrundlagen und der einschlägigen Bestimmungen der EU-Grundrechtecharta wird sich erst in den nächsten Jahren zeigen, welche weiteren Integrationsschritte die EU vollziehen wird. Trotz der rechtlich begrenzten europäischen Integration existieren auf europäischer Ebene derzeit zahlreiche Legislativvorschläge. So ist anerkannt, dass beispielsweise grenzüberschreitende Kriminalität effektiv bekämpft werden muss. Das gilt insbesondere für massive Menschenrechtsverletzungen wie Menschenhandel. Auf der anderen Seite müssen die EU und die Mitgliedstaaten bei EU-rechtlichen Entwicklungen, Akten der Kooperation im Wege von völkerrechtlichen Verträgen und rechtlich nicht verbindlichen Beschlüssen die

1 Die konsolidierte Fassung ist abgedruckt in ABI. C 115 v. 9.5.2008, S. 1-388.

2 Siehe dazu die gute Übersicht von 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. 105-126.

3 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.

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

5 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., Brüssel, 2.12.2009. Eine Liste der betroffenen Vorschläge findet sich in: Europäische Kommission: Mitteilung KOM(2009) 665, Anhang 2.

existierenden Grundrechtsstandards beachten. Das gilt für den grundrechtssensiblen Bereich des Strafrechts und der polizeilichen Zusammenarbeit insbesondere für den Datenschutz und für den Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes. Es wäre wünschenswert, wenn die für das europäische Sicherheitsrecht konstatierte Maßstabsarmut⁶ nicht nur durch notwendige Rechtssetzung, sondern auch durch praktisch umgesetzten Grundrechtsschutz in Zukunft weiter verringert werden könnte.

Politische Fortentwicklung der EU-Sicherheitsstrategie

Die zukünftigen Arbeitsschwerpunkte der EU im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit sind im Stockholmer Programm „Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die Bürger Europas“⁷ festgehalten, das die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat im Dezember 2009 annahmen und das die programmatischen Grundlinien bis 2014 enthält. Im Anschluss daran veröffentlichte die EU-Kommission mit dem Ziel seiner Umsetzung im April 2010 einen Aktionsplan, in dem konkrete gesetzgeberische Maßnahmen aufgelistet sind.⁸ Nach der Auffassung des Rates bedurfte es darüber hinaus einer zusätzlichen und einheitlichen europäischen Strategie der inneren Sicherheit.⁹ Das Konzept einer einheitlichen, europäischen Strategie der inneren Sicherheit zielt nach Ansicht des Europäischen Parlaments darauf ab, ergänzend, aber unabhängig von den Mitgliedstaaten ein eigenes sicherheitsrelevantes Rechtsregime zu schaffen.¹⁰ Sie hat vor allem die Gefahren im Blick, die europäische Auswirkungen haben können. Die Strategie verfolgt im Wesentlichen fünf sicherheitsrelevante Bereiche, die von 2011 bis 2014 besonders in der europäischen politischen Debatte und Gesetzgebung berücksichtigt werden sollen. Nach dem Text der Kommission sind es folgende Zielvorgaben: „1. Schwächung internationaler krimineller Netzwerke. 2. Maßnahmen gegen Terrorismus, Radikalisierung und Rekrutierung von Terroristen. 3. Besserer Schutz der Bürger und Unternehmen im Cyberspace. 4. Erhöhung der Sicherheit an den Außengrenzen. 5. Verbesserung der Widerstandsfähigkeit Europas gegenüber Krisen und Katastrophen.“¹¹ Auf der Grundlage der schon sehr ausführlichen Strategie erarbeitete die EU-Kommission einen Plan mit konkreten Umsetzungsmaßnahmen.¹² Dazu gehören beispielsweise eine Regelung zur Nutzung von EU-Fluggastdaten, Rahmenregelungen zum Einfrieren von Vermögen von Terroristen sowie Richtlinien zum Umgang mit illegalen Internet-Inhalten.¹³ Neben dem Stockholmer Programm gibt die Strategie der inneren Sicherheit bis 2014 die politischen Leitlinien vor.

