

- Hufeld, Ulrich, Die Vertretung der Behörde, Tübingen 2003.
- Hufeld, Ulrich, Europas Verfassungsgemeinschaft – Staatsrechtliche Perspektive, in: Hufeld, Ulrich / Epiney, Astrid, Europäisches Verfassungsrecht, 2. Auflage, Baden-Baden 2010, 33-71.
- Hufeld, Ulrich, Vom Wesen der Verfassung Europas, JöR 59 (2011), 457-475.
- Hufeld, Ulrich, Die Legitimationskraft der europäischen Bürgerfreiheit, JbVSR 2011, 23-40.
- Kilian, Michael, Der demokratische Staat im Zeitalter von Privatisierung, Europäisierung und Globalisierung, in: Klein, Eckart (Hrsg.), Gewaltenteilung und Menschenrechte, Berlin 2006, 37-72.
- Kimminich, Otto, Die Verknüpfung der Rechtsstaatsidee mit den anderen Leitprinzipien des Grundgesetzes, DÖV 1979, 765-772.
- Kunig, Philip, Das Rechtsstaatsprinzip, Tübingen 1986.
- Küster, Otto, Das Gewaltenteilungsproblem im modernen Staat, AöR 75 (1949), 397-413.
- Lübbe-Wolff, Gertrude, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001), 246-289.
- Möllers, Christoph, Gewaltengliederung, Tübingen 2005.
- Möllers, Christoph, Die drei Gewalten, Weilerswist 2008.
- Pállinger, Zoltán Tibor, Gewaltenteilung, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 5, Fachbereich Politikwissenschaft, Dezember 2006.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard, Der Rechtsstaat, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (HStR), Band II, Verfassungsstaat, 3. Auflage, Heidelberg 2004, § 26.
- Schuppert, Gunnar, Zur Staatswerdung Europas, StWSiP 1994, 35-76.
- Schuppert, Gunnar Folke, Demokratische Legitimation jenseits des Nationalstaates, in: Heyde, Wolfgang / Schaber, Thomas (Hrsg.), Demokratisches Regieren in Europa? Zur Legitimation einer europäischen Rechtsordnung, Baden-Baden 2000.
- Starck, Christian, in: v. Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian (Hrsg.), Bonner Grundgesetz, 5. Auflage, München 2005, Art. 2 Abs. 1.
- Wollenschläger, Ferdinand, Grundfreiheit ohne Markt, Tübingen 2007.
- Wollenschläger, Ferdinand, Die Unionsbürgerschaft und ihre Dynamik für den Integrationsprozess jenseits des Marktes, ZEuS 2009/1, 1-52.

Europäisches Polizeirecht nach Lissabon: Eine Bestandsaufnahme

Dr. Tilmann Altwicker, LL.M. *

A. Einleitung

Das in der Entstehung begriffene europäische Polizeirecht ist Teil eines größeren Prozesses, der gegenwärtig das Gesicht der Europäischen Union nachhaltig verändert: Gemeint ist die Schaffung einer europäischen »Bürgerunion«, die seit etwas mehr als zehn Jahren das Leitbild der »Wirtschaftsunion« überlagert und zunehmend auf den »zweiten« Platz verweist.¹ Der Vertrag von Lissabon spricht die »Bürgerunion« etwas verkomplizierend als »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« an.² Diese Bürgerunion ist gekennzeichnet durch einen Primat der politischen, im Unterschied zu einer wirtschaftlichen Integration. Im Wesentlichen werden im Rahmen der Bürgerunion drei Diskurse geführt, die in den letzten zehn Jahren für eine besondere rechtliche Dynamik gesorgt haben: der Unionsbürgerschaftsdiskurs, der Grundrechtsdiskurs und schließlich der Sicherheitsdiskurs. Das europäische Polizeirecht, dessen Entwicklungsstand dieser Beitrag skizziert, stellt einen Teil des europäischen Sicherheitsdiskurses dar.³

* Der Verfasser dankt den Professoren Stephan Breitenmoser, Hans-Joachim Cremer und Oliver Diggelmann, sowie Caroline Hemler und Matthias Schäfer für wertvolle Hinweise zu einer früheren Fassung dieses Beitrags.

1 Im neuen Vertrag über die Europäische Union wird die Bürgerunion vor der Wirtschaftsunion genannt, vgl. Art. 3 Abs. 2 EU n.F. Zum Begriff der »Bürgerunion« vgl. *Leißer*, Europa zwischen Nationalstaat und Integration, S. 267 ff. Der Begriff des Bürgers als Subjekt des »Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« ist – wenn man das klassische Verständnis des Begriffs etwa bei *Sieyès* zugrunde legt – unvollständig, da den Unionsbürgern jedenfalls gegenwärtig die verfassungsgebende Gewalt noch nicht zugeordnet werden kann (vgl. *Möllers*, Verfassungsgebende Gewalt – Verfassung – Konstitutionalisierung, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 227, 250–255).

2 Für eine Einordnung der Raummetapher vgl. *Müller-Graff*, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Lissabonner Reform, EuR, Beiheft 1, 2009, S. 105, 106 ff.

3 Zum Teil wird darauf hingewiesen, dass im Bereich der Bürgerunion das Auseinanderklaffen zwischen Anspruch und Wirklichkeit besonders groß sei, s. *Monar*, Die Vertragsreformen von Lissabon in den Bereichen Inneres und Justiz: verstärkte Handlungsfähigkeit, Kontrolle und Differenzierung, Integration 2008, S. 379, 380, der anmerkt, dass im Jahr 2007 nur 38 Prozent der Zielsetzungen des Haager Programms im Rahmen der gesetzten Vorgaben erreicht wurden.

Nachfolgend soll gezeigt werden, dass der Vertrag von Lissabon für die europäische Polizeizusammenarbeit eine neue Integrationsstufe einleitet. Die dezentral-mitgliedsstaatliche Kooperation im Bereich der europäischen Gefahrenabwehr wird zunehmend durch eine zentralisiert-europäische Koordinationskonzeption ergänzt.

In Abschnitt (B.) wird die völkerrechtliche Ausgangslage des europäischen Polizeirechts skizziert. In Teil (C.) werden die Grundstrukturen des europäischen Polizeirechts vorgestellt, in Abschnitt (D.) geht es um den Strukturwandel, den der Vertrag von Lissabon für dieses Politikfeld eingeleitet hat.

B. Die völkerrechtliche Ausgangslage der europäischen Polizeikooperation

Das europäische Polizeirecht ist eine komplexe Materie, weil sich hier nationales Recht, Völker- und Europarecht überlagern. Um zu verstehen, worum es beim europäischen Polizeirecht geht, muss man die grenzüberschreitende Polizeitätigkeit zunächst unter einem völkerrechtlichen Blickwinkel betrachten: Ein Polizeibeamter darf nur bis an die Staatsgrenze hoheitlich tätig werden. Das schafft Probleme: In der völkerrechtlichen Übungsklausur treffen Studierende auf Polizisten, die – etwa bei der Verfolgung eines flüchtigen Straftäters – gleichwohl die Grenze überschreiten. Dann ist regelmäßig danach gefragt, gegen welche völkerrechtliche Norm die Polizisten verstoßen haben könnten. Zu prüfen sind in diesem Fall der Verstoß gegen das völkerrechtliche Gewalt- und Interventionsverbot und vor allem der Verstoß gegen das Verbot der Verletzung der territorialen Integrität.⁴ Hintergrund ist der völkerrechtliche »Grundsatz der Gebietsausschließlichkeit«, der sich aus der staatlichen Souveränität ergibt. Danach dürfen Polizeibeamte nur auf ihrem Staatsgebiet hoheitlich tätig werden.⁵ Zwar gibt es von diesem Grundsatz bestimmte, enge Ausnahmen (z.B. das Servitut⁶, die Verwaltungszession⁷), grundsätzlich ist aber die Zustimmung des Gebietsstaates –

4 Für ein Beispiel s. *Kunig/Uerpmann*, Übungen im Völkerrecht, S. 29 ff. (Fall 1: »Der Gletschermann«).

5 *Ipsen*, Völkerrecht, S. 245 ff. Für das grenzüberschreitende Polizeirecht vgl. auch *Cremer*, Der grenzüberschreitende Einsatz von Polizeibeamten nach dem deutsch-schweizerischen Polizeivertrag, ZaöRV 2000, S. 103, 118 f.

