

Wachstumsringe Innerer Sicherheit

Tampere und Den Haag in der Umsetzung

von Norbert Pütter

Die Entwicklung hin zu einem gemeinsamen europäischen Raum von Strafverfolgung und Polizeiarbeit hat in den letzten Jahren erheblich an Dynamik gewonnen. Obwohl die verschiedenen Veränderungen unübersichtlicher kaum sein könnten, zeichnen sich die Umrisse einer entstehenden europäischen Sicherheitsarchitektur ab.

Bereits seit 1992 (Vertrag von Maastricht) war die „Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres“ in einem eigenen Titel als „Dritte Säule“ der Unionsaktivitäten in einen rechtlichen Rahmen gestellt worden. Durch diese Entscheidung wurde der Politikbereich einerseits nicht förmlich in die Union integriert integriert („vergemeinschaftet“). Denn die Besonderheit der Dritten Säule darin bestand und besteht, dass alle Entscheidungsgewalt beim Ministerrat liegt und Europäisches Parlament sowie der Europäische Gerichtshof weitgehend ausgeschaltet sind. Andererseits wurde mit der Säulenstruktur der Weg zu einer europäischen inneren Sicherheitspolitik eröffnet. Der Vertrag von Amsterdam (Inkrafttreten 1999) brachte eine erhebliche Aufwertung der polizeilichen und strafjustiziellen Zusammenarbeit, weil er die Herstellung eines gemeinsamen Raumes „der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts“ zu einem Ziel der Union erklärte. „Amsterdam“ brachte auch insoweit einen Weiterentwicklung, weil die Schengener Kooperation in die Unionsstrukturen integriert und einige vormalig der Dritten Säule zugerechneten Regelungsbereiche (u.a. Einwanderungs- und Asylpolitik, Außengrenzkontrolle, Zusammenarbeit der Zollbehörden) in die „Erste Säule“ verschoben, d.h. vergemeinschaftet wurden.

Auf einer Sondertagung im finnischen Tampere legte der Europäische Rat im Oktober 1999 einen Fünfjahresplan vor, der dazu dienen sollte, die „zügige Verwirklichung“ des neuen Unionsziel zu bewirken.¹ Im November 2004 verabschiedete der Europäische Rat für die nächsten fünf Jahre das „Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht“.² Beide Programme (in Tampere sprach man noch zurückhaltender von „Schlussfolgerungen des Vorsitzes“) erstrecken sich auf die Bereiche Asyl- und Migrationspolitik, straf- und zivilrechtliche Zusammenarbeit sowie Kriminalitätsbekämpfung, zu der strafverfolgerische und rein polizeiliche Fragen gehören. Beide Beschlüsse (das Haager Programm häufiger und zeitlich enger) geben Fristen für die Realisierung einzelner Vorhaben vor. Und in beiden Dokumenten wird ein „Fortschrittsanzeiger“ (Scoreboard) gefordert, der den Stand der Umsetzung des Programms wiedergibt. Für das Haager Programm wird auch der Stand in den Mitgliedstaaten angegeben (deshalb „Scoreboard plus“).

Elemente der Unübersichtlichkeit

Um Fortschritte und Stagnation im Bereich europäischer Polizei- und Strafverfolgungspolitik verstehen zu können, sind zwei Vorbemerkungen erforderlich. Die erste bezieht sich auf die beteiligten Instanzen. Der bereits erwähnte Europäische Rat, also das Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, hat in beiden Programmen den Ministerrat und/oder die Kommission zu konkretem Handeln aufgefordert. Der Rat der Innen- und Justizminister, bestehend aus den MinisterInnen der 25 Mitgliedstaaten, ist das zentrale Entscheidungsgremium in Fragen der Dritten Säule. In fast allen Angelegenheiten muss der Ministerrat einstimmig beschließen, d.h. bereits ein Mitglied kann Beschlüsse verhindern. Die Kommission, die seit 1999 eine eigene „Generaldirektion für Justiz, Freiheit und Sicherheit“ eingerichtet hat, kann vom Ministerrat beauftragt werden, sie kann aber auch von sich aus an den Rat herantreten. Initiativen können aber auch von der jeweiligen Ratspräsidentschaft oder von

