

# Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit

Sebastian Müller / Christoph Gusy

Es waren weniger verabschiedete Rechtsakte der Europäischen Union, die besonders in den Vordergrund traten – vielmehr waren es politisch aufgeheizte Diskussionen und weit reichende Gesetzgebungsvorschläge. Das lag zum einen an der geringen Zahl von Rechtsakten, die die Europäische Union im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit erließ. Zum anderen lösten Ängste vor unkontrollierbaren bzw. unkontrollierten Migrationsbewegungen nach und in Europa rückwärtsgewandte Überlegungen aus, die auch ihren Weg in die Diskussionen über ein offenes Europa fanden. Diese – teilweise politisch geschürten oder genutzten – Ängste veranlassten einige Mitgliedstaaten, Binnengrenzkontrollen ad hoc kurzfristig oder auch für mehrere Monate wieder einzuführen. Es verwundert nicht, dass diese Entwicklungen auch die Debatte um eine neue Schengen-Verordnung prägten (und prägen), in der sich die Europäische Kommission ein entscheidendes Mitspracherecht bei Binnengrenzkontrollen sichern will. Der Vorschlag einer Datenschutz-Grundverordnung wiederum birgt ebenfalls erhebliches Potential für grundrechtsbezogene Auseinandersetzungen. Die EU-Kommission griff zu Recht die sich global stellenden offenen Fragen des Datenschutzes auf, die sich insbesondere durch das Internet stellen. Mit der Datenschutz-Grundverordnung will die Kommission diesen Bereich *verbindlich* in den Mitgliedstaaten regeln, was zum Verlust nationaler Gesetzgebungskompetenz im Datenschutz führen würde. In beiden Bereichen manifestiert sich der latent immer vorhandene Kompetenzkonflikt zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union. Das gilt insbesondere, wenn die Europäische Union in den für die Mitgliedstaaten konstitutiven Bereichen der polizeilichen und damit hoheitlichen Tätigkeiten eingreift. Die hier angesprochenen Regelungsbereiche lassen zudem deutlich erkennen, wie wichtig grundrechtliche Schutzstandards sind, die auch gerichtlich abgesichert werden müssen. Mit der EU-Grundrechtecharta hat die Europäische Union hier einen wichtigen Schritt gemacht; sie ist aber noch nicht vollständig in der Lage, einen vergleichbaren individuellen Gerichtsschutz zu garantieren, wie er auf mitgliedstaatlicher Ebene vorhanden ist.

## Datenschutz in der Europäischen Union

Die EU-Kommission unternahm im Januar 2012 einen wichtigen Schritt, um das europäische Datenschutzrecht zu reformieren. Dies soll mittels einer Datenschutz-Grundverordnung und einer ergänzenden Richtlinie mit speziellen Regelungen für den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen geschehen. In dem Verordnungsvorschlag „zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Warenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung)“<sup>1</sup> unternimmt die Kommission den Versuch, das europäische Datenschutzniveau und auch die Kontrolle durch unabhängige Datenschutzbehörden zu verfassen und erstmals verbindlich zu harmonisieren. Der Richtlinienvorschlag „zum Schutz natürlicher Personen bei der Ver-

---

1 Europäische Kommission: KOM(2012) 11 endg., Brüssel, 25.1.2012.

arbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr<sup>2</sup> hat das Ziel, die europäischen Datenschutzstandards bei der polizeilichen Ermittlung und der Strafverfolgung in den Mitgliedstaaten zu harmonisieren.