6 Ein Servitut betrifft die Ermächtigung zur Vornahme einzelner räumlicher Zuständigkeiten auf fremdem Gebiet (Bsp. ist die frühere Pass- und Zollkontrolle am Baseler Bahnhof), vgl. *Verdross/Simma*, Universelles Völkerrecht, S. 638 f.

7 Eine Verwaltungszession ist die Ermächtigung, auf einem Teil eines fremden Staatsgebietes die volle Gebietshoheit auszuüben, vgl. *Verdross/Simma*, Universelles Völkerrecht, S. 638, 656 ff.

also der Staat, auf dessen Gebiet der Polizist tätig wird – erforderlich.⁸ Ohne Zustimmung des Gebietsstaates handelt der Entsendestaats völkerrechtswidrig.

Die grenzüberschreitende Polizeitätigkeit ist aber nicht nur ein völkerrechtliches Klausurproblem: Es besteht ein unabweisbares, sicherheitsrechtliches Bedürfnis. Effektive Gefahrenabwehr und Strafverfolgung sind heute bei entgrenzter Kriminalität wie z.B. Internetkriminalität oder Menschenhandel zunehmend nur durch Informationsaustausch und operative Kooperation der Sicherheitsbehörden mehrerer Länder möglich. Diese Situation – territoriale Begrenztheit der Polizeigewalt einerseits und Notwendigkeit der grenzüberschreitenden Polizeitätigkeit andererseits – ist der völkerrechtliche Ausgangspunkt für die polizeiliche Zusammenarbeit in Europa.

C. Grundstrukturen des europäischen Polizeirechts

I. Abgrenzungen: Amts- und Rechtshilfe, völkerrechtliche Polizeikooperation

Das europäische Polizeirecht ist von der Amts- und Rechtshilfe abzugrenzen. Amts- und Rechtshilfe betreffen die einzelfallbezogene Behördenkooperation.⁹ Um Rechtshilfe handelt es sich beispielsweise, wenn deutsche Dienststellen die dänische Polizei ersuchen, das Ferienhaus eines mutmaßlichen Straftäters zu durchsuchen. Die Rechtshilfe geschieht aus Anlass eines Strafprozesses zur Beweissicherung, also repressiv.

Die Amtshilfe betrifft die einzelfallbezogene Behördenkooperation zur Gefahrenabwehr, also präventives Behördenhandeln.¹⁰ Um Amtshilfe handelt es sich, wenn die Polizei vor großen Fußballereignissen Informationen über gewaltbereite Hooligans grenzüberschreitend weitergibt. In beiden Fällen, also sowohl bei

8 Dazu vgl. *Cremer*, Der grenzüberschreitende Einsatz von Polizeibeamten nach dem deutsch-schweizerischen Polizeivertrag, ZaöRV 2000, S. 119 Fn. 88, der darauf hinweist, dass unter Umständen auch ein stillschweigendes Einverständnis bzw. eine Duldung denkbar sei, aus rechtsstaatlichen Erwägungen aber eine vertragliche Regelung vorzugswürdig sei.

9 Vgl. *Breitenmoser*, Die Grundlagen der polizeilichen Zusammenarbeit im Rahmen von Schengen, in: ders./Gless/Lagodny (Hrsg.), Schengen in der Praxis: Erfahrungen und Ausblicke, S. 25, 28.

10 Vgl. dazu *Breitenmoser*, Die Grundlagen der polizeilichen Zusammenarbeit im Rahmen von Schengen, in: ders./Gless/Lagodny (Hrsg.), Schengen in der Praxis: Erfahrungen und Ausblicke, S. 28 ff. und ders., Neuerungen in der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen, in: ders./Ehrenzeller (Hrsg.), Aktuelle Fragen der internationalen Amts- und Rechtshilfe, Bd. 63, S. 9 ff. Vgl. auch *Möstl*, Polizeiliche Sicherheitsgewährleistung im Mehrebenensystem, Die Verwaltung 2008, S. 309, 336.

der Rechts- und Amtshilfe, findet in der Regel *kein* Grenzübertritt der Beamten statt, sondern jeder handelt für den anderen auf *eigenem* Staatsgebiet.¹¹

Das europäische Polizeirecht betrifft demgegenüber ein zunächst nicht einzel-fallbezogenes Polizeihandeln (z.B. Austausch von Verbindungsbeamten, Einrichtung gemeinsamer Datenbanken).¹² Auch der Rechtsquelle nach ist das euro-päische Polizeirecht abzugrenzen: Gemeint ist nur das dem Unionsrecht zuzu-rechnende Polizeirecht, d.h. unionales Sekundärrecht, nicht etwa die völkerrecht-liche Polizeikooperation im Rahmen von Interpol oder aufgrund bilateraler (völ-kerrechtlicher) Polizeiverträge.¹³

II. Zwecke: Freizügigkeitssicherung und europäische innere Sicherheit

Welche Zwecke werden mit dem europäischen Polizeirecht verfolgt? Ursprüng-lich stellte die europäische Polizeikooperation im Rahmen von Schengen 1985 eine Reaktion der Mitgliedstaaten auf die Abschaffung der Kontrollen von Per-sonen und Waren an den Binnengrenzen dar.¹⁴ Zunächst wurde die Schengener Polizeikooperation völkerrechtlich vereinbart und erst später in den Unionskon-text überführt.¹⁵ Hintergedanke war die Gefährdermobilität und eine allgemeine Tendenz zur Internationalisierung von Kriminalität: Wo Freizügigkeit ohne Grenzkontrollen herrscht, nimmt auch die Mobilität des Verbrechens zu.¹⁶ Man sieht: In dieser ersten Phase der Polizeizusammenarbeit fügte sich die Polizeiko-operation noch ganz in die Logik der Personenfreizügigkeit und einer Wirt-schaftsunion ein.

- 11 Anders wohl Breitenmoser, der die grenzüberschreitende Nacheile und Observation der Amtshilfe zurechnet, s. *Breitenmoser*, Die Grundlagen der polizeilichen Zusammenarbeit im Rahmen von Schengen, in: ders./Gless/Lagodny (Hrsg.), Schengen in der Praxis: Er-fahrungen und Ausblicke, S. 31. Wie hier *Cremer*, Der grenzüberschreitende Einsatz von Polizeibeamten nach dem deutsch-schweizerischen Polizeivertrag, ZaöRV 2000, S. 115, der den »Wesenszug der grenzüberschreitenden Polizeieinsätze als »kurzgeschlossene« Rechtshilfe mit Selbsthilfeelementen« bezeichnet.
- 12 Art. 47 Schengener Durchführungsabkommen (SDÜ).
- 13 Zu Interpol s. *Schöndorf-Haubold*, The Administration of Information in International Administrative Law – The Example of Interpol, GLJ 2008, S. 1719 ff. Zu einem bilateralen Polizeivertrag vgl. *Cremer*, Der grenzüberschreitende Einsatz von Polizeibeamten nach dem deutsch-schweizerischen Polizeivertrag, ZaöRV 2000, S. 103 ff.
- 14 Vgl. *Monar*, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht: Theoretische und dogmatische Grundzüge, S. 749, 754.
- 15 Zur Integration des Schengen-Besitzstandes in das Unionsrecht durch das Schengen-Protokoll vgl. *Stämpfli*, Das Schengener Informationssystem und das Recht der informa-tionellen Selbstbestimmung, S. 24 f.
- 16 Dazu *Schoch*, Polizei- und Ordnungsrecht, in: Schmidt-Aßmann/ders. (Hrsg.), Besonde-res Verwaltungsrecht, S. 127, 138.