¹ Schlussfolgerungen des Vorsitzes: Europäischer Rat (Tampere) 15. und 16. Oktober 1999, www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm

² Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, Ratsdok. 16054/04 v. 13.12.2004

einzelnen Mitgliedern ausgehen. Einige Fragen, die der Herstellung eines gemeinsamen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts dienen, fallen in die „Erste Säule“. Ist dies der Fall, dann liegt das Initiativrecht für Rechtsakte allein bei der Kommission, das Europäische Parlament muss beteiligt werden (je nach Gegenstand kann es Beschlüsse nur verzögern oder ganz verhindern) und der Europäische Gerichtshof kann angerufen werden.

Zweitens wird der Prozess dadurch unübersichtlich, dass die Entwicklungen auf unterschiedlichen Ebenen stattfinden. Innerhalb der Union kann es sich um Fragen handeln, die auf Unionsebene entschieden werden. Dies können entweder Beschlüsse und die zu deren Umsetzung erforderlichen Maßnahmen sein. Dies können aber auch Rahmenbeschlüsse sein, die ein verbindliches Ziel vorgeben, das durch die nationalen Gesetzgebungen in anwendbares Recht umgesetzt werden muss. Parallel zu den beiden Programmen gibt es spezifische Vorgaben der Union, die unmittelbar mit diesen zusammenhängen – namentlich den Drogenaktionsplan³ und den Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung.⁴ Darüber hinaus wird die Entwicklung von Formen der polizeilichen und strafverfolgerischen Zusammenarbeit begleitet, die sich außerhalb Unionsstrukturen entwickeln (Vertrag von Prüm, bilaterale Verträge zwischen den Mitgliedstaaten⁵), die aber faktisch die Unionszusammenarbeit vorantreiben. In den „Scoreboards“ tauchen diese Veränderungen ebenso wenig auf wie die realen Veränderungen, die sich aus anderen oder früheren Programmen entwickelten. Die Angabe des „Fortschritts“ mittels Scoreboards dient deshalb keineswegs der Transparenz und Kontrollierbarkeit, sondern allein der Bilanz bürokratisch-politischer Geschäftigkeit.

Das Haager Programm im Überblick

Im Unterschied zu Tampere folgt die Gliederung des Haager Programms der dreigeteilten Zielsetzung. Die einzelnen Vorhaben

³ ABl. C 168/1 v. 8.7.2005

⁴ Ratsdok 10586/04, hierzu das Arbeitsprogramm für 2005: Ratdok. RD 5657/1/05 v. 14.3.2005

⁵ s. Holzberger, M.: Flotter über die Grenze, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 81 (2/2005), S. 63-69 (66ff.)

des Fünf-Jahres-Plans sind den Zielen „freedom“, „security“ und „justice“ zugeordnet. Bemerkenswert an dieser Gliederung ist, was nach Ansicht des Europäischen Rates die „Freiheit“ in der Union stärken soll. Nahezu ausschließlich handelt dieser Komplex von der europäischen Migrations-, Asyl- und Ausländerpolitik. Und neben einigen Vorhaben zur Steuerung legaler Migration, zum Niederlassungs- und Wahlrecht und zur Integration zielen die Programmpunkte auf die Abwehr unerwünschter Migration, mit einem deutlichen Schwerpunkt auf repressive Maßnahmen. Es bleibt ein Geheimnis der europäischen Staats- und Regierungschefs, inwiefern mehr „Freiheit“ erreicht werden soll etwa durch den Ausbau des Schengener Informationssystems (SIS II), dessen Verknüpfung mit anderen Datenbanken (VIS, Eurodac), die Überarbeitung des Handbuchs für einheitliche Außengrenzkontrollen, gemeinsame Instruktionen für die Visa-Erteilung, Minimalstandards für Personalausweise, Maßnahmen gegen Schwarzarbeit und gegen Schleusungen, Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten ... (alles Haager Programmpunkte). Das Programm verspricht „Freiheit“; realisiert wird der Ausbau der Festung Europa.