Die EU-Kommission unternimmt mit dem Reformvorhaben des europäischen Datenschutzrechts den Versuch, ein sehr umfangreiches und kontrovers diskutiertes Rechtsgebiet neu zu regeln. Der Vertrag von Lissabon hat ihre Position darin gestärkt, da nun die Säulenstruktur entfällt und Artikel 16 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) den Datenschutz als primärrechtliche Kompetenz regelt. Diese Aufgabe wird durch Artikel 8 der EU-Grundrechtecharta unterstrichen, der ebenfalls den Schutz personenbezogener Daten vorschreibt. Ferner sprechen die tatsächlichen und rechtlichen Entwicklungen dafür, das Datenschutzregime zu reformieren. Die Lebenswirklichkeit hat sich seit Mitte der 1990er Jahre, als die immer noch relevante Richtlinie (95/46/EG) in Kraft trat, sehr stark verändert. Die global mögliche Kommunikation über das Internet mit allen dadurch entstehenden personenbezogenen Daten ist nur ein Beleg dafür. Die Datenschutzgruppe sowie die Arbeitsgruppe Polizei und Justiz der Europäischen Union stellten zudem zutreffend eine Fokusverlagerung polizeilicher Arbeit in zweierlei Hinsicht fest: Informationen werden gesammelt, um präventiv mögliche Straftaten zu verhindern, und die Informationssammlung bezieht zunehmend größere Gruppen unbeteiligter Personen ein.<sup>3</sup> Da Daten schon im Vorfeld, also ohne jede Gefahr oder strafrechtlichen Anlass, gespeichert werden können, ist der Eingriff in die Grundrechte Unverdächtigter besonders virulent.

Der Ansatz der Europäischen Kommission eines Gesamtkonzepts, in dessen Mittelpunkt die Datenschutz-Grundverordnung steht, führte in Deutschland zu differenzierten, aber auch teilweise heftigen Diskussionen. Die Bundestagesfraktion der Partei Bündnis 90/Die Grünen befürwortet den Entwurf der Datenschutz-Grundverordnung, sieht aber noch Verbesserungsbedarf.<sup>4</sup> Ebenso begrüßt die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder die Initiative der EU-Kommission, meldet aber auch noch Bedenken an.<sup>5</sup> Dies gilt zunächst im Hinblick auf eine ausdrückliche Mindeststandardklausel für den Datenschutz in der öffentlichen Verwaltung, um hier über die Vorgaben der EU hinausgehen zu können. Ferner regt die Konferenz bezüglich des Richtlinienentwurfs zur polizeilichen Datenverarbeitung an, in diesem grundrechtssensiblen Bereich das Mindestschutzniveau weiter anzuheben. Der Bundesrat ist in seiner Kritik schon weniger zurückhaltend und stellt in Frage, ob mit der Rechtsform der Verordnung das europarechtliche Subsidiaritätsprinzip noch gewahrt sei.<sup>6</sup> Noch deutlicher wird der Richter des Bundesverfassungsgerichts Johannes Masing, der den drohenden Bedeutungsverlust der verfassungsgerichtlichen Position beklagt, da mit der Verordnung wichtige Datenschutzfragen aus dem Anwendungsbereich des Grundgesetzes herausgenommen werden.<sup>7</sup>

---

2 Europäische Kommission: KOM(2012) 10 endg., Brüssel, 25.1.2012.

3 Article 29 Data Protection Working Party und Working Party on Police and Justice: The Future of Privacy, 02356/09/EN, 1. Dezember 2009, S. 25.

4 Antrag Bündnis 90/Die Grünen: EU-Datenschutzreform unterstützen, in: Deutscher Bundestag, Drs. 17/9166, 28.3.2012.

5 Bundesrat: Beschluss des Bundesrats, Drs. 52/12, 30.3.2012.

6 Presseinformation vom 22. März 2012, 83. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder am 21./22. März 2012: Ein modernes Datenschutzrecht für Europa!