6 Bettina Schöndorf-Haubold: Europäisches Sicherheitsverwaltungsrecht, Baden-Baden 2010, S. 140.

7 Rat der Europäischen Union: Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, Ratsdokument 17024/09, Brüssel, 2.12.2009.

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

9 Rat der Europäischen Union: Entwurf einer Strategie der inneren Sicherheit der Europäischen Union: „Hin zu einem europäischen Sicherheitsmodell“, Ratsdokument 5842/2/10, Brüssel, 23.2.2010.

10 European Parliament: Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Working Document 1 on the European Union's internal security strategy, 14.2.2011.

11 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. EU-Strategie der inneren Sicherheit: Fünf Handlungsschwerpunkte für mehr Sicherheit in Europa, KOM(2010) 673 endg., Brüssel, 22.11.2010, S. 5-17.

12 Ebd., S. 20-25.

13 Ebd.

Neue Entwicklungen im Bereich polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit: Rechtliche Entwicklungen nach Lissabon

Im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen initiierte bzw. verabschiedete die EU im Berichtszeitraum Rechtsakte, die Neuregelungen insbesondere im Bereich des Familienrechts betreffen. Der Rat nahm erstmals im Wege der erleichterten Zusammenarbeit¹⁴ die Verordnung Nr. 1259/2010 vom 20. Dezember 2010 zur „Durchführung einer verstärkten Zusammenarbeit im Bereich des auf die Ehescheidung und Trennung ohne Auflösung des Ehebandes anzuwendenden Rechts“ an, die in 14 Mitgliedstaaten ab Mitte 2012 das Recht der Ehescheidung harmonisieren soll.¹⁵ Ferner präsentierte die EU-Kommission im März 2011 dem Rat Verordnungsvorschläge über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung und die Vollstreckung von Entscheidungen im Bereich des Ehegüterrechts¹⁶ und der eingetragenen Partnerschaften.¹⁷ Ziel ist es, die Verwaltung des ehelichen oder partnerschaftlichen Vermögens in den Mitgliedstaaten der EU zu erleichtern und den Gerichtsstand festzulegen. Die Vorschläge sind derzeit im Gesetzgebungsverfahren. In verfahrensrechtlicher Hinsicht sind zwei Entwicklungen zu nennen: Zum einen trat das revidierte Übereinkommen von Lugano über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen¹⁸ im Verhältnis zwischen der EU und der Schweiz am 1. Januar 2011 in Kraft.¹⁹ Zum anderen brachte die EU-Kommission Ende 2010 einen Vorschlag in das Gesetzgebungsverfahren ein, die EU-weite gültige Verordnung über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Brüssel I-VO) neu zu fassen. Sie zielt insbesondere darauf ab, praktische Probleme der gegenseitigen Anerkennung von Gerichtsurteilen so weit wie möglich zu minimieren.²⁰

Etwas umfangreicher waren die Aktivitäten auf dem Gebiet der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, die sowohl materiell-rechtliche wie auch verfahrensrechtliche Aspekte betrafen. So nahm die EU im Berichtszeitraum eine wichtige Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels an, in der sie u.a. Menschenhandel näher definiert, Mindeststrafen festlegt und Bestimmungen zum Schutz der Opfer aufnimmt.²¹ Ferner einigte sich der Rat auf eine Grundposition²² zum Richtlinienvorschlag der EU-Kommission, der die strafrechtlichen Bestimmungen zur Bekämpfung des sexuellen Miss-

14 Dazu näher: Sebastian Zeitmann: Das Verfahren der Verstärkten Zusammenarbeit und dessen erstmalige Anwendung: Ein Ehescheidungs- und Trennungsrecht für Europa, in: ZEuS 2011, S. 88, hier 103-110.