Im Juni 2005 veröffentlichten Ministerrat und Kommission ihren gemeinsamen „Aktionsplan“ zur Umsetzung des Haager Programms.⁶ In diesem Dokument wird jeder Programmpunkt in einzelne Vorhaben aufgeteilt. In der Regel wird das Jahr vorgegeben, in dem das Projekt umgesetzt werden soll. Ein Beispiel: Als erstes Element zur „Stärkung der Sicherheit“ verlangt das Haager Programm die „Verbesserung des Informationsaustauschs“ zu Zwecken der Strafverfolgung: „Der bloße Umstand, dass Informationen Grenzen überschreiten, sollte nicht länger von Bedeutung sein.“⁷ Auf einer knappen Seite nennt das Programm einige Elemente einer solchen Informationsinfrastruktur, die durch den Aktionsplan konkretisiert werden. Im Aktionsplan werden allein zu diesem Programmpunkt 21 Einzelmaßnahmen aufgelistet, die vom Rechtsakt über die Vorratsdatenspeiche-

⁶ Aktionsplan des Rates und der Kommission zur Umsetzung des Haager Programms, Ratsdok. 9778/2/05 v. 10.6.2005

⁷ Haager Programm (Fn. 2), S. 18

rung (Pkt. 3.1.a) bis zur Definition internationaler Leitlinien für den Umgang mit Fluggastdatensätzen (Pkt. 3.1.o) reichen.⁸

Im „Scoreboard“ für 2005⁹ sind insgesamt 149 Einzelmaßnahmen aufgelistet; dabei handelt es sich nur um solche Elemente, die nach den Vorgaben des Aktionsplans nicht erst für die Jahre 2006 bis 2009 geplant waren. Unter „security“ listet der Aktionsplan knapp 100 Einzelmaßnahmen auf, von denen 49 im Scoreboard für 2005 erwähnt werden. Darunter sind die 39 Vorhaben, die laut Aktionsplan bereits in 2005 erledigt werden sollten. Dies gelang bei 25 Maßnahmen, acht Vorhaben mussten auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden, bei sechs weiteren verzögerte sich die Realisierung. Was die Angabe, dass ein Vorhaben umgesetzt wurde, bedeutet, variiert von Maßnahme zu Maßnahme. Häufig besagt dies „nur“, dass die Kommission ihrem Auftrag nachgekommen ist – etwa indem sie eine Mitteilung oder einen Vorschlag an den Ministerrat weitergeleitet hat. Es kann aber auch bedeuten, dass bereits ein gültiger Beschluss gefasst wurde oder neue verbindliche rechtliche Normen geschaffen wurden.

Entwicklungsfelder

Im Hinblick auf die Polizei- und Strafpolitik der Union lassen sich die in Tampere und Den Haag beschlossenen Vorhaben in vier Bereiche gliedern: die Schaffung und den Ausbau neuer Institutionen, die Herstellung eines unionsweiten Datenverbundes, die Verbesserung der polizeilich-operativen sowie der Zusammenarbeit in der Verfolgung von Straftaten.

Im Hinblick auf die europäischen Institutionen sind im Kontext der Programme sechs Einrichtungen von Bedeutung:

1. Europol. Das Europäische Polizeiamt existierte bereits vor Tampere. Im Haager Programm wird gefordert, bis zum 1.1.2008 die Europol-Konvention durch ein Europäisches Gesetz (das der Verfassungsentwurf als neues Rechtsinstrument vorsah) zu ersetzen. Damit sollten die langwierigen nationalen Ratifizierungsprozeduren, die Änderungen der

⁸ Aktionsplan (Fn. 6), S. 13f.