7 Johannes Masing: Ein Abschied von den Grundrechten, in: Süddeutsche Zeitung, 09.1.2012.

Im Kern der Debatten geht es um die Kompetenz der Europäischen Union, Datenschutzrecht in den Mitgliedstaaten durch eine Verordnung verbindlich regeln zu wollen. In der geltenden Richtlinie (95/46/EG) schafft das europäische Datenschutzrecht einen Mindeststandard, über den die Mitgliedstaaten hinaus gehen dürfen. Das schließt eine an den nationalen Grundrechten ausgerichtete Entwicklung ausdrücklich mit ein. Bei der vorgeschlagenen Datenschutz-Grundverordnung wäre das jedoch nicht mehr möglich, da ihre Bestimmungen in den Mitgliedstaaten als unmittelbar geltendes Recht Anwendung finden würden. Der Europäische Gerichtshof in Luxemburg hat mehrfach judiziert, dass es auch keine Abweichungen von der Verordnung geben darf (so schon in C-40/69, Hauptzollamt Hamburg v. Bollmann, Slg. 1970, 69). Höhere Standards im nationalen Recht wären damit ausgeschlossen. Problematisch ist zudem die starke Stellung der EU-Kommission in dem Entwurf der Datenschutz-Grundverordnung.<sup>8</sup> So sieht der Verordnungsentwurf für die EU-Kommission die Kompetenz in fast jedem Regelungsbereich vor, delegierte Rechtsakte zu erlassen und damit die Vorgaben des Entwurfs zu konkretisieren (Artikel 86 Entwurf Datenschutz-Grundverordnung). Die Rolle der EU-Kommission, die ihr in einem neu eingeführten Kohärenzverfahren zugesprochen werden soll, ist ebenfalls umstritten.<sup>9</sup> In diesem Verfahren sollen die mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörden sich über datenschutzrechtliche Aufsichtsmaßnahmen abstimmen. Artikel 58 des Entwurfs nennt beispielsweise die personenbezogene Datenverarbeitung, die mit dem Angebot von Waren oder Dienstleistungen in mehreren Mitgliedstaaten im Zusammenhang steht; kommt es zu keiner Einigung oder findet die Kommission die Maßnahme ungeeignet, kann sie in letzter Instanz allein entscheiden. An diesen beiden Beispielen wird deutlich, wie stark die EU-Kommission datenschutzrechtliche Fragen an sich binden will. Da in diesem Prozess das Europäische Parlament und die Mitgliedstaaten im Rat in der Position sind, den Entwurf zu ändern und letztendlich anzunehmen bzw. abzulehnen, ist derzeit völlig offen, in welchem Umfang die Reform des europäischen Datenschutzes weiter betrieben wird.

### **Vorratsdatenspeicherung**

Ein weiterer, in mehreren Mitgliedstaaten heftig umstrittener Regelungsbereich betrifft die Vorratsdatenspeicherung. Die Europäische Union wollte mit der Richtlinie 2006/24/EG die Regelungen zur Vorratsdatenspeicherung von elektronischen Kommunikationsdaten für Strafverfolgungszwecke in den Mitgliedstaaten harmonisieren. Dieses Vorhaben stieß u.a. in Deutschland von Anfang an auf Skepsis. In kompetenzrechtlicher Hinsicht wurde kritisiert, strafrechtlich relevante Rahmenbedingungen auf der Grundlage einer Binnenmarktkompetenz regeln zu wollen, wie von der EU getan. Zudem wird bezweifelt, dass die anlasslose Speicherung von Daten erforderlich ist, da es auch andere effektive technische Verfahren gebe. Letztendlich stellt sich auch die Frage, ob die Speicherung sämtlicher Verbindungsdaten elektronischer Kommunikation verhältnismäßig und damit grundrechtlich vertretbar ist.

Diese Bedenken veranlassten einzelne Mitgliedstaaten, die Vorratsdatenspeicherung erst 2012 oder nach Vertragsverletzungsverfahren umzusetzen. In anderen Mitgliedstaaten hoben die nationalen Verfassungsgerichte – mit unterschiedlicher Begründung – die Umsetzungsgesetze wieder auf, und es kam bisher nicht zu einer Neuregelung. Nach dem Urteil

---

<sup>8</sup> Kritisch dazu Gerrit Hornung: Eine Datenschutz-Grundverordnung für Europa?, in: ZD 3/2012, S. 99-106, hier S. 105.