Das hat sich geändert. Seit etwas mehr als zehn Jahren bildet sich – verstärkt durch den Verfassungsprozess Anfang der 2000er-Jahre – eine neue, wesentlich ambitioniertere Zwecksetzung heraus.¹⁷ Das Stichwort der »Bürgerunion« mit einem eigenen Sicherheitsdiskurs ist bereits erwähnt worden. Die derzeit ver-folgte politische Konzeption der europäischen inneren Sicherheit findet sich im sog. Stockholmer Programm des Europäischen Rates von 2010.¹⁸ Das Stockhol-mer Programm geht über bloß flankierende Maßnahmen zur Sicherung der Schengen-Ziele weit hinaus: Hier ist z.B. von der Schaffung gemeinsamer Min-destnormen im Strafrecht, der gemeinsamen Bekämpfung schwerer Kriminalität bis hin zur Entwicklung einer gemeinsamen Sicherheitskultur die Rede. Dieser Eindruck der zunehmenden Bedeutung des Politikfelds der europäischen inneren Sicherheit wird noch verstärkt durch die Anordnung der Politikziele im Vertrag von Lissabon: So führt Art. 3 Abs. 2 EU-Vertrag n.F., der die Ziele der Union nennt, die Sicherheitsgewährleistung prominent an zweiter Stelle (noch vor dem Binnenmarkt) auf. Bemerkenswert ist auch, dass die Zahl der die innere Sicher-heit betreffenden Änderungen durch den Vertrag von Lissabon die jedes anderen Politikbereichs übertrifft.¹⁹

War bis in die 1990er-Jahre hinein primär von Europa als einer »Wirtschafts-union« die Rede, so wird man das Bild nunmehr um die »Sicherheitsunion« – so ein in der Literatur verwendeter treffender Terminus – ergänzen müssen.²⁰

III. Inhaltlicher Schwerpunkt: Grenzüberschreitende Informationsverwaltung

Worum geht es im europäischen Polizeirecht inhaltlich? Welches sind die poli-zeilichen Handlungsfelder im Mehrebenensystem?

- 17 Eingeleitet wurde dieser Prozess mit der Schaffung einer neuartigen politischen Integri-ationsfigur, der des »Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« im Jahr 1999 mit dem Vertrag von Amsterdam und den dazu ausgearbeiteten politischen Mehrjahrespro-grammen: Tampere-Programm (1999–2004), Haager Programm (2004–2009), Stockhol-mer Programm (2009–2014). Vgl. dazu *Monar*, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 754.
- 18 Europäischer Rat, Stockholmer Programm, ABl. C 115 v. 4. Mai 2010, 1 ff. Die Weiter-entwicklung der Polizeikooperation hat sicherlich auch begünstigt, dass sich bestimmte Gefahren – etwa der Terrorismus, der Menschen- oder Drogenhandel – nur durch grenz-überschreitende Maßnahmen eindämmen lassen. Vgl. Stockholmer Programm, a.a.O., S. 21: »Die Union kann einen tatsächlichen Zusatznutzen für die Bekämpfung bestimmter Arten von Bedrohungen bewirken, die ein hohes Maß an koordiniertem Vorgehen erfor-dern.«
- 19 *Monar*, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 751.
- 20 Vgl. *Kremer*, Sicherheitsunion Europa: Stellung und Funktion des Europäischen Polizei-amts (Europol), in: Derra (Hrsg.), Freiheit, Sicherheit und Recht, S. 571–587.

Das europäische Polizeirecht ist, wie modernes nationales Polizeirecht zunehmend auch, im Wesentlichen ein Informationsverwaltungsrecht.²¹ Unter »Informationsverwaltung« wird die Einholung, Speicherung, Verarbeitung, Analyse und der Austausch von Informationen verstanden.²² Zur Gefahrenabwehr, als der klassischen Polizeiaufgabe, gehört heute auch die sog. Gefahrenvorsorge. Mit der Gefahrenvorsorge ist hoheitliche Tätigkeit im Vorfeld konkreter Gefahren gemeint, um deren Entstehung zu verhindern oder um diese später besser bekämpfen zu können.²³ Die im Vorfeld der Gefahr ansetzende Vorsorge ist in erster Linie Informationsmanagement.²⁴ Man denke etwa an die Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikationsdaten²⁵ oder die Erfassung von Kfz-Kennzeichen zum Abgleich mit Fahndungsdateien²⁶.

Worin bestehen die Besonderheiten der Informationsverwaltung im Kontext des europäischen Polizeirechts? Im Vordergrund steht der grenzüberschreitende Informationsaustausch. Eine europäische Informationsverwaltung ist notwendig, weil es den Staaten wegen des völkerrechtlichen Grundsatzes der Gebietsausschließlichkeit verwehrt ist, selbst grenzüberschreitend Informationen zu sammeln.²⁷ Nach dem »Grundsatz der Verfügbarkeit« sollen Informationen grenzüberschreitend an andere Sicherheitsbehörden zu Bedingungen weitergegeben werden, die nicht strenger sein dürfen als die Bedingungen, die für einen rein nationalen Informationsaustausch gelten.²⁸ Wenn man so will, handelt es sich um

- 21 Dies hängt zum einen mit der Ausdehnung der Gefahrenabwehr auf die Gefahrenvorsorge zusammen, also der Vorverlagerung polizeilicher Aktivitäten. Das (Wieder-)Aufreten von Gefährdungsarten, wie z.B. des Terrorismus oder der organisierten Kriminalität, verlangt die Einräumung polizeilicher Vorfeldbefugnisse. Dazu gehören v.a. die Sammlung und Speicherung von Informationen, vgl. *Schoch*, Polizei- und Ordnungsrecht, in: Schmidt-Aßmann/ders. (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, S. 138 ff. m.w.N.
- 22 Vgl. z.B. Art. 5 Abs. 1 lit. a) Beschluss des Rates v. 6. April 2009, zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (Europol), ABl. L 121 v. 15. Mai 2009, 37.
- 23 *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 10.
- 24 Vgl. allgemein zu Gefahrenvorsorge und Risikomanagement im Rechtsstaat: *Gusy*, Gewährleistung von Freiheit und Sicherheit im Lichte unterschiedlicher Staats- und Verfassungsverständnisse, VVDStRL 63 (2004), S. 151 ff.; *Frenz*, Die Verschränkung von Gefahrenabwehr und Gefahrenvorsorge, DÖV 2006, S. 718–725.
- 25 BVerfGE 121, 1.
- 26 BVerfGE 120, 378.
- 27 Vgl. *Schöndorf-Haubold*, Internationale Sicherheitsverwaltung – Erscheinungsformen, normative Steuerung und Kontrolle, in: Trute u.a. (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, S. 575, 580 ff.; *Möstil*, Polizeiliche Sicherheitsgewährleistung im Mehrebenensystem, *Die Verwaltung* 2008, S. 321.
- 28 Art. 3 Abs. 3, Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates vom 18. Dezember 2006, über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ABl. L 386 v. 29. Dezember 2006, 89 (»RB-Informationsaustausch«). Dieser Rahmenbeschluss besitzt Schengen-Relevanz, s. auch *Breitenmoser*, Die Grundlagen der polizeilichen Zusammen-

einen informationellen Nichtdiskriminierungsgrundsatz. Die Informationsaustauschpflichten ergeben sich im europäischen Polizeirecht aus dem Schengener Durchführungsabkommen, dem Europol-Beschluss und weiteren Sekundärrechtsakten.