⁹ http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/the_hague_2006/scoreboard_en.htm (Zugriff: 28.8.2006)

Konvention durchlaufen müssen, vermieden werden. Zudem wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, alle Vorgaben in ihr Recht umzusetzen, Europol alle „erforderlichen hochwertigen Informationen“ zur Verfügung zu stellen und eine gute Zusammenarbeit ihrer Behörden mit Europol zu fördern.¹⁰

2. Eurojust.¹¹ Der Gipfel von Tampere hatte die Einrichtung einer EUROJUST genannten Stelle vereinbart, die die Aufgaben haben sollte, strafrechtliche Ermittlungen in Fällen internationaler organisierter Kriminalität zu koordinieren und zu unterstützen. Durch Beschluss des Rates wurde EUROJUST im Jahre 2002 gegründet.¹² Der Behörde gehören Staatsanwälte, Richter oder Polizisten der Mitgliedstaaten an. Ihr Zuständigkeitsbereich erstreckt sich auf alle Delikte, die in die Zuständigkeit von Europol fallen, sowie auf einige weitere Deliktgruppen: Umweltkriminalität, Geldwäsche, Computerkriminalität, Korruption und Betrug. Zukünftig – so ist es bereits im Verfassungsentwurf vorgesehen (Art. III-175) – soll Eurojust zu einer Europäischen Staatsanwaltschaft umgewandelt werden.
3. Frontex.¹³ Die Europäische Grenzschutzagentur ist ein typisches Beispiel dafür, wie die EU sich außerhalb der Programme entwickelt. In Tampere war von einer solchen Einrichtung noch nicht die Rede. Man beschränkte sich darauf, eine „engere Zusammenarbeit und gegenseitige technische Unterstützung der Grenzkontrollbehörden“ zu „wünschen“.¹⁴ Erst nachdem der damalige deutsche Innenminister Otto Schily 2001 die Idee einer gemeinsamen europäischen Grenztruppe in die Welt gesetzt hatte, begann die Entwicklung, die zu Frontex führte. Im Haager Programm wird nicht nur die Einrichtung der Agentur begrüßt. Die Kommission wird beauftragt bereits 2007 eine Evaluierung ihrer Tätigkeit vorzulegen und zu der Frage Stellung zu nehmen, ob der Agentur weitere Aufgaben übertragen werden sollen; in diesem Zu-

¹⁰ s. den Beitrag von Ben Hayes in diesem Heft, S. xxx

¹¹ www.eurojust.eu.int/index.htm

¹² ABl. L Nr. 63/1 v. 28.2.2002

¹³ s. hierzu den Beitrag von Mark Holzberger in diesem Heft, S. xxxx

¹⁴ Schlussfolgerungen Tampere (Fn. 1), Schlussfolgerung 24

sammenhang „sollte auch geprüft werden, ob eine Europäische Grenzschutztruppe geschaffen werden könnte“.¹⁵