<sup>9</sup> Ebd.

des Bundesverfassungsgerichts im März 2010<sup>10</sup> setzt sich das Bundesministerium der Justiz dafür ein, eine Regelung zu finden, die nicht auf umfassender Vorratsspeicherung basiert. Wegen politischer Unstimmigkeiten innerhalb der Regierungskoalition gibt es bisher noch keine nationale Umsetzung. Ende Mai 2012 erhob nun die EU-Kommission Klage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union und beantragte, wegen der fehlenden Umsetzung Deutschland zur Zahlung eines täglichen Zwangsgeldes zu verurteilen.<sup>11</sup> Gegen Österreich, Irland, Schweden und Griechenland hatte die Kommission ebenfalls schon geklagt.<sup>12</sup> Innerhalb der EU-Kommission gibt es derzeit keine erkennbaren Bestrebungen, die Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung grundsätzlich zu reformieren. So könnte beispielsweise den Mitgliedstaaten das Recht eingeräumt werden, selbst darüber zu entscheiden, ob eine anlasslose Speicherung eingeführt werden soll.<sup>13</sup> Eine solche Lösung lehnt die EU-Kommission jedoch strikt ab.<sup>14</sup> Es ist eher damit zu rechnen, dass im weiteren Verlauf des Jahres 2012 ein geänderter Richtlinienvorschlag vorgelegt wird, der einzelne Vorgaben genauer präzisiert, das Grundprinzip aber unangetastet lässt.

Bei dieser Auseinandersetzung geht es um die Grundsatzfrage, wann polizeiliche Arbeit im Vorfeld einer konkreten Straftat ansetzen darf und soll. Befürworter sehen eine Schutzlücke in der Strafverfolgung, wenn sie nicht auf Daten zugreifen können, welche auf Vorrat gespeichert wurden. Kritiker sehen es als nicht erwiesen an, dass die Vorratsdatenspeicherung tatsächlich zu einer höheren Aufklärungsquote von Straftaten geführt habe oder führen werde. Die bisher dazu durchgeführten Untersuchungen offenbaren eher das Bild nicht gesicherter Erkenntnisse,<sup>15</sup> die es schwer machen, von einer Schutzlücke sprechen zu können. Für den Evaluationsbericht zur Umsetzung der Richtlinie konnte die EU-Kommission auf statistisches Datenmaterial aus nur neun Mitgliedstaaten zugreifen, das ausreichende Informationen enthielt.<sup>16</sup> Diese Situation hat sich bisher nicht geändert, sodass es schwer fällt, den tatsächlichen Nutzen nachzuvollziehen.

### **Binnengrenzkontrollen im Schengenraum**

Die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten führen derzeit eine Auseinandersetzung darüber, ob die EU oder die jeweiligen nationalen Regierungen darüber entscheiden sollen, Binnengrenzkontrollen wieder einführen zu können. Grundsätzlich schafften die Mitgliedstaaten die Grenzkontrollen ab. Sie verzichteten jedoch nicht gänzlich darauf und können bei besonderen Gefahren Binnengrenzkontrollen wieder einführen. Das Recht dazu liegt bei den Mitgliedstaaten und nicht der EU-Kommission. Der Schengen-Besitzstand, ergänzt um die Verordnung über den Schengener Grenzkodex aus dem Jahr 2006, regelt den Übergang von Personen an den EU-Binnengrenzen sowie auch die Wiedereinführung von Kontrollen.

---

10 Bundesverfassungsgericht, Urteil v. 2. März 2010, 1 BvR 256/08 u.a.

11 Europäische Kommission: Datenvorratsspeicherung: Kommission erhebt Klage gegen Deutschland und fordert Verhängung von Geldstrafen. Pressemitteilung, 31. Mai 2012.

12 Europäischer Gerichtshof der EU, Rechtssachen C-211/09; C-202/09; C-189/09 und C-185/09.

13 Siehe dazu Sebastian Zeitmann: Zur angestrebten Reform der Vorratsdatenspeicherungsrichtlinie, in: ZEuS 2011, S. 433- 484, hier S. 480-481.

14 Antwort von EU-Kommissarin Malmström auf die schriftliche Frage aus dem Europäischen Parlament. Europäisches Parlament: Vorgang P-002286/2012 v. 29. Februar 2012.

15 Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht: Schutzlücken durch Wegfall der Vorratsdatenspeicherung, Freiburg i.Br. 2011, S. 218.