15 ABl. L 343 v. 29.12.2010, S. 10-16.

16 Europäische Kommission: KOM(2011) 126 endg., Brüssel, 16.3.2011.

17 Europäische Kommission: KOM(2011) 127 endg., Brüssel, 16.3.2011.

18 ABl. L 339 v. 21.12.2007, S. 3-41.

19 Die Schweiz hinterlegte am 20. Oktober 2010 die Ratifikation. http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/themen/wirtschaft/ref_gesetzgebung/ref_abgeschlossene_projekte/ref_lugano_uebereinkommen.html, besucht am 28.4.2011.

20 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Neufassung), KOM(2010) 748 endg., Brüssel, 14.12.2010.

21 Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 5.4.2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates, ABl. L 101 v. 15.4.2011, S. 1-11.

22 Rat der Europäischen Union: 3051. Tagung des Rates Justiz und Inneres, Ratsdokument PRES/10/322, v. 3.12.2010.

brauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie zu verbessern sucht.²³ Inwieweit das Europäische Parlament den Vorschlag annehmen wird, bleibt abzuwarten. Der Europäische Datenschutzbeauftragte kritisierte in seiner Stellungnahme die vorgeschlagenen Sperrverfahren von Webseiten und stellte die in dem Vorschlag avisierte Überwachung des Internets so in Frage.²⁴ Der Vorschlag für eine Richtlinie über Angriffe auf Informationssysteme²⁵ wiederum zielt darauf ab, ein harmonisiertes Strafrecht europaweit fortzuentwickeln. Dabei stehen insbesondere organisierte kriminelle Handlungen durch Schadsoftware gegen Computernetzwerke und rechtswidrige Dateneingriffe im Fokus des Vorschlags. Die EU-Kommission brachte den Vorschlag September 2010 ein, er wird im Rat diskutiert.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht sollen folgende Entwicklungen hervorgehoben werden: Die EU erließ im Oktober 2010 die Richtlinie 2010/64/EU über das Recht auf Dolmetscherleistungen und Übersetzungen im Strafverfahren.²⁶ Die EU will damit die Rechte Beschuldigter im Strafverfahren sichern, wie sie in Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) niedergelegt sind. Deswegen sieht die Richtlinie u.a. vor, dass die Mitgliedstaaten Dolmetscherleistungen im Strafverfahren zur Verfügung stellen und unabhängig vom Ausgang des Verfahrens auch finanzieren. Die im Gesetzgebungsverfahren befindliche Richtlinie über das Recht auf Belehrung im Strafverfahren dient ebenfalls der einfachgesetzlichen Umsetzung von Art. 6 EMRK.²⁷ Sie dient dazu, in Europa einheitliche Standards bei der Belehrung über die Rechte im Ermittlungs- und Strafverfahren sicherzustellen, sobald eine Person offiziell einer Straftat verdächtigt wird. Die EU plant, im Juli 2011 das Gesetzgebungsverfahren abzuschließen.²⁸ Schließlich brachten einige Mitgliedstaaten einen Richtlinienvorschlag ein, der eine europäische Ermittlungsanordnung schaffen soll.²⁹ Ermittelnde Strafbehörden in einem Mitgliedstaat sollen so auf die strafprozessualen Ermittlungsmaßnahmen in einem anderen Mitgliedstaat zugreifen können. Dieser Vorschlag ist jedoch nicht unumstritten.³⁰

Im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit lassen sich ebenfalls einige Entwicklungen benennen. An dieser Stelle sei nur kurz der wichtige Ständige Ausschuss für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit (COSI) erwähnt, der dem Rat zugeordnet ist und auf politischer Ebene die operative Zusammenarbeit im Bereich der

23 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates, KOM(2010) 94 endg., Brüssel, 29.3.2010.

24 ABl. C 323 v. 30.11.2010, S. 6-8.

25 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Angriffe auf Informationssysteme und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2005/222/JI des Rates, KOM(2010) 517 endg., Brüssel, 30.9.2010.

26 ABl. L 280 v. 26.10.2010, S. 1-7.

27 EU-Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht auf Belehrung in Strafverfahren, KOM(2010) 392 endg., Brüssel, 20.7.2010.