4. CEPOL. Die Einrichtung einer Europäischen Polizeiakademie wurde in Tampere beschlossen. Ende 2000 wurde sie durch Beschluss des Rates eingerichtet. 2005 wurde ihr Rechtsstatus verbessert und sie erhielt ein eigenes Budget; das administrative Zentrum von CEPOL wurde ins britische Bramshill verlegt.¹⁶ Das Ziel der Akademie besteht vor allem in der Fortbildung des polizeilichen Führungspersonals der Mitgliedstaaten und der europäischen Institutionen. Die Inhalte erstrecken sich zum einen auf die Wissensvermittlung (Polizei- und Rechtssysteme der Mitgliedstaaten, deren Beziehungen untereinander, Verfahren des internationalen Amts- und Rechtshilfeverkehrs) zum anderen auf gemeinsame Ausbildungen und gemeinsame Ausbildungsstandards. Den Kern von CEPOL bildet der Verbund der europäischen polizeilichen Ausbildungseinrichtungen. Die Seminare der Akademie finden denn auch in den nationalen Ausbildungszentren statt. Daneben gibt es eine elektronische Lernplattform.
5. COSI. Um die Kluft zwischen den Beratungen des Ministerrates und der Vorbereitung oder Umsetzung ihrer Beschlüsse in konkrete polizeiliche Arbeit zu verkleinern, hatten die Verträge von Maastricht und Amsterdam einen „Ausschuss hoher Beamter“ eingerichtet. Während Tampere dieses Problem vernachlässigte, nimmt das Haager Programm Bezug auf den in der Zwischenzeit vorgelegten Verfassungsentwurf, der die Einrichtung eines ständigen Sicherheitsausschusses („Standing Committee on Internal Security“, COSI) vorsah. Der Rat wird aufgefordert, „Tätigkeitsbereich, Aufgabenstellung, Zuständigkeiten und Zusammensetzung“ festzulegen, damit er „so rasch wie möglich nach Inkrafttreten des Verfassungsvertrages eingesetzt werden kann.“¹⁷ Obgleich das Verfassungsprojekt einstweilen auf Eis gelegt werden musste, gehen die Arbeiten in diese Richtung weiter. Im „Soreboard“ wird ein Vorschlag bis spätestens zum

¹⁵ Haager Programm (Fn. 2), S. 15f.

¹⁶ Beschluss 2005/681/JI des Rates vom 20. September 2005, ABl. L 256/63 v. 1.10.2005

¹⁷ Haager Programm (Fn. 2), S. 25

1.11.2006 angekündigt; Diskussionen hätten auf dem informellen Ministertreffen im Januar 2006 begonnen und machten Fortschritte.¹⁸ Um die Zeit bis zum Inkrafttreten der Verfassung zu überbrücken, beauftragte das Haager Programm den Rat halbjährliche Treffen zu organisieren, an denen die Vorsitzenden des Strategischen Ausschusses für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen und des Ausschusses hoher Beamter für Fragen der 3. Säule sowie Vertreter der Kommission, von Europol, Eurojust, Frontex, der TFPC und des EU-Lagezentrums SITCEN teilnehmen sollten.¹⁹ Am 13. Mai 2005 fand die erste Sitzung des namenlosen Gremiums statt, dessen Gegenstand ein Brainstorming über die eigene und die zukünftige Aufgabe von COSI war.²⁰ Mit dem Teilnehmerkreis wird die Säulenstruktur der Union bereits überwunden. Es ist offenkundig, dass mit COSI die Keimzelle eines europäischen Innenministeriums entsteht.

6. TFPC: Die Einrichtung der „Task Force of Police Chiefs“ wurde in Tampere beschlossen. Seither treffen sich die Polizeichefs der Mitgliedstaaten zu halbjährlichen Treffen. In einem Bericht vom Mai 2005 wurde der TFPC von der Kommission „unzureichende Effizienz“ attestiert; gleichzeitig sollte ihre Wirkung aber nicht unterschätzt werden.²¹ In der zukünftigen Sicherheitsarchitektur der EU soll die TFPC auf der operativen Ebene die Verbindung zwischen COSI und den nationalen Polizeibehörden herstellen.

Polizeilicher Datenverbund und operative Polizeiarbeit

Die Herstellung eines umfassenden polizeilichen Datenverbundes ist ein zweites Entwicklungsfeld europäischer innerer Sicherheitspolitik. Der Umfang der zu speichernden Daten und das Spektrum der polizeilich verfügbaren Datenbanken sollen erheblich ausgeweitet werden. Technisch und rechtlich geht es dabei um die Realisierung des „Grundsatzes der Verfügbarkeit“. Flan-

¹⁸ Scoreboard (Fn. 9), Pkt. 3.4, s.a. Ratsdok. 6626/05 v. 21.2.2005

¹⁹ Haager Programm (Fn. 2), S. 25

²⁰ Ratsdok. 8989/05 v. 8.6.2005

²¹ KOM(2004) 376 endgültig v. 18.5.2004, 21f.