16 EU-Kommission: KOM(2011) 225 endg., Brüssel, 18.4.2011, S. 2.

Die Regelungen sorgten wegen des Souveränitätsverzichts schon immer für Diskussionen zwischen Mitgliedstaaten und der EU. Einen nachvollziehbaren sicherheitspolitischen Grund hatte beispielsweise Norwegen, das nach den rechtsterroristischen Attentaten zu dem Mittel griff, Kontrollen an den Binnengrenzen zeitweise wieder durchzuführen. In letzter Zeit ließ sich jedoch beobachten, dass teils aus populistischen, teils aus wahltaktischen Gründen Binnengrenzkontrollen wieder eingeführt wurden. So entschied sich die damalige dänische Regierung dafür, Binnengrenzkontrollen an der Grenze zu Deutschland wieder einzuführen, um vermeintliche Gefahren durch illegale Migration besser abwehren zu können. Danach führte Frankreich an der italienischen Grenze für kurze Zeit wieder Kontrollen ein, um Flüchtlinge aus dem nordafrikanischen Raum fernhalten zu können. Im Mittelpunkt der Debatte stehen jedoch mehrheitlich sicherheitspolitische Überlegungen, die bezüglich der Migration in die EU und innerhalb der EU angestellt werden.

Die EU muss sich in diesem Zusammenhang mit zwei Fragen auseinandersetzen: (1) Inwieweit stellen mögliche Migrationsbewegungen bzw. illegale Einwanderung eine Gefahr für die innere Sicherheit dar und (2) wie soll im Schengener Grenzkodex der Mechanismus ausgestaltet sein, der Binnengrenzkontrollen in besonderen Situationen wieder zulässt. Nach Auffassung des Europäischen Parlaments stellen Migration und Grenzübertritte auch einer großen Anzahl von Personen keine Gefahr für die innere Sicherheit der Mitgliedstaaten dar.<sup>17</sup> Richtigerweise stellt die EU-Kommission zudem in einer Mitteilung fest, dass auf die sich ständig verändernden politischen Verhältnisse in den arabischen Anrainerstaaten der EU nicht mittels kurzfristiger Lösungen, d.h. Binnengrenzkontrollen, reagiert werden könne.<sup>18</sup> Vielmehr seien längerfristige Perspektiven erforderlich, über deren konkrete Ausgestaltung jedoch unterschiedliche Ansichten existieren. Die offenen Fragen betreffen die Voraussetzungen und den Mechanismus, die die Mitgliedstaaten zu beachten haben, wenn sie Binnengrenzkontrollen wieder einführen wollen. Die Staats- und Regierungschefs übertrugen auf ihrer Ratstagung im Juni 2011 der EU-Kommission den Auftrag, einen Entwurf zur Änderung des Schengen-Grenzkodex vorzulegen, der ein zwischen den Mitgliedstaaten abgestimmtes Vorgehen ermöglichen soll.<sup>19</sup> Die EU-Kommission kam der Aufforderung nach und legte zwei Verordnungsentwürfe vor.<sup>20</sup> Darin schlägt sie ein Evaluierungssystem für die Umsetzung des Schengensystems in den Mitgliedstaaten vor und setzt sich zudem für einen neu strukturierten Mechanismus ein, der das Verfahren zu Binnengrenzkontrollen regeln soll. Nach dem Wortlaut des Kommissionsvorschlags sollen Binnengrenzkontrollen nur dann erlaubt sein, wenn die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit ernsthaft bedroht ist. Ob dies der Fall ist und wie lange die Binnengrenzkontrollen erlaubt sind, soll nach dem Entwurf letztlich die EU-Kommission entscheiden und nicht mehr die Mitgliedstaaten. Ob die Mitgliedstaaten diesem Vorschlag zustimmen und damit der EU-Kommission weitere hoheitliche Kompetenzen übertragen werden, ist unwahrscheinlich. Im Juni 2012 einigten sich die Mitgliedstaaten auf einen neuen Vorschlag, der die Entscheidungskompetenz wieder bei den Mitgliedstaaten vorsieht.<sup>21</sup> Das Europäische

---

17 European Parliament: Press Release, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Schengen: internal border checks must be a last resort.

18 Europäische Kommission: Mitteilung zur Migration, KOM(2011) 248 endg., Brüssel, 4.5.2011.

19 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Tagung vom 23./24. Juni 2011.