28 Rat der Europäischen Union: 3081. Tagung des Rates Justiz und Inneres, Ratsdokument PRES/11/93, v. 11.4.2011.

29 ABl. C 165 v. 24.6.2010, S. 22-39.

30 Der Bundestag lehnte ihn einstimmig ab. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 17/65, S. 6942. Kritisch auch die EU-Grundrechteagentur: Council of the European Union, Opinion of Fundamental Rights Agency, Ratsdokument 7617/11, Brüssel, 11.3.2011.

inneren Sicherheit koordinieren hilft.³¹ Wichtig sind ferner die Diskussionen um die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX, die derzeit in die Richtung gehen, die operative Zusammenarbeit der europäischen Polizei an den EU-Außengrenzen zu verbessern.³² Das spiegelt sich auch in dem Verordnungsvorschlag³³ wieder, der die Einsatzmöglichkeiten der Agentur aufgrund der bisher geltenden FRONTEX-Verordnung fortentwickeln soll und der derzeit im Rat diskutiert wird.³⁴ Die politischen Entwicklungen in den arabischen Anrainerstaaten der EU gaben zudem der Diskussion um die Grenzen *innerhalb* der EU eine neue Dynamik. Stand die Entwicklung um das Schengen-Regime im Zeichen, die Grenzen zu öffnen, gibt es jetzt wieder Vorschläge, Grenzkontrollen über die bislang geltenden Ausnahmeklauseln hinaus unter bestimmten Umständen wieder einzuführen. Schließlich soll hier noch der – nicht unumstrittene³⁵ – Vorschlag der EU-Kommission zu Fluggastdatensätzen erwähnt werden.³⁶ Die EU will damit ein harmonisiertes Informationssystem in Europa einführen, in dem die Passagierdaten sämtlicher Fluggäste, die aus einem Drittstaat in die EU oder aus der EU in einen Drittstaat reisen, gesammelt und verarbeitet werden. Dies diene ausschließlich zum Zweck, die Daten dann zur polizeilichen Ermittlung oder strafrechtlicher Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität einzusetzen. Die Diskussion im Rat zeigt, dass mehrere Mitgliedstaaten darüber nachdenken, auch solche Fluggastdatensätze zu sammeln und zu verwenden, die bei rein innereuropäischen Flügen anfallen.³⁷

Rechtsprechung des EuGH zum Grundrechtsschutz

Nachdem der Europäische Gerichtshof (EuGH) im September 2008 ein wichtiges Urteil³⁸ zum Rechtsschutz gegen die Aufnahme auf die EU-Liste von terrorverdächtigen Personen und Organisationen auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 881/2002³⁹ fällte, stellt sich nun die Frage, wie der dort eingeforderte Rechtsschutz in der Praxis umgesetzt wird. Der EuGH stellte in seinem Urteil grundrechtlich geforderte Mindestanforderungen an das Verfahren auf, um so den Rechtsschutz für die betroffenen Personen zu gewährleisten.⁴⁰ Auf sekundärrechtlicher Ebene führte die EU daraufhin ein Stellunghnahmeverfahren für Betroffene ein.⁴¹ Im Zentrum steht dabei die Möglichkeit der betroffenen Person, zu den

31 Art. 71 AEUV. Ferner: Beschluss des Rates v. 25.2.2010: ABl. L 52 v. 3.3.2010, S. 50.

32 European Commission: Commission Staff Working Document on the fulfilment of the 29 measures for reinforcing the protection of the external borders, SEC(2010) 1480 final, Brüssel, 26.11.2010.

33 Europäische Kommission: KOM(2010) 61 endg., Brüssel, 24.2.2010.

34 Rat der Europäischen Union: 3081. Tagung des Rates Justiz und Inneres, Ratsdokument PRES/11/93 v. 11.4.2011.

35 European Data Protection Supervisor: Opinion on the Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the use of Passenger Name Record data, Brüssel, 25.3.2011.