kiert wird dies durch die Vorgabe minimalster Datenschutzstandards, die eher den Sinn haben, die Polizeien vor massenhaftem Datenmüll zu bewahren als die Rechte der BürgerInnen zu schützen.²²

Eine Reihe von Maßnahmen dienen dazu, die „operative Zusammenarbeit“ der Polizeien und zwischen Polizei und Zoll zu verbessern. Drei Elemente sind besonders erwähnenswert:

1. Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung, insbesondere an den Binnengrenzen. Im Juli 2005 legte die Kommission dem Rat einen Entwurf für einen entsprechenden Beschluss vor. Die Vorlage, durch die auch die Bestimmungen über Observation und Nacheile des Schengener Übereinkommens erweitert werden sollen, beinhaltet ein umfangreiches Repertoire von praktischen Maßnahmen, die vom Informationsaustausch über die Vereinheitlichung der Ausrüstung bis zur Koordinierung gemeinsamer Ermittlungen reichen.²³
2. Die Kooperation von Polizei- und Zollbehörden. Das Haager Programm forderte den Rat auf, die „Zusammenarbeit von Polizei und Zoll auf der Grundlage gemeinsamer Grundsätze (zu) intensivieren. Im April 2006 verabschiedete der Rat eine Empfehlung, in der die Mitgliedstaaten aufgefordert wurden, entsprechende Vereinbarungen „zwischen Polizei, Zoll und anderen spezialisierten Strafverfolgungsbehörden zur Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität“ zu schaffen. Die nationalen Regelungen sollen u.a. beinhalten: einen unbeschränkten Datenaustausch (ggf. bis zum gegenseitigen unmittelbaren Zugang zu Datenbeständen) gewährleisten, Verfahren für gemeinsame Aktionen, gemeinsame Ermittlungsteams oder die Nutzung von Ressourcen etc. beinhalten, die Entsendung von Verbindungsbeamten, eine gemeinsame Ausbildung und die Voraussetzung für die Beteiligung an „multilateralen ständigen Strukturen der Zusammenarbeit zwischen Polizei, Zoll und anderen Strafverfolgungsbehörden in den Regionen an den Binnengrenzen.“²⁴

²² s. die Beiträge von Tony Bunyan und Heiner Busch in diesem Heft, S.

XXXX

²³ KOM(2005) 317 endgültig v. 18.7.2005

²⁴ ABl. C 124/1 v. 25.5.2006

3. Die Tätigkeit von Joint Investigation Teams und Joint Customs Operation. Bereits im Juni 2002 hatte der Rat einen Rahmenbeschluss über gemeinsame Ermittlungsgruppen gefasst.²⁵ Dessen Bestimmungen sollten von den Mitgliedstaaten bis zum 1.1.2003 umgesetzt werden. Anfang 2005 bilanzierte die Kommission, dass nur ein Mitgliedstaat die Vorgaben fristgerecht umgesetzt hatte.²⁶ Die Bestimmungen des Rahmenbeschlusses haben nur so lange Gültigkeit, bis das Europäische Rechtshilfeübereinkommen – das die selben Bestimmungen enthält – in allen Mitgliedstaaten in Kraft getreten ist. In welchem Ausmaß Gemeinsame Ermittlungsgruppen eingesetzt werden, ist nicht bekannt. Im Haager Scoreboard wird erwähnt, dass die Mitgliedstaaten in der Zwischenzeit „nationale Experten“ benannt haben, die bei der Einrichtung von gemeinsamen Ermittlungsgruppen helfen und als Kontaktstellen dienen sollen. Im Jahr 2005 fanden unter dem Management der Ratsarbeitsgruppe für Zollkooperation (CCWG – Customs Cooperation Working Group) zwei Joint Customs Operations gegen Rauschgifthandel und Terrorismus statt. Aufgrund dieser Erfahrungen aktualisierte die CCWG ihre Anleitung für entsprechende Operationen.²⁷

Für die operative Ebene polizeiliche Arbeit ist für das laufende Jahr noch ein Entwurf über „Mindestnormen für den grenzüberschreitenden Einsatz von Ermittlungstechniken“ geplant.