20 Europäische Kommission: KOM(2011) 559 endg. und 560 endg., Brüssel, 16.9.2011.

21 Council of the European Union: Press release, 3172nd Council meeting, 7-8 June 2012, S. 10.

Parlament befürwortet derzeit ebenfalls, die alte Regelung beizubehalten. Es regt jedoch einen besseren Koordinierungsmechanismus zwischen den Mitgliedstaaten an.

### **Grundrechtsschutz in der Europäischen Union**

Zwei Entwicklungen lassen sich auf der Ebene der EU erkennen, die dem Schutz der grund- und menschenrechtlichen Standards dienen. Zum einen baute der Gerichtshof der Europäischen Union seine Rechtsprechung auf der Grundlage der EU-Grundrechtecharta aus. Zum anderen nehmen die Beitrittsverhandlungen der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) konkrete Züge an.

Die Weiterentwicklung grundrechtlicher Standards lässt sich derzeit am besten am europäischen Asylrecht ablesen. Der Gerichtshof der EU hatte über die grundrechtskonforme Auslegung der Dublin-II Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 323/2003) zu entscheiden.<sup>22</sup> Die Verordnung regelt, welcher Mitgliedstaat der EU für einen Asylantrag zuständig ist. Grundsätzlich ist der Mitgliedstaat zuständig, in den der Asylbewerber aus einem Drittstaat in die EU einreist. Stellt er oder sie in einem anderen Mitgliedstaat einen Antrag, so kann dieser den Antrag mit dem Hinweis ablehnen, dass er nicht zuständig sei, und den Bewerber in das Einreiseland ausweisen. Der Gerichtshof musste darüber befinden, ob die EU-Grundrechtecharta den rechtlichen Grundlagen für dieses Verfahren entgegensteht. Im vorliegenden Fall wollte das Vereinigte Königreich einen afghanischen Asylbewerber, der über Griechenland in die EU eingereist war, abschieben. Sein im Vereinigten Königreich gestellter Asylantrag sollte mit der Begründung abgelehnt werden, dass Griechenland auf der Grundlage der Dublin-II Verordnung zuständig sei. Der Gerichtshof der EU entschied nun im Dezember 2011, dass die EU-Grundrechtecharta verletzt werde, falls der afghanische Asylbewerber nach Griechenland abgeschoben werden sollte. Da die griechischen Behörden derzeit ein rechtmäßiges Asylverfahren nicht gewährleisten könnten, müsse die Dublin-II Verordnung grundrechtskonform angewendet werden. Daher habe das Vereinigte Königreich über den weiteren Verlauf des Asylantrags in angemessener Zeit zu entscheiden. Dieses Urteil liegt auf der Linie, die schon der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) vor dem Urteil des Gerichtshofs der EU vertreten hatte. In dem Fall des EGMR hatte dieser über einen Asylantrag in Belgien und Griechenland zu entscheiden. Die belgischen Behörden schoben den Bewerber auf der Grundlage der Dublin-II Verordnung nach Griechenland ab, nachdem er in Belgien einen Antrag gestellt hatte. Da aus Sicht des Straßburger Gerichts Griechenland gegenwärtig kein rechtmäßiges Asylverfahren gewährleisten könne, habe Belgien die EMRK verletzt.<sup>23</sup> Im Ergebnis führt diese Rechtsprechung dazu, dass derzeit eine Rückführung nach Griechenland auf der Grundlage der Dublin-II Verordnung der EU rechtlich ausgeschlossen ist. Auf nationaler Ebene wird zu prüfen sein, inwieweit die – inhaltlich dem Dublin II-Standard nachgebildeten – Regelungen der Art. 16a Abs. 2 S. 3; Abs. 4 GG ebenfalls gegen Unionsrecht verstoßen.<sup>24</sup> Es könnte europarechtswidriges Verfassungsrecht vorliegen.

Auch wenn die hier beschriebene Entwicklung sich auf das europäische Asylrecht bezieht, stärkt der EGMR und insbesondere der Gerichtshof der EU die grund- und menschenrecht-

---

22 Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) v. 21. Dezember 2011, Rs. C-411/10.