Wird beispielsweise ein deutscher Tourist in Amsterdam angehalten, weil er zu schnell gefahren ist, so fragt die niederländische Polizeistreife im Rahmen eines automatisierten Verfahrens mehrere Datenbanken ab, darunter auch den Zentralrechner des Schengener Informationssystems (SIS) in Straßburg. Das SIS ist ein Erfassungs- und Abfragesystem, das der Personen- und Sachfahndung dient.²⁹ In das SIS übermitteln alle Schengen-Staaten neue Ausschreibungen von Personen oder Sachen.³⁰ Die Polizeistreife prüft also u.a., ob gegen den Befragten eine polizeiliche Ausschreibung durch einen Schengen-Staat vorliegt.

Neben dem Schwerpunkt der polizeilichen Informationsverwaltung gibt es weitere Handlungsfelder: Zu nennen sind der Austausch und die Fortbildung von Sicherheitspersonal sowie die Zusammenarbeit in der kriminaltechnischen Entwicklung.³¹ So kann z.B. die Verwendung aufeinander abgestimmter Funkgeräte in Grenzgebieten oder bei gemeinsamen Operationen wichtig sein.³² Schließlich ist Europol, das Europäische Polizeiamt mit Sitz in Den Haag, zu nennen. Europol unterstützt im Wesentlichen die Sicherheitsbehörden der EU-Mitgliedstaaten bei der Verhütung und Verfolgung grenzüberschreitender Kriminalität.³³ Europol hat keine eigenen Zwangsbefugnisse. Es handelt sich also nicht um ein europäisches FBI. Allerdings wird Europol zunehmend zu einem wichtigen Akteur in der europäischen Sicherheitsarchitektur. Beispielsweise war Europol im Februar 2010 daran beteiligt, mit Polizeibehörden aus 20 Ländern in der »Operation Typhon« einen Pädophilen-Ring auszuheben. Dieser hatte kinderpornographische Bilder über eine österreichische Website verbreitet.³⁴

- arbeit im Rahmen von Schengen, in: ders./Gless/Lagodny (Hrsg.), *Schengen in der Praxis: Erfahrungen und Ausblicke*, S. 37 Anm. 65.
- 29 *Breitenmoser*, Neuerungen in der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen, in: ders./Ehrenzeller (Hrsg.), *Aktuelle Fragen der internationalen Amts- und Rechtshilfe*, Bd. 63, S. 42.
- 30 *Breitenmoser*, Neuerungen in der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen, in: ders./Ehrenzeller (Hrsg.), *Aktuelle Fragen der internationalen Amts- und Rechtshilfe*, Bd. 63, S. 42 f.
- 31 Art. 87 Abs. 2 lit. b) und c) AEUV.
- 32 Vgl. Art. 44 SDÜ.
- 33 Zu Europol vgl. *Kremer*, Sicherheitsunion Europa: Stellung und Funktion des Europäischen Polizeiamts (Europol), in: Derra (Hrsg.), *Freiheit, Sicherheit und Recht*.
- 34 Europäische Kommission, Mitteilung v. 20. Juli 2010, KOM(2010)385 endg., S. 44.

D. Grundlegende Änderungen durch den Vertrag von Lissabon

Die verfassungsrechtliche Rahmenordnung des europäischen Polizeirechts bilden die Art. 87 bis Art. 89 AEUV. Die Veränderungen in der europäischen Verfassung durch den Vertrag von Lissabon werden zumindest mittelfristig zu einem strukturellen Wandel des europäischen Polizeirechts führen, eine Transformation, die man als Ergänzung der dezentral-kooperationsrechtlichen Konzeption um zentralisiert-koordinationsrechtliche Elemente beschreiben kann.

I. Supranationalisierung: Entpolitisierung durch »Vergemeinschaftung«

Nicht immer wird hinreichend herausgestellt, dass unter den europäischen Akteuren mit einer eigenen Integrationsagenda die Unionsgerichtsbarkeit, insbesondere der EuGH, ein klarer Gewinner des Vertrags von Lissabon ist. Unter Gesichtspunkten ist der EuGH durch den Reformvertrag entschieden gestärkt worden. Der EuGH wird – in manchen Fällen nach einer Übergangszeit – in Zukunft vollumfänglich über Rechtsakte zur europäischen inneren Sicherheit, also auch über solche des europäischen Polizeirechts, zu entscheiden haben. Auf längere Sicht ist zu erwarten, dass der EuGH der europäischen Sicherheitsunion eine eigene Prägung geben wird, so wie er es auch bei der Wirtschaftsunion getan hat.

Wie wurde diese Machterweiterung des EuGH in Sicherheitsfragen rechtstechnisch bewerkstelligt? Die für den Bereich der europäischen inneren Sicherheit und das Polizeirecht entscheidende Änderung durch Lissabon besteht in der (weitgehenden) Aufhebung der bekannten Säulenstruktur. Dies hat zur Folge, dass auch die Materie der Polizeizusammenarbeit »vergemeinschaftet« wird. Dieser Terminus ist jetzt besser zu ersetzen durch »unionisiert«, denn durch den Vertrag von Lissabon ist die EG in der EU aufgegangen, die Union ist Rechtsnachfolgerin der Europäischen Gemeinschaft (vgl. Art. 1 Abs. 3 S. 2 EU n.F.).³⁵ Jedenfalls ist die Polizeikooperation als Teil der vormaligen dritten Säule nunmehr supranational verfasst, im Unterschied zur intergouvernementalen Regelung unter dem alten EU-Vertrag.

35 Als – wegen der oft engen Verbindung zu RFSR-Fragen relevante – Ausnahme ist zu erwähnen, dass die Säulenstruktur in Bezug auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) erhalten bleibt. Die GASP ist im Vertrag über die Europäische Union (EU n.F.) geregelt und weiterhin intergouvernemental verfasst, vgl. dazu *Monar*, Die Vertragsreformen von Lissabon in den Bereichen Inneres und Justiz: verstärkte Handlungsfähigkeit, Kontrolle und Differenzierung, *Integration* 2008, S. 381 f. Vgl. *Oppermann/Classen/Nettesheim*, *Europarecht*, S. 67 sowie S. 685.

Über die Frage, was »Supranationalität« bedeutet, herrscht bekanntlich keine Einigkeit.³⁶ Drei Aspekte der Supranationalisierung, die die Stärkung der Gerichtsbarkeit betreffen, sind hervorzuheben: *Erstens* die Erweiterung von Individualrechtsschutzmöglichkeiten. Privatpersonen können – bei Vorliegen der prozessualen Voraussetzungen im Übrigen – mit der Nichtigkeitsklage nunmehr grundsätzlich alle Sekundärrechtsakte, die den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts betreffen, angreifen.³⁷ Dies kann zukünftige Sekundärrechtsakte im Bereich der Telekommunikationsdatenspeicherung oder auch die Fluggastdatenspeicherung betreffen.³⁸

Zweitens die direkte Stärkung der Befugnisse des EuGH: Da die Einschränkungen für Vorabentscheidungsverfahren aufgehoben wurden, können die mitgliedstaatlichen Gerichte nunmehr alle künftigen Sekundärrechtsakte im Bereich des europäischen Polizeirechts, auf die es zur Fallentscheidung ankommt, dem EuGH vorlegen.³⁹ Damit erhält der EuGH unmittelbar die Möglichkeit, seine eigene politische Agenda im Bereich der europäischen inneren Sicherheit zu verfolgen.