Strafverfolgung und mehr

Die Folgen, die die europäische Strafrechts- und Strafverfolgungspolitik auf der polizeilichen Ebene haben werden, können hier nur angedeutet werden. Die Entwicklung in einzelnen Sachfragen folgt dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung; gerichtliche Urteile oder Feststellung in einem Mitgliedstaat sollen in den Strafverfahren aller Mitgliedstaaten anerkannt bzw. verwertbar sein. Angleichungen im materiellen Strafrecht (Definition von Straftaten und Strafhöhen) sind mit dieser Strategie ebenso verknüpft wie Angleichungen im Strafprozessrecht. Da

²⁵ ABl. L 162/1 v. 20.6.2002

²⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004D-C0858:DE:HTML>

²⁷ Scoreboard (Fn. 9), Pkt. 3.4 (k)

eine Harmonisierung in diesen Bereichen ungleich schwieriger ist, als die Anerkennung gerichtlicher Erkenntnisse, funktioniert die europäische Strafrechtspolitik nach einem Muster, das Austauschbarkeit von Ergebnissen trotz erheblicher nationaler Unterschiede gewährleisten soll. Der Europäische Haftbefehl ist das prominenteste Beispiel für diese Art der Europäisierung, bei der die Schutzrechte der Betroffenen systematisch auf der Strecke bleiben.

Eine Reihe von Maßnahmen sollen den Informationsverbund im Strafverfahren stärken. Die Kommission hat z.B. einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss über die Verwertbarkeit früherer Verurteilungen in Gerichtsverfahren oder ein Grünbuch über die das Problem der Doppelbestrafung vorgelegt. Seit 2004 verhandelt der Ministerrat einen Rahmenbeschluss über bestimmte Verfahrensrechte im Strafverfahren. In den kontroversen Beratungen des Rates sind die Mindestnormen, die die Kommission vorgeschlagen hatte, in der Zwischenzeit weiter aufgeweicht worden.²⁸ Bei der Ratstagung Anfang Juni 2006 verständigte man sich auf einen Kompromiss, dem zufolge nur Mindeststandards formuliert werden sollen und die Standards der Europäischen Menschenrechtskonvention von den Mitgliedstaaten nicht unterschritten werden dürfen.²⁹

Auf der selben Sitzung haben die Innen- und Justizminister auch grundsätzlich der Europäischen Beweisordnung zugestimmt; einen entsprechenden Rahmenbeschluss hatte die Kommission bereits Ende 2003 vorgeschlagen.³⁰ Keine Einigung erzielt wurde hingegen über das Kernstück der Beweisordnung: ein Formblatt, durch das die Strafverfolgungsbehörden eines Staates Sachen, Schriftstücke und Daten von Behörden anderer Mitgliedstaaten anfordern können und diese ohne jede weitere Prüfung erhalten. Zudem hat der Rat im April 2006 gefordert zu prüfen, ob Telekommunikations- und elektronische Daten in den Regelungsbereich der Beweisordnung aufgenommen werden könnten.³¹

²⁸ s. Holzberger, M.: Beschuldigtenrechte, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 83 (1/2006), S. 83f.