36 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität, KOM(2011) 32 endg., Brüssel, 2.2.2011.

37 Rat der Europäischen Union: 3081. Tagung des Rates Justiz und Inneres, Ratsdokument PRES/11/93 v. 11.4.2011.

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

39 Verordnung (EG) Nr. 881/2002 des Rates v. 27. Mai 2002 über die Anwendung bestimmter spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, ABl. L 139 v. 29.5.2002, S. 9-22.

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

Vorwürfen Stellung zu nehmen, um dann darüber zu entscheiden, ob sie auf die Terrorliste der EU zu setzen seien oder nicht. Ob dieses Verfahren in der Praxis die Position der Betroffenen effektiv stärken kann, ist derzeit noch fraglich. So entschied im September 2010 das EuG in einem weiteren Verfahren im Fall Kadi, dass die Kommission die Rechte des Betroffenen nicht ausreichend beachtet habe.⁴² Im Lichte des Urteils aus dem Jahr 2008 hatte die Kommission ein Stellungnahmeverfahren durchgeführt und den Kläger im neuen Verfahren erneut auf die Liste gesetzt.⁴³ Das EuG erklärte diesen Vorgang für rechtswidrig und die Verordnung mit Bezug auf den Kläger für nichtig. Es erteilt damit zugleich der Auffassung von der Nichtjustiziabilität von Umsetzungsakten des VN-Sicherheitsrates im Rahmen des EU-Rechts eine Absage.⁴⁴ Die Kommission hat jedoch gegen das Urteil des EuG beim EuGH Rechtsmittel⁴⁵ eingelegt, sodass hier bald ein weiteres Urteil zu erwarten ist.

Neben den grundrechtlich verankerten Verfahrensrechten entwickelte der EuGH den Grundrechtsschutz an anderer Stelle weiter fort, indem er die Schrankendogmatik des Art. 52 Abs. 1 S. 2 EU-Grundrechtecharta weiter konkretisierte. Das Gericht griff in einem Urteil zur Veröffentlichung der Daten von EU-Agrarsubventionsempfängern im Internet auf Art. 7 (Recht auf Achtung des Privatlebens) und Art. 8 (Schutz personenbezogener Daten) der EU-Grundrechtecharta zurück, um die EU-Gesetzgebung daran zu überprüfen. In seinem Urteil konkretisierte der EuGH die Verhältnismäßigkeitsprüfung im Rahmen der EU-Grundrechtecharta, die der EU-Gesetzgeber durchzuführen habe, wenn er in die genannten Rechte eingreift. Ein Eingriff, so der Gerichtshof, sei nur dann verhältnismäßig, wenn er geeignet ist und nicht über das erforderliche Maß hinausgeht.⁴⁶ Hierbei berücksichtigt er die Rechtsprechung des Straßburger Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sowie Art. 8 EMRK (Recht auf Achtung des Privatlebens). Zudem stellt der EuGH darauf ab, ob die Interessen der EU auf der einen Seite und die der grundrechtlich geschützten Betroffenen und deren Rechte aus der Charta auf der anderen Seite „ausgewogen gewichtet“ wurden⁴⁷ und ergänzt damit das Kriterium der Erforderlichkeit mit einer Güterabwägung. Diese Entwicklung und die in Art. 7 und Art. 8 EU-Grundrechtecharta niedergelegten Rechte sind besonders für die Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit, aber auch für andere Bereiche der inneren Sicherheit besonders einschlägig.

Datenschutz in der EU

Die EU Kommission plant für 2011 Vorschläge legislativer und nichtlegislativer Art, um die bestehende Datenschutzrichtlinie aus dem Jahr 1995⁴⁸ zu ändern. Damit sollen die EU-Bestimmungen an die sich seither stark gewandelten technischen und gesellschaftlichen Umstände angepasst werden. Hierfür organisierte sie eine öffentliche Konsultation, um

41 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.