36 Vgl. die Auflistung einiger Elemente der Supranationalität bei *Oppermann/Classen/Nettesheim*, *Europarecht*, S. 60 ff.

37 Art. 263 Abs. 4 AEUV: Klagen gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter sind zulässig, wenn der Kläger unmittelbar betroffen ist und weitere Durchführungsmaßnahmen nicht erforderlich sind. Eine Möglichkeit zur Rechtsschutzausdehnung, die für Klagen gegen Europol relevant sein wird, enthält zudem Art. 263 Abs. 5 AEUV. Vgl. zum Ganzen von *Arnauld*, Die Europäisierung des Rechts der inneren Sicherheit, *JA* 2008, S. 331.

38 Zu beachten ist allerdings, dass im europäischen Polizeirecht gegenwärtig oft Durchsetzungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten erforderlich sein werden. Damit wird eine Voraussetzung der Individualklagemöglichkeit in Art. 263 Abs. 4 AEUV oft nicht erfüllt sein (so auch von *Arnauld*, Die Europäisierung des Rechts der inneren Sicherheit, *JA* 2008, S. 331).

39 Allerdings sieht Art. 10 des Protokolls Nr. 36 über die Übergangsbestimmungen zum Vertrag von Lissabon zwei bedeutsame Ausnahmen vor: Zum einen ist die Befugnis der Kommission zur Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens und die neue Zuständigkeitserweiterung des Gerichtshofs innerhalb einer Übergangsperiode von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon auf die Rechtsakte der polizeilichen Zusammenarbeit (und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen), die vor Inkrafttreten des Vertrags angenommen wurden, nicht anwendbar. Zum anderen wird in Art. 276 AEUV erklärt, dass der Gerichtshof nicht zuständig sei »für die Überprüfung der Gültigkeit oder Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen der Polizei oder anderer Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaats oder der Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit.« Zum Ganzen vgl. *Monar*, Die Vertragsreformen von Lissabon in den Bereichen Inneres und Justiz: verstärkte Handlungsfähigkeit, Kontrolle und Differenzierung, *Integration* 2008, S. 394 f. Zur früheren Rechtslage s. Art. 35 EU a.F., Art. 68 EG; vgl. dazu von *Arnauld*, Die Europäisierung des Rechts der inneren Sicherheit, *JA* 2008, S. 331. Ausführlich auch von *Danwitz*, Rechtsschutz im Bereich polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit der Europäischen Union, in: *Butzer/Kaltenborn/Meyer* (Hrsg.), *Organisation und Verfahren im sozialen Rechtsstaat*, S. 49–64.

Schließlich, *drittens*, die Ausdehnung der Prinzipien des Anwendungsvorrangs und der unmittelbaren Anwendbarkeit auch auf das europäische Polizeirecht: Ein Sekundärrechtsakt des europäischen Polizeirechts kann nun in europarechtlichen Sachverhalten Vorrang vor nationalem Polizeirecht behaupten.⁴⁰ Wegen der – wohl eher theoretisch bleibenden – unmittelbaren Anwendbarkeit können Rechtsakte des europäischen Polizeirechts zudem auch Rechte und Pflichten für Privatpersonen begründen sowie von Verwaltungsbehörden und Gerichten durchgesetzt werden.⁴¹

Die Supranationalisierung durch den Vertrag von Lissabon stellt die für die langfristige Entwicklung des europäischen Polizeirechts wichtigste Veränderung dar. Wie kann dieser Vorgang wissenschaftlich beschrieben werden? Hier ist ein Blick auf die politikwissenschaftliche Literatur hilfreich: Dort wird diese Entwicklung zu Recht als eine »Entpolitisierung« angesprochen.⁴² Es handelt sich um eine Entpolitisierung durch Juridifizierung, indem Individualklagemöglichkeiten geschaffen oder erweitert werden, aber auch, indem der EuGH jetzt vollumfänglich auf die Fragen der europäischen inneren Sicherheit zugreifen kann. Der EuGH wird künftig ein nicht zu unterschätzender Akteur in der europäischen Sicherheitsunion sein.

Eine erste Stärkung zentralisiert-koordinationsrechtlicher Elemente durch den Vertrag von Lissabon besteht damit in der Stärkung des EuGH: Wo die Grenze zwischen der mitgliedstaatlichen und der unionalen Verantwortung für die europäische innere Sicherheit liegt, mit anderen Worten die Kompetenzkoordination, wird in Zukunft immer mehr die Frage des Europäischen Gerichtshofs sein. Dies hängt mit dem Vorrangprinzip zusammen: In ständiger Rechtsprechung nimmt der EuGH die »juristische Kompetenz-Kompetenz«, also die Befugnis zur Kompetenzsphärenabgrenzung, für sich in Anspruch.⁴³

II. Grundrechtsschutz: Europäisierte Freiheit

Ein zweiter, grundlegender Aspekt des europäischen Polizeirechts nach Lissabon soll hier gestreift werden: die Veränderungen im Grundrechtsschutz. Im Bereich des europäischen Polizeirechts stellen sich komplexe Grundrechtsfragen. Da europäisches Polizeirecht im Schwerpunkt ein Informationsverwaltungsrecht dar-

stellt, ist es naheliegend, dass – in grundrechtlicher Hinsicht – in erster Linie Fragen des Privatheitsgrundrechts, genauer des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, betroffen sind. Man denke nur an das – bislang nicht hinreichend geklärte – Problem, dass Europol personenbezogene Daten aus Drittstaaten entgegennimmt, die unter Missachtung von Menschenrechtsgarantien erlangt wurden und diese Daten dann in europäischen und mitgliedstaatlichen Datenbanken abrufbar werden.⁴⁴ Wo welche Daten über ihn gespeichert sind, kann der Einzelne schon jetzt kaum noch überblicken.⁴⁵

Der Vertrag von Lissabon stärkt den – wenn auch noch immer nicht vollständig befriedigenden⁴⁶ – Grundrechtsschutz im Bereich der Sicherheitsunion.⁴⁷ Anders als das deutsche Grundgesetz enthält die nunmehr rechtsverbindliche Europäische Grundrechtecharta (GRCh) ausdrücklich den Schutz personenbezogener Daten.⁴⁸ Die weit gefasste Formulierung des Datenschutzgrundrechts in der Charta und die dort verlangte Einrichtung einer Datenschutzkontrollinstitution (Art. 8 Abs. 3 GRCh) sind wichtige Fortschritte. Mit dem erwähnten Wegfall der Zuständigkeitsbegrenzung im sicherheitsrechtlichen Kontext hat der EuGH nunmehr die Möglichkeit, seine Rechtsprechung zum Datenschutzgrundrecht weiter auszubauen, wobei er rechtsvergleichend die – teilweise schon sehr weit entwickelte – nationale Datenschutzrechtsprechung berücksichtigen sollte.⁴⁹

Etwas zurückhaltender muss der Gewinn durch den im Vertrag vorgesehenen (Art. 6 Abs. 2 EU n.F.) Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) bewertet werden: Der datenschutzrechtliche Minimalschutz durch das konventionsrechtliche Privatheitsgrundrecht (Art. 8 EMRK) reicht wohl im Hinblick auf die komplexe unionale Informationsverwaltung gegenwärtig nicht aus.⁵⁰ Allerdings ist der Straßburger Menschenrechtsgerichtshof gegenwärtig da-

40 Vgl. von *Arnauld*, Die Europäisierung des Rechts der inneren Sicherheit, JA 2008, S. 327 f.

41 Zur unmittelbaren Anwendbarkeit vgl. *Haltern*, Europarecht, S. 314 ff.

42 Vgl. *Balzaq*, The Policy Tools of Securitization: Information Exchange, EU Foreign and Interior Policies, JCMS 2008, S. 75, 93 f.