²⁹ Pressemitteilung des Rates 9409/06 (Presse 144), S. 14

³⁰ KOM (2003) 688 endgültig v. 14.11.2003

³¹ Pressemitteilung des Rates 8402/06 (Presse 106)

Das Spektrum der gegenwärtigen Polizei- und Strafrechtspolitik auf der Ebene der EU ist mit den vorgestellten Elementen keineswegs erschöpft. Neben einer Reihe von deliktischen Initiativen (Drogenhandel, Geldfälschung, Kinderpornografie, Korruption) und neben Maßnahmen, die der Aus- und Fortbildung sowie dem gegenseitigen Austausch des Personals dienen, fallen vier Bereiche auf, denen die EU besondere Aufmerksamkeit zu widmen scheint: Organisierte Kriminalität, Terrorismus und mit diesen Bedrohungen korrespondierend die Bekämpfung der Geldwäsche und der Schutz kritischer Infrastruktur.

Einige Merkmale

Kennzeichnend für die Entwicklung der letzten Jahre ist zunächst der zeitliche Druck, der aufgebaut wird, um den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu verwirklichen. Die Beteiligten – Staats- und Regierungschefs, Ministerrat und Kommission tun so, als ob ihnen die Zeit davonlief. Enge zeitliche Fristen werden gesetzt, die die Beteiligten selbst oft nicht einhalten können. Auf der Ebene der Mitgliedstaaten sieht die Bilanz der Umsetzung dann noch schlechter aus. Die Kommission beklagt sich denn auch häufig darüber, dass sie in Fragen der Dritten Säule nicht den Europäischen Gerichtshof anrufen, sondern allenfalls die Mitgliedstaaten brieflich an ihre eingegangenen Verpflichtungen erinnern kann.

Die Kommission bedauert denn auch zutiefst, dass das Verfassungsprojekt auf Eis gelegt werden musste. Als größtes Hindernis für einen weiteren Ausbau betrachtet sie die Einstimmigkeitsregel im Ministerrat, durch die ein Land einen Beschluss verhindern kann. Die Verfassung hatte den Übergang zu qualifizierter Mehrheit vorgesehen und dem Europäischen Parlament das Mitentscheidungsrecht eingeräumt. Dass dies ein Gewinn sei, so die Kommission, hätten die Erfahrungen mit der Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung oder über den Grenzkodex gezeigt, über die binnen weniger Monate eine Einigung mit dem Parlament hätte erzielt werden können.³² Aus bürgerrechtlicher Perspektive zeigt dies aber auch, dass von einer stärkeren Beteiligung des Parlaments nichts Gutes erhofft werden darf.

³² COM(2006) 333 final, 15f.

Dass das Europa der Inneren Sicherheit nicht noch schneller und repressiver kommt, ist nicht das Verdienst des Parlaments, sondern dass der Ministerrat so lange braucht, bis die in ihm versammelten Hardliner eine gemeinsame Linie finden.

Im Hinblick auf die Inhalte zeigt sich, dass das Schicksal der Verfassung irrelevant ist. Der institutionelle Ausbau der Apparate Innerer Sicherheit schreitet voran. Dabei macht es weder einen Unterschied, ob diese unterschiedlichen „Säule“ der Union angehören, noch ob es sich um strafverfolgende, polizeiliche, nachrichtendienstliche oder Zollbehörden handelt. Es ist absehbar, dass dieser europäische Verbund nicht nur die nationalen Arrangements überwölben, sondern auch diese direkt verändern wird. Dies wird geschehen auf der Ebene der polizeistategischen Einsatzphilosophie (Intelligence-Arbeit und Vorfeldermittlungen), der wachsenden Bedeutung der Informationsarbeit und der Verknüpfung von Datenbeständen unterschiedlicher Zwecksetzungen sowie der Zusammenfügung unterschiedlicher Kontrollbehörden. Während die Befugnisse der Apparate europäisch erweitert werden, werden zum Rechtsschutz der BürgerInnen allenfalls „Mindeststandards“ formuliert. Mit der Reichweite und der Eingriffstiefe europäischer Regelungen wächst nicht der bürgerrechtliche Schutz, sondern er wird kleiner. Dass gegenüber dem bürokratischen Mehrebenenverbunden die Parlamente keine echte Kontrollchance habe – selbst wenn sie wollten –, bedarf kaum der Erwähnung.