23 EGMR, Urteil v. 21. Januar 2011, M.S.S. v. Belgien und Griechenland, Nr. 30696/09.

24 Offen gelassen wegen der Eigenarten des Einzelfalles im Beschluss des BVerfG, 2 BvR 2015/09 vom 25.1.2011, nachdem die deutschen Behörden von einer Abschiebung nach Griechenland schon vor der Entscheidung des BVerfG abgesehen hatten.

lichen Standards, die für das Unionsrecht anwendbar sind. Es ist jedenfalls nicht ausgeschlossen, dass der EuGH in dem gleichfalls sehr grundrechtsrelevanten Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit ebenfalls die Bedeutung der EU-Grundrechtecharta weiter ausbauen wird.

Der Europarat in Straßburg und die Europäische Union unternahmen zudem weitere Schritte, den Beitritt der Europäischen Union zum gerichtlichen Schutzsystem des Straßburger Gerichtshofs für Menschenrechte zu ermöglichen. Der Europarat erarbeitete zusammen mit der EU-Kommission einen Beitrittsskizzenentwurf<sup>25</sup> für die Europäische Union, der derzeit in den Gremien der EU diskutiert wird (zuletzt auf der Tagung der EU-Innenminister im April 2012).<sup>26</sup> Mit dem Beitritt der EU zur EMRK wäre es möglich, im Wege des Individualbeschwerdeverfahrens von einzelnen Personen unmittelbar unionsrechtliche Bestimmungen vom EGMR überprüfen zu lassen. Damit würden EU und Europarat die Rechtsprechung des Gerichtshofs für Menschenrechte fortentwickeln, wonach schon jetzt der EGMR Maßnahmen der Mitgliedstaaten überprüfen kann, auch wenn sie auf Unionsrecht gründen. Denn die EU wäre direkt Beklagte in dem Verfahren, und Urteile, die eine Rechtsänderung erforderten, bekämen mehr Gewicht. Mit dem Beitritt zur EMRK verbesserte somit die EU auch den nach wie vor verbesserungswürdigen EU-Grundrechtsschutz, der besonders im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit relevant ist. Allerdings dürfte ein Beitritt der EU zur EMRK die Arbeitsbelastung des Straßburger EGMR noch weiter erhöhen, der jetzt schon an die Grenzen des Machbaren stößt.

### **Neue rechtliche Entwicklungen**

In den Bereichen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit erließ die Europäische Union nur einige wenige rechtlich verbindliche Regelungen oder steht kurz vor deren Inkraftsetzung. Bezüglich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen kam es zu einer politischen Einigung im Ministerrat, die EU-weit gültige Verordnung über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Brüssel I-VO) neu zu fassen.<sup>27</sup> Nach dem diskutierten Vorschlag der EU-Kommission<sup>28</sup> sollen praktische Probleme der gegenseitigen Anerkennung von Gerichtsurteilen so weit wie möglich minimiert werden. Eine rechtlich verbindliche Verabschiedung der Verordnung steht aber noch aus. Die Europäische Union stellte zudem die Weichen dafür, dass das Haager Übereinkommen über die „internationale Geltendmachung der Unterhaltsansprüche von Kindern und anderen Familienangehörigen“ vom 23. November 2007 für die Mitgliedstaaten verbindlich werden konnte.<sup>29</sup> Zukünftig können somit Unterhaltsansprüche in den Vertragsstaaten des Übereinkommens leichter vollstreckt werden.

Die EU entwickelte zudem die Harmonisierung des europäischen materiellen Strafrechts fort. Ausgehend von dem Rahmenbeschluss aus dem Jahr 2004 zum Schutz der Kinder vor sexueller Ausbeutung verabschiedete der Rat im Dezember 2011 die Richtlinie 2011/92/EU „zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornographie.“<sup>30</sup> Neben Vorgaben für das materielle Strafrecht enthält die

---

25 Council of Europe: CDDH-UE(2011)16, 19 July 2011; Council of Europe, CDDH(2011)009, 14 October 2011.

26 Council of the European Union: Press release, 3162nd Council meeting, 26-27 April 2012, Nr. 9179/12, S. 16.

27 Ders.: Press Release, 3135th Council meeting, 13-14 December 2011, Nr. 18498/11, S. 22.

28 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.