43 Vgl. dazu *Haltern*, Europarecht, S. 444. Aus einer grundsätzlichen Perspektive s. auch *Sabel/Gerstenberg*, Constitutionalising an Overlapping Consensus, ELJ 2010, S. 511 ff.

44 Dieses Problem erwähnt *Baldus*, Polizeiliche Zusammenarbeit im Raum der Freiheit, der Sicherheit und Rechts, in: Pache (Hrsg.), Die Europäische Union – Ein Raum – der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts?, S. 34, 48.

45 Vgl. auch die Kritik bei *Fischer-Lescano/Tohidipur*, Europäisches Grenzkontrollregime. Rechtsrahmen der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX, ZaöRV 2007, S. 1219, 1260.

46 Kritisch insbesondere *Monar*, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 788 f., der einwendet, dass die Vertragsbestimmungen des »Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« keinen ausdrücklichen Bezug zur Charta herstellten.

47 Vgl. grundsätzlich *Mayer*, Der Vertrag von Lissabon und die Grundrechte, EuR, Beiheft 1 (2009), S. 87 ff.

48 Art. 8 GRCh.

49 Zum Export datenschutzrechtlicher Dogmatik s. ausführlich *Britz*, Europäisierung des grundrechtlichen Datenschutzes?, EuGRZ 2009, S. 1, 11.

50 Vgl. auch *Stämpfli*, Das Schengener Informationssystem und das Recht der informationellen Selbstbestimmung, S. 413.

bei, seine Rechtsprechung in Fragen des Datenschutzrechts auszubauen, sodass mittelfristig auch hier eine zeitgemäße Dogmatik bereitstehen wird.⁵¹

Neben der Grundrechtecharta ist die sekundärrechtliche Ausgestaltung des Datenschutzes im Bereich der Sicherheitszusammenarbeit bedeutsam: Hervorzuheben ist der neue Rahmenbeschluss des Rats zum Datenschutz, der bis Ende November 2010 von den Mitgliedstaaten umzusetzen war.⁵² Der Rahmenbeschluss sieht ein hohes Datenschutzniveau vor: Beispielsweise enthält er Regelungen für die Weiterleitung von Daten an Drittstaaten (Art. 13 RB-Datenschutz) und umfassende Auskunfts-, Berichtigungs- und Lösungsansprüche betroffener Personen (Art. 17 und Art. 18 RB-Datenschutz). Damit dürften einige der in der Literatur geäußerten datenschutzrechtlichen Bedenken überholt sein.

Festzuhalten ist: Die zunehmende Regelungsverdichtung und die wachsende Grundrechtsrelevanz des europäischen Polizeihandels erfordern – gleichsam als Korrelat – die weitere Europäisierung grundrechtlicher Freiheit. Die angemessene Koordination der Belange von Freiheit und Sicherheit, die Rechtsgüterkoordination, kann und muss nach Lissabon daher zunehmend auf europäischer Ebene, insbesondere durch den EuGH und den europäischen Gesetzgeber, vorgenommen werden.⁵³

III. Demokratisierung: Das Europäische Parlament als Kontrollinstanz und Mitgestalter

Eine dritte unionsverfassungsrechtliche Entwicklung betrifft die Stärkung der demokratischen Legitimation im Bereich des europäischen Polizeirechts. Zum einen räumt der Vertrag von Lissabon erstmals die Möglichkeit der parlamentarischen Kontrolle von Europol ein.⁵⁴ Die Stärkung der demokratischen Legitimation im Bereich des europäischen Polizeirechts ist aus koordinationsrechtlicher Perspektive notwendig: Je mehr die Regelungsdichte im Bereich des europäi-

schen Polizeirechts zunimmt, je mehr Aufgaben Institutionen wie Europol bekommen, je grundrechtssensibler die europäische Polizeitätigkeit wird, desto wichtiger wird die demokratische Kontrolle des europäischen Verwaltungshandelns. Zum anderen wird das Europäische Parlament weitgehend zum gleichberechtigten Mitgestalter der Polizeizusammenarbeit. Insbesondere durch die Einsetzung des »ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens« als Standardverfahren im Bereich der Polizeizusammenarbeit würde das Europäische Parlament beträchtlich gestärkt.⁵⁵

Die entscheidenden Debatten über die Balance von Sicherheit und Freiheit in Europa werden nun nicht mehr nur im Rat, sondern vor allem auch von einem direkt demokratisch legitimierten Gesetzgeber geführt. Wie ernst das Europäische Parlament diese Rolle nimmt, wird zum Beispiel an der Entschließung vom Mai 2010 zu den PNR-Abkommen deutlich: Das Parlament vertagte die Zustimmung zu den neuen PNR-Abkommen, bis seinen – vor allem datenschutzrechtlichen – Bedenken Rechnung getragen wurde.⁵⁶

E. Schluss

Das europäische Polizeirecht ist ein Bestandteil der Konzeption europäischer innerer Sicherheit und dient der Schaffung und Aufrechterhaltung einer »Bürgerunion« angesichts grenzüberschreitender Gefährdungen. Die Art. 87 bis Art. 89 AEUV stellen dafür zusammen mit dem Datenschutzgrundrecht in Art. 8 GRCh den verfassungsrechtlichen Rahmen bereit. Der Reformvertrag ändert nichts an dem primären Wirkungskreis des europäischen Polizeirechts im Bereich der Gefahrenvorsorge durch grenzüberschreitendes Informationsmanagement. Insbesondere wurden keine Zwangsbefugnisse für europäische Institutionen wie Europol begründet. Es bleibt also grundsätzlich beim dezentralen Vollzug polizeilich-

51 EGMR Urt. v. 4. Dezember 2009, Nr. 30562/04 u.a. (*S. u. Marper*), noch nicht veröff.; EGMR Urt. v. 2. September 2010, Nr. 35623/05 (*Uzun*), EuGRZ 2011, 115 ff.; EGMR Entsch. v. 2. Februar 2010, Nr. 964/07, (*Dalea*), noch nicht veröff.; EGMR Entsch. v. 5. Oktober 2010, Nr. 420/07 (*Köpke*), noch nicht veröff.

52 Rat der Europäischen Union, Rahmenbeschluss 2008/077/JI v. 27. November 2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden (RB-Datenschutz), ABl.L 350 v. 30. Dezember 2008, 60.

53 Zu den gegenwärtigen Tendenzen im deutschen Recht und zur Kritik vgl. die Analyse bei *Lepsius*, Freiheit und Sicherheit – ein zunehmend asymmetrisches Verhältnis, in: Schuppert u.a. (Hrsg.), *Der Rechtsstaat unter Bewährungsdruck*, S. 23–54.

54 Art. 88 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV. An dieser Kontrolle sollen die nationalen Parlamente beteiligt werden.

55 Art. 87 Abs. 2 und Art. 88 Abs. 2 AEUV legen das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (s. Art. 289, Art. 294 AEUV) als Standardrechtssetzungsverfahren fest. Gewichtige Ausnahmen finden sich allerdings in Art. 74 AEUV (Anhörungsverfahren im Bereich der Verwaltungszusammenarbeit von Behörden), Art. 87 Abs. 3 AEUV (besonderes Gesetzgebungsverfahren für die operative Behördenzusammenarbeit) und in Art. 89 AEUV (besonderes Gesetzgebungsverfahren für die staatsübergreifende hoheitliche Tätigkeit mitgliedstaatlicher Behörden). Die neue, aktive Rolle des Europäischen Parlaments wird zudem verstärkt durch eine Unterrichtungspflicht nach Art. 70 S. 2 AEUV, mit der u.a. das Europäische Parlament über die Resultate der Sicherheitspolitik der Union informiert werden muss.