42 EuG, Urteil v. 30.9.2010, Rs. T-85/09. Rn. 181-184.

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

44 EuG, Urteil v. 30.9.2010, Rs. T-85/09. Rn. 126.

45 ABl. C 72 v. 5.3.2011, S. 9; Rs. C-584/10 P.

46 EuGH, Urteil v. 9.11.2010, Rs. C-92/09 und C-93/09, ZUR 2011, 139 (141; 143).

47 EuGH, ZUR 2011, 139 (143).

48 Richtlinie 95/46/EG, ABl. L 281 v. 23.11.1995, S. 31.

einen Überblick über die notwendigen Bereiche zu bekommen, die beispielsweise in einer überarbeiteten Richtlinie zu berücksichtigen sind. Die so gewonnen Ergebnisse und die eigenen Schlussfolgerungen daraus veröffentlichte sie in einer Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat mit dem Titel „Gesamtkonzept für den Datenschutz in der Europäischen Union“.⁴⁹ Drei Aspekte verdienen an dieser Stelle Beachtung, die in der Mitteilung erwähnt werden: Stärkung der Rechte des Einzelnen, Stärkung der Binnenmarktdimension und Änderung der Datenschutzbestimmungen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Die Kommission stellt bei der Stärkung der Rechte des Einzelnen auf die EU-Grundrechtecharta und den darin enthaltenen Schutz personenbezogener Daten ab. Sie hebt dabei hervor, im bevorstehenden Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, wie sie das Prinzip der Datensparsamkeit stärken kann und wie sie die Wahrnehmung der Rechte auf Zugang zu den eigenen Daten, auf deren Berichtigung sowie Löschung verbessern kann.⁵⁰ Ferner will die Kommission das Recht auf automatisches Löschen von Daten (Recht auf Vergessen), die nicht länger rechtmäßig genutzt werden können, präzisieren. Im Bereich des Binnenmarktes setzt die Kommission darauf, die Datenschutzstandards europaweit zu harmonisieren und effektive Mindeststandards einzuführen. In der derzeitigen Situation müssten Unternehmen mit mehreren Niederlassungen in unterschiedlichen Mitgliedstaaten voneinander abweichende Datenschutzstandards beachten. Ferner sollen die Regelungen geändert und präzisiert werden, die bestimmen, welcher Mitgliedstaat verantwortlich und damit auch welche Rechtsordnung anwendbar ist, wenn die Verarbeitung personenbezogener Daten einen Binnenmarktbezug aufweist. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob das von der Kommission angestrebte gleiche Schutzniveau in allen Mitgliedstaaten tatsächlich in der Praxis umsetzbar sein wird. Schließlich hebt die Kommission hervor, dass das Gesamtkonzept für den Datenschutz *auch* den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen einbezieht. Denn seit dem Vertrag von Lissabon sei dieser Bereich nunmehr Teil des Gemeinschaftsrechts. Damit hebt die Kommission hervor, dass die eben beschriebenen Grundsätze auch für Maßnahmen der inneren Sicherheit und in der Strafverfolgung Anwendung finden sollen. Gleichzeitig macht sie deutlich, dass besondere Bestimmungen für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit zumindest nicht auszuschließen seien.⁵¹ Es verwundert nicht, dass der Rat (Justiz und Inneres) in seiner Schlussfolgerung zu dem Gesamtkonzept fordert, in einzelnen sicherheitsrelevanten Bereichen Ausnahmeregelungen zuzulassen.⁵²

Vorratsdatenspeicherung

Nach dem Urteil⁵³ des deutschen Bundesverfassungsgerichts Anfang 2010 zum Umsetzungsgesetz der Richtlinie 2006/24/EG existiert in Deutschland weiterhin keine gesetzliche Bestimmung, die eine entsprechende Vorratsdatenspeicherung vorsieht. Das federführende Bundesjustizministerium möchte – anders als in der Richtlinie vorgesehen – eine

49 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission. Gesamtkonzept für den Datenschutz in der Europäischen Union, KOM(2010) 609 endg., Brüssel, 4.11.2010.