29 ABl. der EU, L 192/39, 22.7.2011.

30 ABl. der EU, L 335/1, 17.12.2011.

Richtlinie auch Bestimmungen, die dem Opferschutz sowie der Prävention dienen. Die Europäische Union verabschiedete zudem eine Richtlinie zum Schutze von gefährdeten Personen vor möglichen weiteren Straftaten gegen ihr Leben, ihre physische oder psychische Integrität, ihre Würde, ihre persönliche Freiheit oder ihre sexuelle Integrität. Mit der Richtlinie 2011/99/EU vom 13. Dezember 2011 über die Europäische Schutzanordnung<sup>31</sup> zielt die EU darauf ab, den Schutz europaweit zu ermöglichen. Das in der Richtlinie aufgenommene Verfahren sieht dazu vor, dass eine Schutzanordnung (z.B. das Verbot, sich einer bestimmten Person zu nähern) eines Mitgliedstaates in einem anderen Mitgliedstaat vollstreckt werden kann. Schließlich verabschiedete die EU zwei Rechtsakte, welche die polizeiliche Zusammenarbeit betreffen und dazu dienen, den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zu ermöglichen bzw. sicher zu stellen. So plant die EU, das Betriebsmanagement der drei großen EU-Datenbanksysteme in einer Agentur zu bündeln. Das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II), das Visa-Informationssystem (VIS) und EURODAC (das den Austausch von Daten zwischen den Mitgliedstaaten in Asylbewerberverfahren ermöglicht) werden ab Dezember 2012 von der neu gegründeten „Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“<sup>32</sup> (insbesondere technisch) betreut. Ob dann schon das neue Schengener Informationssystem (SIS II) funktioniert, ist offen. In der Märztagung der EU-Innenminister zeigten sich die Vertreter der Mitgliedstaaten zuversichtlich, dass das SIS II im ersten Quartal 2013 in Betrieb genommen werden könne,<sup>33</sup> nachdem dessen Entwicklung von technischen Problemen und politischen Diskussionen stark beeinträchtigt worden war. Die Richtlinie 2011/82/EU verfolgt wiederum das Anliegen,<sup>34</sup> eine europaweite Ahndung von Verkehrsdelikten zu erleichtern. Danach soll den nationalen Verkehrsbehörden ermöglicht werden, die in einem Mitgliedstaat vorgesehenen Sanktionen für bestimmte Verkehrsdelikte in einem anderen Mitgliedstaat durchzusetzen. Verübt ein Verkehrsteilnehmer eines der in der Richtlinie aufgeführten Delikte, sollen grenzüberschreitend die zuständigen Behörden durch ein elektronisches Verfahren auf die Daten zum Fahrzeug und zu dessen Eigentümer bzw. Halter eigenständig zugreifen können.

### Weiterführende Literatur

Matthias Bäcker/Gerrit Hornung: EU-Richtlinie für die Datenverarbeitung bei Polizei und Justiz in Europa, in: ZD 4/2012, S. 147-152.

Hannes Tretter: Die EU aus datenschutzrechtlicher Sicht – Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts?, in: H. Bielefeldt u.a. (Hrsg.), Jahrbuch Menschenrechte 2011, Wien 2011, S. 34-50.

Christoph Vedder/Wolff Heintschel von Heinegg: Europäisches Unionsrecht, Baden-Baden 2012.

Julie Vondung: Die Architektur des europäischen Grundrechtsschutzes nach dem Beitritt der EU zur EMRK, Tübingen 2012.

Fritz Zeder: Europastrafrecht, Vertrag von Lissabon und Stockholmer Programm: Mehr Grundrechtsschutz?, in: EuR 2012, S. 34-59.

---

31 ABl. der EU, L 338/2, 21.12.2011.

32 Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 vom 25. Oktober 2011, ABl. der EU, L 286/1, 1.11.2011.

33 Council of the European Union: Press Release, 3151st Council meeting, 8 March 2012, Nr. 7308/12, S. 12.

34 Richtlinie 2011/82/EU zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Austauschs von Informationen über die Straßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte v. 25. Oktober 2011, ABl. der EU, L 288/1, 5.11.2011.