56 Entschließung des Europäischen Parlaments v. 5. Mai 2010, zum Start der Verhandlungen über Abkommen über Fluggastdatensätze mit den USA, Australien und Kanada (P7_TA(2010)0144).

cher Aufgaben. Dennoch wird mit dem Vertrag von Lissabon strukturell eine neue Integrationsstufe im Bereich des europäischen Polizeirechts eingeleitet.

Die neue Integrationsstufe betrifft zum einen die Juridifizierung des Politikfeldes der europäischen Polizeikooperation. Dafür wird das bewährte Mittel der Supranationalisierung (durch Aufhebung der Säulenstruktur) gewählt. Zum zweiten wird die neue Integrationsstufe im Bereich des europäischen Polizeirechts durch eine Stärkung der Akteure EuGH und Europäisches Parlament erreicht. Drittens wird der Einzelne als Wahrer seiner Rechte auch im Bereich der europäischen inneren Sicherheit durch erweiterte Rechtsschutzmöglichkeiten und Neuerungen im Grundrechtsschutz aktiviert.

Diese Entwicklungen sind zu begrüßen. An ihnen lässt sich eine Tendenz erkennen, Fragen des europäischen Polizeirechts nicht mehr nur mit der bisherigen dezentral-kooperationsrechtlichen Logik zu behandeln, sondern diese schrittweise zu ergänzen, um dezentral-koordinationsrechtliche Elemente. Dem ist zum einen aus Grundrechtsschutzerwägungen zuzustimmen, da Rechtsakte des europäischen Polizeirechts zunehmend grundrechtssensible Fragen (insbesondere der Privatheit) betreffen, die der (gerichtlichen) Abwägung im Einzelfall und der europaeinheitlichen Regelung bedürfen. Indem das Europäische Parlament in Bezug auf Rechtsakte im Bereich des europäischen Polizeirechts ein größeres Mitspracherecht erhält, wird eine (längst überfällige) Steigerung der demokratischen Legitimation für dieses Rechtsgebiet erlangt.

Das europäische Polizeirecht hat nach dem Vertrag von Lissabon das Potential, sich zu einem Referenzgebiet für die funktionale Aufgabenteilung zwischen Mitgliedstaaten und europäischer Ebene zu entwickeln.

Literaturverzeichnis

- Arnauld, Andreas von*, Die Europäisierung des Rechts der inneren Sicherheit, JA 2008, S. 327 ff.
- Baldus, Manfred*, Polizeiliche Zusammenarbeit im Raum der Freiheit, der Sicherheit und Rechts – Rechtliche Grundlagen, Erscheinungsformen und Problemfelder, in: Pache, Eckhard (Hrsg.), Die Europäische Union – Ein Raum – der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts?, Baden-Baden 2005, S. 34 ff.
- Balzaq, Thierry*, The Policy Tools of Securitization: Information Exchange, EU Foreign and Interior Policies, JCMS 2008, S. 75 ff.
- Breitenmoser, Stephan*, Die Grundlagen der polizeilichen Zusammenarbeit im Rahmen von Schengen, in: ders. / Gless, Sabine / Lagodny, Otto (Hrsg.), Schengen in der Praxis: Erfahrungen und Ausblicke, Zürich/St. Gallen 2009, S. 25 ff.
- Breitenmoser, Stephan*, Neuerungen in der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen, in: ders. / Ehrenzeller, Bernhard (Hrsg.), Aktuelle Fragen der internationalen Amts- und Rechtshilfe, Bd. 63, St. Gallen 2009, S. 9 ff.
- Britz, Gabriele*, Europäisierung des grundrechtlichen Datenschutzes?, EuGRZ 2009, S. 1 ff.
- Cremer, Hans-Joachim*, Der grenzüberschreitende Einsatz von Polizeibeamten nach dem deutsch-schweizerischen Polizeivertrag, ZaöRV 2000, S. 103 ff.
- Danwitz, Thomas von*, Rechtsschutz im Bereich polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit der Europäischen Union, in: Butzer, Hermann / Kaltenborn, Markus / Meyer, Wolfgang (Hrsg.), Organisation und Verfahren im sozialen Rechtsstaat, Festschrift f. Friedrich E. Schnapp, Berlin 2008, S. 49 ff.
- Fischer-Lescano, Andreas / Tohidipur, Timo*, Europäisches Grenzkontrollregime. Rechtsrahmen der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX, ZaöRV 2007, S. 1219 ff.
- Frenz, Walter*, Die Verschränkung von Gefahrenabwehr und Gefahrenvorsorge, DÖV 2006, S. 718 ff.
- Gusy, Christoph*, Gewährleistung von Freiheit und Sicherheit im Lichte unterschiedlicher Staats- und Verfassungsverständnisse, VVDStRL 63 (2004), S. 151 ff.
- Haltern, Ulrich*, Europarecht, 2. Auflage, Tübingen 2007.
- Ipsen, Knut*, Völkerrecht, 4. Auflage, München 1999.
- Kremer, Bernd*, Sicherheitsunion Europa: Stellung und Funktion des Europäischen Polizeiamts (Europol), in: Derra, Hans-Jörg (Hrsg.), Freiheit, Sicherheit und Recht, Festschrift f. Jürgen Meyer, Baden-Baden 2006, S. 571 ff.
- Kunig, Philip / Uerpman, Robert*, Übungen im Völkerrecht, 2. Auflage, Berlin 2006, S. 29 ff.
- Leiß, Olaf*, Europa zwischen Nationalstaat und Integration, Wiesbaden 2009.
- Lepsius, Oliver*, Freiheit und Sicherheit – ein zunehmend asymmetrisches Verhältnis, in: Schuppert, Gunnar Folke u.a. (Hrsg.), Der Rechtsstaat unter Bewährungsdruck, Baden-Baden 2010, S. 23 ff.
- Mayer, Franz C.*, Der Vertrag von Lissabon und die Grundrechte, EuR, Beiheft 1 (2009), S. 87 ff.
- Möllers, Christoph*, Verfassunggebende Gewalt – Verfassung – Konstitutionalisierung, in: Bogdandy, Armin von / Bast, Jürgen (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht: Theoretische und dogmatische Grundzüge, 2. Auflage, Berlin/Heidelberg 2009, S. 227 ff.

- Monar, Jörg, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: Bogdandy, Armin von / Bast, Jürgen (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht: Theoretische und dogmatische Grundzüge, 2. Auflage, Berlin/Heidelberg 2009, S. 749 ff.
- Monar, Jörg, Die Vertragsreformen von Lissabon in den Bereichen Inneres und Justiz: verstärkte Handlungsfähigkeit, Kontrolle und Differenzierung, *Integration* 2008, S. 379 ff.
- Möstl, Markus, Polizeiliche Sicherheitsgewährleistung im Mehrebenensystem, *Die Verwaltung* 2008, S. 309 ff.
- Müller-Graff, Peter-Christian, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Lissabonner Reform, *EuR*, Beiheft 1, 2009, S. 105 ff.
- Oppermann, Thomas / Classen, Claus Dieter / Nettesheim, Martin, *Europarecht*, 4. Auflage, München 2009.
- Sabel, Charles F. / Gerstenberg, Oliver, Constitutionalising an Overlapping Consensus: The ECJ and the Emergence of a Coordinate Constitutional Order, *European Law Journal* 2010, S. 511 ff.
- Schenke, Wolf-Rüdiger, *Polizei- und Ordnungsrecht*, 6. Auflage, Heidelberg 2009.
- Schoch, Friedrich, *Polizei- und Ordnungsrecht*, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard / ders. (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 14. Auflage, Berlin 2008, S. 127 ff.
- Schöndorf-Haubold, Bettina, Internationale Sicherheitsverwaltung – Erscheinungsformen, normative Steuerung und Kontrolle, in: Trute, Hans-Heinrich u.a. (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, Tübingen 2008, S. 575 ff.
- Schöndorf-Haubold, Bettina, The Administration of Information in International Administrative Law – The Example of Interpol, *GLJ* 9 (2008), S. 1719 ff.
- Stämpfli, Sandra, *Das Schengener Informationssystem und das Recht der informationellen Selbstbestimmung*, Bern 2009.
- Verdross, Alfred / Simma, Bruno, *Universelles Völkerrecht*, 3. Aufl., Berlin 1984.