50 Ebd., S. 8.

51 Ebd., S. 16.

52 Council of the European Union: 3071st Justice and Home Affairs Council meeting, Council conclusions on the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A comprehensive approach on personal data protection in the European Union, S. 4.

53 Bundesverfassungsgericht, Urteil v. 2.3.2010, NJW 2010, 833ff.

alternative Speicherungsmethode einführen, um Telekommunikationsdaten für polizeiliche und strafrechtliche Zwecke nutzen zu können.⁵⁴ Ein Konsens darüber war innerhalb der Berliner Regierungskoalition bisher nicht möglich. Inzwischen droht die Kommission Deutschland mit einem Vertragsverletzungsverfahren. Nach wie vor ist ganz grundsätzlich umstritten, ob die Speicherung von Daten auf Vorrat grundrechtlich vertretbar ist. Diese Frage verneinte zuletzt im März 2011 das tschechische Verfassungsgericht und hob die nationale Regelung auf, weil die anlasslose Datensammlung gegen das Recht auf Privatsphäre verstoße.⁵⁵ Auch wenn in einer Mehrzahl der Mitgliedstaaten der EU Umsetzungsregelungen zur Vorratsdatenspeicherung existieren, ist sich auch die EU-Kommission der weiterhin bestehenden offenen Fragen bewusst. Sie hält zwar nach wie vor daran fest, dass es eine Vorratsdatenspeicherung geben müsse. Gleichzeitig arbeitet sie daran, die bestehende Richtlinie zu überprüfen und ggf. zu präzisieren, wie aus dem im März 2011 veröffentlichten Evaluationsbericht zur Vorratsdatenspeicherung in den Mitgliedstaaten hervorgeht.⁵⁶ Das gilt zum einen für den Datenschutzbereich und zum anderen für die Speicherfristen. So plant die Kommission, Datenschutzstandards zu erhöhen und die Speicherfristen zu vereinheitlichen. Hier steht auch zur Debatte, die Frist von bis zu 24 Monaten zu verkürzen. Denn die Befragung der Mitgliedstaaten für die genannte Evaluation ergab, dass weit über die Hälfte der Daten, auf die zugegriffen worden waren, nicht länger als drei Monate gespeichert worden waren.⁵⁷ Daten, die länger als ein Jahr gespeichert worden waren, wurden fast gar nicht herangezogen. An der aufgezeigten Diskussion zeigt sich, dass der politische Prozess, ob es eine Vorratsdatenspeicherung geben soll und wenn ja in welchem Umfang, noch nicht abgeschlossen ist.

Weiterführende Literatur

Breitenmoser, Stephan/Gless, Sabine/Lagodny, Otto (Hrsg.): Schengen und Dublin in der Praxis. Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen, Zürich u.a. 2010.

Nelles, Ursula/Tinkl, Cristina/Lauchstädt, Kathrin: § 42. Strafrecht, in: Schulze, Reiner/Zuleeg, Manfred/Kadelbach, Stefan: Europarecht. Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, 2. Auflage, Baden-Baden 2010.

Schöndorf-Haubold, Bettina: Europäisches Sicherheitsverwaltungsrecht, Baden-Baden 2010.

Schulte, Dominik: Der Schutz individueller Rechte gegen Terrorlisten, Baden-Baden 2010.

54 Bundesministerium der Justiz, Eckpunktepapier zur Sicherung vorhandener Verkehrsdaten und zur Gewährleistung von Bestandsdatenauskünften im Internet, Berlin, 2011.

55 Verfassungsgericht der Tschechischen Republik, Urteil v. 31.3.2011, abrufbar unter: <http://www.concourt.cz/clanek/5068>, besucht am 30.4.2011.

56 European Commission: Report of the Commission to the Council and the European Parliament. Evaluation report on the Data Retention Directive (Directive 2006/24/EC), COM(2011) 225 final, Brüssel, 18.4.2011.

57 Ebd., S. 22.