Das Welthandelsrecht als Paramètre de Legalité in der Europäischen Union

Jesko Petersen, LL.M.

A. Einleitung

Seit geraumer Zeit wird in der Rechtswissenschaft der Frage nachgegangen, welche Wirkungen die Entscheidungen der WTO-Streitbeilegungsorgane in der Rechtsordnung der Europäischen Union entfalten.¹ Die Debatte wird dabei durch eine starke terminologische Vielfalt und die unterschiedlichsten Prämissen geprägt,² die einer klaren Übersicht über die Wirkungen im Wege stehen. Geht man nun der Frage nach, ob das Welthandelsrecht in der Europäischen Union ein Paramètre de Legalité³ ist, also ein Maßstab für die Rechtmäßigkeit von Sekundärrecht, so ist zunächst der angesprochenen Begriffsvielfalt zu begegnen. Dieser notwendigerweise erste Schritt soll im Rahmen der Erörterungen zur Wirkung des Welthandelsrechts in der Rechtsordnung der Europäischen Union erfolgen (B.). Dabei wird sowohl auf die Bedeutung des Welthandelsrechts an sich, als auch auf die Entscheidungen der WTO-Streitbeilegungsorgane eingegangen. Auf der Basis einer geklärten Rechtslage soll dann knapp die sich zu den unter A. gefundenen Ergebnissen in Widerspruch setzende Haltung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) beleuchtet werden (C.). Mit der Ausschau nach Möglichkeiten zur Auflösung dieses Widerspruchs schließt die Untersuchung (D.).

B. Die Wirkung des Welthandelsrechts in der Europäischen Union

Mit dem Beitritt zum Übereinkommen über die Errichtung einer Welthandelsorganisation (WTOÜ) hat sich die Europäische Gemeinschaft (EG) völkerrechtlich

1 Beneyto, *EuZW* 1996, S. 295 ff.; Lavranos, *EuR* 1999, S. 289 ff.; Hermes, *TRIPS im Gemeinschaftsrecht*, 2002, S. 331 ff.; Sauer, *EuR* 2004, S. 463 ff.; Weiß, *EuR* 2005, S. 284 ff.; von Bogdandy, *JWT* 39 (2005), S. 45 ff.; Held, Die Haftung der EG für die Verletzung von WTO-Recht, 2006, S. 103 ff.; Sauer, *Jurisdiktionskonflikte in Mehrebenensystemen*, 2007, S. 226 ff.

2 Sauer, *Jurisdiktionskonflikte in Mehrebenensystemen*, 2007, S. 231.

3 Die Begrifflichkeit des »Paramètre de Legalité« entstammt den Schlussanträgen des Generalanwalts Saggio v. 23. Februar 1999 zum Urteil des EuGH Urt. v. 23. November 1999, Rs. C-149/96 (*Portugal/Rat (Textilimporte)*), *Slg.* 1999, S. I-8395 ff., Rn. 18.

Jahrbuch für
Vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften

herausgegeben im Auftrag der Fakultät
für Vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften
der Andrassy Gyula Universität Budapest

vertreten durch

Prof. Dr. Christian Schubel

Prof. Dr. Stephan Kirste

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter-Christian Müller-Graff

Prof. Dr. Ulrich Hufeld

Prof. Dr. Oliver Diggelmann

Herausgegeben von der Fakultät für Vergleichende Staats- und
Rechtswissenschaften der Andrassy Gyula Universität Budapest

Prof. Dr. Christian Schubel/Prof. Dr. Stephan Kirste/
Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter-Christian Müller-Graff/
Prof. Dr. Ulrich Hufeld/Prof. Dr. Oliver Diggelmann

Jahrbuch für Vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften – 2012



Nomos

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung durch die Baden-Württemberg Stiftung.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8329-7671-2

1. Auflage 2012

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2012. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Das Jahrbuch für Vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften 2012 legt wiederum Zeugnis ab von Forschungsarbeiten an der Andrassy Gyula Deutschsprachige Universität Budapest (AUB) im vergangenen Jahr. Der Konzeption des Jahrbuchs entsprechend, werden hier Beiträge von Professoren, Assistenten und herausragenden Studenten, die aus ihren Magisterarbeiten hervorgegangen sind, vereint. Auch wurden einzelne Vorträge des »Andrassy Workshops für die Grundlagen des Verfassungsrechts« aufgenommen.

Das verfassungsrechtlich prägende Ereignis des Jahres 2011 war ohne Zweifel die Verabschiedung der geänderten ungarischen Verfassung, die nunmehr »Grundgesetz von Ungarn« genannt wird. Seit dem 1. Januar 2012 ist sie in Kraft (vgl. eine deutsche Übersetzung unter www.vsr-europa.blogspot.com). Das Medienecho auch in Deutschland war gewaltig und fiel überwiegend kritisch aus. Dabei wurden andererseits innovative Elemente wie etwa das Bekenntnis zu Europa (Präambel und Artikel E) und die Einführung einer Schuldenbremse (Art. 36 f.) leicht übersehen. Die geänderte – oder neu geschaffene? – Verfassung (vgl. einerseits Ungültigerklärung der Verfassung von 1949, andererseits Verabschiedung des Grundgesetzes nach Maßgabe der alten Verfassung und die Schlußbestimmungen) enthält jedoch auch problematische, unklare und widersprüchliche Regelungen und ist stark weltanschaulich aufgeladen (die Präambel wird als »Nationales Glaubensbekenntnis« verstanden). Für die Beurteilung dieses Grundgesetzes ist es aber noch zu früh. Einerseits ist hierfür die Verfassungsautonomie Ungarns, andererseits die europarechtliche Einbindung maßgeblich. Auch werden Begleit- und Umsetzungsgesetze zu beachten sein. Manche Neuordnungen im Vorfeld der neuen Verfassung deuten in eine problematischere Richtung als die Verfassung selbst. Erwähnt sei nur die Mediengesetzgebung, das Gesetz zu den Notenbanken und die Pensionsregelung für Richter. Bei alledem geht es rechtswissenschaftlich nicht um Bevormundung, sondern um den reflektierenden Dialog. Gerade im Verfassungsrecht haben nicht nur Fragen von universellen Rechten, sondern auch von nationaler Identität Gewicht.

Welche Bedeutung hat in einem derartigen Dialog verschiedener Rechtswissenschaften eine deutschsprachige juristische Fakultät im Ausland? Wenn Recht sprachlich verfaßt und in semantischen Kämpfen erstritten wird, ist offenbar die Nationalsprache, in der dies geschieht, nicht ganz nebensächlich. Eigenarten der deutschen Rechtsdogmatik können sich dann besser in den Dialog der Rechtsordnungen und Rechtswissenschaften einbringen, wenn sie auch auf Deutsch formuliert werden. Eine bedeutende deutsche Universität, die eine juristische Fa-